



EEI

Espacio Editorial
Institucional UCU



TESIS Y TESIS DE GRADO Y POSGRADO

INSTITUCIONALIZACIÓN Y GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN Y GESTIÓN DEL RIESGO

JUAN MANUEL COZZI¹

¹ Investigador doctoral en Comunicación de riesgo en la Universidad Rovira i Virgili (URV), Programa de doctorado en Antropología y Comunicación (DAC). Director Especialización en Comunicación Corporativa e Institucional (UCU). Director Centro Regional Santa Fe (UCU). <https://orcid.org/0000-0003-3945-0634directorcrsf@ucu.edu.ar>

RESUMEN

Vivimos en un escenario global caracterizado por el riesgo ante los desastres y catástrofes. Por un lado, en los últimos años ha tenido lugar una epidemia planetaria de magnitudes y consecuencias aún inciertas, así como la irrupción de eventos naturales cada vez más recurrentes, derivadas del cambio climático. Por otro lado, actualmente contamos también a nivel global con compromisos internacionales suscritos por un vasto número de países para morigerar el impacto de tales catástrofes, prevenirlas, reducir su número y promover políticas de resiliencia. Ambos elementos conforman un todo que demanda un mayor entendimiento sobre cómo se desarrollan y gestionan estos fenómenos desde el enfoque de la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD). En este sentido, el presente artículo pretende poner de manifiesto el rol estratégico de la comunicación pública en el proceso de gestión de riesgos y en el diseño de políticas públicas orientadas a fortalecer el marco de la gobernanza del riesgo en términos de cooperación internacional. Para ello, se revisan los principales acuerdos internacionales alcanzados desde la perspectiva de la gobernanza para la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD). Nos encontramos inmersos en el acontecer de dos hechos extraordinarios cuyo impacto y efectos desencadenantes son de difícil medición. Por este motivo consideramos apropiado reflexionar sobre el significado y las implicancias sociales de estos eventos desde la perspectiva de la reducción del riesgo de desastres.

PALABRAS CLAVE

Gestión de riesgo, pandemias, desastres naturales, gobernanza.

INTRODUCCIÓN

Muchos de los desastres -naturales, ambientales y para la salud humana- acaecidos en el mundo, en las últimas décadas, al igual que sus causas y consecuencias, han sido analizados y discutidos desde distintos campos disciplinares. Dentro de esa tendencia, los campos del conocimiento sobre comunicación en general, y la comunicación de riesgo en particular, también han estado involucrados.

Al respecto, nos proponemos indagar los planteamientos internacionales sobre la gestión de riesgo de desastres en relación con la irrupción de dos fenómenos globales de gran trascendencia: la reciente pandemia global producida por el virus COVID-19 y los reiterados desastres ambientales, producidos por el cambio climático en los últimos años de origen natural y antrópico que han aumentado su frecuencia en todo el mundo, incluyendo a América Latina, afectando sobre todo a la población más vulnerable.

En este contexto, se destacan los principios y postulados propuestos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París, el Marco de Acción de Hyogo y el Marco de Sendai, que han dispuesto objetivos relacionados a la gestión y reducción del riesgo de desastres comprometiendo a los Estados firmantes con medidas para prevenir y disminuir la pérdida de vidas humanas y las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan las poblaciones frente a estos fenómenos.

Bajo estos lineamientos, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés)², define los desastres naturales como “una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o una sociedad a cualquier escala debido a eventos peligrosos que interactúan con condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, lo que lleva a uno o más de los siguientes efectos: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales”. Desde esta perspectiva, aquí también interesa indagar sobre la gobernanza para la gestión del riesgo de desastres, recuperando la dimensión comunicativa de los procesos de gestión y las articulaciones entre los actores intervinientes a nivel internacional y local.

A su vez, el interés por la comunicación en la gestión de riesgo del COVID-19 y el cambio climático se debe tanto a la importancia global de ambos fenómenos como a la centralidad que sus análisis tienen en la configuración de la problemática de riesgo actuales y las políticas públicas vinculadas a la gestión de las crisis. En este marco, partimos de considerar que la crisis global desatada por el virus COVID-19 dejó al desnudo algunas vulnerabilidades estructurales como las evidenciadas en los sistemas sanitarios de todo el mundo, pero también en las políticas estatales de comunicación ante la urgencia sanitaria y gestión de la misma.

²La definición de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres se encuentra disponible en: Riesgos y desastres <https://www.un-spider.org/es/riesgos-y-desastres#> Fecha de consulta: 5 de abril de 2021.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

En esta comunicación nos proponemos analizar el desarrollo de la gobernanza para la gestión del riesgo de desastres y el rol que desempeña la comunicación pública en la última década. Con este propósito general interesa, por un lado, relevar y sistematizar la relación entre institucionalización de políticas de gestión de riesgo y gobernanza incluidas en los documentos producidos en el mismo período. Por otro lado, planteamos indagar sobre la incorporación de la dimensión comunicativa en los distintos documentos suscritos.

En este trabajo, nos valemos de un abordaje de tipo cualitativo (Denzin y Lincoln, 1994), recurriendo principalmente a la estrategia de la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967) con base en el análisis del corpus de materiales compuestos, fundamentalmente documentos producidos por organismos gubernamentales y no gubernamentales de carácter internacional.

A modo de hipótesis de trabajo, en esta investigación, partimos de considerar que la comunicación de riesgo frente a desastres naturales (sequías, inundaciones y deslizamientos, tormentas y huracanes, terremotos, incendios forestales y actividad volcánica) producidos por los efectos del cambio climático, comparte con la pandemia COVID-19 su carácter global, sin embargo, sus representaciones temporales y espaciales presentan diferencias sustantivas.

Las fuentes utilizadas para este desarrollo son actas, documentos y protocolos acordados con fuerza legal en el marco de una convención que sean aplicables a todas las partes. Cabe destacar que los documentos seleccionados son de gran valor prospectivo en el ámbito de los foros internacionales en que fueron diseñados y aprobados, principalmente, por su incidencia en la definición de posteriores estrategias de intervención, así como en la elaboración de futuros planes de contingencia y de reducción de riesgo de desastre, tal como veremos en el desarrollo del artículo.

PERSPECTIVAS Y DEFINICIONES GENERALES SOBRE RIESGO PARA SU GESTIÓN Y COMUNICACIÓN

En la configuración del mundo actual emergen con claridad dos desafíos que se presentan de modo interrelacionado: la pandemia COVID-19 y la emergencia climática. Los esfuerzos como la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), el Acuerdo de París (2015), el Pacto Verde Europeo (2019) o las Cumbres del Clima (COP)³ demuestran el compromiso creciente de la sociedad con la lucha contra el cambio climático, sin embargo, la emergencia producida por la pandemia glo-

³Se conoce como Conferencia de las Partes, o COP, a las cumbres mundiales del clima que se reúnen cada año y representan al órgano supremo de toma de decisiones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Cmnucc) <https://www.efeverde.com/noticias/claves-para-entender-cop-cumbres-del-clima/> Fecha de consulta 10 de octubre de 2020.

bal COVID-19 ha puesto en evidencia la necesidad de acelerar y efectivizar las políticas que garanticen cambio en los modos de organización de la vida en sociedad y en las formas en que esta interactúa consigo misma y con el mundo.

La pandemia ocasionada por la irrupción del COVID-19, se debe interpretar en clave de desastre planetario, multinivel y de encadenamiento en cuanto a la generación de nuevas vulnerabilidades ante las nuevas amenazas que proyecta sobre la salud y la economía mundial.

Las promesas de progreso que el desarrollo industrial y científico-tecnológico trajeron consigo durante buena parte del siglo XX, también mostraron su lado B y, en este sentido, el lado oscuro del desarrollo tecnológico está representado por los riesgos y contingencias que amenazan ya no a la continuidad del progreso de la sociedad, sino a la existencia de la misma (Scott, 2020).

Comprender estas contradicciones y sus expresiones dicotómicas en la realidad social encuentra su correlato en la manera de hacer frente a los dos sucesos seleccionados. Al respecto, se alerta en torno a las consecuencias de la emergencia sanitaria sobre los recortes en materia de inversiones ambientales que pondría en riesgo las declaraciones de emergencia climática y los planes climáticos⁴. Asimismo, más allá de los riesgos, el escenario post COVID-19 también aporta oportunidades, por ejemplo: la movilidad urbana sostenible, que reduciría la contaminación atmosférica, que es perjudicial para la salud de la población humana.

En esta área de estudio no son pocos los autores que han intentado teorizar en medio del contexto de crisis. Al respecto, Lavell (2020) ofrece una mirada que aplica la experiencia y conocimientos acumulados por décadas en los estudios sociales del riesgo de desastre con aportes provenientes de la “sociología de los desastres” y sus impactos en la “economía política” y las condiciones de “vulnerabilidad social” a nivel global.

Por su parte, Allen (2020) nos invita a considerar cómo y por qué la pandemia es solo una entre muchas otras condiciones de riesgo que afectan en forma desproporcionada a grandes sectores de la población cuyas condiciones de afectación frente al riesgo son de larga data. Otras miradas, como la de Wilkinson (2020), ofrecen consideraciones prácticas para abordar la pandemia de COVID-19 en asentamientos urbanos precarios, y con ello reducir el riesgo de impactos mayores. También se ha considerado al efecto de la pandemia y sus consecuencias como un “desastre lento” (González, 2020) o de gradual maduración, exacerbando los ciclos de acumulación de riesgo que Allen (2018) denomina “trampas de riesgo urbano”.

Desde una perspectiva etnográfica MairalBuil (2013) contextualiza los fenómenos de riesgo a partir de su construcción cultural más que de sus propiedades sustanciales, y se esfuerza en demostrar el carácter comunicativo y no meramente probabilístico de riesgo. También destaca el papel fundamental de los medios de comunicación

⁴“Riesgos y oportunidades de la Covid-19 para el medio ambiente”. En la publicación Gaceta Médica. Publicado el 8 de junio de 2020. Disponible en: <https://gacetamedica.com/investigacion/riesgos-y-oportunidades-de-la-covid-19-para-el-medio-ambiente/> Fecha de consulta 10 de octubre de 2020.

tanto en la producción y narrativas del riesgo como en la “agitación” de la memoria colectiva latente extendiendo su espacio de influencia, el de la “sombra de riesgo”.

Estas diferentes aproximaciones, conforman la idea de un riesgo multiforme que adquiere distintas configuraciones y modalidades de representación a partir de las relaciones entre pares en las que se desenvuelve: probabilidad-posibilidad, amenaza-oportunidad, narración-comunicación.

En cuanto a sus formas de gestión, el enfoque de la gobernanza se presenta como una estrategia de acciones multinivel, que genera alianzas y redes (Zurbruggen, 2011) y articula un marco relacional entre los distintos actores intervinientes en el proceso de decisión, ejecución y evaluación (Whittingham, 2010) acerca de las políticas públicas llevadas adelante para mejorar la gestión del riesgo.

Dentro de ese marco, la comunicación de riesgo en situaciones de crisis es una pieza fundamental de la GRD. En ésta no solo se juega la posibilidad de comunicar información y construir mensajes que propicien conductas protectoras, sino también generar confianzas colectivas y una sensación de cohesión.

Para ello, resulta indispensable comprender que la política comunicativa de la gestión del riesgo, no sólo articula los medios, los mensajes y los actores involucrados, sino que resulta una herramienta indispensable de transmisión de significado y de intercambio de opiniones y valores para originar cambios de comportamiento.

Una mirada similar, en cuanto a la interacción de las partes involucradas, nos ofrece la Cruz Roja Internacional al señalar que la comunicación del riesgo de desastres: “Constituye el proceso mediante el cual actores involucrados (poblaciones en riesgo, centros académicos, instituciones del Estado, organizaciones sociales, entre otros) en la reducción del riesgo de desastres, la preparación y la resiliencia, se transmiten mensajes que les permiten comprender los riesgos y actuar coordinadamente de forma prospectiva, correctiva y reactiva” (Cruz Roja Internacional, 2014: 6)

Estos enfoques, acentúan la importancia de un proceso de comunicación de carácter ágil y participativo que incorpora dispositivos de realimentación por parte de la ciudadanía o acepta la posibilidad de desarrollar algún tipo de acuerdo (consenso) que derive en una mejor respuesta a una situación de riesgo (Cozzi, 2019: 43).

Aquí es cuando la comunicación del riesgo se convierte en una política fundamental para la gestión integral del riesgo de desastres, ya que desde la comunicación política los gobiernos procuran disminuir el riesgo al que está expuesta la población, generando capacidades en la audiencia a fin de que disminuyan las vulnerabilidades existentes (Riorda, 2022: 136).

INSTITUCIONALIZACIÓN Y GOBERNANZA DEL RIESGO

La institucionalización es un proceso, mediante el cual los acontecimientos sociales, las obligaciones o la realidad se convierten en norma (Meyer y Rowan, 1977), y que ese tipo de proceder aplica a la problemática de los riesgos de desastres tanto por lo que refiere a su configuración como a su abordaje. Al respecto, desde la década

del 70 se registran distintos aportes teóricos que emergen de las ciencias básicas, físicas o “duras” y las ciencias aplicadas (Gellert, 2012), como de las ciencias sociales que contribuyen al análisis de la vulnerabilidad social y la evaluación de la capacidad de una comunidad para actuar de la forma correcta ante tales ocurrencias (Cardona, 1991).

En esta línea, autores como Ulrich Beck (1998), Anthony Giddens (1993) y Niklas Luhmann (1992) reconocen la necesidad de distinguir y precisar sobre los términos peligro y riesgo en cuanto posibilidad de inseguridad con relación a daños futuros, basados en la renovación y transformación de sus fuentes y factores.

Esta preocupación también encuentra eco en Organismos y foros internacionales para abordar sus consecuencias. Desde 1960⁵ Naciones Unidas adoptó medidas, centrándose, entre los años 1970 y 1986, en la “Asistencia en casos de desastres naturales”, donde se recomienda implementar un proceso de planificación previa a los desastres. Para ello, se crea la Oficina de las Naciones Unidas de Socorro en Casos de Desastre (Res. 2816/71 UNDRR), como centro de coordinación para asuntos de socorro en casos de desastres.

La década del 90, se corresponde para la ONU con el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”, donde entre otros, se reconoce la importancia de reducir el impacto de los desastres naturales para todas las personas, y en particular para los países en desarrollo. Además, se adopta e insta a la comunidad internacional a implementar el Marco de Acción Internacional del DIRDN⁶. También en 1994, se desarrolla la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres en Yokohama, Japón.

Un nuevo período se establece entre los años 2000-2007, bajo la impronta de la Estrategia internacional para la reducción de los desastres (EIRD)⁷, cuando Naciones Unidas avanza con el Plan de Acción de Johannesburgo (2002) a través de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDSD)⁸. El año 2004, es preparatorio para la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres, a celebrarse en Kobe, Japón en enero de 2005.

De la realización de la Conferencia Mundial de Kobe, surge la Declaración y Marco de Acción de Hyogo 2005-2015⁹ cuyos puntos sobresalientes son el llamado a la construcción de resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres y a

⁵ La información referida a medidas adoptadas por Naciones Unidas fue extraída de la página oficial de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés) Disponible en: <https://www.undrr.org/about-undrr/history#60s> Fecha de consulta: 5 de abril de 2021.

⁶ La información referida al Marco de Acción Internacional del DIRDN fue extraída de la página oficial: <https://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm> Fecha de consulta: 5 de abril de 2021.

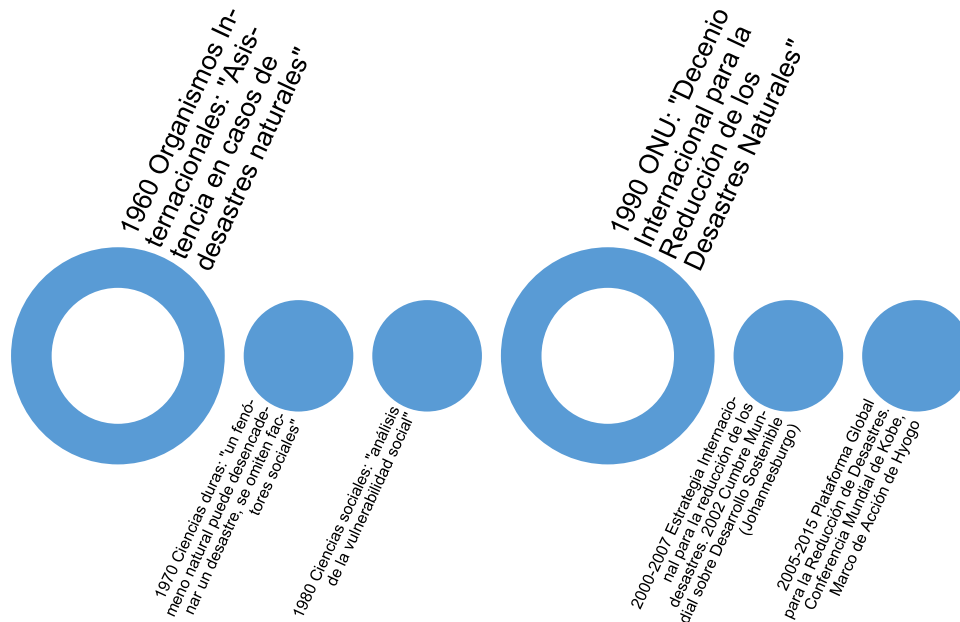
⁷ La información referida a la Estrategia internacional para la reducción de los desastres fue extraída de la página oficial: <https://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm> Fecha de consulta: 5 de abril de 2021.

⁸ La información referida al Plan de Acción de Johannesburgo y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible fue extraída de la página oficial: https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm

⁹ La información referida al Marco de Hyogo fue extraída de la página oficial: <http://srala.org/wp-content/uploads/2017/03/Marco-de-Hyogo.pdf> Fecha de consulta: 5 de abril de 2021.

reafirmar la importancia del Sistema multisectorial de la Estrategia internacional para la reducción de desastres (EIRD), al igual que de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres para apoyar y promover el documento marco.¹⁰

Gráfico Línea de tiempo: proceso evolutivo atención-gestión-respuesta ante los desastres.



Fuente: elaboración propia.

RESULTADOS

De acuerdo a lo expuesto en los párrafos anteriores, se puede apreciar la manera en que academia, expertos, organismos internacionales y naciones tejen una trama compuesta por conceptos, documentos e iniciativas con la finalidad de dar respuesta ante los desastres. Esta evolución conceptual y operativa en la manera de enfrentarlos arroja como resultado un cambio entre la simple manera de atenderlos y la forma de abordarlos desde la reducción del riesgo tal cual desarrollamos en el punto siguiente.

En esta sección, sistematizamos la inclusión de la dimensión comunicativa como herramienta indispensable para la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD), en los principales acuerdos internacionales alcanzados a partir del año 2015 en pos de construir una gobernanza mundial, con especial énfasis en la relación entre gestión, información y comunicación que de los mismos surge.

¹⁰La Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres está reemplazando al Equipo de Trabajo Interinstitucional sobre la Reducción de Desastres, pero conserva su mismo mandato y está abierta a la participación de los Estados miembros www.preventionweb.net/globalplatform Fecha de consulta: 5 de abril de 2021.

MARCO DE SENDAI

El Marco de Sendai (2015)¹¹ es un documento guía acordado por Naciones Unidas, que reconoce y asigna al Estado un papel principal en la reducción del riesgo de desastres, y aclara que esa responsabilidad debe compartirse con otros actores, como los gobiernos locales y el sector privado. Para alcanzar ese objetivo, se establecen siete metas mundiales y cuatro prioridades de acción cuya finalidad última es desarrollar la capacidad de las comunidades para afrontar los riesgos de su entorno, de modo que puedan aumentar su resiliencia y, consecuentemente, reducir los daños frente a las amenazas a las que se encuentran expuestas.

Recoge las experiencias acumuladas desde la década de 1980 en relación con la atención al riesgo de desastres, tanto como en adicionar nuevos temas a la agenda global del riesgo. La Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés) es la encargada de facilitar la implementación, el seguimiento y la revisión de este Marco, y para tal fin cuenta con la Plataforma Global para la Reducción de Desastres¹².

En cuanto a su alcance, añade la existencia de distintos riesgos o por lo menos diferentes formas de manifestarse:

“El presente Marco se aplicará a los riesgos de desastres en pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, de causas naturales o creados por el hombre, así como los peligros y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos “ (párrafo 13).

El Marco de Sendai expresa la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas en plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para “reconstruir mejor”; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo; el fortalecimiento de la cooperación internacional y las alianzas de trabajo mundiales y la elaboración de políticas de los donantes y programas que tengan en cuenta los riesgos, incluidos los préstamos y el apoyo financiero brindados por las instituciones financieras internacionales.

De igual modo, la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres y las plataformas regionales para la reducción del riesgo de desastres se reconocen

¹¹ Qué es el Marco de Sendai <https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de> Fecha de consulta: 12 de abril de 2021.

¹²La Plataforma Global es el principal foro consultivo para la reducción del riesgo de desastre en el nivel global. Reúne una amplia gama de actores de diferentes sectores de desarrollo y de trabajo humanitario, y en los campos ambientales y científicos relacionados con la reducción del riesgo de desastres <https://www.eird.org/esp/plataformaglobal/inicio.html> Fecha de consulta: 12 de abril de 2021.

claramente como mecanismos que refuerzan la coherencia entre las agendas, el seguimiento y las revisiones periódicas como apoyo a los organismos de gobernanza de las Naciones Unidas.

El prefacio del documento para el Marco de Sendai contiene los elementos que posibilitan la existencia de este acuerdo, del mismo modo que evidencia el esfuerzo multilateral en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU) por señalar una serie de recomendaciones, rutas de acción y prácticas para la gestión del riesgo de desastres en todas las escalas de organización socio-política.

El Marco de Sendai establece, el compromiso de 187 países para movilizar nuevas prácticas y nuevas políticas públicas al interior de sus territorios, orientadas a la reducción del riesgo de desastres como un elemento constitutivo del desarrollo y de la planeación participativa del desarrollo, dejando atrás la “gestión del desastre” y dando paso a una “gestión del riesgo de desastres”. Entre las prioridades de acción¹³, se indica que los Estados deben adoptar medidas (cuatro esferas prioritarias) específicas en diferentes escalas, local, nacional, regional y mundial:

- Comprender el riesgo de desastres: las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno.
- Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo: la gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres a todos los niveles.
- Invertir en la reducción del riesgo de desastre para la resiliencia: las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales son esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente.
- Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, empoderando a las mujeres y las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

Es preciso subrayar, la forma en que se acordó los ámbitos de participación a partir de los llamados "grupos de interés" que se dividieron en nueve: ONG y sociedad civil, infancia y juventud, mujer, pueblos originarios, agricultores, sindicatos, sector privado, gobiernos locales y, por último, ciencia y tecnología. Esto demuestra avances con respecto a iniciativas anteriores en cuanto a la inclusión de estos colectivos; tal cual se menciona en una parte final en el documento dedicada a los "agentes de

¹³https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf Capítulo IV. Prioridades de acción Fecha de consulta: 12 de abril de 2021.

cambio", a saber: mujer, infancia y juventud, personas con discapacidad, personas mayores, pueblos originarios y migrantes/desplazados internos.

Darles a todos el espacio y las posibilidades de contribuir a la reducción del riesgo de desastres con arreglo a la legislación, la práctica nacional y los programas de estudio es una mejora sustancial.

Otro aspecto a destacar, es que este marco tiene en cuenta otros procesos que son fundamentales y ocurren contemporáneamente: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Cumbre sobre el Cambio Climático. Ambos acontecimientos hacen converger la idea de que todas las medidas mencionadas en el nuevo marco se emprendan de manera conjunta y se armonicen a través de agendas de trabajo comunes.

A los fines de este estudio, se destaca que la inclusión, por primera vez, -en términos taxativos- de la dimensión comunicativa para la prevención y gestión del riesgo del Marco de Sendai, constituyéndose así en la culminación de un proceso de años de negociación. Su mayor acierto y programa de acción consiste en dotar de herramientas a muchos gobiernos con las acciones que otros están haciendo en materia de implementación de políticas nacionales para reducir el riesgo.

AGENDA 2030 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

Así como en los puntos anteriores, revisamos antecedentes de otras propuestas llevadas adelante, como estrategia anterior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) encontramos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹⁴, con los que se emprendió en 2000 una iniciativa mundial para abordar la indignidad de la pobreza. Los ODM eran objetivos medibles acordados universalmente para hacer frente a la pobreza extrema y el hambre, prevenir las enfermedades mortales y ampliar la enseñanza primaria a todos los niños, entre otras prioridades del desarrollo.

Durante 15 años los ODM impulsaron el progreso en varias esferas importantes: reducir la pobreza económica, suministrar acceso al agua y el saneamiento tan necesarios, disminuir la mortalidad infantil y mejorar de manera importante la salud materna. También iniciaron un movimiento mundial destinado a la educación primaria universal, inspirando a los países a invertir en sus generaciones futuras. Los ODM lograron enormes avances en la lucha contra el VIH/SIDA y otras enfermedades tratables, como la malaria y la tuberculosis.

De allí que, para dar continuidad a los precedentes de los ODM, se impulsa la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁵ como una iniciativa que registrará los pro-

¹⁴Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas son ocho objetivos de desarrollo internacional que los 192 miembros de las Naciones Unidas y una serie de organizaciones internacionales acordaron alcanzar para el año 2015 con el fin de acabar con la pobreza.

¹⁵La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible fue aprobada en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, realizada en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 25 al 27 de septiembre de 2015. Más información disponible en: https://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf Fecha de consulta: 16 de abril de 2021.

gramas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables. De esta manera señalaron en la resolución:

“Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales”.¹⁶

El documento final de la cumbre con la cual se aprueba la agenda para el desarrollo se denomina: *“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*¹⁷, propone un conjunto de 17 objetivos y 169 metas, asumiendo un carácter integrado e indivisible que conjuguen las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. A su vez, son el resultado de varios años de intercambio de consultas públicas en el intento de obtener la mayor cantidad de opiniones de la ciudadanía mediante mecanismos de participación mundial que consideren distintas realidades, capacidades y niveles de desarrollo.

Estos nuevos objetivos mundiales resultan más pretenciosos en cuanto a afrontar las desigualdades, el crecimiento económico, el acceso a un trabajo decente, las ciudades y los asentamientos humanos, la industrialización, los océanos, los ecosistemas, la energía, el cambio climático, el consumo y la producción sostenibles, la paz y la justicia. Son de aplicación universal para todos los países, mientras que los del Milenio estaban dirigidos únicamente a los países en desarrollo.

Además, prestan especial atención a los medios de aplicación —la movilización de recursos financieros—, el desarrollo de la capacidad y la tecnología, los datos y las instituciones.

En consecuencia, los ODS 2030 aúnan dos agendas convergentes: el desarrollo humano (heredera de los ODM) y el desarrollo sostenible (resultante de las cumbres de la tierra). De este modo evita la fragmentación de objetivos y la dispersión de esfuerzos que hubiera significado definir dos agendas paralelas.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son una iniciativa impulsada por Naciones Unidas para dar continuidad a la agenda de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Entre los diecisiete objetivos¹⁸, se destaca el objetivo 9 que consiste

¹⁶Información obtenida en la página <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/> Fecha de consulta: 16 de abril de 2021.

¹⁷A/Res/70/L1 Resolución aprobada por Asamblea General de Naciones Unidas https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf Fecha de consulta: 16 de abril de 2021.

¹⁸Más información disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Agenda2030/PNUDAgent-DossierODS.pdf> Fecha de consulta: 16 de abril de 2021.

en garantizar que todo el mundo disponga de las infraestructuras necesarias para conectarse con el resto del mundo.

En cuanto a la temática del riesgo, el documento también reconoce los resultados de la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres y el Marco de Sendai, así como las oportunidades específicas para alcanzar los ODS a través de la reducción del riesgo de desastres. Por ejemplo, reducir la exposición y la vulnerabilidad de la población en condiciones de pobreza a los desastres o al construir infraestructura resiliente, o en referencia a las metas se menciona a la erradicación del hambre, la garantía de una vida saludable, la educación, la gestión sostenible del agua, las ciudades resilientes, cambio climático y ecosistemas marinos y terrestres.

De forma implícita, la Agenda 2030 menciona también en varios objetivos y metas su contribución a reducir el riesgo de desastres y desarrollar la capacidad de recuperación, estos incluyen objetivos relacionados con la promoción de la educación para desarrollo sustentable, construir y mejorar las instalaciones educativas y garantizar vidas saludables entre otros.

Estas referencias representan un avance significativo para la reducción del riesgo de desastres en comparación con los marcos de desarrollo anteriores, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que en gran medida pasaron por alto la importancia de reducir los impactos de los desastres en la sociedad y la economía.

Desde una perspectiva de gestión pública, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2018) vincula la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas con la capacidad que estas tienen de proteger a la población de los riesgos. Y agrega que: “el continuo crecimiento de los desastres obliga a asumir una gestión del riesgo como estrategia global y nacional, una visión conjunta de todas las fases del ciclo de gestión del riesgo, una fuerte capacidad institucional, recursos, un liderazgo permanente del centro del gobierno y una comunicación efectiva de los riesgos que involucre a toda la sociedad” (OCDE, 2018: 371).

En tal sentido, la propia concepción de los ODS reconoce la necesidad de interrelacionar la economía, la sociedad y el medio ambiente. Los objetivos desarrollan un potencial mayor en la fase de implementación cuando se combinan entre sí objetivos y metas.

ACUERDO DE PARÍS

En la Conferencia 21 (comúnmente COP21), realizada en París el 12 de diciembre de 2015, las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (CMNUCC) convienen el Acuerdo de París¹⁹ que tiene por ob-

¹⁹El Acuerdo de París es un tratado para combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. Más información disponible en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris> Fecha de consulta: 19 de abril de 2021.

jeto reducir de forma sustancial las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y limitar el aumento global de la temperatura en este siglo a 2 grados Celsius, al tiempo que busca medios de limitar la subida todavía más, a 1,5 grados.

Además, el acuerdo persigue el propósito de aumentar la capacidad de los países para hacer frente a los efectos del cambio climático. Entre las acciones a emprender y las medidas a adoptar, merece destacar aquellos artículos que entienden especialmente en la comunicación y la gestión de riesgos de desastres²⁰.

Por ejemplo, el artículo 4 hace referencia a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible. También dispone que las partes comunicarán sus contribuciones determinadas a nivel nacional cada cinco años, y proporcionarán la información necesaria para la claridad y la transparencia. También en el artículo 7 que alude a la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático en el contexto del objetivo de temperatura del Acuerdo. El Acuerdo reconoce que la adaptación es un reto mundial al que se enfrentan todos. Todas las Partes deberían dedicarse a la adaptación, incluso mediante la formulación y aplicación de planes nacionales de adaptación, y deberían presentar y actualizar periódicamente una comunicación de adaptación en la que se describen sus prioridades, necesidades, planes y medidas, mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente.

Asimismo, en el artículo 8 se hace referencia a las pérdidas y daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños. Las Partes deberían reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo, incluso a través del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños²¹, de manera cooperativa y asistida con respecto a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático. Por último, en el artículo 11 sobre fomento de capacidades y sensibilización del público/educación ambiental se mencionan las capacidades que debería mejorar la capacidad y las competencias de las Partes que son países en desarrollo y facilitar el desarrollo, la difusión y el despliegue de tecnología, el acceso a financiación para el clima, los aspectos pertinentes de la educación, formación y sensibilización del público y la comunicación de información de forma transparente, oportuna y exacta. Mientras que en el artículo 12 se alude a la importancia de la educación, la participación y la información pública sobre el cambio climático.

²⁰Información extraída de: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf Fecha de consulta: 19 de abril de 2021.

²¹En noviembre del 2013, la COP, en su 19a sesión, estableció el Mecanismo Internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático, con el fin de hacer frente a las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático, incluidos los fenómenos extremos y los fenómenos graduales, en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Mayor información en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Poster%20WIM%20structure%20spanish.pdf> Fecha de consulta: 19 de abril de 2021.

Se aprecia en el desarrollo de todo el apartado, cómo el proceso de institucionalización del riesgo es el resultado y producto de la acción de distintos actores (disciplinas, instituciones, profesionales y gobiernos) que llevan adelante iniciativas que gozan de aceptación, y que conduce que al ser aceptada la actividad se reglamente y se reproduzca bajo normas -explícitas o no- que pasen a regir el funcionamiento de un campo determinado de la acción social como por ejemplo: la gestión de los desastres.

CONSIDERACIONES FINALES

El año 2015 se destacó por la confluencia de acontecimientos significativos que marcan un momento importante en el desarrollo del proceso de hacer frente a los desastres de manera integral y coordinada: se adopta el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, se aprueba en la Asamblea General de Naciones Unidas la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se concreta el Acuerdo de París. También durante este año, el papa Francisco presenta la Encíclica Laudato Si para el cuidado de la casa común.

Desde el enfoque de la gobernanza, la gestión de riesgos de desastres, intenta que la acción que se realiza para lograr la reducción del riesgo de desastres, sea en conjunto con los distintos actores involucrados, en pos de crear estrategias para prevenir y disminuir las vulnerabilidades existentes y gestionar el riesgo residual existente.

De la documentación analizada, puede concluirse que la comunicación no aparece como una dimensión específica, pero está incluida en diferentes momentos, donde interviene en forma directa para lograr: la transparencia y rendición de cuentas, a través de la difusión pública de los planes y avances en GRD así como en la promoción de debates públicos; el aumento del conocimiento del riesgo, a través del “intercambio y difusión de información”; la sensibilización pública sobre el riesgo, a través de campañas educativas e iniciativas de capacitación. Y en forma indirecta en: la articulación y coordinación entre actores (intra e intergubernamental e intersectorial) y en la organización de consultas públicas y comunitarias.

La gobernanza implica la generación de espacios de articulación, coordinación, participación e involucramiento de distintas partes interesadas, y es ahí donde las ciencias de la comunicación pueden aportar sus conocimientos y experticia.

La comunicación del riesgo es una de las formas de crear capacidades frente a los riesgos. Además, la comunicación del riesgo es una política pública que debe ser gestionada con múltiples actores y es transversal a todos los sectores del desarrollo en las diversas etapas de la gestión de riesgos.

Los desastres analizados, interpelan y ponen a prueba la robustez de la gobernanza global. Es que sus efectos adversos hacen necesarios esfuerzos para entre otras acciones, prevenirlos y atender las consecuencias, destinar recursos presupuestarios adicionales con objeto de mejorar la capacidad de adaptación y luego adaptarse, revisar la organización de los Estados para asegurar la calidad, oportunidad y persistencia de las intervenciones y desarrollar criterios y prioridades para ordenarlas.

Los modelos de GRD han cambiado al ritmo de las nuevas formas de entender el desastre y su ciclo. Los modelos han pasado de comprender los desastres como un evento extremo localizado en el espacio y en el tiempo (con foco en la emergencia, las operaciones de respuesta logística, humanitaria e infraestructural al evento inmediato) al reconocimiento de la vulnerabilidad, la resiliencia y las condiciones subyacentes como los principales factores para explicar tanto las causas de los desastres como su prevención y mitigación.

La práctica de la GRD muestra la importancia fundamental de involucrar a las comunidades en los procesos de prevención, mitigación, preparación, respuesta de emergencia, rehabilitación y reconstrucción. Es justamente a nivel local donde están los beneficiarios finales de las políticas públicas, y es en ese nivel donde se experimenta tangiblemente el desastre.

REFERENCIAS

Allen, A. (2020, May 4). Beyond immunological assumptions. Video Presentation for the Global Platform for the Right to the City (GPR2C) First Assembly on Habitat Rights under COVID-19 [Video]. Habitat International Coalition's Youtube Channel. <https://youtu.be/E1BnNKtV0-M>.

Allen, A., Zilbert Soto, L., Wesely, J., Belkow, T., Ferro, V., Lambert, R., Langdown, I., & Samanamú, A. (2018). *From state agencies to ordinary citizens: Reframing risk-mitigation investments and their impact to disrupt urban risk traps*. Lima: Environment and Urbanization, 29(2), pp. 477–502.

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

Cozzi, J. M. (2019). *La ubicuidad del riesgo. Gestión de la comunicación en contexto de catástrofes*. Ed. Institucional UCU, Concepción del Uruguay.

Cruz Roja Internacional - Comité Internacional (CIRC). (2014). *Informe de actividad: la labor del CIRC en 2014* <https://www.icrc.org/es/document/informe-de-actividad-la-labor-del-cicr-en-2014>

Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (1994). "Introduction: entering the field of qualitative research". En: Handbook of Qualitative Research. Thousand Oaks, California: Sage Publications Ltd.

Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine-Press.

Gellert, G. I. (2012). *El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo*. En *Boletín Científico Sapiens Research*, Vol. 2 (I) pp. 13-17.

Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.

González, R., Bacigalupe, G., Farias, C., & Sandoval, V. (2020). *COVID-19 y la ilusión de que podemos frenar un tren de carga en pocos metros*. Centro de Investigación Periodística CIPER - Chile. [http:// bit.ly/Tren-COVID19](http://bit.ly/Tren-COVID19).

Lavell, A., Mansilla, E., Maskrey, A., Ramirez, F. (2020). *La construcción social de la pandemia COVID-19: Desastre, acumulación de riesgos y políticas públicas* (pp. 1–10). La RED. [https://www. desenredando.org](https://www.desenredando.org)

Luhmann, N. (1992). *Sociología del riesgo*. Guadalajara: Universidad Iberoamericana.

MairalBuil, G. (2013). *La década del riesgo: situaciones y narrativas de riesgo en España a comienzos del siglo XXI*. Madrid: Los Libros de la Catarata, D.L.

Meyer, J.W., Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations formal-structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2), pp. 340-363.

Riorda, M; Conrero, S; Fontana, S. (2022). *La política del riesgo: construcción social, liderazgo y comunicación*. 1era. Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Crujía.

Scott, M. (2020). El “lado oscuro” de la gobernanza del uso de suelo: las narrativas espacio-temporales y la neutralización del riesgo ambiental. *Revista De Geografía Norte Grande*, (74), 21-37. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022019000300021>

Wilkinson, A. (2020). *Local response in health emergencies: Key considerations for addressing the COVID-19 pandemic in informal urban settlements*. *Environment and Urbanization*, 0956247820922843. <https://doi.org/10.1177/0956247820922843>

Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, Número 2.

Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. *Perfiles latinoamericanos*, vol.19 no.38 México jul./dic. 2011.

Fuentes documentales consultadas:

Documento Marco de Sendai. *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030* (Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres). Ginebra: UNISDR. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Resolución 70/1 de aprobación del documento: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. https://unctad.org/meetings/es/Sessional-Documents/ares70d1_es.pdf

Documento Marco del Acuerdo de París. <https://www.un.org/es/climate-change/paris-agreement#:~:text=E1%20Acuerdo%20proporciona%20a%20los,objetivos%20clim%C3%A1ticos%20de%20estos%20pa%C3%ADses>.