

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

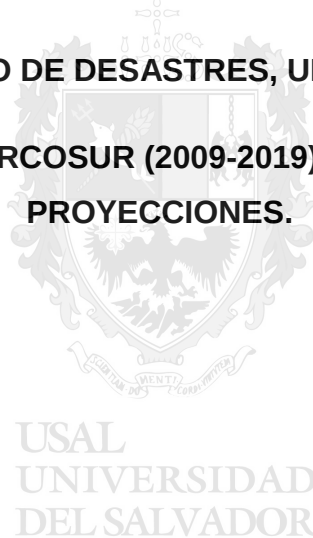
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

TESIS DE GRADO:

LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, UN ABORDAJE REGIONAL:

**EL CASO DEL MERCOSUR (2009-2019): ESTRATEGIAS Y
PROYECCIONES.**



TESISTA: CATALINA GONZÁLEZ

Tutora: Prof. Lic. Vanesa Romina Sola

Buenos Aires, 2019.-

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	3
RESUMEN	4
Capítulo 1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1 Presentación y relevancia del tema objeto de estudio.....	5
1.1.1 Problema de Investigación y principales interrogantes.....	5
1.2 Objetivos.....	5
1.2.1 General.....	5
1.2.2 Específicos.....	5
1.3 Justificación de la Investigación.....	6
Capítulo 2. ESTADO DEL ARTE.....	7
Capítulo 3. MARCO TEÓRICO.....	12
MARCO CONCEPTUAL.....	23
Capítulo 4. ESTRUCTURA METODOLÓGICA.....	25
Capítulo 5. DESARROLLO.....	29
5. Gestión del Riesgo de Desastres: un análisis desde los	
Instrumentos Internacionales.	29
5.1.1. Declaración del Decenio Internacional para la Reducción de	
los Desastres Naturales (1990-2000)	29
5.1.2. Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro:	
lineamientos para la Prevención, Preparación y Mitigación de los	
Desastres Naturales (1994)	31
5.1.3. Estrategia Internacional de la Reducción del Riesgo de	
Desastres (1999)	33
5.1.4. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la	
Resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres	35
5.1.5. Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de	
Desastres 2015-2030.....	38

5.2. América Latina y el Caribe y la Gestión del Riesgo de Desastres: el rol de los organismos regionales.....	42
5.2.1. Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).....	42
5.2.2. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	43
5.2.3. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	45
5.2.4. Comunidad Andina de Naciones (CAN)	47
5.2.5. Alianza del Pacífico (AP)	49
5.2.6. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	50
 5.3. Gestión del Riesgo de Desastres: desde la cooperación Sur-Sur: Declaraciones y estrategias	59
5.3.1. MERCOSUR, conceptualización de la Cooperación.....	59
5.3.2. MERCOSUR y la Comunidad Andina.....	63
5.3.3. MERCOSUR y UNASUR.....	64
5.3.4. MERCOSUR y CELAC.....	64
5.3.5. Representación en Foros Regionales e Internacionales.....	65
 5.4. Cooperación en Gestión del Riesgo de Desastres entre los Estados miembros del MERCOSUR: pasado, presente y desafíos.....	67
5.4.1 Amenazas y Vulnerabilidades del MERCOSUR.....	67
5.4.2. Cooperación INTRA-MERCOSUR.....	70
5.4.3. MERCOSUR social, productivo y ciudadano.....	77
5.4.4. MERCOSUR 2013 - 2019.....	80
 Capítulo 6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	83
 Capítulo 7. CONCLUSIONES.....	89
 BIBLIOGRAFÍA.....	93
ANEXOS.....	

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento a Vanesa Romina Sola, mi maravillosa tutora, quien no sólo me guio y acompañó con una dedicación y compromiso inigualables, sino, que hizo, además, de esta etapa, todo un proceso de aprendizaje. Sugiriendo opciones y direccionando mis ideas, pero siempre respetando el rumbo y sentido de mi trabajo, es un verdadero gusto, varios años después de aquella entrevista con ella para ingresar a la carrera, que me haya orientado en mi investigación final.

A su vez, le agradezco profundamente su colaboración, predisposición y contención a Emiliano Marcos, quien no sólo respondió a mis preguntas técnicas sobre la gestión del riesgo de desastres, sino también ayudó a encontrar respuestas en aquellas dudas más de índole humanitario, e incluso, existencial, que guiaron el presente trabajo.

Por otro lado, no podría dejar de agradecerle a Antonella Morello, quién siempre supo entender y acompañar desde el lugar ideal, con todo el cuidado y el entusiasmo que la caracterizan.

Les agradezco a cada uno de ellos/as todos sus aportes y, particularmente, que hayan deseado formar parte de mi proyecto. Sin lugar a dudas, sin ellos/as no hubiera sido lo mismo.

LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, UN ABORDAJE REGIONAL: EL CASO DEL MERCOSUR (2009-2019): ESTRATEGIAS Y PROYECCIONES.

RESUMEN:

Los desastres socio-naturales generan anualmente pérdidas de vidas humanas e importantes daños en las personas, bienes y servicios; teniendo consecuencias, a corto, mediano y largo plazo, en el plano económico, social, ambiental y político. Dicho impacto está íntimamente vinculado con las condiciones de vulnerabilidad de las sociedades expuestas, por lo que una Gestión Integral del Riesgo de Desastres, que busque mitigar el riesgo y aumentar la resiliencia, es una medida necesaria para pensar y planificar el Desarrollo Sostenible.

Entendiendo la importancia de dicha temática, resulta menester proceder a un análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres, desde el marco normativo del Derecho Internacional. Este será la hoja de ruta a partir de la cual se develarán los posicionamientos de los diferentes organismos regionales de integración de América Latina y el Caribe, en cuanto enfoques, prioridades y posibles acciones.

Luego la investigación se centrará en el MERCOSUR, analizando las particularidades que adquiere nuestro objeto de estudio desde la cooperación Sur – Sur, tomando como referencia la misma al interior y al exterior del bloque. Este proceso de integración será comprendido desde el valor que aporta como reaseguro en términos de pacto. En forma complementaria, se procederá a un análisis comparativo con otros organismos de integración de la región.

Finalmente, se analizará la coordinación y complementariedad entre los Estados miembros del MERCOSUR respecto a la Gestión del Riesgo de Desastres, comprendiendo la relevancia de las lecciones aprendidas, los conocimientos compartidos y las acciones conjuntas y, en ocasiones, diferenciadas acorde a las necesidades nacionales particulares como promotoras del Desarrollo del bloque.

Capítulo 1. INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación y relevancia del tema objeto de estudio

El incremento de las consecuencias del cambio climático nos lleva a replantearnos la centralidad teórica que está teniendo el cuidado del planeta. Se suele asociar riesgos de desastres a fenómenos naturales; sin embargo, desde la presente investigación se propone un enfoque más amplio que considere las falencias en la planificación, el diseño, la informalidad, la corrupción y la cultura institucional, elementos cruciales para entender Latinoamérica. Se deja atrás el concepto de manejo de emergencias para enfocarnos en la gestión integral del riesgo de desastres. Por ello, el tema será la Cooperación entre los países del MERCOSUR en la gestión del riesgo de desastres en el siglo XXI.

1.1.1 Problema de Investigación y principales interrogantes

En línea con el tema, el interrogante de investigación es el siguiente:

¿Cuál es el abordaje de la gestión de riesgos de desastres que realiza el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), en el periodo 2009-2019?

1.2 Objetivos

A los fines de traducir en términos prácticos el problema de investigación, a continuación, se detallan el objetivo general y los específicos:

1.2.1 General

Conocer y analizar el abordaje de la gestión de riesgos de desastres que realiza el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), en el periodo 2009-2019.

1.2.2 Específicos

- Hacer un relevamiento de los instrumentos internacionales sobre la gestión del riesgo de desastres.

- Identificar la existencia de organismos internacionales que aborden la gestión de riesgos de desastres dentro de América Latina desde el 2009 hasta el 2019.
- Identificar qué se entiende por “gestión de riesgo de desastres” para el MERCOSUR.
- Identificar las iniciativas de cooperación en materia de gestión de riesgos de desastres desde el MERCOSUR, en el período 2009 -2019.
- Hacer un relevamiento de las iniciativas de cooperación en materia de gestión de riesgos de desastres dentro del MERCOSUR desde el 2009 hasta el 2019.
- Detallar los avances de la gestión de riesgos de desastres en el MERCOSUR durante el período 2009-2019.

1.3 Justificación de la Investigación

En los últimos 50 años, se ha triplicado la ocurrencia y la incidencia de los desastres siconaturales en América Latina; los cuales han generado un incomparable impacto en la vida y dinámicas de las sociedades afectadas en múltiples aspectos, representando pérdidas de \$2.000 millones anuales para la región. Asimismo, considerando que forman parte del MERCOSUR más de 295 millones de personas, significando más de un 80% del PBI de América del Sur y siendo un proceso perdurable de integración, que busca el desarrollo de los países miembros; se requiere el abordaje de la gestión de riesgos de desastres de manera conjunta, a fin de reducir las vulnerabilidades del bloque; evitando que los fenómenos naturales se conviertan en desastres.

La presente investigación pretende brindar un aporte teórico sobre la importancia de la cooperación en el MERCOSUR en lo que refiere a la gestión del riesgo de desastres, considerando su abordaje e implicancias; a los fines de generar un conocimiento práctico y necesario sobre la situación actual.

Capítulo 2. ESTADO DEL ARTE

Luego de una pesquisa bibliográfica, se logró identificar diferentes abordajes sobre la gestión del riesgo de desastres, pero ninguna se focaliza específicamente en el MERCOSUR de la manera que se pretende abordar. A continuación, se detallan las diferentes líneas de investigación, diferenciando las que abordan la gestión del riesgo de desastres como problemática en sí, la gestión del riesgo de desastres en América Latina; la gestión del riesgo de desastres en organismos internacionales; y políticas ambientales en el MERCOSUR.

En cuanto al abordaje de la gestión del riesgo de desastres como problemática en sí se encontraron numerosos trabajos de Allan Lavell, especialista en el tema, quien fue consultor del Programa Desarrollo Local y Gestión Territorial del PNUD. Su enfoque es precisamente el del paradigma de la gestión integral del riesgo de desastres, es decir, un enfoque social de los fenómenos naturales, en el cual la consideración del riesgo se vuelve esencial para el desarrollo, debiendo convertirse en una visión y acción permanente. En sus obras impulsa el desarrollo sostenible desde esta perspectiva, instando a reducir las vulnerabilidades sociales y neutralizar las amenazas, independientemente del origen que sean.

Otros autores, como Javier Enrique Thomas Bohórquez (2011), abordan desde el mismo enfoque sus investigaciones, destacando constantemente la necesidad de la gestión integral del riesgo en todo momento en la planificación territorial; ejemplificando lo sostenido a partir de casos específicos locales. En una línea similar, Marcelo Daniel Goycochea en su investigación para la Universidad de Quilmes (2013), da cuenta del aporte que genera lo que él denomina como la gestión de los riesgos ambientales, en el desarrollo local.

Distintos organismos internacionales a los que les compete el tema han estudiado y publicado trabajos al respecto, algunos específicos de la región. Entre ellos, ya en el año 2000 se pudo encontrar el trabajo conjunto entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el cual precisamente encuadran a la “reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres” como un tema del desarrollo. Desde el enfoque de la gestión integral del riesgo de desastres informa de la exposición de la región de América Latina y el Caribe a los desastres, da cuenta del impacto de los daños que ocasionan y detalla las consecuencias a largo plazo que se generan,

centrándose, principalmente, en una visión económica. Posteriormente proponen una serie de diferentes medidas y aspectos a considerar, a fin de reducir la vulnerabilidad y lograr un desarrollo sostenible.

Más recientemente, en el año 2013, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) junto a la Comisión Europea de Ayuda Humanitaria y Protección Civil realizaron un estudio sobre la visión regional de la situación de riesgos de desastres en América del Sur. En él se expone un análisis general de las principales características, amenazas y capacidades de la región. Al respecto presenta un ejemplificador análisis cuantitativo y comparativo de la situación regional. Si bien se presenta un claro panorama general, en el cual se detalla la situación, de manera cualitativa, al respecto de cada país de la región individualmente, no se los analiza en profundidad. De igual manera, se mencionan y describen brevemente los principales organismos y otras iniciativas regionales que abordan el tema, pero no exceden el mero carácter enunciativo.

Ese mismo año, la Comisión Cascos Blancos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina realizó una publicación sobre “Asistencia Humanitaria y Política Exterior Argentina” en conmemoración a la “década del nuevo paradigma en la región latinoamericana y caribeña 2003-2013”. En ella se comienza desarrollando el cambio de perspectiva, desde una reactiva a una prospectiva en la que impera el foco en la gestión del riesgo de desastres. Se desarrolla el marco legal internacional de la asistencia humanitaria y de la gestión del riesgo de desastres, en general. Para luego, centrarse en la región de América Latina y el Caribe, y dar cuenta de la visibilización de la dimensión social de los desastres en los diferentes organismos regionales de integración y sus mecanismos particulares, de manera general. En dicho marco menciona a la, en ese momento vigente, Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria del Mercosur (REHU); y describe sus principales temas a tratar y registra a los organismos nacionales responsables.

Con el foco puesto en el MERCOSUR, se ha encontrado que priman los análisis centrados en la agenda ambiental y el desarrollo sustentable, pero que escueta o nulamente se lo relaciona con la gestión integral del riesgo de desastres. Es el caso del trabajo de Felipe Arocena (2007), quien realiza un perfecto recorrido del concepto de desarrollo sustentable, dando cuenta de su evolución y su

multidimensionalidad (dimensión económica, social y medioambiental). Sin embargo, al estudiarlo en relación al MERCOSUR, sólo toma algunos indicadores cuantitativos, sin desarrollarlo exhaustivamente.

En el anuario de la integración Latinoamericana y Caribeña del 2010, de la Universidad de Guadalajara, se le dedicó un pequeño capítulo a la agenda ambiental. En él analizan con una mirada crítica la evolución institucional de diferentes sistemas de integración en la temática, entre ellos el MERCOSUR. Como tendencia común, los autores identifican que prima la lógica del desarrollo que plantea el capitalismo global, subordinando, así, los temas ambientales a los intereses del comercio. A su vez, dan cuenta de la existencia de los diferentes conflictos ecológicos y sociales generados por el desigual impacto de los problemas ecológicos en la región.

Desde una mirada constructivista, centrada en los intereses e influencia de Argentina y Brasil, en el 2012 Amalia Stuhldreher analizó la construcción de una agenda medioambiental externa común del MERCOSUR. En su trabajo contempla la dificultad en toda la región para generar avances concretos en las agendas medioambientales de los diferentes sistemas de integración, y, en particular, analiza el caso mencionado. Si bien existe una creciente institucionalización al respecto, no logra conformarse una posición conjunta externa firme que abogue por un desarrollo sustentable del bloque. Por otro lado, fomenta la potencial vinculación de las comunidades epistémicas y la sociedad civil de ambos países a fin de influir en el espectro de políticas públicas de política exterior, en el tema tratado.

Ese mismo año, Moreira Alberto César realizó un aporte al conocimiento detallado y práctico a fin de optimizar la protección ambiental en la subregión. Luego de analizar brevemente el caso de la UNASUR con el medio ambiente, y mencionar a la CAN; procede a desarrollar el caso del MERCOSUR. Señalando lo pertinente del tema y la conveniencia de invertir en él, para dicho proceso de integración y, relevando las ventajas de los instrumentos regionales respecto de los mundiales; detalla diferentes políticas del bloque, con sus méritos y sus obstáculos. Expone, entonces, el caso del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem); a fin de fomentar la creación de un Fondo de Implementación de planes y proyectos ambientales en el Mercosur; de manera tal que se logre transversalizar la cuestión ambiental en el bloque y avanzar en medidas y proyectos concretos.