



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Especialización en Cooperación Internacional

FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN
SUR-SUR MEDIANTE LA
TRANSVERSALIZACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS FRENTE A DESASTRES EN UNASUR

Autora: Diana Carolina Pazmiño Bucheli
Tutora: Dra. Isabella Giunta

Quito, julio de 2017



No.098- 2017

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veinticuatro días del mes de agosto del año dos mil diecisiete, **DIANA CAROLINA PAZMIÑO BUCHELI**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1721781753, **EGRESADA DE LA ESPECIALIZACIÓN EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2016**, Aprobó la Tesina, con el tema: **"FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR MEDIANTE LA TRANSVERSALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A DESASTRE EN UNASUR"**, dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico: 8.95
Tesina: 9.00

Nota Final Promedio: 8.97

En consecuencia, **DIANA CAROLINA PAZMIÑO BUCHELI**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:


Abg. Lenin Javier Melo Naranjo
Director de Secretaría General



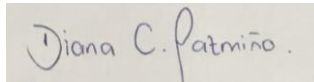
**SECRETARÍA
GENERAL**

De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Educación Superior, CERTIFICO que la presente es una copia del original.


11/08/2017
S. J. P. / S. P.

AUTORÍA

Yo, Diana Carolina Pazmiño Bucheli, especialista, con CC 1721781753, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A rectangular box containing a handwritten signature in black ink that reads "Diana C. Pazmiño."

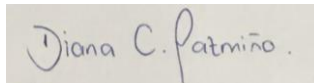
FIRMA

CC: 1721781753

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de esta Tesina, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 14 de julio de 2017

A rectangular box containing a handwritten signature in blue ink that reads "Diana C. Pazmiño."

DIANA CAROLINA PAZMIÑO BUCHELI

CC: 1721781753

DEDICATORIA

A mi Amado Padre por toda su luz, mis papás Marcia y Vicente por toda la inspiración, a mis hermanos Paúl y Daniel por ser mi ejemplo de valentía cada día; y a mis sobrinos Martín, Valentina, Benjamín y Agustín por tantas alegrías.

AGRADECIMIENTOS

Al IAEN y todo el cuerpo docente de la Especialización en Cooperación Internacional;
a Isabella Giunta, mi tutora, por su enseñanza y esfuerzo para la elaboración de esta
tesina; a Sara Caria, mi coordinadora, por su colaboración siempre oportuna y a
Michelle Fiol, mi jefa, por apoyarme en este proyecto.

RESUMEN

Este proyecto de tesina ha tenido como objetivo analizar como la cooperación sur-sur se fortalece mediante la aplicación de políticas públicas dentro de los distintos consejos que intervienen en la temática de acción frente a desastres de los países miembros de UNASUR. Para este estudio, se ha utilizado como metodología de investigación cualitativa la revisión de documentos oficiales, artículos académicos, la observación del Taller de Transversalización de la Gestión del Riesgo de Desastres en UNASUR, que tuvo lugar los días 21 y 22 de julio de 2016, y la realización de algunas entrevistas a informantes clave. Lo que se esperaba de la investigación era poder demostrar que la transversalización de políticas públicas es un mecanismo de cooperación sur-sur efectivo y que estrecha lazos entre los países.

Palabras clave: Cooperación sur-sur, UNASUR, transversalización, desastres, Gestión de Riesgos.

ABSTRACT

This thesis project has aimed to analyze how South-South cooperation is strengthened through the implementation of public policies within the various councils involved in the action to face of disasters in the member countries of UNASUR. For this study, a qualitative research methodology was used based on official documents, academic articles, the observation of the Workshop on Transversalization of Disaster Risk Management at UNASUR, held on July 21 and 22, 2016, and conducting interviews with key informants. What was expected from this research was to be able to demonstrate that the mainstreaming of public policies is an effective South-South cooperation mechanism and that it brings countries closer together.

Keywords: South-South cooperation, UNASUR, transversalization, disasters, Risk Management.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	4
LA COOPERACIÓN SUR-SUR	4
1. Antecedentes:	4
2. Modalidades de la Cooperación Sur-Sur.....	6
3. Cooperación Sur-Sur en la Región Suramericana en el Marco de UNASUR.....	7
4. Cooperación frente a desastres.....	8
CAPÍTULO 2	12
GESTIÓN DEL RIESGO FRENTE A DESASTRES EN UNASUR.....	12
1. Constitución de UNASUR	12
2. Consejos Sectoriales.....	13
a. Consejo de Defensa Suramericano.....	13
b. Consejo de Salud Suramericano.....	14
c. Consejo Suramericano de Cultura.....	16
d. Consejo Suramericano de Educación.....	16
e. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.....	16
3. Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres	18
4. Manual de Cooperación para la Asistencia Mutua frente a Desastres en Países Miembros de UNASUR.....	23
CAPÍTULO 3	25
COOPERACIÓN SUR-SUR PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DE POLITICAS	25
1. Transversalización: Definición teórica y metodológica.....	25
2. Taller de Transversalización de las Gestión del Riesgo de Desastres en UNASUR.....	26
3. Impacto de la cooperación frente a desastres en la región	32
4. Perspectivas a futuro de la Gestión de Riesgos de UNASUR.....	33
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	34
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	36
ANEXOS.....	39

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Objetivos prioritarios y principios rectores de la Cooperación Sur-Sur.....	5
Figura 2. Fases para la incorporación de la Gestión de Riesgos de Desastres en Infraestructura.....	18
Figura 3. Requisitos para hacer una solicitud de asistencia y ayuda humanitaria en UNASUR.....	23
Figura 4. Transversalización de la Gestión del Riesgo en UNASUR.....	26
Figura 5. Distribución de palabras clave.....	28
Figura 6. Codificación analítica de entrevistas a expertos.....	29

INTRODUCCIÓN

A nivel regional, los Estados suramericanos constituyen en 2008, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) bajo los principios de irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible (UNASUR, 2008).

Desde su creación, la UNASUR tiene como objetivo específico la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación. A partir de este objetivo, se plantea una cooperación sur-sur en la gestión de riesgos que se cristaliza a través de los consejos: Consejo de Defensa Suramericano (CDS), Consejo de Salud Suramericano (CSS), Consejo Suramericano de Cultura de UNASUR (CSC), Consejo Suramericano de Educación de UNASUR (CSE), Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR (COSIPLAN). Además, se ha constituido el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GTANGRD) que surge como una respuesta al elevado riesgo que tiene la región frente a desastres.

La transversalización de políticas se evidencia a partir de la adopción de políticas públicas que los 12 miembros de la organización implementan internamente a partir de los consensos instituidos dentro de la organización. En este sentido, como una muestra del interés de los gobiernos y de la voluntad general de una acción común, se crea el Manual de Cooperación para asistencia mutua frente a desastres en países miembros de UNASUR resultado de las reuniones ordinarias y extraordinarias del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en coordinación con la Secretaría General de UNASUR.

En este marco, el objetivo principal de este trabajo de investigación es analizar el fortalecimiento de la cooperación sur-sur de los países miembros de UNASUR

mediante la aplicación de políticas públicas desde la transversalización de la gestión de riesgos de desastres en los Consejos de UNASUR.

Los objetivos específicos son:

1. Analizar la Cooperación Sur-Sur dentro de la región suramericana mediante las políticas públicas que implementan los países miembros de la UNASUR para una respuesta conjunta frente a desastres.
2. Investigar acerca de los Consejos de UNASUR y los Grupos Técnicos que intervienen en la gestión de riesgos mediante su trabajo específico para poder evidenciar el fortalecimiento de la cooperación regional.
3. Entender cómo logran los países miembros de UNASUR alcanzar una transversalización de las políticas públicas a través de los instrumentos que se generan dentro de los Consejos para entender la aplicación y particularidad en la adaptación de la gestión de riesgos al interior de las Naciones Suramericanas.

En cuanto a la metodología, el presente trabajo de tesina se considera un estudio cualitativo del fortalecimiento de la cooperación sur-sur mediante la transversalización de políticas públicas en cuanto a la gestión de riesgo. Para el análisis teórico, se recurre a fuentes oficiales como documentos, resoluciones y publicaciones que permiten realizar un recorrido de la cooperación sur-sur en la región y mostrar una perspectiva de la situación dentro de UNASUR. El estudio empírico prevé la observación de la transversalización de políticas públicas, en particular en ocasión del Taller de Transversalización de la Gestión del Riesgo de Desastres en UNASUR, realizado el 21 y 22 julio de 2016. Dicho análisis se ha fortalecido con la recolección de información, mediante entrevistas estructuradas que incluyen 5 preguntas abiertas a seis expertos que concurrieron al evento, así como al Director de Seguridad Ciudadana y Justicia y al Secretario General de UNASUR, el Ex Presidente Ernesto Samper¹.

¹ Entrevistados: 1. Ernesto Samper, Secretario General; 2. David Álvarez, Director de Seguridad Ciudadana y Justicia; 3. Fernando Traversa, Representante de Uruguay GTANGRD; 4. Aura Emilia Fernández, Representante de Venezuela en el CSC; 5. Daniel Rodríguez, Coordinador de Investigaciones CEED; 6. William Martínez, PPT Venezuela GTANGRD; 7. Rodolfo Gonzales, Representante de Chile CDS y 8. Susana Dueñas, Secretaria de Gestión de Riesgos de Ecuador.

Es así que este proyecto hace un estudio interpretativo, que va de lo general a lo específico. En el primer capítulo se aborda de forma general a la cooperación sur-sur con sus antecedentes, modalidades, su acción en la región suramericana y la cooperación frente a desastres. En el segundo capítulo, se analiza la gestión del riesgo frente a desastres en UNASUR desde el Tratado Constitutivo hasta el análisis individual de los Consejos Sectoriales que intervienen en la temática y el Grupo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, para llegar con el tercer capítulo a profundizar la cooperación sur-sur para la transversalización de políticas teniendo como base el Taller de Transversalización de la Gestión de Riesgo de Desastres en UNASUR.

CAPÍTULO 1

LA COOPERACIÓN SUR-SUR

1. Antecedentes:

La cooperación Sur-Sur tiene sus orígenes hace más de seis décadas con la Conferencia de Bandung del 1955, en Indonesia. Surge a partir de la necesidad del Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL) de generar cooperación y fortalecimiento para el desarrollo enmarcados en Diez Principios Fundamentales que son: el respeto a los derechos fundamentales del ser humano, el respeto a la soberanía y la integridad territorial, el reconocimiento de la igualdad, la abstención de intervenciones en asuntos internos, el respeto al derecho de toda nación de defenderse, la abstención de participar en acuerdos de defensa colectiva y a ejercitar presión sobre otros países, la abstención de actos de amenaza o agresión, el uso de medios pacíficos, la promoción del interés y la cooperación recíproca; y el respeto por la justicia y las obligaciones internacionales.

Con este antecedente, en el caso de América Latina, la cooperación Sur-Sur ha ido ganando peso en las últimas décadas en respuesta a la búsqueda de una cooperación distinta a la tradicional, en el marco de un incremento del poder económico y político del sur y en la búsqueda de relaciones internacionales en donde no se den imposiciones y más bien se hable de una cooperación horizontal entre socios.

A partir de la iniciativa del MNOAL, la cooperación Sur-Sur se institucionaliza dentro de Naciones Unidas, más recientemente, en el Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, órgano subsidiario de la Asamblea General, que es la principal entidad encargada de la elaboración de políticas sobre la cooperación Sur-Sur en el sistema. En el escrito de Nairobi, se define a la Cooperación Sur-Sur así:

La cooperación Sur-Sur es un esfuerzo común de los pueblos y países del Sur, nacidos de experiencias y simpatías compartidas, basadas en sus objetivos y solidaridad comunes y guiados, entre otras cosas, por los principios de respeto de la soberanía nacional y de propiedad. Libre de cualquier condicionalidad, la cooperación Sur-Sur no debe considerarse una ayuda oficial al desarrollo. Es una

asociación entre iguales basada en la solidaridad. La cooperación Sur-Sur abarca un enfoque de múltiples interesados, que incluye organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, el mundo académico y otros actores que contribuyen a cumplir los desafíos y objetivos de desarrollo en consonancia con las estrategias y planes nacionales de desarrollo (Naciones Unidas 2010, párrafos 18-19).

Sin embargo, esta definición no fue suficiente ya que se buscaba una definición operacional, de manera que el Sistema de Naciones Unidas (2012:5) generó una para la Cooperación Sur-Sur para el desarrollo, complementaria a Nairobi, de la siguiente forma:

Un proceso mediante el cual dos o más países en desarrollo persiguen sus objetivos individuales y/o compartidos de desarrollo de la capacidad mediante el intercambio de conocimientos, aptitudes, recursos y conocimientos técnicos y mediante acciones colectivas regionales e interregionales, incluidas las asociaciones de gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad, el mundo académico y el sector privado, para su beneficio individual y/o mutuo dentro y entre las regiones. La cooperación Sur-Sur no es un sustituto, sino más bien un complemento, de la cooperación Norte-Sur.

Es así que en la Declaración de Buenos Aires (Naciones Unidas, 1978) se establecen los objetivos prioritarios y se define una hoja de ruta con los principios rectores para la CSS y la Cooperación Triangular, un tipo de cooperación que se basa en las relaciones sur-sur entre dos o más países en desarrollo, con el soporte de uno o más países desarrollados u organizaciones multilaterales para la implementación de programas y proyectos de desarrollo:

Figura N°1.

Objetivos prioritarios y principios rectores de la Cooperación Sur-Sur

Objetivos prioritarios	Principios rectores
a) Apoyar las iniciativas nacionales y regionales de desarrollo; b) Fortalecer la capacidad institucional y	a) Principios normativos • Respeto de la soberanía y la implicación nacionales

<p>técnica;</p> <p>c) Mejorar el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos entre países en desarrollo;</p> <p>d) Resolver los problemas de desarrollo específicos de los países en desarrollo;</p> <p>e) Aumentar los efectos de la cooperación internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación de colaboración entre iguales • No condicionalidad • No injerencia en los asuntos internos • Beneficio mutuo <p>b) Principios operacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rendición mutua de cuentas y transparencia • Eficacia del desarrollo • Coordinación de las iniciativas basadas en los hechos y los resultados • Participación de múltiples partes interesadas.
---	---

Elaboración propia.

La cooperación Sur-Sur se rige bajo los principios de horizontalidad, equidad, consenso, respeto/solidaridad e intercambio ético y se realiza entre socios de formas bilaterales o multilaterales. Los mecanismos que se utilizan en la CSS son programas, proyectos específicos o integrales, acciones de CSS que pueden ser preparatorias (de corta duración) o puntuales (temas específicos). La forma de implementación se da a través del intercambio de conocimientos y tecnología que se generan a partir de asistencias técnicas o intercambios de experiencias, la armonización de políticas públicas que generen marcos legales y regulatorios que maximicen las oportunidades y los beneficios mutuos.

2. Modalidades de la Cooperación Sur-Sur

Según el Diccionario de Cooperación Internacional (SETECI, 2015) la Cooperación Sur-Sur tiene cuatro modalidades: Bilateral, Regional, Interregional y Multilateral Global.

La CSS Bilateral es aquella cooperación en la que dos países en desarrollo intercambian conocimientos, experiencias o recursos sean financieros, técnicos y/o humanos, a modo de socios y puede ser formalizada por dos vías, Oficial, a través de la suscripción de Acuerdos Marco, o Interinstitucional, mediante convenios entre instituciones de los países socios.

En el caso de la CSS Regional, uno de los pilares de esta investigación, se trata de una modalidad de cooperación que tiene como objetivo principal el desarrollo y la integración de una región a través del entendimiento y consenso entre los países miembros. Este tipo de cooperación se plasma en un mecanismo institucional formalizado y se ejecuta a partir de programas y proyectos regionales en distintas áreas.

La CSS Interregional es aquella que se realiza entre países de diferentes regiones o de manera inter-continental. Un ejemplo de ello es Brasil en su actuación dentro de IBSA y los BRICS.

La modalidad de CSS Multilateral global es la cooperación que se realiza mediante acciones coordinadas de los países en el marco de los organismos internacionales como el G20.

3. Cooperación Sur-Sur en la Región Suramericana en el Marco de UNASUR.

La CSS Regional tiene como objetivo el desarrollo y la integración de los países miembros. Así nace UNASUR como un proyecto político y de cooperación. Los 12 países miembros a través de la firma del Tratado Constitutivo manifestaron su voluntad de unir esfuerzos y acciones para alcanzar el desarrollo de sus ciudadanos.

De manera particular, UNASUR creó el Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur - Sur el 18 de diciembre de 2015, mediante la Resolución No. 021/2015, del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, durante la Presidencia Pro Témpore a cargo de la República Oriental del Uruguay. Este grupo está compuesto por las cancillerías, agencias y oficinas responsables de la cooperación de los Estados Miembros.

El objetivo principal de este grupo es definir las prioridades en materia de cooperación de la organización y generar los lineamientos estratégicos de relacionamiento con terceros. Así como la cooperación en el Foro América del Sur-África (ASA) y los Países de América del Sur - Países Árabes (ASPA). El establecimiento de un Acuerdo Marco de Cooperación con la Organización de Naciones Unidas.

El Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur - Sur también tiene a su cargo la responsabilidad del manejo del Fondo de Iniciativas Comunes (FIC). Los recursos

asignados a este Fondo son administrados por la Secretaría General, en coordinación con el Comité Técnico en Materia de FIC que pertenece a dicho grupo de trabajo y es la instancia integrada por las altas autoridades de Cooperación de los Estados Miembros y a quien le corresponde realizar las convocatorias y admisibilidad de los proyectos presentados por las instancias permanentes de UNASUR.

4. Cooperación frente a desastres.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 fue aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, que tuvo lugar del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Japón. Durante la Conferencia los países reiteraron su compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres tomando en cuenta el contexto de desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Como una experiencia que deja el acuerdo previo del Marco de Acción de Hyogo de 2005, se reconoce que es urgente y fundamental prever el riesgo de desastres, planificar medidas y reducir vulnerabilidades para proteger la vida de las personas, las comunidades y los países y, de igual manera, sus medios de subsistencia, su salud, su patrimonio cultural, sus activos socioeconómicos y sus ecosistemas, así reforzando su capacidad de resiliencia.

En el Marco de Sendai 2015-2030 se expresó también que la cooperación internacional, regional y transfronteriza sigue siendo fundamental para ayudar a los Estados, las autoridades nacionales y locales, las comunidades y las empresas a reducir el riesgo de desastres. Este acuerdo menciona que es necesario reforzar los mecanismos existentes para proporcionar un apoyo eficaz y una mejor aplicación.

Específicamente en el punto 14, en donde confluye todo lo que UNASUR se propone a través del GTANGRD, menciona lo siguiente:

En este contexto, y con el fin de reducir el riesgo de desastres, es necesario abordar los desafíos actuales y prepararse para los futuros centrándose en las acciones siguientes: vigilar, evaluar y comprender el riesgo de desastres y compartir dicha información y la forma en que se genera; fortalecer la gobernanza y la coordinación en materia de riesgo de desastres en las instituciones y los sectores pertinentes y la participación plena y significativa de

los actores pertinentes a los niveles que corresponda; invertir en la resiliencia económica, social, sanitaria, cultural y educativa de las personas, las comunidades y los países y en el medio ambiente, así como a través de la tecnología y la investigación; y mejorar los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples, la preparación, la respuesta, la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. A fin de complementar las medidas y capacidades nacionales, es necesario mejorar la cooperación internacional entre los países desarrollados y los países en desarrollo y entre los Estados y las organizaciones internacionales. (Naciones Unidas, 2015:11)

El objetivo principal del Marco de Sendai 2015-2030 es alcanzar una reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud así como en los bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países. Para ello se establecen siete metas mundiales:

- I. Reducir considerablemente la mortalidad mundial.
- II. Reducir considerablemente el número de personas afectadas.
- III. Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación al PIB.
- IV. Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia.
- V. Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local.
- VI. Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del presente Marco.
- VII. Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidos a las personas, y el acceso a ellos (*ibídem*, 2015:12).

Todo eso gira entorno a cuatro prioridades de acción: 1) Comprender el riesgo de desastres, 2) Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo, 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para a resiliencia y 4) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Tomando en cuenta ese antecedente, como una prioridad de UNASUR, en el Tratado Constitutivo el literal g) del artículo 3 se menciona como un objetivo específico de la Unión “la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático” (UNASUR, 2008)

En respuesta a ese objetivo, mediante resolución UNASUR/CMRE/RESOLUCION/Nº4/2013, se crea el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GTANGRD) con el objetivo de “promover la adopción de mecanismos y protocolos comunes que permitan una eficaz gestión de la asistencia humanitaria de los Estados Miembros en caso de desastres” (UNASUR, 2013:3).

Mediante Resolución UNASUR/CMRE/RESOLUCION Nº 023/2015, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores aprobó el Manual de Cooperación para la Asistencia Mutua frente a Desastres en Países Miembros de UNASUR. Es así que el GTANGRD y la Secretaría General, con el apoyo de la Asesoría de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), deben trabajar de manera coordinada con el Consejo de Defensa Suramericano, el Consejo Suramericano de Educación, el Consejo de Infraestructura y Planeamiento, el Consejo Suramericano de Salud y el Consejo Suramericano de Cultura, con el fin de implementar el Manual Regional.

En el ámbito de la cooperación regional, el llamamiento internacional en caso de una emergencia está a cargo de las cancillerías de cada uno de los países miembros así como de los organismos nacionales encargados de la gestión de riesgo de desastres. Se reconoce que los países son responsables del manejo del desastre en su territorio y que los demás miembros actúan de forma complementaria, con la autorización del país afectado.

En el caso del terremoto que tuvo lugar en Ecuador en 2016, según declaraciones del Canciller Guillaume Long la solidaridad de las naciones de UNASUR, que llegó a través de un llamamiento internacional, permitió que el 82% del agua, que se recibió en la emergencia, sea proveniente de los países de ese organismo, así como el 83% de los vehículos aéreos y terrestres, el 60% del talento humano, el 32% de los alimentos y el 26% de las carpas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2016). Sin embargo, esta es cooperación de carácter bilateral. Es decir, hasta el momento no se ha podido activar el Manual de Asistencia Mutua.

Para ello, es importante analizar lo que sucede al interior de la Unión en cuanto a la Cooperación frente a la temática, que se ha hecho y cuáles son las perspectivas a hacer, de lo cual se trata el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

GESTIÓN DEL RIESGO FRENTE A DESASTRES EN UNASUR

Según datos de la CEPAL (2014), registrados en el Manual para la Evaluación de Desastres del 2014, del total de desastres ocurridos en América del Sur, entre los años 2007 y 2011, el 64,8% tiene origen meteorológico e hidrológico, mientras que el 45,9% han sido inundaciones seguidas por huracanes/tormentas, sequías y temperaturas extremas, respectivamente. Por otro lado, el 26,9% corresponde a amenazas de tipo geofísico asociadas, en un 13,4%, a movimientos de masa, seguidos por sismos y erupciones volcánicas. El 8,4% es de tipo biológico y corresponde a epidemias y plagas.

Según el documento de Trabajo “Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Suramericana para la Reducción del Riesgo de Desastres” de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, 2015), los desastres que se producen en la región son ligados a actividad sísmica producida por la interacción de las placas de Nazca; actividad volcánica; el Niño Oscilación Sur pero también a sequías, inundaciones, deslizamientos y ciclones tropicales. Estos eventos ante la susceptibilidad o vulnerabilidad de las comunidades a los que están expuestos y su entorno, por las amenazas naturales dependiendo de su tipo y características físicas, generan impacto y pérdidas significativas en la infraestructura, en lo social e incluso en lo institucional debido a varios factores como la falta de planificación urbana y rural, los vacíos institucionales, la falta de capacidad y financiamiento de los Estados, la ausencia de sensibilización y preparación ante eventos adversos.

Ante esta situación, los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas reconocen que es necesaria la existencia de políticas, marcos jurídicos e institucionalidad adecuada para la reducción del riesgo de desastres en la región.

1. Constitución de UNASUR

Como lo menciona el Ex Presidente Ernesto Samper, Secretario General de UNASUR, en el prólogo del Manual:

En los últimos años, la conciencia internacional respecto a la necesidad de contar con respuestas concretas para la atención y gestión de desastres, ha venido creciendo en la medida en que el fenómeno del calentamiento global y el cambio climático, se convierten en temas ineludibles de las agendas regionales. El cúmulo de compromisos y consensos globales al respecto, es cada vez más representativo, y muestra la voluntad sincera de diversos actores por comprometerse en reducir las vulnerabilidades de los Estados.

UNASUR, como un espacio de concertación política, no es ajeno a las reflexiones que guarden estrecha relación con el hábitat y las condiciones cambiantes que obligan a que gobiernos a escala nacional y local, adopten medidas de adaptación, prevención y manejo de acciones concretas que mitiguen el impacto de fenómenos relacionados con la naturaleza, y que en ocasiones son inevitables (UNASUR, 2015b:3).

La cooperación en la prevención de catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático es un objetivo específico de la Unión, para ello, intervienen los países en cinco Consejos Sectoriales en coordinación con el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y la Secretaría General.

2. Consejos Sectoriales

a. Consejo de Defensa Suramericano

El Consejo de Defensa Suramericano se crea el 11 de diciembre de 2008 con los siguientes objetivos: a) Consolidar a Suramérica como una zona de paz, b) Construir una ciudadanía suramericana en materia de defensa y c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa. Como objetivo específico, el Consejo tiene la responsabilidad de, en el numeral h) Compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres de origen natural.

El Consejo de Defensa, a través de los grupos de trabajo, trata temas específicos en torno a la defensa. Según el Plan de Acción 2017, el Grupo de Trabajo para la elaboración del Atlas Suramericano de Mapas de Riesgos de Desastres ocasionados por Fenómenos Naturales debe continuar con el fortalecimiento de la base de datos previo lanzamiento oficial para su uso por todos los países miembros de la Unión. Actualmente, esta responsabilidad está a cargo de Perú con la corresponsabilidad de Ecuador.

El Atlas Suramericano de Mapas de Riesgos de Desastres ocasionados por Fenómenos Naturales es una herramienta electrónica que se construye a partir del diseño de procedimientos técnicos, metodológicos, estandarizados y priorizados de todos los países miembros de UNASUR.

Adicionalmente, el Consejo de Defensa realiza ejercicios sobre Ayuda Humanitaria ante Desastres. Un ejemplo de ello es el ejercicio “UNASUR VI” que se llevó a cabo en Chile del 7 al 9 de noviembre de 2016 y contó con la participación de 8 países miembros del Consejo. El objetivo de la actividad fue comprobar el funcionamiento de los acuerdos alcanzados por el Grupo de Trabajo para la Elaboración de un Protocolo de empleo coordinado de las Fuerzas Militares en apoyo ante Catástrofes, respecto del mecanismo para el despliegue de los medios de la Defensa de los países de UNASUR. Todas estas acciones se realizan en coordinación con el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión del Riesgo de Desastres de UNASUR, a través de los representantes de los países miembros en materia de gestión de riesgos.

b. Consejo de Salud Suramericano

El Consejo de Salud Suramericano se creó por decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 16 de diciembre de 2008. En el Plan de Acción del Consejo se manifiestan entre los objetivos específicos: c) Identificar determinantes sociales críticos para la salud y propiciar políticas y acciones intersectoriales, tales como: seguridad alimentaria, ambiente saludable, cambio climático y otros. f) Promover la respuesta coordinada y solidaria ante situaciones de emergencias y catástrofes. Consecuentemente, en 2010, se crea el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud

(ISAGS) que es el ente encargado de realizar altos estudios e impulsar el debate de políticas públicas en torno a la salud.

Un avance muy particular del Consejo, en materia de gestión de riesgos, es la creación de la Red Suramericana de Gestión de Riesgos y Desastres (GRIDS) cuya misión es:

Concretar la consolidación en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) mediante la articulación de los procesos de Gestión del Riesgo de Desastres, en materia de salud con una perspectiva solidaria y recíproca, logrando la reducción del riesgo, la respuesta adecuada y oportuna en desastres, mediante un mecanismo de generación y fortalecimiento de capacidades de los recursos en salud (Consejo de Salud Suramericano, 2012).

La Red se plantea un trabajo para el año 2021 con 15 funciones y se compone de un Colegiado de Gestión con miembros titulares y alternos responsables del área de Gestión de Riesgo o Emergencias de los Ministerios de Salud de los países miembros de UNASUR. Este Colegiado se reúne al menos una vez al año de manera presencial y las demás reuniones se dan de manera virtual, en base a tres acciones específicas:

- I. Establecer la estimación, de amenazas, vulnerabilidades y población expuesta mediante mapas de riesgo.
- II. Confeccionar un inventario de recursos disponibles y equipos de respuesta rápida en función a las necesidades del país afectado comprometidos por los países miembros a solicitud de la red para la atención de desastres, a nivel nacional o regional.
- III. Obtener de los gobiernos de los países miembros de UNASUR, organizaciones académicas y/o asesores o consultores como referencia (repositorios) para las necesidades de una situación de pre-desastres o post-desastres que la Red de UNASUR lo considere.

A su vez, la Red gira en torno a cinco grupos de trabajo: 1) Grupo de Trabajo de Equipos de Respuesta Rápida, 2) Grupo de Trabajo de Articulación con los otros Consejos Suramericanos, 3) Grupo de Trabajo de Coordinación con Organismos Internacionales, 4) Grupo de trabajo en Reducción del Riesgo en el marco de Acción de Hyogo y 5) Grupo de trabajo en Manejo de la Información y Comunicación en Desastres.

c. Consejo Suramericano de Cultura

El Consejo Suramericano de Cultura se creó por decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 30 de noviembre de 2012. Uno de los objetivos de este Consejo es impulsar y fortalecer la cooperación cultural en la región. Este Consejo, en materia de riesgos, se encarga del Patrimonio Cultural de los países miembros y lo manifiesta como un objetivo específico:

Promover el reconocimiento, la valoración, la protección, salvaguardia y la apropiación social del patrimonio natural y cultural, material e inmaterial, así como la diversidad de las expresiones culturales de los pueblos de los Estados Miembros de UNASUR, en el marco de sus derechos culturales colectivos e individuales (UNASUR, 2012).

En Instancia Ejecutiva del Consejo, que se realizó mediante videoconferencia el 7 de junio de 2016, Ecuador propuso trabajar en un documento de Gestión de Riesgos para el sector de cultura y patrimonio. Actualmente, ese documento se encuentra en elaboración por parte de los países miembros.

d. Consejo Suramericano de Educación

El Consejo Suramericano de Educación se creó el 30 de noviembre de 2012 por decisión del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR. Uno de los principios fundamentales de este Consejo está dirigido a la integración regional a través de la promoción del diálogo, la cooperación y el intercambio de capacidades, experiencias y conocimientos.

En gestión de riesgos, el Consejo participó del evento de transversalización organizado por la Secretaría General de UNASUR y el GTANGRD. El Consejo de Educación brindará soporte al Grupo en el objetivo de impulsar el desarrollo de una estrategia regional que promueva una cultura de prevención y resiliencia en las comunidades. En consecuencia, se espera difundir a través de este Consejo a los Estados Miembros de UNASUR información sobre riesgos, desde la identificación hasta la reducción y los preparativos ante un evento adverso.

e. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento

Teniendo como antecedente la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento se creó el 10 de agosto de 2009 en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR. El COSIPLAN es la instancia de discusión política y estratégica para planificar e implementar la integración de la infraestructura de América del Sur, en compromiso con el desarrollo social, económico y ambiental. Está integrado por las Ministras y los Ministros de las áreas de infraestructura y/o planeamiento o sus equivalentes designados por los Estados Miembros de UNASUR. El Consejo está compuesto por un Comité Coordinador, un Foro Técnico y Grupos de Trabajo; y se fundamenta principalmente en la ejecución de una cartera de proyectos priorizada. La infraestructura es uno de los pilares de la integración regional cuya implementación debe estar orientada por criterios de desarrollo socioeconómico sustentable, adoptándose las actividades complementarias necesarias que impulsen el desarrollo de las poblaciones.

El COSIPLAN cuenta con el sistema Geo SUR de georreferenciamiento para la Planificación Territorial Suramericana que es un portal geográfico, con una red de servicios de mapas y un servicio de procesamiento topográfico regional. En el Plan de Acción Estratégico 2012-2022 del Consejo se expresa, en el Objetivo 6, la decisión 6.1.5 acerca de la gestión de catástrofes en la infraestructura lo siguiente:

Con el fin de llevar a los países a contar con procedimientos claros para prevenir o reducir los efectos de eventos catastróficos (terremoto, maremotos, aluviones) que afecten las infraestructuras suramericanas y establecer planes de recuperación de la conectividad y de la infraestructura pública se diseñaran metodologías de gestión de catástrofes. Dichas metodologías se aplicarán en grupos de proyectos identificando las acciones a realizar para prevenir y disminuir el impacto de las catástrofes naturales en la infraestructura, apoyarán planes de recuperación y ayudarán a generar un sistema de intercambio de experiencias y monitoreo de catástrofes. (COSIPLAN, 2012:12)

La primera metodología para la incorporación de la Gestión de Riesgos de Desastres en Infraestructura en la región fue desarrollada en septiembre de 2013. El año siguiente, se realizó una versión simplificada y se produjo el Manual de Usuario. Se identifican tres fases para incorporar la metodología (ver siguiente figura).

Figura N°2

Fases para la incorporación de la Gestión de Riesgos de Desastres en Infraestructura.



Fuente: COSIPLAN (2014:5)

3. Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres

El Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres de UNASUR se crea mediante Resolución UNASUR/CMRE/RESOLUCION/N°4/2013 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en Paramaribo, el 29 de agosto de 2013. Esta instancia tiene como objetivo la gestión integral del riesgo de desastres, a través de políticas, estrategias, planes y actividades en estimación, prevención, reducción del riesgo, preparación y respuesta a desastres, asistencia humanitaria, rehabilitación y reconstrucción, así como la asistencia técnica e intercambio de experiencias en la materia. El grupo está integrado por los Altos Representantes de los Estados miembros vinculados a los sistemas nacionales de gestión de riesgos. Los objetivos específicos del GTANGRD son:

- a) Definir, a partir de las evaluaciones nacionales y los aportes de los Consejos Ministeriales de UNASUR, las capacidades, los riesgos y los desafíos comunes de los Estados Miembros en materia de gestión de riesgo de desastres.
- b) Desarrollar un glosario de términos que exprese una visión compartida.
- c) Promover la adopción de mecanismos y protocolos comunes que permitan una eficaz gestión de la asistencia humanitaria de los Estados Miembros en caso de desastres.
- d) Estudiar, en coordinación con la Secretaría General, la viabilidad técnica y operativa para establecer una plataforma destinada a compartir información, comunicaciones y operaciones utilizando el Centro de Comunicación e Información de la Secretaría.
- e) Contribuir a la adopción de políticas, estrategias y herramientas compartidas en materia de reducción del riesgo de desastres.
- f) Promover la Cooperación en la materia a través de programas, proyectos y otras acciones de cooperación sur-sur y triangular, de acuerdo a las normativas de UNASUR.
- g) Incentivar la investigación científica y tecnológica e integrar programas, proyectos y otras acciones del grupo.
- h) Promover el fortalecimiento de las capacidades y el establecimiento de mecanismos y sistemas comunes de seguimiento y evaluación de las acciones relacionadas a la reducción del riesgo de desastres originados por eventos naturales o inducidos por el ser humano en la región.
- i) Fomentar el desarrollo de programas de reducción del riesgo de desastres que permitan la disminución de los niveles de riesgo en las comunidades de la región, con un enfoque de manejo integral.
- j) Impulsar el desarrollo de una estrategia regional que promueva una cultura de prevención y resiliencia en las comunidades.
- k) Integrar en su programa de actividades los desarrollos alcanzados en la reducción de riesgos de desastres, por los Organismos Subregionales y los Estados miembros, a fin de evitar duplicidad de labores (UNASUR, 2015c).

El grupo a través de su Plan de Acción 2015-2019 (*ibídem*, 2015c), que fue aprobado en diciembre del 2015 por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, se plantea como objetivos estratégicos lo siguiente:

- a. Promover el fortalecimiento institucional en la GRD a través de la creación de capacidades e intercambio de experiencias a nivel regional, nacional y local.
- b. Fortalecer el desarrollo de capacidades en GRD basado en la ciencia y la tecnología, fomentando una cultura de prevención.
- c. Desarrollar sistemas de información para la conformación de redes de investigación.
- d. Promover la evaluación y monitores de riesgos, alerta temprana y planes específicos para la estimación, prevención y atención de desastres.
- e. Sensibilizar a la población fomentando una cultura de GRD y participación social.
- f. Promover la asistencia mutua.
- g. Institucionalizar y desarrollar la GRD y la adaptación al cambio climático incorporando e implementando en la planificación institucional y territorial para el desarrollo sostenible de las comunidades.
- h. Promover la alianza pública y privada en GRD.
- i. Contribuir de manera activa en procesos intergubernamentales e internacionales relacionados con la reducción del riesgo de desastres.
- j. Propender a la transversalización de la perspectiva de Gestión del Riesgo entre los diferentes Consejos o ámbitos de naturaleza permanente de UNASUR.

Asimismo, se plantea 22 líneas de acción:

1. Promoción de la asistencia técnica, el intercambio de expertos y la divulgación de experiencias exitosas.
2. Promoción y fortalecimiento de los mecanismos de cooperación regional, sur-sur, triangular y horizontal para la GRD.
3. Promoción de un marco jurídico e institucional regional que haga funcionar la atención de desastres y cooperación, entre otros, a través del Manual de Cooperación para la Asistencia Mutua frente a Desastres en Países de UNASUR.
4. Actualización, fortalecimiento y promoción de una base de datos de programas de pregrado y posgrado, información estadística e investigaciones relacionadas

- directamente con la GRD. Evaluar periódicamente los escenarios de riesgo compartidos y prospectar riesgos regionales.
5. Potenciar y promover el uso, consulta e intercambio para el fortalecimiento de plataformas de registro y consulta de eventos históricos sobre emergencias y desastres así como visores espaciotemporales del riesgo transfronterizo.
 6. Desarrollar una agenda regional de investigación científica sobre la gestión del riesgo, utilizando de base las amenazas y riesgos que resulten comunes contemplando la multiplicidad de perfiles de riesgos en la región.
 7. Promoción de la participación comunitaria de la GRD utilizando estrategias para el conocimiento, monitoreo, reporte, educación y comunicación del riesgo a nivel local. Fortalecer los procesos de GRD y participación de las comunidades limítrofes en procesos transfronterizos.
 8. Promoción y apoyo para el desarrollo de una estrategia regional de información y comunicación sobre GRD.
 9. Promoción de encuentros de desarrollo de estrategias de participación social y fortalecimiento de una cultura de GRD entre el sector público, privado y academia.
 10. Promoción de la incorporación de la GRD en el currículo educativo en todos los niveles.
 11. Desarrollo de lineamientos para la formulación de políticas públicas que sensibilicen y aseguren la participación de sectores sociales en situación de vulnerabilidad en las actividades relacionadas a la GRD.
 12. Desarrollo de una base de datos única regional de especialistas en el proceso de GRD.
 13. Informar sobre las capacidades de las entidades de coordinación de cada país el manejo de desastres y elaborar un catálogo de oferta de asistencia mutua por parte de cada país miembro.
 14. Formulación de una estrategia regional para la gestión del riesgo de desastres en Suramérica, tomando como base el Marco de Acción de Sendai 2015-2030, las estrategias y las políticas nacionales existentes.

15. Promoción e incorporación de las variables, riesgo y adaptación al cambio climático en los procesos de análisis costo-beneficio en la inversión pública y privada.
16. Impulso a políticas públicas y normativas que garanticen la seguridad de la infraestructura crítica, en particular escuelas y hospitales a la ocurrencia de desastres. Promover el concepto de “Escuelas Seguras”.
17. Promoción e impulso al establecimiento de mecanismos de protección financiera ante desastres.
18. Promoción de la GRD a nivel de gobiernos locales a través de la implementación de las recomendaciones internacionales existentes.
19. Promoción de la implementación de los 5 esenciales de la Alianza del Sector Privado para la Reducción del Riesgo de Desastre y la inversión resilientes, presentados en el marco de la Plataforma Global para la RRD de 2011 y 2013.
20. Participación en la implementación del Marco de Acción de Sendai 2015-2030 para la internalización y puesta en práctica en cada uno de los países miembros.
21. Participación en eventos y procesos internacionales relacionados a la temática (Por ejemplo: la Plataforma Regional de Reducción del Riesgo de Desastres, la Reunión Continental de Altas Autoridades para la implementación del Marco de Sendai, la Cumbre Humanitaria de Turquía, el Foro de Cooperación y Coordinación de Organismos Intergubernamentales para la Reducción del Riesgos de Desastres, entre otros).
22. Establecimiento de mecanismos de integración y complementación, que permitan articular los esfuerzos con perspectiva de Gestión de Riesgos existentes en los diferentes Consejos o ámbitos de naturaleza permanente de UNASUR (*ibídem*, 2015c).

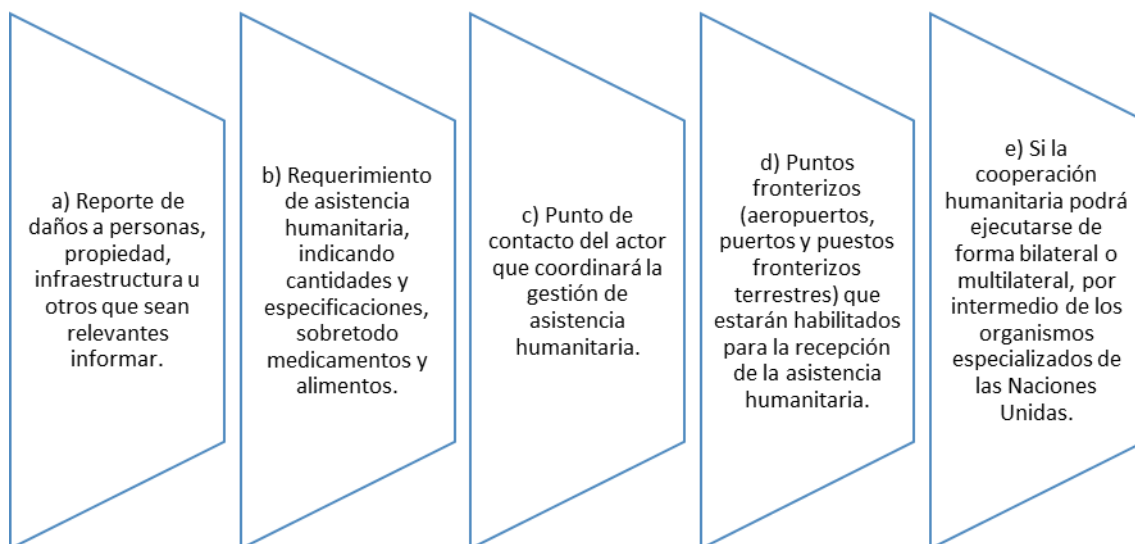
Con esto como un gran marco de trabajo, en el 2015, mediante resolución UNASUR/CMRE/RESOLUCION N° 023/2015, por decisión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores se aprueba el Manual de Cooperación para la Asistencia Mutua frente a Desastres en Países Miembros de UNASUR (UNASUR, 2015).

4. Manual de Cooperación para la Asistencia Mutua frente a Desastres en Países Miembros de UNASUR

El objetivo del Manual es formular, para los países miembros de UNASUR, procedimientos que faciliten y apoyen los mecanismos existentes, desde el punto de vista operativo, frente a situaciones de desastres que generen llamados de ayuda internacional. Lo relativo al llamamiento estará a cargo de las Cancillerías de cada uno de los países y a los organismos nacionales de gestión del riesgo de desastres. En los casos en que la emergencia que afecta a un Estado Miembro requiera de una reacción coordinada, la Presidencia Pro Témpore podrá hacer un llamamiento inicial unificado, en consulta con el Estado afectado, a todos los miembros de UNASUR, para activar cooperación de manera coordinada como una sola entidad. Para hacer una solicitud de asistencia y ayuda humanitaria se debe tener obligatoriamente ciertos datos, como detallado en la siguiente figura.

Figura N°3

Requisitos para hacer una solicitud de asistencia y ayuda humanitaria en UNASUR



Elaboración propia a partir de datos contenidos en el Manual (UNASUR, 2015).

El Manual contiene procedimientos y flujogramas a seguir, el primero se refiere cómo se debe hacer un llamamiento de ayuda internacional, el segundo especifica el envío y la recepción de la ayuda y el tercero la finalización de la asistencia. Siendo esto un ciclo

que inicia con la Declaratoria de un Estado Miembro y se mantiene hasta el fin del llamamiento.

CAPÍTULO 3

COOPERACIÓN SUR-SUR PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DE POLITICAS

1. Transversalización: Definición teórica y metodológica

La transversalización es una forma de pensamiento que se basa en la libertad de pensamiento y opinión, para superar las diferencias ideológicas de cualquier doctrina. No niega ni venera cualquier forma de pensamiento, sino que más bien busca un nexo común. Es un mecanismo que permite sacar a la luz los intereses colectivos por encima de los intereses propios.

Para desarrollar la transversalización, según la guía metodológica para la transversalización de los enfoques de interculturalidad y género en la formulación de proyectos (Ministerio de Ambiente, 2011), es necesario:

- Voluntad política expresada mediante un compromiso institucional;
- Asignación de recursos financieros, materiales y humanos;
- Acciones específicas -en el marco de las políticas de igualdad de oportunidades y acciones afirmativas;
- Acuerdo entre los actores implicados en el proceso de transversalización;
- Elaboración y difusión de herramientas de análisis y planificación adecuadas;
- Mayor información y conocimiento de las estructuras y mecanismos institucionales, datos e investigaciones que permitan realizar el análisis de las condiciones relacionadas con desigualdades y falta de oportunidades.

Bajo este tipo de pensamiento, los radicalismos no existen y más bien siempre se tenderá a alcanzar el beneficio común.

En ese sentido, la transversalización, según los entrevistados, se entiende como la capacidad que tiene el Grupo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres de transmitir, comunicar, discutir, generar, trascender la forma ideológica,

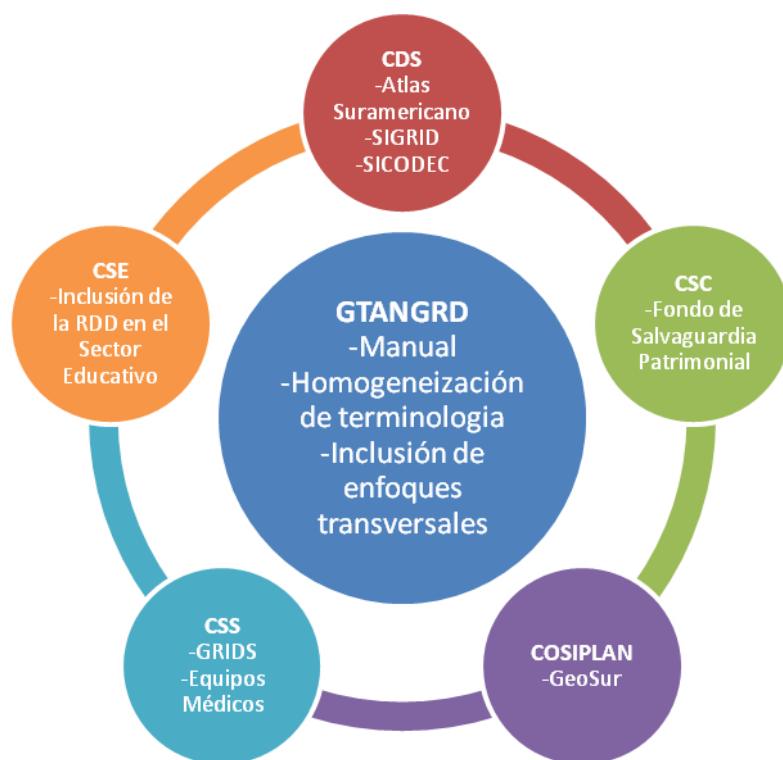
en cuanto a los avances e iniciativas que se generan a través de los distintos Consejos Sectoriales que intervienen en la temática que se derivan en políticas públicas que se generan dentro de un país y entre la región. Es así que la cooperación se fortalece a través esas políticas públicas que surgen de esta dinámica en la cual se comparten experiencias y se activan protocolos para la ayuda mutua en caso de una emergencia. Se trata, entonces, de una confluencia de esfuerzos en infraestructura, defensa, salud, protección al patrimonio cultural, acciones para la prevención en educación, derechos humanos, género, entre otros.

2. Taller de Transversalización de las Gestión del Riesgo de Desastres en UNASUR.

El taller tuvo lugar, los días 21 y 22 de julio de 2016, en la Sede de la Secretaría General de UNASUR y fue organizado por el Grupo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y la Dirección de Seguridad Ciudadana y Justicia. Dicho evento contó con representantes de los Consejos Sectoriales de Defensa, Infraestructura y Planeamiento, Cultura, Educación y Salud. Adicionalmente, intervinieron la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos de Ecuador, Susana Dueñas y el Presidente del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades de Ecuador, Xavier Torres.

Figura N°4

Transversalización de la Gestión del Riesgo en UNASUR



Elaboración propia.

Durante los dos días de taller se analizaron los avances y perspectivas a futuro de los Consejos que desarrollan la temática. Como lo muestra la figura anterior, los Consejos Sectoriales tienen iniciativas desarrolladas al interior y se comprometieron a la socialización de dicha información para que las acciones a futuro en la materia sean coherentes y tengan una armonización para evitar la duplicidad de esfuerzos.

En las entrevistas realizadas a los expertos se manifestó que se debe trabajar de forma conjunta la metodología y sistematización de instrumentos transversales a todos los consejos. Se expresó también la necesidad de tener una oficina de coordinación permanente para la atención de la emergencia. Para alcanzar los objetivos planteados es necesario homogeneizar conceptos y terminologías, la creación de protocolos y manuales. Otra iniciativa que surgió de esta reunión fue la creación de una plataforma de socialización de trabajos y productos de cada consejo. Adicionalmente, se identificó la necesidad de levantar un diagnóstico de las actividades realizadas y por hacer.

- **Entrevistas a expertos**

Las entrevistas se realizaron en el marco del Taller de Transversalización de la Gestión de Riesgos de Desastres en UNASUR, evento que tuvo lugar el 21 y 22 de julio de 2016. Dichas entrevistas cualitativas fueron de carácter estructuradas en torno a cinco preguntas:

- 1.- ¿Cuál es la importancia del GTANGRD para la región y para la cooperación?
- 2.- En cuánto a cooperación sur-sur, ¿cómo las políticas que se generan a partir de las discusiones del GTANGRD son adoptadas por los países miembros de UNASUR?
- 3.- ¿Cómo se puede realizar una transversalización efectiva de políticas en cuanto a desastres dentro de la región para que sea una propuesta a largo plazo?
- 4.- ¿Cuáles serían los mecanismos de cooperación para fortalecer la propuesta regional? ¿Cómo se puede medir el nivel de impacto del Manual de Cooperación para la asistencia mutua frente a desastres en los países miembros de UNASUR?
- 5.- ¿Cuáles son las fortalezas de su país/UNASUR en cuanto a cooperación sur-sur frente a desastres? ¿Qué ha podido compartir, colaborar e incorporar?

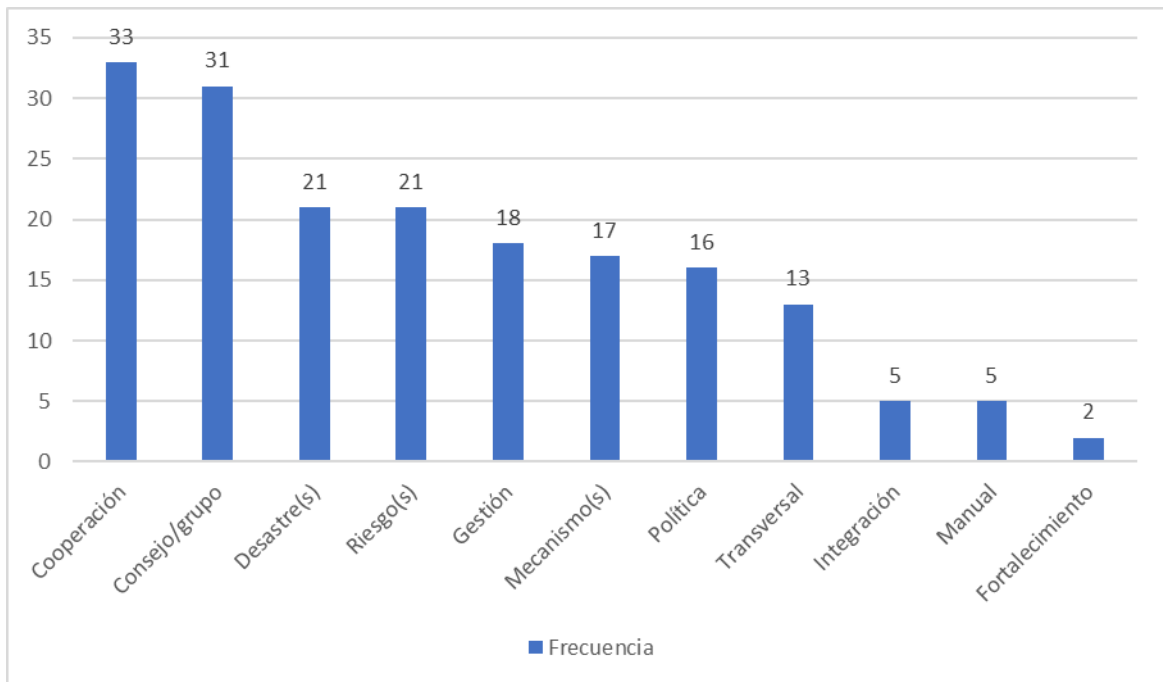
Los entrevistados fueron informantes clave, quienes corresponden a los países miembros de UNASUR y trabajan en torno a la temática.

En el caso del investigador, es un investigador privilegiado al encontrarse realizando una pasantía en el organismo internacional.

En consideración a lo mencionado previamente, se procede a presentar los resultados de las entrevistas:

Figura 5.

Distribución de palabras clave



Elaboración propia.

A partir de las ocho entrevistas realizadas, se ha identificado la frecuencia de la repetición de palabras claves como lo menciona la figura anterior. En el caso de cooperación, los informantes clave, coinciden en varias de sus intervenciones que es una acción que se realiza y promueve dentro de la Organización, a través del Grupo. A partir del análisis de estos datos, se extrajo cuatro secciones de contenido que son: Cooperación Sur-Sur, Consejos/Grupos de Trabajo, Desastres/Riesgos/Amenazas y Políticas Públicas/Transversalización. Como lo ilustra la Figura 6. se hizo una codificación analítica, con extractos de las intervenciones de los expertos y atribuyendo significados a las secciones identificadas.

Figura 6.

Codificación analítica de entrevistas a expertos.

Segmentos	Contenidos	Significados
“El GTANGRD es un espacio político en donde la cooperación se da de manera horizontal y es	1. Cooperación Sur-Sur	La Cooperación Sur-Sur se da de manera horizontal, en base a intereses comunes y que se

<p>adoptada al interior por cada uno de sus miembros”.</p> <p>“...la conformación de una oficina permanente en UNASUR ante una respuesta frente a desastres, este es un instrumento que fortalece la cooperación sin duda alguna”.</p> <p>“...El grupo a más de ser una herramienta para promover acciones también es un resultado del esfuerzo de la cooperación entre los países miembros de UNASUR”.</p> <p>“..la cooperación sur- sur parte de una base de intereses comunes, mismas necesidades y un mismo sentido”</p> <p>“UNASUR recoge la mirada de una integración que se fundamenta en la cooperación”.</p>		<p>cristaliza a través de la adopción de políticas públicas al interior de los Estados miembros de UNASUR. La CSS, se fortalece a través de la institucionalidad como el GTANGRD y la propuesta de conformación de una oficina permanente que atienda las emergencias a nivel regional.</p>
<p>“UNASUR tiene 12 consejos pero al crear un grupo de trabajo es darle relevancia a un tema para el proceso de integración”.</p> <p>“El grupo a raíz de esto (la necesidad de tener acciones conjuntas) ha hecho un llamado a los consejos sectoriales concretamente a COSIPLAN, defensa, salud, educación y cultura para levantar una matriz de transversalización de las acciones que cada uno de ellos</p>	<p>2. Consejos / Grupos de Trabajo</p>	<p>El GTANGRD se crea ante la necesidad de tomar acciones conjuntas para la gestión de riesgos en la región y está compuesto por los responsables al más alto nivel en materia de gestión de riesgos de cada uno de los países miembros. El grupo es el responsable de levantar una matriz y articular el trabajo en la temática con el COSIPLAN, Consejo de Defensa, Consejo de Salud, Consejo de Educación y</p>

<p>tiene frente a la temática”.</p> <p>“...las iniciativas de algunos consejos no significa necesariamente que se está avanzando de una manera coordinada...”</p> <p>“En el grupo participan los responsables del tema al más alto nivel en cada uno de los países en la unión, los cuales toman las decisiones más importantes en materia de gestión de riesgo lo cual garantiza que si se alcanzan consensos son los responsables de asumirlos, razón por la cual se da un seguimiento a las políticas trazadas”.</p>		<p>Consejo de Cultura; de manera que las iniciativas de cada Consejo en cuanto a la respuesta frente al desastre sea una acción coordinada y coherente.</p>
<p>“...existe la necesidad de generar un documento de respuesta conjunta ante los desastres que particularmente en la región están fuertemente influenciados por causas hidrometeorológicas y geológicas...”</p> <p>“Al no tener fronteras los desastres, se debe abordar dicha amenaza de manera integral no sólo al interno de cada país sino de una manera también bilateral y multilateral”.</p> <p>“Es importante que todos nos reunamos para tratar la temática y hagamos un trabajo conjunto,</p>	<p>3. Desastres / Riesgos / Amenazas</p>	<p>La región suramericana está fuertemente influenciada por causas hidrometeorológicas y geológicas. Al no existir fronteras frente a desastres, es necesario abordar la temática de una manera integral a un nivel multilateral. Siempre procurando reducir los efectos que estos eventos producen.</p>

<p>estas reuniones nos motivan y presionan a alcanzar ese objetivo en común que es la reducción de la amenaza”.</p>		
<p>“Aquí a diferencia de otras políticas es que aquí no hay forma de prever ni de establecer cronogramas simplemente hay que programar en la incertidumbre”.</p> <p>“Para tener una transversalización efectiva de políticas, es necesario mantener una comunicación, información, reuniones, instruirse mutuamente, saber lo que hacemos y lo que tenemos que hacer. Debe haber un sistema, protocolos, autoridad y una vía clara de las relaciones para que no se quede en la retórica”.</p> <p>“El grupo es el responsable de transversalizar los avances generados a partir de los Consejos y posicionar esos avances en el más alto nivel”.</p>	<p>4.Políticas Públicas / Transversalización</p>	<p>El GTANGRD es el responsable de la transversalización efectiva de temas para la adopción de políticas en los países miembros, en cuanto a los avances generados a partir de los Consejos y posicionar esos avances en el más alto nivel. Para ello es necesario mantener una comunicación clara y directa, compartir información, establecer reuniones. Debe haber un sistema, protocolos, autoridad y una vía clara de las relaciones para que no se quede en la retórica. Las políticas deben ser oportunas y los mecanismos actuar efectivamente.</p>

Elaboración propia.

A partir de este análisis, la hipótesis planteada fue comprobada, se fortalece la cooperación sur-sur de los países miembros de UNASUR mediante la aplicación de políticas públicas desde la transversalización de la gestión integral de riesgos de desastres en las instancias de UNASUR que trabajan en la temática.

3. Impacto de la cooperación frente a desastres en la región

Según los entrevistados, aún no se puede medir el impacto. Sin embargo, se pueden hacer valoraciones a partir de los tiempos de respuesta, la efectividad de la actuación del equipo técnico en territorio, el desplazamiento de ayuda humanitaria, el levantamiento de información acerca de los recursos materiales y de talento humano en la región, la ejecución de un fondo de iniciativa común y los tiempos de recuperación post-desastre. Para ello es muy importante realizar un monitoreo constante y manejar la estadística en una línea de tiempo.

4. Perspectivas a futuro de la Gestión de Riesgos de UNASUR.

Según el Secretario General de UNASUR, se plantea, en un corto plazo, la creación de centros de acopio regionales ubicados en la Secretaría General, la activación de una fuerza de tarea regional y el establecimiento de una oficina de coordinación regional en materia de desastres. Según los entrevistados, la etapa, en que los esfuerzos regionales se encuentran, aún es inicial. Falta mucho por hacer y transversalizar entre los Consejos para alcanzar lo planteado en Sendai. Hay que dar un salto cualitativo, como lo menciona el Director de Seguridad Ciudadana y Justicia, para alcanzar una cooperación multilateral en materia de riesgos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los países miembros de UNASUR manifiestan su interés en el trabajo enfocado en la reducción del riesgo de desastres. Los esfuerzos iniciados por los Consejos Sectoriales son una manifestación de la Cooperación Sur-Sur, es por eso que, para alcanzar una transversalización de políticas, el GTANGRD debe hacer un levantamiento de información y coordinar estrechamente con los Consejos, la Secretaría General y la asesoría de Naciones Unidas para alcanzar una labor integral.

De manera particular, se comprobó la hipótesis de que la Cooperación Sur-Sur se fortalece entre los Estados Miembros mediante la aplicación de políticas públicas al más alto nivel, desde la transversalización de la gestión integral de riesgos de desastres en las instancias de UNASUR que trabajan en la temática. La acción de la CSS profundiza la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación que surgen en la discusión de los Consejos de infraestructura, salud, defensa, cultura y educación coordinados con el GTANGRD y la Secretaría General de UNASUR.

Políticamente, la gestión de riesgos es una temática que no genera resistencia entre los Estados Miembros, sino que más bien crea vínculos y solidaridad entre ellos. Ante la naturaleza propia y la influencia a la que está expuesta la región, las acciones a tomar deben ser tomadas en conjunto de manera constructiva. En este sentido, lo que resulta necesario para poner en marcha el Manual de Cooperación es operativizarlo.

Los entrevistados, por su parte, coincidieron que para alcanzar una transversalización que sea ágil y efectiva frente a una emergencia se considera de gran importancia la creación de una oficina regional que tenga sede en la Secretaría General de UNASUR. Asimismo, se considera fundamental el establecimiento de tiempos para el trabajo en coordinación con los países miembros para el enriquecimiento de la plataforma del Atlas Suramericano, la Red de Salud, el GeoSur de COSIPLAN, la inclusión de la gestión del riesgo en las mallas curriculares educativas y el trabajo constante con la

comunidad para desarrollar habilidades resilientes. Es necesario de igual manera, elaborar protocolos adaptados a la región con estrategias que nazcan desde los países miembros.

Para un avance sustantivo, se deben establecer fórmulas de medición para la evaluación del trabajo realizado y por realizar; esta actividad se puede iniciar con la experiencia del terremoto de Ecuador del 2016 y con la estrategia que se está desarrollando a nivel regional, para ello también es esencial aumentar la confianza de los gobiernos en la institucionalidad y la efectividad que se pueda alcanzar a través de ella. La labor más importante es al interno de cada país, es, por ello, una gran responsabilidad estatal hacer sociedades cada vez más resilientes y preparadas para las adversidades.

Finalmente, se sugiere al Grupo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo trabajar conjunta y periódicamente con los cinco consejos, la Secretaría General, la asesoría de Naciones Unidas y adicionalmente, con el recién conformado Grupo de Altas Autoridades en Cooperación Sur-Sur. No se debe esperar a que exista un desastre para empezar a actuar como lo mencionaron el Secretario General y el Presidente Rafael Correa.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

CEPAL (2014). *Manual para la evaluación de desastres*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Hyogo; *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres*. Recuperado el 05/04/2017 de <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>

Consejo de Salud Suramericano (2012). Resolución 004 para la Creación de la Red de Gestión de Riesgos y Mitigación de Desastres. Recuperado el 10/04/2017 de [http://www.isags-UNASUR.org/uploads/biblioteca/1/bb\[494\]ling\[2\]anx\[1502\].pdf](http://www.isags-UNASUR.org/uploads/biblioteca/1/bb[494]ling[2]anx[1502].pdf)

COSIPLAN (2009). *Estatuto*. Quito: UNASUR.

COSIPLAN (2012). *Plan de Acción Estratégico 2012-2022*. Brasilia: UNASUR.

COSIPLAN (2014). *Metodología para incorporar la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD) en los proyectos de infraestructura de Integración Regional. Manual del Usuario*. Montevideo: UNASUR. Recuperado el 12/06/2017 de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Manual_Analisis_riesgo_Versi%C3%B3n_para_aplicaci%C3%B3n_piloto.pdf

ISAGS – UNASUR (2017). Página Oficial. <http://www.isags-UNASUR.org/index.php?lg=2>

Ministerio de Ambiente (2011). *Guía metodológica para la transversalización de los enfoques de interculturalidad y género en la formulación de los proyectos*. Quito: MAE. Recuperado el 10/07/2017 de http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/METODOLOGIA_30_julio1.pdf

Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2016). *Asistencia recíproca y ayuda humanitaria en catástrofes es probado en Ejercicio UNASUR VI*. Recuperado el 05/04/2017 de <http://www.defensa.cl/noticias/asistencia-reciproca-y-ayuda-humanitaria-en-catastrofes-es-probado-en-ejercicio-UNASUR-vi/>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2016). *De la UNASUR llegó el mayor número de porcentaje de la ayuda humanitaria para la emergencia*. Portoviejo: MREMH. Recuperado el 15/04/2017 de <http://www.cancilleria.gob.ec/de-la-UNASUR-llego-el-mayor-porcentaje-de-la-ayuda-humanitaria-para-la-emergencia/>

Naciones Unidas (1978). *Plan de Acción de Buenos Aires*. Buenos Aires: Organización de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2010). Resolución adoptada por la Asamblea General en diciembre 2009. *Documento Final de Nairobi del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur*. Nairobi: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/222

Naciones Unidas (2012). *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/HLC%20Reports/Framework%20of%20Operational%20Guidelines_all%20languages/SSC%2017_3S.pdf

Naciones Unidas (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Sendai: Organización de las Naciones Unidas.

SETECI (2015). *Diccionario de Cooperación Internacional*. Quito: Ecuador.

UNASUR (2008a). *Decisión para el establecimiento del Consejo de Salud Suramericano de la UNASUR*. Salvador de Bahía: UNASUR.

UNASUR (2008b). *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano*. Santiago: UNASUR.

UNASUR (2008c). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Quito: UNASUR,

UNASUR (2012). *Estatuto del Consejo Suramericano de Cultura*. Lima: UNASUR.

UNASUR (2013). *Resolución N°4 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores mediante la cual se crea el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo*. Paramaribo: UNASUR,

UNASUR (2015a). *Resolución 021 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores mediante la cual se crea el Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur-Sur*. Montevideo: UNASUR,

UNASUR (2015b). *Resolución 023 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores mediante la cual se aprueba el Manual de Cooperación para la Asistencia Mutua frente a Desastres en Países Miembros de UNASUR GTANGRD*. Montevideo: UNASUR,

UNASUR (2015c). *Resolución 022 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores mediante la cual se aprueba el Plan de Acción 2015-2019 del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GTANGRD)*. Montevideo: UNASUR,

UNASUR (2017). Página oficial. Consejos Ministeriales y Sectoriales.

<http://www.UNASURsg.org/es/consejos/consejos-ministeriales-y-sectoriales>

UNISDR (2015). *Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Suramericana para la Reducción del Riesgo de Desastres*. Montevideo: UNASUR,

ANEXOS

Ernesto Samper

Secretario General de UNASUR

1.- ¿Cuál es la importancia del GTANGRD para la región y para la cooperación?

La UNASUR nace como una propuesta política, que busca el manejo integral de varios temas. Un ejemplo de ello es la creación del grupo de trabajo para la atención de desastres. Hace unos meses se alcanzó el consenso alrededor del Manual de Cooperación que fue liderado por Chile durante varios años y que incluye esencialmente un conjunto de propuestas y respuestas para el tratamiento del riesgo. Esto hace que el grupo actué de manera coordinada frente a una eventualidad de desastres naturales que afectan constantemente a la región y también las normatividades que tienen que ver con la acción nacional y el apoyo, la solidaridad a nivel regional. El grupo a raíz de esto ha hecho un llamado a los consejos sectoriales concretamente a COSIPLAN, defensa, salud, educación y cultura para levantar una matriz de transversalización de las acciones que cada uno de ellos tiene frente a la temática.

2.- En cuánto a cooperación sur-sur, ¿cómo las políticas que se generan a partir de las discusiones del GTANGRD son adoptadas por los países miembros de UNASUR?

En el grupo participan los responsables del tema al más alto nivel en cada uno de los países en la unión, son las 12 personas que toman las decisiones más importantes en materia de gestión de riesgo lo cual garantiza que si se alcanzan consensos son los responsables de asumirlos, razón por la cual se da un seguimiento a las políticas trazadas. En segundo lugar, se están creando mecanismos mucho más efectivos de transversalización como por ejemplo, el establecimiento de centros de acopio regional para apoyo en cualquier tipo de desastre en la Sede, de igual manera está prevista la conformación de una fuerza de tarea compuesta por las fuerzas armadas suramericanas para generar respuestas coordinadas por los Ministerios de Defensa para llegar con los primeros auxilios que se necesiten en las zonas de ocurrencia del desastre. En fin, ya estamos estructurando toda una política regional con la ayuda de Naciones Unidas y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

3.- ¿Cómo se puede realizar una transversalización efectiva de políticas en cuanto a desastres dentro de la región para que sea una propuesta a largo plazo?

Es sobre todo un tema de encontrar mecanismos de coordinación en emergencia, para la atención en las primeras manifestaciones en un desastre, hasta mecanismos de coordinación permanente. Aquí a diferencia de otras políticas es que aquí no hay forma de prever ni de establecer cronogramas simplemente hay que programar en la incertidumbre. Es decir, qué hacer en caso de que se presente un desastre sin saber dónde este va a ocurrir y que efectos va a tener. Es estar preparados, eso es lo que incluye y en lo que trabaja el Grupo de Altas Autoridades para la Gestión del Riesgo. El Presidente Correa por ejemplo ha insistido mucho en que exista una oficina de coordinación aquí en UNASUR y es una buena idea.

4.- ¿Cuáles serían los mecanismos de cooperación para fortalecer la propuesta regional? ¿Cómo se puede medir el nivel de impacto del Manual de Cooperación para la asistencia mutua frente a desastres en los países miembros de UNASUR?

Algunos de los mecanismos son los centros de acopio, la fuerza de tarea regional con desplazamiento aéreo y terrestre, la existencia de una oficina de coordinación para la atención de desastres en la sede de la Secretaría General con jurisdicción en toda la región y con coordinación de todos los países desde Quito, son mecanismos que están empezando a funcionar en esa dirección.

El Manual aún no ha empezado a funcionar, es una gestión que se consensuó hace pocos meses, aun no se puede medir el impacto pero lo que sí se puede asegurar es que en el manual están contenidas el mayor número posible de recomendaciones prácticas de personas que han trabajado durante muchos años en atención de desastres. O sea, de alguna manera, es un catálogo de buenas prácticas hasta el momento.

5.- ¿Cuáles son las fortalezas de UNASUR en cuanto a cooperación sur-sur frente a desastres? ¿Qué ha podido compartir, colaborar e incorporar?

Hasta ahora estamos estableciendo un nivel de cooperación horizontal Sur-Sur, como te decía, pero seguramente este tema de manejo de desastres como el manejo o la construcción de sistemas electorales democráticos van a ser materia de esta acción combinada de cooperación. En muchos casos, tan grave como los desastres mismos, son los desastres del mal manejo de desastres. Por esa razón, el buen manejo de los

desastres es la mejor respuesta, entre más existe un manejo coordinado pertinente oportuno, mayores resultados se consiguen.

David Álvarez

Director de Seguridad Ciudadana y Justicia de UNASUR

1.- ¿Cuál es la importancia del GTANGRD para la región y para la cooperación?

La importancia es que proviene de la evaluación que hicieron los países en la región, de considerar que la gestión de desastres es un tema de importancia para llegar a acuerdos regionales y llevar adelante iniciativas comunes. UNASUR tiene 12 consejos pero al crear un grupo de trabajo es darle relevancia a un tema para el proceso de integración. Este grupo fue inicialmente provisorio pero finalmente se estableció como permanente, lo que refuerza la idea de que este es el espacio adecuado para avanzar y prevenir los desastres.

En cuanto a la cooperación, UNASUR nace como proyecto político, las iniciativas que nacen de acá se ven en proyectos específicos. No como una generalidad, y ciertamente es distinta a un tipo de cooperación clásica. El GTANGRD es un espacio político en donde la cooperación se da de manera horizontal y es adoptada al interior por cada uno de sus miembros.

Se pueden ver algunos avances sustantivos hasta llegar a un Manual, para mí, ese documento es un primer paso en el cual aún hay mucho por trabajar. Dentro de la región, todos los países quieren trabajar en la temática, es un tema que genera poca controversia entre ellos y quieren apoyar para el fortalecimiento de ello. Con esto como base, el manual y la voluntad permiten que se establezcan estándares, protocolos y estrategias para actuar. Sin embargo, aún no se ha podido elevar esto a una cooperación multilateral, siguen siendo acciones bilaterales pero dentro de un marco regional. Es por esto que aún es insuficiente, existe la necesidad de generar un documento de respuesta conjunta ante los desastres que particularmente en la región están fuertemente influenciados por causas hidrometeorológicas y geológicas.

A veces los países tienen planes nacionales sin embargo puede colapsar la capacidad que los mismos tienen, ahí interviene directamente la ayuda internacional y la misma puede ser crucial si se la gestiona correctamente. Es importante, porque a partir de este grupo se van a generar lineamientos a futuro, de hecho ahora se está discutiendo acerca

de la conformación de una oficina permanente en UNASUR ante una respuesta frente a desastres, este es un instrumento que fortalece la cooperación sin duda alguna.

2.- En cuánto a cooperación sur-sur, ¿cómo las políticas que se generan a partir de las discusiones del GTANGRD son adoptadas por los países miembros de UNASUR?

Es una pregunta que está relacionada con la anterior, este es el espacio donde se discuten las formas, los instrumentos y las estrategias para alcanzar una cooperación. El manual establece líneas a seguir, si no existiera de igual manera lo hay, pero permite llegar a una línea común entre los países miembros. Chile por ejemplo está preparado ante riesgos geológicos y comparte su experiencia con los demás países miembros, esto es cooperación, a pesar de que no esté estructurada como tal es una forma de hacerlo a través de las agencias de cooperación. La perspectiva que da el GTANGRD es que esas relaciones que se dan de manera bilateral, se puedan dar de manera multilateral a nivel regional. Nosotros una vez al año realizamos un simulacro y se invita a todos los países, eso permite compartir y que los países estén en la misma sintonía. Aún hay mucho por hacer, aún hay cosas que están en sus primeros pasos, aún hay que fortalecerlos y desarrollarlos.

Es por eso la importancia de la oficina, la función que esta tendría sería localizar los recursos que nos ayuden a responder efectivamente a una emergencia. Es decir, una de las ideas es que esta oficina mantenga un listado y una localización de recursos para una rápida actuación y una cooperación entre los países.

3.- ¿Cómo se puede realizar una transversalización efectiva de políticas en cuanto a desastres dentro de la región para que sea una propuesta a largo plazo?

Comunicación. Los países deben comunicarse y coordinarse entre sí, entre sus agencias y al interior de cada uno de manera institucional. Hay que identificar las particularidades y comunicarlas en términos de gestión de riesgo. Es claro que esto aún es débil, en UNASUR, al realizar el seminario de transversalización de la gestión del riesgo del cual fuiste parte, nos mostró que las iniciativas de algunos consejos no significa necesariamente que se está avanzando de una manera coordinada, se trabajar aisladamente y en algunos casos se quiere llegar antes que otro al desastre. Esto es algo que se debe mejorar claramente, y algunas vías pueden ser simples como por ejemplo, mantener una plataforma en donde se enriquezca los datos y los avances de los consejos, manteniendo una coherencia de los objetivos que nos planteamos. Hoy con la

capacidad tecnológica que existe, no hay excusas para no apoyar, avanzar y trabajar coherentemente.

4.- ¿Cuáles serían los mecanismos de cooperación para fortalecer la propuesta regional? ¿Cómo se puede medir el nivel de impacto del Manual de Cooperación para la asistencia mutua frente a desastres en los países miembros de UNASUR?

El impacto se puede medir únicamente cuando se genere una emergencia, esto es algo que no queremos evidentemente pero para lo cual debemos estar preparados. Sin embargo, es inevitable, sabemos que vivimos en una zona que está fuertemente influenciada por el cinturón de fuego del pacífico, cambios de temperatura en el mar que generan inundaciones o sequías, vectores que esparcen enfermedades, entonces tenemos que estar preparados. Cuando un país enfrenta una emergencia se puede ver la manifestación de los países miembros, podemos ser mucho más efectivos y eficientes si damos un paso hacia adelante. Con esto dicho, podríamos medir de algunas fórmulas, con tiempo, efectividad, gestión, comunicación, tomando como referencia al Manual. Ahora si por ejemplo hay una oficina que está constantemente monitoreando, a través de un llamado internacional de un país, se pueden movilizar los medios para la ayuda mucho más eficazmente. Siempre hay que tener presente que estas acciones deben estar atadas a la capacidad propia de un Estados de atender su propia emergencia y la aceptación que el mismo debe generar a partir de un llamado internacional, aquí es donde debemos aumentar la confianza y la solidaridad entre los miembros.

5.- ¿Cuáles son las fortalezas de UNASUR en cuanto a cooperación sur-sur frente a desastres? ¿Qué ha podido compartir, colaborar e incorporar?

Aun no existe una capacidad de actuación, simplemente una capacidad de articular políticas entre los miembros. Se espera articular en un futuro una respuesta conjunta para una actuación regional.

Fernando Traversa

Director del Sistema Nacional de Emergencias de Uruguay – Representante de Uruguay en el GTANGRD

1.- ¿Cuál es la importancia del GTANGRD para la región y para la cooperación?

La creación del GTANGRD supone la identificación del más alto nivel político de entender que es un tema importante a ser trabajado de manera integral. El grupo es el

responsable de transversalizar los avances generados a partir de los Consejos y posicionar esos avances en el más alto nivel. Es un grupo nuevo dentro de la estructura de la Unión, ha tenido sus primeros pasos y la instancia en la que nos encontramos es muy importante porque nos permitió unificar los procesos que los consejos sectoriales vienen desarrollando en materia de gestión de riesgos y nos da la posibilidad de aunar criterios de hacia dónde queremos ir. Es así una necesidad del grupo la construcción de una estrategia suramericana de gestión de riesgos en conjunto con representantes de cada uno de los grupos que intervienen en la temática y en donde la Secretaría General juega un papel muy importante como asesoría técnica y apoyo para garantizar los avances y esfuerzos.

En cuanto a la Cooperación, el grupo como tal es un mecanismo de cooperación sur-sur, porque en él se comparte conocimiento sobre la temática, respuestas ante desastres y a la vez es un mecanismo de creación de institucionalidad dentro de la región. Todos los países miembros aprobamos en Sendai unos lineamientos para los próximos 15 años para la reducción del riesgo de desastres pero para poder alcanzar una concordancia se requiere una institucionalidad. Esto tiene tres claves: 1. Creación del grupo. 2. Nuclear todas las capacidades. 3. Desarrollar una estrategia. La cooperación sur-sur es ya parte de este proceso desde la educación o el manejo de respuesta ante los riesgos, por eso hay que pensar en términos de cooperación de manera interna pero también eventualmente en una cooperación con otras regiones en la materia.

El grupo a más de ser una herramienta para promover acciones también es un resultado del esfuerzo de la cooperación entre los países miembros de UNASUR.

2.- En cuánto a cooperación sur-sur, ¿cómo las políticas que se generan a partir de las discusiones del GTANGRD son adoptadas por los países miembros de UNASUR?

El grupo se conforma a partir de la máxima autoridad en materia de gestión de riesgos de cada uno de los países miembros es entonces a través de este mecanismo de representatividad que cada país adopte los lineamientos en los que se va trabajando de manera conjunta. Porque la máxima autoridad es la que traslada la información a cada país y es quien garantiza el debido proceso político en cada país, por ejemplo en Uruguay tenemos el Sistema Nacional de Emergencias en tanto condición sistémica, la presidencia es la responsable de la coordinación de ese sistema y cada uno de los sectores dependiendo de la naturaleza se encarga de transmitirlo a las partes

involucradas. Entonces hay una estructura con una Junta Nacional de Riesgos con el liderazgo del pro secretario de la Presidencia, esta condición se expresa tanto en el gobierno nacional como en los departamentales y en los locales.

3.- ¿Cómo se puede realizar una transversalización efectiva de políticas en cuanto a desastres dentro de la región para que sea una propuesta a largo plazo?

Estamos trabajando en ello, tratando de construir un mecanismo que le dé continuidad a esta pretensión de toda la unión de colocar en el más alto nivel de su agenda política la temática de la gestión del riesgo y en ese sentido, el liderazgo del grupo de trabajo será muy importante para fortalecer este mecanismo que le dé continuidad, creo que la estrategia suramericana de gestión de riesgos va a ser de alguna manera el mecanismo que garantice a largo plazo una transversalización efectiva.

4.- ¿Cuáles serían los mecanismos de cooperación para fortalecer la propuesta regional? ¿Cómo se puede medir el nivel de impacto del Manual de Cooperación para la asistencia mutua frente a desastres en los países miembros de UNASUR?

Hay que trabajar en varios sentidos, en primer lugar la cooperación entre países, también en la inversión pública para garantizar estos procesos, el uso de fondos regionales para desarrollarlos, generación de condiciones para la aplicación a fondos internacionales. En realidad, el mecanismo que garantice la continuidad de este proceso tiene que ser mediante una estrategia que no puede estar desasociada de una propuesta de sustentabilidad de desarrollo a largo plazo.

5.- ¿Cuáles son las fortalezas de su país en cuanto a cooperación sur-sur frente a desastres? ¿Qué ha podido compartir, colaborar e incorporar?

Ya lo conteste, sin embargo, quiero acotar que Uruguay está en un proceso de transformarse de país receptor de cooperación para ser un país emisor de cooperación para ello tenemos una agencia de cooperación y estamos trabajando fuertemente en las líneas de cooperación sur-sur, triangular y creemos en las estructuras regionales como un ámbito también fortalecedor de la cooperación por tanto aplicamos la cooperación hacia el Uruguay y también promovemos la cooperación en la región.

Aura Emilia Fernández

Presidenta de Funvisis - CSC

1.- ¿Cuál es la importancia del GTANGRD para la región y para la cooperación?

Los trabajos que se hacen para la reducción del riesgo como cooperación entre las naciones que conforman la UNASUR son de suma importancia porque sabemos que las amenazas naturales no tienen fronteras. En este sentido, hay diversas experiencias en cada uno de los países y desde UNASUR este grupo de trabajo ha buscado unificar todos estos criterios para buscar una reducción de riesgos en base a la cooperación en la región.

2.- En cuánto a cooperación sur-sur, ¿cómo las políticas que se generan a partir de las discusiones del GTANGRD son adoptadas por los países miembros de UNASUR?

Es un trabajo que viene creciendo poco a poco, algunos consejos como Defensa y Salud tienen avances sustanciales en la materia sin embargo hay otros como Cultura y Educación que no han tocado todavía de manera transversal lo que es la gestión de riesgos y por lo tanto aún no se ha visto el impacto, sin embargo hay mucho por hacer y este taller nos expone a ello.

3.- ¿Cómo se puede realizar una transversalización efectiva de políticas en cuanto a desastres dentro de la región para que sea una propuesta a largo plazo?

Para que sea una propuesta a largo plazo, lo principal es hablar en un mismo lenguaje tanto de conceptos como de temas particulares de cada consejo que mantengan una concordancia desde una visión común. Uno de los mayores retos que tiene UNASUR es generar una visión común y proponer una estrategia que busque alcanzar esos objetivos a largo plazo a través de protocolos que generen un alto impacto.

4.- ¿Cuáles serían los mecanismos de cooperación para fortalecer la propuesta regional? ¿Cómo se puede medir el nivel de impacto del Manual de Cooperación para la asistencia mutua frente a desastres en los países miembros de UNASUR?

Cuando ocurre un evento adverso como el terremoto de Ecuador y se activan estos instrumentos es donde se puede ver precisamente cual es el impacto de los mismos. Sin embargo, desde mi perspectiva en el consejo de cultura no tengo mucha información que dar.

5.- ¿Cuáles son las fortalezas de su país en cuanto a cooperación sur-sur frente a desastres? ¿Qué ha podido compartir, colaborar e incorporar?

En Venezuela, tenemos experiencia en la preparación mediante la capacitación de comunidades y escuelas para la actuación en caso de una emergencia. De igual manera,

es importante el levantamiento nacional que tenemos respecto a las amenazas que tiene nuestro país.

Daniel Rodríguez

Coordinador de Investigaciones – Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED)

1.- ¿Cuál es la importancia del GTANGRD para la región y para la cooperación?

En primer lugar, la cooperación sur-sur parte de una base de intereses comunes, mismas necesidades y un mismo sentido eso de por si es central, distinto a lo que sucede en la cooperación norte-sur donde siempre hay una más grande y otro más chico y los intereses de unos sobrevivir y de otros enriquecerse de una manera desmesurada. En segundo lugar, la cooperación sur-sur lleva un grado de autonomía, es más que una capacidad que tiene el actor, es una disposición para definir su futuro en base a sus intereses propios, esto solo puede darse en una relación entre iguales, de forma simétrica.

Al no tener fronteras los desastres, se debe abordar dicha amenaza de manera integral no sólo al interno de cada país sino de una manera también multilateral entre varios Estados. Eso es lo que promueve el Grupo de Trabajo.

2.- En cuánto a cooperación sur-sur, ¿cómo las políticas que se generan a partir de las discusiones del GTANGRD son adoptadas por los países miembros de UNASUR?

Como se mencionaba en la reunión, se debe adoptar una posición constructivista y creo que en ese sentido, el grupo lo que hace es romper la inercia en la acción desde varios puntos de vista y las diversas experiencias se va construyendo un camino común.

3.- ¿Cómo se puede realizar una transversalización efectiva de políticas en cuanto a desastres dentro de la región para que sea una propuesta a largo plazo?

Diagnóstico común, cuales son los problemas que nos afectan a todos, identificación de estrategias comunes, creación de instancias institucionales y mecanismos operativos que permitan materializar esas estrategias para materializar las vulnerabilidades que se ven en un diagnóstico inicial.

4.- ¿Cuáles serían los mecanismos de cooperación para fortalecer la propuesta regional? ¿Cómo se puede medir el nivel de impacto del Manual de Cooperación para la asistencia mutua frente a desastres en los países miembros de UNASUR?

Al interior de cada país, para cooperar entre todos se debe tener mecanismos institucionales, eso es lo más importante. Por ejemplo, cuando un país envía ayuda a otro, eso se queda en frontera entonces los mecanismo institucionales a veces no permiten que la ayuda sea oportuna. Esto nos ha pasado de manera particular con Chile. Establecer una arquitectura institucional es el primer paso.

5.- ¿Cuáles son las fortalezas de su país en cuanto a cooperación sur-sur frente a desastres? ¿Qué ha podido compartir, colaborar e incorporar?

Se ha empezado un proceso de construcción común, el Manual es una prueba de ello. La principal fortaleza es el trabajo en base a las particularidades que cada país tiene y en enfoques que se basan en un tratamiento integral de la problemática.

William Martínez – PPT Venezuela GTANGRD

Viceministro

1.- ¿Cuál es la importancia del GTANGRD para la región y para la cooperación?

La importancia del GTANGRD está vinculada a muchos elementos, un ejemplo de ello es la transversalización y la convergencia. Desde el GTANGRD, en el 2015 se aprobó el plan de acción y el manual de asistencia mutua para construir una estrategia de gestión de riesgo bajo un modo de cooperación sur-sur. Para mí es muy importante la existencia del Grupo y el fortalecimiento del mismo. Nosotros como presidencia pro tempore promovemos la generación de una estrategia que no solo funcione a nivel de Suramérica sino que también sea un apoyo para el Caribe también. La idea de la transversalización es evitar duplicar esfuerzos y compartir los avances que cada país tiene en cada una de las amenazas. Y para esto se requiere también una potencialización y una inclusión de varios temas, como lo hemos hecho en este evento, las personas con discapacidad.

2.- En cuánto a cooperación sur-sur, ¿cómo las políticas que se generan a partir de las discusiones del GTANGRD son adoptadas por los países miembros de UNASUR?

Cuando asistimos a reuniones como esta en representación de nuestros países, de por sí es un rol de política pública y gobernanza. El hecho de que estemos acá es porque existe una voluntad de nuestros países y una preocupación en la temática, en base a una idea de cooperación. Nuestros países muestran un interés al enviarnos y nosotros por nuestra parte informamos y trabajamos para ello.

3.- ¿Cómo se puede realizar una transversalización efectiva de políticas en cuanto a desastres dentro de la región para que sea una propuesta a largo plazo?

Sencillo, con la inclusión y entender que se debe dar un cambio. En política pública, gobernanza y gestión de riesgo hay elementos en los cuales debemos trabajar de manera coordinada, estrategia y coyuntural para transversalizar y converger. Es importante que todos nos reunamos para tratar la temática y hagamos un trabajo conjunto, estas reuniones nos motivan y presionan a alcanzar ese objetivo en común que es la reducción de la amenaza.

4.- ¿Cuáles serían los mecanismos de cooperación para fortalecer la propuesta regional? ¿Cómo se puede medir el nivel de impacto del Manual de Cooperación para la asistencia mutua frente a desastres en los países miembros de UNASUR?

Los mecanismos de cooperación ya están en activados a través de la institucionalidad, lo que estamos ahora haciendo es activando el mecanismo para una acción coordinada.

5.- ¿Cuáles son las fortalezas de su país en cuanto a cooperación sur-sur frente a desastres? ¿Qué ha podido compartir, colaborar e incorporar?

Venezuela siempre ha tratado de aportar elementos importantes para la convergencia, para transversalizar y ser incluyentes. Al recibir la presidencia pro tempore lo hacemos de manera directa, debemos ir de la idea a la práctica. El Manual aún requiere una evaluación, una fortaleza y una activación a través de una estrategia tanto en simulacros pero también en la realidad. Lamentablemente, el terremoto de Ecuador nos puso a prueba y nos mostró que aún hay mucho por lo cual trabajar.

Rodolfo Gonzales

Ministerio de Defensa de Chile

1.- ¿Cuál es la importancia del GTANGRD para la región y para la cooperación?

La importancia de este grupo de trabajo, los hechos lo demuestran, es fundamental para nuestra región. Es el organismo que genera una normativa y regula todo un accionar, otorga políticas por los cuales los países se guían a través del Manual. Este documento es vinculante para todos los Consejos que trabajar la temática. El manual es un punto de partida para algo concreto. Los Consejos aún no están intercomunicados, no tienen una comunicación fluida y esta reunión de transversalización nos ayuda a mitigar esto, el

grupo es fundamental para la construcción de la institucionalidad que durante años se ha buscado.

2.- En cuánto a cooperación sur-sur, ¿cómo las políticas que se generan a partir de las discusiones del GTANGRD son adoptadas por los países miembros de UNASUR?

Son adoptadas de manera disímil por los miembros, en Chile nosotros nos tomamos muy en serio la temática, adoptamos las políticas que aquí se discuten, las aceptamos y las acatamos. El proceso es lento, requiere mucho esfuerzo y una voluntad real de los países.

3.- ¿Cómo se puede realizar una transversalización efectiva de políticas en cuanto a desastres dentro de la región para que sea una propuesta a largo plazo?

Para tener una transversalización efectiva de políticas, es necesario mantener una comunicación, información, reuniones, instruirse mutuamente, saber lo que hacemos y lo que tenemos que hacer. Debe haber un sistema, protocolos, autoridad y una vía clara de las relaciones para que no se quede en la retórica. En la mañana mencionaba acerca de la institucionalidad del consejo de defensa para establecer un protocolo en el cual se coordine de mejor manera los esfuerzos y los medios de la defensa en apoyo ante una catástrofe. Esto me parece que debe generalizarse y debe centrarse en una oficina para que sea mucho más efectiva.

4.- ¿Cuáles serían los mecanismos de cooperación para fortalecer la propuesta regional? ¿Cómo se puede medir el nivel de impacto del Manual de Cooperación para la asistencia mutua frente a desastres en los países miembros de UNASUR?

El nivel de impacto de podría medir a partir de una intencionalidad, ejercitarla, discutirla, compartirla y ver cómo funciona. Es difícil medir el nivel de impacto, nosotros hacemos esto en el consejo a través de ejercicios, ojala que nunca la tengamos que medir a través de la realidad.

5.- ¿Cuáles son las fortalezas de su país en cuanto a cooperación sur-sur frente a desastres? ¿Qué ha podido compartir, colaborar e incorporar?

Yo puedo hablar desde el punto de vista de la defensa, Chile tiene una gran experiencia, medios, métodos y profesionales. La fortaleza que Chile tiene proviene de su desgracia, esto nos hace expertos en ciertas temáticas y por ello lo compartimos para incorporarlo a nivel regional.

Susana Dueñas

Ministra – Secretaría de Gestión de Riesgos de Ecuador

1.- ¿Cuál es la importancia del GTANGRD para la región y para la cooperación?

Cuando nos planteamos en este espacio de integración, no podemos dejar de lado la transversalización de la gestión del riesgo. El grupo confluye con dos aristas, la voluntad política y la capacidad técnica al servicio de la región. Es el pasado, la gestión de riesgos era un tema alejado, hoy por los eventos adversos, UNASUR recoge la mirada de una integración que se fundamenta en la cooperación. Cuando hacemos una gestión real del riesgo es lo que nos permite si lo hacemos adecuadamente continuar con la vida misma de nuestros ciudadanos.

2.- En cuánto a cooperación sur-sur, ¿cómo las políticas que se generan a partir de las discusiones del GTANGRD son adoptadas por los países miembros de UNASUR?

Ese es el desafío, hay que hacer carne lo tratado. Los presentes estamos claros que UNASUR es un espacio que trabaja a través de los países miembros en territorio. Hoy tengo más confianza por los avances que se registran en los Consejos, el denominador común es avanzar en conjunto.

3.- ¿Cómo se puede realizar una transversalización efectiva de políticas en cuanto a desastres dentro de la región para que sea una propuesta a largo plazo?

A través de una política pública sólida y que sea socializada tanto con la sociedad como con los países hermanos. Es momento de actuar, de activar una estrategia regional que nos permita enfrentar a los eventos adversos no solo ahora sino al largo plazo.

4.- ¿Cuáles serían los mecanismos de cooperación para fortalecer la propuesta regional? ¿Cómo se puede medir el nivel de impacto del Manual de Cooperación para la asistencia mutua frente a desastres en los países miembros de UNASUR?

Primero una integración de una praxis profunda, donde la voluntad política tenga como raíces lo técnico, lo académico y lo investigativo. Creo que se han dado pasos muy importantes y aún hay mucho por hacer. Las políticas vienen desde la construcción social, desde la educación.

5.- ¿Cuáles son las fortalezas de su país en cuanto a cooperación sur-sur frente a desastres? ¿Qué ha podido compartir, colaborar e incorporar?

Ecuador, tiene la voluntad política. Tiene un gobierno que empuja fuertemente la propuesta y tiene también una base constitucional. Ecuador busca hacer tangible la

gestión de riesgo, para reducir las amenazas y busca una integración en la región para ello.