



UNIVERSIDAD DE CHILE
Instituto de Estudios Internacionales



EL PROYECTO KIZUNA (2015-2020), UN CASO EXITOSO DE COOPERACIÓN TRIANGULAR ENTRE CHILE Y JAPÓN.

The Kizuna Project (2015-2020), a successful case of triangular cooperation between Chile and Japan



Estudio de Caso para optar al grado de Magíster en Estudios del Desarrollo y Cooperación Internacional

29 DE OCTUBRE DE 2021

ESTUDIANTE: MARÍA JOSÉ GONZÁLEZ QUIROZ

PROFESOR GUÍA: EDUARDO CARREÑO LARA

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
1. CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	5
1. Situación problemática	5
2. Objetivos.....	7
3. Justificación de la Selección del Caso.....	8
4. Primicia de Trabajo.....	9
2. CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL	11
1. ¿Qué es el aprendizaje de políticas o <i>policy learning</i> ?.....	11
3. CAPÍTULO III: REDUCCION EL RIESGO DE DESASTRES: NOTAS PARA EL ANÁLISIS.....	20
1. Definiciones.....	20
2. Relacionando reducción del riesgo de desastres y desarrollo	25
3. Panorama internacional de la cooperación para la reducción del riesgo de desastres	31
4. CAPÍTULO IV: COOPERACION BILATERAL ENTRE CHILE Y JAPON ...	36
1. Antecedentes generales.....	36
2. Caracterización de la cooperación bilateral entre Chile y Japón	37
3. Caracterización de la cooperación en reducción del riesgo de desastres entre Chile y Japón	40
5. CAPÍTULO V: EL PROYECTO KIZUNA	43
1. Descripción del programa de capacitación de recursos humanos para Latinoamérica y el Caribe en reducción de riesgo de desastres – Proyecto Kizuna.....	43
2. Replicabilidad del aprendizaje: presentación del resultado de las entrevistas..	46
a) JICA	47
b) AGCID	49
c) ONEMI	52
d) CONAF	56
6. CAPÍTULO VI: REFLEXIONES FINALES	59
1. Oportunidades y desafíos para Chile como donante/oferente principal de cooperación en RRD hacia América latina y el Caribe	59
BIBLIOGRAFÍA	63

GLOSARIO

- UNDRR: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres
- OMM: Organización Meteorológica Mundial
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
- RRD: Reducción del Riesgo de Desastres
- CONAF: Corporación Nacional Forestal
- CIGIDEN: Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales
- ONEMI: Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública
- CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo
- OCDE:
- AGCID:
- GRD: Gestión del Riesgo de Desastres
- JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón
- AOD: Asistencia Oficial para el Desarrollo
- ISDR: Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres
- DIRDN: Decenio Internacional para la Reducción de Riesgo de Desastres Naturales
- UNISDR: Anterior Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres
- PIB: Producto Interno Bruto
- RAR: Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe
- PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- UNDRO: Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en caso de Desastres
- EIRD: Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgo de Desastres
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- MAH: Marco de Acción de Hyogo
- AGCI: Agencia Internacional de Cooperación Internacional
- CTPD: Cooperación Técnica para el Desarrollo
- CSS: Cooperación Sur-Sur
- JCPP: Japan-Chile Partnership Programme
- CONAMA: Comisión Nacional del Medio Ambiente
- IFOP: Instituto Nacional de Fomento Pesquero
- SIPAT: Sistema Integrado de Predicción de Alerta de Tsunami
- MOP: Ministerio de Obras Públicas
- MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- PUCV: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
- LAC: Latinoamérica y el Caribe
- SATREPS: “Proyecto de investigación para el mejoramiento de las tecnologías y el desarrollo de comunidades resilientes ante tsunamis”,

RESUMEN

Los desastres ocurren cuando tiene lugar un evento derivado de una amenaza natural (como terremotos, huracanes y tsunamis), cuyos perjudican a los asentamientos humanos que se ven afectados. Independiente del tipo de amenaza, todo desastre “natural” tiene un impacto negativo sobre el desarrollo de los países, especialmente aquellos menos adelantados y en vías de desarrollo. La reducción y gestión del riesgo deben adoptarse como estrategias de desarrollo que involucren a todos los actores relevantes, con el fin de evitar seguir construyendo riesgo y lograr que las naciones tengan las capacidades para responder adecuadamente a los desastres.

Desde la esfera multilateral se han impulsado varias agendas que apuntan a resolver esta problemática con un enfoque integral, centrado en las personas, donde la cooperación internacional es clave para ayudar en la construcción de capacidades de los Estados más vulnerables. Para que dicha cooperación sea efectiva, se debe elegir bien qué políticas y buenas prácticas extranjeras que sean posibles de adaptar al propio contexto nacional. Habiendo acumulado suficiente conocimiento, experticia y tecnología, los casos exitosos incluso replicar las lecciones aprendidas a terceros países.

Chile es un ejemplo de ello. Los años de cooperación japonesa, sumados a su experiencia con los desastres, justifican que Japón lo eligiera socio para entregar cooperación técnica hacia la región de Latinoamérica y el Caribe a través del Programa Kizuna para la formación de Capital Humano en Reducción del Riesgo de Desastres. El presente estudio de caso se propone determinar si, en base a lo aprendido con Japón y con la implementación del Programa Kizuna, Chile hoy está capacitado para ser oferente principal en esta materia, atendiendo a las obligaciones que le corresponden como país de renta media alta, atendiendo a las ventajas comparativas que posee en la región de América Latina, contribuyendo al desarrollo sostenible de los países.

Palabras clave: Relación Chile-Japón, reducción del riesgo de desastres, desarrollo, cooperación técnica, aprendizaje de políticas públicas, Kizuna,

ABSTRACT:

Disasters happen when a natural event (such as earthquakes, hurricanes, and tsunamis) occurs, damaging the human settlements that result affected. Regardless of the type of threat, all disasters negatively impact the development of countries since there is a direct and dynamic relation between them. Disaster risk reduction and management ought to be adopted as development strategies, involving all relevant actors, aiming at reducing risk construction and providing nations with capacities to adequately respond to disasters.

From the multilateral sphere, several agendas have been adopted in the intend of solving this issue through a comprehensive approach that puts people at the center. As such, international cooperation is key to help build the capacities of the most vulnerable states; however, for such cooperation to be effective, it is necessary to choose well from where to draw lessons. When doing this right, it is to be expected that enough knowledge, expertise, and technology

is accumulated, so those who have been successful can replicate the lessons learned to third countries.

A good example of this is Chile: decades of Japanese cooperation, added to its experience with disasters, explain that Japan chose it as a partner to deliver technical cooperation to the Latin American and Caribbean region through the Kizuna Program for the formation of Human Capital in Disaster Risk Reduction.

This case study aims to determine if, based on the learning process with Japan and through the implementation of the Kizuna Program, Chile is qualified to be the main donor of cooperation in this area, answering to its obligations as an upper-middle-income country, considering the comparative advantages it has in the Latin American region, and as a contribution to the sustainable developments of other countries.

Key Words: Chile-Japan relationship, disaster risk reduction, development, technical cooperation, policy learning, Kizuna

I. CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

1. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

Como bien señala la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, 2017)), aunque aún no hay consenso respecto al papel que tiene el cambio climático en los desastres relacionados con el clima, éste es uno de los impulsores clave en los desastres naturales. Si bien es cierto, la frecuencia con la que ocurren desastres geofísicos como movimientos telúricos, tsunamis y erupciones volcánicas ha permanecido constante en los últimos 20 años, en el mismo período cerca del 90 por ciento de los desastres naturales más grandes registrados se han relacionado con el clima. Por ello, es esperable que, con el avance del cambio climático, la humanidad sea más vulnerable frente a desastres naturales cada vez más grandes y devastadores. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) ha dicho que los años 2015 a 2020 se han erigido como los más cálidos registrados a la fecha, siguiendo una tendencia mundial que no parece declinar (World Meteorological Organization, 2020, p.2), de manera que inundaciones como resultado de lluvias torrenciales o por la subida del nivel del agua en los océanos, al igual que las olas de frío y calor, ciclones y huracanes, sequías, tormentas, e incendios serán cada vez más frecuentes.

Este tipo de eventos significan una pérdida de vidas humanas y económicas muy importantes. En su reporte del 2019, la UNDRR señaló que los desastres naturales generaron una pérdida económica estimada en US\$ 232 mil millones, mientras que los eventos ocurridos en el mundo entre los años 1994 y 2003 cobraron 1,35 millones de vidas (68.000 en promedio anual), y afectaron a 218 millones de personas en promedio por año (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2015).

Sin embargo, desde el punto de vista de la Reducción del Riesgo de Desastres, el clima es menos relevante que el crecimiento poblacional o los patrones de desarrollo económico seguido por los países. Hoy las personas son más vulnerables que hace 50 años atrás, debido al establecimiento de asentamientos humanos en zonas de terremotos, llanuras aluviales u otras áreas de alto riesgo que aumentan la probabilidad de que una amenaza rutinaria se convierta en una catástrofe de mayores magnitudes. A pesar de todos los avances y esfuerzos realizadas para gestionar los riesgos, estos se siguen construyendo debido a la implementación de economías que priorizan el crecimiento por sobre el desarrollo, descuidando la sostenibilidad ambiental y conllevando modificaciones importantes en los patrones de urbanización, exponiendo a la población a amenazas de distinto tipo e incluso aumentando la vulnerabilidad de ella.

Las pérdidas económicas producidas por desastres impactan con mayor fuerza a los países más pobres y en vías de desarrollo, despojando a los gobiernos de fondos que podrían destinarse para gastos públicos importantes como en salud, educación, y protección social (Naciones Unidas, 2018). Plaza Chacón (2017) indica que “las pérdidas anuales esperadas, expresadas como una proporción del gasto social, son cinco veces mayores en los países de

bajos ingresos que en los países de ingresos altos, y a su vez, los países que más deben invertir en desarrollo social por necesidad son aquellos que tienen mayores dificultades a causa de las consecuencias que se producen por los desastres”. Mientras que en los países grandes y desarrollados las mermas sobre el patrimonio causadas por los desastres pueden ser menos del 1 por ciento de su PIB, en los países más pequeños estas son significativamente más altas, incluso alcanzando el 100 por ciento del PIB anual (UNDRR, 2021, p.8).

La región de Latinoamérica y el Caribe, la más desigual en lo que se refiere a la distribución del ingreso en todo el mundo, sufre una degradación ambiental producto de las actividades económicas fuertemente extractivas sobre las cuales sustentan su crecimiento económico. De acuerdo con datos de la UNDRR (2021), entre 1997-2017, uno de cada cuatro desastres registrados en el mundo ocurrió en América Latina y el Caribe, representando 53 % de las pérdidas económicas globales producto de desastres de origen climático y el 46 % de las pérdidas globales por desastres entre 2010-2020. Además,

“con los recursos invertidos en la recuperación y en la reconstrucción post desastre, se podría cuadruplicar la inversión en investigación y desarrollo de la región. Algunos países podrían satisfacer el 100 % de las necesidades de abastecimiento de agua potable y saneamiento de su población en un lapso de diez años, mientras que muchos de los países de la región podrían reducir considerablemente el déficit existente y acercarse bastante a cumplir las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).” (UNDRR, 2021, p.7)

Por ello, es imperativo que las políticas de desarrollo aplicadas por los países incorporen a la reducción del riesgo de desastres (RRD) como uno de sus ejes, ya que, como bien señala Carmen Paz Castro (2017), *“para reducir el riesgo de desastres y abordar sus causas, se debe contar con estrategias de desarrollo basadas en procesos de transformación que disminuyan la vulnerabilidad social y aumenten las capacidades de gestión”* (p.1), o de lo contrario el riesgo de desastres seguirá aumentando y el impacto de los desastres será cada vez mayor.

Chile y Japón se caracterizan por ser países con una alta ocurrencia de desastres naturales, especialmente terremotos y tsunamis, debido a su naturaleza costera y por encontrarse insertos en el denominado *Cinturón de Fuego del Pacífico*, una franja de 40.000 kilómetros que bordea el Océano Pacífico, caracterizado por su intensa actividad sísmica y volcánica. Además, los 16 mil kilómetros que separan a ambos países explican que cuando ocurre un terremoto y tsunami en uno de estos países, es altamente probable que el movimiento viaje hasta las costas del otro, tal como ocurrió tras el terremoto de 1960 en Valdivia, el cual generó un tsunami en Japón al día siguiente, generando importantes daños materiales y muertes.

Debido a estas experiencias compartidas, Chile y Japón han trabajado en conjunto para la reducción del riesgo ante desastres naturales. Por muchos años, Chile ha sido receptor de

cooperación japonesa en la materia, destacándose la investigación y tecnología para la detección y protección de estos eventos naturales, así como avances en construcción sísmica, el desarrollo de normativa e institucionalidad, y educación para la prevención del riesgo de desastres, con el fin de enfrentar de mejor manera desafíos en materias de prevención, gestión de riesgos y mitigación para avanzar hacia comunidades más resilientes y preparadas.

La relación de amistad y la larga trayectoria en cooperación internacional entre ambos países, llevó a que en el año 2015 se creara el Proyecto Kizuna “Programa de Capacitación de Recursos Humanos para Latinoamérica y el Caribe en Reducción de Riesgo de Desastres”, el cual se propuso

“...promover a Chile como un centro regional en América Latina y el Caribe para el desarrollo de capacidades, principalmente en temas relativos a terremotos y tsunamis, a través de la formación de profesionales especializados (Proyecto Pilar 1), del fortalecimiento de las capacidades de los organismos ejecutores (Proyecto Pilar 2), y de la creación de una red de intercambio de información especializada en RRD (Proyecto Pilar 3).” (AGCID, 2015, p.12)

Este proyecto de cooperación técnica para el desarrollo completó su primera versión entre los años 2015 y 2020, y se constituye como un prototipo de cooperación triangular basada en “*cursos internacionales, mini proyectos triangulares y envío de expertos a terceros países*” (I+D Consultores, 2019, p.3). Por su naturaleza, tiene una formulación compleja, convocando a una diversidad de países e instituciones, pero que logra organizar la entrega de bienes y servicios de calidad, altamente valorados por su población objetivo (I+D Consultores, 2019, p.45). Asimismo, constituye una oportunidad de aprendizaje y fortalecimiento no sólo de los becarios de los países receptores de la cooperación, sino también de las organismos ejecutores del proyecto (CONAF, Bomberos de Chile, CIGIDEN, ONEMI, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas, Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, y Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), las cuales han aprovechado la experiencia japonesa para lograr integrar el conocimiento, nuevas tecnologías y aprendizaje de políticas públicas en materia de reducción y gestión del riesgo de desastres en el contexto nacional chileno.

2. OBJETIVOS

La presente investigación tiene por objeto principal el determinar si en base a la cooperación japonesa y tras la exitosa experiencia en la implementación del Proyecto Kizuna, las agencias técnicas u organismos ejecutores pertenecientes al Pilar 2 del proyecto han logrado un aprendizaje de política pública en reducción del riesgo de desastres. Del mismo modo, se busca estimar si a partir del aprendizaje logrado, Chile se encuentra capacitado para replicar esas lecciones de programas de política en RRD hacia terceros países, ocupando un lugar de donante/oferente principal a nivel de Latinoamérica y el Caribe en esta materia, cumpliendo

con las obligaciones que le acaecen tras la graduación que le hiciera el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en 2017, y en su calidad de país miembro de dicho bloque.

Es importante señalar que a nivel gubernamental y de manera oficial el Proyecto Kizuna, con las 11 instituciones chilenas participando, los más de 4000 profesionales capacitados provenientes de 30 países de América Latina y el Caribe y que ha significado una inversión de US\$1.694.093, se ha referido como un caso exitoso de cooperación técnica para el desarrollo. Una muestra de esta evaluación oficial la encontramos en la presentación que se hizo el 23 de marzo de 2019 en el evento paralelo “Typology of Good Practices and Roles in Triangular Cooperation” del "Development Working Group G20" (Embajada de Chile en Japón, 2020), y siendo destacado por AGCID como uno de los 30 hitos más importantes de la cooperación chilena entre los años 1990-2020 (AGCID, 2020).

Junto con el objetivo general mencionado anteriormente, este estudio de caso abordará los siguientes objetivos específicos:

1. Explicar en qué consiste el aprendizaje de políticas públicas y cómo se aplica al caso de la cooperación en RRD
2. Problematizar la RRD/GRD en el marco del desarrollo sostenible.
3. Caracterizar la evolución de la cooperación entre Chile y Japón en materia de RRD/GRD.
4. Determinar si las agencias técnicas, particularmente ONEMI y CONAF, han extraído lecciones que se hayan traducido en programas de políticas públicas sobre la base de la experiencia con Japón, y si en base a estas es posible la replicabilidad hacia la región de América Latina y el Caribe.
5. Establecer las fortalezas y debilidades de Chile como oferente de cooperación en RRD hacia América Latina y el Caribe.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA SELECCIÓN DEL CASO

El “Programa de Capacitación de Recursos Humanos para Latinoamérica y el Caribe en Reducción de Riesgo de Desastres” - Proyecto Kizuna es una iniciativa de cooperación triangular ofrecida por Chile en conjunto con Japón, implementada por medio de de sus Agencias de Cooperación Internacional – AGCID y JICA – y la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio de Interior y Seguridad Pública (ONEMI). Desde su implementación en 2015, más de 4 mil técnicos y profesionales han participado a través de magísteres, diplomados, cursos y seminarios, un producto del exitoso esfuerzo conjunto entre las diferentes instituciones que allí participan y “*el resultado de una alianza virtuosa, clave para una buena ejecución*” (Lira, 2018).

La selección de Kizuna como estudio de caso responde a sus características particulares: un proyecto que surge tras años de cooperación técnica de Chile con Japón y que gracias a la

experiencia acumulada permite triangular cooperación en materia de reducción del riesgo de desastres para atender las necesidades y demandas de toda la región de Latinoamérica y el Caribe. Además, es interesante analizar cómo la cooperación triangular permite al país pivote continuar beneficiándose del aprendizaje técnico y político de las experiencias positivas de otros países con mayor trayectoria en materias relevantes para el desarrollo, facilitando la formación de capacidades nacionales.

Un elemento importante de considerar es que la relación de cooperación de larga data en materia de reducción del riesgo de desastres entre ambos países se presenta como una excelente oportunidad para evaluar si ha habido aprendizaje de políticas en esta área por parte de Chile, con el fin de determinar si la transferencia de capacidades y tecnología ha sido suficiente como para que nuestro país pueda asumir un papel protagonista como oferente de cooperación en cuestiones de reducción y gestión del riesgo de desastres.

Esta investigación cualitativa se sustenta en la revisión de literatura relevante, documentos oficiales, y entrevistas semiestructuradas a informantes relevantes que aportaron información elemental para caracterizar el proceso que precedió el establecimiento del Proyecto Kizuna y conocer de fuente directa cómo ha sido la experiencia de aprendizaje de algunas agencias técnicas chilenas con los japoneses.

En suma, a partir de lo anteriormente expuesto, este estudio de caso busca resolver las siguientes interrogantes: 1) La cooperación técnica japonesa en materia de reducción del riesgo de desastre, cristalizada en el “Programa de Capacitación de Recursos Humanos para Latinoamérica y el Caribe en Reducción de Riesgo de Desastres” - Proyecto Kizuna, ¿Constituye realmente una experiencia exitosa de aprendizaje de políticas públicas para Chile?, y 2) el proceso de aprendizaje de políticas públicas en RRD, a través del Proyecto Kizuna, ¿ha desarrollado las capacidades para que Chile replique las lecciones y sea país donante de cooperación en RRD hacia Latinoamérica y el Caribe?

4. PRIMICIA DE TRABAJO

La graduación de Chile del sistema de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) en 2017, obliga a pensar en el rol que el país debe adoptar como país oferente/donante de cooperación, de manera que esto nos lleva a creer que en el futuro próximo Chile deberá tomar el aprendizaje adquirido a lo largo de los años con Japón, para ofrecer cooperación en RRD a países de la región latinoamericana, ocupando el papel de oferente principal que ha tenido Japón, particularmente en el Programa estudiado. Esto se sustenta sobre la base de la transferencia y el aprendizaje de políticas (*lesson-drawing* y *policy learning*) que han hecho los funcionarios involucrados en la toma de decisiones en políticas públicas sobre reducción del riesgo de desastres a partir de la observación de programas de políticas en vigor y que han sido exitosas en Japón.

El presente estudio de caso tiene como premisa de trabajo que gracias al prestigio y reconocimiento internacional que Chile ha logrado en materia de RRD y al fortalecimiento de sus instituciones a partir de las lecciones de políticas aprendidas con Japón, el país se encuentra en condiciones para ocupar el lugar que Japón ha tenido hasta ahora como oferente principal de cooperación en RRD.

En este sentido, la graduación de la AOD obliga a países de renta media y media-alta a buscar mecanismos de cooperación distintos del modelo de cooperación tradicional, de manera que la cooperación triangular se presenta como el modelo más adecuado para que Chile pueda ocupar dicho papel, gracias al apalancamiento de recursos financieros y capital humano avanzado. La Cooperación Triangular generalmente resulta en líneas de acción de alto contenido técnico y con transferencias tecnológicas significativas, donde el país pivote ofrece su acervo cultural y lingüístico para garantizar que el programa o proyecto de cooperación se implementará de manera eficiente en el país receptor de la ayuda.

Lo anterior lleva a pensar que el Programa Kizuna, como experiencia positiva de cooperación y aprendizaje, es replicable por Chile en materia de reducción y gestión del riesgo de desastre, un área donde se tiene experiencia y experticia relativa frente a países de la región latinoamericana. Es importante señalar que el presente estudio no busca determinar si la replicabilidad debiera ser bilateral o triangular, ya que la cooperación en si misma permite fortalecer la imagen de Chile y su liderazgo a nivel regional y global, al incorporar elementos de innovación en las políticas públicas.

II. CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL

1. ¿QUÉ ES EL APRENDIZAJE DE POLÍTICAS O POLICY LEARNING?

En su libro sobre teorías de políticas públicas y la formulación de políticas, Paul Cairney (2012) señala que el aprendizaje de políticas es un término amplio que permite describir la adquisición de nuevos conocimientos para la formulación de políticas, los cuales se basan en información sobre un problema de política actual, lecciones del pasado, o la experiencia de otros. Adam Newmark (2002) destaca que en un mundo de globalización y mundialización intensificada, donde muchas naciones comparten problemas similares en muchos campos, es cada vez más común que las políticas, los programas, las innovaciones, las ideologías o la información se difundan de una entidad a otra, de forma que la literatura dentro de la ciencia política y los estudios internacionales que discute y analiza los procesos involucrados en la extracción de lecciones, la convergencia de políticas, la difusión de políticas o estudios de difusión y la transferencia de políticas es abundante.

Dolowitz y Marsh (2000) señalan que, aunque la terminología y el enfoque a menudo varían, todos estos estudios se refieren a un proceso similar en el que el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un escenario político (pasado o presente) se utiliza para su aplicación en otro escenario político. La transferencia de políticas generalmente involucra casos en los que una nación o gobierno importa conocimiento de políticas o programas que existen en el extranjero (Rose, 1991;1993;2002; Dolowitz y Marsh, 1996; 2000), mientras que la investigación sobre difusión se centra en cómo las innovaciones, las políticas o los programas se propagan de una entidad gubernamental a otra a través de la interacción en reuniones, conferencias y otras redes (difusión organizacional), ya que como señala Newmark (2002) es probable que los estados u otras entidades adopten una política determinada cuando sus funcionarios interactúan con funcionarios de Estados que ya han adoptado una política determinada. Asimismo, la geografía también puede tener un efecto en la adopción de una innovación (Weyland, 2006), como también sucede con las características políticas, económicas y sociales del sistema observado (Newmark, 2002, p.8).

Kurt Weyland (2006), se propuso aclarar cómo funciona el proceso de toma de decisiones que lleva a los formuladores de políticas (*policymakers*) a optar por implementar determinados modelos de políticas públicas en base a lo que otros países han hecho; fenómeno conocido como difusión de políticas. Así, busca determinar el mecanismo causal que subyace a la difusión de innovación política entre países, para lo cual es necesario examinar cómo los tomadores de decisiones aprendieron de las experiencias de otros países, en un proceso que involucra tanto a los actores políticos como a los expertos técnicos en las áreas sobre las cuales se realiza el aprendizaje.

De manera interesante, los nuevos modelos de política desarrollados en un país se mueven rápidamente a nivel intrarregional en una ola de difusión, algo que podría ser un tanto

esperable en la era de la globalización, donde la formulación de políticas públicas ha dejado de ser una cuestión doméstica, sino que cada vez más es moldeada por estímulos externos. Hoy por hoy, quienes están en poder de toma de decisiones participan en redes transnacionales con la capacidad de influir en las opciones a nivel nacional, participando además en cooperación y definición de reglamentación internacional. En este sentido, no solo los gobiernos nacionales tienen la capacidad de influir en los programas de políticas que se adoptan en otros países (intercambio horizontal de conocimiento), sino que las organizaciones internacionales también tienen un papel importante cuando se trata de persuadir, coaccionar, empujar o forzar a los gobiernos a adoptar marcos o ideas políticas que se alinean con aquellos principios, valores e intereses que promueven (intercambio vertical).

En su trabajo, Dolowitz y Marsh (2000) también se centran en la relación entre la transferencia voluntaria y coercitiva (forzada) y los vínculos entre la transferencia de políticas y el "éxito" o el fracaso de las políticas, cuestión en su opinión altamente relevante dado que muchos estudios que utilizan la transferencia de políticas, implícita o explícitamente dan por sentado que el proceso ha conducido, o conducirá, a la implementación exitosa de una política, programa o institución, a pesar de que este mecanismo puede conducir, y con frecuencia lo hace, al fracaso de las políticas. En su modelo, los autores buscan responder seis preguntas: 1) ¿Por qué los actores participan en la transferencia de políticas?, 2) ¿Quiénes son los actores clave involucrados en el proceso de transferencia de políticas?, 3) ¿Qué se transfiere?, 4) ¿de dónde se extraen las lecciones?, 5) ¿Cuáles son los diferentes grados de transferencia?, 6) ¿Qué restringe o facilita el proceso de transferencia de políticas? Todo lo anterior, con el fin de determinar cómo se relaciona el proceso de transferencia de políticas con el "éxito" o el "fracaso" de su aplicación.

Respondiendo a su primera interrogante, Dolowitz y Marsh explican que los actores participan en la transferencia de políticas de manera voluntaria o bien de manera obligatoria, situándolos a lo largo de un continuo que va desde la extracción de lecciones a la imposición directa de un programa, política o arreglo institucional de un sistema político por otro. En el primer extremo, se asume un comportamiento racional de los actores ya que ellos voluntariamente se involucrarán en la búsqueda activa de ideas nuevas para solucionar un problema que ha creado una insatisfacción con el *status quo*.

Por otro lado, transferencia coercitiva o imposición directa se da cuando, por ejemplo, los gobiernos nacionales están obligados a adoptar programas y políticas como parte de sus obligaciones como miembros de regímenes y estructuras internacionales, o cuando organismos internacionales o países con poder suficiente pueden presionar a otros estados para adoptar ciertas políticas, usualmente mediante condicionalidades como el acceso a recursos por medio de préstamos. Sin embargo, se debe tener en consideración que la mayoría de las transferencias de políticas se encuentran ubicadas al medio de la escala antes

presentada, donde los actores actúan de manera voluntaria pero motivados por necesidades percibidas.

En cuanto a los actores involucrados, se identifican a funcionarios electos, partidos políticos, funcionarios públicos, grupos de presión, expertos y emprendedores de políticas, corporaciones transnacionales, centros de estudios, organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, y consultores, todos los cuales interactúan entre sí con el fin de promover o bloquear una transferencia. Esta última puede corresponder a objetivos, contenido, instrumentos, y/o programas de política, así como también instituciones, ideologías, ideas y actitudes y lecciones negativas. El cuarto elemento del modelo presentado por Dolowitz y Marsh (2000), que busca identificar de dónde se hace la transferencia de política, nos indica que se puede producir a partir de los tres niveles de gobernanza: internacional, nacional y local. Para efectos de este estudio de caso solo se considera el nivel internacional.

Ahora bien, en cuanto al quinto elemento del modelo, los autores se inspiran en el trabajo de Richard Rose (1991), para señalar que existen cuatro grados de transferencia: 1) copia, que implica transferencia directa y completa de la política existente sin alteraciones; 2) emulación, que implica la transferencia de las ideas detrás de la política o el programa, es decir, asume un punto de partida básico estándar para la mejor política, pero haciendo ajustes para adaptarla a las necesidades específicas de quien adapta; 3) combinaciones, que involucran mezclas de dos o más fuentes de políticas diferentes; 4) inspiración, donde la política en otra jurisdicción puede inspirar un cambio de política, pero donde el resultado final no se basa realmente en el original, por lo que este punto en particular no corresponde a un ejemplo de extracción de lecciones per se (Newmark, 2002, p.5).

Finalmente, para responder qué elementos facilitan u obstaculizan el proceso de transferencia y por lo tanto determinar de una u otra forma su éxito o fracaso, Dolowitz y Marsh apuntan a tres factores: 1) *transferencia desinformada*, que ocurre cuando el país prestatario tiene información insuficiente sobre la política o institución y cómo opera en el país desde el cual se transfiere; 2) *transferencia incompleta*, la cual ocurre cuando a pesar de haberse hecho la transferencia de la política, hay elementos cruciales de lo que hizo del programa original un éxito en el país de origen no se puede transferir; 3) *transferencia inapropiada*, cuando no se presta suficiente atención a las diferencias entre los aspectos económicos, sociales, políticos e ideológicos en el país de transferencia y en el país prestatario.

En base a lo anteriormente planteado, la extracción de políticas (*lesson-drawing*) es una manifestación de la difusión y transferencia de políticas, aplicado desde un mecanismo de comportamiento racional donde se espera que los gobiernos tomen una decisión bien informada para hacer una correcta adaptación de la lección aprendida. A mayor abundamiento, Richard Rose (1991;1993; 2005) expone que la extracción de lecciones se basa en evidencia empírica de programas en vigor en otros lugares para crear un nuevo programa a ser adoptado en el país de origen (Rose, 1991, p.21). En cierta medida, esto podría

implicar copiar un programa usando la práctica en otro lugar literalmente como un mapa o guía, sin embargo, esto necesariamente implica un acucioso procesamiento de información de experiencias extranjeras para diseñar un programa adecuado al entorno doméstico específico.

Como bien señala Rose (2005) la distinción entre problemas nacionales e internacionales es cada vez más borrosa, pocos problemas son únicos para un único país, con lo cual el objetivo de mirar hacia otros países no es copiar sino aprender bajo qué circunstancias y hasta qué punto programas efectivos afuera pueden funcionar dentro del contexto sociopolítico propio, evaluando las fortalezas y debilidades de los programas nacionales en vigor; es más, los fracasos de otros gobiernos ofrecen lecciones sobre lo que no se debe hacer, a un costo político menor que cometer los errores por cuenta propia. En resumidas cuentas, los formuladores de política buscan innovar con el fin de lograr satisfacción política mediante programas que mejoren las condiciones en su sociedad, por lo que podemos decir que el aprendizaje es una cuestión instrumental.

Rose presenta una atractiva guía práctica sobre el aprendizaje de política pública comparada, destinada a la orientación de los *policymakers* en su búsqueda de aprendizaje de lecciones de programas de políticas para que sean utilizadas a modo de insumo para la formulación de políticas nacionales o domésticas. En ella, Rose presenta diez pasos claros a seguir, dividido en 3 etapas, para guiar el análisis de problemas y lograr una adecuada extracción de lecciones: 1) Aprender el lenguaje del aprendizaje de lecciones de Rose, incluido el significado de "programa" y "lección"; 2) Captar la atención de los responsables de la formulación de políticas, concientizando sobre el problema; 3) Realizar un trabajo preliminar para identificar "dónde buscar lecciones"; 4) Aprender viajando al extranjero; 5) Producir un modelo para describir cómo y por qué funciona un programa; 6) Convertir el modelo en una lección que se adapte a su propio contexto nacional; 7) Decidir si se debe adoptar la lección; 8) Decidir si la lección se puede aplicar; 9) Simplificar la lección y su aplicación para aumentar sus posibilidades de éxito; 10) Evaluar el éxito del proceso de elaboración de lecciones.

El primer paso hacia determinar si programas operando afuera pueden y deben aplicarse en el contexto nacional es entender los conceptos bases de Rose (2005), es decir, qué es un programa y qué constituye una lección. Al respecto, es importante notar que el autor utiliza el término "programa" en lugar de política puesto que esta última es una invocación retórica vaga (Rose, 2005, p.8) con muchos significados y usos, mientras que los programas especifican quién hace qué, dónde, cómo y a qué costo; se trata del corazón material de una política pública, con medidas concretas para organizar y dirigir los principales recursos de gobierno (leyes, presupuesto, funcionarios y organizaciones) hacia fines identificables y tangibles, como por ejemplo, brindar atención hospitalaria (Rose, 2005, p.17). Del mismo modo, una "lección" es mucho más que la prescripción de objetivos y prioridades de un político o una simple exhortación a ser como tal o cual país, más bien representa un esbozo práctico, básico, de los medios y de los fines de la política, identificando las leyes, las

asignaciones y los requisitos de personal y organizativos necesarios para que un programa se ponga en práctica (Rose, 2005, p.22).

Definido lo anterior, podemos avanzar al segundo paso, que es crear consciencia de los problemas con el fin de captar la atención de los formuladores de políticas para motivarlos a buscar soluciones en el exterior, lo cual no es fácil de lograr cuando estos se encuentran satisfechos con el estatus quo o no ha ocurrido un evento que genere una situación de crisis para obligar una reacción hacia el cambio. Para lograr esto, es necesario que exista insatisfacción con los programas nacionales en vigor para presionar hacia una solución innovadora, momento en el que los programas que sí generan satisfacción en otras partes se vuelven interesantes. En resumidas cuentas, a la hora de diagnosticar el problema es necesario considerar que la política en el país de origen atiende el mismo problema que en el país receptor, y tiene que haber un cierto nivel de consenso sobre el diagnóstico del problema en el país receptor.

En este sentido, la evaluación comparativa o *benchmarking* -entendido como la evaluación de qué tan bien lo están haciendo los países- y el análisis de buenas prácticas -orientado a mostrar lo que los gobiernos deben hacer- son medios efectivos para desafiar el sentido de autocomplacencia e identificar programas que pueden mejorar el rendimiento, lo cual se logra mediante la comparación de logros de programas que tratan con un problema común en varios países. El foco en esta etapa no está en el mecanismo de los programas sino en los resultados, los cuales pueden evaluarse en una escala de tres categorías: promedio, sobre el promedio, y bajo el promedio, la cual permite entregar a los *policymakers* y a los gobiernos un grado de satisfacción porque su programa tiene resultados dentro del promedio, pero tienen espacio para mejorarlos e igualar a otros países que tienen un rendimiento sobre la media en la materia a medir.

El tercer paso propuesto por Rose (2002;2005), es mapear dónde buscar lecciones, para lo cual el volcar la atención hacia lo que otros países están haciendo para enfrentar un problema común nos permite observar cómo funcionan realmente distintos programas. Son muchos los países que ofrecen evidencia a los formuladores de políticas que buscan programas para producir la satisfacción política anhelada, por lo que al seleccionar el país se sugiere tener en consideración aspectos como la compatibilidad ideológica, donde no solo los medios del programa analizado puedan transferirse, sino que sus objetivos deben ser aceptables dentro del contexto nacional donde se introducirá la innovación política. Junto con lo anterior, las similitudes en recursos disponibles también es un factor importante de considerar, ya que, si no se cuenta con la capacidad financiera, de capital humano ni organizacionales, el programa difícilmente será exitoso.

Otro elemento que se puede tener en cuenta es la proximidad, entendida no tanto en términos geográficos sino más bien psicológicos ya que la historia nacional y cultura influyen de manera importante sobre los valores políticos e institucionales que crean redes políticas a través de los continentes, por lo que es clave que los *policymakers* se orienten hacia países

donde se sientan cómodos. En este sentido, es importante tener en cuenta que, aunque las opciones de países se pueden dividir entre aquellos que nos son familiares, generalmente estos ofrecen pocos estímulos debido a que sus programas son similares a los propios. Por ello, una buena opción es mirar los programas de países que nos son poco familiares, pero altamente útiles puesto que es más factible que ofrezcan perspectivas frescas y desafiantes, especialmente cuando las similitudes en las condiciones bajo las cuales opera un programa se combinan con diferencias notorias en los resultados.

Aunque la participación en foros oficiales gubernamentales y no oficiales, que reúnen a políticos, funcionarios profesionales de áreas específicas y a miembros del mundo académico, es una opción viable para conseguir información sobre los programas, el cuarto paso de Rose nos lleva obligadamente a viajar al exterior para conseguir enterarnos de primera fuente sobre cómo funciona el programa en el país de origen, ya que revisar documento con leyes, gráficos organizacionales, presupuestos y otros indicadores cuantitativos no son suficientes. Por ello, es necesario identificar informantes claves a quienes entrevistar para construir un panorama más completo sobre la manera en que opera el programa, así como las críticas que se le hacen de manera interna y que deliberadamente se dejan fuera de los documentos oficiales públicos.

Estos informantes claves deberían ser funcionarios de distinta jerarquía, específicamente, políticos y oficiales que se llevan el crédito por la satisfacción alcanzada con el programa; funcionarios que trabajan en terreno aplicando el programa, ya que ellos ven los efectos inmediatos del servicio; expertos y analistas que tienen más libertad de opinión para criticar y develar cuestiones que escapan al ojo público; los receptores de los programas; y detractores. Si las personas son cuidadosamente seleccionadas para reflejar las diferentes perspectivas sobre un mismo programa, esto será suficiente para dibujar una imagen completa sobre sus fortalezas y debilidades, y en base a eso deducir qué de lo aprendido es útil para sacar una lección significativa y que puede comentarse también con los anfitriones para saber qué tan de acuerdo están con las conclusiones preliminares y con la lección que potencialmente se presentará en casa.

El regresar a casa presenta nuevas dificultades, toda vez que se deberá convencer a los opositores del cambio de que un programa extranjero podría funcionar aquí. Por ello, el quinto paso es crear un modelo de programa de causa y efecto, el cual necesariamente debe concentrarse en los elementos esenciales en operación y ser suficientemente concreto en su descripción como para que los *policymakers* en el país importador puedan relacionar cada una de sus partes a actividades con las que están familiarizados.

El modelo debe mostrar cómo funciona el programa que se busca importar, trazando las relaciones de causa y efecto entre sus elementos con fines informativos, para llevar de la mejor manera posible el conocimiento necesario que servirá de prototipo en el desarrollo de un programa que podría ser efectivo en el país que conocemos mejor. Los elementos identificados por el modelo son las leyes y regulaciones; organizaciones que participan en la

ejecución del programa; personal y funcionarios necesarios; financiamiento; productos del programa (pagos en efectivo, bienes materiales como carreteras, etc.); receptores del programa; objetivo o resultado esperado del programa.

Es importante notar que una lección no es una fotocopia del programa original, ni tampoco es un modelo despojado del contexto nacional, ya que una lección se crea a partir de la recontextualización del modelo genérico. Por ello, el sexto paso a seguir corresponde a diseñar el programa en base a una adecuada adaptación de las lecciones extraídas, para lo cual se deberá tener en cuenta si se observó uno o más ejemplos foráneos (Rose, 2005, p.81). En el primer caso, la transferencia se hace en la forma de: fotocopia (se adapta con cambios mínimos en los nombres de instituciones, lugares y fechas); copia (duplica casi todos los elementos del programa original pero en otro lugar); adaptación (cambia detalles del diseño pero sin eliminar elementos importantes). En el caso de múltiples fuentes la transferencia se hace por: hibridación (combina elementos de programas con igual objetivo en jurisdicciones distintas); síntesis (combina de manera novedosa elementos de programas con el mismo objetivo); inspiración disciplinada (responde al estímulo que inspiró un programa extranjero, creando un nuevo programa que no es inconsistente con ejemplos foráneos); imitación selectiva (adoptar partes atractivas pero no esenciales del programa original, dejando fuera partes esenciales pero engorrosas de transferir).

Independiente de los orígenes del programa, el siguiente paso es evaluar la deseabilidad de adoptar la lección extraída, lo cual es una cuestión de juicios donde compiten valores políticos e intereses muchas veces poco claros. Rose explica que la relevancia política garantiza que los proponentes de una lección enfrentarán oposiciones dentro del gobierno por parte de quienes tienen un interés con mantener el estatus quo; cualquier programa nuevo implica costos, tales como cambios en la dotación de personal, abolir una agencia de gobierno, o aumentar los beneficios para algunos grupos, con lo cual los costos pesan más que beneficios hipotéticos de un programa nuevo. Sin embargo, como bien nota el autor, el que una lección sea adoptada es el resultado de la interacción entre presiones domésticas, extranjeras, y la respuesta del gobierno, por lo que las presiones para adoptar o rechazar una lección pueden ser reforzarse mutuamente o estar en conflicto. Cuando la presión extranjera favorece la adopción de un programa que es deseable por el gobierno del país receptor o importador, la adopción puede ser un proceso voluntario que se da en un marco de cooperación, donde se le otorga asistencia técnica y/o financiera al receptor. De lo contrario, cuando el gobierno nacional es presionado para adoptar un programa que no desea, estamos frente a una situación problemática de imposición por sometimiento o coerción.

El octavo paso en la guía de Richard Rose (2005), es determinar si la lección puede ser aplicada en el país importador, para lo cual se debe tener en cuenta tres condiciones: 1) si hay espacio para un programa nuevo en un campo rebosante de compromisos anteriores; 2) recursos como legislación, presupuesto, personal, y organizacionales, todo lo cual está sujeto a la voluntad política del gobierno de turno (al menos dentro del grupo de países OCDE o

con niveles de renta media alta a alta); 3 diferencias internacionales o entre países, necesarias para que un país aprenda del otro y quiera cambiar cuestiones dentro de su propia organización societal.

Sobre este último punto, es menester señalar que las diferencias pueden ser un obstáculo, pero sólo cuando se prestan para malos que generen discordancia entre lo que los formuladores de políticas o los asesores quieren hacer y lo que el país receptor realmente puede hacer. Por este motivo, es necesario que los asesores extranjeros presten atención a lo que tienen que decir quienes adoptan las lecciones. Finalmente, hay que tener en mente que la decisión de si una lección es adoptada involucra una evaluación política del objetivo o meta del programa y una evaluación experta de los medios, involucrando criterios de practicabilidad y deseabilidad.

El penúltimo paso para hacer un aprendizaje de políticas eficiente y efectivo es pensar qué se puede hacer para aumentar la probabilidad de éxito de la transferencia, o puesto de otra forma, preguntarse bajo qué circunstancias y en qué medida una lección puede aplicarse de manera exitosa. El hecho de que una lección se basa en un programa operativo en otro lado es una prueba de que puede ser exitoso, siempre y cuando todas las otras condiciones permanecen invariables (*ceteris paribus*); ahora bien, si los contextos de aplicación no son iguales, entonces necesariamente debe haber un proceso de adaptación al contexto local para aumentar las probabilidades de éxito.

En vista del buen rendimiento de un aprendizaje está supeditado al contexto nacional y a las especificidades básicas del mecanismo del programa, los *policymakers* pueden tomar medidas para controlar el diseño de la lección basada en la experiencia internacional, de manera que la probabilidad de que una lección sea aplicada de manera exitosa son mayores si: 1) hay un objetivo claro definido, el cual corresponde al punto de partida de sacar lecciones; 2) se limita el espectro del programa a una única meta u objetivo principal; 3) se aseguran que el programa tiene un diseño simple para facilitar la relación de la propuesta con el objetivo y simplificar las relaciones de causa y efecto requeridas para el éxito del programa; 4) se sustenta en conocimiento social, político y técnico testeado; 5) hay flexibilidad en identificar los elementos del programa, por ejemplo, mediante la eliminación de referencias irrelevantes o que invitan a la controversia, añadiendo elementos equivalentes funcionales o aceptar incorporar demandas políticas que no afecten el costo del programa; y 6) los líderes políticos están comprometidos, ya que si una lección es principalmente técnica se requiere del apoyo de los oficiales electos para legitimarla.

Sin importar los esfuerzos involucrados en controlar la promoción de una lección, los formuladores de políticas no pueden predecir el futuro. Por ello, la extracción de lecciones tiene la ventaja de que puede limitar la especulación mediante una evaluación prospectiva, vinculando la evidencia disponible del país de destino con el modelo causal del programa observado, y generando hipótesis sobre los obstáculos y facilitadores de este. La adopción de una lección no es el final del camino en el proceso de aprendizaje de políticas, ya que una

vez introducida, la lección evolucionará, proveyendo de retroalimentación que puede apuntar la necesidad de adaptarla para lidiar con problemas que no se anticiparon inicialmente. Si la respuesta genera satisfacción política, entonces en la medida que pase el tiempo lo que una vez fue una lección del extranjero se convertirá en un compromiso establecido del gobierno nacional y su evolución será parte integral de la dinámica sociopolítica nacional, siendo descrita como “*la manera en que se hacen las cosas aquí*” (Rose, 2005, p.139).

Para finalizar, es importante notar que el proceso de aprendizaje de políticas no es unidireccional y los países importadores de lecciones también puede ser exportadores de estas. Con el tiempo, un país que era importador de lecciones puede volverse un exportador, y viceversa. En esta línea de razonamiento, el presente estudio de caso se propone dilucidar si Chile ha logrado hacer una implementación exitosa de los aprendizajes extraídos en base a la experiencia de cooperación con Japón hasta el fin de la implementación del Proyecto Kizuna y si ya transitado hasta el punto en que pueda ser exportador de lecciones hacia otros países de América Latina y el Caribe que comparten problemas similares en materia de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres.

III. CAPÍTULO III: REDUCCION DEL RIESGO DE DESASTRES: NOTAS PARA EL ANÁLISIS

1. DEFINICIONES

Los desastres siempre han sido el resultado de la interacción humana con la naturaleza, tecnología y otras entidades vivientes. Estos surgen cuando una comunidad es incapaz de atender el peligro natural que enfrenta. El ser humano, como criatura innovadora, ha buscado nuevas formas de frenar los efectos devastadores de los desastres, sin embargo, por mucho tiempo la conducta humana hacia los desastres ha sido de naturaleza reactiva: las comunidades, a veces conscientes de los riesgos que enfrentaban, esperaban expectantes la ocurrencia de un evento desastroso y recién entonces activarían planes y procedimientos.

Como bien señala Llanes Burón (2003), por mucho tiempo los desastres han sido concebidos como “fenómenos naturales peligrosos, difíciles de prevenir y controlar”, y es a partir de esa visión que se crearon políticas y acciones dirigidas a la atención de las emergencias en el momento de su ocurrencia. Históricamente, el foco para lidiar con los desastres estuvo en la respuesta de emergencia, pero hacia finales del siglo XX se reconoció que los desastres no son naturales, incluso si la amenaza asociada sí lo es y, por lo tanto, sólo al reducir y gestionar las condiciones del riesgo, la exposición y vulnerabilidad podemos prevenir las pérdidas y aliviar el impacto de los desastres.

En este sentido, es importante hacer notar que un peligro no conduce necesariamente hacia un desastre. Si una comunidad está preparada para las tormentas, por ejemplo, con edificios fuertes construidos en locaciones relativamente seguras, con ecosistemas sanos y bien protegidos, cuenta con un sistema de alerta y evacuación efectivos, y una población informada, las pérdidas pueden ser menores. En este sentido, las naciones y comunidades pueden hacer mucho para evitar el estrés generado por los eventos de peligro extremo (Basher, 2008, p. 937).

En los últimos 50 años, los términos vinculados a las actividades comprendidas como reducción del riesgo de desastres han evolucionado y se han perfeccionado, por lo que para garantizar un enfoque estandarizado por parte de todas las partes interesadas se requiere de una comprensión común de los diversos términos que subyacen a la reducción del riesgo de desastres.

Las definiciones universalmente aceptadas para los términos relacionados con la RRD corresponden a las compiladas por la Oficina de las Naciones Unidas Para la Reducción del Riesgo de Desastres (Van Niekerk, 2011, p. 6) (UNDRR, anteriormente UNISDR, 2009), la cual fue creada en 1999 para encargarse de asegurar la implementación de la Estrategia

Internacional para la Reducción del Riesgo (ISDR, por sus siglas en inglés), y que actualmente supervisa la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, apoyando a los países en su implementación, monitoreando y compartiendo lo que funciona para reducir el riesgo existente y prevenir la creación de nuevo riesgo. La UNDRR reúne a gobiernos, socios y comunidades para reducir el riesgo de desastres y las pérdidas y garantizar un futuro más seguro y sostenible.

En primer lugar, la UNDRR define **amenaza** o peligro como “un proceso, fenómeno o actividad humana que puede causar la pérdida de vida, lesiones u otros impactos en la salud, daño sobre la propiedad, trastornos sociales o económicos, o degradación ambiental”. Asimismo, se aclara que la amenaza o peligro puede ser de origen natural (asociada a procesos y fenómenos naturales), antropogénica (creado total o mayoritariamente por actividades o decisiones humanas) o socio-natural (asociadas a una combinación de factores naturales y antropogénicos, incluyendo la degradación medioambiental y el cambio climático). Las amenazas pueden ser únicas, secuenciales o combinadas en su origen y efectos, y cada una se caracteriza por su ubicación, intensidad o magnitud, frecuencia y probabilidad. Éstas incluyen procesos y fenómenos biológicos, ambientales, geológicos, hidrometeorológicos y tecnológicos.

Lavell (2004) explica que, a diferencia de los eventos o fenómenos físicos naturales, las amenazas sólo existen o asumen un valor en la medida en que se establece una relación con un conjunto humano vulnerable, es decir, si son vistas en función de su relevancia para la sociedad o para subcomponentes de ella, de manera que “*las amenazas, consideradas en el marco del análisis del riesgo, no pueden estudiarse sin referencia a la sociedad. Son realidades construidas socialmente, a pesar de su claro y definitorio sustrato físico*” (p.7).

Otro elemento importante de conceptualizar es el de **riesgo**. El cual es definido como la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas. En la concepción técnica del término, generalmente se enfatizan “las consecuencias, en términos de “pérdidas posibles” relativas a cierta causa, lugar y momento en particular”. Lavell (2004), explica que

“el riesgo es el concepto fundamental en el análisis del problema, y no, el desastre como tal. El riesgo es dinámico: es un proceso. El desastre es un producto, lo cual no descarta que encierra nuevos procesos de construcción de riesgo.” (p. 8)

En los Informes de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR, por sus siglas en inglés) que la UNDRR prepara anualmente, se utiliza el término “amenaza física (en vez de natural) para hacer referencia a fenómenos peligrosos tales como inundaciones, tormentas, sequías y terremotos. Diversos procesos, como la urbanización, la degradación ambiental y el cambio climático configuran y dan forma a las amenazas. Por

consiguiente, cada vez es más difícil desentrañar sus atributos naturales y humanos (Naciones Unidas, 2015, p.300).

Es importante diferenciar entre “amenaza” y “riesgo”, donde la primera guarda relación con la probabilidad de que suceda un evento natural o provocado, mientras que el riesgo tiene que ver con la probabilidad de que se manifiesten ciertas consecuencias relacionadas con “la vulnerabilidad que tienen dichos elementos a ser afectas por el evento” (Fournier 1985, en Cardona, 1993, p.50).

Muy relacionado con lo presentado anteriormente encontramos el **riesgo de desastre**, entendido como la “potencial pérdida de vidas, lesiones o bienes destruidos o dañados que pudieran ocurrirle a un sistema, sociedad o comunidad en un período de tiempo específico, determinado probabilísticamente en función de la amenaza, exposición, vulnerabilidad y capacidad”, cuya descripción refleja el concepto de eventos peligrosos y desastres como resultado de condiciones de riesgo que están presentes de manera regular. Por ejemplo, cuando un asentamiento establecido en las riberas de un río, los hidrólogos pueden identificar y caracterizar peligros de inundaciones mediante un análisis hidráulico. Dado que la amenaza o peligro es caracterizada según su locación, intensidad o magnitud, frecuencia y probabilidad, en algunos países tales zonas de riesgo demarcan la extensión geográfica de las inundaciones que tienen un período de 100 años de posible retorno. Todas las personas, activos, infraestructura y ecosistemas ubicados dentro del área están expuestos a daños potenciales por inundaciones. El grado del daño potencia, entonces, es caracterizado por la vulnerabilidad de la zona.

Vulnerabilidad, por su parte, es entendida como las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos o medioambientales que aumentan la susceptibilidad de un individuo, una comunidad, activos o sistemas a los impactos de las amenazas. La vulnerabilidad es de naturaleza multidimensional, y junto con las cuatro dimensiones antes mencionadas, algunos autores también incluyen factores culturales e institucionales. Por ejemplo, esto puede ser entendido por la estructura física de un edificio, el cual puede tener un diseño inadecuado o estar mal construido, al igual que por las características económicas y sociales de un sistema donde hay falta de información y conciencia pública, altos niveles de pobreza y acceso limitado a educación de calidad, reconocimiento oficial limitado de los riesgos y medidas de preparación, indiferencia o falta de preocupación por contar con una gestión ambiental inteligente, o instituciones débiles que imposibilitan la buena gobernanza al permitir altos niveles de corrupción.

Lógicamente, en la RRD los desastres son una parte importante de su enfoque (aunque no es su foco principal), motivo por el cual es imperativo comprender qué es un desastre. Van Niekerk (2011) indica que éste es uno de los términos más debatidos dentro de la práctica de la reducción de desastres, ya que algunos académicos han expresado visiones distintas en lo

que constituye exactamente un desastre, vinculando su existencia a una cantidad específica de pérdidas sufridas, o si se infringe un determinado umbral predefinido, otros juzgan los desastres por su extensión geográfica e importancia con respecto a las condiciones "normales", mientras que algunos expresan un desastre en términos de su valor monetario en pérdidas. Sin embargo, luego del Decenio Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres Naturales (DIRDN, 1990-1999) los diversos entendimientos científicos del desastre han culminado en una definición globalmente aceptada.

La UNDRR (2017) define **desastre** como

“una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad a cualquier escala debido a eventos peligrosos que interactúan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, que conducen a uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y medio ambientales”

Junto con ello, explica que el efecto del desastre puede ser inmediato y localizado, aunque a veces sus consecuencias se extienden por un período prolongado, y puede superar la capacidad de señalada comunidad para enfrentarlo usando sus propios recursos, de manera que puede necesitar de asistencia proveniente de fuentes externas a nivel local, nacional o internacional.

Es importante hacer notar que el término “desastre natural” no es utilizado en la terminología presentada por Naciones Unidas. Esto, ya que, el uso de dicha expresión para señalar los impactos en los bienes y en las personas generados por los fenómenos de la naturaleza ha sido ampliamente debatido.

Romero y Maskrey (1993) señalan que para poder prevenir los eventos llamados naturales es necesario corregir las concepciones en torno a su ocurrencia, siendo una de ellas la superposición de términos diferentes que muchas veces son tratados como sinónimos: “fenómeno natural” y “desastre natural”. El primero, corresponde a cualquier manifestación de la naturaleza de ocurrencia regular (como las precipitaciones de verano en Los Andes centrales, conocido como “invierno altiplánico”) o extraordinaria (tsunamis, maremotos), y cuyos efectos no necesariamente son desastrosos.

Por otra parte, un “desastre natural” corresponde a una correlación entre fenómenos naturales peligrosos (aquellos que, por su tipo y magnitud, así como por lo sorpresivo de su ocurrencia, constituyen un peligro para las personas, como un terremoto o un huracán, etc) y ciertas condiciones socioeconómicas y físicas vulnerables (como viviendas mal construidas o ubicadas, o tipo de suelo inestable, etc.).

A pesar del indiscutible papel de la naturaleza en la “*construcción y generación de desastres, estos son fuertemente condicionados por procesos históricos de acumulación de*

vulnerabilidad” (Inostrosa-Matus et al, 2020, p.31). Más allá de lo semántico, el cambio de concepto es parte de una comprensión más profunda de los desastres y los fenómenos naturales, entendiendo que los desastres naturales no existen y que “*los desastres son siempre el resultado de las acciones y las decisiones humanas*” (Burón B. L, 2020, United Nations Office for Disaster Risk Reduction – Regional Office for the Americas and the Caribbean).

A partir de la terminología antes presentada, podemos pasar a la concepción universalmente aceptada para reducción del riesgo de desastres (RRD), y gestión del riesgo de desastres (GRD). En la definición presentada por la UNISDR (2009), la RRD se entiende como:

“el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.” (p. 27)

No obstante, en las actualizaciones posteriores del término veremos que éste evolucionó a ser definido como “el objetivo de las políticas que buscan prever el futuro riesgo de desastres, reducir la exposición, la vulnerabilidad o la amenaza existentes y fortalecer la resiliencia” (Naciones Unidas, 2015, p.301). De esta manera, entendemos la RRD como el objetivo de la política de gestión del riesgo de desastres (GRD). Así, la reducción del riesgo de desastres tiene como objetivo prevenir nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes y gestionar el riesgo residual, para lo cual se incluye la reducción del nivel de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión adecuada de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos, todo lo cual contribuye a fortalecer la resiliencia y, por lo tanto, al logro del desarrollo sostenible (UNDRR, 2017).

En el ámbito de la RDD se distinguen cuatro componentes: Amenazas y Vulnerabilidad, ambos conceptos ya abordados anteriormente; y Exposición, y Resiliencia.

La **exposición**, se entiende por la situación de las personas, la infraestructura, la vivienda, las capacidades de producción y otros activos humanos tangibles ubicados en áreas de impacto producto de la manifestación de una o varias amenazas. A mayor abundamiento, la exposición es una condición necesaria para expresar el riesgo de desastres, de manera que se transforma en el factor que hace posible que la interrelación entre amenaza y vulnerabilidad cristalice en un escenario de riesgo determinado (ONEMI, 2016, p.162).

Resiliencia, por otra parte, es definida por la UNDRR (2017) como la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuesta a amenazas para resistir, absorber, acomodar, adaptarse, transformar y recuperarse de los efectos de una amenaza de manera oportuna y

eficiente, incluso mediante la preservación y restauración de sus estructuras básicas esenciales y funciones a través de la gestión de riesgos. El Decreto 434 que Aprueba la Política Nacional Para La Reducción Del Riesgo De Desastres 2020-2030 de Chile, señala que la resiliencia “permite dimensionar la habilidad de un sistema con la cual una comunidad se recupera inmediatamente posterior a la ocurrencia de un evento, y cómo supera el estado existente previo al desastre. Cuentan para la evaluación de la resiliencia aspectos como la redundancia, rapidez, robustez y habilidad” (Ministerio Del Interior Y Seguridad Pública, 2020, p.21). Narváez, Lavell y Ortega (2009), destacan que la resiliencia es un subconcepto de vulnerabilidad, debido a que se refiere a la capacidad de una comunidad o persona de levantarse y recuperarse después de la ocurrencia de un evento dañino con graves resultados en cuanto a daños y pérdidas. Ahora bien, la capacidad de resiliencia depende de diversos factores y contextos de corte social (p.17).

Aunque a menudo se usa indistintamente con la RRD, la gestión del riesgo de desastres (GRD) se puede considerar como la implementación de políticas y estrategias de RRD. Corresponde al proceso, enfoque y práctica sistemática “*de usar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre*” (ONEMI, 2016, p.160). La interacción entre la RRD y la GRD es clara, la reducción del riesgo de desastres se refiere a actividades más centradas en un nivel estratégico de gestión, mientras que la gestión del riesgo de desastres es la implementación táctica y operativa de la reducción del riesgo de desastres.

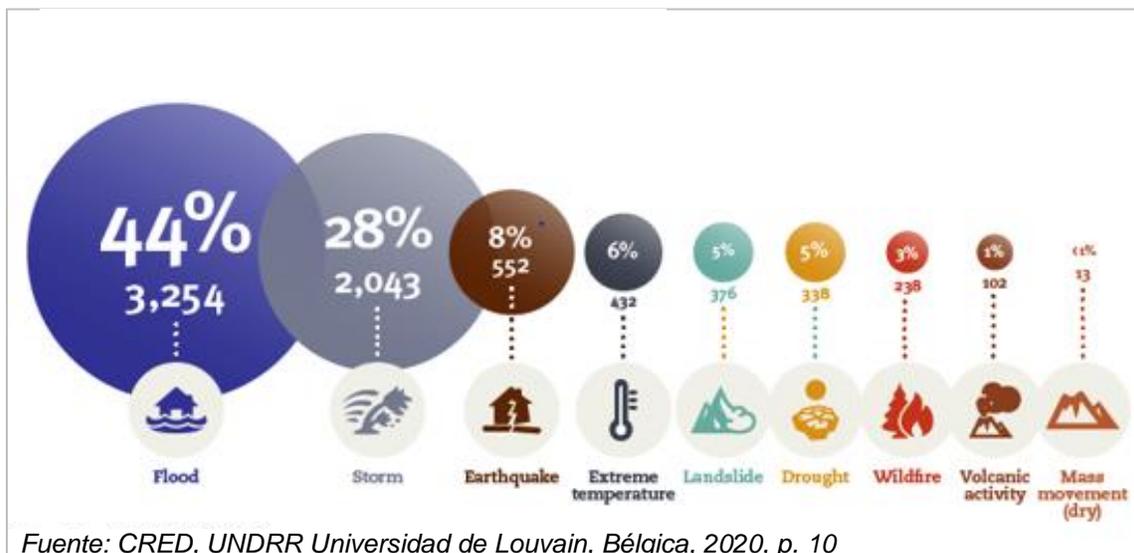
Es importante señalar que la GRD es un término relativamente nuevo, incorporado a mediados de la década de los 90 al léxico relacionado con la intervención en el riesgo y desastre, y se instaló en reemplazo de la noción de gestión de desastres, lo cual evidencia de manera simple cómo el eje del análisis pasó desde el daño y la pérdida generadas por el desastre en sí, hacia el riesgo pensado en la potencialidad del daño y pérdida, centrando su análisis en los componentes del riesgo, a saber; vulnerabilidad y amenaza. Esto permitió pasar de la mera reactividad frente a desastres ya ocurridos, hacia la consideración e incorporación de los procesos de prevención y mitigación del riesgo (Narváez, Lavell y Ortega, 2009, p.33).

2. RELACIONANDO REDUCCION DEL RIESGO DE DESASTRES Y DESARROLLO

La Subsecretaria General y Representante Especial del Secretario General para la Reducción del Riesgo de Desastres en la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Mami Mazutori, ha concluido que la ocurrencia de catástrofes ya no es un fenómeno extraordinario, sino que se ha constituido en una nueva normalidad, ya que “*en los*

últimos 20 años, el número de desastres se ha duplicado y el 90% de ellos están relacionados con el cambio climático, de una forma u otra” (Ramírez, 2019) (ver figura 1).

FIGURA 1 OCURRENCIA DE DESASTRES POR TIPO (%) (2000-2010)



Asimismo, el impacto de los desastres en distintos aspectos también ha ido en aumento. Como podemos ver en la figura 2, entre los años 80 y finales de los 90 se registraron un total de 4.212 desastres, mientras que entre los 2000-2019 el número aumentó a 7.348. Si bien la pérdida de vidas humanas no representa un aumento significativo (40.000 muertes), el impacto económico aumentó en US\$1.34 billones, pasando de US\$1.63 billones a US\$2.97 billones en el mismo período comparado. Más importante aún, los costos económicos impactan de manera desigual a los países más pobres frente a los más ricos ya que, al comparar las pérdidas económicas en relación con el PIB, se evidencia una diferencia importante entre grupos de ingreso (Figura 3). Si bien es cierto, los países de ingreso alto representan la mayor parte de las pérdidas económicas del mundo, al medir como porcentaje del PIB registran el nivel más bajo de pérdidas (CRED, 2020, p.10). Por otro lado, los países de ingreso bajo tuvieron el nivel más alto de pérdidas en comparación con el PIB (0,61%), tres veces más alto que los países de ingresos altos.

FIGURA 2. IMPACTO DE LOS DESASTRES: 1980-1999 VS 2000-2019

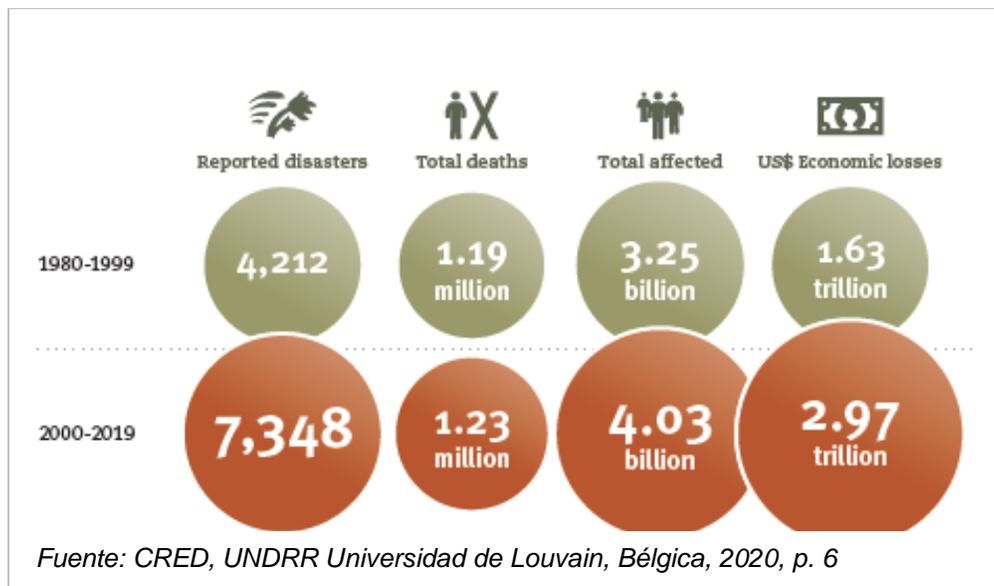
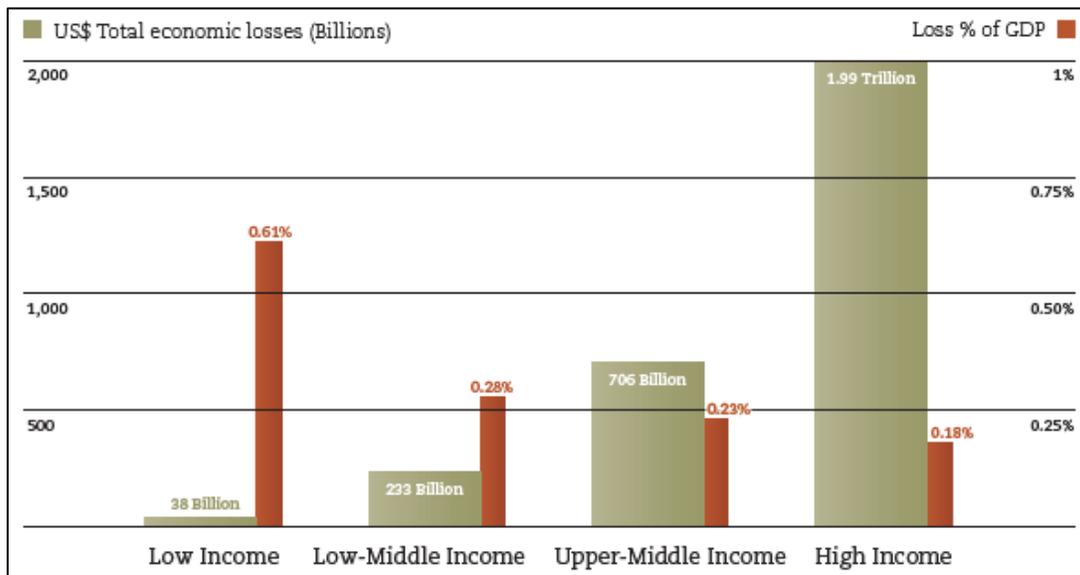


FIGURA 3 COSTOS DE LOS DESASTRES SOBRE EL PIB (%)



Fuente: CRED, UNDRR Universidad de Louvain, Bélgica, 2020.

La región de América Latina y el Caribe es la segunda más expuestas a desastres y entre los años 2000-2019 el área ha enfrentado 17 huracanes por año aproximadamente, mientras que eventos tales como tormentas, sequías e inundaciones son cada vez más frecuentes, lo que reduce el margen para la recuperación. De acuerdo con el Informe de evaluación regional

sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe (RAR 2021), en el decenio transcurrido entre 1997 y 2017,

“uno de cada cuatro desastres registrados en el mundo ocurrió en América Latina y el Caribe (...) nueve de cada diez personas perjudicadas por desastres en la región se vieron afectadas por eventos de origen climático (principalmente inundaciones, las cuales son potencialmente predecibles) (...) siete de cada diez murieron por eventos de origen geológico (sobre todo sismos).” (UNDRR, 2021, p.7)

Junto con lo anterior, en términos económicos, el RAR 2021 releva el impacto que tienen las pérdidas por desastres sobre el desarrollo en la región, ya que entre 1998 y 2017, el 53% de las pérdidas económicas globales por desastres de origen climático se produjeron en Latinoamérica y el Caribe, mientras que entre 2011 y 2020 alcanzó el 46% de las pérdidas mundiales. El golpe de esta merma constante sobre el patrimonio de los países afectados es más fuerte todavía sobre los más pequeños y de menores ingresos, donde las pérdidas pueden llegar a representar el 100% del PIB anual. Más ilustrativo aún es el hecho que con los recursos que se invierten para la recuperación y la reconstrucción de las comunidades y localidades afectadas, se podría *“cuadruplicar la inversión en investigación y desarrollo de la región”*, e incluso

“algunos países podrían satisfacer el 100 % de las necesidades de abastecimiento de agua potable y saneamiento de su población en un lapso de diez años, mientras que muchos de los países de la región podrían reducir considerablemente el déficit existente y acercarse bastante a cumplir las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).” (UNDRR, 2021, p.9)

Benson y Twigg (2007), dicen que el proceso de desarrollo que siguen los países no implica necesariamente la reducción de la vulnerabilidad ante desastres ocurridos a partir de fenómenos naturales peligrosos, sino que puede crear, de manera inadvertida, nuevos tipos de vulnerabilidad o incluso exacerbar las ya existentes, todo lo cual obstaculiza los esfuerzos por reducir la pobreza y promover el crecimiento, muchas veces con consecuencias lamentables para la población.

En este sentido, la UNDRR nos dice que se ha estado creando riesgo más rápido de lo que se ha reducido, de manera que se necesita mayor acción para prevenir nuevos riesgos, los que emergen debido a conductores del riesgo como el aumento de la urbanización, el peligro del cambio climático, la degradación medioambiental, desarrollo económico globalizado, pobreza y desigualdad, planificación del desarrollo urbano mal diseñada, y una gobernanza débil.

El proceso de construcción del riesgo, entonces, está asociado a modelos de crecimiento económicos depredadores que descuidan la sostenibilidad ambiental, aumentan los niveles de exposición de la población y sus activos a amenazas de distintas fuentes, así como al aumento de la vulnerabilidad de la población. Como bien señala Lavell (2007, p.26),

“el riesgo es producto de procesos, decisiones y acciones que derivan de los modelos de crecimiento económico, de los estilos de desarrollo o de transformación de la sociedad. O sea, riesgo y falta de desarrollo están relacionados y, en consecuencia, el tratamiento que se dé al riesgo y su reducción debería ser considerado dentro de los marcos del desarrollo y de su gestión sectorial, social, ambiental y territorial”. (p.26)

Por ello, para reducir de manera efectiva el riesgo de desastres y abordar sus causas es necesario implementar estrategias de desarrollo que busquen disminuir la vulnerabilidad social y aumenten las capacidades de gestión y adaptación de la población, mediante la construcción de resiliencia, ya que como señala Castro (2017) *“un sistema social con alta resiliencia podría ser capaz de absorber la crisis, mantener la funcionalidad y transformarse para que la comunidad pueda fortalecerse y sea capaz de enfrentar eficientemente y efectivamente [los desastres] a futuro”* (Castro, 2017, p.2).

En línea con lo anterior, el integrar una estrategia de desarrollo sostenible permitirá fortalecer las capacidades institucionales y la gobernanza de los países mediante la convergencia de la planificación del desarrollo sostenible con la gestión y reducción del riesgo de desastre, para lo cual es necesario que la intervención del territorio se haga desde un enfoque multiescalar (central, local y comunitaria) y multidimensional.

Desafortunadamente, a nivel mundial, la región latinoamericana y caribeña es la más desigual en términos de la distribución del ingreso; más de 184 millones de personas, de las cuales 11 millones viven en ciudades, siguen siendo pobres. A ello, se suma una alta degradación ambiental producto de las actividades económicas en las que sustenta su crecimiento económico, de manera que hay una concentración de vulnerabilidad importante dentro de su población. La UNDRR advierte que si esto no cambia y la RRD no es integra a las políticas de desarrollo, entonces el riesgo de desastres continuará creciendo, al igual que el impacto de los desastres (UNDRR, 2021, p.11).

El vínculo entre los desastres y el desarrollo es evidente, y la gestión de riesgos y desastre es una manera eficaz de inversión en prevención que reduce o evita pérdidas a futuro. El Informe Mundial del PNUD *“La Reducción de Riesgos de Desastres: Un desafío para el Desarrollo”* (2004), profundizó en la dimensión de la relación, reconociendo que cuando ocurren los desastres, limitan el desarrollo, pero más importante aún es que las deficiencias del desarrollo generan riesgos de desastres, de manera que solamente un desarrollo sostenible puede contribuir a la reducción de riesgos.

Para que las políticas protejan a las personas y a sus bienes, estas deben diseñarse de manera que atiendan el riesgo de desastres, abordando diversos aspectos; en los países en vías de desarrollo, estos se relacionan con políticas referidas al desarrollo económico. Reducir la frecuencia con que ocurren los desastres requiere un enfoque amplio que refleje las causas de la vulnerabilidad de una sociedad a tales desastres, para lo cual se debe articular una

estrategia integral que asegure una voluntad política y económica para apoyar estas nuevas políticas.

De acuerdo con Narváez, Lavell y Pérez Ortega (2009), uno de los rasgos más sobresalientes y definitorios de la gestión del riesgo de desastres es su estrecha relación con el desarrollo y la gestión de este, siendo un componente intrínseco de él. De hecho, los desastres se identifican cada vez más como una amenaza potencial para el desarrollo sostenible y las iniciativas de reducción de la pobreza, de manera que es necesario buscar de manera explícita y activa soluciones en las que todos ganen para garantizar el desarrollo sostenible, reducir la pobreza y fortalecer la resiliencia a las amenazas, toda vez que el cambio climático aumentará la incidencia de sequías e inundaciones y la intensidad de las tormentas de viento.

Si el riesgo de desastres es un indicador endógeno de un paradigma de desarrollo defectuoso, el progreso hacia el objetivo de política de reducción del riesgo de desastres dependerá de la transformación de ese paradigma. Las soluciones se obtienen integrando estrategias y medidas de reducción del riesgo de desastres dentro del marco general de desarrollo, considerando la reducción del riesgo de desastres como un componente integral del proceso de desarrollo y no como un fin en sí mismo. Adicionalmente, la GRD debe ser integrada a lo largo de muchos sectores, incluyendo cambio climático.

Los programas de desarrollo se deben evaluar en el contexto del riesgo de desastres, considerando el efecto de un posible desastre en el proyecto de desarrollo, e incluso determinando si los proyectos en cuestión aumentan la probabilidad de un desastre o aumentaban los posibles efectos dañinos. Ello, porque las iniciativas de desarrollo no reducen necesariamente la vulnerabilidad a los peligros naturales, sino que tienen el potencial de crear, sin saberlo, nuevas formas de vulnerabilidad o exacerbar las existentes, por lo tanto, es esencial desarrollar una mentalidad de largo plazo, pensando en todos los actores involucrados en los programas de desarrollo (gobierno, sociedad civil y el sector profesional y privado), con un enfoque multisectorial y centrado en las personas, que fomente la resiliencia ante amenazas múltiples, en cascada e interactuantes, y que cree una cultura de prevención y resiliencia.

El permanente aumento de la peligrosidad de los riesgos de desastres, así como su creciente impacto sobre las poblaciones, conllevan una vulnerabilidad creciente del sistema económico y social, afectando de manera directa el bienestar de grupos humanos concretos y destruyendo sus estructuras sociales y económicas, con lo cual disminuye la eficiencia de la economía y, como consecuencia, decaen las expectativas de desarrollo a largo plazo (Conesa y Calvo, 2003, p.6-7).

En consecuencia, los programas de GRD deben integrarse en la planificación del desarrollo y su práctica, toda vez que los desastres son un indicador de fallas en el desarrollo, de procesos económicos y sociales insostenibles, y de sociedades mal adaptadas (UNISDR, 2009b). Por ello, la GRD incluye estrategias de prevención; mitigación; transferencia del

riesgo; y preparación, diseñadas para evitar la construcción de nuevos riesgos y abordar los preexistentes, así como también compartir y distribuir el riesgo para evitar que las pérdidas por desastres sean absorbidas por otros resultados de desarrollo y generen pobreza adicional. Lo anterior se consigue mediante actividades de identificación y medición del riesgo de desastre; educación y desarrollo de conocimiento; campañas de concientización del riesgo; incorporación de la GRD a la planificación e inversión nacional; fortalecimiento institucional y acuerdos legislativos; provisión de protección financiera a las personas y empresas en riesgo; e integrando GRD en múltiples sectores, como salud, medioambiente, seguridad nacional, entre otros.

El consenso internacional respecto a lo anterior quedó plasmado con la adopción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre 2015-2030, en el cual se reconoce que “la reducción del riesgo de desastres es una inversión rentable en la prevención de pérdidas futuras” y que “*una gestión eficaz del riesgo de desastres contribuye al desarrollo sostenible*” (ONU, 2015, p.9).

3. PANORAMA INTERNACIONAL DE LA COOPERACIÓN PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

La agenda política global para la reducción del riesgo de desastres se ha construido desde mediados de la década de 1960 en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, nutrida por distintas resoluciones y marcos de acción en constante evolución. Así, el proceso de construcción de agenda se inició con la adopción de la Resolución 2034 el 7 de diciembre de 1965, mediante la cual se solicita a los Estados miembros asistencia en casos de desastres naturales, informando al Secretario General de NN.UU el tipo de asistencia de urgencia que pueden entregar (ONU, 1965).

Posteriormente, durante el 26° período de sesiones de la Asamblea General en 1971, se adoptó la Resolución 2816 para la Asistencia en caso de desastre naturales y otras situaciones de desastre, mediante la cual se mandata al Secretario General crear la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de Desastres (UNDRO), encargada de la movilización, dirección y coordinación del socorro internacional en caso de desastre (ONU, 1971). Parte importante del trabajo llevado a cabo por la UNDRO se evidenció en 1979, cuando el Grupo Internacional de Expertos convocado por dicha Oficina constató que las consecuencias reales y potenciales de los peligros naturales se estaban agravando y globalizando, de manera que era necesario enfatizar en la planificación y prevención de los desastres (UNISDR, 2015). Ese mismo año, la Asamblea General acogió la decisión de “*considerar la inclusión de actividades de cooperación técnica para la prevención de desastres y la preparación para hacerles frente en los programas nacionales y regionales*” (ONU, 1979)”.

El trabajo del Grupo Internacional de Expertos permitió que, 10 años más tarde, la Asamblea General de Naciones Unidas designara la década de 1990 como el *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales* (DIRDN), con el objeto de disminuir “la pérdida de vidas, los daños materiales y la destrucción de las estructuras sociales y económicas ocasionadas por los “desastres naturales”, sobre todo en los países en desarrollo” (UNDRR, 2019p.24), a través de acciones internacionales.

El DIRDN definió cinco objetivos específicos, entre ellos la difusión de información existente y nueva relacionada con las medidas para la evaluación, predicción, prevención y mitigación de desastres naturales y desarrollar programas de asistencia técnica y transferencia de tecnología, proyectos de educación y capacitación, adaptada a peligros y lugares específicos, y para evaluar la eficacia de esos programas, entre otros. De esta manera, se logró integrar el conocimiento científico y técnico existente, y sensibilizar a los Gobiernos respecto a la necesidad de reducir los efectos y las pérdidas generadas por los desastres.

Lo anterior cristalizó en las primeras estrategias nacionales para alcanzar los objetivos del DIRDN (UNDRR, 2015) y llevó posteriormente a la adopción en junio de 1994 de la *Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos*, en la cual se hizo hincapié en la importancia de la prevención, mitigación y preparación para casos de desastre, y se puso de relieve que la respuesta a los desastres por sí sola no era suficiente. Esto evidencia un importante cambio de énfasis, pasando de la respuesta a los desastres a la reducción del riesgo de desastres, lo que se profundizó en 1999 con la *Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres* (EIRD), lanzado para continuar con el trabajo del DIRDN, y con la creación de la *Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNISDR)* como Secretaría responsable de aplicar la Estrategia. La oficina se transformó a partir del 2001, mediante la Resolución 56/195, en el centro de coordinación del sistema de la ONU de RRD.

Hacia el año 2005 se realizó un Examen de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama, el cual permitió constatar avances importantes a nivel oficial y público sobre la comprensión de los efectos socioeconómicos y político de los desastres. Asimismo, el examen permitió identificar 5 áreas sobre las cuales era necesario seguir trabajando: “gobernanza; identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana; gestión de los conocimientos y educación; reducción de los factores de riesgo subyacentes; y preparación de actividades eficaces de respuesta y recuperación” (UNDRR, 2019, p.26).

Las enseñanzas recogidas de Yokohama sentaron las bases para el *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, adoptado durante la *Segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*, celebrada en Kobe, Japón. El Marco de Acción de Hyogo (MAH) marcó un momento histórico en materia de RRD, al poner énfasis en la relevancia de robustecer los esfuerzos nacionales y locales para la RRD, y por “fortalecer la cooperación internacional

mediante: el desarrollo de estrategias, planes y políticas regionales; la creación de plataformas globales y regionales para la reducción del riesgo de desastres (RRD); y la adopción, por parte de las Naciones Unidas, del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia” (UNDRR, 2019, p.26-27).

El MAH se propuso como resultado “reducir considerablemente las pérdidas ocasionadas por desastres, tanto las de vidas como los bienes sociales, económicos, ambientales de las comunidades y de los países” (ONU, 2005, p.3), lo que se interpreta como incrementar la resiliencia de las comunidades vulnerables para reducir las pérdidas. Dentro de sus contribuciones, el Marco de Acción de Hyogo incorpora el concepto de desastre socio-natural, refinando el vocabulario empleado en GRD. Además, ayudó en la “*sensibilización del público y las instituciones, para generar compromiso político y para centrar e impulsar medidas por parte de una amplia gama de actores a todos los niveles*” (ONU, 2005, p. 9).

Sin embargo, la aplicación del MAH en términos generales no fue satisfactoria, ya que en los 10 años que estuvo vigente el esquema, las pérdidas y los efectos negativos de los desastres continuaron aumentando, afectando a la seguridad y bienestar de las comunidades y países enteros (ONU, 2005, p.10). De esta manera, los Estados Miembros concluyeron que era necesario ir más allá en el compromiso internacional con la RRD, con lo que luego de 3 años de negociaciones se acordó la última gran agenda en materia de RRD mediante el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendai), adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, que reunió a 187 países. Tuvo lugar en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015, como resultado de negociaciones que venían desarrollándose desde el 2012 con apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU, 2015, p.5).

El Marco de Sendai da continuidad al trabajo llevado a cabo por los Estados Miembros y otros actores interesados en relación con el Marco de Acción de Hyogo, incorporando innovaciones importantes. Como bien señaló la Representante Especial de las Naciones Unidas del Secretario General para la Reducción del Riesgo de Desastres, Margareta Wahlström, Sendai pone énfasis sobre:

“la gestión del riesgo de desastres en lugar de en la gestión de desastres, la definición de siete objetivos mundiales, la reducción del riesgo de desastres como resultado esperado, un objetivo centrado en evitar que se produzcan nuevos riesgos, la reducción del riesgo existente y reforzar la resiliencia, así como un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado. Además, el alcance de la reducción del riesgo de desastres se ha ampliado considerablemente para centrarse tanto en las amenazas naturales como de origen humano, así como en las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos” (ONU, 2015, p.5)

De manera importante, el Marco de Sendai enfatiza en la necesidad de que los factores subyacentes que incrementan el riesgo sean abordados debidamente, junto con buscar prevenir que nuevos riesgos sean creados, reforzando la resiliencia de las comunidades y los países (UNDRR, 2018, p.28), para lo cual plantea la importancia de incorporar la gestión del riesgo de desastres dentro de las políticas de desarrollo a todos los niveles, inter e intra sectorial. También relevó el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones el fortalecimiento de la cooperación internacional, de las alianzas de trabajos mundiales y la elaboración de política de donantes y programas que tengan en cuenta los riesgos.

Otra característica destacable, es que pone mayor ahínco sobre la gestión del riesgo en vez de la gestión del desastre, pero más importante aún, su diseño está orientado hacia la prevención del riesgo del desastre con foco en las personas, su salud y sus medios de subsistencia, con la implementación de medidas más inclusivas y accesibles (ONU, 2015, p.14).

En lo relativo a esfuerzos internacionales orientados a la RRD y la GRD, se reconoce que la mayor interdependencia mundial obliga a contar con una cooperación concertada para *“estimular y contribuir al desarrollo de conocimientos, las capacidades y la motivación para la reducción de riesgo de desastres a todos los niveles”* (ONU, 2015. P.14)”. Por ello, es necesario complementar la cooperación tradicional Norte-Sur, con la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, con el fin de enfrentar las desigualdades económicas, en innovación tecnológica y disparidad en la capacidad de investigación entre los países, potenciando *“la transferencia de tecnología con un proceso que posibilite y facilite los flujos de aptitudes, conocimientos, ideas, saber hacer y tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo (...) en línea con sus prioridades y necesidades nacionales (ONU, 2015, p.14)”*. Además, las alianzas regionales e internacionales tienen

“un importante papel adicional al aprovechar todo el potencial de los países y apoyar sus capacidades nacionales en la gestión del riesgo de desastres, así como en mejorar el bienestar económico, sanitario y social de las personas, las comunidades y los países” (ONU, 2015, p.25)”.

Sin lugar a duda, el año 2015 marcó un punto de inflexión en lo referido a la reducción y la gestión del riesgo de desastres, toda vez que los grandes acuerdos internacionales alcanzados ese año, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Acuerdo de París sobre el cambio climático, la Nueva Agenda Urbana, y la Agenda para la Humanidad, incorporaron en su ámbito de aplicación cuestiones concernientes con la reducción del riesgo de desastre y la resiliencia, planteando la necesidad de *“adoptar enfoques sistémicos y trabajar en nuevas formas de reducir —de manera colaborativa— la generación de nuevos riesgos y de gestionar el repertorio de los riesgos ya existentes (UNDRR, 2019, p.30)”*.

Finalmente, y como bien se grafica en el *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2019*, la implementación de estos acuerdos permite abordar los factores subyacentes que impulsan los riesgos, promoviendo que las inversiones tengan en cuenta el riesgo, y centrándose en cuestiones relativas a la pobreza, cambio climático, urbanización mal planificada, y la degradación ambiental, entre otros, con lo cual las acciones conjuntas se proponen la obtención de los objetivos y las metas de todos los acuerdos, incluido el Marco de Sendai. En resumidas cuentas, la interrelación de los acuerdos posteriores a 2015 entregan la oportunidad de construir coherencia internacional y promover la toma de decisiones e implementación de políticas que consideren el riesgo en su planificación, así como también fomentan en mayor medida la comprensión de la vulnerabilidad social, económica y ambiental en todos los sectores y niveles de gobierno (UNDRR, 2019, p. 30).

IV. CAPITULO IV: COOPERACION BILATERAL ENTRE CHILE Y JAPON

1. ANTECEDENTES GENERALES

La cooperación es un instrumento de gran relevancia en las relaciones entre Estados, y por lo tanto como herramienta de política exterior, al permitir enfrentar de manera conjunta desafíos comunes por medio de intercambios de distinta naturaleza, en áreas donde se presenta fortalezas y necesidades. En otras palabras, es una oportunidad para crear capacidades, compartir experiencias, conocimiento, y fortalecer instituciones.

A partir de 1990, Chile inició una nueva etapa de su historia política con el retorno de la democracia. Esto implicó el fin del aislamiento internacional a través de la búsqueda de nuevas alianzas económicas, comerciales y políticas con tradicionales y nuevos socios del país. En paralelo a la apertura económica unilateral del país, la cooperación fue un instrumento político utilizado en este proceso de restablecimiento democrático y de reinscripción al sistema internacional que fue evolucionando frente a las nuevas necesidades que surgieron con el paso de los años. En este contexto, la Agencia Nacional de Cooperación Internacional (AGCI) se concibió con el fin de fortalecer el sistema chileno de cooperación internacional y contribuir a los objetivos de desarrollo de Chile, teniendo como objetivo principal, en ese entonces, la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo para la reducción de la pobreza, el fortalecimiento institucional y la transición democrática de Chile.

El sostenido crecimiento económico y estabilidad institucional alcanzada permitieron a Chile prontamente reconocerse internacionalmente como un socio confiable; de hecho, hoy es clasificado clasificado como un país de desarrollo medio alto, de crecimiento sostenido (AGCID, 2015, p.8). Este nuevo escenario posibilitó desarrollar un nuevo instrumento -y actualmente - complemento de la política exterior, convirtiendo la cooperación en una herramienta de *soft power* dentro de las áreas y zonas geográficas de interés, principalmente en América Latina y el Caribe.

Es así como el país fue asumiendo un doble rol de receptor de cooperación internacional, así como de socio – oferente de cooperación (AGCID, 2015, p.10) con la creación del programa de cooperación horizontal (CTPD) chileno en 1993, en esquemas de Cooperación Sur-Sur que se dan entre países de igual o menor desarrollo relativo, y con proyectos y acciones de Cooperación Triangular, consistente en asociar “una fuente tradicional (bilateral o multilateral) con un país de renta media otorgante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente en favor de un tercer país de igual o menor desarrollo relativo” (Lazzo, 372)”.

Hoy por hoy, AGCID *promueve la cooperación para el desarrollo como un pilar y una parte integral de la política exterior nacional*” (AGCID, s.f), consolidándose como un objetivo estratégico de la misma y siendo un elemento central en la agenda con la región de Latinoamérica y el Caribe, así como con otros socios estratégicos.

En este sentido, la política chilena de cooperación Internacional para el desarrollo destaca los esfuerzos nacionales por promover esquemas de Cooperación Sur-Sur (CSS) con los países de la región, evidenciando intereses de largo plazo, favoreciendo el diálogo y la integración (AGCID, 2015, p.11). Además, como se señaló anteriormente, esta política sigue una visión de largo plazo mediante la cual “Chile contribuye a la dignidad de las personas, al desarrollo inclusivo y sostenible, desde un enfoque de derechos y de fortalecimiento de la democracia”, al tiempo que la cooperación internacional recibida por Chile, “aporta a la reducción de las brechas estructurales y vulnerabilidades, que aún enfrenta nuestro país (AGCID, 2015, p. 13)”.

Chile entiende la CSS como una cooperación técnica y no financiera, libre de cualquier condicionalidad, que se materializa a través de acciones directas y proyectos que permitan el intercambio de conocimientos y capacidades con sus socios en una relación horizontal, principalmente con los países vecinos y los países latinoamericanos y caribeños, en base a sus Planes de Desarrollo o estrategias nacionales, enlazándolas con las áreas temáticas que guían la política de cooperación chilena, como son el fortalecimiento de la democracia y modernización institucional, mediante la formación de las personas y otras formas de capacitación; y el desarrollo inclusivo y sostenible, el cual se ordena en torno a subáreas, siendo una de ellas la Prevención de desastres. (AGCID, s.f).

La Cooperación Triangular, por otro lado, es abordada desde una “*base de horizontalidad, consenso, equidad y beneficio mutuo*”, donde “*dos o más países o un organismo multilateral aúnan esfuerzos para compartir experiencias, conocimientos y recursos, de acuerdo con sus ventajas comparativas, en beneficio de un tercer país o grupo de países*” (AGCID, s.f). Esta modalidad presenta “*grandes beneficios y aprendizajes para todos los socios que forman parte de un proyecto*”, los que suelen ser de mayor densidad técnica y que generalmente implican transferencias de metodología y valorar el “*contexto de la transferencia mediante el acervo cultural y lingüístico compartido por los socios Sur-Sur, lo cual permite mantener una horizontalidad en la asociación*” (AGCID, s.f).

Es en el marco de la Cooperación Triangular y en torno al área temática “Desarrollo inclusivo y sostenible”, que Chile y Japón (como donante tradicional) articulan el Programa de capacitación en recursos humanos de América Latina y el Caribe en Reducción del Riesgo de Desastres – RRD, con entidades públicas y académicas, con lo que Chile avanza y comparte sus capacidades a la región.

2. CARACTERIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN BILATERAL ENTRE CHILE Y JAPÓN

La cooperación entre Chile y Japón se enmarca en los excelentes lazos de amistad existentes entre ambos países desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1897, con la suscripción del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación. El aumento del intercambio comercial entre ambos países y su temprano interés por la otra ribera del Pacífico facilitaron

el estrechamiento los vínculos chilenos japoneses, particularmente en materia comercial, pero ampliándose cada vez más hacia otras esferas de las políticas públicas donde se tienen desafíos e intereses en común, llegando a ser una de las relaciones más sólidas y profundas que Chile tiene en la región de Asia Pacífico (Embajada de Japón en Chile, 2010).

Japón es uno de los oferentes bilaterales tradicionales de Chile; la sólida trayectoria de cooperación entre Chile y Japón se remonta al año 1958, cuando el primer becario chileno es aceptado para capacitarse en Japón, y luego en 1960 Japón enviaría su primer experto a Chile (BCN, 2017, p. 139). Posteriormente, el 28 de julio de 1978, se firmó el Acuerdo de Cooperación Técnica Chile-Japón cuyo Artículo II menciona las formas de cooperación técnica que se pueden llevar a cabo por ambos gobiernos,

“...a) entrenamiento técnico de nacionales chilenos en Japón; b) envío de expertos japoneses a Chile; c) suministro de equipos, maquinaria y materiales al gobierno de Chile; d) enviar misiones a Chile para que realicen estudios de proyectos de desarrollo económico y social en Chile; e) y cualquier otro tipo de cooperación técnica que mutuamente se pueda acordar” (AGCI, 1978).

El organismo nipón encargado de ejecutar los programas que se llevaran a cabo en el marco del Acuerdo del 78 es la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

Posteriormente, Japón apoyaría la iniciativa de Cooperación Horizontal de Chile, al objeto de que el resultado exitoso de la transferencia técnica de Japón hacia Chile fuera replicado en otros países, y a su vez, aunando los esfuerzos con Chile, Japón contribuya al desarrollo de la región latinoamericana en forma eficaz y efectiva. A partir del trabajo conjunto, se firmó en 1999 el Japan-Chile Partnership Programme (JCPP), a través del cual acordaron ejecutar como *socios iguales* los programas para apoyar al desarrollo socioeconómico de los países en vías de desarrollo, con la modalidad de *costo compartido* (JICA, s.f). Los resultados de esta cooperación han sido evaluados positivamente por los países beneficiarios y por otros donantes y organizaciones multilaterales, lo que ha permitido a Chile aumentar su presencia en la comunidad internacional (Embajada de Japón en Chile, 2012).

Como se señaló anteriormente, la cooperación japonesa en Chile es implementada a través de JICA, por medio de Proyectos de Cooperación Técnica (programa de amistad); Envío de Expertos y equipamiento básico (aceptación de becarios); y Programa de Voluntarios (jóvenes y seniors) a lo largo de Chile, todos los cuales se han centrado en las siguientes áreas: a) corrección de la desigualdad social; b) protección del medioambiente; c) mejoramiento de la salud; d) apoyo a la implementación de condiciones favorables para la inversión y el comercio exterior; e) Cooperación Sur-Sur (Sánchez Escobar, 2010, p. 41).

De acuerdo con la Embajada de Japón en Chile (Embajada de Japón en Chile, 2010), la Cooperación Financiera No Reembolsable y Asistencia para Proyectos Comunitarios entre 1978 – 2009, alcanzó un monto aproximado de US\$106 millones, destacando los siguientes proyectos:

- 1983: Proyecto Centro Costero de Acuicultura y de Investigaciones Marinas
- 2000: Proyecto de suministro de telescopios astronómicos de Observatorio Astronómico Nacional de Chile
- 2002: Proyecto de adquisición de equipos monitores, sonido e iluminación de Teatro Municipal de Santiago
- 2007: Proyecto de adquisición Clínica Dental Móvil en la Comuna de Lonquimay
- 2008: Proyecto de construcción y adquisición de equipamiento para el Consultorio en la Comuna de San Carlos

Asimismo, la cooperación Técnica entre 1958-2008, por su parte, igualó un total de US\$466 millones y que benefició a 2835 becarios chilenos, e implicó la visita de 1168 expertos japoneses a Chile; 1793 japoneses participando en misiones japonesas en Chile, y el envío de 233 voluntarios a Chile. Lo anterior, en el marco de los siguientes proyectos:

- 1969 Desarrollo de la Acuicultura en Chile (cultivo del salmón), en favor del Servicio Nacional de Pesca, Instituto Nacional de Fomento Pesquero (IFOP)
- 1993 Control de Erosión y Reforestación en Cuencas de Zonas Semi-Áridas, en favor de Corporación Nacional Forestal (CONAF)
- 1995 Centro Nacional del Medio Ambiente, en favor de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)
- 2000 Rehabilitación de Personas con Discapacidad, en favor del Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Rehabilitación Pedro Aguirre Cerda

Finalmente, es importante destacar que la estrategia japonesa de cooperación con Chile es la de ejecutar la cooperación triangular como un mecanismo que aproveche de manera eficiente la tecnología japonesa difundida en Chile, al tiempo que permite mantener la presencia de Japón en el país. Asimismo, se plantea seguir asistiendo a Chile en la Cooperación Sur-Sur a través del Japan – Chile Partnership Programme (JCPP), permitiendo a Chile tener un papel activo en la resolución de problemas de desarrollo dentro y fuera de la región de Latinoamérica (Embajada de Japón en Chile, s.f). A su vez, teniendo en consideración una eficiente gestión de proyecto, se promueve activamente la realización de cursos internacionales para terceros países que cuenten con una alta demanda de países beneficiarios y de mini proyectos de alto impacto al desarrollo.

Actualmente, la asistencia japonesa en Chile se centra en contribuir al desarrollo sostenible a través del fortalecimiento de capacidades. Así, las áreas prioritarias de acción en Chile son: 1) Medidas ambientales con énfasis en la prevención de desastres, cuyo objetivo es instalar y fortalecer las capacidades institucionales para el resguardo del medio ambiente y la reducción del riesgo de desastre producto de fenómenos naturales y/o antrópicos; y 2) Apoyo a la Cooperación Sur-Sur, través del Programa de Asociación Chile y Japón (JCPP, por sus siglas en inglés), ambos países se unen para asistir a terceros países por medio de proyectos, cursos internacionales, presencia de expertos, etc. (JICA Chile, Informe Anual 2016, p. 2)

3. CARACTERIZACIÓN DE LA COOPERACION EN REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES ENTRE CHILE Y JAPÓN

Como se mencionó anteriormente, la historia de Chile y Japón ha estado marcada desastres causados por terremotos y tsunamis, motivo por el cual la cooperación entre ambos países tiene un componente importante relacionado con la mitigación de los resultados catastróficos de estos fenómenos. Como lección aprendida, destaca la importancia de la preparación, prevención y el autocuidado para desarrollar una cultura de resiliencia.

La cooperación japonesa en materia de RRD con Chile, desde la década de los años 90, corresponde mayoritariamente a cooperación técnica, entre los que se encuentran los proyectos “Earthquake Disaster Mitigation of Structures (1994-97)”; “Strengthening of Earthquake Monitoring Observation (2006-2009); y “Territorial planinng with the Risk Management in Coquimbo Regional and Local Planning (2007-10)”.

Ahora bien, el terremoto y posterior tsunami que afectaron territorio chileno el 27 de febrero del 2010 y la triple tragedia que sacudió a Japón en 2011 (terremoto, tsunami y crisis nuclear en la central de Fukushima), influyeron de manera importante en la redirección de la asistencia entregada por Tokio, toda vez que estos hechos marcaron un hito que orientó la cooperación nipona hacia los desastres naturales, a lo que se sumaron las nuevas necesidades de Chile en base a su estatus de país de desarrollo medio-alto, cuestión que necesariamente llevó a Japón a focalizar su colaboración en temas de medio ambiente, cambio climático en la cooperación sur-sur para terceros países (BCN, 2017).

A raíz del terremoto del 27 de febrero de 2010 en Chile, el Gobierno de Japón movilizó a la región del Bio-Bío un grupo de médicos para atención en desastre, entregó ayuda humanitaria consistente en material de emergencia por un monto equivalente a US \$300.000, además de una donación de US \$3 millones para la compra de equipamientos médicos para los hospitales afectados. En 2010 también se firmó un Memorándum de Entendimiento de cooperación en prevención y alerta temprana de terremotos y tsunamis (MINREL, 2010).

Junto con las visitas de expertos japoneses, Japón priorizó 5 áreas donde desarrollar proyectos de cooperación técnica con Chile en materia de gestión de catástrofes naturales y protección civil: 1) construcción de viviendas; 2) sistema de alerta temprana y monitoreo de terremotos y tsunamis; 3) fortalecimiento del sistema de coordinación ante emergencias por desastres naturales; 4) educación preventiva; y 5) asesoría en la planificación urbana. Desde ese entonces, la cooperación entre ambos gobiernos se ha focalizado en materia de prevención y mitigación, mediante nuevos proyectos de cooperación técnica en gestión de riesgo de desastres. Con el apoyo de JICA, se han desarrollado investigaciones científicas, modelos de intervención comunitaria, sistemas de monitoreo de amenazas locales, entre otros (JICA Chile, Informe Anual 2016, p. 8).

A mayor abundamiento, entre diciembre de 2010 y marzo de 2011, se ejecutó el Proyecto “Desarrollo de Capacidades sobre Eventos Sísmicos y Tsunami en la República de Chile”, el cual abordó una amplia gama de temas y áreas, tales como: sistema de alerta de tsunami, plan de respuesta a la emergencia, plan de reconstrucción y estructuras antisísmicas, y atención

en salud mental (*kokoronokea*, en japonés). Sobre este último elemento, entre 2014 y 2018 se llevó a cabo el proyecto “Adapting of Kokoronokea1 to Mental Health Care Model of Emergencies and Disasters”, el cual a partir de pasantías de expertos chilenos en Japón, con el objetivo de crear un modelo chileno que guíe las acciones hacia la protección y el cuidado de la salud mental en emergencias y desastres, fundado en la experiencia japonesa y en evidencia científica, entre otros (Centro de Investigación para la Gestión integrada del Riesgo de Desastres [CIGIDEN], s.f). De esta manera, el 2018 se incorporó a la GRD chilena el “Modelo de Protección de la Salud Mental en la Gestión del Riesgo de Desastres”, cuyo fin es tener una política que permita enfrentar el antes, durante y después de cada situación de emergencia para disminuir el impacto en la población afectada, incluidos los equipos de rescate y de salud (Ministerio de Salud de Chile [MINSAL], 2015, p.4).

En 2011, Japón fue azotado por un potente terremoto y tsunami, tras lo cual el gobierno chileno también tuvo expresiones de solidaridad, mediante la entrega de 500 mantas al pueblo japonés. Ese año se formó el proyecto SATREPS: “Proyecto de investigación para el mejoramiento de las tecnologías y el desarrollo de comunidades resilientes ante tsunamis”, el cual contó un aporte de cuatro millones de dólares del gobierno nipón y el traspaso de tecnología de punta a las instituciones chilenas. Este proyecto se implementó entre 2012-2016 y tuvo como objetivo general el desarrollo de investigación conjunta entre ambos países para implementar un modelo matemático de cómo afectará un tsunami a diversas zonas costeras del territorio y posteriormente redistribuir el modelo a otras naciones latinoamericanas basado en la experiencia chilena.

El proyecto SATREPS permitió “la caracterización física del evento hasta mejorar la respuesta comunitaria ante esta variable de riesgo. Los principales ejes del trabajo apuntan al mejoramiento de los sistemas de alertas de tsunami, elaboración de guías para la estimación del peligro de tsunami, elaboración de guías para la continuidad operacional en el sector portuario, recomendaciones para el sector educacional e iniciativas concretas que buscan la resiliencia en las personas y en las comunidades”. A partir de esta cooperación, Chile desarrolló en mayo de 2016 el “Sistema Integrado de Predicción de Alerta de Tsunami”(SIPAT), un programa que “permite establecer niveles de alertas por zonas con sólo conocer la magnitud, profundidad y epicentro del terremoto” (EFE, 2015) y que Japón desarrolló de manera pionera en los años 90, adoptándolo Chile a través de la transferencia de conocimientos entre ambos países, en el marco del programa SATREPS-tsunami (Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], 2016).

Junto con los proyectos antes mencionados, Japón se ha preocupado por contribuir a la resiliencia comunitaria de Chile, lo cual se ve reflejado en el Simulacro Binacional de sismo y tsunami Chile – Japón realizado el 3 de noviembre de 2016 en el borde costero de la Región de Valparaíso, en conmemoración al Día Internacional de Concientización de Tsunami. El

¹ Kokoronokea en japonés significa “cuidado del corazón”. BCN (2016) <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/kokoronokea-modelo-gestion-crisis-japon#:~:text=En%20lengua%20nipona%20significa%20%E2%80%9C%20cuidado%20de%20emergencia%20o%20de%20sastres%20naturales.>

ejercicio se desarrolló de manera conjunta, tanto en Japón como en Chile, evacuando los bordes costeros de la Región de Valparaíso y de Hososhima, Prefectura de Miyazaki, emulando un sismo con posterior tsunami de 8.8 Richter con el objetivo de involucrar a la población para que “ante la ocurrencia de eventos reales todos seamos capaces de reaccionar y ponernos en zonas seguras, de manera tal de evitar riesgo (ONEMI, 2016).

Otra muestra de la preocupación japonesa por construir resiliencia comunitaria en Chile corresponde a la donación del simulador sísmico móvil que la Embajada de Japón realizó en 2017 a la ONEMI al fin de robustecer la preparación de las comunidades y promover una cultura preventiva, ya que tal como señaló el embajador de Japón en la ceremonia de donación, el simulador se utilizó en Japón con fines educacionales y médicos, permitiendo que niños, niñas, adolescentes y adultos conozcan lo que es un terremoto de gran magnitud y qué hacer en cuando éste ocurra. Esto fue así reforzado por el Director de la ONEMI al destacar que el carro simulador permite “acercar a la población a este fenómeno geológico desde la mirada de la educación, y de esta manera contar con comunidades más informadas, conscientes de su seguridad y menos permeables a información sin sustento técnico y rumores” (ONEMI, 2017).

V. CAPÍTULO V: EL PROYECTO KIZUNA

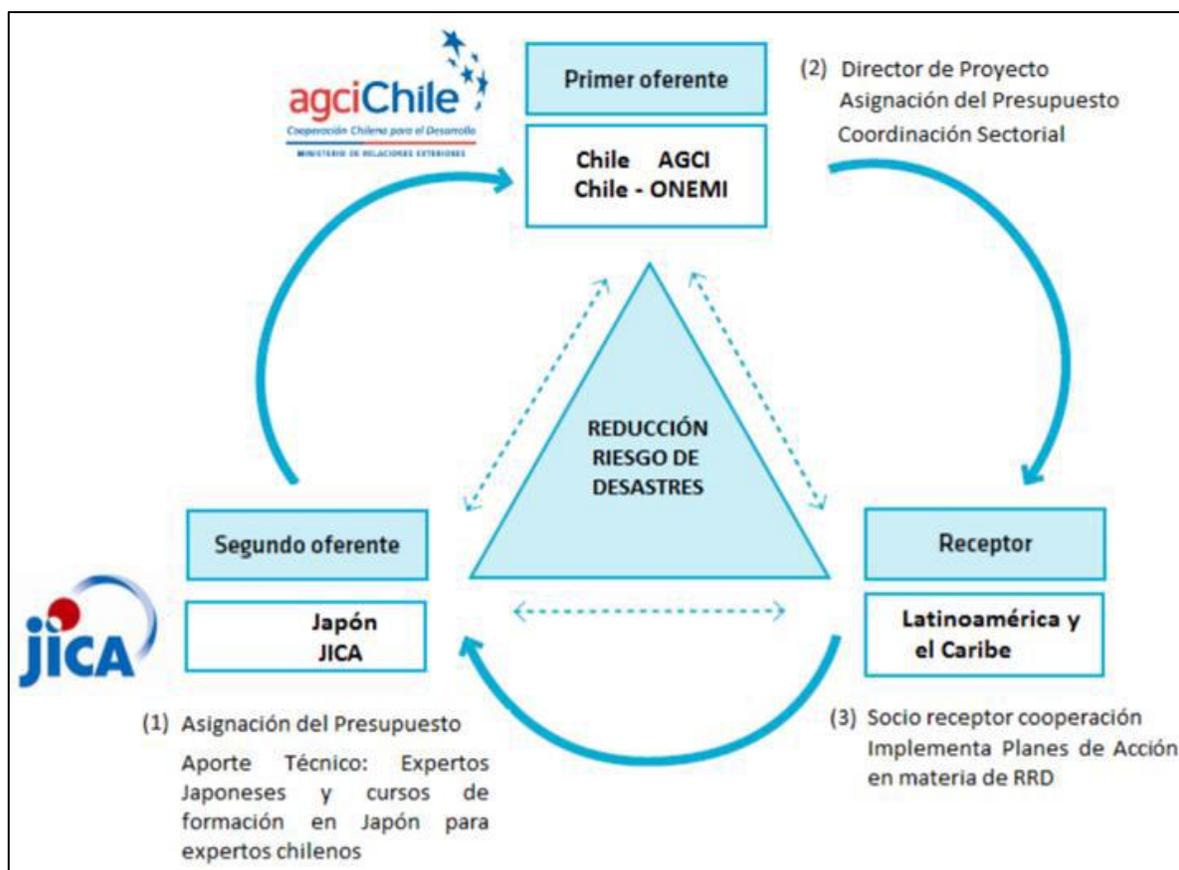
1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE EN REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES – PROYECTO KIZUNA

El 31 de julio de 2014 las Agencias de Cooperación Internacional de Chile y Japón firmaron un Memorándum de Cooperación en el cual se comprometieron a colaborar en el desarrollo del Proyecto Kizuna, con la finalidad de atender las crecientes necesidades de asistencia técnica y financiera de la región en materias de reducción del riesgo de desastres, junto con programas de desarrollo de recursos humanos y capacitación con base en Chile. Lo anterior, aprovechando la transferencia tecnológica que Japón ha hecho en materias de terremotos y tsunamis a Chile.

Además, el Programa contribuiría a la promoción de la cooperación triangular en el marco del Programa de Asociación Chile-Japón (JCPP), para difundir y replicar los aprendizajes y la tecnología transferida desde Chile hacia Latinoamérica y el Caribe (LAC), atendiendo las vulnerabilidades de dichos países al riesgo de desastres producidos por amenazas naturales, tales como terremotos, tsunamis, huracanes e inundaciones. Para ello, se estimó necesario aumentar la asistencia técnica y financiera en RRD en base a las necesidades regionales en esa área.

El 19 de marzo de 2015 se firma el acuerdo para la implementación del proyecto Kizuna, lanzándose en octubre de ese mismo año en Santiago de Chile. Se define ese nombre para el programa, en honor al concepto y carácter (*kanji*) japonés que significa vínculos, aludiendo a la importancia de los lazos humanos para enfrentar y sobreponerse a los grandes desastres. Este es el sello que busca imprimir este proyecto: fortalecer la región mediante una red de intercambio de experiencia y conocimientos. Japón, a través de JICA, actúa como socio técnico y financiero, movilizandorecursos para la ejecución de las acciones impulsadas, así como también, aportando técnicamente a través de expertos japoneses en los temas y cursos de formación.

FIGURA 4. ESTRUCTURA DEL PROGRAMA KIZUNA



Fuente: I+D Consultores (2019). Estudio y evaluación de los ex participantes del Proyecto KIZUNA, p. 6

Ambas partes acordaron que el programa convertiría a Chile en un centro regional de entrenamiento para el desarrollo de capacidades y difundir procedimientos en materia de RRD, principalmente en temas relativos a terremotos y tsunamis, en temas como construcciones sismo resistentes, rehabilitación de infraestructura etc. Los beneficiarios directos serían 2000 alumnos de la región de LAC, mientras que los indirectos son investigadores universitarios y funcionarios públicos en RRD de LAC, desde el inicio del programa el 19 de marzo de 2015 hasta su término el 31 de marzo de 2020.

El programa se estructura en base a 3 pilares:

1. **Pilar 1” Entrenamiento Profesional Especializado en RRD”:** cristalizado en cursos de formación de mediana y larga duración, a nivel de Diplomados y Postgrados impartidos por universidades chilenas, al objeto de entregar “oportunidades a las futuras generaciones que tomarán un rol central en el desarrollo de investigaciones y

tecnología” (AGCID, 2015, p.3). La implementación de este pilar es asistida mediante el programa de Becas de AGCID.

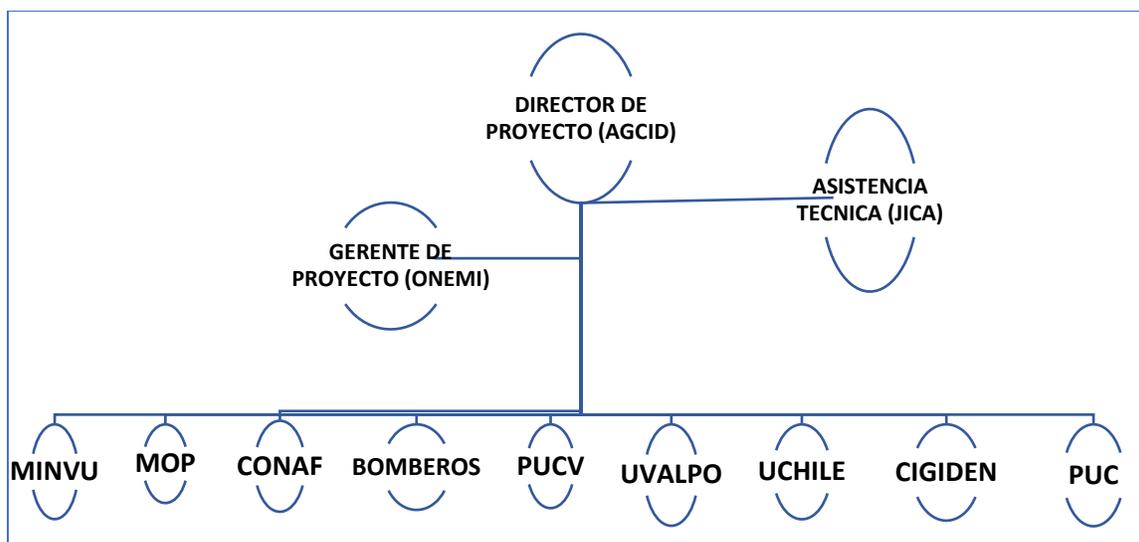
2. Pilar 2 “Fortalecimiento de las Capacidades de las agencias ejecutantes”: compuesto por cursos de capacitación de corta duración ofrecidos por los ministerios chilenos relacionados a RRD, con el fin de fortalecer a las agencias ejecutantes, en el diseño y manejo de las estrategias de RRD. La implementación de este pilar se realiza en el marco del JCPP.
3. Pilar 3” Creación de una Red de Intercambio de Información Especializada en RRD, entre los Países de LAC”: Constituye un Comité Conjunto de Coordinación (encabezado por AGCID), con el objetivo de fortalecer las relaciones y facilitar la cooperación entre las instituciones relacionadas con RRD, masificando técnicas en RRD y la utilización de los datos obtenidos de proyectos JICA en LAC, difundiendo tecnologías, conocimiento e información japonesa y chilena con el sector privado y la organización de charlas locales e internacionales.

Respecto de los aportes que las agencias de cooperación se comprometieron a hacer, corresponde a JICA apoyar en el estudio de la situación actual de la formación en RRD en Chile; enviar expertos para apoyar la coordinación y consolidación de las bases para el Programa, así como también entrega apoyo técnico para las actividades de este; entrenar en Japón y otros países de LAC a los profesores o instructores para los cursos de formación; y apoyar con maquinaria, equipo y otros materiales necesarios para la ejecución del proyecto.

Los aportes de AGCID, por su parte, corresponden a costear los servicios de personal de la contraparte chilena y del personal administrativo; proporcionar una oficina adecuada y equipada; suministrar o sustituir los insumos que no sean parte del equipamientos proporcionado por JICA, y que sean necesarios para la ejecución del proyecto; proveer medios de transporte y gastos de viaje de los expertos de JICA para los viajes oficiales dentro de Chile; gastos necesarios para la ejecución del programa; entre otros. A partir de lo anterior, se desprende que los gastos de ejecución de Kizuna se realiza en partes iguales por Chile y Japón.

En cuanto a la estructura de implementación, el Director Ejecutivo de AGCID ejerce como Director de Proyecto, siendo responsable de su administración y ejecución, mientras que el Director Nacional de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI) es el encargado de asuntos relacionados con cuestiones operativas del proyecto. Junto con ello, se establece un grupo de trabajo para los pilares 1 y 2, integrado por ONEMI, Ministerio de Obras Públicas (MOP) y el Ministerio de Vivienda (MINVU), Academia Nacional de Bomberos, Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales (CIGIDEN), Corporación Nacional Forestal (CONAF), y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUVC). Expertos de JICA, por otra parte, se encargan de entregar la orientación técnica necesaria, asesoramiento y recomendaciones a Chile sobre los asuntos relacionados con la implementación del Proyecto.

FIGURA 5. ESQUEMA DEL SISTEMA NACIONAL DE KIZUNA



Fuente: elaboración propia, en base a Memorándum de Cooperación entre AGCID y JICA, 31 de julio de 2014.

Es importante señalar que la agencia de cooperación chilena se comprometió a tomar las medidas necesarias para apoyar la sostenibilidad de los resultados del proyecto una vez finalizada su ejecución en 2020, en colaboración con JICA y las instituciones nacionales ejecutoras, con el fin de contribuir al desarrollo social y económico de la República de Chile. Es decir, AGCID debe asegurarse que los objetivos e impactos positivos logrados con Kizuna perduren de forma duradera una vez concluido el programa.

En los 5 años de duración más de 5.000 personas participaron del programa, de las cuales 975 recibieron formación en Reducción de Riesgo de Desastres. Además, Kizuna constituyó un aporte al logro de tres de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Ciudades y Comunidades Sostenibles (ODS 11), Acción por el clima (ODS 13), y Alianzas para Lograr los Objetivos (ODS 17), al tiempo que se alineó con las 4 prioridades del Marco de Sendai 2015-2030, a saber: 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 la resiliencia, y 4) aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y reconstruir mejor.

Gracias a todo lo anterior, el 16 de marzo de 2021 AGCID recibió el “Premio Presidente de JICA 2020”, galardón otorgado a personas naturales, organizaciones e instituciones que contribuyen de manera excepcional en el desarrollo socioeconómico y del capital humano de los países en vías de desarrollo, a través de la actividades de cooperación que ejecuta la Agencia de Cooperación Japonesa (AGCID, 2021).

1. REPLICABILIDAD DEL APRENDIZAJE: PRESENTACIÓN DEL RESULTADO DE LAS ENTREVISTAS

A continuación, se presenta un análisis de la información obtenida a través de las entrevistas realizadas a las y los informantes claves, pertenecientes a JICA, AGCID, ONEMI, CONAF, junto con una breve caracterización de cada una de las agencias antes mencionadas, con el fin de contextualizar el papel que cada una de ellas tiene dentro del Sistema Nacional de Protección Civil y dentro de Kizuna, según corresponda.

Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA)	Sra. Toshimi Kobayashi, Directora Adjunta
Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Chile (AGCID)	Sr. Pablo García, Jefe (s) División de Administración, Finanzas y Desarrollo de Personas
Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Chile (AGCID)	Sra. Melissa Sánchez, Especialista en Alianzas de Cooperación Trilateral y Difusión
Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior (ONEMI)	Sr. Victor Orellana, Ex Subdirector Nacional
Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior (ONEMI)	Consuelo Cornejo, Jefa de Academia de Protección Civil
Corporación Nacional Forestal	Sr. Fernando Maldonado, Jefe Sección Formación Técnica del Departamento de Desarrollo e Investigación

a) Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)

La relación de cooperación entre Chile y Japón en materia de desastres derivados de amenazas naturales es de una larga trayectoria. Tal como lo señaló en entrevista personal la Directora Adjunta de JICA, Toshimi Kobayashi, los terremotos y tsunamis han marcado y unido las historias de nuestros países, primero con el terremoto de Valdivia de 1960, cuya onda se expandió generando un tsunami que afectó las costas de Japón y obligó al país nipón a replantearse las formas de generar sistemas de alertas tempranas, de manera que la experiencia de Chile ha servido mucho para investigaciones y para mejorar la toma de decisiones de Japón. A partir de esos años se comienza a gestionar cooperación en materia de terremotos y tsunamis, impactando positivamente en la generación de conocimiento y técnicas de construcción antisísmica, de manera que Japón aportó en la modificación de las normas sísmicas de Chile.

De acuerdo con la Directora Adjunta, los años de cooperación técnica en materia de terremotos y tsunamis ha permitido acumular una cantidad importante de transferencia de tecnología y conocimiento desde Japón a Chile, que no solo la recibe, sino que la hace propia y la aplica. Lo anterior, sumado a la experiencia acumulada en la triangulación de cooperación a terceros países a través del Programa de Asociación entre Chile y Japón de 199, sentaron las bases para poder escalar y generar una alianza de trabajo hacia la región de Latinoamérica y el Caribe, desde donde existía una alta demanda por adquirir conocimiento y formación en materia de reducción del riesgo de desastres.

Además de lo anterior, un elemento de peso para que Japón decidiera asociarse con Chile en el Proyecto Kizuna fue el nivel de desarrollo alcanzado por el país, así como sus capacidades económicas, profesionales y la estabilidad de sus instituciones que permitían la gobernanza y gobernabilidad. Para JICA, señala Toshimi Kobayashi, era importante trabajar con Chile y ofrecer esta plataforma de capacitación a los países en Latinoamérica, de manera que una vez con el conocimiento adquirido - y en caso de requerir mayor especialización- pudieran optar por un programa de formación en Japón. Asimismo, para la agencia de cooperación japonesa era importante avanzar hacia otro nivel de cooperación con Chile, porque Kizuna no solo se trataba de ofrecer la cooperación a los países en Latinoamérica, sino que buscaba generar e instalar capacidades en Chile (a través de AGCID y las instituciones ejecutantes, contribuyendo a su desarrollo y mejorando sus habilidades de transmitir conocimientos a otros países, al objeto de que una vez finalizado Kizuna pudiera compartir y transmitir los conocimientos a terceros países,. Esto se logró gracias a la participación de los expertos japoneses en los cursos de corta duración, quienes complementaron y actualizaron los conocimientos de los profesionales chilenos que participaron e impartieron dichos cursos.

Es importante señalar que a pesar de la graduación que hizo el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) a Chile en el año 2017, Japón decidió seguir cooperando con Chile para ayudar en su transición al desarrollo. Ello, puesto que el año 2018 JICA hizo un análisis respecto al nivel de desarrollo alcanzado por Chile en ese entonces, a partir de lo cual identificaron importantes brechas relacionadas con los sectores vulnerables de la sociedad, la cual se exacerba cuando se generan grandes desastres, y eso hace que el gobierno de Japón tome la decisión de continuar realizando una cooperación de transición, siempre teniendo en cuenta que la cooperación con Chile no es la misma que los países con menor desarrollo, por lo que se impone una condición de costos compartidos.

En cuanto a lo que tiene que ver con capacidades instaladas y posibilidad de replicar las lecciones aprendidas desde Chile, Toshimi Kobayashi considera que en Chile se han dado las condiciones para lograr una transferencia tecnológica adecuada. Ejemplo de ello es la actualización de la norma sísmica de puentes del Ministerio de Obras Públicas, la cual se inspiró en las de California, Nueva Zelanda y Japón, donde este último destaca por contar con una normativa muy desarrollada, que considera no sólo los terremotos de subducción y corticales. Asimismo, el sistema de alerta temprana de tsunami que utiliza el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile (SHOA) se mejoró, pasando de hacer generar una alerta a lo largo de toda la costa nacional, a geolocalizar en base al epicentro o hipocentro del sismo y acotando la alarma a la región y la población probablemente afectada. Otro ejemplo de aprendizaje de políticas públicas es la que aplica actualmente el Ministerio de salud con el manual guía de cuidado de la salud mental de las personas en situaciones de desastres, la cual se utilizó en el marco de la pandemia de la COVID-19.

En opinión de la Directora Adjunta de JICA, no solo de Japón ha aprendido Chile. Kizuna también ha servido como espacio para conocer la experiencia de otros países en el manejo del riesgo de desastres, los que pueden actuar de manera similar o no según la institucionalidad y el tipo de desastres que los afecta pero que a fin de cuentas tienen en común enfocarse en el resguardo de las personas mediante la prevención y mitigación de los

desastres. El conocimiento está en todas partes, y por eso la creación de la red de profesionales ha sido de gran ayuda porque en la medida que el contacto se mantiene, aunque sea vía medios informales como las redes sociales, el intercambio de conocimiento continúa.

Finalmente, la directora Adjunta enfatiza que hoy Chile tiene las condiciones necesarias para poder ser oferente principal en reducción de riesgo de desastres a nivel de LAC. De hecho, ese era uno de los objetivos de Kizuna, y las instituciones ejecutantes pueden y tienen la capacidad de realizar un intercambio de cooperación a los países de la región

b) Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID)

Como se ha documentado anteriormente, la relación de cooperación entre Chile y Japón es de larga data. Enrique O’Farril-Julien, Jefe Departamento Cooperación Bilateral y Multilateral de AGCID, durante una entrevista personal reforzó este punto relevando que

“somos socios muy estrechos de cooperación, desde la creación de la agencia chilena en 1990. Por lo tanto, hemos tenido una evolución de la cooperación japonesa a través del tiempo, tanto en lo que se refiere a la cooperación financiera no reembolsable, (sobre todo los primeros años), pero también con relación a los cursos internacionales, a una serie de modalidades de cooperación que hemos utilizado. Además, con Japón siempre hemos mantenido cooperación bilateral, en distintas modalidades. Por una parte, en beneficio del desarrollo nacional de Chile, y también cooperación triangular en beneficio de terceros países de la región de América Latina y el Caribe” (E. O’Farril-Julien, entrevista personal, 6 de agosto de 2021).

Esto ha permitido incorporar en la gestión de AGCID algunas de las prácticas utilizadas por JICA en los diseños de sus programas y proyectos, agencia que tiene una forma clara y estructurada de trabajo. Entre ellas, se ha aprendido sobre incorporación de Matriz de Diseño del Proyecto (PDM), “un tipo de marco lógico utilizado por la JICA (...) en la fase de planeación (...) que abarca la teoría del modelo lógico” (JICA, 2004, p.41-43), el cual se trabaja en conjunto desde el principio y donde se da cuenta de los objetivos específico, general, indicadores, resultados esperados, etc. Varios funcionarios chilenos han aprendido esta herramienta gracias a cursos ofrecidos por Japón y que Chile ha ido escalando y replicando.

Como señala Melissa Sánchez, especialista en alianzas de cooperación trilateral y difusión en la agencia de cooperación chilena, para el marco lógico de Kizuna se hizo una negociación que requirió varios intercambios antes de acordar un documento final, “lo que habla del trabajo que Japón busca de los sectores nacionales para que pongan su *input* de los proyectos, sin imposiciones” (M. Sánchez, entrevista personal, 5 de agosto de 2021). Este trabajo se vio facilitado gracias a la colaboración que prestaron las embajadas de Chile en países de Latinoamérica y el Caribe a AGCID, así como

“con oficinas regionales de JICA, entonces, cuando se hizo un estudio de demanda para saber qué necesitan los países, identificando desde el inicio cuáles serían sus

necesidades, permitiendo Kizuna ofrecer los programas y las capacidades que la región necesita, porque finalmente esto tiene que ser motivado por la demanda. Eso fue una lección interesante de trabajar con Japón desde inicio del programa” (M. Sánchez, entrevista personal, 5 de agosto de 2021).

Además de lo anterior, hay otras herramientas que se han ido incorporando en el diseño de los proyectos de cooperación en base a aprendizajes obtenidos con el país nipón, como es

“la inclusión de los planes de acción, que son instrumentos que se utilizan para poder apoyar directamente en los procesos de policy-making, entonces uno ofrece cursos y seminarios donde los becarios tienen que llegar con un plan de acción validado por la institución nacional que los respalda y asegura que lo aprendido no solo se quedará con la persona, sino que se traduce en un aporte para la institución. Esto sirve para medición de impacto” (M. Sánchez, entrevista personal, 5 de agosto de 2021).

Los importantes lazos bilaterales con Japón se han reforzado en los 20 años desde que se firmó el JCPP en 1999, en cuyo marco se decide

“hace unos 6 o 7 años atrás, focalizar la cooperación en algunas temáticas, siendo una de las principales la reducción del riesgo de desastres (...) con Japón, la cooperación triangular se basa en replicar las experiencias exitosas que se han desarrollado a nivel bilateral (...) lo hacemos primero entre Japón y Chile y después cuando llevamos unos años con esto, entonces vamos a terceros países” (E. O’Farrill-Jullien, entrevista personal, 6 de agosto de 2021).

Lo anterior, sumado al alto nivel de preparación de las universidades chilenas y las contrapartes sectoriales, ha permitido que los cursos ofrecidos por Chile funcionen bien y cuente con un cierto liderazgo en materia de RRD a nivel regional. Existe una suerte de competencia con otros países que tienen experiencia desarrollada en el área y también cuentan con acuerdos de asociación en cooperación con Japón, como México, Argentina y Brasil, sin embargo, Japón eligió a Chile como su socio para Kizuna, lo que evidencia la confianza que tienen los japoneses en las contrapartes técnicas y la visión que tienen de Chile como oferente y plataforma regional en RRD. El programa de formación de capital humano en esta materia es una manera de escalar la cooperación, promoviendo la innovación y buscando nuevas ideas que se puedan replicar y transferir al resto de la región, atendiendo el hecho que los fondos de cooperación hacia LAC disminuyen cada año, en parte producto de las evaluaciones que realiza el CAD anualmente.

Como se señaló al inicio de este capítulo, AGICD es responsable de la administración y ejecución de Kizuna, un programa que como bien relata Melissa Sánchez, *“nace de toda la cooperación bilateral que ofreció Japón a Chile, entonces hay una historia detrás de Kizuna y hay un nivel también de desarrollo de los mismos sectores nacionales que fueron los receptores de cooperación que ahora se traduce en ser un oferente” (Melissa Sánchez, entrevista personal, 5 de agosto de 2021).* Este proyecto es especial porque

“por un lado tenemos la historia de cooperación hacia Chile por parte de Japón, entonces las contrapartes chilenas conocen la modalidad de cooperación japonesa y

por lo mismo ha habido aprendizaje por parte de ellos. Segundo, a través de este proyecto buscamos que estuviera alineado con los ODS y con el Marco de Sendai, ...de manera que Chile puede aportar al framework de Sendai a nivel regional. Tercero, rescato que Kizuna es un programa multidisciplinario que permite enfocarse en 3 áreas, no solo la parte técnica de RRD, sino también la investigación y ahí, a través de Pilar 1 nos enfocamos en los investigadores; a través del pilar 2 llegamos a funcionarios técnicos; y con el pilar 3 buscamos compartir esa información a través de seminarios realizados. Con Kizuna llegamos a un “pool” de personas más capacitadas porque sabemos que las políticas públicas tienen todo un lado de investigación, donde las universidades tienen un rol importante” (Melissa Sánchez, entrevista personal, 5 de agosto de 2021).

Tal como señaló la profesional de AGCID, la cooperación japonesa ha contribuido positivamente en el aprendizaje de políticas públicas relacionadas con reducción y gestión del riesgo de desastres, toda vez que

“muchos de los sectores nacionales que son ofrecen capacitaciones en el marco de Kizuna también han enviado a sus profesionales a Japón para conocer las políticas públicas japonesas respecto de estos temas específicos de cada uno de los sectores, [participando] de cursos internacionales ofrecidos por Japón en Japón en esos temas específicos, lo que ha generado una cercanía con el modelo japonés que es bien fuerte. Esto ha permitido aprender en el país cómo son las realidades y [entender] cómo se generan sus políticas públicas. Entonces por eso la relación con Japón es especial, porque entregan esa oportunidad, cosa que no todos los socios lo hacen. Por ejemplo, varios de los instructores que participan en el curso que se hace con el Ministerio de Obras Públicas en puentes (bajo el Pilar 2) han viajado a Japón para ver esos mismos temas allá, y ellos después tiene que realizar un plan de trabajo o un plan de acción, que en materia de Policy making, es el instrumento que se utiliza para poder apoyar directamente. Esta misma estrategia se usa con Kizuna, ya que los becarios deben presentar su propio plan de acción en la postulación a las becas y cursos” (Melissa Sánchez, entrevista personal, 5 de agosto de 2021).

De manera más específica, en lo que tiene que ver con la relación entre JICA y AGCID, tal como señala el encargado de cooperación bilateral y multilateral de AGCID,

“la implementación de Kizuna nos ha permitido profundizar la forma de hacer cooperación triangular con Japón y la coordinación intraagencial. Nos ha permitido de alguna manera ponernos a prueba de que podemos realizar un proyecto de alcance regional con una duración bastante larga, movilizand o recursos técnicos y financieros importantes para ambas partes, y por lo tanto, ha significado coordinaciones más complejas que lo que solemos tener con un proyecto específico” (E. O’Farrill-Jullien, entrevista personal, 6 de agosto de 2021).

Todo lo anterior permite pensar que Chile hoy está en condiciones de ser oferente principal en gestión y reducción del riesgo de desastres, especialmente en aquellas áreas donde se tienen ventajas comparativas; por ejemplo, Chile es el único país de la región en ofrecer un diplomado en tsunamis. Kizuna ha servido de práctica para Chile en su tránsito hacia ser primer oferente en RRD, por lo mismo, la cooperación chilena en RRD es muy demandada

por los países de nuestra región, gracias a la solidez de las instituciones relevantes alcanzada con el apoyo de Japón a través de los años. Reforzando lo anterior, Enrique O´Farril-Jullien destaca que

“Chile de alguna manera ya es el oferente principal del programa Kizuna 1 y lo va a ser también en una segunda versión de éste. Esta es una responsabilidad grande, para la cual vamos a necesitar tener más espaldas en el futuro, en sentido presupuestario. Esperamos ver una conciencia mayor sobre la cooperación internacional de Chile a nivel de Ministerio de Hacienda de la DIPRES, después de todo, la cooperación es un brazo de la política exterior, el soft power que tenemos para crear puentes. El desafío que tenemos como AGCID es desarrollar una política de cooperación plurianual que nos permita resaltar el valor agregado de la cooperación que permite posicionar al país en el concierto internacional, asumiendo responsabilidades como cooperantes sur-sur.” (E. O´Farril-Jullien, entrevista personal, 6 de agosto de 2021).

c) Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI)

La ONEMI se estableció mediante Decreto Ley N° 369, el 22 de marzo de 1974, contemplado como el organismo técnico que suple la necesidad de “planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de (...) situaciones de catástrofes, sismos o calamidades públicas” (art. 1). Recae sobre este servicio “la coordinación de las actividades de cualquier otro organismo público o privado que tenga relación con la solución de los problemas derivados de estas emergencias” (art.3), y por lo tanto le corresponde entregar a todos los “organismos de Protección Civil de nivel organismos de Protección Civil de nivel nacional, regional, provincial y comunal, modelos y planes de gestión permanente para la prevención y manejo de emergencias, desastres y catástrofes” (Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior [ONEMI],s.f).

Sin embargo, en la medida en que el panorama de los desastres y catástrofes que ocurren en Chile transitaron hacia un escenario multiamenaza de origen natural y entrópico, se evidenció la necesidad de modernizar la institucionalidad y normativa que rigen en torno a la gestión del riesgo de desastres en nuestro país. La tragedia ocasionada por el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010 dio cuenta de la falta de instituciones y procedimientos adecuados para enfrentar emergencias de grandes magnitudes. De hecho, lo anterior así fue expuesto por la misión de Naciones Unidas que visita el país para evaluar los avances en la implementación del Marco de Acción de Hyogo, en cuyas conclusiones se determinó que

“...frente al riesgo de desastres, (en Chile) no se han dado aún los pasos necesarios para su gestión. El país no cuenta con una institucionalidad apropiada para estos asuntos y no existen marcos regulatorios específicos que apoyen un apropiado funcionamiento” , indicando además que “...el marco normativo e institucional respecto a la reducción del riesgo de desastres está muy atomizado, constituyéndose la normativa y la estructura existente no como un cuerpo de normas e instituciones

articuladas entre sí, sino más bien como un conglomerado disperso de compartimentos estancos, con acciones puntuales y vinculadas a sectores concretos. No existe una normativa sistémica en torno a la gestión del riesgo de desastres, al igual que no existe una gestión del riesgo integral” (ONEMI, Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres. s.f)

En este contexto y con estos antecedentes en mente, el 22 de marzo de 2011 se inició en el Congreso Nacional de Chile la discusión de un proyecto de ley que buscaba establecer un nuevo sistema nacional de emergencia y protección civil, y crear una agencia nacional que se enfocara en ello. En mayo de 2021 el proyecto de Ley N°21.364 se aprobó y fue promulgado por el 27 de julio de 2021, estableciendo así el “Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED)”, dentro del cual se creó también el “Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED)” que reemplazará a ONEMI a contar del año 2022. Tanto el Sistema como el Servicio reconocen, incorporan, actualizan, refuerzan, estandarizan y hacen vinculantes “todos los avances y desarrollos que se han logrado en función de las buenas prácticas y lecciones aprendidas en estos últimos años en el actual Sistema Nacional de Protección Civil y en la ONEMI (...) para alcanzar estándares de excelencia en la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) centrados en la prevención y territorialidad”.

Como se ha señalado en otros apartados de este estudio de caso, la cooperación con Japón en materia de reducción del riesgo de desastres se robusteció a partir de la catástrofe del 27 de febrero de 2010. Un factor que influye en este interés de Japón por cooperar estrechamente con nuestro país es que Chile es un laboratorio natural en materia de desastres, lo que lo hace atractivo para recolectar datos, comprobar teorías y profundizar investigaciones científicas en escenarios similares a los japoneses en términos de amenazas similares (Víctor Orellana, entrevista personal, 13 de agosto de 2021).

De la misma forma, para los expertos sectoriales de Chile ha sido muy importante conocer la experiencia japonesa en el manejo del riesgo de desastres y por lo mismo se han organizado numerosas misiones de trabajo a distintas ciudades de Japón que se han visto afectadas, especialmente por terremotos y tsunamis. Por ejemplo, tras el terremoto del 27 de febrero de 2010 en Chile, se organizó la llegada a Kobe de una delegación del Ministerio de Obras Públicas, Onemi y el Ministerio de Salud para conocer el desarrollo de la materia en dicha localidad, la cual fue afectada el 1995 por el gran terremoto de Hanshin-Awaji que dejó más de 6.000 muertos. La programación de la llegada de la comitiva chilena a Japón era el 11 de marzo de 2011, el mismo día en que ocurrió la triple tragedia de Tohoku (terremoto de magnitud 9 en escala Richter, tsunami con olas de hasta 40 metros y crisis nuclear en la central de Fukushima). La ocurrencia de esta catástrofe y la de Chile motivaron el desarrollo del proyecto SATREPS, el cual fue de larga duración y a partir del que eventualmente surge CIGIDEN.

Por ello no es de extrañar que otro espacio donde Chile ha sacado lecciones se encuentra en el trabajo de la ONEMI, con quienes JICA realizó entre 2018 y 2021 un proyecto focalizado en el fortalecimiento de las capacidades a nivel comunal y regional. Este trabajo ha sido fundamental para preparar a la Oficina para cumplir con las nuevas funciones que le corresponden tras la publicación en el Diario Oficial el 27 de julio de 2021 de la Ley N°21.364 (T. Kobayashi, entrevista personal, 10 de agosto de 2021). Ello también fue confirmado por Consuelo Cornejo, Jefa de Academia de Protección Civil, quien en entrevista personal señaló que “el proyecto de colaboración con Japón para el fortalecimiento de ONEMI para la reducción del riesgo de desastres, que se inició en 2018 y terminó el 31 de julio de 2021, pero que se encuentra en fase de seguimiento hasta enero de 2022, ha sido un aporte elemental”.

Asimismo, la Jefa de la Academia de Protección Civil señaló que en la formulación de la Política Nacional Para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030, promulgada el 22 de septiembre de 2020 y publicada en el Diario Oficial el 16 de marzo de 2021, se tomaron en consideración los aprendizajes que se han tenido con Japón en general, no solo a través de Kizuna. Señalada política pública

“se generó de antes, con la política de 2015-2018 en el contexto del Marco de Acción de Hyogo y el Marco de Sendai, por tanto, los temas que propone Japón para la gestión de riesgo de desastres se han ido incluyendo en la gestión que hemos realizado no solo para nosotros como institución ONEMI, sino también como dentro de la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de desastre. Dónde se genera esta política y este plan estratégico” (Consuelo Cornejo, entrevista personal, 10 de agosto de 2021).

De manera específica con Kizuna, añade la profesional, ONEMI ha fortalecido sus capacidades técnicas porque

“los temas técnicos de gestión del RRD los lideramos y complementamos nosotros [ONEMI] ...los proponíamos en la mesa de trabajo de JICA con AGCID, entonces claramente nos vimos favorecidos con la visibilidad en América Latina y el Caribe que Kizuna generó no sólo para ONEMI, sino también para las entidades ejecutoras de los programas de capacitación en materia de gestión del riesgo de desastres de Chile. De hecho, ahora estamos [ONEMI] en otro proyecto de cooperación en riesgo sísmico del Fondo Chile-México dirigido a países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como un poco derivado de los logros que implicó Kizuna, para capacitar a SICA mediante dos cursos, uno sobre reglamentos y normas de construcción, su relación con la mitigación de riesgos sísmico y la gestión de riesgo desastres; y otro en gestión de riesgo de desastre en la planificación y ejecución de la inversión pública” (C.Cornejo, entrevista personal, 10 de agosto de 2021).

La cooperación que Chile, y la ONEMI en particular, ha recibido de Japón ha permitido al país acumular conocimiento técnico sobre normativa, políticas públicas y herramientas de gestión, lo que ha llevado al país a ser felicitado por sus avances en RRD, como señaló Consuelo Cornejo, “no sólo por la respuesta sino también en el ámbito de la preparación” (C.

Cornejo, entrevista personal, 10 de agosto de 2021). Sin embargo, un obstáculo que se presenta es

“que [Chile] no tenemos los recursos económicos que Japón tiene, como para poder hacer asistencia por nuestra propia cuenta a todo América Latina y el Caribe. Por eso que esta triangulación con Kizuna fue una situación donde todos ganamos, y porque todavía quedan temas por trabajar, como cambio climático, que hoy en día es un tema súper relevante ... y todavía tenemos que aprender sobre el trabajo comunitario, hay un montón de temas que todavía se pudieran seguir trabajando con Japón, por lo que hacer un Kizuna 2 sería altamente provechoso.” (C. Cornejo, entrevista personal, 10 de agosto de 2021).

En términos de proceso de adaptación de las lecciones en políticas públicas japonesas, hay cosas que nos diferencian y otras que nos unen. Como señala Víctor Orellana, ex Subdirector de ONEMI durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, uno de los factores de unión es la cultura de resiliencia a nivel comunitario que se activan durante los primeros momentos de un desastre para enfrentar la reparación, es una organización informal pero que es la base cultural que tenemos en común. Sin embargo, en el sistema nacional hay muchas diferencias; en Japón la base de su estructura es el autocuidado y ayuda comunitaria, que consiste en cómo conviven con el riesgo, identificarlos y prepararse de manera responsable ante la ocurrencia de desastres producto de esos riesgos de amenaza previamente identificados, está íntimamente relacionado con la preparación, concienciación, educación y construcción de capacidades permanentes de la comunidad. Incluso, señala Orellana, la reconstrucción está a cargo de los municipios, la capacidad de respuesta directa está en el espacio local y comunitario (V. Orellana, entrevista personal, 13 de agosto de 2021).

En Chile la estructura es al revés, la comunidad y los individuos descansan sobre el sistema formal de ayuda y alivio, el cual está fuertemente centralizado, por lo que el país ha adaptado a su propia cultura política y social los aprendizajes extraídos desde Japón. Desde ONEMI se ha ido trabajando lentamente en instalar capacidades en los territorios, porque el centralismo del Estado es un asunto estructural muy fuerte. A partir del año 2014 se retomaron los Cursos “Equipos Comunitarios de Respuesta ante Emergencias” (CERT, por su sigla en inglés), cuyo objetivo general es capacitar a funcionarios públicos con conocimientos y experiencia en materia de reducción de riesgo de desastres, siguiendo la metodología propuesta por la Agencia Federal de Manejo de Emergencias (FEMA) de Estados Unidos, y que conozcan experiencias internacionales de trabajo con la comunidad en reducción de riesgo de desastres (RRD) (AGCID, s.f). Este es un tema muy importante sobre el cual queda mucho camino por recorrer.

Finalmente, el experto en gestión del riesgo de desastres considera que Chile y sus agencias están actualmente en condiciones de ser oferente principal en reducción y gestión del riesgo de desastres para la región de América Latina y el Caribe, pero enfocándose en algunos países que tienen necesidades a las que Chile puede aportar con su experiencia y aprendizajes obtenidos a lo largo de los años, a pesar de que países como Colombia y Perú tienen más

experiencia en algunas áreas como vulcanológicas y aluviones. Sin embargo, nuestro país mantiene su jerarquía en materia de terremotos y tsunamis, por el hecho de ser laboratorio natural. Ahora bien, es importante hacer notar que los desafíos en materia de desastres no reconocen fronteras, por lo que el trabajo colaborativo entre países de la región es muy importante. Es importante trabajar a nivel regional y para ello Kizuna puede ser crucial, considerando que el programa dejó una red instalada de 900 profesionales que ya están trabajando en red informalmente, pero que es necesario institucionalizar para fortalecer los contactos y de manera conjunta, entre todos los organismos y servicios públicos relevantes, lograr disminuir la vulnerabilidad y la exposición al riesgo (V. Orellana, entrevista personal, 13 de agosto de 2021).

d) Corporación Nacional Forestal (CONAF)

La Corporación Nacional Forestal (CONAF) es una institución de derecho privado dependiente del Ministerio de Agricultura, fundada el 19 de abril de 1973 bajo el gobierno del Presidente Salvador Allende, tras la publicación en el Diario Oficial del Decreto que modificó los estatutos de la Corporación de Reforestación (COREF)², unificándola con otros servicios relacionados, con el objetivo de “contribuir a la conservación, incremento manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país”(Corporación Nacional Forestal [CONAF], s.f).

Actualmente, la misión de CONAF es colaborar al desarrollo de Chile mediante el

“manejo sostenible de los ecosistemas forestales y de los componentes de la naturaleza asociados a éstos, la que se alcanzará mediante el fomento, el establecimiento, restauración y manejo de los bosques y formaciones xerofíticas; el aumento del arbolado urbano; la mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático; la fiscalización de la legislación forestal y ambiental; y la protección de los recursos vegetacionales y la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para las actuales y futuras generaciones” (CONAF, s.f).

La prevención y el control de incendios forestales es uno de sus principales objetivos, a través del cual se busca reducir el riesgo de ocurrencia por medio de la

“incorporación de tecnología de punta a los planes de prevención y combate de incendios (...) e incentivar un cambio cultural (...) a través de la educación, considerando los nuevos escenarios que ha provocado el cambio climático (...), generando alianzas público-privadas con todos los actores” (CONAF, s.f).

Para ello, la institución ha establecido como prioridades el resguardo de la vida humana y sus bienes, las áreas silvestres protegidas del Estado y los predios de los pequeños y medianos propietarios forestales, como también la colaboración con las empresas del rubro para combatir el fuego en dichos terrenos particulares. La pericia de CONAF en esta materia se

² La COREF fue creada el 13 de mayo de 1970, bajo la administración del Presidente Eduardo Frei Montalva. De hecho, esta fecha corresponde a la que CONAF celebra su aniversario.

ha ido construyendo lentamente con asistencia de algunos países líderes en prevención y combate de incendios. Sobre este tema, Fernando Maldonado, en entrevista personal realizada el 5 de agosto de 2021, comenta que:

“Desde 1962-1964 las primeras gestiones registradas, en términos de asistencia, fueron con el Servicio Forestal de Estados Unidos, cuando el Ministerio de Agricultura empezó a tomar actividad. De hecho la USAID propició en 1962 la creación de la Brigada Forestal en el cuerpo de carabineros y para eso capacitaron en EE.UU a muchos oficiales en esa época, tenientes, subtenientes, uno que otro capitán, fueron a Estados Unidos a capacitarse en cómo formar brigada y cómo combatir incendios. EE.UU propició la entrega de con un carrito de arrastre, herramientas, una que otra moto bomba y con eso Carabineros organizó en sus retenes pequeñas unidades policiales dispersas en el campo en terreno rurales, la formación de brigada. Cuando había algún incendio forestal, salía el sargento del vehículo tocando la bocina del jeep echando arriba a los brigadistas, sin equipamiento de seguridad, a apagar incendios” (Fernando Maldonado, entrevista personal, 5 de agosto de 2021).

El profesional de CONAF comenta que otro país con el que hemos tenido vinculaciones importantes es con España, desde 1980 en adelante, cuando el país Ibérico adquirió una capacidad de respuesta extraordinaria frente a incendios forestales. Lo anterior ha permitido que, a nivel latinoamericano, CONAF tenga un prestigio que se ha ido ganando. Ello, en parte porque muchos países tienen servicios forestales generalmente pequeños, delegando la gestión de apagar el fuego en el cuerpo de bomberos, quienes, no hacen una gestión integral de la protección contra incendios forestales como la hace CONAF. Eso nos ha obligado también a desarrollarnos en una forma amplia de la protección contra incendios forestales, no solamente apagar el fuego, sino que preocuparnos de la planificación de la prevención y toda la actividad de mitigación y respuesta.

En Chile, el 99,7% de los incendios son generados por acción humana accidental o intencional, y sólo el 0.3% es por causas naturales (CONAF, 2015, p.32), donde el 90% logra controlarse a tiempo, antes que su superficie exceda 5 hectáreas. Sobre este tema, Fernando Maldonado comenta que

“Desde el punto de vista operacional, Conaf desde los años 60, siempre ha estado vinculada a la Onemi en situaciones llamadas de emergencia forestales, con incendios de magnitud. como ocurre en todos los países del mundo, unos pocos incendios no son posible de extinguir en sus primeros momentos y se transforman en incendios de magnitud, como lo que tuvimos en 2017 en Santa Olga, que quemó 159 mil hectáreas. En Chile hay unos pocos incendios de magnitud para los cuales los recursos de CONAF no dan abasto; en esos casos, se recurre a la vinculación con ONEMI para coordinar los recursos de otras instituciones, como las Brigadas Forestales del Ejército (BRIFE) y de la Armada de Chile (BRIFAR), que son equipadas y capacitadas por CONAF (...) CONAF, es un organismo de respuesta que está dentro del aparato de Protección Civil del Estado. Así que ahí la vinculación

con la gestión del riesgo de desastre es histórica” (Fernando Maldonado, entrevista persona, 5 de agosto de 2021).

En el caso de incendios forestales de magnitud o que amenazan a la población, el Sistema de Protección Civil existente en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, gestionado por su Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), coordina lo establecido en el DS N° 733 de 1982, del Ministerio del Interior, para disponer la participación de otros organismos del Estado, de los municipios y entidades relacionadas, bajo la autoridad de las intendencias regionales. En este contexto, participan, además, Brigadas Forestales del Ejército (BRIFE) y de la Armada de Chile (BRIFAR), equipadas y capacitadas por CONAF.

Finalmente, el profesional de CONAF destaca que muchos brigadistas chilenos han ido a otros países a dar asesorías en países vecinos, como Argentina; sin embargo, no se puede dar respuesta a todas las solicitudes ya que CONAF puede atenderlas primordialmente en temporada media de incendios, cuando las brigadas están conformadas, pero no están completamente ocupadas con las labores de apagar y controlar incendios en Chile. En este sentido, Maldonado indica que en julio terminaron un curso virtual semejante al que imparte CONAF en Kizuna, para 26 participantes de Paraguay del Instituto Forestal Nacional del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Paragua (INFONAB) y de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) y un par de entidades más. CONAF tiene mucha vinculación a nivel institucional y a nivel profesional con Latinoamérica; hay muchos profesionales y más ahora con videoconferencia, que tienen contacto permanente con colegas de otros países gracias a haber participado en los cursos.

VI. CAPÍTULO VI: REFLEXIONES FINALES

1. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA CHILE COMO DONANTE/OFERENTE PRINCIPAL DE COOPERACIÓN EN RRD HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Es indudable que Chile, en tanto laboratorio natural de desastres de origen natural y como receptor de cooperación para la reducción y la gestión del riesgo de desastres, ha acumulado importantes cantidades de conocimiento técnico y pericia, especialmente en materia de terremotos y tsunamis. Lo anterior, le ha ganado al país un importante prestigio y reconocimiento internacional, que sumado a los importantes avances en su nivel de desarrollo económico y su estabilidad institucional lo han convertido en un socio ideal para el establecimiento de programas y proyectos de cooperación en esta área.

Ahora bien, a pesar de posicionarse como un país marcado por la resiliencia ante terremotos y tsunamis, es importante mencionar que aún quedan muchas oportunidades de aprendizaje que permitirían mejorar la gestión del riesgo, especialmente en escenarios multiamenaza y frente al prospecto del aumento de los desastres y catástrofes de origen natural producto de los efectos del cambio climático. Por ello, Chile seguirá necesitando de la cooperación técnica para enfrentar de mejor manera tanto las viejas como las nuevas amenazas, un aspecto que con la graduación de la lista OCDE-CAD en 2017 se ve coartado, toda vez que *“el país no podrá acceder ... a cooperación técnica, transferencia de tecnologías, y buenas prácticas por parte de los países miembros del CAD”* (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile [MINREL], 2017, p. 2).

Los efectos de la graduación se expusieron en el Primer Análisis de Impacto de la Graduación de Chile realizado en 2017 por el PNUD en conjunto con AGCID, el cual mostró que entre los años 2014 y 2015 hubo una variación negativa de un 63% de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) dirigida a Chile, representando el 1.6% de la AOD total de Sudamérica, cuando en 2015 la misma fue de 5.3% (PNUD-AGCI, 2017, pg. 66).

En su doble rol en el sistema de cooperación internacional, como receptor y oferente de cooperación, Chile se ve en la necesidad de solucionar esta disyuntiva y encontrar mecanismos de cooperación innovadores que permitan atender las vulnerabilidades de la población y las brechas sociales en áreas tales como salud, medioambiente, cambio climático, etc. Para ello, la cooperación triangular y Sur-Sur son elementales, ya que

“permiten a los países en desarrollo lograr el desarrollo sostenible mediante alianzas y, entre otras cosas, promover la unidad y la cooperación (...) y adoptan cada vez más formas diferentes y cambiantes, como la cooperación técnica, el intercambio de conocimientos y experiencias, la formación, el desarrollo de la capacidad y la transferencia de tecnología en condiciones mutuamente convenidas, con el objetivo

de lograr el desarrollo sostenible mediante la promoción, entre otras cosas, de la reducción del riesgo de desastres y la lucha contra el cambio climático, así como el aprendizaje mutuo y la coordinación de las políticas y estrategias de desarrollo entre los países en desarrollo” (ONU, 2019, p. 3).

Chile, dentro del concierto iberoamericano, es reconocido por tener una de las mayores cantidades y capacidades de poder realizar acciones de cooperación triangular (Pablo García, entrevista personal, 05 de agosto de 2021). Por ello, sería apropiado buscar potenciar la cooperación en reducción y gestión del riesgo de desastres analizando nuevas asociaciones con países que tengan experiencia en el manejo de amenazas naturales derivadas del cambio climático y el calentamiento global, como las sequías, huracanes, incendios forestales de gran magnitud, volcanes, inundaciones, entre otras, así como también conocer el trabajo que realizan agencias latinoamericanas en el manejo de sismos y tsunamis.

Como bien señala Rose (2005), el aprendizaje de políticas mediante lesson-drawing rechaza la idea de que un solo gobierno o país tienen el monopolio de la sabiduría y el conocimiento, de manera que la compatibilidad ideológica entre los gobiernos siempre será un factor importante a la hora de buscar ejemplos sobre cómo resolver un problema. En la medida en que estos problemas evolucionan y se vuelven más complicados, siempre será necesario continuar aprendiendo y por lo tanto es importante observar la experiencia de todos aquellos países que parecen estar manejando mejor una situación complicada.

De igual forma, aprovechar las ventajas comparativas de Chile en materia de RRD permitiría seguir trabajando en un nicho que es de gran interés para proyectar la imagen de Chile como un país resiliente que cuenta con capacidades humanas y conocimiento científico y técnico, permitiéndole al país ser un referente no solo regional, sino que también global en esta materia. No obstante, para lograr esto es necesario continuar construyendo capacidades mediante la generación de institucionalidad y normativas acordes a las necesidades nacionales, así como también es imperativo *“desarrollar la propia ciencia y tecnología de punta, innovadora, que atienda a esos desafíos globales, apuntando a un desarrollo encaminado a la resiliencia y la sostenibilidad”* (Nicole Ledoux, 2019, p.180).

De alguna forma, Kizuna sirvió como entrenamiento para Chile como primer oferente no debemos olvidar que la intención del programa era convertir a Chile en una plataforma regional en reducción de riesgo de desastre. Por ello, no es de extrañar que hoy en día, Chile ya es oferente principal en cooperación en reducción del riesgo de desastres. Esto ha quedado así demostrado con el hecho que al finalizar la primera versión de Kizuna en marzo de 2020, AGCID mantuvo su oferta en formación de capital humano en RRD para países de Latinoamérica y el Caribe, especialmente en materia de gestión del riesgo de desastres a través de ONEMI y CONAF (Pablo García, entrevista personal, 05 de agosto de 2021).

En base a lo conversado con varios de los entrevistados, es posible constatar que está instalada la voluntad de seguir trabajando con Japón en GRD y formación de capital humano. Además, en línea con los compromisos internacionales que se han adoptado, Chile tiene la

voluntad de ir desarrollando iniciativas para detener los efectos negativos del Cambio Climático.

En base a lo conversado con varios de los entrevistados, es posible constatar que está instalada la voluntad de seguir trabajando con Japón en gestión del riesgo de desastres y formación de capital humano avanzado en esta área. Además, en línea con los compromisos internacionales que se han adoptado, Chile tiene la voluntad de ir desarrollando iniciativas para detener los efectos negativos del cambio climático. En opinión de Toshimi Kobayashi, es de esperar que estos temas se incorporen en la segunda versión de Kizuna, que se encuentra en proceso de diseño entre ambas agencias de cooperación, aunque el fuerte continuará siendo terremotos y tsunamis. No obstante, señala que los nuevos temas dependerán de la necesidad presentada por los países receptores de la cooperación (T. Kobayashi, entrevista personal, 10 de agosto de 2021).

Ahora bien, un desafío que fue identificado por todos los entrevistados es el presupuestario. Para que los proyectos tengan un mayor impacto lo ideal es que estos sean de larga duración, entre 3 y 5 años. Kizuna fue el primer modelo de proyecto con esas características, por lo que, si se quisiera en el futuro ofrecer cooperación bilateral o asociarse con otros países del Sur, sería necesario incorporar en la glosa presupuestaria de AGCID una programación plurianual a la que se les pueda destinar fondos a los programas y proyectos por la duración, de toda una administración. Ello permitiría a AGCID crecer como agencia, para lo cual también es necesario mejorar y desarrollar las herramientas y capacidades de monitoreo y evaluación de impacto de sus programas y proyectos. La tarea apunta a seguir innovando, ofreciendo actividades no solo demandadas por los países, sino que incorporen un componente de generación de políticas públicas y fortalecimiento de instituciones técnicas que trabajan estos temas

Para lograr esto, la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el nuevo Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) tienen el importante reto de relevar la cooperación en materia de RRD como una experiencia que ha sido apreciada y bien evaluada por quienes participaron en Kizuna, demostrando que han tenido un impacto positivo sobre las instituciones y servicios públicos que patrocinan a los becarios, y probando que esta es una oportunidad de consolidar la presencia de Chile en la región mediante una expresión de una herramienta de *soft power*, como es la cooperación internacional para el desarrollo. Es necesario mostrar que mantener un programa eficiente es una necesidad estratégica de Chile, que permite posicionarse con más fuerza en el sistema de cooperación internacional, y específicamente en la cooperación para la reducción del riesgo de desastres, contribuyendo así a dar cumplimiento a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a los objetivos del Marco de Sendai 2015-2030.

Igualmente, Chile tiene la importante tarea de mejorar la capacidad de respuesta comunitaria frente a los desastres de origen natural, buscando construir resiliencia y disminuir la vulnerabilidad de la población expuesta a amenazas naturales y/o antrópicas. Para esto, es

elemental trabajar en el fortalecimiento de los gobiernos locales, y en ese sentido, “*programas como Kizuna o Kokoronokea, no solo se orientan a contribuir con la resiliencia de aquellos que son víctimas de desastres, sino también fortalecen el trabajo de los ciudadanos que ayudan y sacan adelante a sus comunidades*” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017). En este sentido, la promulgación de la Ley 21.364 que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED) es un paso en la dirección correcta, ya que “*sus integrantes se organizan desconcentrada y descentralizadamente y de manera escalonada desde el ámbito comunal, provincial, regional y nacional*” (ONEMI, 2021).

Además, es necesario desarrollar un enfoque integral y transversal en la reducción de riesgo de desastres, replanteándose cuestiones tan importantes como el relacionamiento territorial y el modelo de desarrollo, ya que como bien señaló Maribel Mora Curriao, miembro del Consejo Asesor de la Cátedra UNESCO de Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina y el Caribe de la Universidad de Chile, “*los desastres pueden desarrollarse y ampliarse por la intervención inadecuada en el medio, como por el ejemplo el extractivismo. Entonces, este problema es multidimensional [donde] se hace visible la relación entre las dimensiones humanas, ambientales y de desarrollo*” (Universidad de Chile, 13 de octubre de 2021).

Para concluir, para que Chile se consolide como plataforma regional y global en reducción del riesgo de desastres y contribuya a la integración regional de la gestión del riesgo es necesario continuar con el fortalecimiento institucional y propiciar espacios de participación para todos los actores relevantes, promoviendo el desarrollo de ciencia y tecnología e innovación, de manera tal que Chile, como laboratorio natural, potencie “*el área de desastres tal y como se han potenciado sectores como la astronomía, la política oceánica o la investigación científica antártica*”. (N. Ledoux, 2018, p. 180)

BIBLIOGRAFÍA

AGCID & JICA (s.f), "Japan Chile Partnership Programme (JCPP)", Santiago, Chile.

AGCID & PNUD. (2017). Primer Análisis de impacto de la Graduación de Chile. Proyecto PNUD-AGCI: Fortalecimiento institucional de AGCI Chile para enfrentar su doble rol de país oferente y receptor de cooperación. En https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/Primer_Analisis_Impacto_de_la_Graduacion_Chile.pdf (27 de octubre de 2021).

AGCID & PNUD. (2018). Primer análisis de impacto de la graduación de Chile. Documento de trabajo. Santiago, Chile.

AGCID (1978), "Acuerdo sobre Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno del Japón", 28 de julio de 1978, Santiago, Chile.

AGCID (2014), "Memorándum de Cooperación entre la Agencia de Cooperación Internacional de Japón y la Agencia de Cooperación Internacional de Chile para el Programa de Formación de Recursos Humanos en Reducción del Riesgo de Desastres Naturales para América Latina y el Caribe", Santiago, Chile.

AGCID (2015), "Acta de Acuerdos Sobre el Programa de Capacitación de Recursos Humanos para Latinoamérica y el Caribe en la República de Chile entre la Agencia de Cooperación Internacional de Chile y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón", 19 de marzo de 2015, Tokio, Japón.

AGCID (2015), Política Chilena De Cooperación Internacional Para el Desarrollo, Santiago, Chile, en https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/POLITICA_DE_COOP_PARA_EL_DESARROLLO_26nov15.pdf [5 de julio de 2021]

AGCID (2021), "AGCID recibe Premio de la cooperación japonesa por su trabajo en KIZUNA", 16 de marzo de 2021, en <https://www.agci.cl/sala-de-prensa/2114-agcid-recibe-premio-de-la-cooperacion-japonesa-por-su-trabajo-en-kizuna> [11 de octubre de 2021]

AGCID, JICA & ONEMI. (s/f). Folleto KIZUNA, Programa de Formación de Recursos Humanos para Latinoamérica y el Caribe en Reducción de Riesgo de Desastres. Santiago, Chile.

AGCID. (2020). "30 Hitos de la Cooperación Chilena 1990-2020". Santiago, Chile. En <https://issuu.com/agci/docs/libro> [8 de abril de 2021].

Asamblea General de Naciones Unidas (1965), "Asistencia en Caso de Desastres Naturales", 18 de noviembre de 1965, en [https://undocs.org/es/A/RES/2034\(XX\)](https://undocs.org/es/A/RES/2034(XX)) [8 de mayo de 2021]

Asamblea General de Naciones Unidas (1971), "Asistencia en Caso de Desastres Naturales y otras Situaciones de Desastres", 14 de diciembre de 1971, en [https://undocs.org/en/A/RES/2816\(XXVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2816(XXVI)) [8 de mayo de 2021]

Asamblea General de Naciones Unidas (1979), "Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el socorro en casos de desastre", Nueva York, Estados Unidos, en <https://undocs.org/es/A/RES/34/55> [8 de mayo de 2021]

Banco Mundial, "Los desastres no son naturales", 29 de julio de 2020, en <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/07/29/los-desastres-no-son-naturales> . [02 de mayo de 2021]

Basher, Reid. (2008). "Disaster Impacts: Implications and Policy Responses". Social Research: an International quarterly of the social sciences, 75(3), 937-954. en <http://www.jstor.org/stable/40972098> [1 de mayo de 2021].

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2016), "El sistema de predicción de tsunamis en tiempo real que Chile podría importar de Japón", 26 de diciembre de 2016, en <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/sistema-prediccion-tsunamis-tiempo-real> [14 de mayo de 2021]

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2019), "La ruta chilena hacia el sol naciente", Valparaíso, Chile, en https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24857/4/La_ruta_chilena_hacia_el_Sol_Naciente-8.pdf [20 de mayo de 2021]

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) (2017), "Representante de JICA repasó los hitos más importantes de la cooperación entre Chile y Japón", 17 de agosto de 2017, en <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/toshimi-kobayashi-hitos-cooperacion-chile-japon> [15 de mayo de 2021]

Cardona Arboleda, Omar Darío, (1993), "Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo: Elementos para el ordenamiento y la planeación del desarrollo", en Andrew Maskrey (ed), Los Desastres No Son Naturales, Bogotá,

Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, p. 45-65. En <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf> [28 de abril de 2021]

Castro Correa, Carmen Paz (2017), "REDER, una revista para avanzar en la reducción del riesgo de desastres y el mejoramiento del bienestar humano", REDER,1(1), Santiago, Chile. En <http://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/1> [8 de abril de 2021]

Castro, Itzel. (2018). "Los desastres naturales hundien más en la miseria a los países pobres". Naciones Unidas. 24 de julio de 2018, en <https://news.un.org/es/story/2018/07/1438352> [3 de abril de 2021]

Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), The human cost of disasters: an overview of the last 20 years (2000-2019), University of Louvain, Belgium, en <https://reliefweb.int/report/world/human-cost-disasters-overview-last-20-years-2000-2019> [15 de abril de 2021]

Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). (2015). The Human cost of Natural Disasters, Louvain. En <https://www.preventionweb.net/publications/view/42895#:~:text=The%20report%20is%20based%20on,during%20this%2020%2Dyear%20period> [15 de marzo de 2021]

CIGIDEN (2016), "Adapting of Kokoronokea to Mental Health Care Model of Emergencies and Disasters", en <https://www.cigiden.cl/adapting-of-kokoronokea-to-mental-health-care-model-of-emergencies-and-disasters/> [8 de abril de 2021]

CONAF (2019), Memoria Conaf 2014-2018, Santiago, Chile. En <https://www.conaf.cl/MemoriaCONAF2014-2018.pdf> [20 de septiembre de 2021]

CONAF (s.f), sitio web institucional, en <https://www.conaf.cl/quienes-somos/historia/> [20 de septiembre de 2021]

Conesa García. C y Calvo García-Tornel. Francisco (2003), "Los procesos de riesgo con origen natural: una constante en la relación entre hombre y medio",

AREAS Revista de Ciencias Sociales, N° 23 / 200, en <https://revistas.um.es/areas/article/view/117851/111431> [15 de mayo de 2021]

EIRD (2005), Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, Kobe, Japón, en <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf> [10 de mayo de 2021]

El Mostrador (2015), "Estudio chileno-japonés asegura que terremoto en Coquimbo generó un "tsunami instantáneo", 8 de octubre de 2015, Santiago, Chile, en www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/10/08/estudio-chileno-japones-asegura-que-terremoto-en-coquimbo-genero-un-tsunami-instantaneo/ [8 de mayo de 2021]

Embajada de Chile en Japón, (2020), "Chile participa en "Development Working Group G20". Toko, Japón. En <https://chile.gob.cl/japon/noticias/chile-participa-en-development-working-group-g20> [3 de mayo de 2021]

Embajada de Japón en Chile (2010), "Bicentenario: Nuevas Relaciones De Amistad Chile - Japón", Santiago, Chile.

Embajada de Japón en Chile (2012), "Política de Asistencia para la República de Chile2, en <https://www.cl.emb-japan.go.jp/files/000337976.pdf> [8 de mayo de 2021]

Embajada de Japón en Chile (s.f) https://www.cl.emb-japan.go.jp/itpr_es/relaciones_bilaterales.html [13 de abril de 2021]

I+D Consultores. (2019). Estudio y evaluación de los ex participantes del Proyecto KIZUNA, Santiago, Chile.

Inostroza-Matus et al, (2020), "Desde la amenaza natural al desastre: una construcción histórica del terremoto y tsunami de 1960 en Saavedra", ÍCONOS Revista de Ciencias Social. N°66, vol XXIV. P 31-57. En <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/4016/3214> [15 de mayo de 2021]

JICA (2004). "Lineamientos de la JICA para la Evaluación de Proyectos: Métodos Prácticos para la Evaluación de Proyectos", Tokio, Japón, en https://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/tech_and_grant/guides/pdf/guideline_s.pdf [12 de abril de 2021]

JICA Chile (2016), "Informe Anual 2016", en <https://www.jica.go.jp/chile/espanol/office/about/c8h0vm0000b24ln9-att/annual2016.pdf> [16 de mayo de 2021]

Lavell, Allan (2007). Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo, Lima, PREDECAN, en <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/r1/docAllan2.pdf> [8 de mayo de 2021]

Lavell, Allan Michael, (2004), "La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, La Red: Antecedentes, Formación y Contribución al Desarrollo de los Conceptos, Estudios y la Práctica en el Tema de los Riesgos y Desastres en América Latina: 1980-2004", Bogotá, Colombia. En https://www.desenredando.org/public/varios/2004/LARED-AFCDCEPTRDAM/LARED-AFCDCEPTRDAM_nov-26-2004.pdf [15 de junio de 2021]

Lazo, Cristina (2012), "Chile y la Cooperación Internacional: 20 Años de Experiencia (1990-2010)", en Mario Artaza y César Ross (eds), La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del Aislamiento a la Integración Global, Santiago, RIL Editores, 367-396

Ledoux, Nicole (2018), "Chile, Laboratorio Natural de Desastres: Una Oportunidad para la Cooperación Internacional y la Innovación", en Academia Diplomática Andrés Bello, *Chile al 2030: 14 Miradas para el Desarrollo*, Santiago, Chile. p. 154-189

Lira, Juan Pablo, (2018). "AGCID, JICA y ONEMI revisaron avances de ejecución de programa KIZUNA", 31 de mayo de 2018. En <https://www.onemi.gov.cl/noticia/agcid-jica-y-onemi-revisaron-avances-de-ejecucion-de-programa-kizuna/> [11 de agosto de 2021].

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2010), "Canciller firmó acuerdo de cooperación con Japón en materia de reconstrucción", 27 de abril de 2010, en https://minrel.gob.cl/minrel_old/site/artic/20100427/pags/20100427101632.html [8 de mayo de 2021]

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2017). Oficio AGCI No.1810, 25 de septiembre de 2017. Mitigación de la graduación de Chile por el Comité

de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD). En www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=37085&formato=pdf (7 de octubre de 2021).

Ministerio de Salud de Chile (2015), "Manual para la protección y cuidado de la Salud Mental en situaciones de Emergencias y Desastres" en <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/09/Manual-para-la-protecci%C3%B3n-y-cuidado-de-la-Salud-Mental-en-situaciones-de-Emergencias-y-Desastres.pdf> [4 de junio de 2021]

Ministerio del Interior (1974), Decreto Ley N° 369 de 1974 Crea La Oficina Nacional De Emergencia, Dependiente Del Ministerio Del Interior, 22 de marzo de 1974, Santiago, Chile. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6027> [11 de marzo de 2021]

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2020). Decreto 434 Aprueba Política Nacional Para la Reducción del Riesgo de Desastres 2020-2030, 12 de marzo de 2021, en <http://bcn.cl/2o0cg> [13 de abril de 2021]

Naciones Unidas. (2019). Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Buenos Aires, Argentina. Recuperado en https://cooperaciontriangular.org/wp-content/uploads/2021/02/documentofinalPABA_es.pdf [16 de julio de 2021]

Narváez, L., Lavell, A. y Pérez Ortega, Gustavo (2009). La Gestión del Riesgo de Desastres: un Enfoque Basado en Procesos. Secretaría General de la Comunidad Andina. San Isidro, Perú. En <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/19759> [19 de julio de 2021]

Newmark, Adam. J, 2002, "An integrated approach to policy transfer and diffusion", Review of Policy Research, vol.19, no. En http://libres.uncg.edu/ir/asu/f/Newmark_Adam_2002_sum_an_integrated.pdf [19 de julio de 2021]

ONEMI (2010), "ONEMI establece programa de cooperación técnica con Japón", 29 de abril de 2010, en <https://www.onemi.gov.cl/noticia/onemi-establece-programa-de-cooperacion-tecnica-con-japon/> [15 de marzo de 2021]

ONEMI (2016), "Autoridades anunciaron Simulacro Binacional Terremoto y Tsunami Chile - Japón", 4 de octubre de 2016, Valparaíso, Chile, en <https://www.onemi.gov.cl/noticia/autoridades-anunciaron-simulacro-binacional-terremoto-y-tsunami-chile-japon/> [28 de abril de 2021]

ONEMI (2016), "ONEMI y Japón finalizaron programa de cooperación internacional SATREPS", 21 de marzo de 2016, en <https://www.onemi.gov.cl/noticia/onemi-y-japon-finalizaron-programa-de-cooperacion-internacional-satreps/> [8 de mayo de 2021]

ONEMI (2016), Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018, Santiago, Chile. En https://www.preventionweb.net/files/52889_52889planestrategicobaja.pdf (12 de mayo de 2021]

ONEMI (2017), "Embajada de Japón hace entrega oficial de simulador sísmico móvil a ONEMI", en <https://www.onemi.gov.cl/noticia/embajada-de-japon-hace-entrega-oficial-de-simulador-sismico-movil-onemi/> [12 de mayo de 2021]

ONEMI (s.f). Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres", en <https://www.onemi.gov.cl/plataforma-de-reduccion-de-riesgos-de-desastres/> (24 de octubre de 2021]

ONEMI. (2021). Sitio web institucional, en <https://www.onemi.gov.cl/sinapred/> [24 de octubre de 2021].

Plaza Chacón, Felipe Andrés (2017), "Análisis Comparativo De Los Procesos De Reconstrucción En Localidades Afectadas Por Tsunamis. Caleta Tumbes (Chile) Y Minamisanriku (Japón)", Tesis de Magister, Universidad de Chile, Santiago, En <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/147458/Analisis-comparativo-de-los-procesos-de-reconstruccion-en-localidades-afectadas-por-tsunamis.pdf?sequence=1&isA%20llowed=y> [8 de abril de 2021]

Ramírez, Gabriela (2019). "Los desastres son la nueva normalidad". Naciones Unidas, en <https://news.un.org/es/interview/2019/11/1465021> [01 de mayo de 2021]

Romero, G y Maskrey, A. (1993), "Como Entender Los Desastres Naturales", en Andrew Maskrey (ed), *Los Desastres No Son Naturales*, Bogotá, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina Bogotá, 6-10.

En

<https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf> [28 de abril de 2021]

Rose, Richard (1991). "What is Lesson-Drawing?", *Journal of Public Policy*, Vol.11, N° 1, 3-30. En <http://www.jstor.org/stable/4007336> [13 de agosto de 2021].

Rose, Richard, (2005), "Learning from Comparative Public Policy: a Practical Guide", New York, Routledge.

Sánchez Escobar, Fabián (2010), "Análisis de la actuación de Chile en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y triangular", Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Documento de Trabajo N° 18, Madrid, España, https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-Documento_de_trabajo_n18-2.pdf [8 de abril de 2021]

UNDRR (2019), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, Ginebra, Suiza, en <https://www.undrr.org/publication/global-assessment-report-disaster-risk-reduction-2019> [17 de abril de 2021]

UNDRR (2021), *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). En <https://www.undrr.org/es/publication/rar21-informe-de-evaluacion-regional-sobre-el-riesgo-de-desastres-en-america-latina-y> [17 de junio de 2021]

UNISDR (2009), *Terminología Sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, Ginebra, Suiza. En https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf [15 de marzo de 2021]

UNISDR (2015). "Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres", Ginebra, Suiza, En https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf [28 de marzo de 2021]

UNISDR. (2015c). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Naciones Unidas. En

https://www.preventionweb.net/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf [5 de marzo de 2021]

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), "Climate Change is Key Driver of Disasters", 9 de agosto de 2017, en <https://www.undrr.org/news/climate-change-key-driver-disasters> [1 de abril de 2021]

Universidad de Chile. (2021). "Expertas U. de Chile alertan sobre el riesgo de multiamenaza que enfrenta el país", 13 de octubre de 2021, en <https://www.uchile.cl/noticias/180595/expertas-uch-alertan-sobre-el-riesgo-de-multiamenaza-en-chile> [27 de octubre de 2021].

Van Niekerk, Dewald (2011). Introduction to Disaster Risk Reduction, USAID, Johannesburgo, Sudáfrica. En https://www.preventionweb.net/files/26081_kp1concepdisasterrisk1.pdf [1 de mayo de 2021]

Weyland, Kurt. (2006), "Bounded Rationality and Policy Difussion: social sector reform in Latin America", Princeton University Press, New Jersey, Estados Unidos.

World Meteorological Organization (OMM), "State of the Global Climate 2020, Provisional Report", OMM, 2020, en https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10444 [1 de abril de 2021]

Este trabajo contó con la colaboración mediante entrevista de las siguientes personas

Entrevista con Consuelo Cornejo, Jefa de Academia de Protección Civil de la ONEMI. Santiago de Chile. 10 de agosto de 2021

Entrevista con Toshimi Kobayashi, Directora Adjunta de JICA Chile, Santiago de Chile. 10 de agosto de 2021

Entrevista con Enrique O’Farrill-Julien, Jefe Departamento Cooperación Bilateral y Multilateral de AGCID. Santiago de Chile. 06 de agosto de 2021

Entrevista con Pablo García, Jefe (s) Division de Administracion, Finanzas y Desarrollo de Personas. Santiago de Chile. 05 de agosto de 2021

Entrevista con Melissa Sánchez, Especialista en Alianzas de Cooperación Trilateral y Difusión. Santiago de Chile. 05 de agosto de 2021

Entrevista con Víctor Orellana, Ex Subdirector Nacional de ONEMI. Santiago de Chile. 13 de agosto de 2021

Entrevista con Fernando Maldonado Santiago de Chile. 05 de agosto de 2021