



Instituto  
de Estudios  
Internacionales

**“La construcción de un régimen de emergencias en  
la Región de América Latina y el Caribe”**

**“The construction of an emergency regime in the Region of Latin  
America and the Caribbean”**

Tesis para optar al grado de Magister en Estudios Internacionales

Isadora Hanan Valentina Hernández Riquelme

Prof. Guía: Alberto van Klaveren Stork

Santiago, 21 de junio de 2022

## ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
ALC	América Latina y el Caribe
CARICOM	Comunidad del Caribe
CDEMA	Caribbean Disaster Emergency Management Agency
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana
DHA	Departamento de Asuntos Humanitarios (United Nations Department of Humanitarian Affairs)
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ERC	Coordinador del Socorro de Emergencias (Emergency Relief Coordinator)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agricultural Organization of the United Nations)
FSNAU	Food Security and Nutrition Analysis Unit
IASC	Comité Permanente entre Organismos (Inter-Agency Standing Committee)
ICRC	Comité Internacional de la Cruz Roja (International Committee of the Red Cross)
IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

OPS	Organización Panamericana de la Salud
PCDPPP	Pan-Caribbean Disaster Preparedness and Prevention Project
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDLAC	Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe
UN-SPIDER	United Nations Platform for Space-based Information for Disaster Management and Emergency Response
UNAMIR	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda
UNDRO	United Nations Disaster Relief Organization
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres – Ex UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations International Children’s Emergency Fund)
UNRRA	Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (United Nations Relief and Rehabilitation Administration)
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para la población refugiada de Palestina en Oriente Próximo
UNYB	United Nations Yearbook (Anuario de las Naciones Unidas)

## **RESUMEN**

Los desafíos globales están caracterizados por hechos de alto riesgo para la población mundial. Estos golpean principalmente a grupos vulnerables y aún conducen a otros a caer en tal situación. Los desastres naturales, los conflictos políticos, o los procesos de largo aliento, pero acumulativos, derivados del cambio climático, conllevan emergencias que deben ser tratadas como fenómenos sociales multidimensionales, requiriendo respuestas también multidimensionales. Tal complejidad ha venido acompañada por un incremento del rol del conocimiento en la toma de decisiones, expresado en el papel que tienen las comunidades epistémicas en la conceptualización y movilización de acciones y recursos en situaciones de emergencia. La tesis busca hacerle preguntas al Sistema de Naciones Unidas acerca de su capacidad y estructura institucional para dar cobijo a ese rol y dar ese tipo de respuesta multidimensional a emergencias en una sociedad compleja. El marco teórico de la indagación está dado por las teorías constructivistas de las relaciones internacionales y, metodológicamente, recurre a la etnometodología para identificar aquellas prácticas que conforman una comunidad epistémica, y cómo éstas, al mismo tiempo, inciden en la formación de un régimen internacional. La tesis, de esta forma, se pregunta acerca del papel de las comunidades epistémicas en la generación de un régimen de emergencias y desastres dentro de las agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas y su expresión en América Latina y el Caribe. Asimismo, el estudio sostiene como hipótesis la necesidad de una puesta al día por parte de las agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas para responder coordinadamente, mediante el mejor conocimiento disponible, a las crecientes emergencias y desastres de carácter global y regional.

Palabras clave: Comunidad epistémica, emergencias, desastres, riesgo, constructivismo, sistema.

## **ABSTRACT**

Global challenges are characterized by high-risk events for the world's population. These events affect vulnerable groups and even lead others to fall into high-risk situations. Natural disasters, political conflicts, or long-term but cumulative processes arising from climate change entail emergencies that must be treated as multidimensional social phenomena, requiring thus multidimensional responses. Such complexity has been accompanied by an

increase in the role of knowledge in decision making, expressed in the role of epistemic communities in the conceptualization and mobilization of actions and resources in emergency situations. This thesis asks questions to the United Nations' System about its capacity and institutional structure to accommodate this role and provide this type of multidimensional response to emergencies in a complex society. The theoretical framework of the study is given by the constructivist theories of international relations and, methodologically, it resorts to ethnomethodology to identify those practices that make up an epistemic community, and how these influence the formation of an international regime. The thesis thus asks about the role of epistemic communities in the generation of an emergency and disaster regime within the agencies, funds and programs of the United Nations System and its expression in the Region of Latin America and the Caribbean. The study also hypothesizes the need for an update by the agencies, funds, and programs of the United Nations System in their mechanisms and knowledge to respond in a coordinated manner, by means of the best available knowledge, to the growing emergencies and disasters of a global and regional nature.

Keywords: Epistemic communities, emergency, disaster, risk, constructivism, system.

## **TABLA DE CONTENIDO**

INTRODUCCION.....	7
DISEÑO METODOLÓGICO .....	11
Formulación del problema de investigación .....	11
Marco Teórico.....	13
1. Regímenes y el Riesgo .....	13
2. Regímenes y Sistemas.....	15
Estado del arte.....	20
Pregunta de investigación.....	21
Hipótesis de trabajo.....	21
Objetivos .....	22
Materiales y métodos. ....	24
CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL.....	26
De los Actos de Dios a la Positivación de Desastres y Emergencias.....	26
Fases de la acción humanitaria. La rueda de la fortuna.....	33
Un solo Mundo. Resiliencia.....	36
CAPITULO II. EL SISTEMA INTERNACIONAL HUMANITARIO. CONFIGURACIÓN GLOBAL Y REGIONAL.....	40
Alcances de la noción de asistencia humanitaria .....	40
Del Humanitarismo al Sistema Internacional Humanitario .....	41
EL ESQUEMA DE RESPUESTA DE LAS NACIONES UNIDAS A LOS EVENTOS DE DESASTRES.....	49
El Sistema de las Naciones Unidas .....	49
La componente humanitaria .....	53
Los saberes expertos en la configuración del régimen de emergencias de las Naciones Unidas..	60
El régimen emergente.....	68
El Marco de Sendai y el enfoque sobre conocimientos y tecnologías .....	72
CAPITULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	77
Primera fase. Un análisis de contenido. ....	77
Segunda fase. Cuestionario Delphi .....	92
Tercera Fase. Entrevistas semi-estructuradas.....	103
CONCLUSION .....	109
BIBLIOGRAFIA .....	113

## INDICE DE FIGURAS

Figura 1. El Sistema de la Organización de las Naciones Unidas .....	50
Figura 2. La Figura de “S” en los procesos reconstructivos post desastre. ....	67
Figura 3. Enfoque de Clúster de la OCHA. ....	69
Figura 4. El Régimen Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres del Marco de Sendai	76
Figura 5. Frecuencia de las palabras “emergency”, “disaster” y “risk” en el Yearbook of the United Nations, 1946-2014.....	81
Figura 6. Nube de palabras asociada a la palabra emergency en el YBUN. ....	84
Figura 7. Nube de palabras asociada al concepto disaster en el Anuario de Naciones Unidas.	85
Figura 8. Nube de palabras asociada al concepto risk en el Anuario de Naciones Unidas	87
Figura 9. Nube de palabras asociadas a los términos clave emergency, disaster y risk. ...	89
Figura 10. Nube de palabras asociada a literatura académica. ....	90

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Oferta de empleos bajo el descriptor “Polítical, Peace and Humanitarian”. Portal de empleos de las Naciones Unidas, al 30 de marzo de 2022 .....	60
Tabla 2. Revistas con el descriptor “desastres”.....	61
Tabla 3. Disciplinas mencionadas en principales revistas indexadas bajo el descriptor “desastre” .....	62
Tabla 4. Disciplinas mencionadas en principales revistas indexadas bajo el descriptor “desastre” agrupadas conforme a la Nomenclatura de Ciencia y Tecnología de la UNESCO. ....	64
Tabla 5. Principios que informan la acción humanitaria de las Naciones Unidas. ....	71
Tabla 6. Frecuencias de respuestas a cuestionario Delphi. Primera ronda.....	93
Tabla 7. Frecuencias de respuestas a cuestionario Delphi. Segunda ronda. ....	98

## **INTRODUCCION**

Esta investigación para optar al grado de magíster en estudios internacionales busca responder a la pregunta acerca de cómo las comunidades epistémicas estructuran regímenes internacionales para la gestión del riesgo de desastres, y cómo ello se expresa regionalmente en América Latina y el Caribe. Las nociones de emergencia, desastres naturales y riesgos se ponen en juego en la búsqueda de una respuesta. Adopta una perspectiva constructivista que, metodológicamente, enlaza con otra de corte etnometodológico. Llega, por lo tanto, a definir la existencia de un régimen internacional de gestión del riesgo de desastres en la región definido particularmente por una tensión entre el conocimiento desarrollado para tal gestión y su aplicación efectiva a través de las instituciones de la región. La cooperación regional, especialmente a través de las agencias de las Naciones Unidas, debería servir para resolver esa tensión. Apunta así a que hay una dimensión cognitiva y otra organizacional que definen institucionalmente a tal régimen.

En una primera sección este trabajo expone su marco conceptual, examinando cómo tales nociones en la historia, repasando la percepción de ellos, como concepto, en la literatura filosófica, sociológica, desde un enfoque de sistemas, e incluso, cultural. El capítulo se adentra luego en conceptos asociados al estudio, tales como los de resiliencia o de regímenes internacionales. En estos últimos repasa la propuesta temprana de Krasner para llegar luego a autores más recientes, tales como Keohane o Young, quienes han trabajado y operacionalizado todavía más el término y que, bajo nuestra perspectiva, se ajustan de mejor forma al enfoque que tiene el presente estudio.

El segundo capítulo estudia el sistema internacional humanitario, yendo desde sus raíces a su expresión actual, dando cuenta de cómo éste es una de las primeras respuestas ensayadas por la comunidad internacional hacia los desastres y emergencias ocasionadas por los eventos transcurridos durante y luego de la Segunda Guerra Mundial. El capítulo hace un seguimiento de las acciones y de los obstáculos que ha enfrentado la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias en el socorro de desastres y emergencias. Muestra cómo estas prácticas han estructurado el sistema internacional hasta definir, primero un régimen internacional de emergencias que ha devenido en uno de gestión del riesgo de desastres. En definitiva, define

cómo las comunidades epistémicas han sido responsables en la construcción de esta estructura internacional.

El tercer capítulo visita el actual Sistema de las Naciones Unidas y cómo la asistencia de emergencia a situaciones de desastres está configurada en él. Se revisan aspectos burocráticos, del derecho internacional, de la responsabilidad de los Estados en brindar asistencia humanitaria, entre otros. Se examina asimismo las prácticas del régimen por parte de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (en adelante OCHA) y su exitoso mecanismo de clúster para responder a desastres, y por la otra, de Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres (en adelante, UNDRR<sup>1</sup>), con el más reciente paradigma sobre reducción del riesgo de desastres, el Marco de Sendai.

Finalmente, se presentan los resultados de la presente investigación en un extenso cuarto capítulo. El comprende un análisis de contenido realizado en NVivo 12, rondas de cuestionarios Delphi aplicados a distintos académicos y expertos de agencias de Naciones Unidas y otras instituciones, y entrevistas semiestructuradas a encargados, científicos y expertos en desastres y emergencias complejas, así como en la gestión del riesgo de desastres. La recopilación de información aplicó un enfoque etnometodológico. Identificó las prácticas al interior de organizaciones internacionales, gubernamentales y centros de investigación, pero especialmente dentro de agencias de Naciones Unidas, para rastrear la difusión del conocimiento científico y cómo éste es trabajado para dar respuesta a desastres, emergencias, emergencias complejas y la gestión del riesgo de desastres en la Región de América Latina y el Caribe (en adelante, ALC).

La disertación exploró, así, el concepto más abstracto de comunidad epistémica en el campo de las relaciones internacionales, aplicando una aproximación antropológica que pone el énfasis no en la comunidad misma como actor principal, sino en las redes que constituyen a través del conocimiento y su comunicación tal actor, proporcionándole identificación y carácter gracias a la convergencia de expectativas y prácticas.

---

<sup>1</sup> El 1 de mayo de 2019, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres cambió su acrónimo desde UNISDR a UNDRR (UNDRR, 2019).

## **DISEÑO METODOLÓGICO**

### **Formulación del problema de investigación**

El siglo XXI ha sido marcado por numerosos sucesos de alto riesgo y vulnerabilidad para la humanidad. Estos van desde desastres naturales, crisis migratorias, políticas, sociales, económicas y, más recientemente, sanitarias. La crisis sanitaria actual generada por la pandemia de coronavirus, Covid-19, ha puesto en tensión al conjunto del sistema internacional. Ha requerido respuestas y directrices desde la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS), una de las agencias especializadas de las Naciones Unidas. Con todo, esta misma pandemia ha desatado una crisis económica que afecta a los programas de emergencias del conjunto de estas agencias, sea por sus efectos en la seguridad alimentaria, que demanda respuestas desde la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante, FAO); o en el campo laboral, que lo hace desde la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT); financieros, requiriendo programas de recuperación de las economías; o culturales y educacionales, como los que adelanta la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante, UNESCO); o de desarrollo industrial y el seguimiento de los efectos de la crisis por parte de Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (en adelante, ONUDI); o con un enfoque general en la misma UNDRR. De hecho, cada agencia dispone de un programa de emergencias. Esas agencias de las Naciones Unidas también desarrollan programas de emergencias focalizadas en una escala regional.

Desde esa misma estructura del Sistema de Naciones Unidas, se evidencia que las emergencias y desastres tienen un carácter multidimensional y que, crecientemente, estos alcanzan niveles globales y regionales. Ha ocurrido con las recurrentes pandemias (A(H1N1), 2009-10; Zika, 2014; Covid-19, 2019-2020); huracanes (Mitch, 1998; Katrina, 2005; María, 2017); migraciones masivas y presión sobre fronteras (desde 2013); incendios forestales (Amazonas, 2019); terremotos (Chile, 2010; Haití, 2010); incluso políticas (Haití, 2004; Colombia, 2016), o climáticas, sea por cambio o variabilidad (El Niño/Niña; políticas de cambio climático, 1998 en adelante).

Los procesos de reforma de las Naciones Unidas han buscado generar mayores coordinaciones entre las agencias especializadas. En el año 1991, se creó la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA, que tiene como función justamente coordinar el papel de las distintas agencias en la respuesta humanitaria frente a emergencias y desastres y que, el año 2005, generó el Coordinador de Ayuda de Emergencias. A partir de esta misma reforma, es interesante destacar la introducción del mecanismo *cluster*, definido como “grupos de organizaciones humanitarias [...] en cada uno de los sectores principales de la acción humanitaria [...] que tienen responsabilidades designadas en la coordinación” (Humanitarian Response, 2020).

Posteriormente, en el año 2015, se acordó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, sucesor del Marco de Acción de Hyogo, que introducen el concepto de resiliencia frente a emergencias y crisis (UNISDR, 2007; UNISDR, 2015). Todo este escenario y la evidencia que ha venido resultando de los efectos globales de la pandemia de Covid-19, plantean la pregunta acerca de cuál es el papel que las comunidades epistémicas (Adler & Haas, 1992; Hasenclever, Mayer y Rittberger, 2001; Coronado, 2019) tienen en el impulso a la cooperación internacional para la respuesta a emergencias y desastres, y cómo aquéllas influyen en la generación de regímenes e instituciones internacionales para tal respuesta, particularmente en el sistema regional de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe (Fonte & Quietí, 2019). Dado que la región de América Latina y el Caribe es especialmente propensa a situaciones de emergencias y desastres, es pertinente conocer la influencia de tales comunidades en este sistema, considerando su carácter multidimensional en un contexto de complejidad aumentada. Del mismo modo, es pertinente estudiar cómo esas comunidades enfrentan las tendencias de corriente principal de respuesta a emergencias y desastres, representadas en los enfoques realistas y neoliberales en la Región.

Hoy en día, los enfoques científicos para el enfrentamiento de emergencias o desastres han centrado sus esfuerzos en un cambio de paradigma dirigido al desarrollo de la resiliencia de las comunidades y de medidas de prevención y manejo de riesgos. La resiliencia frente a casos de emergencia es una prioridad para Estados y gobiernos (Demiroz y Haase, 2018, p.2). De hecho, la resiliencia es un concepto central en el planteamiento del Marco de Sendai (UNISDR, 2015). Asimismo, el objetivo de la reducción de riesgo de desastres es un campo

transdisciplinario de análisis sistémico del riesgo. Más que el análisis de una emergencia a nivel unitario, es necesario trasladarse a un análisis de complejidad de todos los componentes que conforman una emergencia, de manera articulada (Ismail-Zadeh et al., 2017). A pesar de que se trata aún de enfoques y paradigmas en discusión, la necesidad de una coordinación multidimensional es palpable en la presión ejercida por las comunidades científicas.

Es interesante, por lo tanto, reflexionar acerca de las comunidades académicas y científicas, cómo sus resultados y conclusiones llegan al dominio de los responsables políticos y tomadores de decisiones y cómo, en definitiva, influyen en la respuesta de los Estados y gobiernos frente a situaciones de emergencia. Después de todo, son estas comunidades las que definen qué significa una emergencia y qué significa un riesgo para la población. Es importante también preguntarse su incidencia en los regímenes internacionales, las decisiones que toma y las estructuras que formula. Esto afecta las estrategias que los programas de emergencias adopten frente a cada crisis. Tal y como Adler y Haas (1992) sostienen, la influencia que puedan ejercer las comunidades epistémicas en los Estados y gobiernos dependerá de la capacidad de éstas de movilizar sus propias creencias y valores. La socialización de estas creencias, prácticas y valores, y su consecuente institucionalización a través del comportamiento y acciones de los Estados, es la forma en que las comunidades epistémicas operan (Ikenberry y Kupchan, 1990).

## **Marco Teórico**

### **1. Regímenes y el Riesgo**

El proyecto de tesis se sitúa en el campo teórico proporcionado por las teorías constructivistas de regímenes (Hasenclaver, Mayer y Rittberger, 2001). Ese enfoque le permite observar con una perspectiva pluralista los propios aportes teóricos de esta corriente, como también los que proporcionan las teorías realistas y del institucionalismo neoliberal. Las teorías son, para este proyecto, referencias no-dogmáticas que permiten orientar la investigación y son, como tales, objeto de esa misma investigación (Luhmann, 1998, p. 39-40). Esto es lo que permite elevar a una categoría de investigación al concepto de riesgo, tal como lo han hecho autores como Beck (2009) y, con un grado de mayor abstracción, el propio Luhmann (2007). Asimismo, al tratarse de una perspectiva pluralista, el cuerpo teórico permitirá discernir los

vacíos existentes entre una corriente y otra, tales como presencia o ausencia de coordinación entre las distintas agencias, programas y fondos del Sistema de las Naciones Unidas.

La teoría del riesgo asume que éste es una construcción social y esa construcción es el producto de procesos extensos de la sociedad. Beck (2009) define el riesgo como:

“[...] una fuerza productiva y representa el esquema perceptual y cognitivo de acuerdo con el cual una sociedad se moviliza cuando se enfrenta a la apertura, incertidumbres y obstrucciones de un futuro auto-creado” (Beck, 2009).

De esa manera, cuando los regímenes internacionales de emergencias construyen sus estrategias lo hace recurriendo a esos procesos, los que portan necesariamente las contribuciones de comunidades epistémicas: son ellas las que sitúan en la esfera internacional conceptos, procedimientos de evaluación de riesgos, umbrales de tolerancia. Así, los riesgos de la sociedad moderna, a diferencia de las sociedades preindustriales, son siempre producto de una decisión (Galindo, 2015). Con ello, riesgo y peligro hablan de cosas distintas en distintos tiempos: el peligro es latente y está siempre presente (Luhmann, 2007; Beck, 2009, 2012). Una vez que se escenifica y es capaz de construir esquemas semánticos es que éste es capaz de generar movilizaciones políticas en torno a él, deviene en riesgo (Luhmann, 2007; Beck, 2009; Galindo, 2015). Son las comunidades epistémicas las que practican esa movilización, sea en la forma de sociedades científicas, paneles de expertos, burocracias técnicas, proyectos y programas de alcance global o regional. Dentro de estos se encuentran los programas de emergencias y de desastres de los organismos especializados de las Naciones Unidas, incluyendo el aparataje que los sustentan.

La sociedad actual opera crecientemente en torno a la noción de riesgo; el riesgo se ha transformado en un constituyente de la sociedad y, en particular, de la sociedad internacional – o global, si se quiere. No es algo externo y, al no serlo, se suceden eventos que lo manifiestan y devienen en catástrofes y, de ello, en la construcción de esquemas de emergencias. De allí surge una tensión creciente para el sistema internacional, particularmente por la enorme capacidad que tienen los medios de comunicación en la generación de semánticas con grandes efectos políticos por las crisis humanitarias que retratan: migraciones, epidemias y pandemias, hambrunas, crisis climática, huracanes,

incendios, que se hacen luego temas de política internacional. El riesgo se hace, así, estructurante

De esta forma se retrata el carácter multidimensional de las crisis humanitarias. La respuesta internacional se enmarca en necesidades de coordinación entre múltiples agencias y organismos internacionales. Expertos y académicos urgen por el liderazgo de organismos internacionales, incluyendo la participación de diversas organizaciones que aporten científicamente con respuestas frente a tales adversidades (Saga et al., 2016; Ryan, 2019; Sapaty, 2019). Tal respuesta puede ser analizada desde los tres enfoques teóricos mencionados; realista, institucional-neoliberal, y constructivista. Esto, porque el pluralismo paradigmático sigue siendo una característica del campo de los estudios internacionales, sin que se vislumbren aún revoluciones científicas, como las propuestas por Kuhn, que ofrezcan enfoques dominantes (Hamilton, 2016). Con todo, también es posible elevar el grado de abstracción para observar desde una perspectiva constructivista la apuesta que hacen los enfoques racionalistas por los incentivos sistémicos, exógenos, institucionalistas, para comprender la cooperación y la adhesión a regímenes internacionales (Waltz, 1979; Keohane, 1984; 1989). Desde una perspectiva cognitivo-constructivista pueden observarse esas mismas teorías como prácticas, disciplinas, que han formado el campo de las relaciones internacionales y que, con su poder explicativo y sus limitaciones abren paso a enfoques de mayor envergadura que, hoy, son empujadas por comunidades de saberes que pugnan por la formación de regímenes internacionales (Zito, 2017) – particularmente de regímenes sobre desastres y emergencias a partir de la noción de riesgo. Así, la operación de esas comunidades termina explicada por las corrientes constructivistas (Antoniades, 2003) desde el interior de los regímenes, a través de la creación de preferencias y objetivos, de sus condiciones de equilibrio y de la capacidad de generar realidad a través de comunicaciones especializadas (Hasenclaver, Mayer y Rittberger, 2001).

## **2. Regímenes y Sistemas**

Dicho esto, este estudio apunta a indagar cómo es que se configura un régimen internacional de preparación y respuesta a desastres y emergencias. La noción de régimen, por una parte, ha venido evolucionando, acomodándose a sus propias limitaciones para explicar los fenómenos que ocurren en las relaciones internacionales. En último término, esa misma

noción confluye con la de sistemas. De hecho, la teoría de regímenes apunta a ser una teoría de las relaciones internacionales; sin embargo, más bien se trata de un conjunto de aproximaciones teóricas profesionales que buscan responder desde sus perspectivas aquellos fenómenos, sin alcanzar un grado de totalidad que les permita cumplir esa aspiración de constituirse en tal teoría general; se trata, entonces de teorías de alcance medio, como a las que se refería Merton al decir que son esos “conjuntos limitados de supuestos, de los que se derivan lógicamente, y son confirmadas por la investigación empírica, hipótesis específicas” (Merton, 1968, p. 68).

Podríamos decir, entonces, que son teorías de lo que hacen los actores de las relaciones internacionales, de los contextos argumentativos que ponen en juego en sus prácticas y condiciones para la cooperación y el conflicto. Sobre estas teorías se plantean enfoques provenientes de la idea de una sociedad mundial, la que, planteándose preguntas acerca de las comunicaciones que estructuran esas relaciones puede aspirar a generar una teoría general. Mathias Albert la ha entendido como la observación del sistema de la política mundial que comprende la totalidad de las comunicaciones (Albert, 2016, p. 6) y no como la mera interacción de unidades discretas por los bordes de sus territorios. Esto permite pensar en cómo, entonces, las ciencias, las tecnologías, las comunicaciones que se generan desde ellas, configuran las relaciones internacionales.

Así, tal enfoque teórico puede comprender al fenómeno del poder, la competencia hegemónica y la idea de que, a la vez, existen mecanismos – los regímenes internacionales – que favorecen la cooperación, disminuyen la incertidumbre y concentran esfuerzos de los actores en problemas comunes (Ferreira Nunes, 2019).

Krasner ofrece el concepto al uso de régimen internacional:

“conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos alrededor de las cuales las expectativas de los actores convergen en un área de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causalidad y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas predominantes para hacer y aplicar la elección colectiva” (Krasner, 1983, p. 2).

El concepto es útil para el propósito de este estudio. En primer término, él excede el marco de lo estrictamente estatal, ampliando la cobertura del término, en general, hacia los actores también no-estatales. Con ello, puede encontrarse espacio para aquellos que constituyen colectivos que actúan, más que como organizaciones formales, como redes que construyen conocimiento y, desde ahí, configuran las relaciones internacionales.

Con todo, permanece la versión que concentra el análisis en los actores estatales, incluyendo las organizaciones que ellos crean. Esto tiene sentido. Los Estados y sus organizaciones son los principales actores de la arena internacional y, en general, es sobre ellos que se construyen las expectativas de los otros actores que operan en esa arena. Por esto los distintos enfoques, más que paradigmas en competencia, son referencias a las prácticas de esos actores; más que alternativas ontológicas que tratan de explicar “qué son” los regímenes, son enfoques epistemológicos que se enfocan en “cómo” ellos operan en su práctica.

Situándose en una posición cercana a este enfoque, Oran Young propone que los regímenes internacionales sean entendidos como instituciones sociales y como los determinantes en el campo internacional, entiendo él que las instituciones sociales son “prácticas reconocidas que consisten en roles fácilmente identificables, junto con conjuntos de reglas o convenciones que rigen las relaciones entre los ocupantes de estos roles” (Young, 1986, p. 107). Advierte sí, que esas prácticas no son inmóviles y que, por lo tanto, debe escaparse a la idea de las instituciones como entidades coercitivas.

Keohane trata, sin embargo, de ponerle un cerco a estas definiciones, las positiva y materializa. Para él los regímenes internacionales son “instituciones con normas explícitas, acordadas por los gobiernos, que se refieren a conjuntos particulares de cuestiones en las relaciones internacionales” (Keohane, 1989, p. 4 en Hasenclever et al. 2001). Para Hasenclever et al., insistiendo en la búsqueda de esencialidades, la definición propuesta por Keohane simplifica la abundancia de conceptos ambiguos de la propuesta de Krasner, limitándolo sólo a un conjunto de “normas explícitas” (Hasenclever et al., 2001, p. 12).

Es probable que, al contrario de las inquietudes de estos autores, el elemento operativo de la definición de Krasner no esté en la nomenclatura de actores y de ámbitos normativos – por llamarlos de alguna manera – sino en la mención de la palabra expectativas. Tales instituciones que menciona Young son, justamente, cristalizaciones, estructuras de

expectativas que operan con la perspectiva del futuro. Es el enfoque de sistemas que diferencia entre expectativas normativas – esas que se resisten a aprender de su decepción – y expectativas cognitivas, que caracterizarían a las ciencias y que, por lo tanto, aprenden de tal decepción (Luhmann, 1996, p. 104).

Resulta de esto que habría una aspiración a construir sistemas que se basen en supuestos objetivos. Así, desde el realismo se trata de identificar en el poder la causa de lo que sucede en las relaciones internacionales, poder que podría aislarse y examinarse como el objeto de una verdadera ciencia (Lake, 1993; Hasenclever et al., 2000); el límite estaría dado por el instrumental disponible para destilarlo de lo que lo rarifica, lo que conduce a cuestiones como el supuesto de anarquía en que opera el sistema internacional y a objetivos de equilibrio y de hegemonía que serían las referencias de la cooperación (Waltz, 2007). Algo similar ocurre con las tendencias neoliberales que encuentran en la noción de intereses aquella causa; el caso en éstas es, sin embargo, cómo es que esos intereses juegan en favor de la construcción de instituciones. El egoísmo lleva a que los Estados busquen escenarios de cooperación que los maximicen y que eviten que los recursos limitados se distraigan en la construcción de hegemonía y de equilibrio. Se trata en este caso de la aplicación del dilema del prisionero: los actores tienen más que ganar mediante la cooperación sin dejar de velar por sus ganancias absolutas y relativas. Así, bajo una perspectiva neoliberal, el sometimiento a un régimen internacional reduce la incertidumbre de que uno de los actores no cumpla acuerdos o no sea transparente en los mismos (Keohane, 1984; Hasenclever et al., 2000; Hasenclever et al., 2001). Con todo, los intereses también serían objetivables, algo que estaría ya dado en la escena (Hasenclever et al., 2000).

Tal objetivación, aspiración de toda ciencia moderna, habría hecho posible identificar tendencias, medirlas y, desde ahí, generar escenarios y predicciones. Sin embargo, como todas las ciencias de la sociedad, ellas han sido mejores en explicar lo sucedido que lo por suceder. La crisis del petróleo de los años 1970 dio bajo la línea de sustento de las teorías basadas en el puro poder; la caída de los regímenes de planificación central en los años 1980 profundizó aquello y terminó de erosionarse en su versión neoliberal con la crisis extendida iniciada en el 2007 con la caída de Lehmann Brothers y el derrumbe de la hegemonía

intelectual del Consenso de Washington que la pandemia de COVID-19 parece culminar (Ashraf, 2020).

Los esfuerzos por superar esos enfoques condujeron a explorar dentro de las escuelas constructivistas de las ciencias sociales y humanísticas. En ellas la realidad no está dada de antemano, sino como producto de las prácticas humanas. Siendo así, lo cognitivo de la ciencia confluye en lo normativo mediante la atribución de categorías como las de responsabilidad y de culpa. Estas categorías definirían el origen del comportamiento de los actores internacionales. Las ideas y el conocimiento son entendidas bajo esta perspectiva como variables explicativas de dicho comportamiento. Schaber y Ulbert (1994), de hecho, postulan cómo los regímenes internacionales al fin de cuentas son construidos por la distribución de conocimiento entre redes de actores internacionales. Estas redes dan forma a su identidad y abren caminos a sus diferentes opciones en la arena internacional (Schaber y Ulbert, 1994; Hasenclever et al., 2001).

La crisis de seguridad que ha acarreado la cadena de emergencias de los últimos años abre un campo de trabajo importante para esos enfoques constructivistas. Es posible que ellos puedan alimentar con instrumentales de mayor complejidad y, por lo mismo, con mejor capacidad explicativa a los de estirpe racionalista. Aunque autores como Hasenclever et al. (2000) sostienen que la pérdida de parsimonia de estas y la ambición puede obstaculizar la capacidad de explicación (Hasenclever et al., 2000, p. 6).

Con todo y tal como lo señalan Keohane y Young, “la formación del régimen es un proceso de negociación en el que los miembros de un grupo perciben una zona de acuerdo, o zona de contrato, y llegan gradualmente a un conjunto de acuerdos institucionales mutuamente satisfactorios” (Keohane, 1984, p. 76 en Young, 1986, p. 110). Podemos agregar que ese proceso de negociación puede entenderse más allá de la existencia, a su vez, de actores predefinidos. Estos son, asimismo, construcciones. La etnometodología, enfocándose sobre las prácticas de estos actores, vería entonces cómo es que ellos desde sus peculiares posiciones argumentan en torno a ellas, siguen sus orientaciones, su búsqueda de poder y sus intereses, ponen en juego sus conocimientos y, desde esas prácticas producen las instituciones; hasta crean convenciones y tratados que formalizan tales prácticas y las cristalizan como memoria para sus decisiones (Young, 1986). Esos procesos, que con mucho

exceden el alcance de este estudio, cubren parte de él: las prácticas que construyen regímenes en torno a los riesgos de desastres, la respuesta humanitaria a las emergencias que ellos generan y cómo esas prácticas son influidas por el conocimiento en las diversas fases de la respuesta.

### **Estado del arte**

Los enfoques constructivistas ofrecen explicaciones a los vacíos dejados por el racionalismo (Adler y Haas, 1992; Hasenclaver, Mayer y Rittberger, 2001). Según Adler (1991), los actores internacionales son afectados por “conjuntos de entendimientos del mundo físico y social” que pueden conducir a determinados procesos de selección política. Las comunidades epistémicas, por lo tanto, ayudan a la creación de expectativas y percepciones para la formulación y adopción de procesos políticos e internacionales. De acuerdo con Adler y Haas (1992), son canales a través de los cuales ciertas innovaciones son transmitidas internacionalmente. Según los mismos autores, el manejo económico posguerra, los regímenes de control de armas, de control de la polución o la regulación del comercio de servicios, son políticas impulsadas por la generación de conocimientos e innovaciones que inyectan las comunidades epistémicas en los actores internacionales, todos contextos posteriores a la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría que se expresan en regímenes como los de derechos humanos, medioambientales o armamentísticos, y en instrumentos como el Tratado de No Proliferación Nuclear, el Tratado de Misiles Antibalísticos, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio o el surgimiento del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (Adler y Haas, 1992).

Los desafíos de la modernidad han interpelado a los regímenes internacionales surgidos luego de la Segunda Guerra Mundial. Al ampliarse e internalizarse la noción de riesgo, las comunicaciones internacionales se han hecho más complejas. El caso más reciente que evidencia esto es el de la pandemia COVID-19, donde la OMS ha debido enfrentar críticas y ponerse a disposición de un panel experto para la evaluación de su desempeño. Eso también sucedió con el brote de Ébola en 2014, donde las medidas tradicionales de contención del virus habrían fallado (Martineau, Wilkinson y Parker, 2017). Múltiples expertos sostienen en que es hora de pensar nuevos regímenes y esquemas de cooperación internacionales que permitan lidiar de mejor manera con los riesgos que construye una sociedad cada vez más

globalizada (Cadena Ser, 2019; González Aninat, 2019) y en la cual los riesgos ya no son posibles de ser exportados a exteriores que no existen: el Globo se cerró sobre sí mismo, lo cual incrementó la percepción del riesgo como estructurante de la sociedad mundial.

En la actualidad, los estudios centrados en el trabajo de las comunidades epistémicas se han ampliado por la emergencia del riesgo como estructurador de políticas globales y abordan múltiples campos de especialización: medioambiente, salud, pobreza, migraciones, energía, hábitat humano, clima, entre otros. En general, se destaca sus capacidades de influencia en procesos de *agenda setting*, la armonización entre actores estatales y la inclinación a ciertas preferencias a nivel doméstico. Considera la actuación de las comunidades epistémicas tanto en un nivel interno como internacional (Hasenclaver, Mayer y Rittberger, 2001; Mavrot y Sager, 2015; Löblová, 2017; Phillipps, 2018; O'Connor y Bruner, 2019). Por otro lado, el concepto de riesgo, en algunos estudios, es abordado como un asunto que debe ser manejado en el momento de formular e implementar políticas de emergencias y catástrofes a través de su regulación y evaluación (Gough y Shackley, 2001; Peel, 2010; Martineau, Wilkinson y Parker, 2017). Asimismo, se sostiene que la información para estimar riesgos y costos en situaciones de emergencia es aún escasa, por lo que es urgente el desarrollo de conocimiento y técnicas para este fin (Coronado Martínez, 2019).

### **Pregunta de investigación**

La investigación buscará responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es el papel de las comunidades epistémicas en la generación de un régimen de emergencias y desastres dentro de las agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas y su expresión en América Latina y el Caribe?

### **Hipótesis de trabajo**

La investigación trabajará sobre la siguiente hipótesis: “Las agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas requieren de una puesta al día para responder coordinadamente, mediante el mejor conocimiento disponible, a las crecientes emergencias y desastres de carácter global y regional.”

## **Objetivos**

General: Conocer cómo las agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas recogen el aporte del conocimiento desarrollado por las comunidades epistémicas para dar respuesta coordinada a las crecientes emergencias y desastres de carácter global y regional.

### Específicos

1. Estudiar los programas de emergencias y desastres del Sistema de las Naciones Unidas, sus agencias, fondos y programas, desde perspectivas institucionalistas-neoliberales, realistas y constructivistas.
2. Exponer el papel de las comunidades epistémicas en la adecuación del Sistema de las Naciones Unidas, sus agencias, fondos y programas, en las emergencias y desastres de carácter global y regional.
3. Justificar un modelo regional de respuesta a emergencias y desastres del Sistema de las Naciones Unidas, en América Latina y el Caribe.

## **Metodología**

La presente investigación es un proyecto de carácter exploratorio y cualitativo que pretende indagar sobre el papel de las comunidades epistémicas en la generación de regímenes de emergencias en agencias, programas y fondos del Sistema de las Naciones Unidas. Acepta, por lo tanto, que buscará dar respuestas preliminares a un problema que se encuentra en evolución y que, para lograr esas respuestas, debe optar por un enfoque etnometodológico y emergente para acercarse a la definición y sistematización de ese problema.

Fases de la investigación. Para lograr los objetivos descritos previamente, se realizarán las siguientes tareas y se aplicarán los correspondientes métodos de indagación:

- a. Definición del estado del arte: El levantamiento de información contempla una fase de estudio de la literatura sobre el Sistema de las Naciones Unidas, sus agencias, programas y fondos globales y regionales de emergencias, tales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (en adelante UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD) el Programa Mundial de Alimentos (en adelante PMA), OCHA, FAO o la OMS. Durante esta fase se sistematizará el concepto de emergencia utilizado en la literatura examinada, tomando en

consideración su carácter multidimensional, así como las medidas adoptadas en el levantamiento de un régimen coordinado de prevención, mitigación, preparación y posteriores etapas de respuesta y recuperación. Se combinará el estudio de fuentes primarias y secundarias, incluyendo los debates teóricos que condujeron al establecimiento del Sistema de las Naciones Unidas.

- b. Estudio de campo: Concluida la definición del estado del arte del problema de investigación, se aplicarán entrevistas semiestructuradas a informantes clave del Sistema de las Naciones Unidas y de organismos multilaterales especializados en emergencias y desastres, sociedades científicas y académicos. Las entrevistas estarán enfocadas principalmente en casos de la Región de América Latina y el Caribe donde se observen programas multiagenciales de intervención en emergencias y desastres. Las mismas entrevistas proporcionarán información acerca de dos dimensiones de la investigación. Primero, acerca de los alcances del concepto de comunidad epistémica que le proporcionan sus propios practicantes en los casos seleccionados. Se tendrá en cuenta cómo Haas (1992) postula que una comunidad epistémica está conformada por personas que comparten un conjunto de creencias normativas, creencias causales, criterios epistemológicos y una empresa de política conjunta. Segundo, y a partir del enfoque de ese autor, esas entrevistas permitirán operacionalizar las variables de régimen internacional (dependiente) y el concepto de riesgo (independiente), tal como se reflejan en los resultados de las entrevistas. Así, se buscará explicar la relación entre la incidencia de las comunidades epistémicas en la construcción del concepto de riesgo, y su influencia en la elaboración de regímenes globales y regionales de emergencias, en especial en la Región de América Latina y el Caribe y los programas multiagenciales de cooperación en emergencias (George y Bennett, 2005).
- c. Análisis y triangulación de información: Concluida la fase de campo se aplicarán métodos deductivos e inductivos para analizar la información bibliográfica y resultante de las entrevistas, triangulando con esos métodos lo que resulte de estas con los esquemas organizacionales del Sistema de las Naciones Unidas y su expresión

en el campo de las emergencias. Se podrá así observar cómo el esquema teórico es, eventualmente, impactado por la práctica de la cooperación internacional en emergencias. La triangulación de la información obtenida permitirá corroborar aquellos datos. De igual forma, permitirá también adquirir una perspectiva más amplia de las múltiples dimensiones que se articulan en el campo de las emergencias y alcanzar niveles mayores de deducción e inducción circunscritos en este mismo campo (Okuda Benavides y Gómez Restrepo, 2005).

- d. Síntesis y discusión con pares: La investigación concluye con la síntesis del estudio y la discusión con pares de sus resultados, previa a la transcripción final de la disertación.

### **Materiales y métodos.**

Existen en la Región de América Latina y el Caribe experiencias específicas de cooperación internacional en emergencias a través de agencias, programas y fondos del Sistema de las Naciones Unidas. Tales experiencias se han enfocado en casos persistentes de inseguridad alimentaria y hambre, respuestas a huracanes y, con mucha actualidad, respuestas ante pandemias. Hay, asimismo, experiencias accesibles de colaboración interagencial, como la que se lleva a cabo en la Península de La Guajira, en Colombia, donde se aplicaría un enfoque multidimensional de emergencia, que supera el sectorial o agencial. La formalización de esa experiencia permite describirla en su origen, desarrollo y práctica actual, ligándola con la versión que de ella tengan sus propios participantes. Lo propio puede decirse de los casos de respuestas ante huracanes, en donde también existen experiencias de colaboración interagencial en la región de América Latina y el Caribe.

En esas experiencias se elegirán informantes clave entre: i) los representantes de las agencias de las Naciones Unidas que participan en la experiencia de colaboración interagencial; ii) los encargados de emergencias de dichas agencias; iii) los encargados de las oficinas de emergencias de los respectivos gobiernos que se relacionan con la experiencia en estudio; iv) informantes clave del entorno científico y académico de esas experiencias que hayan influido en su estructuración, según el caso.

A esos informantes clave se les aplicarán entrevistas semiestructuradas, siguiendo una estrategia de análisis comparado, según los casos de estudio, y etnometodológica (Garfinkel, 1967; King, Keohane y Verba, 1994), que permita recoger con la mayor amplitud posible la experiencia y los enfoques de los informantes acerca del objeto del estudio. Buscarán indagar en la práctica de los entrevistados y el discurso asociado a esa práctica, siendo ésta la base desde la cual se hará emerger una versión de la comunidad epistémica que la sostiene. Será de particular interés observar cómo es la valoración de la propia práctica, de la colaboración interagencial y la materialización de enfoques regionales de cooperación frente a emergencias. La aplicación de estas entrevistas se hará sobre la base de un cuestionario y consentimiento informado, el que se hará llegar al entrevistado o entrevistada. Luego se tomará contacto con él o ella, sea presencialmente o a través de plataformas digitales. En su caso se recibirán respuestas por escrito a la entrevista. Los resultados se expresarán, luego, en códigos, categorías y temas que se estructurarán en semánticas, esto es en la interpenetración que se observa, a través de metáforas, imágenes, discursos y narrativas, en esos códigos, categorías y temas. Para ello, todo el material se manejará a través de Nvivo, un paquete de análisis de datos cualitativo que facilita la administración de esos datos y su presentación en formatos amigables y elegantes (Jackson y Bazeley, 2019).

## CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL

### De los Actos de Dios a la Positivación de Desastres y Emergencias

El Gran Escenario. El Capítulo Quinto del Cándido de Voltaire se desarrolla en un escenario posterior a una batalla: pillaje, muerte y mutilados por doquier. Pero lo allí ocurrido no era tal batalla, un acto humano, sino un “acto de Dios,” un terremoto, el de Lisboa del año 1759, aunque esa idea del “acto de Dios” era una ironía aun para esos tiempos. Ya se había operado la idea de que las causas de las calamidades eran más terrestres que celestiales. Aunque esas causas terrestres correspondieran a un orden irresistible contra el cual nada se podía hacer. Al final de cuentas, tal como lo exponía uno de los protagonistas de esa obra, el doctor Pangloss, el sabio de la historia de Voltaire, vivimos en “el mejor de los mundos posibles.” Así, en el famoso terremoto de los albores de la Modernidad, a la Universidad de Coimbra no se le ocurrió mejor cosa que ofrecer un auto de fe al que se le agregaron sacrificios humanos (Voltaire, 2010, pp. 28-29). La ilustre universidad aseguraba con ello que no hubiera más terremotos, incluso el contumaz que siguió al servicio religioso y a sus sacrificios. Claro, Pangloss discrepaba ligeramente de la solución ritual. Defendiendo el optimismo leibniziano, si este era como se ha dicho, el mejor de los mundos posibles y si en él había una causa, ésta ya había justificado el atroz terremoto y maremoto, con todas sus consecuencias, incluido su propio ahorcamiento, aun cuando fuera finalmente liberado por metafísico y ceñirse a la armonía preestablecida (Voltaire, 2010, p. 165). Sin adentrarnos en causas primeras, están aquí en la ventura de Pangloss y de su compañero Cándido, las categorías de lo que va a preocupar a esta investigación y que se resumen en cómo es que la sociedad reacciona ante eventos dañosos de gran extensión de manera de proporcionar socorro a quienes se ven afectados por ellos y, más precisamente, cómo es que construimos instituciones – para nuestro caso, internacionales – que contribuyan a ese socorro. Como ese que se muestra en el único momento razonable del desastre de Lisboa, en la versión de Cándido: el alivio a los dañados y la cena compartida entre sus lágrimas (Voltaire, 2010, pp. 21).

Así, aunque se sigan ofreciendo autos de fe y bendiciones sanadoras, los sacrificios humanos al menos ya no van asociados a ellos. Hoy la cuestión de las causas ha cedido paso a los efectos y a la respuesta humanitaria frente a estos. De tal manera se ha ido configurando una

verdadera nomenclatura que positiva esos efectos y esa respuesta dentro del sistema internacional, haciendo de los desastres y emergencias una cuestión propiamente social.

Los riesgos. La base de la nomenclatura. Justifica esto último el que en la base de esa nomenclatura se encuentre la noción de riesgo. El contenido simbólico del riesgo en la cultura contemporánea ha venido siendo objeto de atención, considerando cómo la incertidumbre es enfrentada en las diversas culturas. En un recuento de Alaszewski (2015) se argumenta, en efecto, cómo en todas ellas los grupos sociales eligen las amenazas y cómo y en qué forma actúan contra ellas, para, luego, avanzar conclusiones acerca de si, en términos funcionales, existe una diferencia epistémica entre cómo han resuelto aquello los pueblos no-occidentales y los de vertiente europea. Douglas (1966, 2003) postula que los riesgos no pueden ser reducidos a déficits en el mundo natural o a los procesos de psicología individual, sino que, por el contrario, ellos son configurados por sistemas simbólicos expresados en distintos sistemas de clasificación y taxonomías (Alaszewski, 2015, p. 217). Estos sistemas simbólicos convergerían en su capacidad de construir mecanismos para reducir la incertidumbre y, con ello, sostener el grupo; se recurre a la magia y los mitos, pero también a la confianza en la ciencia, sin que haya entre aquellos y ésta una diferencia simbólica que no sea la capacidad de la ciencia de reconstruir causas y hacer predicciones de rangos de riesgos; pero, en todo caso, aun en los escenarios más racionales se mantienen prácticas ritualistas que “con toda propiedad pueden considerarse mágicas” (Roth, 1957, p. 310; Alaszewski, 2015, p. 222).

Mirado todo esto desde nuestra perspectiva, lleva a cómo es que la noción de riesgo, como constructo cultural, define lo que conocemos como instituciones, y cómo esa noción representa continuidades y rupturas de la más larga data de lo que Berger y Luckmann entienden como tipificación recíproca de acciones habitualizadas (Berger y Luckmann, 1968). Esto es, cómo es que esas instituciones son igualmente construidas, incluidas sus ritualizaciones, para enfrentar la ansiedad de la incertidumbre y el manejo de los riesgos.

Esto es lo propiamente social de la cuestión de los desastres y emergencias, dado que en ambos está siempre implicada una evaluación de lo que respecto de una amenaza de daño estamos dispuestos a soportar, sea que seamos un grupo tribal de las islas Trobriand, un grupo religioso buscando causas punitivas en el maremoto de Indonesia del 2004, o la confusa humanidad frente al masivo ataque de un virus en los inicios de la tercera década del Siglo

Veintiuno (Fischhoff et al., 1979). De esa manera, el escape de la metafísica deviene en la construcción social del riesgo y de las instituciones que lo estructuran.

Quien con mayor extensión ha tratado el tema de los riesgos en la sociedad contemporánea es el sociólogo alemán Ulrich Beck. Para él la sociedad contemporánea ha alcanzado un nivel de desarrollo tal que es ella la que produce sus propias amenazas, constituyendo esto un rasgo definitorio de esta sociedad:

“En la modernidad avanzada, la producción social de *riqueza* va acompañada sistemáticamente por la producción social de *riesgos*. Por lo tanto, los problemas y conflictos de reparto de la sociedad de la carencia son sustituidos por los problemas y conflictos que surgen de la producción, definición y reparto de los riesgos producidos de manera científico-técnica.” (Beck, 2019, p. 29).

De esta descripción de Beck emergen al menos dos cuestiones. Por una parte, que es el propio desarrollo el que expone a la sociedad a sus riesgos; ejemplo de ello es la concentración urbana que, siendo un correlato del desarrollo tecnológico, trae aparejados mayores impactos por desastres y emergencias. Por otra parte, evidencia que hay en este tipo de casos siempre un ámbito decisional tanto en la generación del riesgo como en su gestión.

Esto tiene relación con la diferencia entre riesgo y peligro apuntada por Luhmann. En términos generales, el peligro es un evento que no depende su ocurrencia de una decisión humana; el riesgo, sí (Luhmann, 1993). Sin embargo, desde la misma perspectiva, las decisiones que se adopten en ciertos contextos pueden, al final de cuentas, constituir peligros para terceros; media en esto, la complejidad de la sociedad contemporánea y las dificultades de atribución que algunos eventos considerados dañosos pueden acarrear a escala colectiva. La deforestación de la costa puede considerarse desde la perspectiva de la decisión de quienes reemplazan bosques por suelos agrícolas o urbanos. Pero esa decisión, a una escala mayor, deviene un peligro por su encadenamiento con fenómenos de alcance geológico o climático.

Esto mismo es lo que urge a que la gestión de los riesgos requiera en la actualidad de organizaciones. Son éstas las que operan en el nivel de la incertidumbre, buscando reducirla. En el ámbito de la asistencia humanitaria supone que, en el evento de desastres y emergencias, ellas introducen en sus propias decisiones esa distinción entre peligro y riesgo.

La generación de capacidades para, por ejemplo, la prevención, la mitigación, preparación, frente a desastres, supone que dicha distinción ya opera en el campo de las decisiones y la organización genera sus propios riesgos; caso típico es el de Chernobyl en el año 1986 o el de Fukushima, en 2011 (Luhmann, 1993, p. 195).

Las mismas agencias de las Naciones Unidas reconocen esta distinción entre riesgo y peligro al definir su mandato sobre emergencias y desastres. De acuerdo con la OMS, riesgo es “la combinación de la probabilidad de un evento y sus consecuencias negativas” (WHO, 2019, pp. 3). Adelanta, además, que el riesgo de desastre o de emergencia es “el potencial de pérdida de vida, lesiones, o destrucción o daño de activos que podrían ocurrirle a un sistema, sociedad o comunidad en un determinado periodo de tiempo, determinado probabilísticamente como una función de un peligro, una exposición, vulnerabilidad y capacidad” (WHO, 2019, p. 3).

Emergencias y desastres. El núcleo normativo de la acción humanitaria. En el mandato de las agencias especializadas de las Naciones Unidas, los conceptos de emergencia y de desastre definen el marco de actuación de que ellas disponen para enfrentar situaciones críticas en los países y regiones. La idea de crisis, que también aparece usualmente referida en los documentos de esas agencias, puede entenderse en el contexto de la respuesta a emergencias y desastres como “un punto de transformación y un período tensionado por dificultades, riesgos, preocupaciones sobre el futuro y la necesidad de adoptar una decisión específica.” (Suleiman, 2012, p. 5).

Tal noción de crisis, aunque proveniente del ámbito de los conflictos entre países, es útil para entender cómo ella se relaciona estrechamente con las decisiones que urge y motiva. Si atendemos al origen etimológico de la palabra emergencia, se puede ver que ésta es la consecuencia normativa de una crisis. El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua lo entiende así; emergencia es una “situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata.” (RAEL, 2021b) Crisis y desastre se relacionan entonces por su contenido fáctico, mientras que la idea de emergencia remite a la decisión, a la fase normativa del escenario crítico o desastroso.

Lo anterior tiene sentido, dado que la voz emergencia, en su sentido etimológico habla de aquello que surge, lo que “sale a la superficie (desde un líquido)”, por su derivación del latín

*ēmergere*, raíz de nuestro *emerger* y del inglés *emergency* (Partridge, 2006, p. 3226). Emerge, entonces, de los hechos que la motivan. Así, desde una perspectiva de sistemas, emerge lo que relaciona los niveles superiores e inferiores en la producción de un fenómeno social; ella representa un vínculo sincrónico entre una totalidad compuesta de partes que poseen, a su vez, propiedades que no tendrían si no estuvieran organizadas en esa totalidad (Elder-Vass, 2010, p. 67). Lo que emerge es, entonces y en nuestro caso, la inminencia de la decisión, la que organiza en una cierta totalidad tales eventos críticos o desastrosos.

Confirma esto la definición de desastre. El mismo diccionario de la Real Academia de la Lengua Española dice que desastre es una “desgracia grande, suceso infeliz y lamentable” (RAEL, 2021a). Partridge señala, a su vez, el origen etimológico de la palabra, que provendría del griego *astron* y del latín *astrum* a los que, añadiéndoles el prefijo *dis* – que connota desviación – permite llegar a su definición: “un evento no favorable para nuestras estrellas.” (Partridge, 2006, p. 1966).

Sin embargo, algunas agencias de las Naciones Unidas distinguen desde otra perspectiva los conceptos de emergencias y desastres. Si atendemos a que el trabajo de la Comisión de Derecho Internacional representa derecho emergente, la definición que se contiene en el Artículo 3 del borrador de artículos sobre la Protección de Personas en Eventos de Desastres contendría el concepto de mayor autoridad acerca de qué debemos entender por desastres; esto es: “un evento calamitoso o una serie de eventos resultantes en una amplia pérdida de vidas, un gran sufrimiento y angustia humana, desplazamientos masivos o daños materiales o ambientales de gran escala, interrumpiendo así seriamente el funcionamiento de la sociedad.” (ILC, 2016, Art. 3). No se contiene, sin embargo, ninguna definición ni referencia a las emergencias. Por ello, podría seguirse la nomenclatura de las mismas Naciones Unidas que, más que apuntando al contenido conceptual de los términos, hace una distinción sólo funcional de ellos. Se encuentran, así, definiciones del siguiente tipo:

Para UN-SPIDER, la plataforma de las Naciones Unidas para la respuesta ante emergencias, un desastre es caracterizado “por impactos que sobrepasan la capacidad de socorristas locales y que exigen recursos que no se encuentran disponibles localmente.” En cambio, emergencia es un “evento que puede ser atendido usando los recursos disponibles, lo que implica que no es necesario solicitar asistencia externa” (UN-SPIDER, 2021).

La OMS, por su parte define un desastre como “eventos que ocurren cuando un número significativo de personas son expuestas a amenazas o peligros a los que son vulnerables, con las consiguientes lesiones y muerte, a menudo combinado con daños a la propiedad y los medios de vida”. Define, a su vez, a las emergencias como “situaciones que surgen de desastres, en las que la capacidad de la comunidad afectada para hacer frente se ha visto abrumada, y en las que se requiere una acción rápida y eficaz para evitar más pérdidas de vida y medios de subsistencia” (Wisner y Adams, 2002).

UNDRR señala que un desastre es “una interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que implique pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos o ambientales generalizados, que excede la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente al uso de sus propios recursos” (UNISDR, 2004; UNDRR, 2021). Por su parte, emergencia es “una condición amenazante que requiere de la toma de acciones urgentes” (UNISDR, 2009). La UNDRR diferencia entre el daño del desastre, que ocurre inmediatamente luego del suceso, y el impacto del desastre, al que define como el efecto total del mismo en dimensiones económicas, ambientales y humanas. Además, y a propósito del Marco de Sendai, distingue los desastres a pequeña escala como aquellos que afectan a una comunidad local y que requieren asistencia externa a ésta. Los desastres a gran escala afectan a una sociedad y requieren asistencia nacional o internacional. Los desastres frecuentes e infrecuentes están sujetos a probabilidad y pueden ser acumulativos o crónicos. Finalmente, un desastre de inicio lento se define como aquel que emerge gradualmente en el tiempo (UNDRR, 2021).

La FAO postula un conjunto de definiciones. Para ella, desastre es “una seria interrupción en la vida de una comunidad o sociedad que causa amplias pérdidas y que requiere de asistencia externa.” De ese concepto extrae las nociones de desastres naturales, desastres tecnológicos y emergencias complejas. Los desastres naturales comprenderían los peligros hidrometeorológicos, geológicos y biológicos. Los desastres tecnológicos comprenderían aquellos relacionados con la actividad humana y que resultan de la falla de una tecnología o del manejo o accidente que involucre maquinaria o tecnología (Westlund et al., 2007, p. xi) Por su parte, las emergencias complejas, que aparece en la misma nomenclatura de estos autores, está mejor definida como “una crisis humanitaria grave que suele ser el resultado de

una combinación de inestabilidad política, conflictos y violencia, desigualdades sociales y una pobreza subyacente.” (FAO, 2021).

La noción de emergencia compleja es particularmente relevante y merece una mayor atención. Para la FAO este tipo de crisis involucra casos en los que una proporción significativa de la población es sumamente vulnerable a la muerte, a las enfermedades y alteración de los medios de vida durante un período prolongado. Agrega que la gobernanza de estos entornos suele ser muy débil y donde el Estado tiene una capacidad limitada para responder y mitigar las amenazas a la población o proporcionar adecuados niveles de protección. (FAO, 2010).

Esta idea de emergencia compleja surgió a fines de la década de 1980 en África y se divulgó ampliamente durante la Guerra del Golfo (1990-91) (Duffield, 1994). Así, se trata en ellas de causas “esencialmente políticas y que pueden erosionar la estabilidad cultural, civil, política y económica de las sociedades, particularmente cuando son exacerbadas por amenazas naturales y enfermedades tales como SIDA o VIH, las que quebrantan sus medios de vida y empeoran su pobreza” (FAO, 2021). La extensión de este tipo de emergencias implica, además, que no es sólo el o los Estados afectados los que pueden verse sobrepasados en sus capacidades, sino también las propias agencias de las Naciones Unidas. Esto lo recuerda la OCHA y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR) cuando, al definir a este tipo de emergencias dice que ellas corresponden a “una crisis humanitaria en un país, región o sociedad en que se ha producido un quebrantamiento total o considerable de la autoridad como resultado de un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional que trasciende el mandato o la capacidad de un solo organismo o el programa de las Naciones Unidas en curso en el país” (OCHA, 2006; UNHCR, 2001).

De esa manera, las agencias de las Naciones Unidas utilizan conceptos convencionales para referirse al núcleo de la acción humanitaria, distinguen entre los hechos que la motivan y la respuesta humanitaria. La idea de emergencia, incluso cuando ella se extiende a la noción de emergencia compleja, se ubica propiamente en la fase decisional y organizacional de los eventos críticos o desastrosos que motivan la respuesta humanitaria.

## **Fases de la acción humanitaria. La rueda de la fortuna.**

Un abanico de conceptos ha sido diseñado para las fases operativas de la respuesta humanitaria frente a desastres. Con ellos se busca cubrir cada una de las fases que van desde la prevención hasta la reconstrucción. Si bien volveremos sobre estas fases, parece conveniente para tener una visión de conjunto del tema, disponer desde ahora de tales conceptos.

Estos se relacionarían circularmente, en la forma de una secuencia que comienza con la fase de prevención y mitigación de los desastres y concluye con la reconstrucción de los entornos involucrados. Y esa idea de circularidad está refrendada por el esquema que sigue el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015-2030, que ya analizaremos, y que en su prioridad 4 estipula que la estrategia de ese marco apunta a “reconstruir mejor”, esto es, a tener mejores condiciones de prevención para evitar que futuros eventos causen los daños que se provocaron con el desastre sobre el cual se intervino (UNISDR, 2015).

De esa manera, mediados por el evento del desastre, se distingue una zona de fases previa a aquél y que se compone de acciones de prevención, mitigación y preparación. Luego de él, hay intervenciones de respuesta, recuperación y reconstrucción.

Sin embargo, esta idea de una secuencialidad circular con el foco en el desastre ha sido también criticada. Para sus críticos, suponer que las acciones humanitarias están subordinadas a la ocurrencia inevitable de un nuevo desastre conlleva un sesgo cultural que afecta a la planificación de esas acciones. Distinguiendo entre las estrategias de “manejo de desastres” y estrategias de “reducción del riesgo de desastres”. Van Niekerk (2006) plantea como es que las primeras, al estar enfocadas en la ocurrencia del desastre ocultan las acciones previas a él y que son claves para evitar los efectos que, precisamente, lo hacen ser tal. En cambio, las segundas enfatizan las acciones de prevención y preparación, tal como aparece descrito en UNISDR (2009) cuando este documento define la Gestión del riesgo de desastres como “el proceso sistemático de utilizar 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.” (UNISDR, 2009, p. 19).

Esta distinción tiene una importancia central para este estudio. Ampliar la mirada hacia las que se entienden como fases anteriores a la ocurrencia de un desastre y, por lo tanto, hacia la noción de riesgo, implica una reflexión acerca de la relación entre las ciencias naturales – que buscan objetivar las amenazas y peligros – y las ciencias sociales que, por su parte, buscan comprender cómo se responde culturalmente a tales objetivaciones en contextos específicos o, en otros términos, las condiciones y actitudes frente a los riesgos. Estas actitudes varían entre países menos desarrollados, forzadas frecuentemente a aceptar los riesgos que enfrentan, y las sociedades ricas, que buscan evitarlos a través de distintos modelamientos. La traducción de estos modelamientos a contextos socioculturales distintos es, sin embargo, uno de los temas cruciales en el manejo del riesgo de desastres (van Niekerk, 2006).

La incorporación de la noción de riesgo ha provocado enmiendas en las definiciones de las fases de la asistencia humanitaria en escenarios de desastres (Aronsson-Storrier, 2019). Así, producto del Grupo de Expertos de UNDRR y siguiendo la terminología del Marco del Sendai, respecto de la fase de prevención se ha pasado de definirla como la “evasión absoluta de los impactos adversos de las amenazas y de los desastres conexos”, en su versión del año 2009, a entenderla como “actividades y medidas para evitar riesgos de desastres nuevos y existentes” (UNDRR, 2021).

Sin embargo, en la versión original de esta terminología, las fases de mitigación, preparación y respuesta no han sido modificadas. En esa versión la fase de mitigación es concebida como “la disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines” (UNISDR, 2009, p. 21). La fase de preparación es, a su vez, “el conocimiento y las capacidades que desarrollan los gobiernos, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los eventos o las condiciones probables, inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza” (UNISDR, 2009, p. 24). La fase de respuesta es entendida como “el suministro de servicios de emergencia y de asistencia pública durante o inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre, con el propósito de salvar vidas, reducir los impactos a la salud, velar por la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada” (UNISDR, 2009, p. 28).

Sin embargo, en esa misma versión del año 2009 y en la fase de recuperación se introduce ya la noción de riesgo al definirla como “la restauración y el mejoramiento, cuando sea necesario, de los planteles, instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de las comunidades afectadas por los desastres, lo que incluye esfuerzos para reducir los factores del riesgo de desastres” (UNISDR, 2009, p. 29). Esta fase estaría incluida, a su vez, en la denominada de reconstrucción, en la versión de 2021, definida como “la restauración sostenible a mediano y largo plazo de infraestructuras, servicios, viviendas, instalaciones y medios de vida críticos y resilientes necesarios para el pleno funcionamiento de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, en consonancia con los principios de desarrollo sostenible y ‘reconstruir mejor’, para evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro” (UNDRR, 2021). La misma referencia a los riesgos se encuentra en la propia definición de restauración que ofrece esta nueva versión: “Restaurar o mejorar los medios de vida y la salud, así como los activos, sistemas y actividades económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, en consonancia con los principios del desarrollo sostenible y "reconstruir mejor", para evitar o reducir el riesgo de desastres futuros” (UNDRR, 2021).

La referencia a los riesgos desaparece sí en la fase de respuesta, esto es a las “acciones tomadas directamente antes, o durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir los impactos en la salud, garantizar la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de las personas afectadas” (UNDRR, 2021). La etapa de respuesta está orientada a la satisfacción de necesidades inmediatas.

De esta manera, la idea de una circularidad de los procesos de asistencia humanitaria buscaría ser salvada con este enfoque, el cual sitúa en las fases contiguas en los extremos del ciclo. Esto tiene lógica, dado que las restantes fases están propiamente orientadas a la atención de los efectos del desastre y la activación de la emergencia. Así, el marco de trabajo de este estudio aparece más circunscrito; es en esas fases iniciales y finales del ciclo donde es pertinente la pregunta acerca del papel de la comunidad científica en la configuración de aquellos procesos de asistencia humanitaria.

## **Un solo Mundo. Resiliencia**

Hay ahí envueltos todos los elementos que constituyen hoy los escenarios de los desastres y de las emergencias. Por una parte, el evento de la naturaleza; por la otra, la respuesta humana a ese evento. Por un lado, las fuerzas a las que es imposible resistir y que agotan los recursos de los propios; por el otro, lo que se puede hacer frente a ellas y poniendo en juego lo propio.

Contra la idea de que pueden construirse mundos humanos extraterrestres, la verdad de hoy es que no hay más que este mundo. Un solo mundo, en el cual ya no podemos exportar a un exterior lo que en él le ocurra; si no podemos escapar de los riesgos y estos están cada vez más interrelacionados y encadenados, estamos obligados a resistir en este mundo. Esta evidencia trae consigo el concepto de resiliencia, que se ha hecho recurrente en el discurso público sobre desastres.

Tan es así que ese concepto fue inicialmente propuesto por el ecologista C.S. Holling para, desde ahí extenderse al manejo del riesgo de desastres (Keating y Hanger-Kopp 2019; Keating, 2020). Para Holling la resiliencia es “la persistencia de las relaciones en un sistema” o como “la medida de la habilidad de un sistema ecológico para absorber cambios de estado variables, de parámetros, y aún existir.” (Holling, 1973, p. 17).

La referencia a los sistemas supone en la noción de Holling que existe un entorno y que desde ese entorno se reciben los impulsos que crean sus cambios. Se trata de una idea propia de su época, la de los sistemas lineales de von Bertalanffy (1976), que ha venido siendo controvertida por perspectivas que hablan de auto organización y aun de autopoiesis, en donde la resiliencia se observa como la capacidad de mantenerse en el entorno por la diferencia con éste, más que por la absorción de cambios. Lo que ocurre es que, visto así, se ha venido apuntando a que algunas distinciones comunes en las relaciones internacionales se han vuelto crecientemente inadecuadas. La versión de la sociedad-mundo, como la suma de todas las comunicaciones posibles, supone que no hay un entorno de esa sociedad: “como resultado de la evolución finalmente sólo hay una sociedad: la sociedad mundial, que incluye toda la comunicación y sólo ésta, y que así adquiere límites completamente claros.” (Luhmann, 1998, p. 367).

En términos evolutivos, resiliente sería así la sociedad que dispone de suficiente variedad como para procesar los riesgos que la constituyen y continuar la comunicación de riesgo para no disolverse en su entorno. Y si la sociedad la pensamos en términos de sistema, la resiliencia necesariamente es un atributo social que, como tal, es construido.

Esto hace que el concepto esté transitando por diversos escenarios, desde el ya mencionado de la ecología, hasta la psicología, la sociología y la ingeniería, para llegar a inspirar políticas públicas (Demiroz y Haase, 2018). Esto ha dificultado su sistematización y comprensión.

Algunas definiciones enfatizan aspectos tales como la resistencia, la elasticidad o la adaptación; ellas se han utilizado indistintamente durante el ciclo de desastres y emergencias. Por ello, los mismos autores advierten sobre el distinto entendimiento que existe para un único término. Entre ellos, UNISDR (2009) ofrece una definición que reúne esta variedad de términos: “La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas” (UNISDR, 2009, p. 28).

Por su parte, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático ofrece una definición del mismo tenor: “la capacidad de un sistema y de sus componentes para anticipar, absorber, acomodar o recuperarse de los efectos de un evento potencialmente peligroso de manera oportuna y eficiente, incluso asegurando la preservación, restauración o mejora de sus estructuras y funciones básicas esenciales” (Lavell et al., 2012, p.34).

Finalmente, entre los conceptos ejemplares que hemos identificado, la ZFRA (Zurich Flood Resilience Alliance) define resiliencia como “la capacidad de un sistema, una comunidad o una sociedad para perseguir objetivos de desarrollo social, ecológico y económico, al mismo tiempo que gestiona su riesgo de desastre a lo largo del tiempo en un marco de refuerzo mutuo” (Keating et al., 2016).

Keating et al. (2016) llaman la atención hacia la centralidad que debe darse a la comunidad, a su existencia y capacidad de enfrentar los desastres y de continuar su desarrollo. Ponen el acento, así, en cómo lo que llamamos resiliencia se ubica en esa construcción social que es la comunidad. Los mismos autores critican que el financiamiento internacional que se obtiene

para el manejo del riesgo de desastres se enfoque en las fases de respuesta y de recuperación, desatendiendo la inversión en las comunidades como factor central de la resiliencia. (Keating y Hanger-Kopp, 2019; Keating, 2020). Como puede observarse, este es un aspecto clave de este estudio, dado que las ciencias tienen un papel precisamente más relevante en lo que en la sección anterior hemos descrito como las fases previas al evento del desastre que son, justamente, aquellas donde se ubica la inversión en la base social.

Es probable que el giro social que han venido adoptando las ciencias, entendiéndolas justamente como sistemas sociales, haya influido en que este concepto haya empezado a ser adoptado desde inicios de este siglo por parte de la comunidad científica y los gobiernos para incluirlo en sus políticas públicas.

Aunque el concepto comenzó a discutirse durante el fin del siglo XX, es a inicios del siglo XXI en que la comunidad científica y gobiernos locales adoptan el término para incluirlo en políticas públicas. La comunidad internacional lo adoptó durante 2015 en el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres (Demiroz y Haase, 2018). Este fue adoptado por representantes de 187 países miembros de las Naciones Unidas el 18 de marzo de 2015. Al igual que su predecesor, el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, el Marco Sendai se orienta a la comprensión del riesgo de desastre y enfatiza la resiliencia y el papel de la ciencia y tecnología en la reducción de éstos. Este señala la importancia de implementar medidas económicas, sociales, culturales, sanitarias, educacionales, ambientales, tecnológicas, políticas, institucionales, entre otras, para disminuir la exposición a riesgos en las comunidades y, de esta forma, fortalecer su resiliencia y capacidad de respuesta y reconstrucción (Blanchard et al., 2015; UNISDR, 2015).

Con todo, se trata de un término ambiguo, sin bordes, trasladado desde la ecología y que, como tal, se hace difícil aplicarlo directamente a las políticas públicas (Brand y Jax, 2007; Lade, 2019; Keating, 2020). Diríamos, desde nuestra perspectiva, que es un metaconcepto que, como tal, se ubica por sobre el nivel operativo y que, aunque no representa una reducción o síntesis de los conceptos que constituyen las fases de la gestión del riesgo de desastres, sí ofrece la posibilidad de comprender esas fases por su adecuación a objetivos de sostenibilidad de largo plazo de las comunidades afectadas por aquellos; se ha dicho, por lo mismo, que el concepto es capaz de levantar puentes entre disciplinas y entre las ciencias y las tecnologías.

Esa misma característica y, para algún autor, al ser utilizado durante el ciclo completo de desastres y emergencias, conectaría dos dimensiones de éste que se encuentran frecuentemente en pugna en las agencias de las Naciones Unidas, esto es, la dimensión humanitaria y la de disminución del riesgo de desastres (Kimber, 2019). Con todo, igualmente parece pertinente concebir a la noción de resiliencia más enfocada en las fases previas a la ocurrencia del desastre y en las etapas de reconstrucción y rehabilitación, donde justamente se procura más la intervención de las ciencias que en las etapas cercanas a la ocurrencia de aquél, que requieren más de la asistencia técnica de campo.

## **CAPITULO II. EL SISTEMA INTERNACIONAL HUMANITARIO. CONFIGURACIÓN GLOBAL Y REGIONAL**

### **Alcances de la noción de asistencia humanitaria**

Es humanitaria la “compasión de la desgracia de otras personas” (RAEL, 2021c). Profesar esa compasión es ser parte del “humanitarismo,” de las acciones dirigidas a dar asistencia para remediar el sufrimiento de otros (Hoffman y Weiss, 2017, pp. 4). Estos conceptos, aplicables tanto a las motivaciones individuales como colectivas sirven de referencia a las respuestas institucionalizadas a la desgracia ajena, esto es, la asistencia humanitaria.

La asistencia humanitaria puede entenderse como la gestión organizada de entidades con personalidad jurídica internacional que ha evolucionado desde la asistencia a los heridos y desplazados en guerras hasta los afectados por eventos naturales. Se trata, por lo tanto, no de la sola reacción piadosa que empuja a los seres humanos a rescatar a los desvalidos, sino de una acción sistemática y organizada que se asume con medios especializados y profesionales, y que hoy cubre desde la prevención hasta la rehabilitación de los escenarios y las personas afectadas. Se trata, por lo tanto, de un campo de la cooperación internacional y del aseguramiento de la paz.

Siendo así, la asistencia humanitaria se da en el mismo escenario de Estados soberanos. Esto plantea importantes cuestiones acerca del alcance de la asistencia humanitaria. En principio, un Estado podría asumir con sus medios propios tal asistencia. Sin embargo, la magnitud de un desastre podría hacer necesario disponer de esfuerzos que vayan más allá de sus capacidades y que, de no hacerlo, esto redunde en amenazas a la seguridad y la paz.

Si se busca una referencia histórica para la idea de asistencia humanitaria en el contexto de un sistema de Estados soberanos, ella podría encontrarse en esa noción de “misión sagrada de civilización” que motivó en su época la institución de los mandatos internacionales (Tratado de Paz con Alemania, Versalles, 1919, Art. 22). Podría entenderse desde aquí que el fin de ese sistema son, al fin de cuentas, los pueblos que los constituyen. Se trató en su época de una perspectiva del orden liberal que confluyó con las prácticas coloniales e imperiales particularmente en África, donde ese orden liberal buscó expandirse en la forma del derecho público europeo para controlar la competencia y la depredación comercial de ese continente (Koskenniemi, 2004, p. 176). Los resultados, más bien ominosos, muestran, sin

embargo, la tensión entre esa aspiración humanitaria-liberal y la estructura estatal del sistema internacional. Una tensión que estaba igualmente en la decisión de aquella misma época de la Corte Permanente de Justicia Internacional, en el caso del S.S. Wimbledon, donde el formalismo de las soberanías fue cualificado por las obligaciones que surgen del sistema, en el sentido que los derechos de soberanía son un supuesto de la capacidad de los Estados de entrar en compromisos que impongan restricciones que, aunque sean parciales, tienen la intención de ser perpetuos (S.S. Wimbledon, 1923, p. 25).

Tal idea, por la cual los Estados soberanos pueden entrar en compromisos que establezcan restricciones parciales al ejercicio de sus derechos de soberanía, tiene una expresión en la asistencia humanitaria, tal como fue configurado en el Sistema Internacional, ahora, de la segunda post guerra.

La Carta de las Naciones Unidas, abandonando esa referencia a una misión sagrada, adopta una perspectiva positivista de su papel en la asistencia humanitaria. Ya en su Artículo 1.3 dispone que uno de los propósitos de esta organización es la realización de la “cooperación internacional en la solución de problemas internacionales,” incluyendo entre esos problemas aquellos de carácter humanitario y agregando “el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.” (Carta de las Naciones Unidas, 1945, Artículo 1.3). Agrega, además, en varias de sus disposiciones los propósitos de cooperación sanitaria, como ya se verá una de las áreas de mayor importancia en la asistencia humanitaria (Carta de las Naciones Unidas, 1945, artículos 13, 55, 57 y 62).

De esa manera, la asistencia humanitaria se entiende dentro del ámbito de la cooperación internacional, la que establece compromisos humanitarios de los Estados, tal como se contienen actualmente en la Carta de las Naciones Unidas.

### **Del Humanitarismo al Sistema Internacional Humanitario**

El humanitarismo tiene antecedentes antiguos que, relacionados con prácticas de solidaridad, benevolencia o de ayuda, se encuentran en el islam, el judaísmo, el confucianismo o en la caridad cristiana. Aunque en su forma moderna sólo se ha divulgado desde el siglo XX.

(Davey, Vorton y Foley, 2013; Hoffman y Weiss, 2017), existen antecedentes que lo ligan a iniciativas de orden privado que, luego, van siendo asumidas por los Estados.

Hay autores que observan etapas en ese proceso. Barnett (2013) distingue tres períodos. El primero lo denomina como el del humanitarismo imperial, que iría desde fines del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, caracterizado por las consecuencias del rápido crecimiento industrial en Europa; luego identifica lo que llama un neo-humanitarismo, que sitúa entre la Segunda Guerra Mundial y el fin de la Guerra Fría; para concluir con un humanitarismo liberal que va desde el fin de la Guerra Fría hasta nuestros días (Barnett, 2013, p. 29; Gabiam, 2016). Otra periodización es la de Davey, Borton y Foley (2013) que identifican cuatro periodos. El primero, desde fines del siglo XIX hasta el final de la Primera Guerra Mundial, donde se esbozaron las primeras acciones de ayuda humanitaria; el segundo, un periodo de entre guerras europeo; el tercero, el periodo de la Guerra Fría, donde surgió el paradigma del desarrollo y en que la ayuda humanitaria se concentró en países no occidentales; el cuarto, finalmente, se refiere al mundo posterior a la Guerra Fría, donde “los cambios geopolíticos dieron forma al terreno donde actúan los actores humanitarios” (Davey, Borton y Foley, 2013, p. 5).

Con todo, lo que muestran esos períodos es cómo el ámbito de acción del humanitarismo que deviene en asistencia humanitaria va enfrentando escenarios más complejos y diversos, mientras los actores se institucionalizan y, a la vez, van observando los límites que su propia institucionalización les acarrea. La preocupación por los efectos de los conflictos armados va avanzando hacia lo que hoy se conoce como emergencias complejas; las iniciativas caritativas de orden privado se ordenan mediante instrumentos internacionales y, luego, en organismos internacionales; estos organismos, luego se ven limitados en su acción por la estructura estatal del sistema internacional, surgiendo en la escena y expandiéndose la acción humanitaria de las organizaciones no gubernamentales (en adelante, ONG).

Así, es cierto que en una etapa remota del humanitarismo se hallan iniciativas que ya desde el siglo XVIII promovían el abolicionismo, la lucha contra formas inhumanas de castigo y de encarcelamiento, y aun en contra del maltrato animal, y que en su accionar se extendieron a situaciones de catástrofe (Barnett, 2013, p. 5; Salvatici, 2019). Pero fue otra iniciativa privada, la creación en 1863, en Ginebra, del Comité Internacional de la Cruz Roja (en

adelante, ICRC), la que marca el hito en la construcción de un sistema internacional humanitario, siguiendo los cruentos y despiadados resultados de la Batalla de Solferino, del año 1859. Bajo el liderazgo del filántropo Henry Dunant, que más tarde fuera galardonado con el Premio Nobel, y en la compañía de otros cuatro miembros, la Sociedad Ginebrina de Utilidad Pública creó este comité destinado a asistir a los soldados heridos en tiempos de guerra. La iniciativa del ICRC, fue seguida luego por la adopción, en 1864, del Primer Convenio de Ginebra que, en lo medular, estipulaba la neutralidad de las labores sanitarias y de rescate, así como del personal sanitario y la protección de los heridos. El texto original ha sido reformado y se le han agregado protocolos, adquiriendo su forma actual a partir de los textos del año 1949; es de hecho en su reforma de 1929 donde se usa por primera vez la expresión derecho internacional humanitario (Convención de Ginebra, 1949). La inspiradora de Dunant, junto a sus 38 compañeras enfermeras, Florence Nightingale, criticó sin embargo la adopción de este convenio por considerar que les hacía la guerra más fácil a los gobiernos al relevarlos de sus responsabilidades por las atrocidades cometidas en ellas y abaratarles el involucrarse en ellas (Hoffman y Weiss, 2017, p. 43). Tenemos, entonces, ya aquí un primer atisbo de una comunidad epistémica que, con un conocimiento de campo, comienza a interpelar a las instituciones internacionales para configurar la asistencia humanitaria profesional. Con todo, el ICRC, luego de la Tercera Conferencia Internacional de la Cruz Roja del año 1884, decidió ampliar el ámbito de sus operaciones también hacia los períodos de paz (Hoffman y Weiss, 2017). De hecho, la misma Cruz Roja y Media Luna Roja<sup>2</sup> cayeron en cuenta que la acción humanitaria debía extenderse, más allá de la asistencia a los heridos, hacia el post conflicto por los efectos devastadores en su saga de desplazados, refugiados y medios de vida destruidos.

La Primera Guerra Mundial dejó imágenes conmovedoras sobre la conflagración misma y sobre esos efectos. Familias completas, con niños incluidos, tomaban la ruta de su protección, llena de incertidumbres y peligros; fotografías de aquella época que se repiten hoy con aun más colorido, pero que en aquella época empujaron a la toma de partido por contener esos efectos tanto en las instituciones internacionales como en las organizaciones humanitarias de

---

<sup>2</sup> Se utiliza el nombre y símbolo de Media Luna Roja en países musulmanes debido a las connotaciones religiosas y culturales que tiene el símbolo de la cruz. Debido a esto, se ha creado un tercer emblema neutro en la organización, el cristal rojo (Tomiuc, 2005).

la sociedad civil. Las inglesas Eglantyne Jebb y Dorothy Buxton – pioneras de la adopción de la Convención de los Derechos del Niño (Kerber-Ganse, 2015) – crean en 1919 el Save de Children Fund, dedicado a contener las consecuencias ominosas de la guerra en los niños, organización que se mantiene vivamente activa hasta hoy y con sedes en muchos países. Es el mismo año en que se firma el Tratado de Versalles, que crea la Sociedad de las Naciones y, en ella, al Alto Comisionado para los Refugiados, que recayó en el ya famoso explorador y científico noruego, Fridtjof Nansen, una demostración del esfuerzo por institucionalizar la asistencia internacional humanitaria (Davey, Borton y Foley, 2013).

Save the Children, por una parte, y el Alto Comisionado para los Refugiados, por la otra, muestran un buen y temprano ejemplo de la colaboración entre las organizaciones humanitarias de la sociedad civil, hoy ONGs, y las organizaciones internacionales de asistencia humanitaria, como era el Alto Comisionado para los Refugiados; de cómo la sociedad civil puede organizarse y coordinarse por compartir un eje temático que la moviliza en la ayuda humanitaria. De hecho, el embajador Nansen tuvo que hacerle frente a la gran hambruna de la emergente Unión Soviética. Los enfoques de neutralidad política y énfasis en la asistencia se pusieron a prueba en esta tarea y Save the Children allegó al Alto Comisionado dinero suficiente para alimentar a 250.000 niños por seis meses en esa catástrofe humanitaria. La coordinación, asimismo, con el ICRC, permitió que en noviembre de 1921 se encarrilaran medio millón de vagones que irían en rescate con alimentos y medicinas a la región devastada del Volga (Kellogg, 1922; Haller, 2003). También fue ésta una primera puesta a prueba de la acción humanitaria en escenarios complejos, como los que se han ido enquistando en varias regiones del Planeta en la actualidad.

La crisis económica de los años posteriores a la gran guerra europea y los eventos que condujeron y desataron la Segunda Guerra Mundial debilitaron el incipiente sistema internacional humanitario. El ICRC fue fuertemente criticado por no tener las facultades para denunciar e intervenir en invasiones, en la protección de civiles torturados por sus propios gobiernos o por mantener una posición neutra en el conflicto (Davey, Borton y Foley, 2013). Sin embargo, era también cierto que los Convenios de Ginebra firmados años atrás, por los que se regía la ICRC, no cubrían tales actos. Es luego de este contexto que surge, en 1943 y entre críticas y bienvenidas, Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la

Rehabilitación (en adelante, UNRRA), una agencia de la naciente Naciones Unidas que no tenía precedentes en materia de asistencia humanitaria ni en colaboración internacional (Reinisch, 2011). Su propósito fue brindar asistencia inmediata y medios de rehabilitación a aquellos afectados por los eventos del periodo entre guerras y de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, UNRRA no estuvo ajena a los conflictos políticos tanto en su nacimiento como en sus operaciones los que acabaron con su existencia en 1948, tras cinco años de su formación. Sus responsabilidades y presupuesto fueron traspasadas a nuevas organizaciones de las Naciones Unidas: la Comisión Interina de la OMS, ACNUR, UNICEF, UNESCO, entre otras agencias de las Naciones Unidas (Reinisch, 2013). Asimismo, y luego de la creación de las Naciones Unidas en 1945, los Convenios de Ginebra de 1949 fueron ampliamente expandidos y robustecidos (Fleck, 2021).

Con todo, ya desde la segunda mitad del siglo XX, existía ya un sistema internacional humanitario que era posible identificar: tenía una ética, un marco legal y uno institucional (Davey, Borton y Foley, 2013). El derecho humanitario internacional había sido profundizado y se concibió un nuevo conjunto de derechos humanos universales (Slim, 2001). Proliferaron durante este periodo numerosas ONGs y fundaciones que operaban principalmente en el eje occidental, tanto durante la guerra como en la época previa a la Guerra Fría; es el caso de OXFAM, fundada en Oxford por Cecil Jackson-Cole, en 1942, CARE, fundada como organización caritativa por el Gobierno de los Estados Unidos de América, en el año 1945, para organizar las remesas de ayuda a Europa luego de la guerra, y World Vision International, creada por Robert Pierce, en 1950. Luego tales organizaciones tuvieron en su mira ya no a la Europa golpeada por la guerra, sino pueblos no occidentales que entraban en una etapa de descolonización (Gabiam, 2016). Este proceso estuvo estrechamente vinculado al concepto de desarrollo que se difundía por aquellos años. De hecho, la Resolución 198 (III) de la Asamblea General de 1948 enfatizó la inequidad entre sus Estados Miembros y sostuvo la necesidad de subir el estándar de vida de los países subdesarrollados; con ello, la ayuda humanitaria entró en la senda de las cuestiones del desarrollo y la descolonización, tocando fibras sensibles también de la Guerra Fría que se arrastraría hasta los inicios de los años 1990, con el derrumbe de la Unión Soviética.

Sin embargo, y fuera de este marco, la Guerra Civil de Nigeria – la Guerra de Biafra – que se vivió entre los años 1967 y 1970, fue un episodio desafiante para la asistencia humanitaria, que, al fin de cuentas, ha acabado configurando su régimen internacional hasta nuestra época. En este conflicto, el Gobierno de Nigeria negó el ingreso de ayuda humanitaria al país, generando una hambruna en el grupo étnico Ibo, hambruna que llenó las portadas de los periódicos y las cabeceras de los noticiarios del mundo. Ante la imposibilidad de las agencias de las Naciones Unidas y aun del ICRC de ingresar al país por tratarse de un conflicto interno, fueron las ONG las que suplieron esa imposibilidad (Barnett, 2011). Este episodio llevó a los actores internacionales a cuestionarse el alcance del principio de neutralidad, el de imparcialidad frente a los conflictos y el mismo respeto de la soberanía de los pueblos cuando se vivían conflictos que acarreaban desastres humanitarios (Hoffman y Weiss, 2017). Médicos Sin Fronteras – Médecins Sans Frontières, en su denominación original – nació en Francia, en 1971, a propósito de las consecuencias de esta guerra y puso sobre la mesa, en la voz de Bernard Kouchner, médico y más tarde Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, la idea de la asistencia humanitaria más allá de las fronteras estatales, con desafiantes premisas como “el derecho a interferir,” la “injerencia humanitaria” y el “derecho a proteger” sin consideración de fronteras (Desgrandchamps, 2018, p. 8). También lo que hace Médicos Sin Fronteras es situar la cuestión de las comunidades epistémicas y el rol que ellas comienzan a tener en la asistencia humanitaria. Más allá del papel que haya podido haber jugado el Gobierno de Francia en el estímulo de esta organización, lo que ella representa es, justamente, la idea de que existan organizaciones de personas que se planteen objetivos humanitarios a partir de los conocimientos y prácticas que comparten sin consideración de fronteras y que puedan actuar coordinadamente para suplir los déficits de la asistencia humanitaria proporcionada por las agencias especializadas de las Naciones Unidas.

Un último período, que se ha arrastrado hasta muy cerca, se dio con el fin de la Guerra Fría y la aparición de las “nuevas guerras” concentradas en África, Medio Oriente y Asia Central. Tales conflictos reúnen características asociadas a lo que luego se denominó como “emergencias complejas”, con rupturas de la autoridad, cuestionamientos a la legitimidad del Estado y un elevado número de víctimas civiles (Keen, 2008; Davey, Borton y Foley, 2013). Estos conflictos estaban caracterizados por Estados en crisis, autoritarios, que enfrentaban dificultades de carácter cultural, étnico, religioso y político ante el avance de la globalización

(Kaldor, 2005). El sistema internacional humanitario tradicional se mostró insuficiente e incapaz de responder a los nuevos desafíos que éstos generaban. Más cuando, de acuerdo con Duffield (1994), el paradigma desarrollista de la época consideraba a las emergencias complejas como series unidimensionales de eventos de corto plazo. Esta idea comenzó también a desmoronarse al ser incapaz de responder a las dificultades que presentaban emergencias con características políticas, económicas o institucionales imbricadas.

En ese contexto, las ONG continuaron actuando y supliendo las restricciones de las Naciones Unidas en estos nuevos conflictos y crisis. Mientras las agencias de las Naciones Unidas se veían impedidas de actuar sin mandato, las ONG sí podían hacerlo. La colaboración entre ambos espacios de asistencia humanitaria comenzó a quedar grabada en la retina de la opinión pública cuando aquellas, operando en la retaguardia de los desastres humanitarios, empujaban las negociaciones de las Naciones Unidas con los gobiernos para generar los corredores de paz o corredores humanitarios y la protección militar del personal humanitario (Duffield, 1994).

El genocidio de Ruanda o la Primera Guerra del Congo siguieron alimentando el desplazamiento masivo de poblaciones (Herța, 2014). Esto llevó al ACNUR a liderar el manejo de las emergencias, desarrollando el mecanismo clúster con el que operan actualmente las Naciones Unidas (Davey, Borton y Foley, 2013). Todos estos procesos llevaron a que, en el año 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara la Resolución 46/182, “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas” que es la que crea, propiamente, el Sistema Humanitario de las Naciones Unidas. Volveremos sobre ello, luego. Pero el caso es que ella acabó de enhebrar un esquema en el cual, junto con crear el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (en adelante, DHA) ; el Coordinador de Socorro en Casos de Emergencia (en adelante, ERC); y el Comité Permanente entre Organismos (en adelante, IASC), se relaciona con los avances que se hicieron en los protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, por los cuales se extendió la acción humanitaria de las agencias frente a regímenes racistas y en casos de conflictos armados internos. La creación del ERC permitió, además, al Sistema de las Naciones Unidas ejercer un papel más activo en la intervención en conflictos y en proveer asistencia humanitaria (Price, 2020); de acuerdo

con la Resolución 46/182, el mando del ERC permite activamente facilitar el acceso a áreas de conflicto a través con el consenso de las partes estableciendo corredores de paz/humanitarios, días de tranquilidad u otros mecanismos.

Si bien los casos reseñados se concentran en desastres asociados a conflictos políticos y guerras, ellos son un buen antecedente para observar cómo es que el sistema internacional se ha ido estructurando en torno a esos desastres, los límites que enfrenta la acción humanitaria cuando debe tratar con las cuestiones de la soberanía y cómo es que emergen actores de la sociedad civil, crecientemente orientados epistémicamente, que buscan suplir los límites normativos de los organismos internacionales para proveer asistencia.

## **EL ESQUEMA DE RESPUESTA DE LAS NACIONES UNIDAS A LOS EVENTOS DE DESASTRES**

### **El Sistema de las Naciones Unidas**

Los procesos de institucionalización están probablemente asociados con esfuerzos de reducción de complejidad y control de riesgos. El ya mencionado punto de vista de Berger y Luckmann, para quienes toda institucionalización corresponde a la tipificación recíproca de acciones habitualizadas por parte de actores típicos (Berger y Luckmann, 1967, p. 54), es un buen punto de partida para entender lo que queremos decir por sistema y cómo esta noción se relaciona con esos procesos de institucionalización y los escenarios de riesgo y desastres.

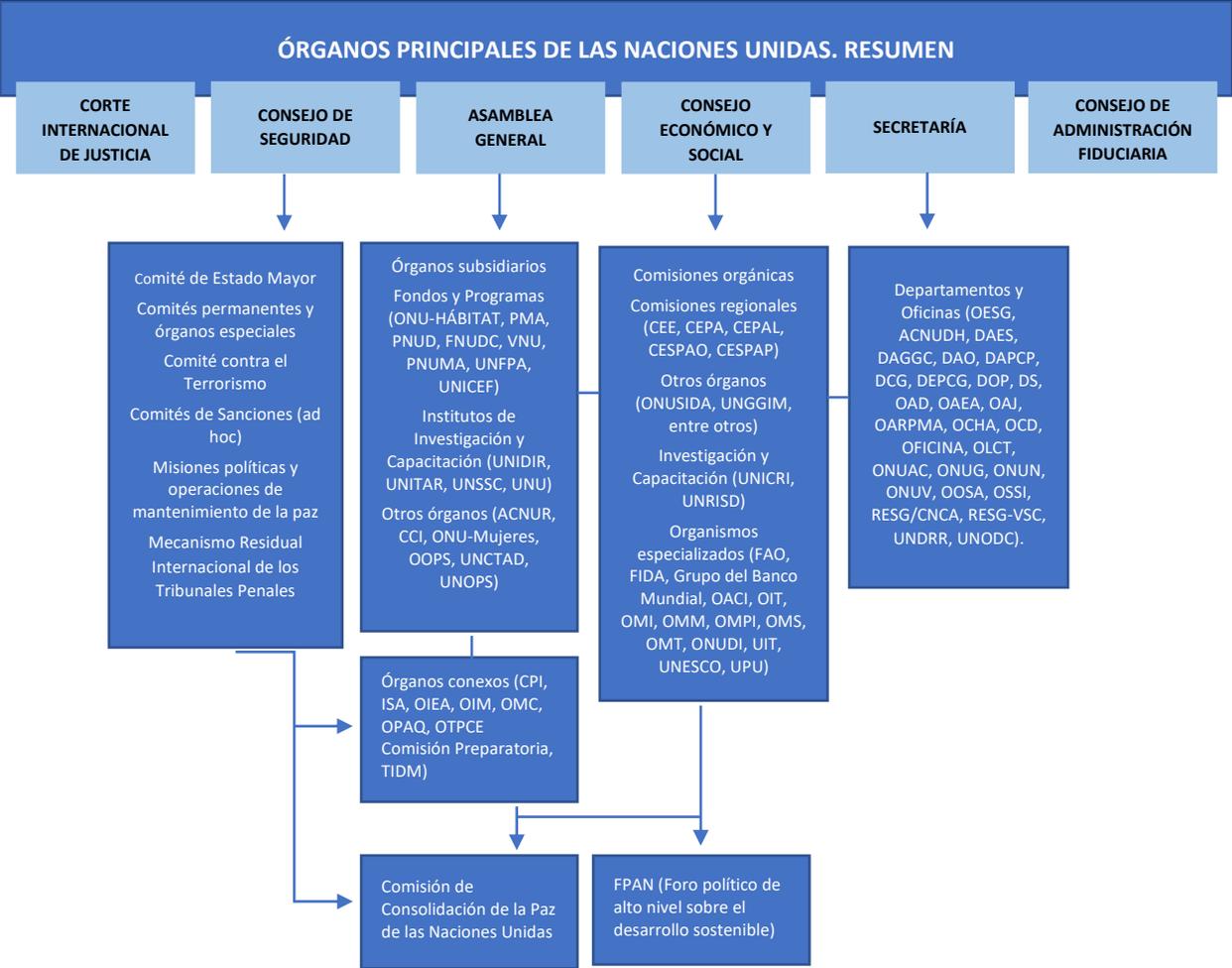
Es habitual entender al Sistema de las Naciones Unidas como un esquema de órganos, fondos, agencias y programas establecidos en el marco constitucional de la Carta de San Francisco, de 1945 (Carta de las Naciones Unidas, 1945). Este esquema es reproducido en la Figura 1. Puede apreciarse en él un modelo jerárquico que arranca de los órganos principales para, a partir de ellos, estructurar una compleja red de entidades que responden a su propio mandato. Entre ellas se encuentra la Secretaría, de la cual dependen dos de las oficinas relevantes para esta indagación, OCHA y UNDRR. Volveremos sobre ellos, aunque lo que queremos destacar ahora es cómo, en efecto, la organización destina actualmente parte de su estructura a la respuesta a los desastres en su más alto nivel ejecutivo.

El Artículo 97 de la Carta de San Francisco define al Secretario General como el más alto funcionario administrativo de la Organización y le encomienda, de acuerdo con el Artículo 98, llamar la atención del Consejo de Seguridad acerca de cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Si nos mantenemos en la perspectiva de Berger y Luckmann, aquel esquema y esta propia definición del rol del Secretario General respondería a esa tipificación de conductas recíprocas que, en cuanto tales, definen un marco de actuación de esta organización. Lo que esos mismos autores llaman una objetivación de sentido de segundo orden que institucionaliza una objetivación de primer orden o, en otros términos, un proceso de legitimación (Berger y Luckmann, 1967, p. 92). Este proceso está ligado a esquemas cognitivos que, en último término se expresan en un tercer nivel de objetivación, mediante teorías explícitas que diferencian un cuerpo de conocimiento diferenciado y que se integran,

finalmente, en el universo simbólico de los actores para completar la totalidad de la experiencia humana (Berger y Luckmann, 1967, p. 94).

**Figura 1. El Sistema de la Organización de las Naciones Unidas**



Fuente: Elaboración propia a partir del Departamento de Comunicación Global de las Naciones Unidas, 2021.

Muestra lo anterior que este esquema de la Figura 1 contiene tal universo simbólico que refiere al conjunto de conocimientos que se detentan en cada entidad. Podríamos decir que cada una de esas entidades es tributaria de su propio conjunto de conocimientos y de su capacidad de sostener y defender su universo simbólico. Esto, que podría resultar algo abstracto, se manifiesta en prácticas concretas de agentes que portan esos conocimientos.

Tales prácticas, de hecho, contienen formas de especialización del conocimiento que, en etapas más avanzadas de los procesos de objetivación institucional y legitimación resultan en la emergencia de los expertos que reclaman una posición de mayor abstracción y superioridad en las organizaciones respecto del personal técnico y de campo. Según los mismos Berger y Luckmann, esta estructura de especializaciones usualmente incide en la aversión al cambio de los universos simbólicos en que actúan (Berger y Luckmann, 1967, p. 117).

Cuando fue creada la Organización de las Naciones Unidas, en 1945 (Carta de las Naciones Unidas, 1945) esa estructura estuvo ostensiblemente orientada a las tareas de reconstrucción y emergencias provenientes de los resultados de la Segunda Guerra Mundial y, particularmente, en Europa para, luego, buscar incidir en las nuevas amenazas a la paz que surgieron en diversos países, principalmente en el Sudeste Asiático y Medio Oriente. Las tareas de reconstrucción de Europa fueron uno de los principales objetivos de las Naciones Unidas en su creación, así como la asistencia de emergencia a los niños afectados por la guerra y el problema general de los refugiados y el retorno de tropas desmovilizadas. Si bien la Organización de las Naciones Unidas se fundó sobre la noción de soberanía estatal (Eagleton, 1946, p. 979; Trashani, 2021), esas primeras tareas mostraron la importancia de la cooperación en condiciones de emergencia internacional.

Mientras las tareas de reconstrucción fueron apoyadas financieramente por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que evolucionó hacia el actual Banco Mundial, hubo agencias que se concentraron en enfrentar situaciones de emergencia propias de la etapa de postguerra. Fue el caso del UNICEF, que en su concepción inicial consideraba específicamente las condiciones de emergencia de la niñez de esa época; de hecho, inicialmente su denominación era tal, United Nations International Children Emergency Fund, la que, luego de la Resolución 417/V de la Asamblea General del año 1950, eliminó de su denominación la expresión emergencia. La misma resolución definió el alcance de ese cambio, al enfatizar desde ese año las acciones del fondo fuera de Europa y en los países subdesarrollados y, en particular, hacia necesidades permanentes y de largo alcance de la niñez (Asamblea General, Resolución 417/V, párr. 5.b).

En consecuencia, siguiendo el punto de vista de Berger y Luckmann ya reseñado, resultaría que el proceso de institucionalización de las situaciones de emergencia dentro de las Naciones Unidas estaría dado por ese tránsito inicial de sus entidades desde las acciones de respuesta a los efectos inmediatos de la guerra, hacia las necesidades de largo plazo de los países, integrando esas entidades sus mandatos de emergencia dentro de un enfoque más amplio de desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida.

De esta primera distinción entre emergencias y necesidades permanentes dieron cuenta, asimismo, otras entidades de las Naciones Unidas. Es el caso de FAO, que entre 1946 y 1948 hizo operar un Consejo Internacional de Emergencia Alimentaria que, luego, transformado en un Comité Internacional de Emergencia Alimentaria, funcionó hasta 1949. En ese mismo año se reconoció por la FAO la necesidad de abocarse a problemas alimentarios mundiales permanentes, como era el caso de los excedentes de producción agrícola y los desequilibrios en los mercados de commodities entre los productores y los países que necesitaban alimentos (UNYB, 1950, p. 900). Precisamente, esta situación fue la que condujo al establecimiento, en el año 1961, del PMA, destinado a la movilización y distribución de excedentes alimentarios hacia países deficitarios (UNYB, 1961, p. 246).

La OMS es igualmente relevante dado que, por su propia función debe enfrentarse permanentemente con escenarios de emergencias por epidemias o pandemias, a la vez de preocuparse de asistir a los países en el logro de objetivos sanitarios permanentes. La propia constitución de la OMS reconoce esta doble función en su Artículo 2.d: proporcionar ayuda técnica adecuada y, en casos de emergencia, prestar a los gobiernos la cooperación necesaria que soliciten, o acepten.

Esta limitación, por la cual la cooperación en casos de emergencia sólo puede ser proporcionada a requerimiento o aceptación del gobierno respectivo es básica en el sistema internacional. Tanto, que opera igualmente en su anverso, en el derecho que tienen esos mismos gobiernos de destinar sus recursos a sus propios casos de emergencias.

Esto justificaría que esos casos hayan sido tratados en el Consejo de Seguridad y, particularmente, en la discusión acerca de las reglas bajo las cuales actuaría el Comité de Estado Mayor. En aquella discusión – tarea que no logró frutos – se alcanzó a tratar el alcance de la noción de emergencias. En principio, los gobiernos deben poner a disposición del

Consejo de Seguridad contingentes de sus fuerzas armadas para el cumplimiento de sus cometidos. Pero, asimismo y como contrapartida, conforme al Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, los gobiernos tienen el derecho de usar esas mismas fuerzas para enfrentar situaciones de agresión externa. La República Popular China y Francia buscaron extender ese derecho a los casos de emergencia nacional, incluyendo en éstas a las situaciones de catástrofes, tales como inundaciones, incendios o eventos atmosféricos extraordinarios que requirieran del uso urgente de contingentes militares cercanos al cataclismo y que ya hubieran sido puestos a disposición del Consejo de Seguridad. Tal proposición fue rechazada por los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética. Argumentaron que, por la indefinición de la expresión “emergencia nacional”, al asociársela con la de “legítima defensa” del Artículo 51, dejaba a esta última en una condición de indeterminación y sujeta a la voluntad del respectivo gobierno acerca de cuándo podía retirar las fuerzas armadas ofrecidas al Consejo de Seguridad (UNYB, 1946-47, p. 433). Igualmente, consideraron que un evento como el descrito no impediría, en todo caso, que el respectivo gobierno hiciera uso de esas fuerzas armadas en respuesta a tal emergencia. En definitiva, no hubo avances sobre esos principios generales (UNYB, 1946-47, p. 495), aunque ya apareció relacionada la noción de emergencia a los eventos de catástrofes y desastres naturales y al derecho preferente de los gobiernos de atenderlas por sobre sus obligaciones internacionales.

Generalizando, estas componentes del Sistema de las Naciones Unidas constituyen el sentido de un régimen de emergencias. La idea de sentido es central a la constitución de estas organizaciones al configurar las posibilidades de comunicación que las diferencia de su entorno. Tal sentido es construido por las decisiones, por el encadenamiento de ellas que define los límites de la organización como sistema social (Luhmann, 2005, p. 15; Luhmann, 1998, p. 77). En esos términos es que puede describirse la idea de tal Sistema de las Naciones Unidas, más que por su solo esquema de entidades constituyentes y es este enfoque el que podría constituir la base para una hipótesis progresiva de trabajo acerca de la existencia o posibilidades de un régimen de emergencias.

### **La componente humanitaria**

Con todo, el enfoque humanitario, que hemos comentado, ha morigerado y, aun, combatido la limitación que supone la soberanía estatal. Una definición reciente de ese enfoque se

encuentra en el Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria, del año 2008, en el cual se lo concibe como “una respuesta de emergencia basada en las necesidades y encaminada a salvar vidas, evitar o aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana dondequiera que surja la necesidad si los gobiernos y los agentes locales se encuentran excedidos, son incapaces de actuar o no están dispuestos a hacerlo.” (Unión Europea, 2008, párr. 8).

Este enfoque sobre los seres humanos más que sobre los Estados o la organización jurídica de las sociedades está presente en el sistema de protección de los derechos humanos. De hecho, el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas establece expresamente que los Gobiernos firmantes reafirman “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas” (Carta de las Naciones Unidas, 1945). En el Artículo 1.3 establece, a su vez, uno de los propósitos de las Naciones Unidas, esto es “realizar la cooperación internacional... en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos...” (Carta de las Naciones Unidas, 1945, Art. 1.3). Y, mientras el Artículo 55.c, al tratar de la cooperación internacional económica y social, dispone acerca de la promoción universal de los derechos humanos, el Artículo 56 de la misma carta estipula que todos los miembros de las Naciones Unidas “se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la organización,” para la realización de este propósito. El Artículo 68 contempla el establecimiento de comisiones para la promoción de los derechos humanos.

Esta es, efectivamente, una tensión en el derecho internacional, que oscila entre esa versión estricta de la soberanía estatal y los enfoques que ven en los derechos humanos una superación de tal versión en favor de una que impone a los gobiernos la responsabilidad de protegerlos. Hay aquí una convergencia de dos tendencias; por una parte, el tránsito desde una concepción meramente liberal de los derechos humanos a una asociada a la noción de estado de bienestar, la que puede rastrearse en los más recientes instrumentos del derecho internacional y en el catálogo de derechos que se ha ido construyendo alrededor de tal idea (Henkin, 1994, p. 34); por la otra, la resistencia de los gobiernos a incorporar dentro de esos

instrumentos la responsabilidad de proteger, entendida ésta como “la protección de la gente de la violencia organizada.” (Luck, 2009, 14).

La responsabilidad de proteger es relevante tenerla en cuenta dado que muestra los alcances que la cuestión de las emergencias frente a desastres naturales puede tener en el Sistema de las Naciones Unidas. Se ha dicho que ella tiene un alcance limitado, sólo referido a los crímenes de genocidio, crímenes de guerra, de limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad (Bellamy y Dunne, 2016, p. 8). Además, ha sido resistida por su relación con las intervenciones humanitarias que han sido atribuidas a la intromisión de las potencias militares en los asuntos internos de otros países con resultados y motivaciones discutibles, incluida la capacidad del Consejo de Seguridad de conformar una doctrina generalmente aplicable a los casos de sufrimiento humano (Hehir, 2012, p. 12).

Con todo, la responsabilidad de proteger aparece como tal en el párrafo 138 y siguientes del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 referida a los cuatro crímenes y con la salvedad de que su aplicación se hará caso a caso sin, por lo tanto, un mandato general para actuar frente a la comisión de esos crímenes, haciendo recaer en cada Estado la responsabilidad de proteger a su población de tales crímenes, mientras que la comunidad internacional es restringida a “alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.” (AGNU, 60/1 2005, pár. 138). El uso de medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados es previsto como medios de acción de las Naciones Unidas y, si los medios pacíficos resultan inadecuados, se prevé la adopción de medidas colectivas a través del Consejo de Seguridad y las organizaciones regionales cuando sea “evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población” de dichos crímenes (AGNU, 60/1 2005, pár. 139). En esos términos, la responsabilidad de proteger tiene como umbral las obligaciones de los gobiernos con su población y, en último término, la posibilidad de aplicar medidas coercitivas para hacer efectiva tal protección.

Si bien esa perspectiva tiene que ver con los cuatro crímenes internacionales, sí establece un marco de referencia para la dimensión humanitaria en la protección de las personas por desastres naturales. Así ha venido siendo entendido. De partida, la noción de una soberanía entendida como la responsabilidad del Estado con su población implica que el bienestar de

ésta y su auxilio frente al sufrimiento se sobrepone a la idea restringida de la soberanía como un derecho del soberano. Ya en el año 1949, la Corte Internacional de Justicia en el caso del Canal de Corfú, había establecido la existencia de obligaciones internacionales de los Estados por sus actos dentro del territorio, entendidas como consideraciones elementales de humanidad (Caso del Canal de Corfú 1949, pág. 22). Los artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados, de la Comisión de Derecho Internacional, han elaborado este principio enunciado por la Corte, estipulando que “todo acto internacionalmente ilícito de un Estado entraña la responsabilidad internacional de este Estado.” (CDI, 2001, Art. 1). Debido a que el respeto y protección de los derechos humanos es una obligación de los Estados, la transgresión a ellos deviene en responsabilidad internacional del respectivo Estado sin que éste pueda refugiarse en argumentos de soberanía (Saechao, 2007, p. 674). Si el derecho a la vida, a la integridad personal, a la seguridad, a la dignidad, si los derechos de los niños, si el acceso al agua y la sanitización, el derecho a la salud, son partes del catálogo de derechos humanos, en caso de que ellos sean amagados por la ocurrencia de un desastre, surge la responsabilidad de restablecerlos y protegerlos, responsabilidad que recae primero en el Estado en cuyo territorio ha ocurrido el desastre y, en caso de que éste no pueda o no esté dispuesto a hacerlo, esa responsabilidad debería ser asumida por la comunidad internacional a través de los instrumentos de que se haya dotado.

Ha habido esfuerzos en ese sentido. La más prominente es la adopción, en el año 2016, del proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional, ya mencionado; “Proyecto de artículos sobre la protección de personas en el evento de desastres, cuyo texto la comisión recomendó a la Asamblea General sea la base para elaborar una convención internacional sobre la materia (CDI, 2021, pág. 26). El proyecto recoge la fórmula por la cual los Estados afectados por la ocurrencia de un desastre humanitario se obligan a asegurar la protección de las personas y la prestación de asistencia para el socorro en su territorio, así como tienen el deber de buscar asistencia externa en la medida que un desastre supere manifiestamente su capacidad nacional de respuesta. Por su parte, la comunidad internacional a través de los otros Estados, las Naciones Unidas y otros potenciales actores que presten asistencia, de acuerdo con los mismos artículos, pueden ofrecerla al Estado afectado y dar rápida respuesta en caso de que éste la solicite. Así lo disponen los artículos 10, 11 y 12 del proyecto (CDI, 2021, págs. 49-51). El enfoque del proyecto de artículos no abandona los fundamentos del

sistema internacional en la existencia de Estados soberanos, pero califica esa soberanía al ponerla al servicio de la atención a las necesidades esenciales de las personas afectadas por desastres y riesgos de desastres, respetando plenamente sus derechos (CDI, 2021, Art. 2, pág. 30).

De hecho, hay en este proyecto de artículos un complejo conceptual entre la noción de dignidad humana, derechos humanos y principios humanitarios, contenidos en sus artículos 4, 5 y 6.

El Artículo 4 de dicho proyecto de artículos dispone que:

“Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con el derecho internacional.” (CDI, 2021, pág. 35)

La dignidad humana aparece como el principio rector que inspira al proyecto de artículos, teniendo en cuenta que ella es el fundamento último de los derechos humanos y que, como tal, debe inspirar “cualquier medida que se adopte en relación con la prestación de asistencia para el socorro, la reducción del riesgo de desastre y la evolución continua de la legislación aplicable.” (CDI, 2021, pág. 36).

Esta última referencia recuerda esa noción que ya adelantábamos que veía a los derechos humanos asociados a la idea del estado de bienestar y, por lo tanto, a lo que Nonet y Selznick llaman derecho responsivo, por oposición a un derecho autónomo de estirpe abstracta y cerrado sobre sí mismo. El derecho responsivo, en esos autores, “percibe las presiones sociales como fuentes de conocimiento y oportunidades para la autocorrección.” (Nonet y Selznick, 2009, p. 77). La idea de una apertura cognitiva del derecho – si es que entendemos a éste como el estructurador normativo de los regímenes internacionales – permite, de hecho, ligarlo a cómo es que aquél aprende del entorno. La complejidad del mundo, su exposición creciente ante los riesgos y la tendencia a que los desastres vayan consolidándose en muchos casos en emergencias persistentes, hace que las dimensiones de la dignidad humana que pueden ser afectadas por los eventos desastrosos se incrementen y requieran de esa apertura cognitiva. En el Artículo 5 del mismo proyecto, al disponer acerca de la vigencia plena de los derechos humanos en situaciones de desastre, refleja esta apertura cognitiva, llevándola a su definición, precisamente, como derechos.

El Artículo 5 del proyecto dice:

“Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con el derecho internacional.” (CDI, 2021, p. 37).

La comisión hace presente en los comentarios a este artículo que él se aplica en toda la extensión de los desastres, incluida la época previa a él, así como su alcance en términos de que ellos no sean amagados por la situación catastrófica y, en caso de ser amenazados, se les proteja. Igualmente, aclara que están obligados a tal respeto y protección los Estados y los organismos de integración regional y demás organismos con competencias jurídicas internacionales. Esto último incluiría a los organismos de asistencia y socorro regionales, como podría ocurrir en el ámbito americano. Pero no sólo eso, sino que el catálogo de derechos humanos es *numerus apertus* en la proposición de artículos de la comisión:

“La Comisión no consideró factible elaborar una lista exhaustiva de todos los derechos potencialmente aplicables y expresó su inquietud por que esa lista se prestara a una interpretación a contrario, en el sentido de que los derechos que no se mencionasen en ella no fueran aplicables.” (CDI, 2021, p. 38).

Más allá de la explicación funcional de la comisión, parece evidente que la dimensión humanitaria del socorro a personas en casos de desastres tiene alcances antropológicos. Los derechos humanos de primera generación, asociados a la matriz occidental de derechos civiles, ha escalado hasta los derechos de cuarta generación, con expresiones en el derecho a la alimentación, el derecho al agua y aun los derechos de la naturaleza y el hábitat como componentes del bienestar. Ellen Messer, en un artículo del año 1993, ya hacía una revisión de cómo la antropología contribuía a la comprensión de los derechos humanos en varios escenarios culturales, incluyendo a Latinoamérica, previniendo cómo evitar que el relativismo cultural lleve a amagar derechos fundamentales, que podemos asociarlos a la noción de dignidad humana que ya comentamos (Messer, 1993). Pero, asimismo, el no tener en cuenta las diferencias culturales podría obstaculizar la implementación de medidas de socorro y, en su caso, pasar por alto la provisión en condiciones de emergencia de bienes que pueden ser considerados esenciales para cierta cultura en eventos catastróficos o que ellos deban ser proporcionados conforme a procedimientos culturalmente apropiados. Por ello parece conveniente el enfoque de la comisión, por la cual se mantiene el principio de dignidad

humana como la finalidad del socorro durante desastres, junto con los derechos humanos, cuyo catálogo y alcance se mantiene en evolución.

Esta perspectiva del socorro durante desastres se reitera en el Artículo 6 del proyecto de artículos al tratar de la aplicación de principios humanitarios en la respuesta ante desastres. Este artículo reza así:

“La respuesta a los desastres se llevará a cabo de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables.” (CDI, 2021, p. 38).

Sobre el principio de humanidad, la comisión recordó especialmente el contenido de ese principio conforme se lo recoge por la Cruz Roja Internacional y, citando a J. Pictet, indica que él exige prevenir y aliviar el sufrimiento, proteger la vida y la salud, y garantizar el respeto de la persona (CDI, 2021, p. 39; Pictet 1979, p. 21). El principio de neutralidad implica, por su parte, “que las actividades humanitarias no pueden llevarse a cabo con otros fines que los de hacer frente al desastre de que se trate... para facilitar el logro de una respuesta adecuada y eficaz a los desastres.” (CDI, 2021, p. 39).

Sin embargo, es en la expresión de los tres principios que componen a su vez el de no discriminación, a saber, la propia no discriminación, la proporcionalidad y la imparcialidad, donde se expresa nuevamente la apertura cognitiva en la configuración y aplicación de campo de esos principios.

Si se interpretan esos principios desde una perspectiva colectiva, las acciones de socorro deberían tener en cuenta el contexto cultural en que se aplican. Para ello habría que tener una perspectiva de conjunto, no sólo respecto del accionar del personal de socorro sino, asimismo, de las tecnologías que se apliquen durante el desastre. El Artículo 8 del proyecto explícitamente se refiere a que las formas de cooperación incluyen la aplicación de tecnologías y, más ampliamente, “de personal de socorro, de equipo y bienes y de recursos científicos, médicos y técnicos.” (CDI, 2021, Art. 8, p. 42). Por lo tanto, la asistencia frente a desastres, tal como se contiene en ese artículo, contempla las fases de respuesta inmediata y de recuperación posterior al desastre.

Esto implica que ciencias y tecnologías tales como la ecología – en su sentido técnico – y la ingeniería ambiental; la medicina y la nutrición; la hidrología y la hidráulica; la meteorología y las matemáticas, y el modelamiento matemático para la predicción de catástrofes y el diseño de infraestructuras resilientes; éstas y otras son ciencias y tecnologías que pueden ser requeridas en escenarios de desastres.

### **Los saberes expertos en la configuración del régimen de emergencias de las Naciones Unidas**

Para la respuesta a desastres se movilizan recursos científicos y técnicos de diversas disciplinas. Si se examina el portal de empleos de las Naciones Unidas, bajo el descriptor “Political, Peace and Humanitarian”, donde se encontrarían ofertas del área de desastres y se examinan los perfiles de contrataciones de personal puede concluirse que una alta proporción de ellos se concentra en especialidades de Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Derecho. Muy a la zaga se hallan las ingenierías o las ciencias de la Tierra como perfiles deseables para tales contrataciones, tal como se muestra en la Tabla 1 siguiente.

**Tabla 1. Oferta de empleos bajo el descriptor “Político, Peace and Humanitarian”. Portal de empleos de las Naciones Unidas, al 30 de marzo de 2022**

<b>Perfil deseado</b>	<b>Número de menciones</b>	<b>Peso en la muestra %</b>
Ciencia Política	74	19
Relaciones Internacionales	73	18
Derecho	60	15
Ciencias Sociales	47	12
Economía	45	11
Administración Pública	42	11
Ingeniería	14	4
Ciencias de la Tierra	13	3
Derechos Humanos	5	1
Estudios del Desarrollo	4	1
Manejo de Información	4	1
Finanzas	2	0,5
Contabilidad	2	0,5
Asuntos Humanitarios	2	0,5
Estudios de Seguridad	2	0,5
Estudios Militares	2	0,5
Estudios de Género	1	0,2
Antropología	1	0,2
Historia	1	0,2

Matemáticas	1	0,2
Estadísticas	1	0,2
Estudios asiáticos	1	0,2
Literatura	1	0,2
Traducción	1	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de United Nations Careers, <[www.careers.un.org/lbw/Home.aspx](http://www.careers.un.org/lbw/Home.aspx)> Visitado el 1 de abril de 2022.

Tales perfiles pueden compararse con los que declaran los autores de publicaciones de corriente principal que tratan materias relativas a desastres y emergencias. Se agruparon las cinco publicaciones con mayor indicador de citas de revistas – el Journal Citation Indicator, JCI, de Clarivate – que aparecen referidas bajo el descriptor “desastres” de la Web of Science Group, para luego examinar en ellas las disciplinas que abarcan los artículos publicados en los últimos tres años. Las revistas seleccionadas son las que aparecen en la Tabla 2 siguiente con su respectivo JCI.

**Tabla 2. Revistas con el descriptor “desastres”.**

<i>Nombre de la revista</i>	<b>JCI</b>	<b>Año de primera publicación</b>
<i>Disasters</i>	1,26	1977
<i>Journal of Flood Risk Management</i>	1,08	2008
<i>International Journal of Disaster Risk Reduction</i>	1,07	2012
<i>International Journal of Disaster Risk Science</i>	0,92	2010
<i>Prehospital and Disaster Medicine</i>	0,85	1981

Fuente: Web of Science Group, Master Journal List, disponible en [www.mjl.clarivate.com](http://www.mjl.clarivate.com), visitado el 22/2/2022.

De esas publicaciones, se decidió excluir la revista *Prehospital and Disaster Medicine*, dado que su especialización en el área de la medicina habría sesgado los resultados de esta evaluación. Las restantes publicaciones, en cambio, declaran expresamente su carácter multidisciplinario o interdisciplinario, característica que permite distribuir adecuadamente el muestreo de las disciplinas indicadas por los autores. Estos representan 1.417 casos distribuidos, conforme a esas indicaciones, en 78 disciplinas con diferente peso en la muestra, tal como se ve en la Tabla 3 siguiente.

**Tabla 3. Disciplinas mencionadas en principales revistas indexadas bajo el descriptor “desastre”**

<b>Disciplina</b>	<b>Número de menciones</b>	<b>Peso en la muestra %</b>
1 Geografía	211	14,89
2 Ingeniería civil	183	12,91
3 Economía	99	6,99
4 Estudios ambientales	63	4,45
5 Medicina	63	4,45
6 Psicología	63	4,45
7 Hidrología	61	4,30
8 Administración	55	3,88
9 Sociología	50	3,53
10 Ciencia política	49	3,46
11 Geología	44	3,11
12 Agronomía	37	2,61
13 Estudios del desarrollo	29	2,05
14 Arquitectura	28	1,98
15 Física	28	1,98
16 Relaciones Internacionales	23	1,62
17 Ciencias computacionales	22	1,55
18 Geociencias	19	1,34
19 Meteorología	18	1,27
20 Antropología	17	1,20
21 Urbanismo	17	1,20
22 Comunicaciones	15	1,06
23 Ingeniería mecánica	15	1,06
24 Matemáticas	15	1,06
25 Ingeniería industrial	14	0,99
26 Historia	12	0,85
27 Ingeniería química	11	0,78
28 Ingeniería eléctrica	10	0,71
29 Periodismo	10	0,71
30 Biología	9	0,64
31 Estadística	9	0,64
32 Ingeniería ambiental	9	0,64
33 Filosofía	8	0,56
34 Derecho	7	0,49
35 Psiquiatría	7	0,49
36 Silvicultura	6	0,42
37 Literatura	5	0,35
38 Ciencias de la información	4	0,28
39 Ingeniería de protección contra incendios	4	0,28
40 Ingeniería informática	4	0,28
41 Química	4	0,28
42 Arqueología	3	0,21

43	Educación	3	0,21
44	Ingeniería costera	3	0,21
45	Ingeniería estructural	3	0,21
46	Trabajo social	3	0,21
47	Bromatología	2	0,14
48	Criminología	2	0,14
49	Farmacia	2	0,14
50	Humanidades	2	0,14
51	Ingeniería aeroespacial	2	0,14
52	Ingeniería de minas	2	0,14
53	Ingeniería geomática	2	0,14
54	Ingeniería metalúrgica	2	0,14
55	Ingeniería sísmica	2	0,14
56	Microbiología	2	0,14
57	Neurología	2	0,14
58	Nutrición	2	0,14
59	Pedagogía	2	0,14
60	Astronomía	1	0,07
61	Ciencia espacial	1	0,07
62	Contabilidad	1	0,07
63	Diseño industrial	1	0,07
64	Estudios árabes	1	0,07
65	Etnología	1	0,07
66	Geomática	1	0,07
67	Ingeniería comercial	1	0,07
68	Ingeniería de la energía	1	0,07
69	Ingeniería de la seguridad	1	0,07
70	Ingeniería de materiales	1	0,07
71	Ingeniería de sistemas	1	0,07
72	Ingeniería de software	1	0,07
73	Ingeniería del transporte	1	0,07
74	Ingeniería geotécnica	1	0,07
75	Ingeniería mecatrónica	1	0,07
76	Ingeniería nuclear	1	0,07
77	Mecatrónica	1	0,07
78	Oceanografía	1	0,07

Fuente: Elaboración propia.

Destaca, como se ve, el peso de la Geografía como disciplina básica de los autores que han escrito sobre desastres en las revistas más citadas y que se publican bajo este epígrafe. La sigue muy de cerca la Ingeniería Civil. Luego, las restantes disciplinas se distribuyen en rangos menores.

Si la Geografía es una ciencia que sintetiza la comprensión del territorio, de sus dinámicas y localización de los elementos y población que lo componen, es evidente la importancia que

ella le otorga a las situaciones de desastres, especialmente explicando la vulnerabilidad relativa de cada territorio y los medios para comprender y reducir riesgos, así como ofreciendo pistas para los procesos de recuperación (Curtis y Mills, 2010). Pero son especialmente importantes las tecnologías para reducir esa vulnerabilidad, particularmente en infraestructuras, y habilitar los procesos de recuperación, dimensiones de las que se ocupa la Ingeniería Civil: “muchos desastres llamados naturales, tales como terremotos, vientos fuertes, inundaciones, derrumbes y aluviones se deben sustancialmente a defectos en la ingeniería civil más que a riesgos naturales.” (Xie y Qu, 2018, p. 1).

Pero, al agruparse todas aquellas disciplinas mencionadas siguiendo la Nomenclatura de Ciencia y Tecnología de la UNESCO (UNESCO, 1988), las ingenierías o Ciencias Tecnológicas conforme a esta nomenclatura pasan a ocupar el primer lugar, conforme se aprecia en la Tabla 4 siguiente.

**Tabla 4. Disciplinas mencionadas en principales revistas indexadas bajo el descriptor “desastre” agrupadas conforme a la Nomenclatura de Ciencia y Tecnología de la UNESCO.**

<b>Grupo de disciplinas</b>	<b>Número de menciones</b>	<b>Peso en la muestra %</b>
Ciencias Tecnológicas	411	29
Geografía	211	15
Ciencias Económicas	165	12
Ciencias de la Tierra y del Espacio	145	10
Sociología	107	8
Ciencias Médicas	74	5
Ciencia Política	74	5
Psicología	63	4
Ciencias Agrarias	45	3
Física	28	2
Antropología	20	1
Matemáticas	15	1
Historia	12	1
Ciencias de la Vida	11	1
Ciencias de las Artes y las Letras	8	1
Filosofía	8	1
Ciencias Jurídicas y Derecho	7	0,4
Química	6	0,4
Pedagogía	5	0,3
Astronomía y Astrofísica	2	0,1
Lógica	0	0

Demografía	0	0
Lingüística	0	0
Ética	0	0

Fuente: Elaboración propia

El reagrupamiento es significativo. En primer lugar, refuerza el enfoque tecnológico en la producción científica relativa a desastres. Con ello se reafirma la idea de que éstos están más relacionados con defectos en la ingeniería que en riesgos naturales en sí, por lo que la respuesta debería provenir de las tecnologías. Por supuesto, tal enfoque tiene relevancia en territorios que van siendo ocupados por la creciente población humana, especialmente urbana. De acuerdo con el Banco Mundial, hoy el 55 por ciento de la población mundial vive en ciudades; en 2045 se incrementará en 1,5 veces, para pasar de 4,2 mil millones a 6 mil millones de habitantes. A 2050, siete de diez habitantes estarán viviendo en ciudades (Banco Mundial, 2022). Sin duda, las ciudades son – en mayor o menor medida – agregaciones humanas y tecnológicas; esto justificaría el interés de las ingenierías por la capacidad de las ciudades para resistir y responder a eventos desastrosos, los que podrían incrementarse en paralelo al crecimiento urbano.

Pero, la Geografía y las Ciencias Económicas le siguen en el agrupamiento de disciplinas mencionadas. Si se observan las publicaciones en que autores de esas disciplinas se refieren a la dimensión urbana de los desastres. Los eventos desastrosos ocurren en territorios específicos ocupados por humanos y, por lo tanto, son, de la misma manera, fenómenos geográficos y económicos, evidenciando la “interconectividad de lo humano, de la naturaleza y de los sistemas ingenieriles.” (Cutter, 2003, p. 3).

Si se examinan las ofertas de empleo de agencias especializadas, como la OMS, el panorama cambia significativamente. Es evidente que, en esta organización, con un mandato en el campo de emergencias de salud, las contrataciones requieren conocimientos especializados en su área. Asimismo, exigen coordinaciones con las infraestructuras tecnológicas que le permiten dar respuestas a las emergencias.

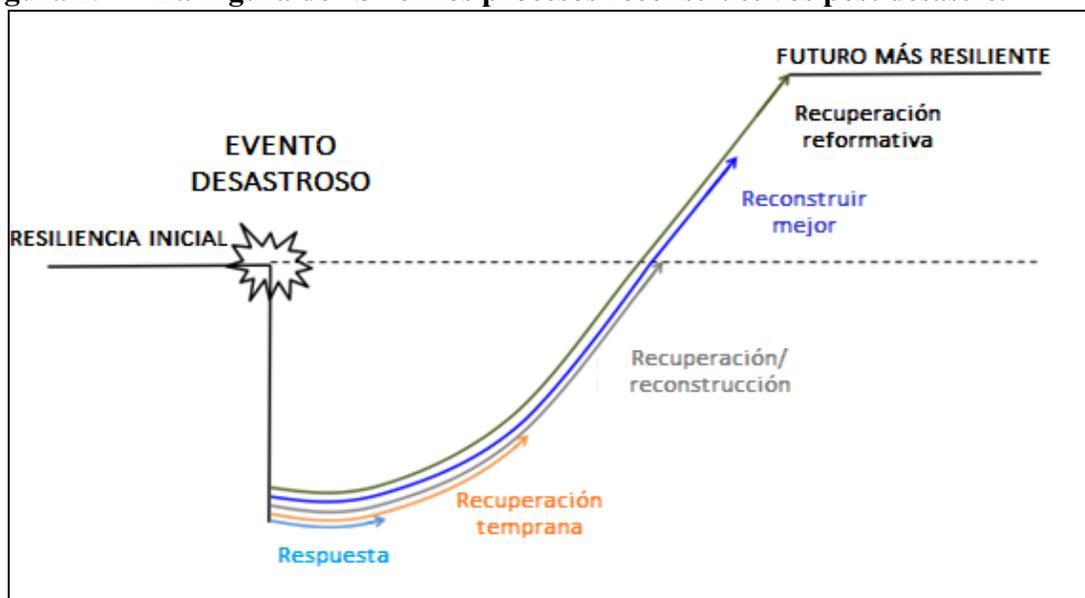
El caso más reciente que ejemplifica esto es el de la pandemia de la COVID-19, que implicó la aceleración de la inmunología, la fabricación de vacunas en muy corto plazo y una logística que, hasta la redacción de este trabajo, no alcanzaba a todos quienes las necesitaban (Mutombo et al., 2022).

Dicho caso es también interesante dado que ejemplifica situaciones en las cuales la intervención humanitaria crea sus propias resistencias. Aquí hubo grupos de personas que negaban la existencia de la pandemia o se oponían a vacunarse por las más razonables o pintorescas razones, incluso al más alto nivel político; que, en todo caso, implicaban un relicto de riesgo en la pandemia (Parsa-Parsi, 2022). Contra los mensajes de la OMS, llamando a la vacunación y a extenderla a los países menos aventajados, hubo un eficiente movimiento antivacunas que logró ingresar sus mensajes dentro de los colectivos indecisos, creando con esto una tendencia riesgosa para la inmunología en los próximos años (Ball, 2020).

La comunicación de riesgo es entonces una clave en cómo esas disciplinas pueden implementar sus recomendaciones también en escenarios de riesgo ambiental y climático. Conocido es el caso de la resistencia que comunidades oponen a las recomendaciones de reasentamiento, a pesar de las evidencias de riesgo; ha ocurrido en el caso del Huracán Katrina, en los Estados Unidos de América, y también en el de la erupción del volcán Chaitén, en el sur de Chile (Platt y So, 2017). Las complejidades de campo de las emergencias pueden, por lo demás, ampliar los requerimientos de conocimientos y tecnologías y, paralelamente, profundizar las dificultades para su implementación, conduciendo a eso que se ha venido en llamar, emergencias complejas.

Podemos entender que esto ocurre porque el socorro por desastres implica por sí mismo un proceso, no un mero episodio de respuesta. La figura de “S” que ilustra el estándar de reconstrucción post-desastre, aunque pensada justamente para los casos de reconstrucción física de localidades siniestradas, puede igualmente pensarse en términos lógicos, en el sentido que el socorro, tal como está pensado en el estándar de las Naciones Unidas, siempre implicará un cambio de la condición inicial previa al evento catastrófico. La Figura 2, siguiente, resume esta idea.

**Figura 2. La Figura de “S” en los procesos reconstructivos post desastre.**



Fuente: Lallemand, 2013.

Este esquema responde a lo que propone el Artículo 9 del Proyecto de Artículos de la CDI, que estipula:

“Artículo 9 Reducción del riesgo de desastres 1. Todo Estado deberá reducir el riesgo de desastres adoptando las medidas apropiadas, incluso mediante legislación y otras normas, con objeto de prevenir y de mitigar los desastres, y de prepararse para ellos. 2. Las medidas para reducir el riesgo de desastres incluyen la realización de evaluaciones de riesgo, la recopilación y difusión de información sobre riesgos y sobre pérdidas anteriores, y la instalación y operación de sistemas de alerta temprana.” (CDI, 2021, p. 41).

Si volvemos sobre el compendio de disciplinas mencionadas por los autores en las publicaciones especializadas ya referidas, podría hacerse un nuevo reagrupamiento que lleve a las ciencias sociales a ocupar un puesto más elevado. Tenemos presente las limitaciones que tiene la Nomenclatura de la UNESCO que hemos usado para los agrupamientos. Se trata de una nomenclatura que no se ha actualizado desde 1992 y, por lo tanto, podría no recoger los avances y ampliaciones que han tenido algunas disciplinas en los últimos años y que tienen importancia para los escenarios de desastres. Es el caso de la Antropología Urbana y la propia Antropología de los Desastres que viene impartándose como asignatura en algunas universidades.

Así, grupos disciplinares como los que cubre la Sociología, la Psicología, la propia Antropología y la Filosofía, podrían considerarse como un grupo que comprende el desarrollo de instrumentos orientados a fortalecer la resiliencia de las comunidades humanas frente a desastres, facilitando la comunicación del riesgo, la preparación y la disposición para los procesos de reconstrucción y recuperación. En conjunto esas disciplinas alcanzarían un peso de dieciséis por ciento en la muestra de publicaciones seleccionadas.

### **El régimen emergente**

Lo anterior podría reflejar la posibilidad de entender el régimen emergente de emergencias por desastres de las Naciones Unidas como el de un sistema normativo que dispone de un marco burocrático y un ámbito de acciones de campo que definen, cada uno, el ámbito de las disciplinas que les son pertinentes.

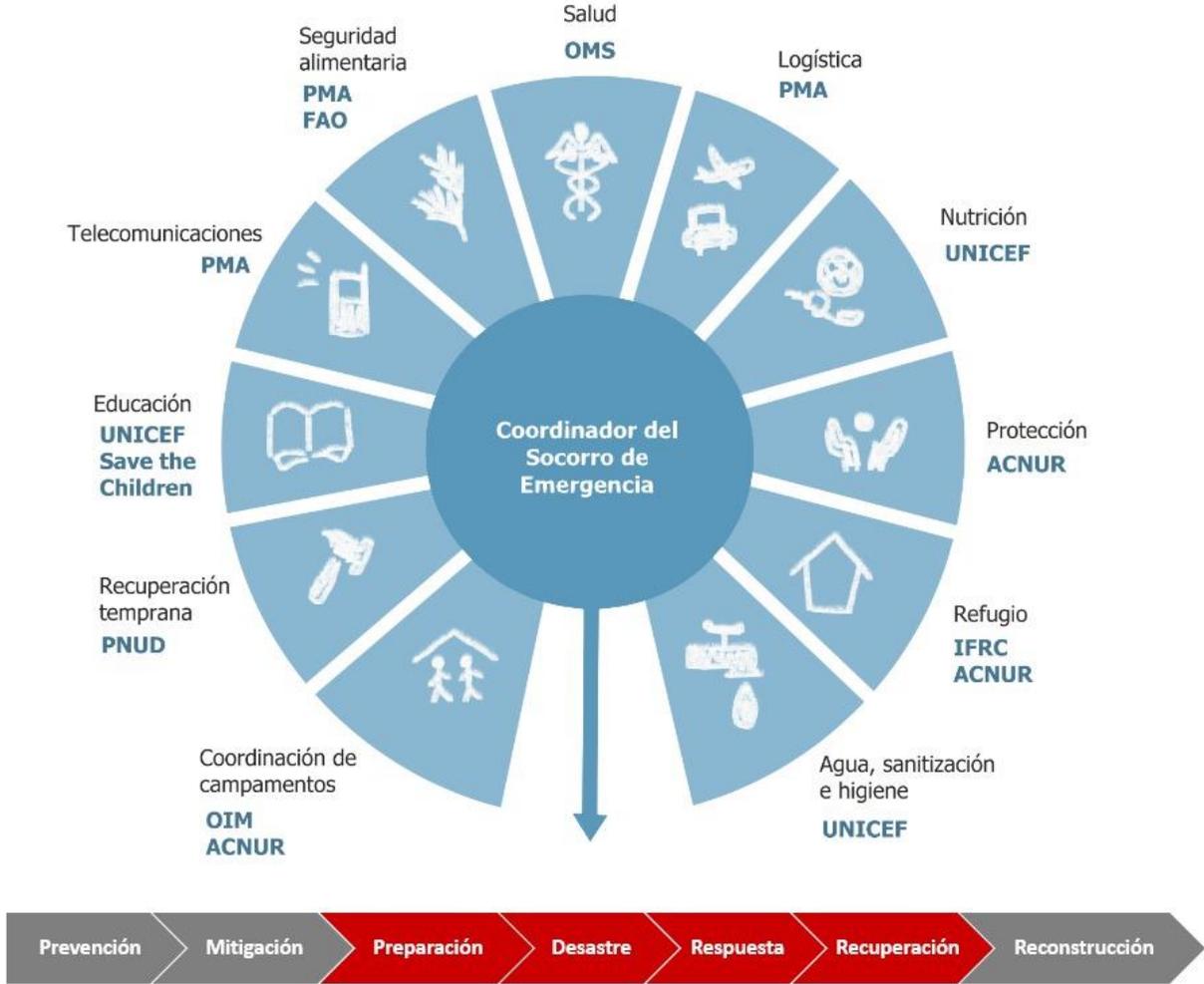
Así, es razonable que, en el Sistema de las Naciones Unidas, la OCHA concentre sus contrataciones en las disciplinas de las Ciencias Políticas, las Relaciones Internacionales y el Derecho, dado su papel articulador en el sistema. Las agencias especializadas, por su parte, al realizar acciones de campo, tendrían una mayor presencia de personal técnico, tal como es requerido para esas acciones.

La respuesta humanitaria, a través del Enfoque de Clúster de la OCHA, permite estructurar ese sistema. Conforme a la misma Oficina, este enfoque permite evitar brechas y superposiciones en la asistencia proporcionada por las organizaciones humanitarias (OCHA, 2022).

Podría, de hecho, sostenerse que lo que se busca es construir una organización en la perspectiva planteada por Luhmann, quien sostuvo que las organizaciones son “sistemas sociales autopoieticos basados en decisiones y cuyos límites se regulan a través de la membresía” (Albert y Hilkermeier, 2004, p.186). Esta aspiración – autopoietica – de que las decisiones que se adopten en el sistema de respuesta ante desastres se basen recurrentemente en otras decisiones del mismo sistema y que unas y otras sean respuestas estilizadas conforme al marco normativo de este sistema, implica que esa organización estaría sujeta a cambios en el entorno. Estos cambios los procesaría a través de aquellas decisiones.

Dado que el Clúster tiene una perspectiva mundial, abarcando respuestas de emergencias a desastres que pueden presentarse en cualquier país que las requiera, este clúster sería, a su vez, un verdadero sistema de comunicaciones que marcaría la inclusión de esas emergencias en un esquema de decisiones más allá de los valores humanitarios que lo inspirarían (Albert y Hilkermeier, 2004, p. 183). El mecanismo Clúster es descrito en la Figura 3, a continuación:

**Figura 3. Enfoque de Clúster de la OCHA.**



Fuente: Elaboración propia a partir de OCHA, 2022

Por supuesto, las disciplinas como subsistemas epistémicos forman parte, a su vez, de ese sistema de comunicaciones de respuesta a las emergencias por desastres. Es, además, particularmente cierto en aquéllas que se expresan en aplicaciones tecnológicas, en la medida

que las tecnologías se definen por su capacidad de responder a problemas sin generar consecuencias colaterales mayores al problema que busca solucionar.

Desde esa perspectiva, la operación interna de esas disciplinas, de su entorno crítico, expresado en esas publicaciones que comentábamos previamente, habla de su implementación de campo y de los riesgos que conllevan. Vemos así cómo es que el mencionado sistema va estructurando aquel campo de comunicaciones, en la forma de comunicación recursiva de riesgos:

“La totalidad de los riesgos tecnológicos pertenecen a ellos, en parte porque la ciencia participa en el desarrollo de tecnologías, pero sobre todo porque crea las posibilidades de observar sus consecuencias, de medirlas y de advertir acerca de las repercusiones.” (Luhmann, 1996, p. 182).

Por supuesto, tal aseveración tiene mucho que ver con la ingeniería de nuestro entorno construido, material, pero también podemos extenderla a la complejidad del entorno social que, por su propia configuración va requiriendo respuestas crecientes de los sistemas expertos como el que estamos comentando. Lo mismo tiene que ver con otro enfoque del mismo Luhmann, para quien, al no existir otro mundo que en el que vivimos, estamos obligados a responder a su complejidad con la construcción de complejidad; no hay vuelta atrás. Y esta es una acción tecnológica, *lato sensu*.

Esta podría ser la causa de por qué el sistema internacional humanitario ha ido ampliando su campo de pertinencia. El sistema internacional humanitario comenzó su construcción con la práctica de entregar asistencia a comunidades sumergidas en desastres naturales y que sufrían los resultados de conflictos políticos y, sobre todo, de la guerra. Así, ha transitado desde la atención a soldados, prisioneros de guerra, hasta civiles; el alivio de la hambruna, la seguridad de refugiados, paradigmas que van desde el desarrollo, construcción de la paz y derechos humanos, a aquellos concentrados en fortalecer las capacidades y los medios de vida de las poblaciones, de forma tal de recuperar su autonomía y evitar el paternalismo (Barnett, 2018). Los principios de imparcialidad e independencia pueden resultar afectados en este tránsito, dado que hay casos en los que organizaciones humanitarias junto con brindar socorro pasan a tomar acciones políticas para recuperar la paz y la resolución de conflictos en los Estados y pueblos golpeados por emergencias y desastres, involucrándose en sus

procesos políticos y de gobernanza, llegando a criticarse que la práctica humanitaria se exprese como acciones experimentales de colonización (Barnett, 2013).

Con todo, la acción humanitaria de las Naciones Unidas se basa en cuatro principios. Tres de ellos, humanidad, neutralidad e imparcialidad, se encuentran en la Resolución 46/182 de la Asamblea General, adoptada en 1991, la que asimismo nombra el puesto de ERC. El cuarto principio, el de independencia, se encuentra en la Resolución 58/114 de la Asamblea General del año 2004. Estos principios se han derivado de los principios fundamentales que han guiado históricamente el actuar del ICRC, esto es humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, servicio voluntario, utilidad y universalidad (OCHA, 2016). La siguiente Tabla 5 resume cada uno de los cuatro principios:

**Tabla 5. Principios que informan la acción humanitaria de las Naciones Unidas.**

Humanidad	El sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre. El objetivo de la acción humanitaria es proteger la vida y la salud y garantizar el respeto de los seres humanos
Neutralidad	Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.
Imparcialidad	La acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre la base de la nacionalidad, raza, sexo, creencias religiosas, clase opinión política.
Independencia	La acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias.

Fuente: OCHA, 2016.

## **El Marco de Sendai y el enfoque sobre conocimientos y tecnologías**

Si mantenemos una versión amplia de la noción de tecnologías, incluyendo en ellas incluso las de estirpe sociológica y cultural, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, es el instrumento comprensivo que refleja ese enfoque (UNISDR, 2015). El Marco de Sendai fue adoptado en 2015, en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Sendai, Japón.

El Marco de Sendai es continuador del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. A diferencia de éste, el Marco de Sendai apunta más a la prevención y gestión del riesgo de desastres que a la gestión misma de éstos (UNISDR, 2015, p. 5). Hay una diferencia importante entre ambos enfoques y, para un mecanismo de respuesta a emergencias como el de las Naciones Unidas, tal diferencia es crucial. El papel que el conocimiento y las disciplinas tienen en el enfoque de Sendai es importante.

Si bien tanto el Marco de Hyogo como el Marco de Sendai se refieren a la necesidad de reducir los riesgos de desastres, en el segundo hay una mención explícita al papel que tiene el conocimiento de los riesgos en su reducción y manejo. La Prioridad 1 en el Marco de Hyogo es definida como “velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.” (UNISDR, s.f., p. 6). En cambio, en el Marco de Sendai la Prioridad 1 es definida – lacónicamente – como “Comprender el riesgo de desastres” (UNISDR 2015, p. 14).

Al explicar esa prioridad, el Marco de Sendai se extiende en cómo el conocimiento es la clave en la implementación de esa prioridad. Así, su párrafo 23 estipula:

“Las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno. Esos conocimientos se pueden aprovechar para la evaluación del riesgo previo a los desastres, para la prevención y mitigación y para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz para casos de desastre.” (UNISDR, 2015, p. 14).

Un examen del texto del Marco de Sendai ratifica cómo la apelación al conocimiento se estima como un instrumento para la reducción del riesgo de desastres. En aquella Prioridad 1, en su párrafo 24, inciso h), se llama expresamente a:

“Promover y mejorar el diálogo y la cooperación entre las comunidades científica y tecnológica, otros actores pertinentes y los encargados de formular políticas a fin de facilitar la conexión entre la ciencia y las políticas para un proceso eficaz de adopción de decisiones en la gestión del riesgo de desastres” (UNISDR, 2015, p. 15).

Hay aquí una mención explícita a las comunidades científicas y tecnológicas con un mandato específico, facilitar la conexión entre la ciencia y las políticas para adoptar decisiones basadas en evidencia en la gestión del riesgo de desastres. Pero el Marco de Sendai va más allá y reivindica el papel de los conocimientos indígenas y tradicionales en dicha gestión. En un inciso siguiente al recién transcrito, se lee:

“i) Velar por que se aprovechen como corresponda los conocimientos y las prácticas tradicionales, indígenas y locales, para complementar los conocimientos científicos en la evaluación del riesgo de desastres y en la elaboración y aplicación de políticas, estrategias, planes y programas para sectores específicos, con un enfoque intersectorial, que deberían adaptarse a las localidades y al contexto;” (UNISDR, 2015, p. 15).

Entonces, si en el inciso h) se apela a la interdisciplinariedad, en este último se recurre a la interculturalidad. Hay, con todo, un campo importante de relaciones entre ambas. Ciertos autores que se han preocupado del tema reportan situaciones en las cuales el enfoque cuantitativo de las ciencias naturales y las ingenierías enfrenta barreras y afecta una respuesta adecuada frente a casos, por ejemplo, de inundaciones en zonas costeras del Mar Báltico, al excluir la colaboración con las metodologías cualitativas de las ciencias sociales y los aportes de la antropología para la comprensión acabada de los contextos culturales en que se aplican las soluciones tecnológicas (Martínez et al., 2018, p. 63).

De esa manera, la movilización de saberes científicos y tradicionales al confrontarse con escenarios de riesgo de desastres lo hacen con una tensión evidente hacia su práctica, hacia su implementación, a su componente tecnológica. Con esto, la distancia entre el

conocimiento científico y el conocimiento práctico, desde una perspectiva etnometodológica, se ve superada, tal como lo apunta Albert Ogien haciendo referencia a Harold Garfinkel:

“El modo del conocimiento científico no debe distinguirse del modo del conocimiento práctico si uno considera que ellos están confrontados a un problema similar que debe resolverse: ninguno de ellos puede ocurrir sin la conducción de un ‘lenguaje natural’ y sin el uso de un conjunto de series de propiedades indexadas que son parte de él.” (Ogien, 1984, p. 70)

Existe, por lo tanto, una buena tentación a ver en esta perspectiva del Marco de Sendai una oportunidad para la etnometodología, para rastrear a los actores que enfrentan escenarios de riesgo en las relaciones que construyen para generar prácticas significativas. Emergen, entonces, oportunidades clave para la investigación de las relaciones internacionales, particularmente a escala regional, cuando los saberes deben responder a situaciones emergentes, a desastres, a algo que ocurre y que altera el devenir de lo cotidiano, para arribar a preguntas tales como ¿Qué recursos movilizan los actores en tales situaciones? (Gadinger, 2016, p. 189).

El modo del conocimiento se distribuye así desde un núcleo macroestructural, de orden normativo, hacia un micro nivel de la práctica que recoge la capacidad crítica de los actores en su actuar cotidiano (Gadinger, 2016, p. 188). Esto abre la posibilidad de disponer de estrategias regionales para, desde la construcción de conocimiento, se de respuesta a los riesgos de desastres.

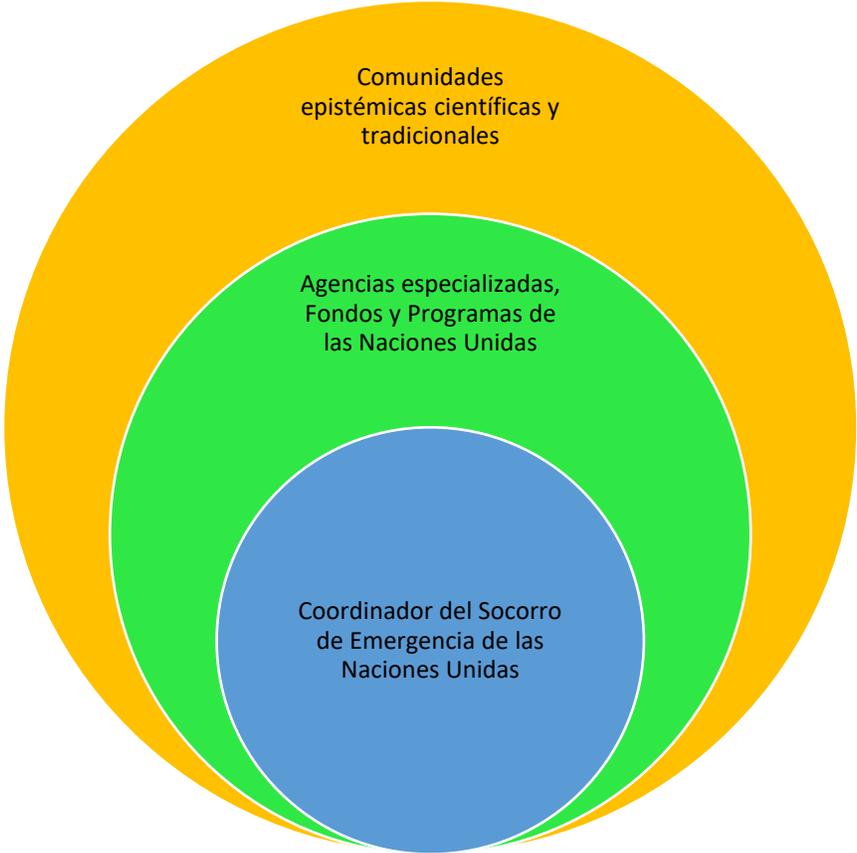
El mismo Marco de Sendai, en su párrafo 25, inciso g), lista componentes de una estrategia de este tipo a escala internacional y, particularmente, regional:

- Intensificar la labor científica y técnica sobre la reducción del riesgo de desastres y su movilización mediante la coordinación de las redes existentes y las instituciones de investigación científica a todos los niveles y en todas las regiones;
- Fortalecer la base empírica para apoyar la aplicación del Marco de Sendai;
- Promover la investigación científica sobre las pautas, las causas y los efectos del riesgo de desastres;

- Difundir información sobre los riesgos haciendo el mejor uso posible de la tecnología de información geoespacial;
- proporcionar orientaciones sobre las metodologías y normas para la evaluación de riesgos, la creación de modelos sobre el riesgo de desastres y el uso de datos;
- detectar las carencias en investigación y tecnología y establecer recomendaciones acerca de las esferas prioritarias de investigación para la reducción del riesgo de desastres;
- promover y apoyar la disponibilidad y aplicación de la ciencia y la tecnología para la toma de decisiones;
- contribuir a la actualización de la publicación “2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres”;
- utilizar los exámenes realizados después de los desastres como oportunidades para mejorar el aprendizaje y las políticas públicas; y
- difundir estudios.

Puede verse que, en efecto, en este programa de acción hay una pragmática que puede rastrearse hasta la efectividad que ella proporciona a la configuración de un régimen de respuesta al riesgo de desastres. Tal régimen, por lo demás, podría graficarse como aparece en la Figura 4 siguiente. En ella, desde ese centro normativo, conformado por el mecanismo de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas que se muestra en la Figura 3 anterior, se configura esa pragmática que completa el régimen con un entorno constructivo de conocimiento puesto en acción. De esa manera, el Marco de Sendai liga ese centro normativo del Enfoque de Clúster de la OCHA con su entorno epistémico.

**Figura 4. El Régimen Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres del Marco de Sendai**



Fuente: Elaboración propia

## **CAPITULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

En el estudio hubo un trabajo de recopilación de información que se extendió desde marzo de 2021 hasta mayo de 2022. Dicho trabajo contempló una fase de gabinete en la cual se hizo un análisis de contenido de la práctica publicada de las Naciones Unidas en materia de desastres y emergencias, así como de la recepción en esa práctica del concepto de riesgo. En una segunda etapa se avanzó hacia la obtención de información desde fuentes primarias, aplicando, primero, un cuestionario bajo la metodología Delphi a personas seleccionadas. En una tercera fase y final, también orientada a estructurar información primaria, se aplicaron entrevistas semi-estructuradas a expertos en emergencias, familiarizados con procesos internos de las Naciones Unidas.

A continuación, se presentan los resultados de este trabajo, realizando a la vez una reflexión de estos con lo avanzado en los capítulos anteriores.

### **Primera fase. Un análisis de contenido.**

El análisis de contenido es una técnica útil para examinar la práctica de una organización, cuando esa práctica es publicada, como ocurre en el caso de las Naciones Unidas. Esta técnica extrae inferencias generalizables a partir de los textos mediante, entre otros métodos, la identificación de frecuencias de palabras y su interpretación en el ámbito de esos mismos textos (Krippendorff, 2013, p. 24).

La Organización de las Naciones Unidas edita su anuario, el *Yearbook of the United Nations*, YBUN, en forma ininterrumpida desde su instalación en el año 1946. Su última edición publicada fue en 2014<sup>3</sup>. Edita igualmente capítulos prospectivos, los que están disponibles hasta el año 2017. Todo este material está disponible en el sitio de dominio electrónico de las Naciones Unidas ([www.un.org/en/yearbook](http://www.un.org/en/yearbook)). El análisis se concentró en los anuarios ya publicados hasta el año 2014, entendiendo que en esa serie se contienen con mayor fiabilidad y completitud las palabras que fueron trazadas para extraer conclusiones.

El texto es un objeto que puede ser analizado. Ofrece, por lo mismo, evidencia preconstituida acerca de cómo su autor entendía su práctica en una época y cómo esa práctica evolucionó

---

<sup>3</sup>El Anuario de Naciones Unidas tiene un retraso en su publicación formal. La última edición, del año 2014, fue publicada en 2019. Se ha optado por analizar esta versión por ofrecer mayor confiabilidad.

en un período dado. Puede relacionarse este enfoque con los de estirpe etnometodológica en el sentido que él, concentrándose en las prácticas y su objetivación en los discursos, extrae una teoría desde ellas y estos (Neuendorf, 2017, pp. 12-14).

En esos términos se les preguntó a los textos cuáles eran las palabras que definen el ámbito de las intervenciones humanitarias de las Naciones Unidas. Como ya se avanzó en capítulos previos, esas palabras que debían rastrearse en el anuario son “emergencia”, “desastres” y “riesgo”. Pero, a la vez, se preguntó si ellas tenían una evolución en su presencia en ese texto, tanto en términos de su número neto de ocurrencias y en su semántica, esto es en el significado de esos términos en su contexto. Evidentemente, tal contexto, en su manifestación internacional, ha influido en la respuesta a ambas preguntas.

De hecho, el primer uso registrado disponible en el anuario de las Naciones Unidas de la palabra desastre es en el ejemplar correspondiente al período interanual 1947-1948, en un capítulo provisorio de la Asamblea General y la Carta de las Naciones Unidas que trató, específicamente, acerca del progreso del mediador de las Naciones Unidas en Palestina por la guerra árabe-israelí de fines de 1947 y 1948. Tal mediador, el Conde Folke Bernadotte, asesinado en 1948 por manos del grupo terrorista Lehi, entendía que lo que resultaba de esa guerra era una situación de desastre para los refugiados palestinos. También comprendía las limitaciones que sus facultades no lograban con sus medios a esa situación, tal como lo expresó en las conclusiones de su informe a la Asamblea General, veinticuatro horas antes de su asesinato: “el alivio temporal de sus condiciones, que es todo lo que mi programa de alivio de desastres puede prometerles ahora mismo, es inadecuado para suplir sus necesidades...” (UNYB, 1947-1948, p. 307). Este enfoque llevó a crear en el año 1949, mediante la Resolución 302 (IV) de la Asamblea General, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (en adelante, UNRWA). Ella fue creada con el mandato de proporcionar “socorro directo y programas de trabajo” a los refugiados palestinos para impedir “condiciones de hambruna y angustia... y perseguir condiciones de paz y estabilidad.” (UNRWA, 2022).

La referencia a la voz desastre en este período está vinculada al rol de las Naciones Unidas en el período de la post guerra, con una preocupación relevante sobre los procesos de pacificación y de asistencia a los refugiados, ambas acciones que definieron el papel

humanitario de la organización. Se trataba, por lo tanto, de situaciones generadas por acción humana pero que van marcando la impronta de esta organización como una estructura de coordinación para el socorro frente a desastres y que luego iría extendiéndose a aquellos generados por contingencias provenientes de la naturaleza.

La voz emergencia, por su parte, aparece en el YBUN ya en los momentos constitutivos de la organización, hacia 1946-1947. Dentro del mismo anuario, los primeros usos del concepto emergencia están relacionados al trabajo de la UNRRA y el establecimiento de un consejo destinado a atender las emergencias alimentarias, originalmente propuesta por el Director General de esta agencia. De igual forma, el Consejo Económico y Social adoptó en 1946 la resolución que crea el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, con el apoyo de la misma UNRRA, consultando con los representantes del Secretario General de las Naciones Unidas y con el entonces Presidente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (en adelante, ECOSOC). En esa misma época el concepto aparece en la discusión acerca del establecimiento del Comité del Estado Mayor, ya expuesta previamente. Más adelante, hay referencias a este concepto cuando las Naciones Unidas se involucra en la pacificación, ya no sólo de los conflictos entre Estados, sino al interior de ellos y frecuentemente vinculados a procesos de democratización y lucha de poderes. Fue el caso de Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda (en adelante, UNAMIR), la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda, que operó entre 1993 y 1996, en socorro de las personas desplazadas por el conflicto interétnico de ese país. Como ya adelantamos, esta noción de emergencias, como un contexto de respuesta institucional es, entonces, de particular importancia para la práctica de las Naciones Unidas, tal como aparece en el registro del YBUN.

El uso del concepto de riesgo, el tercero de esta trilogía, como término dentro de la sociología y la antropología, aumenta con el transcurso del tiempo. Existe un incremento sostenido de su uso en el área del comercio y seguros, cuyos expertos discutieron también acerca de su significado (Barlow, 1993). Sin embargo, en el área de las emergencias, su uso más notable durante la década de 1960 estuvo vinculado a los riesgos nucleares, más específicamente de los conflictos nucleares, la radiación y la urgencia de mantener la seguridad internacional. En el anuario de 1963, un capítulo sobre los riesgos de los efectos de la radiación atómica

expone por primera vez las necesidades de emprender investigaciones biológicas y médicas para conocer más acerca de ellos en el cuerpo humano (YBUN, 1963, p. 110). El uso del concepto procedió a adquirir nuevos matices durante la década de 1970, más notablemente para referirse a riesgos ambientales (YBUN, 1972, pp. 317-337), a estudios iniciados por UNDRR o UNISDR para el análisis del riesgo y prevención de las hambrunas (YBUN, 1976, p. 550) y a operaciones de la *United Nations Disaster Relief Organization* (en adelante, UNDRO) para evaluar riesgos de desastres naturales (YBUN, 1979, p. 941).

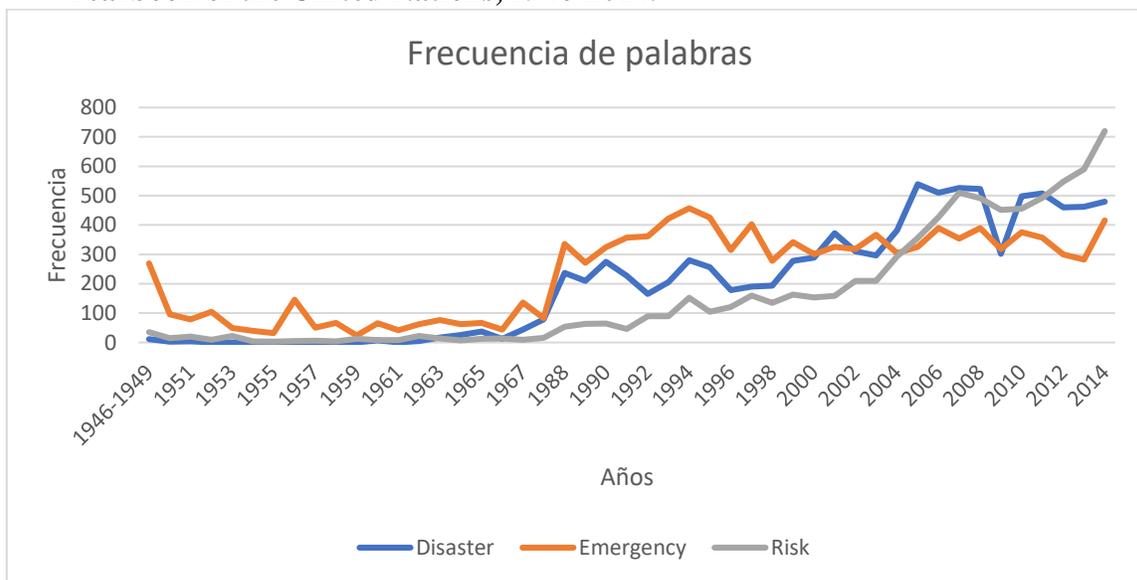
Comienza a observarse la referencia de la palabra riesgo a un entorno complejo que debe ser estudiado para estructurar la respuesta de emergencia. La sociedad del riesgo, como la calificó Beck (2019), es definida por su complejidad y el acoplamiento entre las organizaciones y esa sociedad sigue la gradiente de complejidad, tal como le ha ocurrido a la práctica de las Naciones Unidas. Ese acoplamiento busca ser solventado mediante un incremento del conocimiento de tal entorno, aunque es también cierto que ese recurso marca una tendencia sin retorno hacia el incremento constante del conocimiento, dado que ya no existe garantía de que hayan decisiones libres de riesgos; cada decisión y, en particular, en escenarios de desastres, conlleva sus propios riesgos y, el conocerlos, aumenta la necesidad de extender y profundizar ese conocimiento, con todas las consecuencias institucionales y profesionales que eso conlleva: mayor institucionalización, proliferación de especialistas, creación de especialidades, deslizamiento de la práctica burocrática y de voluntariado caritativo hacia la gestión de expertos (Luhmann, 1993, p. 28; Beck, 2019).

El aumento en el uso de la palabra riesgo dentro del YBUN durante la década de 1980 estuvo relacionada con el problema de la proliferación de las armas nucleares, aunque es asimismo una época en que se empieza a vincular más estrechamente la palabra riesgo y la de desastres al iniciarse los esfuerzos para establecer lineamientos sobre preparación frente a desastres, bajo el mandato de UNDRO y, particularmente, en el Caribe bajo el esquema del Pan-Caribbean Disaster Preparedness and Prevention Project (en adelante, PCDPPP), apoyado por la Comunidad del Caribe (en adelante, CARICOM), Organización Panamericana de la Salud (en adelante, OPS), UNDRO y algunos países miembros de la Unión Europea (YBUN, 1981, p. 484; PCDPPP, 2022).

También en la misma década de 1980 se impulsó por agencias como UNDRRO, UNESCO y PNUD una serie de conferencias, instancias de discusión y capacitación acerca de la preparación, prevención y mitigación del riesgo de desastres. Se destacó la importancia de vincular a la *sociedad civil con la comunidad científica y de proteger los servicios vitales de las comunidades y su patrimonio histórico y cultural* (YBUN, 1983, p. 534). Durante estos años, la atención se centró fundamentalmente en desastres naturales, especialmente terremotos, sequías e inundaciones, a la vez que las necesidades inmediatas que son resultado de dichos desastres son identificadas, lo que bosqueja un reconocimiento de lo que hoy Naciones Unidas denomina emergencias complejas.

Todo esto, aunque ya desde 1978 en adelante numerosos proyectos sobre prevención y preparación frente a desastres estaban ya en implementación por UNDRRO, siendo estas dos fases – prevención y preparación – a las que UNDRRO ha prestado atención en el planeamiento de programas pre-desastres. Naciones Unidas, en general, ha impulsado desde esa época, instancias de cooperación internacional frente a estos fenómenos (YBUN, 1987, p. 459).

**Figura 5. Frecuencia de las palabras “emergency”, “disaster” y “risk” en el Yearbook of the United Nations, 1946-2014.**



Fuente: Elaboración propia a partir de *The Yearbook of the United Nations*.

La Figura 5 anterior, recoge el número de ocasiones en que cada una de las tres palabras en su grafía inglesa, *emergency*, *disaster* y *risk*, aparece mencionada en el YBUN en las ediciones que van desde 1946-1947 hasta la edición de 2014. Se trata de 11.008 ocasiones

para la palabra *emergency*, 9.403 para la palabra *disaster* y 7.552 para la voz *risk*. Esta figura grafica cómo la palabra *risk* va adquiriendo mayor presencia hasta predominar en la últimas publicaciones del YBUN.

Hasta la década de 2000, la mención a la palabra emergencia prevalece sobre la de desastre y riesgo. Esto se explica por la temprana existencia de organismos de las Naciones Unidas que desde temprano han dispuesto de esquemas de respuesta frente a emergencias por desastres, como es el caso de la UNRRA, de la FAO y del UNICEF que atendieron y lideraron la asistencia humanitaria y socorro ante desastres de la población desplazada tras la Segunda Guerra Mundial y en emergencias o conflictos posteriores.

El alza en el concepto de emergencia y desastre durante la década de 1980 puede entenderse por el reconocimiento del enfoque de reducción de riesgo de desastres y la discusión llevada a cabo por la comunidad científica e internacional en torno a la construcción de dicho régimen de emergencias. Existen múltiples informes y reportes que reconocen esta discusión como un cambio de paradigma, desde la simple respuesta a desastres a la reducción del riesgo de ellos y la construcción de la resiliencia (Shaw et al., 2013). Avances tales como la construcción y discusión del concepto “emergencia compleja” y “emergencias de magnitud excepcional” pueden observarse en la época que dan cuenta del estado inicial en que se encontraba dicho régimen de emergencias (YBUN, 1981, p. 476).

Por otra parte, las coincidencias en el concepto de riesgo tienen un alza pronunciada desde 1994 en adelante, probablemente asociado a la popularización del término en la época moderna y a los factores ya mencionados. La designación de la década de 1990 como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, la integración de UNDRO en OCHA durante 1992, la subsiguiente adopción de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama, y la creación de UNISDR en 1999 encaminó a la comunidad internacional a dar un salto desde la arena científica a la arena política (Shaw et al., 2013). Esto dio cuenta de la repercusión del riesgo en distintas dimensiones, como se aprecia en el YBUN: riesgo en el mercado, riesgo epidemiológico, riesgo de proliferación de armas, riesgo de guerras, riesgo de desastres naturales. Se observa la expansión del concepto en la burocracia de las agencias y cómo el cambio de paradigma incidió transversalmente a las esferas del sistema de Naciones Unidas.

El notable aumento del uso del concepto de riesgo denota la influencia de la comunidad epistémica sociológica en la construcción de un régimen internacional de emergencias durante la década de 1980 y 1990. Sin embargo, se observa aún cómo comunidades y Estados afectados por desastres y emergencias aún no logran cumplir con las expectativas que el Marco de Sendai espera al enfrentar dichas situaciones, probablemente por la débil capacidad institucional incapaz de fortalecer la resiliencia de sus habitantes.

Para profundizar el estudio, las palabras clave escogidas del YBUN fueron analizadas mediante la función de nubes de palabras del programa para estudios cualitativos NVivo 12 (Wiltshier, 2022). Las nubes de palabras son empleadas para visualizar con rapidez las voces más frecuentes que se relacionan con aquella que configura el nodo inicial del análisis; en este caso, las tres palabras clave, *emergency*, *disaster* y *risk*. En el análisis se eliminaron algunas coincidencias que carecían de relevancia para el estudio.

Con estas nubes de palabras pueden identificarse aquellas que muestran mayor o menor relación con cada una de aquellas palabras clave que se eligieron para el estudio, dando cuenta por lo tanto de verdaderas funciones ontológicas en que la nube de palabras contiene los predicados de las palabras clave (Contreras et al. 2020, p. 18). De esa manera, lo que se obtiene es una jerarquía de frecuencias que, al relacionar esas palabras clave con su contexto, hablan de la práctica histórica de las Naciones Unidas con cada una de ellas y tal como se manifiesta en su anuario.

De esa manera, se logra una versión más dinámica de la práctica de las Naciones Unidas en su respuesta a emergencias por desastres que la que se logra por la sola relación de las tres palabras clave, tal como se presenta en el gráfico de la Figura 5 anterior. También, permite visualizar la complejidad del tema por su manifestación en el lenguaje escrito. El lenguaje escrito, como lo que registra este anuario, es capaz de retener información y, con ello, de generar comunicación. Lo que se comunica es una semántica, esto es, una cultura “que se ha almacenado especialmente para fines comunicativos.” (Luhmann, 1998, p. 161).

Tal semántica, a la vez, es la que configuraría desde una práctica traducida en escritura oficializada a una comunidad que compartiría cierta epistemología, aun cuando todavía hablamos desde el interior de lo que la burocracia internacional dice que hace sobre nuestro tema (Luhmann, 1996, p. 277-279).





Cuando pasamos a examinar las relaciones que se construyen a partir de la palabra “desastres” (*disasters*, en la expresión inglesa), nos encontramos con la voz “natural”, cognada en español e inglés, que abre el escenario al entorno físico en que se producen los escenarios de emergencias, aunque siguen presentándose en ese núcleo los objetivos de desarrollo económico que, como dijimos, surgen en los años más recientes como unos de los que se persiguen en las respuestas de emergencias, aunque cerca de ellos se encuentran los objetivos humanitarios, como se ve en la misma nube. Debe observarse también que, en el cinturón siguiente de términos, aparecen varios que mantienen el tema dentro del ámbito de las decisiones organizacionales de las Naciones Unidas, aunque llama la atención la palabra *regional* que aparece mencionada en ese cinturón y muy cercana a la de *natural*. Esto implicaría que, en el contexto de la práctica publicada de las Naciones Unidas en materia de desastres naturales, habría un enfoque regional en el socorro de emergencia proporcionado a los países. Pero, al mismo tiempo, vale la pena avanzar algo más hacia la periferia para encontrar los términos *preparedness* (i.e. preparación) y, algo más atrás, *prevention* (i.e. prevención) y ver cómo ellos se hallan en un anillo de términos que hablan de manejo de desastres, de programas, de coordinación, y luego de información.

En el marco del conjunto de términos vinculados por proximidad con el de desastres, todas aquellas referencias mostrarían que, en la práctica de las Naciones Unidas, tal como aparece reflejada en su anuario, hay un llamado a la comprensión del escenario en que ellos se producen, en particular de su contexto regional que, junto a la mención de las acciones de preparación y prevención – que comienzan a relacionar el término en cuestión con la gestión de riesgos – incluye la necesidad de desarrollar conocimiento global pero, también conocimiento localizado, regional, sobre desastres.



cercanos por el mismo concepto de riesgo que apunta, justamente, a procesos interconectados que afectan como amenazas – riesgos – la seguridad de las personas, sociedades y comunidades, procesos que operan por sobre las fronteras nacionales (Peduzzi, 2019). Tales procesos afectarían principalmente a la salud de las personas, teniendo en cuenta su mayor presencia en la nube por cómo en las últimas décadas – que coinciden con la del creciente uso de la palabra riesgo – se han incrementado las amenazas de enfermedades virales de origen zoonótico, como la del VIH/sida, desde la década de 1980, la Gripe Porcina H1N1, de 2009-2010, la del virus Ébola, en 2014-2016, o la actual de la COVID-19. Todos estos eventos han eclipsado otros riesgos, como el atómico o nuclear, a pesar de la trascendencia que tuvieron los accidentes de Chernobyl, en 1986, y de Fukushima, en 2012. Probablemente la cercanía de la palabra nuclear a la de seguridad sería explicado por estos eventos.

Con todo, se trata en todos estos casos de escenarios en los cuales el desarrollo de conocimiento es importante para su manejo. En esta nube encontramos la palabra *information* (i.e. información) y, aunque algo más lejana, la palabra *scientific* (i.e. científica), lo que expresaría cómo la noción de riesgo empuja la necesidad de contar con capacidades y redes de conocimiento que soporten el manejo de riesgos de desastres.

En el trabajo luego se hizo una combinación de todas las palabras clave, esto es las de emergencias, desastres y riesgos, lográndose una nueva nube que se muestra en la Figura 9 siguiente.



manejo, de conocimientos especializados que las Naciones Unidas y sus organismos canalizarían hacia sus procesos de adopción de decisiones.

Finalmente se hizo una comparación de estos resultados del YBUN con la literatura académica disponible en el motor de búsqueda de Google Académico, el que ofrece una fuente bastante confiable para poner a prueba hipótesis bibliométricas de trabajo, como la que desarrollamos aquí (Pölönen y Hammarfelt, 2020). En ese motor se cruzaron los términos *emergency* y *united nations* en un intervalo de publicación entre 2016 y 2021. La nube de palabras generada se observa a continuación en la Figura 10.

**Figura 10. Nube de palabras asociada a literatura académica.**



Fuente: Elaboración propia en NVivo 12.

Las palabras claves utilizadas para la indagación dentro de la literatura académica muestran que la distancia entre la práctica de las Naciones Unidas y la de la comunidad científica que se refiere a esa práctica no es particularmente grande. Unas y otras tienen en su núcleo de preocupaciones la vertiente de desarrollo de los países que enfrentan emergencias. Igualmente, que la salud es uno de los eventos que mayor relación tiene con los escenarios de emergencias y que ellas se dan en escenarios internacionales. Pero lo que más destaca en

este núcleo de palabras relacionadas es la aparición de la voz *global*. Probablemente ello se deba a que se trata de una literatura más reciente, que ha hecho de esa palabra una de las referencias más utilizadas en las publicaciones del tema. Pero, también, puede tratarse de una expresión del concepto de riesgo, el que aparece mencionado en el cinturón intermedio de la nube.

Ese cinturón intermedio es particularmente interesante. Muestra los desarrollos temáticos del campo de estudio. En su expresión inglesa, medio ambiente y clima aparecen allí, así como la referencia a derechos, a alimentos, al derecho, a la economía, a la educación, a los aspectos sociales de las emergencias. Podría esto implicar que hay un escenario emergente de interdisciplinariedad, si es que recordamos el perfil de quienes publican en el campo de la respuesta humanitaria frente a los desastres.

Además, podría evidenciar esto una convergencia entre aquellas ideas que las comunidades epistémicas son capaces de propagar y las instituciones burocráticas que recogen el conocimiento proveniente de aquéllas (Machoñ et al., 2020). Desde una perspectiva etnometodológica, podría dar un indicio de cómo se iría conformando una red de expertos que comparten unos mismos valores en torno a una idea en común. Esto recuerda a la definición de *episteme* propuesta por Foucault, adoptada por Ruggie y luego por Haas (1992): “Una forma dominante de ver la realidad social, un conjunto de símbolos y referencias, expectativas e intenciones mutuas. Puede decirse que las comunidades epistémicas consisten en roles interrelacionados que crecen alrededor de una *episteme*; delimitan, para sus miembros, la construcción adecuada de la realidad social” (Ruggie, 1975 en Haas, 1992, p. 27).

Las palabras clave producen una tracción en la discusión académica en torno a temas que son regulares en la práctica de las Naciones Unidas. Estas se refieren a desarrollo y cooperación internacional, así como a salud y seguridad global. Dicho esto, se puede considerar que tanto las comunidades científicas como las agencias de Naciones Unidas dedicadas a desastres y emergencias han seguido una línea convergente en la materia, un acercamiento entre aquellas ideas que las comunidades epistémicas son capaces de propagar y las instituciones burocráticas que recogen el conocimiento proveniente de las primeras (Machoñ et al., 2020). Desde una perspectiva etnometodológica, se conforma una red de expertos que comparten

mismos valores en torno a una idea en común, en una *episteme* hoy fuertemente traccionada por el concepto de manejo del riesgo de desastres, más que la de una estructura que responde a escenarios de emergencias de una forma unívoca, ritualizada y calculable (Cf. Wasserman y Hinote 2011).

### **Segunda fase. Cuestionario Delphi**

La segunda fase tuvo por misión, entonces, examinar si esas aseveraciones se podían ratificar en una consulta directa a personas que tuvieran una práctica en materia de gestión del riesgo de desastres. Para esto se aplicó un cuestionario Delphi de dos rondas a consultores y expertos en desastres, emergencias y gestión del riesgo dentro de organizaciones gubernamentales, organizaciones internacionales, centros de investigación y profesores universitarios. Se intentó contactar a 231 expertos en la materia que se ajustaron al perfil de la investigación, de los cuales 19 respondieron satisfactoriamente el cuestionario durante su primera ronda y 11 lo respondieron durante la segunda ronda.

Los expertos consultados pertenecen a la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (CDEMA), Universidad de Boston, Universidad de Florida Central, Universidad de Pace, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Nacional Autónoma de México, CIGIDEN, Norwegian Coastal Administration, Swedish Civil Contingency Agency (MSB), Regional Security System, National Research Council de Italia, OCHA, UNICEF, el Banco Mundial, OIM, PMA y la ICRC en Panamá. Los funcionarios de Naciones Unidas que participaron pertenecen en su mayoría a las oficinas de la Región de ALC. Los participantes restantes cumplen funciones en las oficinas de Naciones Unidas en Ginebra. Sus áreas de experticia son el Derecho, Administración, Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Sociología, Medicina, Biología y Antropología.

El cuestionario de la primera ronda se aplicó desde octubre del 2021, extendiéndose para aquellos participantes que solicitaron más tiempo para responder. El cuestionario de la segunda ronda se aplicó durante enero y abril de 2022.

Se ha resguardado la identidad de los participantes de acuerdo con las cláusulas de confidencialidad acordadas previamente a la entrevista. A diferencia del análisis de literatura previo, las preguntas del cuestionario Delphi estuvieron formuladas con el propósito de

responder interrogantes de carácter técnico y regional, tales como la aplicación en campo del mecanismo de clúster y la cooperación entre organismos gubernamentales e internacionales frente a desastres en la Región de América Latina y el Caribe.

El resumen de las respuestas a la primera ronda de respuestas se puede apreciar en la Tabla 6 siguiente:

**Tabla 6. Frecuencias de respuestas a cuestionario Delphi. Primera ronda.**

1. Descripción general

Pregunta 1	Los riesgos, desastres y emergencias son cada vez más complejos y requieren crecientemente de asistencia experta y multidisciplinar.
Siempre	9
Frecuentemente	8
En ocasiones	1
Casi nunca	
Nunca	
Pregunta 2	Las decisiones para enfrentar riesgos, desastres y emergencias se basan en evidencia.
Siempre	1
Frecuentemente	8
En ocasiones	8
Casi nunca	1
Nunca	
Pregunta 3	Los gobiernos buscan la cooperación técnica internacional para enfrentar los riesgos, desastres y emergencias que ocurren en su territorio
Siempre	
Frecuentemente	12
En ocasiones	7
Casi nunca	
Nunca	
Pregunta 4	Los mecanismos de cooperación técnica internacional para enfrentar riesgos, desastres y emergencias son eficaces
Siempre	1
Frecuentemente	5
En ocasiones	12
Casi nunca	
Nunca	
Pregunta 5	Respecto de otras regiones del Planeta, los riesgos, desastres y emergencias de alcance global como la pandemia de COVID-19 o los derivados del cambio

climático tienen efectos particulares y distinguibles en la región de América Latina y el Caribe

Siempre	8
Frecuentemente	8
En ocasiones	
Casi nunca	
Nunca	

## 2. Las respuesta a riesgos, desastres y emergencias

Pregunta 1 Las agencias de las Naciones Unidas son cooperadores técnicos eficaces de los gobiernos en situaciones de riesgos, emergencias y desastres

Siempre	1
Frecuentemente	12
En ocasiones	5
Casi nunca	1
Nunca	

Pregunta 2 Las agencias de las Naciones Unidas disponen de personal y programas específicos para ofrecer cooperación técnica en riesgos, desastres y emergencias

Siempre	8
Frecuentemente	8
En ocasiones	2
Casi nunca	
Nunca	

Pregunta 3 Las agencias de Naciones Unidas requieren la colaboración de científicos para dar respuesta a situaciones de riesgo, desastres y emergencias

Siempre	8
Frecuentemente	6
En ocasiones	5
Casi nunca	
Nunca	

Pregunta 4 Las agencias de las Naciones Unidas cuentan con procedimientos formales para la recepción del conocimiento científico y la experiencia de expertos en materia de riesgos, desastres y emergencias

Siempre	7
Frecuentemente	8
En ocasiones	3

Casi nunca	
Nunca	

Pregunta 5 El conocimiento científico y la experiencia de los expertos tiene un alto impacto en la toma de decisiones y en las recomendaciones que emanan de las agencias de las Naciones Unidas en situaciones de riesgos, desastres y emergencias

Siempre	4
Frecuentemente	9
En ocasiones	6
Casi nunca	
Nunca	

Pregunta 6 En América Latina y el Caribe se requiere una mayor colaboración entre el mundo científico, los expertos y las agencias de las Naciones Unidas en situaciones de riesgos, desastres y emergencias

Siempre	10
Frecuentemente	3
En ocasiones	3
Casi nunca	
Nunca	

### 3. Dimensiones de la cooperación técnica en riesgos, desastres y emergencias

Pregunta 1 Los gobiernos requieren cooperación técnica de las agencias de las Naciones Unidas en la fase de prevención de los riesgos, desastres y emergencias

Siempre	3
Frecuentemente	8
En ocasiones	6
Casi nunca	1
Nunca	

Pregunta 2 Los gobiernos requieren cooperación técnica de las agencias de las Naciones Unidas en la fase de mitigación de los riesgos, desastres y emergencias

Siempre	1
Frecuentemente	10
En ocasiones	7
Casi nunca	1
Nunca	

Pregunta 3 Los gobiernos requieren cooperación técnica de las agencias de las Naciones Unidas en la fase de preparación frente a los riesgos, desastres y emergencias

Siempre	2
---------	---

Frecuentemente	13
En ocasiones	3
Casi nunca	1
Nunca	
Pregunta 4	Los gobiernos requieren cooperación técnica de las agencias de las Naciones Unidas en la fase de <u>respuesta</u> a los riesgos, desastres y emergencias
Siempre	4
Frecuentemente	11
En ocasiones	3
Casi nunca	1
Nunca	
Pregunta 5	Los gobiernos requieren cooperación técnica de las agencias de las Naciones Unidas en la fase de <u>recuperación</u> de los riesgos, desastres y emergencias
Siempre	4
Frecuentemente	9
En ocasiones	4
Casi nunca	1
Nunca	
Pregunta 6	Los gobiernos requieren cooperación técnica de las agencias de las Naciones Unidas en la fase de <u>reconstrucción</u> en situaciones de riesgos, desastres y emergencias
Siempre	2
Frecuentemente	7
En ocasiones	6
Casi nunca	2
Nunca	

La homogeneidad del grupo desaconsejó agruparlos por categorías para analizar sus respuestas. Por ello, la ruta más evidente para este análisis es identificar dónde esas respuestas fueron más frecuentes.

Los consultados estuvieron más contestes en que los riesgos, desastres y emergencias son cada vez más complejos y requieren crecientemente de asistencia experta y multidisciplinar. Al mismo tiempo, opinaron con mayor frecuencia que, respecto de otras regiones del Planeta, los riesgos, desastres y emergencias de alcance global como la pandemia de COVID-19 o los

derivados del cambio climático tienen siempre efectos particulares y distinguibles en la Región de América Latina y el Caribe. Enfatizaron, asimismo, que las agencias de las Naciones Unidas disponen de personal y programas específicos para ofrecer cooperación técnica en riesgos, desastres y emergencias. Agregaron, sin embargo, que las agencias de las Naciones Unidas requieren la colaboración de científicos para dar respuestas a situaciones de riesgo, desastres y emergencias. Concluyeron que, en América Latina y el Caribe se requiere una mayor colaboración entre el mundo científico, los expertos y las agencias de las Naciones Unidas en situaciones de riesgos, desastres y emergencias.

Esas respuestas pueden agruparse en dos categorías. Una, que apunta al rol de la evidencia en la toma de decisiones frente a los riesgos de desastres y, la segunda, a los aspectos institucionales en la respuesta a esos riesgos. Hay un reconocimiento acerca del rol de esa evidencia en escenarios de riesgos de desastres, así como acerca de cómo tal evidencia debería adecuarse a la realidad de la Región de América Latina y el Caribe, incluyendo la necesidad de incrementar la colaboración científica en la materia en la región a través de las agencias de las Naciones Unidas.

Si se consideran, ahora, las respuestas agrupadas en el segundo nivel, “frecuentemente”, se observa que ellas refuerzan, en general, las respuestas del primer nivel. Quienes respondieron la primera ronda de preguntas sostuvieron que frecuentemente las decisiones para enfrentar riesgos, desastres y emergencias se basan en evidencia y que también frecuentemente los gobiernos buscan la cooperación técnica internacional para enfrentar los riesgos, desastres y emergencias que ocurren en su territorio. También estuvieron contestes en que, respecto de otras regiones del Planeta, los riesgos, desastres y emergencias de alcance global como la pandemia de COVID-19 o los derivados del cambio climático tienen efectos particulares y distinguibles en la región de América Latina y el Caribe. Mayoritariamente estiman que las agencias de las Naciones Unidas son cooperadores técnicos eficaces de los gobiernos en situaciones de riesgos, emergencias y desastres, y que ellas disponen de personal y programas específicos para ofrecer cooperación técnica en riesgos, desastres y emergencias. También que cuentan con procedimientos formales para la recepción del conocimiento científico y la experiencia de expertos en materia de riesgos, desastres y emergencias. Expusieron que el conocimiento científico y la experiencia de los expertos tiene un alto impacto en la toma de decisiones y en las recomendaciones que emanan de las agencias de las Naciones Unidas en situaciones de riesgos,

desastres y emergencias. Finalmente, respecto de las dimensiones de la cooperación técnica respecto de riesgos, desastres y emergencias, quienes respondieron el cuestionario estimaron que frecuentemente los gobiernos requieren cooperación técnica de las agencias de las Naciones Unidas en todas las fases de esa cooperación técnica, esto es en las fases de prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y reconstrucción. Esto, aunque la mayor frecuencia de respuestas se dio respecto de las fases de preparación y respuesta, decayendo en la fase de reconstrucción.

Si se mantiene la distinción ensayada respecto de la frecuencia precedente, signada bajo la palabra “siempre”, habría una valoración de la evidencia para la toma de decisiones en esta materia, así como de la especificidad de la Región de América Latina y el Caribe en los efectos de los desastres, riesgos y emergencias. En la otra dimensión, se ve con claridad que hay una tendencia favorable a considerar la cooperación internacional para enfrentar esos eventos, en particular a través de las agencias de las Naciones Unidas y, especialmente en las fases tempranas e intermedias de la gestión del riesgo de desastres. Podría aventurarse, como se analizó en capítulos precedentes que son, precisamente esas fases en las que el recurso a la evidencia es más importante.

Como contrapartida, debe tenerse presente la alta frecuencia que logra el tercer nivel de respuestas – “en ocasiones” – respecto de la pregunta de si acaso las decisiones para enfrentar riesgos, desastres y emergencias se basan en evidencia. Si se compara esta respuesta con la alta valoración que los consultados le otorgan a tal evidencia, ello implicaría una brecha entre lo deseable para ellos de que las decisiones se basen en ésta y la efectividad de que ello ocurra así.

La segunda ronda consistió en un cuestionario de diez preguntas. La relación de respuestas se encuentra en la Tabla 7 figur siguiente:

**Tabla 7. Frecuencias de respuestas a cuestionario Delphi. Segunda ronda.**

1. Descripción general

Pregunta 1	La coordinación política entre los gobiernos de América Latina y el Caribe es un requisito para incrementar la cooperación científica y tecnológica frente a emergencias por desastres en la región.
Siempre	4
Frecuentemente	7
En ocasiones	

Casi nunca	
Nunca	

Pregunta 2 Las comunidades científicas y tecnológicas de la Región de América y el Caribe enfrentan barreras institucionales para cooperar frente a emergencias por desastres.

Siempre	4
Frecuentemente	
En ocasiones	4
Casi nunca	3
Nunca	

Pregunta 3 En América Latina y el Caribe los gobiernos necesitan cooperación técnica internacional para implementar políticas de riesgo de desastres basadas en evidencia

Siempre	
Frecuentemente	3
En ocasiones	8
Casi nunca	
Nunca	

## 2. La respuesta ante riesgos, desastres y emergencias

Pregunta 1 Las conferencias regionales de la UNDRR recogen la experiencia y conocimientos del mundo científico y tecnológico para la respuesta frente a desastres

Siempre	
Frecuentemente	2
En ocasiones	7
Casi nunca	
Nunca	

Pregunta 2 América Latina y el Caribe requiere de un organismo permanente de coordinación que asegure la toma de decisiones basada en evidencia para la respuesta a los riesgos de desastres.

Siempre	
Frecuentemente	6
En ocasiones	
Casi nunca	
Nunca	

Pregunta 3 El Marco de Sendai es aplicado con un enfoque regional por los gobiernos de América Latina y el Caribe.

Siempre	
Frecuentemente	7
En ocasiones	
Casi nunca	
Nunca	

### 3. Dimensiones de la cooperación técnica ante riesgos, desastres y emergencias

Pregunta 1 En América Latina y el Caribe se necesita un esfuerzo en la formación de personal experto en prevención del riesgo de desastres.

Siempre	2
Frecuentemente	6
En ocasiones	3
Casi nunca	
Nunca	

Pregunta 2 Las agencias especializadas de las Naciones Unidas son instrumentos disponibles para la formación de personal especializado en la prevención del riesgo de desastres.

Siempre	5
Frecuentemente	1
En ocasiones	4
Casi nunca	
Nunca	

Pregunta 3 En América Latina y el Caribe, las agencias especializadas de las Naciones Unidas colaboran en la formación de personal especializado en la respuesta frente al riesgo de desastres.

Siempre	
Frecuentemente	4
En ocasiones	3
Casi nunca	3
Nunca	

---

Pregunta 4 En América Latina y el Caribe, las fases de recuperación y reconstrucción requieren de mayor personal especializado para cumplir con el enfoque del Marco de Sendai: “reconstruir mejor”.

Siempre	
Frecuentemente	6
En ocasiones	4
Casi nunca	
Nunca	

Esta fase buscó indagar en aspectos que pudieran generar un consenso entre quienes respondieron los cuestionarios Delphi, profundizando en aspectos que habrían indicado convergencia de respuestas.

Las respuestas en esta fase se concentraron en el nivel intermedio, entre los descriptores “frecuentemente” y “en ocasiones”. Sólo en la respuesta a la pregunta de si las agencias especializadas de las Naciones Unidas son instrumentos disponibles para la formación de personal especializado en la prevención del riesgo de desastres, hubo una mayoría que optó por la respuesta “siempre”. Luego, en las respuestas recogidas durante esta etapa, así como en los comentarios que plantearon los consultados, se reafirmó la importancia de la existencia de mecanismos regionales que apoyen los procesos de decisión basados en evidencia y la cooperación inter agencial. Sin embargo, se destacó también cómo la excesiva burocracia de las instituciones es uno de los principales obstáculos para dicha cooperación. Si bien la existencia de mecanismos y organismos regionales, tales como CDEMA o Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (en adelante, CEPREDENAC), facilita el trabajo en las fases de recuperación y reconstrucción, la escasez de recursos financieros para implementar políticas basadas en el manejo y gestión del riesgo de desastres significa, para los consultados, un desafío adicional. En general, la falta de capacidad de los mecanismos regionales suele aparecer como un asunto pendiente entre las respuestas. Esto se extiende incluso a agencias de Naciones Unidas, donde los encuestados reconocieron que la capacidad de entrenamiento de personal no es suficiente para la región de América Latina y el Caribe, aunque se encuentre disponible.

Las conferencias regionales organizadas por UNDRR son consideradas por los encuestados como instancias válidas para poner al día el conocimiento en respuesta a emergencias y manejo del riesgo de desastres. Sin embargo, existe un consenso en que sólo en ocasiones este conocimiento es recogido y se traduce efectivamente en políticas, especialmente porque el contexto y el acercamiento difiere entre regiones. A pesar de esto, se reconoce la existencia de esfuerzos por aplicar los enfoques más recientes en respuesta a emergencias y desastres y en la gestión del riesgo de estos de acuerdo con el contexto de la Región de América Latina y el Caribe.

Podría, entonces, resumirse cierto consenso en las respuestas. Por una parte, la valoración de la evidencia en la toma de decisiones para la gestión del riesgo de desastres, la existencia de brechas en la aplicación de ésta a tal gestión, la apreciación de las agencias de las Naciones Unidas como canales de cooperación basada en evidencia y la necesidad de fortalecer esa cooperación en la Región de América Latina y el Caribe. También, hubo consenso en la falta de recursos para mejorar el recurso a la evidencia para la toma de decisiones en la gestión del riesgo de desastres.

Habría ahí, entonces, un marco de referencia para lo que los expertos en la gestión de riesgos de desastres compartirían, en particular respecto de esta región. Si se vuelve sobre lo que se examinó en párrafos precedentes, podemos observar que hay un núcleo institucional valorado por estos expertos y un cinturón de tópicos a los que ese núcleo debería responder, respuesta que es estimada desde el desarrollo de conocimiento y de evidencia. Cubrir las brechas entre ese núcleo institucional y ese cinturón es, por lo visto, uno de los temas de este grupo de expertos.

En este último punto, la agudización de los efectos negativos de la pandemia ha permitido dilucidar con mejor claridad las brechas existentes en la coordinación entre organismos regionales, internacionales y gubernamentales (Etienne, 2021). De acuerdo con reportes emitidos desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante, CEPAL), la falta de capacidad de respuesta a estos eventos se debe a una débil estructura económica cuyas consecuencias se lograron ver especialmente en el transcurso de la pandemia de COVID-19 en la Región. Esta ha impactado negativamente en las políticas fiscales y monetarias de los países de América Latina y el Caribe, en su capacidad de captar

inversiones y en su crecimiento económico (Abeles et al., 2020, p. 153). Encima de estas dificultades, existe una desigualdad socioeconómica, así como una polarización social y política que interviene en las capacidades de respuesta de la Región. Esto, a su vez, entorpece las oportunidades de generar y desarrollar capacidades tecnológicas locales, posicionando a los países de América Latina y el Caribe en escenarios complejos ante desastres naturales u otras emergencias complejas como la pandemia de COVID-19 (Abeles et al., 2020; Ramírez de la Cruz et al., 2020). Los comentarios libres de quienes respondieron a los cuestionarios Delphi coincidieron en la manifestación de estas preocupaciones.

### **Tercera Fase. Entrevistas semi-estructuradas**

Era, pues, necesario lograr enfoques que generalizaran estas dos dimensiones del acercamiento hacia un régimen de gestión del riesgo de desastres en la Región de América Latina y el Caribe. Por una parte, enfoques que hablaran de los aspectos institucionales de ese régimen y, por la otra, ofrecieran respuestas acerca de cómo el conocimiento se incorpora en ese régimen activando cierta comunidad de científicos y expertos que comparte esos enfoques.

Para ello se hicieron dos entrevistas semi estructuradas. Una de ellas se hizo a oficiales de emergencias de FAO RLC. La segunda, a la responsable de llevar a cabo el programa de la Unidad de Análisis de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante, FSNAU) en Somalia. Con esas dos entrevistas se tuvo acceso a una comparación entre dos escenarios geográficos, América Latina y el Caribe, por una parte, y África, por la otra. Ambas se encuentran en el ámbito de la seguridad alimentaria, uno de los temas más recurrentes en la práctica de emergencias de las Naciones Unidas, como ya vimos en la relación que se hizo del análisis de contenido del YBUN en párrafos previos. Por último, quienes fueron entrevistados han trabajado específicamente en emergencias complejas.

Las entrevistas fueron realizadas durante enero y mayo de 2022. Se optó por aplicar una pauta de entrevistas con cuatro preguntas muy generales que permitieran a quienes se entrevistó explayarse en sus respuestas. Esas preguntas fueron:

- ¿Qué mecanismos utiliza su institución para recoger el conocimiento científico desde los expertos?

- ¿Cómo procesa su institución ese conocimiento? ¿Qué sucede con él?
- Considerando que las agencias actúan a petición de los gobiernos, ¿cree que existe alguna brecha en el uso e implementación del conocimiento científico? Si es así, ¿dónde?
- ¿Observa Ud. que existe una comunidad de conocimientos en emergencias en el país o a nivel regional?

De ambas entrevistas surgió la aseveración coincidente de que las agencias de las Naciones Unidas tienen un papel activo en la difusión de conocimiento científico y tecnológico a través de los proyectos que ejecutan en la gestión del riesgo de desastres. Esto es probablemente cierto, dado que las acciones de campo de las agencias de las Naciones Unidas conllevan instancias de participación local, conforme a los estándares más actuales. En UNDRR, específicamente, hay directrices específicas acerca del involucramiento transversal del entorno científico y cívico en la implementación del Marco de Sendai, particularmente respecto del desarrollo de capacidades. Reconoce UNDRR en esas directrices que hay brechas a cubrir especialmente en el ámbito institucional. Por ello plantea acciones dirigidas a cubrir esas brechas, como la superposición de acciones en eventos de desastres entre las comunidades de socorro humanitario y las comunidades de asistencia al desarrollo. En este campo, plantea la necesidad de “asegurar que las entidades académicas y de investigación tengan acceso a áreas donde las intervenciones humanitarias estén implementándose, de manera que se puedan desarrollar capacidades confiables y basadas en ciencia.” (UNDRR 2019, p. 51).

Implicaría esto, y a quienes se entrevistó están de acuerdo en ello, que es justamente la práctica humanitaria la que permite diseminar conocimiento y generar una comunidad asociada a ese conocimiento. Pero también agregan que hay una gestión del conocimiento a través de instancias formales: “... el conocimiento es procesado [en la FAO] a través de análisis y estudios internos de la organización... se invita a consultores, académicos de distintas universidades y miembros de ONGs para participar de seminarios temáticos.” (Entrevista a oficial de emergencias de la FAO, 25 de febrero de 2022. Registros de la autora).

Sostuvo quien se entrevistó para que explicara su experiencia en los programas de asistencia a Somalia que lo que se busca en esa relación con el entorno académico y de expertos es

mejorar las prácticas basadas en evidencia y proponer mejores metodologías para abordar, particularmente, emergencias complejas. Algunos estudios son también publicados y socializados “en instancias abiertas a la comunidad en práctica”. Algunas de ellas son “cursos, *webinars*, talleres, publicaciones”, lo que permite, al mismo tiempo, la generación de “nueva información” en la forma de “conocimiento técnico”. Asimismo, se crean asociaciones entre instituciones, agencias, organizaciones universitarias, científicas, de la sociedad civil, etc. para este mismo propósito. (Entrevista a oficial de FSNAU, 19 de abril de 2022. Registros de la autora).

La perspectiva de colaboración con las comunidades científicas y tecnológicas es, entonces, particularmente importante en escenarios de emergencias complejas. En una publicación reciente, sus autores destacan precisamente esto, indicando el campo de colaboración entre las agencias de socorro y la comunidad científica en escenarios de preparación de emergencias complejas, en una estrategia que ellos llaman “derribar silos” para incrementar la comunicación entre investigadores y tomadores de decisiones. Con ello se buscaría generar culturas organizacionales que promuevan la planificación interdisciplinaria y de múltiples interesados (Kruczkiewicz et al. 2021, p. 3). Claramente el enfoque de los entrevistados y de estos autores apunta a la existencia de comunidades que convergen desde sus conocimientos y valores en estos escenarios de emergencias complejas.

Los mismos entrevistados reconocieron la existencia de redes de conocimientos a niveles nacionales e internacionales, tanto dentro de las Naciones Unidas como fuera de la organización y en agencias gubernamentales. Recordaron el caso de la ONEMI, en Chile, o universitarias, como CIGIDEN. Agregaron que el “intercambio de conocimiento” es considerado como instancias que construyen capital social a través de la formación de verdaderas redes de conocimiento, de expertos, de personas que tienen la confianza como núcleo. En este caso, también se señaló la importancia de la “acuciosidad del análisis en común para la toma de decisiones”, la que sólo podría implementarse con una sólida red de apoyo institucional que reúne a actores de ONGs presentes en las regiones y con trabajo de campo. Plantearon que el conocimiento generado queda como recurso a disposición de los organismos e instituciones involucradas en el manejo de la emergencia, en conjunto con una red de “socios potenciales” para el mismo propósito que dan un “respaldo más amplio a cada

iniciativa” (Entrevista a oficial de emergencias de la FAO, 12 de marzo de 2022; Entrevista a oficial de FSNAU, 19 de abril de 2022. Registros de la autora).

Es llamativo en este punto cómo las respuestas indican la intención de difusión de las ideas y del conocimiento dentro de los equipos de trabajo en proyectos y agencias en Naciones Unidas. Este hecho recuerda a Ruggie, cuando apuntaba a esas “comunidades epistémicas contemporáneas que provienen de posiciones burocráticas, del entrenamiento tecnocrático, que se asocia en la perspectiva científica y en el desarrollo conjunto de paradigmas.” (Ruggie, 1975, p.570). Ello demuestra cómo, incluso dentro de estos espacios, se genera una suerte de causa que permea las distintas esferas de organizaciones gubernamentales e internacionales que se ligan luego con un entorno de personas que portan saberes y prácticas pertinentes. Lo que esto nos deja es una versión de lo que es una comunidad epistémica que escapa a una noción formal, similar a la pertenencia a un club o un colegio disciplinar. Más bien de lo que hablan quienes entrevistamos es de procesos de formación de redes que comunican conocimientos, de personas que participan de las prácticas de las agencias que ofrecen socorro humanitario y que, desde esas prácticas, diseminan esos conocimientos; que se involucran en eventos y asisten a reuniones que sintetizan saberes. Bruno Latour, justamente, recuerda cómo es que las comunidades epistémicas se forman desde el intercambio de ideas que se manifiestan en cierto pensamiento colectivo que porta, a su vez, un acervo de conocimientos y un nivel de cultura (Latour 2005, pág. 113). El mismo enfoque lo postula Cross, para quien es la cohesión interna de la respectiva comunidad epistémica la que determinará la capacidad de difusión de sus propias ideas (Cross, 2013, p. 148).

En tal punto confluyen quienes se entrevistó. Las agencias de las Naciones Unidas operarían como catalizadores de esas ideas, aportando su capacidad institucional para aproximarlas y diseminarlas. De esa manera, la doble dimensión institucional y del rol del conocimiento en la toma de decisiones sería la clave en la estructuración de una comunidad epistémica en torno a la gestión del riesgo de desastres.

Quienes fueron entrevistados, además, concordaron en que los esfuerzos de agencias internacionales tales como FAO, PMA, OCHA, UNDRR, ICRC, Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe (en adelante, REDLAC) o nacionales tales como CIGIDEN, (CR)2 u ONEMI, entre otros, en empujar cierto conjunto de nociones e ideas sobre

emergencias, desastres y gestión del riesgo, hablan acerca de comunidades epistémicas que han alcanzado un grado de éxito en sus objetivos al ser sus ideas difundidas dentro de las mismas agencias bajo la forma de charlas o *webinars*, o al ser tomadas en consideración en negociaciones de políticas.

Desde una perspectiva etnometodológica, las prácticas indicadas por los entrevistados en sus respuestas dan cuenta de cómo se generan valores y principios compartidos por las redes de expertos y científicos que operan en estas instancias. Lo relevante del caso, es que quienes respondieron a la entrevista se ordenaron sin diferencia en destacar que es la práctica la que define a la comunidad epistémica, más que la existencia de un corpus definido de antemano de conocimiento, poniéndose en línea con ello con lo que Adler y Faubert plantean, esto es que con esa noción se explica el conocimiento y el poder a través del estudio de sus prácticas, entendiendo incluso a las comunidades epistémicas como “comunidades de prácticas” (Adler y Faubert, 2022, p. 47).

Los mecanismos empleados por las comunidades epistémicas para perpetuar las prácticas que dan forma a la cultura de gestión del riesgo pueden considerarse esfuerzos que buscan mantenerlas al día en el conocimiento para responder a emergencias y desastres. Sin embargo y tal como lo afirmaron quienes entrevistamos, estos esfuerzos resultan insuficientes en la Región de América Latina y el Caribe cuando se trata del desarrollo de capacidades y esto por los déficit institucionales que se presentan en los países de la región. Tal déficit hace que la cooperación entre gobiernos y organismos internacionales sea insuficiente para responder oportunamente a las necesidades que surgen desde una emergencia o desastre, más si éstas son de carácter complejo.

La permanente necesidad de actualización de las agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas de la Región de América Latina y el Caribe respecto de la gestión del riesgo de desastres deriva justamente de esta brecha entre un conocimiento que se va construyendo en la red que forma una comunidad epistémica en formación en la que, en palabras de Fleck, todos hablan al mismo tiempo y buscan ser escuchados (Fleck 1981, pág. 15). Desde una perspectiva constructivista que hace referencia a enfoques etnometodológicos, es esta característica la que va configurando un régimen de emergencias en la región. La urgencia por responder con la mejor evidencia posible a los requerimientos

de la gestión del riesgo de desastres, de adecuar las instituciones locales y regionales a las directrices del Marco de Sendai, empuja una discusión estructuradora de los temas. Quienes entrevistamos fueron conscientes y coincidentes en esto. Hay que capacitar más personal en los gobiernos y las agencias de las Naciones Unidas para hacer efectiva la implementación del Marco de Sendai en el contexto y realidad de la Región de América Latina y el Caribe, acción que a su vez logrará impulsar el desarrollo de conocimiento local en el marco de esa implementación.

Lo dicho por quienes entrevistamos, oficiales de extensa experiencia en estas materias, nos llevó a recordar esa distinción sistémica, entre sistema y entorno. El entorno constituido por el riesgo de desastres hace que la posibilidad de generar una clausura normativa de ese conocimiento sea imposible. La adecuación de las instituciones a la creciente tensión proporcionada por la evidencia hace que el desafío de adecuación sea permanente, más cuando el mismo desafío debe traducirse local y regionalmente. Para quienes entrevistamos, hay un discurso global del riesgo que debe traducirse a la realidad de las regiones, sea África o la Región de América Latina y el Caribe, con sus propias particularidades.

Desde ese punto de vista, la clausura cognitiva, como eje de la distinción de un sistema respecto de su entorno (Luhmann, 1990, p. 69; 1996, p. 158) pasa por un momento en el cual la comunicación del riesgo es global. Su traducción normativa, sin embargo, exige expresiones adecuadas a su contexto. El Marco de Sendai y la gestión del riesgo de desastres, considerados como la estructura de prácticas y conocimiento más actualizadas, requieren de esta traducción para ser implementados normativamente de forma exitosa, urgiendo las tareas de las agencias, fondos y programas del Sistema de las Naciones Unidas, en la Región de América Latina y el Caribe, tal como se consensuó con nuestras entrevistadas.

## CONCLUSION

Si esta indagación buscó responder cómo es que las comunidades epistémicas estructuran los regímenes de emergencias por desastres y, a la vez, cómo es que ello se expresa regionalmente en América Latina y el Caribe, las respuestas pueden darse por satisfactorias. Hay en los resultados un ostensible incremento de la preocupación académica, así como de los expertos de campo respecto de los escenarios de desastres, particularmente de aquellos de origen natural. Esto es particularmente visible desde que se extendió la noción de riesgo en la sociedad contemporánea.

Esa noción de riesgo tiene mucho que ver con enfoques de orden constructivista que inspiran la idea de que las comunidades epistémicas puedan configurar regímenes internacionales. Se pudo, por lo tanto, poner a prueba la definición proporcionada por Schaber y Ulbert (1994) que, como dijimos, plantea que ellos son construidos por la distribución de conocimiento en redes de actores internacionales.

Por lo tanto, la descripción de las comunidades epistémicas está relacionada con la idea de redes. Se trata, por lo tanto, no de organizaciones o de esquemas formales de pertenencia, sino de cómo quienes reflexionan y ejercen prácticas asociadas a escenarios de desastres ponen en circulación sus conocimientos y los ligan con enfoques teóricos que, por esa vía, se diseminan y reproducen alimentando tales redes. Tal perspectiva tiene, evidentemente, una inspiración en las obras de Bruno Latour que entiende a los actores, justamente, como redes de humanos y no-humanos (Latour 2005). Tal extensión a lo no-humano llevó en este trabajo a considerar cómo es que las organizaciones operan en la configuración de esas redes y cómo, al fin de cuentas puede considerarse que los regímenes internacionales pueden ser considerados desde la noción de redes.

Identificamos, por ello, las prácticas que trabajan y procesan conocimiento sobre desastres y emergencias dentro de organizaciones gubernamentales, organizaciones internacionales, universidades, y especialmente, dentro de las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas. Examinamos las dimensiones de la asistencia por desastres, que han avanzado desde el manejo de desastres, en su versión más restringida, hasta la actual gestión del riesgo de desastres, gestión que abarca tareas y prácticas previas a los eventuales eventos desastrosos y sus consecuencias posteriores. La gestión del riesgo de desastres se ha situado como eje

principal de acción desde finales del siglo XIX, siendo el enfoque desde donde surge actualmente nuevas estrategias y conocimiento para abordar emergencias y, especialmente, emergencias complejas en el mundo. Así, el capítulo primero de este trabajo se adentró en examinar ese tránsito. Vimos como Ulrich Beck adelantó, que la sociedad moderna genera sus propios riesgos (Ulrich Beck, 2019) y cómo Luhmann observó que la creciente complejidad es reducida por la sociedad a través de organizaciones que buscan reducir tal incertidumbre (Luhmann, 1993). Aquí es donde se produce un vínculo, no necesariamente estable, entre el desarrollo del conocimiento sobre riesgos y cómo las organizaciones gestionan ese conocimiento. Así, se avanza hacia una versión bastante abstracta de lo que finalmente entendimos como un régimen internacional de desastres, al final de cuentas, parafraseando a Krasner (1983, pág. 2), redes de conocimientos alrededor de las cuales convergen las expectativas de los actores en el área de las relaciones internacionales referida a la gestión del riesgo de desastres.

Llegamos así a una versión de los desastres como un constructo social, aunque gatillado por eventos de la naturaleza. Las emergencias, por su parte, son la respuesta a ese constructo y las organizaciones operan normativamente tal respuesta; luego, el régimen internacional es la respuesta cultural que configura los esquemas cognitivos de la sociedad moderna occidental. Abundando, entonces, los regímenes reúnen las prácticas y hábitos tipificados que reúnen procesos de institucionalización en la arena internacional. El sistema internacional humanitario descrito en el capítulo dos de esta tesis es un claro ejemplo de esto.

La emergencia de una cultura del riesgo de desastres y su diseminación en la forma de redes de conocimiento que constituyen comunidades ha sido un proceso extenso. El Sistema de las Naciones Unidas cobija ese proceso. Muchas de sus agencias iniciaron sus actividades en escenarios de emergencias luego de los efectos, justamente, desastrosos de la Segunda Guerra Mundial. La acción de la FAO, del PMA o de UNICEF se inscriben en esta línea. En el capítulo tres del trabajo pudimos adentrarnos en la necesidad de las acciones de socorro de ajustar su proceder a los contextos culturales, aspecto que tiene una componente tecnológica; tecnologías apropiadas a esos contextos para evitar el generar problemas adicionales a los que pretende asistir. Claro está, pues, que la gestión del riesgo de desastres se extiende a esta componente tecnológica; publicaciones provenientes de las disciplinas de la geografía y las

ingenierías destacan esto, tal como exponemos en la revisión de publicaciones que hicimos. Por lo demás, esta ampliación de la cultura del riesgo hacia las tecnologías, tanto en su dimensión positiva, como aportes al socorro, como en la negativa, expresada en las eventuales nuevas complejidades que podrían acarrear, es prevista en el Marco de Sendai. Allí se refuerza la idea de que, si existe un régimen internacional de respuesta ante desastres, ello resulta del conocimiento, de la “comprensión” del riesgo de desastres (UNISDR 2015, p. 14), de la cultura que genera esa comprensión y, de ello, de la vinculación de las comunidades científicas con las tecnológicas para alcanzar políticas efectivas en esta materia.

Si llegamos a hacernos preguntas desde las prácticas y la cultura acerca de la emergencia de un régimen internacional de gestión del riesgo de desastres, fue desde una orientación etnometodológica. Pusimos en juego esta orientación en el Capítulo Cuatro a través de la aplicación de cuestionarios Delphi y entrevistas semiestructuradas. En esos instrumentos se buscó poner a prueba cómo es que los propios actores del régimen observan su práctica y evalúan la disseminación del conocimiento que alimenta la red de tal régimen.

Tanto en los cuestionarios Delphi como en las entrevistas emergió el alcance que puede tener en la región de América Latina y el Caribe. un régimen internacional de gestión del riesgo de desastres. La comunicación del riesgo, un aspecto clave de este régimen, como se puede apreciar en el Marco de Sendai, tiene una expresión global, pero es asimismo localmente situada. Quienes tienen una práctica en este régimen proporcionaron el marco regional de ese régimen, valoraron el conocimiento como su estructurador y, desde ello, lo vincularon a las particularidades de la región. Hubo menciones a la tensión entre las instituciones y la aplicación de ese conocimiento. Podemos llevar más allá esa constatación y ver que allí hay la manifestación de una brecha del desarrollo. Si el riesgo, su conocimiento y comprensión, es una componente de la sociedad contemporánea, él no puede ser obviado en los programas y planes de los gobiernos. Pero si, a la vez, ese riesgo – tal como nos lo dijeron nuestros consultados y entrevistados – tiene particularidades regionales, él tendría que manifestarse en las prioridades de asistencia técnica que acuerden los gobiernos con las agencias de las Naciones Unidas en la región. Nuestros mismos consultados y entrevistados dijeron que hay requerimientos para mejorar las capacidades institucionales y de personal para la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe.

Por ello, si hay algo que definiría al régimen internacional de gestión del riesgo de desastres en la región es esta tensión entre la comprensión del riesgo y su implementación institucional. Ese es el principal consenso de nuestros consultados y entrevistados, la expectativa sobre la que convergen.

Así, la noción de régimen termina siendo flexibilizada de su versión original y localizada regionalmente por la referencia a la idea de riesgo más que por la de emergencia. El doctor Pangloss – al que ya nos referimos en capítulos iniciales – habría estado muy de acuerdo con esto, con la idea de que ese riesgo es, en todo caso, parte del Mundo que nos tocó vivir, el mejor de los posibles y parte de la armonía preestablecida que “es lo más bello junto a lo pleno y a la materia sutil.”

## BIBLIOGRAFIA

Abeles, M., Pérez Caldentey, E. y Porcile, G. (2020). The COVID-19 crisis and the structural problems of Latin America and the Caribbean: responding to the emergency with a long-term perspective. *Cepal Revie*, 132, 143-170.

Adler, E. (1991). Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and Their Progress. En Adler, E. y Crawford, B. (Eds.). *Progress in Postwar International Relations* (pp. 43-88). Columbia University Press.

Adler, E. y Haas, P. (1992). Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization* 46, 1, 367-390.

Adler, E. y Faubert, M. (2022). Epistemic Communities of Practice. En Drieschova, A., Bueger, C. y Hopf, T. (Eds.). *Conceptualizing International Practices* (pp. 47-76). Cambridge University Press.

Alaszewski, A. (2015). Anthropology and risk: insights into uncertainty, danger and blame from other cultures – A review essay. *Health, Risk and Society*, 17(3-4), 205-225. <https://doi.org/10.1080/13698575.2015.1070128>

Albert, M. y Hilkermeier, L. (2004). Organizations in/and world society. En Albert, M. y Hilkermeier, L. (Eds.). *Observing International Relations. Niklas Luhmann and World Politics*. Routledge.

Albert, M. (2016) A Theory of World Politics. Cambridge University Press.

Alger, C. F. (2006). The United Nations System. A Reference Handbook. ABC-CLIO.

Antoniades, A. (2003). Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics. *Global Society* 17, 1, 21-38

Asamblea General de las Naciones Unidas (1950), Resolución 417/V.

Ashraf, N. (2020). Revisiting international relations legacy on hegemony. *Review of Economics and Political Science*. <https://DOI:10.1108/REPS-05-2019-0061>.

Aronsson-Storrier, M. (2019). Exploring the Foundation: The Principles of Prevention, Mitigation, and Preparedness in International Law, Role of International Law in Disaster Risk Reduction. En Samuel, K., Aronsson-Storreri, M. y Nakjavani Bookmiller, K. (Eds). *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law* (pp. 52-70). Cambridge University Press.

Baber, G. (2019). *The United Nations System: A Synopsis*. Cambridge Scholars Publishing.

Ball, P. (2020) Anti-vaccine movement could undermine efforts to end coronavirus pandemic, researchers warn. *Nature*, 581, 251.

Banco Mundial. (10 de marzo de 2022). *Urban Development*. [www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#1](http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#1)

Barlow, D. (1993). The evolution of Risk Management. *Risk Management*, 38

Barnett, M. (2013). *Empire of Humanity. A History of Humanitarianism*. Cornell University Press.

\_\_\_\_\_ (2018). Human rights, humanitarianism, and the practices of humanity. *International Theory* 10(3), 314-349. <https://doi.org/10.1017/S1752971918000118>

Beck, U. (2009). *World at Risk*. Polity Press.

\_\_\_\_\_ (10 y 11 de diciembre de 2012). *Risk, class, crisis, hazards and Cosmopolitan solidarity/risk community – conceptual and methodological clarifications*. Taller “Risk and Climate Change: The Shaping of a Cosmopolitan Future”, Collège d’études mondiales, Paris.

\_\_\_\_\_ (2019). *La Sociedad del Riesgo*. Paidós.

Bellamy, A.J. y Dunne, T. (2016). R2P in Theory and Practice. En Bellamy, A.J. y Dunne, T. (Eds.) *The Oxford Handbook of The Responsibility to Protect* (pp. 3-16). Oxford University Press.

Berger, P. L. y Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu.

Blanchard, K., Aitsi-Selmi, A. y Murray, V. (2015). The Sendai Framework on Disaster Risk Reduction: from science and technology to societal resilience. *International Journal of*

*Disaster Resilience on the Built Environment*, 6(2). <https://DOI:10.1108/IJDRBE-04-2015-0019>

Brand, F. S. y Jax, K. (2007). Focusing on the Meaning(s) of Resilience: Resilience as a Descriptive Concept and a Boundary Object. *Ecology and Society*, 12(1), 23.

Cadena Ser. (24 de mayo de 2020). El sistema de alertas de la OMS es lento. [https://cadenaser.com/programa/2020/05/24/a\\_vivir\\_que\\_son\\_dos\\_dias/1590313861\\_665961.html](https://cadenaser.com/programa/2020/05/24/a_vivir_que_son_dos_dias/1590313861_665961.html)

Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

CDI. (2021). Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, Volumen II, Segunda Parte. Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su sexagésimo octavo período de sesiones. Naciones Unidas, Ginebra.

Contreras, J. O., Ballera, M. A., y Festijo, E. D. (2020). Ontology Learning using Hybrid Machine Learning Algorithms for Disaster Risk Management. En s.a. (Eds.). *Proceedings of the 2020 3rd International Conference on Signal Processing and Machine Learning* (pp. 13-20). Association for Computing Machinery.

Convención de Ginebra (1949). Geneva Convention for the amelioration of the condition of the wounded and sick in armed forces in the field, 32 UNTS 1950.

Coronado Martinez, M. E. (2019). *The International Response to Disease Outbreaks: The Relevance of Epistemic Communities in International Cooperation*. Tesis doctoral, Carleton University.

Corte Internacional de Justicia (1949) Corfu Channel case, Judgment of April 9<sup>th</sup>, 1949: ICJ Reports 1949, p. 4.

Cross, M. D. (2013). Re-thinking Epistemic Communities Twenty Years Later. *Forthcoming Review of International Studies*, 39, 1, 137-160.

Curtis, A. y Mills, J. W. (2010) GIS, Human Geography, and Disasters. San Diego CA, Cognella.

Cutter, S. (2003) The vulnerability of science and the science of vulnerability. *Annals of the Association of American Geographers*, 93, 1-12.

Davey, E., Borton, J., Foley, M. (2013). A history of the humanitarian system. Western origins and foundations. Humanitarian Policy Group. Overseas Development Institute.

Demiroz, F. y Haase, T. W. (2018). The concept of resilience: a bibliometric analysis of the emergency and disaster management literature. *Local Government Studies*, 1-20.  
<https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1541796>

Departamento de Comunicaciones Global de las Naciones Unidas (2021). El Sistema de las Naciones Unidas. [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/21-00054s\\_un\\_system\\_chart\\_11x8.5\\_4c\\_sp.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/21-00054s_un_system_chart_11x8.5_4c_sp.pdf)

Desgrandchamps, M-L. (2018) Biafra: at the heart of postcolonial humanitarian ambiguities. *Alternatives Humanitaires*, 9, 8-19

Douglas, M. (1966). Purity and danger: An analysis of concept of pollution and taboo. Routledge and Kegan Paul.

\_\_\_\_\_ (2003). Introduction to grid/group analysis. En Douglas, M. (Ed). *Essays in the sociology of perception: Collected works* (Vol. VIII, pp. 1-8). Routledge.

Duffield, M. (1994). Complex emergencies and the crisis of developmentalism. *IDS Bulletin*, 25(4), 37-45

Eagleton, C. (1946). The United Nations: Aims and Structure. *The Yale Law Journal*, 55, 974-996.

Elder-Vass, D. (2010) The Causal Power of Social Structures. Emergence, Structure and Agency. Cambridge University Press.

Etienne, C. F. (2021). Tackling Latin America's COVID-19 emergency requires greater solidarity. *The Lancet*, 398, 951-952.

FAO (2010). *Countries in protracted crisis: what are they and why do they deserve special attention? The State of Food Insecurity in the World*.  
<http://www.fao.org/3/i1683e/i1683e03.pdf>

\_\_\_\_\_ (2021). *Complex emergencies: FAO in emergencies*.

<http://www.fao.org/emergencies/emergency-types/complex-emergencies/en/>

Ferreira Nunes, I. (2019). International Regimes as an analytical tool. En Moita, L. y Pinto, L. V. (Eds). *Espaços económicos e espaços de segurança* (pp. 15-40). Universidad Autónoma de Lisboa.

Fischhoff, B., Slovic, P. y Lichtenstein, S. (1979). Weighing the Risks: Risks: Benefits which Risks are Acceptable? *Environment Science and Policy for Sustainable Development*, 21(4), 17-38. <https://DOI:10.1080/00139157.1979.9929722>

Fleck, L. (1981). *Genesis and Development of a Scientific Fact*. University of Chicago Press

Fleck, D. (2021). *The Handbook of International Humanitarian Law*. Oxford University Press.

Fonte, M., & Quietí, M. G. (2019). Food Production and Consumption Practices Toward Sustainability: The Role and Vision of Civic Food Networks. *Encyclopedia of Food Security and Sustainability*, 1, 17-25

Gabiam, N. (2016). Humanitarianism, Development, and Security in the 21<sup>st</sup> Century: Lessons from the Syrian Refugee Crisis. *International Journal of Middle East Studies*, 48 (2), 382-386. <https://doi.org/10.1017/S0020743816000131>

Galindo, J. (2015). El Concepto de Riesgo en las Teorías de Ulrich Beck y Niklas Luhmann. *Acta Sociológica*, 67, 141-164

Gardinger, F. (2016). On Justification and Critique: Luc Boltanski's Pragmatic Sociology and International Relations. *International Political Sociology*, 10(3), 187-205.

Garfinkel, H. (1967) *Studies in Ethnometodology*. Prentice Hall.

George, A. L. y Bennett, G. (2005). *Case studies and theory development in social sciences*. MIT Press.

González Aninat, R. (2019). *El Consejo de Seguridad de la ONU ante pandemias como el COVID-19*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2020/05/19/el-consejo-de-seguridad-de-la-onu-ante-pandemias-como-el-covid-19/>

Goodrich, L. M. (1947). League of Nations to United Nations. *International Organization*, 1(1), 3-21

Gough, C. y Shackley, S. (2001). The respectable politics of climate change: the epistemic communities and NGOs. *International Affairs*, 77, 2, 329-345

Gurbanova, A. M. (2018) Automated Construction of the Semantic Network of Subject. *Problems of Information Technology*, 1, 75-82.

Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46, 1, 1-35.

Haller, F. (2003). Secours en temps de paix-la famine en Russie. *Le Temps*.

Hamilton, S. (2016). A genealogy of metatheory in IR: how ‘ontology’ emerged from the inter-paradigm debate. *International Theory*, 1-35.

Hasenclever, A., Mayer, P. y Rittberger, V. (2000). Integrating theories of international regimes. *Review of International Studies*, 26, 3-33

\_\_\_\_\_ (2001). *Theories of International Regimes*. Cambridge University Press.

Hehir, A. (2012) *The Responsibility to Protect. Rhetoric, Reality and the Future of Humanitarian Intervention*. Palgrave Macmillan.

Henkin, L. (1994). Human Rights and State “Sovereignty.” *Ga. J. Int’l & Comp. L.*, 25, 31-45

Herța, L. M. (2014). Human Displacement and Insecurity in Africa: The Genocide in Rwanda, The Great Lake Crisis and the Wars in D. R. Congo. *Studia Universitatis Babeș-Bolyai – Studia Europaea*, 59(1), 263-284

Hoffman, P. J. y Weiss, T. G. (2017). *Humanitarianism, War, and Politics: Solferino to Syria and Beyond*. Rowmand & Littlefield.

Holling, C. S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1, 1-23.

Humanitarian Response. (2020). *What is the Cluster Approach?*  
<https://www.humanitarianresponse.info/en/about-clusters/what-is-the-cluster-approach>

Ikenberry, G. J. y Kupchan, C. A. (1990). Socialization and hegemonic power. *International Organization*, 44, 3, 283-315

International Law Commission (2016). *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, with commentaries.*  
[https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/6\\_3\\_2016.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/6_3_2016.pdf)

Ismail-Zadeh, A. T., Cutter, S. L., Takeuchi, K. y Paton, D. (2017). Forging a paradigm shift in disaster science. *Natural Hazards*, 86, 969-988

Jackson, K., & Bazeley, P. (2019). *Qualitative data analysis with NVivo*. SAGE Publications Limited.

Kaldor, M. (2005). Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror. *International Politics*, 42, 491-498. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800126>

Keating, A., Campbell, K., Mechler, R., Magnuszewski, P., Mochizuki, J., Liu, W., Szoenyi, M. y McQuistan, C. (2016). Disaster resilience: What it is and how it can engender a meaningful change in development policy. *Development Policy Review*, 35(1), 65-91

Keating, A. y Hanger-Kopp, S. (2019). Practitioner perspectives of disaster resilience in international development. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 101355.  
<https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2019.101355>

Keating, A. (2020). Measuring and Building Community Disaster Resilience: Essential for Achieving Sendai. En Yokomatsu, M. y Hochrainer-Stigler, S. (Eds). *Disaster Risk Reduction and Resilience. Disaster and Risk Research* (pp. 169-190). Springer.

Keen, D. (2008). *Complex Emergencies*. Polity.

Kellogg, V. (1922) The Russian Famine Region. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 100, 105-107.

Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ (1989). Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics. En Keohane, R. (Ed.). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (pp. 1-20). Westview Press.

Kerber-Ganse, W. (2015). Eglantyne Jebb – A Pioneer of the Convention on the Rights of the Child. *The International Journal of Children's Rights*, 23(2), 272-282. <https://doi.org/10.1163/15718182-02302003>

Kimber, L. R. (2019). Resilience from the United Nations Standpoint: The Challenges of “Vagueness”. En Wiig, S. y Fahlbruch, B. (Eds.). *Exploring Resilience. A Scientific Journey from Practice to Theory* (pp. 89-96). Springer.

King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.

Koskenniemi, M. (2004) *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870-1960*. Cambridge University Press.

Krasner, S. D. (1983). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. En Krasner, S. D. (Ed). *International Regimes* (pp. 1-22). Cornell University Press.

Krippendorff, K. (2013) *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. California, Sage.

Kruczkiewicz, A., J. Klopp, J. Fisher, S. Mason, S. McClain, N. M. Sheekh, R. Moss, R. M. Parks, y C. Braneon. (2001). Opinion: Compound risks and complex emergencies require new approaches to preparedness. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 118. <https://doi.org/10.1073/pnas.2106795118>

Lade, S. J. y Peterson, G. D. (2019). Comment on “Resilience of Complex Systems: State of the Art and Directions for Future Research”. *Complexity* 2019, 2, 1-4. <https://doi.org/10.1155/2019/6343545>

Lake, D. A. (1993). Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential? *International Studies Quarterly*, 37, 459-489

Lallemant, D. (2013). *'Building post-disaster resilience: a diagram'*. July 16 2013. <http://resilienturbanism.org/dlallemant/building-post-disaster-resilience-a-diagram/>

Latour, B. (2005) *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford University Press.

Lavell, A., Oppenheimer, M., Diop, C., Hess, J., Lempert, R., Li, J., Muir-Wood, R. y Myeong, S. (2012). *Climate Change: New Dimensions in Disaster Risk, Exposure, Vulnerability, and Resilience*. En Field, C. B., Barros, V., Stocker, T. F., Qin, D., Dokken, D. J., Ebi, K. L., Mastrandrea, M. D., Mach, K. J., Plattner, K., Allen, S. K., Tignor, M., Midgley, P. M. (Eds). *A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* (pp. 25-64). Cambridge University Press.

Löblová, O. (2017). When Epistemic Communities Fail: Exploring the Mechanism of Policy Influence. *Policy Studies Journal*, 46, 1, 160-189

Luck, E.C. (2009). Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect*, 1, 10-21.

Luhmann, N. (1993). *Communication and Social Order: Risk: A Sociological Theory*. Transaction Publishers.

\_\_\_\_\_ (1993). *Risk: A Sociological Theory*. Walter de Gruyter.

\_\_\_\_\_ (1996) *La Ciencia de la Sociedad*. Anthropos.

\_\_\_\_\_ (1998). *Complejidad y Modernidad. De la unidad a la diferencia*. Trotta.

\_\_\_\_\_ (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Anthropos.

\_\_\_\_\_ (2005). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Anthropos.

\_\_\_\_\_ (2007). *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana.

Machoň, M., Růžičková, B., Kohoutová, J. y Žáková, G. (2020). The Involvement of Epistemic Communities in the Conceptualization of Poverty within the 2030 Agenda [TRANSLATED VERSION]. *Scientia et Societas*, 16, 1, 1-30.

Martineau, F., Wilkinson, A. y Parker, M. (2017). Epistemologies of Ebola: Reflections on the Experience of the Ebola Response Anthropology Platform. *Anthropological Quarterly* 90, 2, 481-500

Martinez, G., Armaroli, C., Costas, S., Harley, M. D., y Paolisso, M. (2018). Experiences and results from interdisciplinary collaboration: Utilizing qualitative information to formulate disaster risk reduction measures for coastal regions. *Coastal Engineering*, 134, 62-72.

Mavrot, C. y Sager, F. (2015). Vertical epistemic communities in multilevel governance. *Policy & Politics* 46, 3, 391-407

Merton, R. K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. The Free Press.

Messer, E. (1993). Anthropology and Human Rights. *Annual Review of Anthropology* 22, 221- 249.

Mutombo, P. N., Fallah, M. P., Munodawafa, D., Kabel, A., Houeto, D., Goronga, T., ... & Akanmori, B. (2022). COVID-19 vaccine hesitancy in Africa: a call to action. *The Lancet Global Health*, 10, e320-e321.

Neuendorf, K.A. (2017) *The Content Analysis Guidebook*. Sage.

Nonet, P. y Selznick, P. (2009) *Law and Society in Transition: toward responsive law*. Transaction Publishers.

O'Connor, C. y Bruner, J. (2019). Dynamics and diversity in epistemic communities. *Erkenntnis*, 84, 1, 101-119

OCHA (2006). *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas*.

<https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/01.%20MCDA%20GUIDELINES%20-%20Spanish%20Version.pdf>

\_\_\_\_\_ (2022). *What is the Cluster Approach?*

[www.humanitarianresponse.info/es/coordination/clusters/what-cluster-approach](http://www.humanitarianresponse.info/es/coordination/clusters/what-cluster-approach)

Ogien, A. (1984). *Positive de la pratique : l'intervention en psychiatrie comme argumentation*. Tesis doctoral, [s.l.] [s.e.].

Okuda Benavides, M. y Gómez Restrepo, C. (2005). Métodos de investigación cualitativa: triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol. XXXIV, 1, 118-124

Parsa-Parsi, R. W. (2022). Rethinking the International Response System to Global Health Threats: Strengthening International Collaboration to Ensure Vaccine Equity and Combat Vaccination Hesitancy. *Southern Medical Journal*, 115, 165-167.

Partridge, E. (2006). *Origins. A Short Etymological Dictionary of Modern English*. Routledge.

PCDPPP (2022). *Island Vulnerability*. <https://www.islandvulnerability.org/pcdppp.html>

Peduzzi, P. (2019) The Disaster Risk, Global Change, and Sustainability Nexus. *Sustainability*, 19, 1-21.

Peel, J. (2010). *Science and Risk Regulation in International Law*. Cambridge University Press.

Phillipps, J. (2018). The role of epistemic communities: local think tanks, international practitioners and security sector reform in Kosovo. *Sea Studies*. [https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/19679587/Phillipps\\_2018\\_Post\\_print.pdf](https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/19679587/Phillipps_2018_Post_print.pdf)

Pictet, J. (1979) The Fundamental Principles of the Red Cross proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna, 1965: Commentary. Instituto Henry Dunant.

Platt, S. y So, E. (2017) Speed or deliberation: a comparison of post-disaster recovery in Japan, Turkey, and Chile. *Disasters*, 41, 696-727.

Pölönen, J., y Hammarfelt, B. (2020). Historical bibliometrics using Google Scholar: The case of Roman law, 1727–2016. *Journal of Data and Information Science*, 5, 18-32

Price, R. (2020). *Humanitarian pauses and corridors in contexts of conflict*. Institute of Development Studies. Institute of Development Studies.

[https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15662/883\\_Humanitarian\\_corridors\\_and\\_pauses.pdf?sequence=1](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15662/883_Humanitarian_corridors_and_pauses.pdf?sequence=1)

Ramírez de la Cruz, E. E., Grin, E. J., Sanabria-Pulido, P., Cravacuore, D. y Orellana, A. (2020). The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America. *Public Administration Review*, 80, 4, 683-695.

Real Academia Española de la Lengua (2021a). *Desastre*. <https://dle.rae.es/desastre?m=form>

\_\_\_\_\_ (2021b). *Emergencia*.

<https://dle.rae.es/emergencia?m=form>

\_\_\_\_\_ (2021c). *Humanitarismo*.

<https://dle.rae.es/humanitarismo>

Reinisch, J. (2011). Internationalism in relief: The Birth (and Death) of UNRRA. *Past and Present*, 210, 258-289. <https://doi.org/10.1093/pastj/gtq050>

\_\_\_\_\_ (2013). ‘Auntie UNRRA’ at the Crossroads. *Past and Present*, 2018, 70-97. <https://doi.org/10.1093/pastj/gts035>

Rosenfeld, M. (2010). From Emergency Relief Assistance to Human Development and Back: UNRWA and the Palestinian Refugees, 1950-2009. *Refugee Survey Quarterly*, 28, 2-3, 286-317.

Roth, J. A. (1957). Ritual and magic in the control of contagion. *American Sociological Review*, 22(3), 310-314. <http://doi:10.2307/2088472>

Ruggie, J. G. (1975). International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*, 29, 3, 557-583.

Ryan, M. J. (2019). Partnerships for global health security: WHO Health Emergencies Programme and the Republic of Korea. *Journal of Global Health Science*, 2019, 1, 1.

Saechao, T.R. (2007) Natural Disasters and the Responsibility to Protect: From Chaos to Clarity. *Brooklyn Journal of International Law*, 32, 663-707.

Saga, R., Hosokawa, Y., Saito, Y., Itaki, C. y Nakamura, T. (2016). Report on Radiation Emergency Medicine Education and Training Course. *Radiation Environment and Medicine*, 5(2), 50-55

Salvatici, S. (2019). A history of humanitarianism, 1755-1989. In the name of others. Manchester University Press.

Sapaty, P. S. (2019). Conflict and Emergency Management in a Post-Liberal World. *International Relations and Diplomacy*, 7(1), 14-36

Schaber, T. y Ulbert, C. (1994). Reflexivität in den Internationalen Beziehungen: Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 1, 139-169

Shaw, R., Islam, A. y Mallick, F. (2013). Disaster, Risk and Evolution of the Concept. *Disaster Risk Reduction*, 3-21. doi:10.1007/978-4-431-54252-0\_1

Suleiman, K. A. (2012) The International Crisis and the International. A study on the interplay between the management of international strategic crises and the structure of the international system. Arab Center for Research & Policy Studies (DOHA Institute).

S.S. Wimbledon (1923). Case of the S.S. Wimbledon. Permanent Court of International Justice. Series A: Collection of Judgments (1923-1930). Judgment of 17 August 1923.

Tomiuc, E. (2005). World: Red Cross, Red Crescent Societies Hope New Emblem's Neutrality Is Crystal Clear. <https://www.rferl.org/a/1062829.html>

Trashani, A. (2021). Humanitarian Intervention and Its Impact on State Sovereignty and Human Rights. En Belov, M. (Ed.). *Territorial Politics and Secession* (pp. 103-125). Palgrave Macmillan.

UN-SPIDER (2021). *Emergency and Disaster Management*. <https://un-spider.org/risks-and-disasters/emergency-and-disaster-management>

UNDRR (2021). *Terminology*. <https://www.undrr.org/terminology>

\_\_\_\_\_ (2019). Strategic Approach to Capacity Development for Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction: a vision of risk-informed sustainable development by 2030. Concise Guide. Sendai Framework. UNDRR, s.l.

\_\_\_\_\_ (2019). Change of Acronym from UNISDR to UNDRR.

[https://www.eird.org/americas/news/change-of-acronym-from-unisdr-to-undrr.html#.Yq\\_JP3bMJPY](https://www.eird.org/americas/news/change-of-acronym-from-unisdr-to-undrr.html#.Yq_JP3bMJPY)

UNESCO (1988). *Proposed international standard nomenclature for fields of science and technology*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000082946>

UNHCR (2001). *Coordination in Complex Emergencies*. <https://www.unhcr.org/partners/partners/3ba88e7c6/coordination-complex-emergencies.html>

Unión Europea (2008) Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea 2008/C25/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42008X0130\(01\) & from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42008X0130(01) & from=EN)

UNISDR (s.f.) Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. UNISDR. [www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf](http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf)

\_\_\_\_\_ (2004). Vivir con el Riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. UNISDR. [https://www.preventionweb.net/files/657\\_lwrsp.pdf](https://www.preventionweb.net/files/657_lwrsp.pdf)

\_\_\_\_\_ (2007). Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. UNISDR. [https://www.unisdr.org/files/1037\\_hyogoframeworkforactionenglish.pdf](https://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf)

\_\_\_\_\_ (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. UNISDR. [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe\\_completo\\_97.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe_completo_97.pdf)

\_\_\_\_\_ (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. UNISDR. [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

UNRWA (2022) *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees*.  
<https://www.unrwa.org/who-we-are>

Van Niekerk, D. (2006). Disaster Risk Reduction, Disaster Risk Management and Disaster Management: Academic Rhetoric or Practical Reality. *Disaster Management: South Africa*, 3

Voltaire (2010). *Cándido o el optimismo*. Editorial Universidad de Antioquía.

Von Bertalanffy, L. (1976). *Teoría General de los Sistemas*. Fondo de Cultura Económica.

WHO (2019). *Health Emergency and Disaster Risk Management Framework*. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/326106/9789241516181-eng.pdf?ua=1>

Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Random House.

\_\_\_\_\_ (2007). *El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico*. CIDE.

Wasserman, J. A. y Hinote, B. P. (2011). Chronic illness as incalculable risk: Scientific uncertainty and social transformations in medicine. *Social Theory & Health*, 9, 41-58.

Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Weiss, T. G., Carayannis, T. y Jolly, R. (2009). The “Third” United Nations. *Global Governance*, 15, 123-142

Westlund, L., Poulain, F., Båge, H. y van Anrooy, R. (2007). Disaster response and risk management in the fisheries sector. FAO Fisheries Technical Paper. <https://www.fao.org/3/a1217e/a1217e00.pdf>

Wisner, B. y Adams, J. (2002). Environmental health in emergencies and disasters. World Health Organization. [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42561/9241545410\\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42561/9241545410_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Xie, L., & Qu, Z. (2018). On civil engineering disasters and their mitigation. *Earthquake Engineering and Engineering Vibration*, 17, 1-10.

YBUN (1947-1948) The Yearbook of the United Nations,

\_\_\_\_\_ (1963) The Yearbook of the United Nations,

\_\_\_\_\_ (1972) The Yearbook of the United Nations,

\_\_\_\_\_ (1979) The Yearbook of the United Nations,

\_\_\_\_\_ (1981) The Yearbook of the United Nations,

\_\_\_\_\_ (1983) The Yearbook of the United Nations,

\_\_\_\_\_ (1987) The Yearbook of the United Nations,

Young, O. (1986). Review: International Regimes: Towards a New Theory of Institutions. *World Politics*, 39(1), 104-122

Zito, A. R. (2017). Instrument constituencies and epistemic community theory. *Policy and Society* 37, 1, 36-58