

Protocolo de desastres para instituciones de seguridad social en las Américas

*Recuperación del bienestar
ante contingencias
socioambientales*

VERHONICA
ZAMUDIO



CUADERNOS DE POLÍTICAS
PARA EL BIENESTAR

6

CUADERNOS DE POLÍTICAS
PARA EL BIENESTAR

VI

Conferencia Interamericana
de Seguridad Social

Secretario general
Gibrán Ramírez Reyes

Edición: Ana Cecilia Zapien y Antonio Álvarez

Diseño y formación: Janín Muñoz

Políticas para el Bienestar (año 1, núm. 6, septiembre de 2020) es una publicación seriada de periodicidad irregular, editada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice, alcaldía Magdalena Contreras, C. P. 10100, Ciudad de México. Tel. 55 5377 4700, <https://ciss-bienestar.org/>

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

ISBN: 978-607-8088-84-3

Protocolo de desastres para instituciones de seguridad social en las Américas

*Recuperación del bienestar
ante contingencias
socioambientales*

**VERHONICA
ZAMUDIO
SANTOS**



CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	10
INTRODUCCIÓN	14
1. ¿CON QUÉ FIN UN PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS?	18
2. ¿QUÉ ES EL PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS?	25
3. PRINCIPIOS DEL PROTOCOLO	27
4. LINEAMIENTOS DE INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	30
4.1 Identificación multisectorial	30
4.2 Marcos legales	41
5. FORTALECIENDO LA RESILIENCIA ANTE EL RIESGO DE DESASTRES. GUÍA PARA LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL	48
5.1 Área de Atención a Emergencias y Desastres, AED	48
5.1.1 <i>Bases para la definición de las funciones principales</i>	50
5.1.2 <i>Estructura organizacional</i>	52
5.2 Coordinación intersectorial	55
5.2.1 <i>Información y tipos</i>	56
5.2.2 <i>Protección de datos personales</i>	59
5.2.3 <i>Etapas de gestión del riesgo</i>	61
5.2.3.1 <i>Modelo expansivo de la seguridad social</i>	68
5.2.3.2 <i>Preparación del Plan de Recuperación</i>	74
5.3 Coordinación intrasectorial	82
5.3.1 <i>Plan de continuidad de operaciones</i>	83
6. CONSIDERACIONES FINALES	89
GLOSARIO	92
BIBLIOGRAFÍA	97

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AED	Área de Atención a Emergencias y Desastres
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CISS	Conferencia Interamericana de Seguridad Social
COE	Centro de Operación de Emergencias
CRED	Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres
ECOSOC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
IASC	Comité Permanente entre Organismos de Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
SAT	Sistema de Alerta Temprana
UNDRR	Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

RESUMEN EJECUTIVO

Este Protocolo de desastres tiene por objetivo establecer las bases para la integración y la participación de los sistemas de seguridad social en las estrategias de reducción del riesgo de desastres. Esto mediante el desarrollo de la capacidad de afrontamiento, con la finalidad última de fortalecer la resiliencia de las personas y las poblaciones americanas ante el riesgo de desastres.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) presenta esta propuesta de protocolo de desastres en conformidad con la Meta Global E del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la cual establece que debe incrementarse considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020. En ese sentido, este protocolo es un documento de consulta que facilita el diseño de estrategias de reducción de riesgo de desastres con una visión de bienestar centrado en las personas, y no sólo en las pérdidas económicas.

Retoma la prioridad de fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo, por lo que se basa en el desarrollo de la coordinación sectorial. La coordinación en el sector de la seguridad social en la región de las Américas, así como su coordinación con otros sectores estratégicos, es fundamental para la mitigación, preparación, respuesta y recuperación ante el riesgo de desastres. Es decir que fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres a partir de la integración y participación de los sistemas de seguridad

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

social permite una mejor protección ante contingencias socioambientales, con objetivos claros y planes y competencias definidas para gestionar el riesgo con anticipación; por tanto, el Protocolo se aproxima a las amenazas de origen natural, antropogénico y socio-natural, en paralelo al modelo expansivo que descansa en la protección social adaptativa a desastres.

El primer componente del Protocolo es introductorio al riesgo de desastres como un riesgo social (apartados 1, 2 y 3). En él se desarrolla un enfoque de atención a las contingencias socioambientales con la finalidad de

- 1) Garantizar en todo momento los beneficios a las personas afiliadas y beneficiarias a cualquier esquema de protección (contributiva, solidaria o mixta).
- 2) Ampliar la protección a las personas afectadas y en situación de vulnerabilidad.
- 3) Adaptar el nivel de protección según necesidades, temporalidad y suficiencia, en el marco de los derechos humanos.

A lo largo del documento se habla de seguridad social y protección social de manera indistinta, al considerar que las políticas y programas de asistencia social potencialmente son medidas de progresividad de la seguridad social, al adoptar el enfoque de derechos.

El segundo componente del Protocolo (apartado 4) plantea una serie de lineamientos generales para la integración y la participación de los sistemas de seguridad social por medio de la identificación de los sectores estratégicos con los que puede coordinarse para contribuir a garantizar el bienestar ante el riesgo de desastres, además de establecer directrices esenciales en torno a

los marcos legales. El derecho fundamental a la seguridad social está vinculado a la realización de otros derechos humanos, lo que se expresa de manera decisiva en situaciones de desastre.

El tercer componente (apartado 5) es una guía para la especialización de las instituciones de seguridad social en contingencias socioambientales. Los sistemas encargados de la gestión de los riesgos sociales en las Américas se han adaptado escasamente a los riesgos que derivan de eventos climáticos extremos, así como del cambio climático y de emergencias por eventos peligrosos suscitados en el interior de las instalaciones, que pueden alterar la continuidad de operaciones y mermar el acceso continuo a prestaciones y servicios. Por ello, se propone la especialización a partir de reajustes en las estructuras organizativas de las instituciones, a fin de facilitar la gestión de emergencias y desastres, en el interior y el exterior de los sistemas de protección. Por último, se presentan un conjunto de consideraciones finales (apartado 6) y un glosario general que facilite el uso de los términos de la gestión del riesgo.

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, en las Américas se han acumulado experiencias de protección social ante contingencias socioambientales que merman los ingresos, los medios de subsistencia y el entorno ambiental, fracturando el bienestar personal y familiar, y la vida digna.

Las contingencias socioambientales son resultado de la construcción social del riesgo. Es así que el riesgo de desastres por multiamenazas socio-naturales es una expresión de las formas del desarrollo y, por ende, de las condiciones en que se establecen los asentamientos humanos, las formas de hacer ciudad, del desarrollo de actividades productivas y su localización, de los niveles de pobreza y desigualdad, del cuidado ambiental y de redes de protección social. Los desastres, mal llamados naturales, no son choques externos, tienen su origen en el interior de las sociedades y encarnan en lo local. De igual forma, la resiliencia (es decir, la capacidad de resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de los efectos adversos de manera oportuna y eficiente) también es una construcción social.

Al garantizar la protección social a las personas y sociedades se fortalece la resiliencia económica y social al riesgo de desastres. Así lo demuestran diversos estudios del Banco Interamericano

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

de Desarrollo (BID),¹ el Banco Mundial² y el Comité Permanente entre Organismos de Naciones Unidas (IASC, por sus siglas en inglés),³ además de instituciones académicas como la Universidad de Oxford.⁴ Hay también interesantes aproximaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁵ que apuntan a que la seguridad social y la gestión del riesgo de desastres comparten el objetivo de proteger a los individuos y colectividades ante riesgos que afectan su bienestar. Por último, existen estudios de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés) que demuestran el vínculo entre el impacto de los desastres y la pobreza.⁶

La pluralidad de los sistemas e instituciones de seguridad social en las Américas imposibilita el diseño de un protocolo de acción genérico. Tienen diferentes esquemas de contribución, prestaciones y coberturas, además de que se enfrentan a amenazas socio-naturales propias del territorio y la geografía de cada país, así como a diversos factores políticos y culturales. Por ello, lejos de presentar una serie de acciones estandarizadas para el ámbito local, este Protocolo de desastres plantea las bases y delinea rutas para la integración y participación de los sistemas de seguri-

¹ BID, *Protección social para la equidad y el crecimiento*, Washington D.C., 2000.

² Banco Mundial, *Indestructibles. Construyendo la resiliencia de los más pobres frente a desastres naturales*, Washington, D.C., 2017.

³ IASC, *Índice para la gestión del riesgo América Latina y el Caribe*, Inform LAC, 2017.

⁴ Véase Oxford Policy Management, *Protección social reactiva*. Disponible en <https://www.opml.co.uk/projects/shock-responsive-social-protection-systems>

⁵ Véase OIT, *Seminario sobre el potencial de la protección social para fortalecer la resiliencia ante desastres en las economías de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN)*. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/meetingdocument/wcms_537993.pdf

⁶ United Nation Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR)/Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), *Economic Losses, Poverty & Disasters 1998-2017*. Disponible en https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/61119_credeconomiclosses_0.pdf

dad social en las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres, a partir de la especialización en las contingencias socioambientales y la coordinación con otros sectores.

La asistencia humanitaria, comprendida como una forma de solidaridad voluntaria ante desastres o guerras, es fundamental en situaciones de desastres, pero resulta insuficiente ante múltiples amenazas (de origen natural y antropogénico) y nuevos patrones en la frecuencia y severidad de los eventos climáticos extremos. Es así que este Protocolo se concentra en la promoción de las capacidades de afrontamiento para gestionar el riesgo de desastres con base en las normas de seguridad social establecidas en convenios internacionales y regionales, lo cual posibilita la cooperación entre los países americanos.

Los retos son grandes: los sistemas de seguridad social de la región enfrentan dificultades ante los cambios demográficos a nivel mundial y la segmentación de la política social por esquemas contributivos y condición laboral. Sin embargo, el contexto medioambiental de las Américas demanda el fortalecimiento de la resiliencia personal y colectiva, que implica abrir la protección social a la interseccionalidad del bienestar.

1. ¿CON QUÉ FIN UN PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS?

Para fortalecer la resiliencia social y económica de las personas y las poblaciones americanas ante el riesgo multiamenaza de desastres que no es posible de reducir.

Los desastres son interrupciones graves del funcionamiento de una comunidad o sociedad debido a fenómenos peligrosos que interactúan con condiciones sociales y ambientales que propician daños e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales.

Los sistemas de protección civil y de gestión de riesgos han realizado grandes esfuerzos para prevenir y responder ante los impactos de los fenómenos peligrosos (por amenazas naturales y socio-naturales) en los países de América. Los atlas de riesgo, los sistemas de alerta temprana (SAT) y la concienciación multiamenaza a la población son herramientas que se han difundido ampliamente; sin embargo, se requiere fortalecer los planes para la mitigación y recuperación ante el riesgo de desastres residual, es decir, el riesgo que no es posible reducir, a pesar de haber implementado medidas efectivas.

La seguridad social es un derecho humano y una importante herramienta para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Estas últimas son factores subyacentes del riesgo de desastres, es decir que los efectos adversos de los desastres se distribuyen principalmente entre las personas en situación de vulnerabilidad, y no de forma aleatoria.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

El riesgo de desastres desde la seguridad social...

Desde la seguridad social, el riesgo de desastres puede considerarse como un tipo de riesgo social, representado por contingencias socioambientales que derivan de potenciales fenómenos peligrosos naturales y de la actividad humana (antropógenos), con implicaciones en el bienestar personal y social.

Figura 1. Línea de tiempo de la seguridad social a nivel internacional

1948

Declaración Universal de Derechos Humanos. Se reconoce que:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. (Artículo 22).

1952

Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se emiten las normas mínimas de seguridad social para nueve ramas:

1. Atención a la salud
2. Enfermedad
3. Vejez
4. Desempleo
5. Accidentes laborales
6. Prestaciones familiares

PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS

7. Maternidad
8. Discapacidad
9. Sobrevivientes y huérfanos

1966

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Asamblea General de las Naciones Unidas. Tratado que reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social —artículo 9—, incluso al seguro social, sin discriminación, con igualdad entre hombres y mujeres, y la protección de niños, niñas y adolescentes, bajo el principio de progresividad en la adopción de medidas para su garantía.

2008

Observación General N°19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Ecosoc). Se plantea el disfrute mínimo del derecho humano a la seguridad social para todas las personas, incluidas quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, que viven en zonas expuestas a desastres, personas con discapacidades y trabajadores/as migrantes.

2012

Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se establece que las estrategias de extensión de la seguridad social deberán ser compatibles con los planes de desarrollo social, económico y medioambiental por medio de pisos de protección social en términos de atención a la salud e ingreso básico.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

Figura 1.1. Línea de tiempo de la seguridad social a nivel regional

1967

Convenio Multilateral de Seguridad Social en Centroamérica. Tiene el objetivo de garantizar a las personas que migran por motivos laborales, a los miembros de su familia y supervivientes, las prestaciones en servicios, en especie y en dinero durante su estadía en otro país de la subregión; además de garantizar los derechos adquiridos o en curso de adquisición.

Países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

1997

Acuerdo sobre Seguridad Social de la Comunidad del Caribe. Su objetivo es proteger los derechos de seguridad social adquiridos por los migrantes laborales, así como la igualdad de trato durante su estadía en los países de la subregión.

Países: Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

2004

Instrumento Andino de Seguridad Social. En general, tiene el objetivo de garantizar a las personas que migran por motivos laborales, así como a sus beneficiarios, las prestaciones de seguridad social durante la residencia en otro Estado parte, además de la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones de los sistemas de seguridad social subregionales.

Países: Bolivia, Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador.

2005

Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur. Se enfoca en la garantía de prestaciones de salud a las personas que migran por motivos laborales, así como a sus beneficiarios; y en el pago de jubilaciones y pensiones en el exterior.
Países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Como se observa en la línea de tiempo, el acceso a la seguridad social está reconocido como derecho humano desde mediados del siglo XX. En este sentido, organismos internacionales, por medio de tratados, convenios y recomendaciones, han establecido las bases de la protección para el desarrollo de los sistemas de seguridad social en el mundo, incluido el continente americano. Por un lado, la norma mínima de prestaciones establece las condiciones de aplicación y las nueve ramas para las cuales se garantiza la protección (Convenio 102, OIT). Por el otro, ante el lento desarrollo del aseguramiento social, dichos organismos han emitido recomendaciones con la finalidad de ampliar la protección a toda la sociedad —incluidas las personas que viven en zonas expuestas a desastres— y hacerla compatible con los planes de desarrollo social, económico y medioambiental. Sin embargo, en la actualidad no se cuenta con convenios regionales de protección social para hacer frente a contingencias socioambientales derivadas de nuevos riesgos sociales. Categoría en la que se incluye el riesgo de desastres por el aumento de su frecuencia e intensidad debido al cambio climático y a eventos climáticos extremos.

La seguridad social como un bien social...

La seguridad social tiene carácter redistributivo y es un bien social que implica que todas las personas estén cubiertas por las trans-

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

ferencias y servicios de protección social, incluidas las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, que viven en zonas expuestas a desastres, además de personas con discapacidades y trabajadores/as migrantes.

La norma mínima de seguridad social brinda garantías básicas para el acceso a un conjunto de bienes y servicios, que incluye ingresos para cubrir necesidades básicas de manera ininterrumpida, como los alimentos, la vivienda, la asistencia médica y la educación. Asimismo, contribuye a suplir necesidades inmediatas y de recuperación de la población ante situaciones de desastre.

2. ¿QUÉ ES EL PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS?

Es un marco de referencia que delinea las bases para la integración y participación de los sistemas de seguridad social en las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres, que fortalece al desarrollo de la capacidad para la recuperación y rehabilitación del bienestar social.

Promueve un enfoque de atención a las contingencias socioambientales con la finalidad de

- 1) Garantizar en todo momento los beneficios a las personas afiliadas y beneficiarias
- 2) Ampliar la protección social a las personas afectadas y en situación de vulnerabilidad
- 3) Adaptar el nivel de protección social según necesidades, temporalidad y suficiencia, en el marco de los derechos humanos

- *En la actualidad, los sistemas nacionales de protección civil y de gestión de riesgos cuentan con protocolos ante emergencias y desastres enfocados en el desarrollo de capacidades de respuesta para salvar vidas, proteger bienes y suplir necesidades inmediatas y a corto plazo de la población.*
- *Un protocolo de desastres para instituciones de seguridad social contribuye a la gestión de los riesgos de desastres que no es posible reducir de manera efectiva, incluidos los de evolución lenta y poco frecuentes, para los que se hace necesario el continuo desarrollo de la capacidad local e institucional.*

3. PRINCIPIOS DEL PROTOCOLO

El *Protocolo de desastres para instituciones de seguridad social*, en armonía con los marcos de acción internacional, retoma los principios rectores del Marco de Sendai 2015-2030 para la definición de los siguientes principios:

1. La coordinación multisectorial, incluida la participación de instituciones ejecutivas y legislativas de los Estados, para el desarrollo de la capacidad. Al considerar que los Estados tienen la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, resulta fundamental la promoción de los mecanismos de coordinación en los sectores, dentro de cada sector y entre unos sectores y otros para la gestión integral del riesgo.
2. La especial atención en las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres o en situación de vulnerabilidad. Mientras que el riesgo de desastres se determina de forma probabilística, los impactos adversos no se distribuyen aleatoriamente, por lo que se requiere de medidas ante la pobreza y desigualdad que fortalezcan la resiliencia económica y social de las personas.
3. La universalización de la protección social para enfrentar la pobreza y la desigualdad. En caso de mantenerse los niveles de desigualdad y pobreza que prevalecen en las Américas,

no será posible reducir el riesgo de desastres, por lo que las políticas de universalización de los sistemas de seguridad social nacionales son esenciales en las estrategias de reducción del riesgo de desastres, que implica implementar estrategias para evitar que la condición laboral obstaculice el acceso al derecho a la seguridad social.

4. La cooperación sur-sur para incentivar el intercambio de experiencias y conocimientos. La identificación de prácticas y procesos implementados desde la seguridad social contribuye a reducir la vulnerabilidad de las personas y favorece la creación regional de herramientas para la gestión del riesgo de desastres. La CISS facilita el diálogo e intercambio entre las instituciones miembro, instituciones de protección civil y de gestión de riesgos.
5. La constante revisión y actualización del protocolo de desastres. Los protocolos no son manuales concluyentes, sino que se requiere de la constante revisión de sus contenidos conforme a nuevas experiencias resultado de la materialización de los fenómenos socio-naturales y antropogénicos.

4. LINEAMIENTOS DE INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

4.1. *Identificación multisectorial*

Como se señaló arriba, la seguridad social fortalece la resiliencia de las personas y comunidades ante los impactos de los fenómenos peligrosos, por lo cual es pertinente que los sistemas de seguridad social se integren y participen en las estrategias de reducción del riesgo de desastres. En ese sentido, este documento promueve que se garanticen en todo momento las transferencias y servicios a las personas ya afiliadas y sus beneficiarias, además de retomar el modelo expansivo de la seguridad social ante contingencias socioambientales, con la finalidad de ampliar y adaptar la cobertura y el nivel de protección a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres.

Por un lado, la ampliación y adaptación de la seguridad social ante el riesgo de desastres se basa en las transferencias y servicios de las nueve ramas planteadas en la norma mínima de la OIT en 1952 (ver Figura 1). Los Estados parte que suscribieron el Convenio 102 han ratificado apartados específicos y, en consecuencia, implementan políticas para algunas de las nueve ramas, que son el objeto de la ampliación y la adaptación de la seguridad social ante contingencias socioambientales.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

Por otro lado, dicha ampliación y adaptación es posible por medio de la coordinación de los sistemas de seguridad social con múltiples sectores estratégicos. Identificar los sectores que contribuyen a cubrir las necesidades inmediatas y de recuperación de la población afectada y vulnerable es fundamental para la efectiva integración y participación de los sistemas de seguridad social en las estrategias regionales y nacionales de reducción del riesgo de desastres.

En principio, las necesidades inmediatas son de atención humanitaria, se trata de necesidades básicas de supervivencia como alimentos, agua, refugio, saneamiento y salud. Pasado el periodo de emergencia, las necesidades de la población afectada son de recuperación de los medios de vida y servicios sociales, de la salud, de los bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales que faciliten una nueva normalidad. A su vez, la recuperación implica mantener de manera ininterrumpida, suficiente y oportuna la cobertura de las necesidades básicas por medio de los servicios y transferencias de la seguridad social.

Las necesidades inmediatas de salud, alimento, agua y refugio han sido cubiertas históricamente por medio de la asistencia humanitaria que realizan las instituciones nacionales e internacionales dedicadas al rescate y resguardo de la población. La Cruz Roja, las Fuerzas Armadas, las instituciones de Protección Civil, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), los cuerpos de seguridad pública y de bomberos, además de organizaciones de la sociedad civil, han desarrollado manuales y protocolos para atender a la población en situaciones de emergencia por riesgo súbito. Las inundaciones y tormentas tropicales son los ejemplos más comunes de este tipo

de riesgo en la región de las Américas:⁷ alrededor del 60 % de los desastres por amenazas de origen natural están relacionadas con eventos hidrometeorológicos.⁸

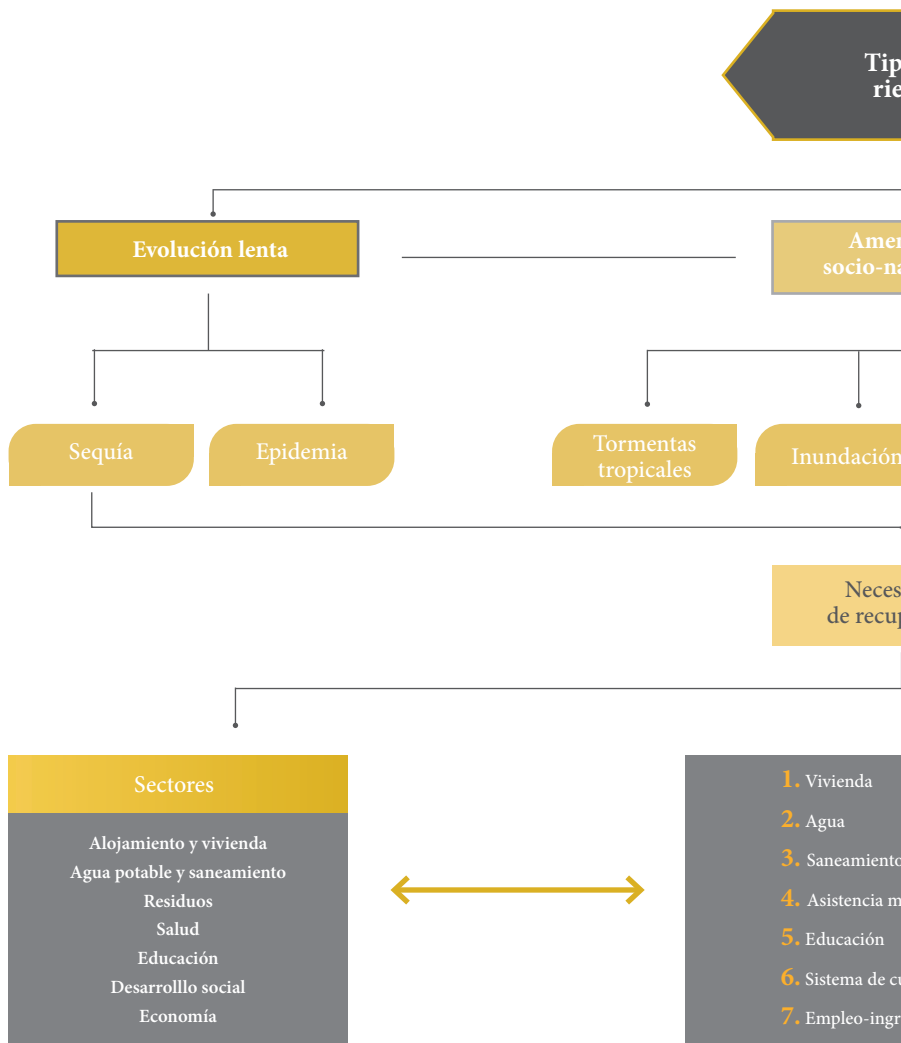
En cambio, cubrir las necesidades de recuperación implica la coordinación de los sistemas de seguridad social con todos los niveles de gobierno y con sectores estratégicos como el de salud, el eléctrico y el de agua potable. A continuación, se muestra el cruce entre las nueve ramas de la norma mínima de seguridad social y los sectores con incidencia en cada caso.

⁷ A su vez, los ejemplos de riesgos de evolución lenta son las sequías y las epidemias. A diferencia de los riesgos de desastres súbitos, éstos no presentan un periodo específico de inicio y término de la emergencia, por lo que deben atenderse con estrategias de mediano y largo plazo para disminuir sus efectos adversos en la población vulnerable.

⁸ CRED, *Base de datos sobre eventos de emergencia* (EM-DAT). Disponible en <https://www.emdat.be/database>

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

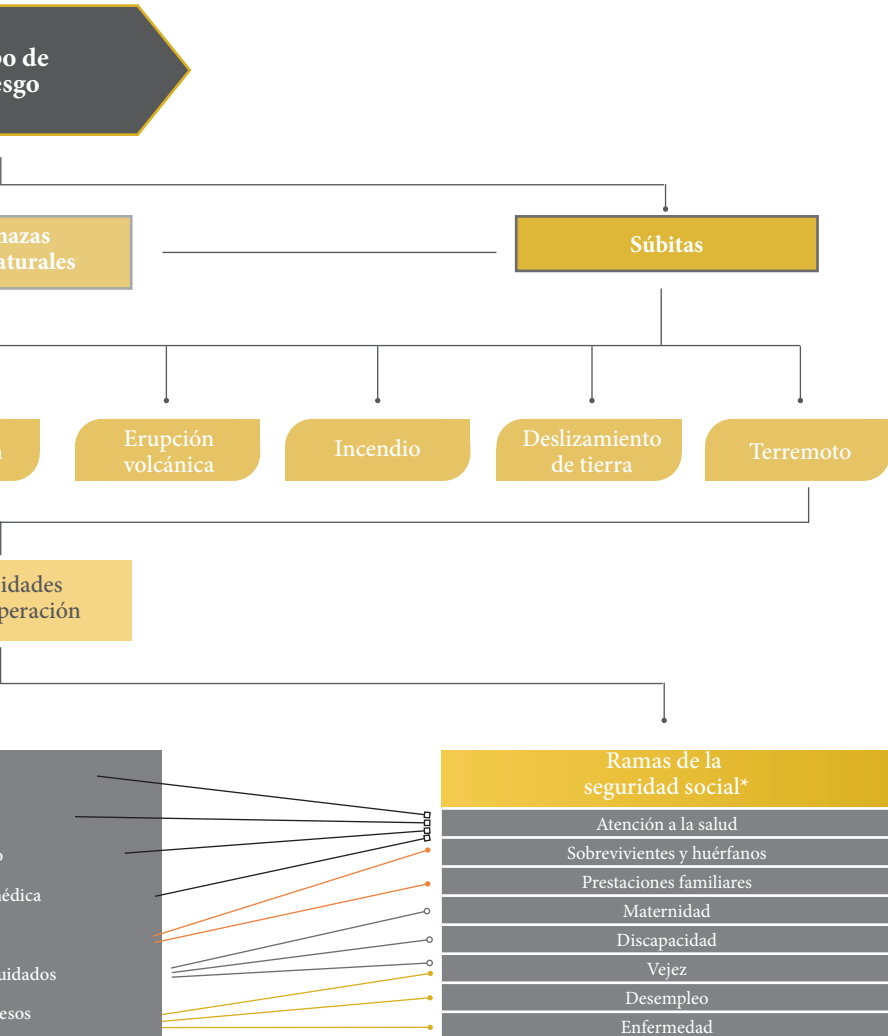
Esquema 1. Necesidades inmediatas y de recuperación por sector, riesgo y amenaza socio-natural



Fuente: Elaboración propia.

* No incluye la rama de accidentes laborales.

PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS



VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

El Esquema 1 muestra que las ramas de la seguridad social planteadas en la norma mínima⁹ cruzan las necesidades de recuperación ante los impactos de los fenómenos peligrosos. En este sentido, las obligaciones relacionadas¹⁰ con el derecho a la seguridad social incluyen el acceso de todas las personas a un nivel mínimo indispensable de prestaciones que les permitan obtener:

1. Salud esencial
2. Alojamiento y viviendas básicas
3. Agua y saneamiento
4. Alimentos
5. Las formas más elementales de educación, tanto en situaciones regulares como de emergencias y desastres

Por ejemplo, el *sector salud* es fundamental en la protección de la vida y la recuperación ante los impactos de los desastres que deterioran la salud humana y ambiental. La misión de este sector es garantizar la continuidad de los servicios de salud e higiene a la población mediante la adaptación de la capacidad hospitalaria según la amenaza socio-natural y el tipo de riesgo. Implica un nivel de acción local, a pesar de que la coordinación se realice en el ámbito regional o nacional.

Las instituciones de salud, ya sean hospitales, clínicas o dispensarios médicos, tanto públicos como privados o del seguro social, brindan asistencia médica a las personas afiliadas y a todas las que resulten afectadas por desastres. Con el apoyo de la OPS, el sector ha desarrollado estrategias de emergencias en salud que

⁹ Véase el Convenio N° 102 (1952) de la OIT.

¹⁰ El derecho a la seguridad social impone tres tipos de obligaciones a los Estados partes: obligación de respetar, obligación de proteger y obligación de cumplir. Para mayor información, véase la Observación General N° 19 de la Ecosoc, 2008.

incluyen la prevención, la reducción de riesgos, la preparación, la vigilancia, la respuesta y la recuperación temprana ante emergencias y desastres. La atención a la salud supera la etapa de emergencia, por lo que se requiere de planes para extender la atención a la población que así lo requiera y evitar posibles brotes de enfermedades transmitidas por vectores, en el caso de inundaciones y tormentas tropicales, por ejemplo, y enfermedades por alteraciones en la calidad del agua y suelos, en el caso de sequías, incendios, erupciones volcánicas y otras amenazas.

Los sistemas de seguridad social en las Américas están directamente vinculados a la prestación de los servicios de salud, y en algunos casos son responsables de gestionar la afiliación y otros trámites para que las personas reciban los servicios correspondientes por medio del seguro social o de programas de cobertura universal. En este sentido, se requiere de la participación de todas las instituciones que prestan y coordinan servicios de salud en los ámbitos local, nacional y regional.

El sector *agua potable y saneamiento* es clave en la atención de las necesidades básicas de la población afectada por desastres. Todas las amenazas socio-naturales, ya sean de riesgo súbito o de evolución lenta, pueden alterar la calidad, suministro o demanda de las fuentes de abastecimiento de agua. La misión de este sector es garantizar a todas las personas el acceso continuo y suficiente de agua segura, y de los servicios de saneamiento en viviendas, alojamientos temporales, establecimientos de salud y otros.

El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición para la realización de otros derechos humanos,¹¹ como el de seguridad social. A su vez, este último con-

¹¹ Observación general N°15 (2002). El derecho al agua —artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)—, ONU.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

tribuye a garantizar un nivel mínimo indispensable de servicios de agua potable y de saneamiento por medio de las prestaciones familiares que, además de transferencias en efectivo, incluye servicios sociales esenciales para la realización del derecho de los niños, niñas y adultos a cargo a la protección.¹²

El derecho a un entorno saludable refiere en primer lugar a viviendas dignas, pero también al medioambiente, y tiene como base la disponibilidad continua y suficiente de los servicios sociales de agua y saneamiento. Estos servicios son esenciales para la gestión de los riesgos de desastres simultáneos. Por ejemplo, garantizar el acceso al agua y al saneamiento contribuye a mitigar los impactos de las inundaciones y de otras amenazas detectadas en las evaluaciones de riesgos.

Asimismo, el *sector de residuos* está vinculado al saneamiento, estrechamente relacionado con el agua potable y el tratamiento de las aguas negras, grises y excretas. El manejo de los residuos sólidos y otros desechos es fundamental para la salud de las poblaciones afectadas por fenómenos peligrosos. La falta o su escaso manejo puede derivar en el desarrollo de vectores y de afecciones respiratorias y de la piel. En tanto, la misión de este sector es garantizar la provisión permanente de servicios de saneamiento y gestión de desechos sólidos en viviendas, alojamientos temporales, establecimientos de salud, además del manejo de otros desechos como lodos, escombros y residuos infecciosos.

La participación de este sector es de tal importancia debido a que coadyuva a garantizar la salud esencial promovida por los sistemas de seguridad social. La protección a la salud hu-

¹² Inciso f) Prestaciones familiares, Riesgos e Imprevistos Sociales, Observación General N° 19 de la Ecosoc, 2008.

PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS

mana, en complementariedad con el saneamiento ambiental, son pilares de la seguridad social para promover la dignidad y el bienestar humano. La atención a la salud sin saneamiento ambiental es insuficiente para reducir de manera efectiva la exposición y la vulnerabilidad de las personas ante el riesgo de nuevas amenazas.

El sector de *alojamiento y vivienda* tiene por misión garantizar a todas las personas viviendas adecuadas, es decir, con la infraestructura y los servicios sociales indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Al garantizar el derecho a la vivienda adecuada se fortalece la resiliencia de las personas en situación de vulnerabilidad y que viven en zonas expuestas a riesgos de desastres. La norma mínima de seguridad social promueve prestaciones para el alojamiento y viviendas básicas, que ante el actual contexto climático y ambiental requiere también considerar mecanismos para garantizar alojamientos temporales seguros para la población afectada en caso de desastres.

Otros sectores, como *desarrollo social y economía* son de relevancia para cubrir las necesidades básicas de alimentación nutritiva. Ambos, a pesar de tener misiones distintas (por ejemplo, el primero se centra en garantizar la inclusión social, la igualdad de oportunidades y la resiliencia, y el segundo, en garantizar las fuentes de empleo, los programas de empleo temporal y los medios de vida), contribuyen a garantizar el acceso a alimentos esenciales y nutritivos, ya sea por medio de transferencias en especie o de ingresos familiares.

El acceso físico y económico a la alimentación adecuada es fundamental para el disfrute de todos los derechos humanos, y al respecto debe ponerse especial atención en las personas que viven en zonas propensas a los desastres. Las poblaciones indígenas, que

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

suelen vivir en zonas de difícil acceso y que presentan altos índices de pobreza extrema, son más vulnerables a padecer los efectos de los desastres de forma desproporcionada, por lo que suelen requerir de programas de alimentación al perder tierras de autocultivo y medios de vida. La temporalidad y duración de las transferencias en especie para la alimentación adecuada de las personas afectadas varía según la vulnerabilidad social y las características etarias de la población.

Por último, el *sector educativo* tiene la misión de garantizar a todas las personas servicios educativos de calidad y sin discriminación, flexibles ante las necesidades y situaciones derivadas del riesgo de desastres. El acceso a la educación y el restablecimiento de los servicios educativos en las comunidades afectadas por desastres favorece la protección de los niños y niñas. Los espacios educativos seguros promueven una vida saludable por medio de la actividad física, el deporte y la alimentación nutritiva, además de contribuir a la recuperación psicológica de los menores. Asimismo, forman parte de los sistemas de cuidados para que padres, madres y tutores concilien responsabilidades laborales y familiares, lo que al mismo tiempo favorece la integración social.

A su vez, el sector educativo tiene la capacidad de favorecer la comprensión de los riesgos. Ante el contexto de cambio climático y recurrentes desastres en las Américas, las formas más elementales de educación (promovidas por el derecho a la seguridad social¹³) deben incluir la prevención y reducción del riesgo de desastres a partir de identificar y concientizar la forma social en la que se construyen los riesgos. Es así que los

¹³ Ver el Artículo 59 de la Observación General N° 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Ecosoc).

PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS

servicios de este sector favorecen la resiliencia ante futuros riesgos de desastres, así como la igualdad de oportunidades y la movilidad social.

En suma, la identificación de los sectores que brindan bienes y servicios en favor del bienestar social es la base para la integración y participación de los sistemas de seguridad social en la gestión del riesgo de desastres. En conjunto, los sectores salud, agua potable y saneamiento, residuos, alojamiento y vivienda, desarrollo social, economía y educación, prestan servicios y brindan bienes que, a su vez, son necesidades de supervivencia y de recuperación de las personas y comunidades afectadas por desastres, al mismo tiempo que fortalecen la resiliencia en la región.

Por último, la cobertura efectiva de las necesidades inmediatas y de recuperación de la población afectada y en situación de vulnerabilidad se relaciona con el origen étnico, el género, la edad, la condición de discapacidad y de migración (interna e internacional) de las personas y familias. Es así que, al definir grupos prioritarios, es posible brindar el tipo de servicios y de bienes más adecuados e incidir en la accesibilidad, nivel de suficiencia, igualdad y no discriminación de la protección de la seguridad social.

Los desastres pueden empujar a las personas a la pobreza y, a su vez, las personas en situación de vulnerabilidad por pobreza están frecuentemente más expuestas al riesgo de desastres y enfrentan mayores dificultades para recuperarse de los impactos de los fenómenos peligrosos, por lo que el Protocolo de desastres para instituciones de Seguridad Social contribuye a las políticas de reducción de la pobreza en las Américas

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

4.2. Marcos legales

Los marcos legales son pilares para la integración y la participación efectiva de los sistemas de seguridad social en las estrategias nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres. Éstos facilitan la coordinación de los sistemas de seguridad con los múltiples sectores que, en conjunto, cubren las necesidades inmediatas y de recuperación de la población afectada y vulnerable. A su vez, son la base para la coordinación con los sistemas de protección civil y de gestión de riesgos.

Primero, los marcos legales determinan la responsabilidad del Estado de resguardar la vida y las condiciones básicas para la vida digna. Asimismo, establecen las obligaciones y las bases para la coordinación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno. Segundo, los marcos legales están referidos al derecho internacional y, por tanto, es conveniente que las estrategias para mitigar los impactos al bienestar de las personas ante desastres se centren en el sector de la seguridad social de cada país, suscrito a los compromisos internacionales.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, principal acuerdo internacional en el tema, establece en sus trece principios rectores que cada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres.¹⁴ Dicha responsabilidad es compartida por los gobiernos centrales, las autoridades nacionales y locales, y los sectores y actores nacionales pertinentes.

Es decir que la responsabilidad del Estado es, a su vez, compartida por los diferentes niveles de gobierno y por los sectores con

¹⁴ Véase principios rectores del Marco de Sendai, p. 13-14.

injerencia. Asimismo, los mecanismos de coordinación intra e intersectorial, y la participación de todas las instituciones del Estado (ejecutivas y legislativas) en los niveles nacional y local, son las bases para la gestión del riesgo de desastres.

La segunda de las cuatro prioridades del Marco de Sendai se

enfoca en el fortalecimiento de la gobernanza para la gestión de desastres mediante una mejor preparación y coordinación nacional. En esta prioridad se señala también la definición de objetivos, planes, competencias, directrices y coordinación intra e intersectorial, así como con la participación de los actores pertinentes.¹⁵

En este sentido, el Marco de Sendai traza las metas y objetivos para la reducción del riesgo de desastres, y es una referencia para todos los marcos legales nacionales y locales. Al igual que otros marcos de acción internacional, como la Agenda 2030, el Marco de Sendai no es vinculante. Sin embargo, se trata de un referente

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 establece que es responsabilidad primordial de los Estados prevenir y reducir el riesgo de desastres, así como promover la participación de toda la sociedad y de todas las instituciones públicas.

Las prioridades de acción del Marco de Sendai son:

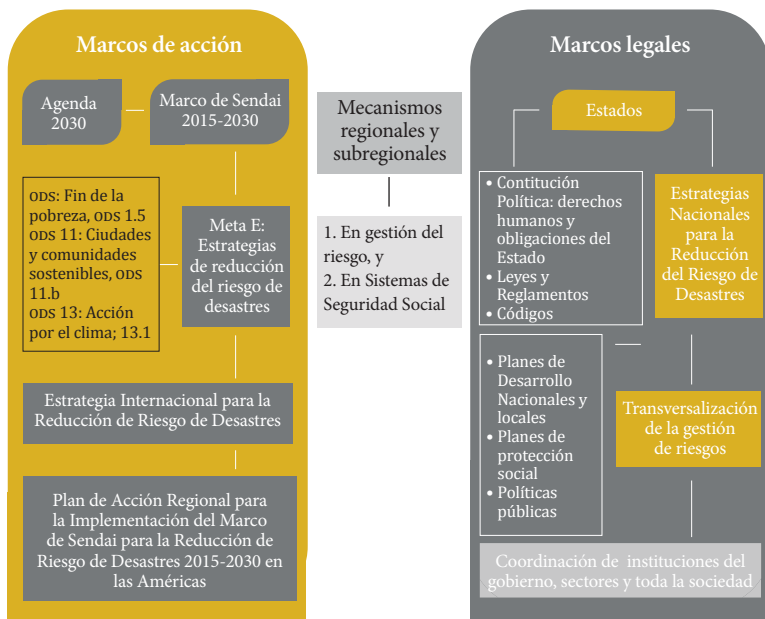
- 1) Comprender el riesgo de desastres*
- 2) Fortalecer la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres*
- 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia*
- 4) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y reconstruir y rehabilitar mejor.*

¹⁵ Véase la Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo del Marco de Sendai, p. 17.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

para la construcción y adecuación de los marcos legales necesarios para ampliar la protección de las personas afectadas y en situación de vulnerabilidad (véase Figura 3).

Figura 3. Bases para la reducción del riesgo de desastres



Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en la figura, el Estado, por medio de los principales instrumentos jurídicos —Constitución Política, leyes, reglamentos y códigos—, favorece la generación de estrategias nacionales para la reducción del riesgo de desastres y la transversalidad de la gestión del riesgo. En la medida que la responsabilidad del Estado sobre el resguardo de la vida y el bienestar frente a las catástrofes

por amenazas socio-naturales esté plasmada en la Constitución Política, se facilita la transversalización del riesgo y la generación de estrategias y políticas de reducción del riesgo de desastres.

Actualmente, es común que las constituciones políticas definan las atribuciones del presidente en funciones y de los congresos legislativos, así como el uso de los instrumentos jurídicos, en caso de situaciones de emergencia. El instrumento más difundido para este fin son las declaratorias de Estado de Excepción o de Estado

El riesgo de desastres está determinado de forma probabilística y se relaciona directamente con las condiciones de amenaza, exposición y vulnerabilidad de las personas y las comunidades, así como con la capacidad de las instituciones y la sociedad para gestionar y reducir tales riesgos y reforzar la resiliencia dentro de los marcos legales.

de Emergencia que, a pesar de su utilidad, gestionan el desastre una vez ocurrido, en lugar del riesgo de desastres. En tanto, se plantean las siguientes consideraciones.

1. Las responsabilidades constitucionales del resguardo de la vida deben estar vinculadas a la garantía del bienestar de las personas para una vida digna.
2. Actualmente, las declaratorias de los Estados de Excepción o de Estado de Emergencia se enfocan en el mantenimiento del orden social en conflictos armados, por lo cual se enfocan en la gestión post desastre.
3. Asimismo, las declaratorias de Estado de Excepción o de Emergencia priorizan los desastres de gran escala sobre los de pequeña escala.¹⁶

¹⁶ Enfocarse en desastres de gran escala favorece la desprotección de las personas y comunidades ante desastres que ocurren en pequeñas extensiones del territorio, que no activan las

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

Es así que, en términos constitucionales, el resguardo de la vida y del orden social recaen en el Poder Ejecutivo, que se apoya en el Legislativo mientras que en territorio se despliegan elementos de seguridad y protección civil. Sin embargo, es oportuno que la responsabilidad se amplíe a las instituciones de la seguridad social para que el resguardo a la vida incluya la protección del bienestar de las personas ante el riesgo de desastres. Y, a su vez, dicha protección se estandarice y armonice a nivel regional con base en las ramas de la seguridad social.

Las acciones de gestión del riesgo de desastres parten de diferentes pisos de impulso debido a las circunstancias y capacidades particulares de los Estados; no obstante, estos pisos pueden nivelarse por medio de las nueve ramas incluidas en la norma mínima de seguridad social del Convenio 102 de la OIT. Es así que no sólo se trata de adecuar los marcos legales para facilitar la coordinación multisectorial, sino de establecer una estructura básica para

Es recomendable que las estrategias nacionales para la reducción del riesgo de desastres y la transversalidad de la gestión del riesgo se aproximen a las nueve ramas de seguridad social planteadas en la norma mínima. Esto con la finalidad de estandarizar y armonizar la protección, con base en los apartados ratificados en el Convenio 102 de la OIT por los Estados parte.

la protección ante el riesgo de desastres. Se tienen experiencias regionales en las que los ministerios de desarrollo social están al frente de las políticas sociales en caso de desastres, pero poco participan las institu-

declaratorias de Estado de Emergencia. Para más información, véanse las recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores mundiales para las metas mundiales del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, y sobre el seguimiento y la puesta en marcha de los indicadores. ONU, Reporte A/71/644, 2016.

ciones del seguro social o de esquemas contributivos, por lo que la recuperación del bienestar puede variar aún más de país a país. La asistencia social varía según las voluntades políticas y prioridades de los gobiernos en turno, es decir, no garantiza el acceso a un bloque de prestaciones, contrario a la seguridad social que descansa en las normas mínimas establecidas en el marco del derecho público internacional.

En resumen, los marcos legales favorecen la comunicación y la complementariedad de las funciones de los sectores, instituciones e instancias del Estado. Por un lado, definen las obligaciones y atribuciones de cada uno; por el otro, establecen los términos para la activación e instrumentación de planes, programas y protocolos que definen el formato de la participación, la toma de decisiones y la temporalidad de las intervenciones. Toda medida de acción efectiva para la gestión del riesgo de desastres requiere de bases jurídicas, así como de los convenios y marcos de acción internacionales que faciliten la coordinación, favorezcan los canales de comunicación y brinden certidumbre.

5. FORTALECIENDO LA RESILIENCIA ANTE EL RIESGO DE DESASTRES. GUÍA PARA LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

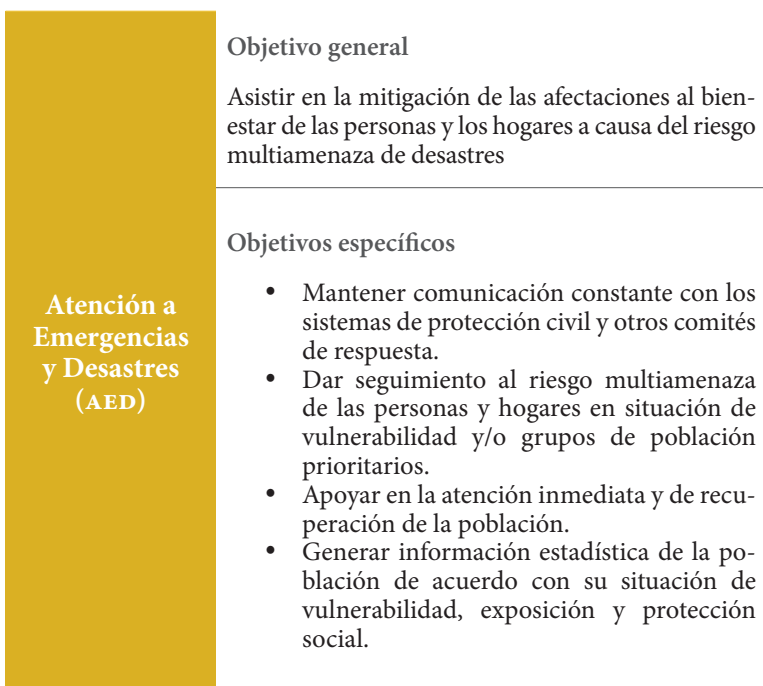
La siguiente guía está comprendida por dos secciones principales. La primera se enfoca en los lineamientos primordiales para la coordinación de los sistemas de seguridad social con otros sectores, con los sistemas nacionales de protección civil y los sistemas de gestión de riesgos. La segunda se centra en la coordinación entre las instituciones de seguridad social por medio de la continuidad de operaciones en situaciones de desastres multiamenaza, con la finalidad de garantizar los beneficios a las personas afiliadas.

5.1 Área de Atención a Emergencias y Desastres

La base común de ambas secciones de la guía es la *especialización en la atención a emergencias y desastres en las instituciones de la seguridad social*. En la actualidad, pocas instituciones del ramo cuentan con un área de atención a fenómenos peligrosos que pueden o no provocar una disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad, o de la propia institución. En las Américas, las instituciones de seguridad social que prestan directamente servicios de salud son las que más han desarrollado áreas especializadas en la atención en emergencias. Por lo que se propone la siguiente Área de Atención a Emergencias y Desastres (AED).

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

Figura 4. AED en instituciones de seguridad social



Fuente: Elaboración propia.

Es recomendable que los sistemas de seguridad social en las Américas rediseñen sus áreas y estructura organizacional para hacer frente a los desastres; esto porque los riesgos sociales también están vinculados a las amenazas socio-naturales. Los eventos meteorológicos extremos y el cambio climático apuntan hacia la urgencia de ampliar la comprensión y atención de todos los tipos de riesgos sociales, así como de los desastres frecuentes y poco frecuentes que impactan el bienestar social.

5.1.1 Bases para la definición de las funciones principales

La definición de las funciones principales del AED corresponde a las propias instituciones de seguridad social, al considerar, siempre, la situación nacional y local de la gestión del riesgo de desastres. No obstante, es esencial que tales funciones sean definidas bajo un criterio rector: facilitar la atención de las personas afectadas y en situación de vulnerabilidad ante emergencias y desastres.

A continuación, se plantean las bases para la definición de las funciones del AED.

Los alcances del AED responden a su función primordial, que es facilitar la atención a las personas afectadas y en situaciones de vulnerabilidad ante emergencias y desastres.

1. Se enfoca en el desarrollo de medidas y herramientas para mantener el acceso a los servicios a las personas afiliada y sus beneficiarios en todo momento, por ejemplo, por medio de planes para la continuidad de operaciones.
2. Se enfoca en la asistencia a las condiciones de vulnerabilidad social y las posibles afectaciones al bienestar personal y de los hogares ante el riesgo multiamenaza de desastres.
3. Se trata de una oficina de enlace y comunicación con los sistemas de protección civil, de gestión del riesgo, que incluye los Centros de Operación de Emergencias (COE)¹⁷ y sectores estratégicos para la protección del bienestar de las

¹⁷ También llamados Comités de Operaciones de Emergencia. Se trata de un componente clave de los sistemas nacionales para emergencias y desastres; son responsables de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta, entre diferentes niveles, jurisdicciones y funciones de instituciones involucradas en la respuesta a emergencias y desastres. Véase Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, *Manual sobre organización y funcionamiento para Centros de Operaciones de Emergencias*, 2009.

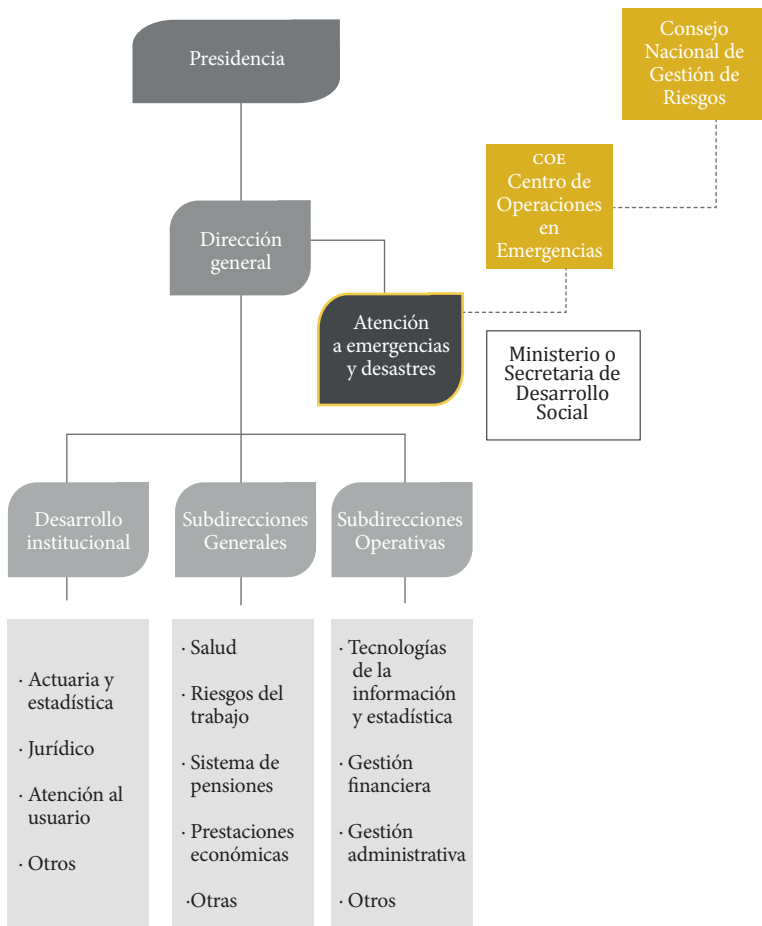
personas, así como de monitoreo y análisis de riesgos y grupos en situación de vulnerabilidad.

En tanto, se proponen las siguientes funciones principales del AED, que han de ser reforzadas y adecuadas según las circunstancias y capacidades particulares de los sistemas de seguridad social en cada país de las Américas.

- Contribuir a la resiliencia nacional y local ante el riesgo de desastres.
- Colaborar y acompañar a los sistemas de protección civil y de gestión de riesgos.
- Desarrollar planes de preparación ante emergencias y desastres.
- Realizar análisis de riesgo en la materia de su competencia.
- Orientar y colaborar con los sectores estratégicos que brindan servicios y bienes de primera necesidad para las personas afectadas y en situaciones de vulnerabilidad.
- Ser enlace entre las instituciones encargadas del monitoreo de amenazas y los sectores estratégicos para proteger el bienestar de las personas.
- Promover programas e instrumentos que prioricen grupos de población en situación de vulnerabilidad.
- Dar seguimiento a la atención de las personas afectadas y en situaciones de vulnerabilidad.

5.1.2 Estructura organizacional

Figura 5. Propuesta de estructura organizacional del AED en instituciones de seguridad social



Fuente: Elaboración propia.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

En la Figura 5 puede verse una propuesta de estructura organizativa del AED en instituciones de seguridad social. Se observan tres áreas generales de las instituciones: desarrollo institucional, subdirecciones generales y subdirecciones operativas. La figura no muestra la complejidad y diversidad de los sistemas en la región, pero sintetiza las funciones generales de cada una de ellas.

El AED está planteado como una extensión de la dirección general, con la finalidad de que tenga la capacidad de gestionar los riesgos en el interior de la institución, es decir, para que ésta continúe operando en situaciones de emergencias y desastres por medio de estrategias y planes multiamenaza. A su vez, como extensión de la dirección general, puede coordinarse con otros sectores e instituciones, principalmente en la etapa de recuperación.

La mayoría de las instituciones encargadas de la seguridad social en la región son Institutos, Cajas o Juntas, es decir, no tienen las atribuciones de los Ministerios o Secretarías de Estado para participar de manera directa en los COE, sino que requieren de invitación a las sesiones de estos centros.

La participación del AED en el COE, mediada por los ministerios sociales, favorece la elaboración de planes conjuntos de protección social de los diferentes esquemas, contributivos y solidarios.

Es así que el AED tiene funciones de comunicación y enlace con los COE que con regularidad ejecutan los planes de respuesta ante desastres. Dicha comunicación y este enlace se realizan por medio de los ministerios sociales, que en situaciones de desastres encabezan los planes y programas sociales de respuesta y recuperación.

Figura 6. Propuesta de estructura organizacional interna del AED



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 6 muestra cuatro áreas básicas del funcionamiento del AED. Una encargada de investigación y proyectos de riesgos socioambientales, enfocada en el estudio multiamenaza (interna y externa a la institución)¹⁸; otra, dedicada a la identificación y monitoreo de riesgos institucionales, así como al desarrollo y actualización de planes de mitigación; además de un área de informática y estadística, y otra de enlace y comunicación.

¹⁸ Las amenazas internas provienen del (o se producen en) el interior de un establecimiento, afectando a las personas, las instalaciones y el funcionamiento de la unidad (por ejemplo, incendios o explosiones), mientras que las amenazas externas ocurren fuera de la unidad, por ejemplo, las de origen natural, como sismos o tormentas tropicales.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

La finalidad de conjugar estas cuatro áreas es que el AED sea un área especializada. Más allá de enfocarse en el desarrollo de medidas de protección civil en sus instalaciones, es pertinente que las instituciones de seguridad social se especialicen en los múltiples riesgos sociales, incluidas las contingencias socioambientales, para facilitar su coordinación con otros sectores.

5.2. Coordinación intersectorial

La participación de los sistemas de seguridad social en la gestión del riesgo de desastres implica su coordinación con los sistemas de protección civil, de gestión de riesgos y de otros sectores estratégicos. A su vez, su coordinación descansa en la generación, actualización e intercambio de información del riesgo de desastres enfocado en los grupos en situación de vulnerabilidad.

Diagrama 1. Coordinación intersectorial para la gestión del riesgo de desastres



Fuente: Elaboración propia.

5.2.1. Información y tipos

Los sistemas de seguridad social cuentan con valiosa información para la gestión del riesgo de desastres. Por ejemplo, los registros de las personas afiliadas y beneficiarias son de utilidad para identificar la situación de protección social de la población. Esto es así porque la resiliencia ante el riesgo de desastres se fortalece por

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

medio de las redes de protección social que favorecen la recuperación de las personas afectadas, además de evitar que las personas en situación de vulnerabilidad caigan en pobreza.

Estos registros de las personas afiliadas y beneficiarias permiten responder cuántas son, qué proporción de la población representan, qué tipo de transferencias y/o servicios reciben, o cuál es la vigencia de su afiliación y/o beneficios.

Toda esta información es de utilidad en las distintas etapas de gestión del riesgo de desastres, por ejemplo, en la etapa de recuperación, en la que es indispensable asistir las necesidades de la población afectada para el restablecimiento de su bienestar. Los registros administrativos de los sistemas de seguridad social facilitan la asignación y distribución de las transferencias y servicios a quienes han perdido más en proporción de su riqueza y tienen menor capacidad para hacer frente a las pérdidas de sus medios de vida.

En la actualidad, los sistemas de seguridad social de la región están fragmentados en esquemas contributivos y solidarios,¹⁹ lo que dificulta la recopilación conjunta del padrón de las personas afiliadas y beneficiarias. Independiente del esquema, la protección social

Es conveniente conjuntar y homologar los padrones de afiliados y beneficiarios de los sistemas de seguridad social, independientemente de los esquemas de financiación. La definición de códigos y claves únicas en las bases de datos facilita esta labor.

ante el riesgo de desastres implica garantizar el resguardo de la vida y del bienestar personal y familiar a toda la población, sin condicionamientos por su situación laboral.

¹⁹ A su vez, los sistemas de seguridad social en la región han desarrollado prestaciones adaptadas bajo ambos esquemas, contributivos y solidarios. Para más información, véase CISS, *Informe de Seguridad Social y Bienestar en las Américas*, Ciudad de México, 2020.

PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS

Por otro lado, los registros administrativos nos permiten conocer las características socioeconómicas del padrón de personas afiliadas y beneficiarias. La información más detallada facilita que la protección social sea oportuna y suficiente, además de otros posibles beneficios económicos de la focalización. Por ejemplo, la información socioeconómica contribuye a identificar grupos de población en situación de vulnerabilidad, por lo que se recomiendan considerar los siguientes elementos básicos de información.

Cuadro 1. Elementos básicos de información para los registros administrativos

Información general
Código de afiliación/beneficiario
Código del tipo de beneficio/programa
Vigencia del beneficio/programa
Información personal
Dirección
Cédula de identificación personal
Género
Edad
Profesión
Información socioeconómica
Condiciones de la vivienda
Atención y servicios médicos
Padecimientos crónicos/congénitos
Número de integrantes del hogar
Dependientes económicos
Personas con discapacidad en el hogar
Personas en edad escolar
Condición étnica
Condición migratoria

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

El Cuadro 1 hace referencia a nueve elementos básicos de información sobre las características socioeconómicas de las personas afiliadas y beneficiarias, además de información general y personal. La recopilación y el manejo de los tres tipos de información favorecen la atención de las necesidades de la población a nivel de grupos en situación de vulnerabilidad por condición de género, etnicidad, racialidad, edad, discapacidad y migración.

El manejo de los registros administrativos de la seguridad social posibilita la cartografía social del riesgo, es decir, la identificación de personas y hogares expuestos y vulnerables a multiamenaza.

5.2.2. *Protección de datos personales*

El uso de la información contenida en los registros administrativos de los sistemas de seguridad social deberá realizarse con estricto apego a la protección de datos personales. En las Américas se carece de convenios y tratados regionales en la materia, sin embargo, los países han avanzado en el establecimiento de responsabilidades en sus legislaciones nacionales. De igual forma, algunos países de la región presentan avances en la protección de los datos para actividades sectoriales, por ejemplo, en salud.²⁰

El artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra injerencias arbitrarias a su intimidad. En

²⁰ Véase el caso del reglamento sobre la implementación, sostenibilidad y tratamiento de los datos contenidos en el Expediente Digital Único en Salud (EDUS) de la Caja Costarricense del Seguro Social, en el que se establecen derechos y obligaciones de la persona titular de los datos, de los profesionales de la salud, de la institución y de las personas técnicas que dan tratamiento a los datos. Disponible en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85915&nValor3=111286&strTipM=TC

PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS

la actualidad esto implica, interpretado de manera amplia, la protección de la privacidad digital. El tratamiento de los datos personales debe sujetarse al consentimiento de su titular, además de velar por la protección y su buen uso bajo los siguientes principios generales.

Cuadro 2. Principios generales para la protección de datos

Legalidad	Los datos personales se recaban y tratan de manera lícita con apego a la normatividad nacional y regional, bajo el consentimiento del titular de los datos.
Limitación de la finalidad	Los datos personales son recopilados con fines determinados y explícitos, por lo que no pueden ser tratados para otros fines o en otros periodos.
Minimización de datos	La recopilación de datos personales es adecuada, pertinente y limitada a los fines para los que se procesan.
Exactitud	Los datos personales son completos, exactos y garantizan la certeza de la información, por lo que el responsable los actualiza y rectifica.
Limitación de almacenamiento	Los datos personales se conservan únicamente durante el periodo necesario según los fines de su tratamiento.
Integridad y confidencialidad	Los responsables preservan la integridad y protección de los datos con la finalidad de impedir su acceso y uso no autorizado.

Fuente: Con base en el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

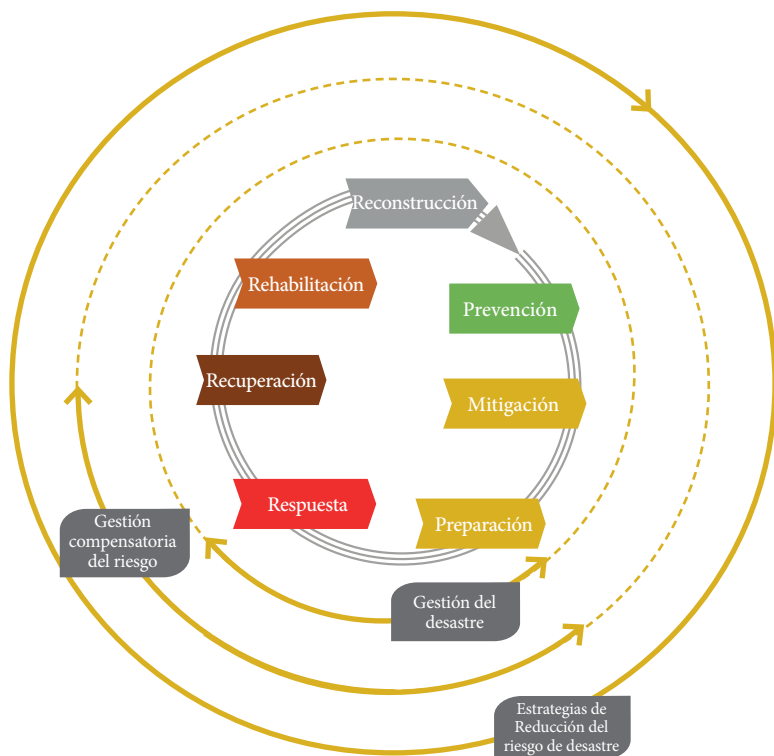
Además de los principios planteados en el Cuadro 2, la recopilación y tratamiento de los datos personales debe apegarse a la normativa de cada país. El cumplimiento de los lineamientos nacionales en la materia brinda certeza en las prácticas de intercambio de datos personales e información entre instituciones, práctica que ha de realizarse siempre con la finalidad última de respetar y garantizar el bienestar de las personas.

5.2.3. Etapas de gestión

El diseño e instrumentación de las políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres implica atender las distintas etapas de gestión. Las acciones que han de realizarse en cada una de ellas —prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación, rehabilitación, reconstrucción— requieren continuas aproximaciones para transitar del anterior paradigma centrado en la gestión de desastres a otro en que se priorice la gestión del riesgo de desastres, como se muestra en el diagrama siguiente.

PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS

Diagrama 2. Etapas de gestión hacia la reducción del riesgo de desastres



Fuente: Elaboración propia.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

En el Diagrama 2 se observa que la gestión del desastre está centrada en la etapa de respuesta y preparación. En un principio, los marcos de acción, los sistemas de protección civil y las instituciones de primera respuesta priorizaron la gestión del desastre; sin embargo, las experiencias regionales e internacionales han apuntado hacia la necesidad de gestionar los riesgos con la finalidad de promover la reducción de los impactos adversos multiamenaza.

En tanto, las estrategias de reducción del riesgo de desastres consideran una serie de acciones para cada una de las etapas de la gestión. Las principales diferencias entre la gestión y la reducción del riesgo es que esta última abarca el análisis multiamenaza, propio de la etapa de mitigación. La identificación de la multiamenaza posibilita la adecuación de los planes de mitigación para reducir los impactos de las amenazas materializados en fenómenos peligrosos.

Los sistemas de seguridad social promueven las redes de protección, que son instrumentos para la gestión del riesgo que no es posible reducir, también llamada gestión compensatoria del riesgo, como se muestra en el Diagrama 2. Si bien la estrategia de reducción del riesgo abarca cada una de las etapas, en el caso de la gestión del riesgo que no es posible reducir tienen especial relevancia las etapas de 1) preparación, 2) respuesta y 3) recuperación.

El protocolo de desastres pone especial atención en la etapa de recuperación, periodo en el que las personas afectadas y en situación de vulnerabilidad están más desprotegidas a causa de la retirada de la asistencia humanitaria (nacional e internacional), una vez culminada la etapa de respuesta. A continuación, se presentan los objetivos generales y específicos de los sistemas de seguridad social en cada una de las etapas de gestión, en armonía con el Marco de Sendai.

PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS

Cuadro 3. Objetivos de los sistemas de seguridad social por etapas de gestión del riesgo de desastres

Etapa de gestión del riesgo	Definición*	Sistemas de seguridad social	
		Objetivos generales	Objetivos específicos
Prevención	Actividades y medidas encaminadas a evitar los riesgos de desastres existentes y nuevos.	Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y exposición de la población ante el riesgo de desastres.	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar transferencias y servicios, en condiciones de normalidad, a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. • Implementar estrategias para universalizar la protección de la seguridad social.
Mitigación	Disminución o reducción al mínimo de los efectos adversos de un suceso peligroso.	Contribuir a la reducción de la magnitud y la gravedad de los efectos adversos de los sucesos peligrosos.	<ul style="list-style-type: none"> • Colaborar en la identificación de las amenazas socio-naturales en el territorio. • Analizar los posibles efectos adversos a la población por tipo de amenaza socio-natural en contraste con los programas vigentes de transferencias y servicios.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

Etapa de gestión del riesgo	Definición*	Sistemas de seguridad social	
		Objetivos generales	Objetivos específicos
Preparación	Conocimientos y capacidades que desarrollan los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o presentes.	Colaborar con medidas y programas dirigidos a prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o presentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer arreglos jurídico-institucionales para programas en colaboración. • Generar instrumentos emergentes para garantizar la protección social en caso de afectación a vías de comunicación. • Generar salas de situación. • Elaborar programas de continuidad de operaciones ante emergencias y desastres. • Determinar y acondicionar sedes alternas.
Respuesta	Medidas adoptadas directamente antes, durante o inmediatamente después de un desastre, con el fin de salvar vidas, reducir los impactos en la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.	Contribuir en la focalización en las personas afectadas y vulnerables después de un desastre.	<ul style="list-style-type: none"> • Colaborar en la identificación de las personas afectadas por sucesos peligrosos y que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES
 DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS

Etapa de gestión del riesgo	Definición*	Sistemas de seguridad social	
		Objetivos generales	Objetivos específicos
Recuperación	Restablecimiento o mejora de la salud, los medios de vida, los bienes y los sistemas y actividades económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de una comunidad o sociedad afectada por un desastre. De acuerdo con los principios del desarrollo sostenible y de “reconstruir mejor”, con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro.	Contribuir al restablecimiento del bienestar de la población y las comunidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la continuidad de las transferencias y servicios a las personas afiliadas y beneficiarias. • Ampliar la cobertura de la protección a personas afectadas y en situación de vulnerabilidad. • Incrementar el nivel de protección de forma suficiente (en cantidad y temporalidad) con base en las necesidades básicas a partir de los impactos del suceso peligroso.
Rehabilitación	Restablecimiento de los servicios e instalaciones básicos para el funcionamiento de una comunidad o sociedad afectada por un desastre.	Apoyar el restablecimiento de los servicios básicos en el nivel comunitario.	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañar a los sectores responsables de los servicios básicos para el restablecimiento del bienestar social. • Identificar a la población y grupos en situación de vulnerabilidad y exposición ante nuevos riesgos.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

Etapa de gestión del riesgo	Definición*	Sistemas de seguridad social	
		Objetivos generales	Objetivos específicos
Reconstrucción	Reedificación a mediano y largo plazos y restauración sostenible de infraestructuras vitales resilientes, servicios, viviendas, instalaciones y medios de vida necesarios para el pleno funcionamiento de una comunidad o sociedad afectadas por un desastre, siguiendo los principios del desarrollo sostenible y de “reconstruir mejor”, con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro.	Colaborar en los planes de reedificación de las instalaciones de los sistemas de seguridad social, principalmente de salud.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar necesidades en infraestructura vital para la atención a la salud en zonas propensas a desastres. • Implementar programas de mejoramiento de las instalaciones de diversos servicios de protección social, con énfasis en zonas propensas a desastres.

Fuente: Elaboración propia.

* ONU, “Reporte A/71/644. Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores mundiales para las metas mundiales del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y sobre el seguimiento y la puesta en marcha de los indicadores”, 2016.

Los objetivos que se muestran en el Cuadro 3 facilitan el establecimiento de acciones concretas para la integración y participación de los sistemas de seguridad social en las estrategias de reducción del riesgo de desastres por etapas de gestión, con énfasis en la preparación, la respuesta y la recuperación. Asimismo, sirve de guía para identificar el nivel de especialización actual en materia de gestión del riesgo de las instituciones encargadas de la seguridad social, así como en la definición de las acciones del AED.

5.2.3.1. Modelo expansivo de la seguridad social ante el riesgo de desastres

Los sistemas de seguridad social en las Américas están integrados por dos esquemas principales: el seguro social y las políticas de asistencia social. El primero corresponde al esquema contributivo y el segundo al esquema solidario, regularmente dirigido a personas en situación de pobreza y que no tienen una condición laboral formal. Ambos esquemas tienden a presentar diferentes niveles de aseguramiento y de cobertura. Para muestra, el seguro social se sustenta en la norma mínima de seguridad social que plantea nueve ramas de protección; en cambio, las políticas de asistencia social regularmente están dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad, pobreza y extrema pobreza, que pueden o no retomar el piso mínimo de protección social.²¹ Ambos esquemas convergen ante contingencias socioambientales, y al hacerlo, se desarrollan la capacidad de gestión de los riesgos.

En tanto, el modelo expansivo de la seguridad social tiene como núcleo el aseguramiento e incluye las políticas de asistencia social para incrementar y adaptar el nivel de protección. Este modelo retoma la complementariedad que la protección social puede desempeñar para responder en situaciones de desastres, planteada por Banco Mundial,²² y desarrollada por la Universidad de Oxford.²³ Se basa en la propuesta de protección de la CISS, que se fundamenta en el derecho humano a la seguridad social.

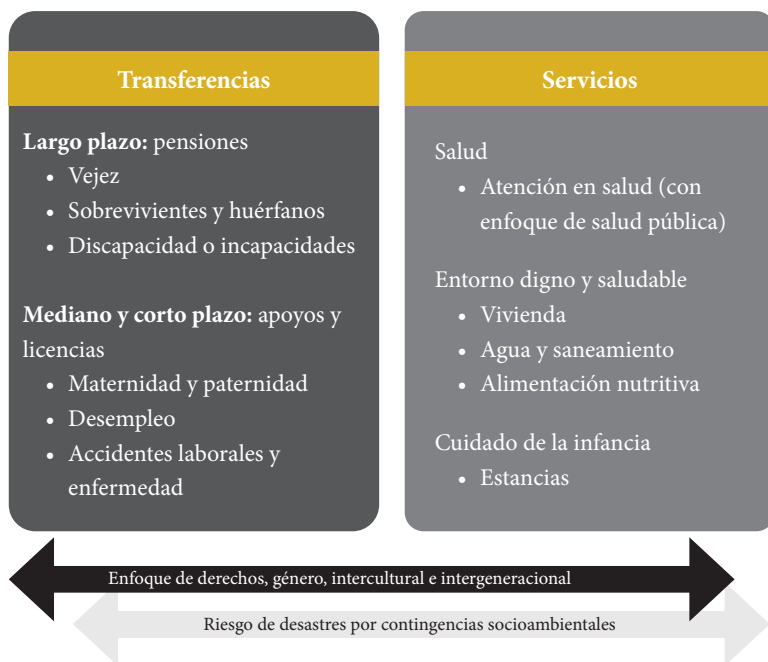
²¹ Hace referencia a la atención esencial en salud, seguridad mínima de ingresos y servicios sociales indispensables para vivir dignamente. Para mayor información véase la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (num. 202).

²² Para más información, véase R. Vakis, *Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection*, Banco Mundial, Washington D.C., 2006.

²³ Para más información, véase Oxford Policy Management, *Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Literature Review*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

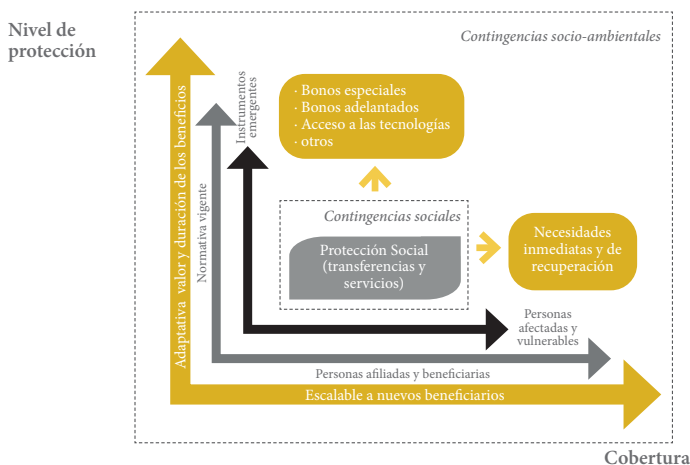
Cuadro 4. Propuesta de seguridad social



Fuente: Adaptación propia con base en M. Sánchez-Belmont, M., Ramírez y F. Romero, *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*, CISS, Ciudad de México, 2019.

El Cuadro 4 muestra un conjunto de transferencias y servicios —con base en el Convenio 102 de la OIT y la Observación General N°19 de la Ecosoc— para asegurar la protección a los individuos y a las colectividades ante contingencias y riesgos sociales que merman el bienestar personal y social. Este conjunto de transferencias y servicios posibilita la protección ante el riesgo de desastres por medio de su adaptación en términos del nivel de protección y de cobertura, como se observa en el gráfico siguiente.

Gráfico 1. Expansión de la seguridad social frente
la recuperación de los desastres



Fuente: Elaboración propia, con base en OIT, “Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa”, Ginebra, 2011; y Oxford Policy Management, “Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean, Theoretical Framework and Literature Review”, 2016.

En el Gráfico 1 se observa que la protección social en caso de contingencias socioambientales se expande horizontalmente para ampliar la cobertura a nuevos beneficiarios, y verticalmente para adecuar el tipo y nivel de protección según las necesidades que se originan a raíz de los efectos adversos de los desastres. Por ello, el modelo expansivo de la seguridad social debe responder cuáles son las nuevas personas beneficiarias de transferencias y servicios en situaciones de desastre; qué necesidades tienen las personas a quienes se amplía la cobertura, y qué instrumentos de la política social facilitan la ampliación y adecuación de la protección.

Con base en la propuesta de protección, la expansión horizontal de la cobertura en caso de desastres se centra en las personas afectadas y en situación de vulnerabilidad por condición de

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

vejez o de dependencia —como niños y niñas, personas con discapacidad y mujeres embarazadas—, y la expansión vertical (de la suficiencia y la temporalidad) está directamente relacionada con las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad previamente identificados. Por ejemplo, las personas mayores, los niños y las niñas, y las personas con discapacidad, necesitan de transferencias y servicios en el largo plazo para recuperar su bienestar ante los impactos de los desastres y evitar condiciones de pobreza, a diferencia de las mujeres embarazadas, para quienes la protección está acotada a un periodo más corto.²⁴

La focalización en las personas en situación de vulnerabilidad, e identificadas por grupos sociales, se debe a que son quienes reciben los impactos desproporcionados de los desastres. El modelo expansivo de la seguridad social es efectivo para la reducción del riesgo de desastres a partir de identificar a las personas expuestas y vulnerables a amenazas, con la finalidad de desplegar medidas de protección oportunas y suficientes para que las personas recuperen su bienestar con base en la integridad y dignidad humana, que no es sinónimo de paliar las condiciones de pobreza.

En las Américas se tienen experiencias semejantes a dicho modelo expansivo, con resultados positivos y áreas de oportunidad. En Ecuador, República Dominicana, Perú, Haití, Guatemala y El Salvador se han adoptado medidas de protección social en caso de desastres,²⁵ lo cual representa un ventajoso cúmulo de conocimientos y posibilidades para la cooperación regional. Para muestra, en la actualidad, los modelos de gestión del riesgo integran cada vez más a actores institucionales a cargo de funciones

²⁴ Sin omitir la ampliación de la protección social al bebé, a partir del parto.

²⁵ Véase la serie de documentos de la Oxford Policy Management sobre protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe, 2016.

primordiales para la recuperación social ante desastres, lo que permite correr la gestión del riesgo de lo técnico y especializado hacia lo integral y multisectorial.²⁶

El modelo expansivo de la seguridad social se centra en las etapas de preparación, respuesta y recuperación. Al principio de una emergencia es común que las instancias de primera respuesta y la sociedad brinden asistencia humanitaria y cubran las necesidades básicas e inmediatas de la población afectada. En un segundo momento, la población afectada y en situación de vulnerabilidad, que ha perdido total o parcialmente sus medios de subsistencia, necesita de las redes de protección para recuperar su bienestar y el de sus familias. Es así que el modelo expansivo se despliega en la etapa de recuperación, para lo cual se necesitan de acciones previas en las etapas de preparación y respuesta que faciliten la coordinación multisectorial y la adaptación de los diferentes esquemas de protección para cubrir de manera suficiente y oportuna las necesidades de la población.²⁷

El modelo expansivo de la seguridad social está basado, en primer lugar, en la garantía de la protección del bienestar, para lo que se apoya en la política social a fin de ampliar la cobertura a nuevos beneficiarios (personas afectadas y en situación de vulnerabilidad), y en segundo lugar, en el incremento del nivel de protección, apoyado en instrumentos emergentes previamente planeados, como bonos temporales focalizados.

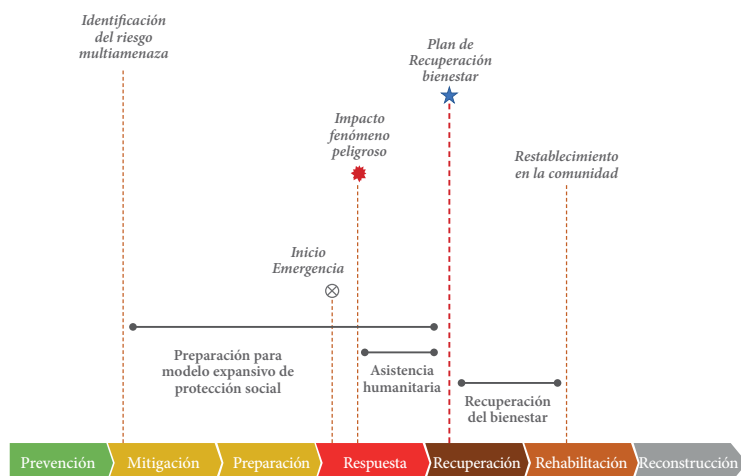
²⁶ Para mayor información véase el Manual del Comité de Operaciones de Emergencias de Ecuador, versión del 2017. En esta última actualización se enfatiza la labor de coordinación de los COE y la conformación de mesas técnicas en las que participan sectores estratégicos como son agua, salud, educación y muchos más, que no forman parte de las instituciones de primera respuesta, y que su participación es esencial para la elaboración de planes de recuperación del bienestar social. Disponible en <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/manual-del-comite-de-operaciones-de-emergencia/>, consultado en octubre de 2020.

²⁷ El Protocolo Nacional de Actuación para la Protección Social Frente a Choques Climáticos de República Dominicana, 2018, es un referente obligado para el planteamiento de estrategias regionales para la recuperación de las personas impactadas por desastres, con la finalidad de que evitar que caigan en pobreza.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

Finalmente, el análisis multiamenaza del riesgo es un pilar del modelo expansivo de la seguridad social que facilita la identificación de las personas para quienes se amplía la cobertura y el nivel de protección, además de facilitar la identificación del conjunto de necesidades a cubrir, que es esencial para la elaboración de los planes de recuperación del bienestar. Es así que, los atlas y mapas comunitarios del riesgo son herramientas útiles para la prevención, y recuperación, al considerar el tipo de amenaza, magnitud, severidad y afectaciones. En este sentido, la preparación del modelo expansivo comienza en la etapa de mitigación, centrada en reducir al mínimo los efectos adversos de cada uno de los sucesos peligrosos, y se prolonga hasta la etapa de respuesta y recuperación por medio de la implementación de un plan dirigido a recuperar el bienestar de las personas, como se observa en la figura siguiente.

Figura 2. Preparación para el modelo expansivo por etapas de gestión*



Fuente: Elaboración propia.

*Hace referencia a multiamenazas que pueden preverse por medio de sistemas de alerta temprana (SAT); por ejemplo, sismos, tormentas tropicales o inundaciones.

La Figura 2 muestra que la preparación del modelo expansivo de la seguridad social se materializa en un plan específico de recuperación del bienestar, que tiene como finalidad restablecer o mejorar los medios de vida, la salud y sistemas ambientales. Es decir, un plan para fortalecer la resiliencia social y económica de las personas. Durante la emergencia suscitada por el desastre, la asistencia humanitaria brinda resguardo para la supervivencia, pero después de retirarse este apoyo las personas y sus familias afectadas y en situación de vulnerabilidad quedan desprotegidas. Es así que los gobierno en sus diferentes niveles, autoridades, sectores, organizaciones, comunidades y personas deben estar preparados para responder ante fenómenos peligrosos, y el Estado es clave en promover, coordinar, planear y facilitar que las personas se recuperen de las pérdidas e impactos de los desastres.

5.2.3.2. Preparación del Plan de Recuperación

El Plan de Recuperación se basa en el sistema de alerta temprana a cargo de protección civil y de los sistemas de gestión de riesgos, por lo que requiere de la coordinación de la seguridad social con estos sectores. En ese sentido, la preparación del plan implica gestionar tres ámbitos de información y comunicación fundamentales.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS




Cuadro 5. Elementos básicos de comunicación multisectorial para el Plan de Recuperación

Ámbitos	Finalidad
Códigos de alertas multiamenaza	Identificar condiciones de peligro, además de los protocolos de acción activados por las instituciones de primera respuesta con el sistema de alertas
Sistemas responsables del monitoreo de amenazas	Establecer métodos de comunicación directa y en tiempo real con los sistemas responsables del monitoreo de amenazas para la identificación de fenómenos peligrosos próximos
COE	Establecer canales de comunicación con base en la legislación vigente sobre los informes de daños y afectaciones, así como los planes de respuesta ante desastres a cargo de los COE

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 5 se observa que es esencial conocer el significado de los códigos de alerta multiamenaza, así como las condiciones de peligro que corresponden a cada uno de éstos. En general, los SAT definen el nivel de alerta con base en tres colores.

Cuadro 6. Niveles de alerta

Nivel de alerta	Condiciones
	Cambios en las señales de peligro
	Posibilidad de una emergencia próxima
	Impacto de un fenómeno peligroso que representa un desastre inminente

Fuente: Elaboración propia.

PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS

El manejo de los códigos y niveles de alerta de los SAT facilita la identificación de condiciones de peligro por tipo de amenaza y, por ende, la preparación, avance y ejecución del Plan de Recuperación. Es así que los sistemas de seguridad social, por medio del AED, deberán contar con sistemas internos de alertas que consideren los niveles de alerta de los SAT y que guíen la activación y ejecución del Plan de Recuperación.

Cuadro 7. Sistema interno de alertas

Nivel de alerta	Declaratoria	Plan de Recuperación
Preventiva	Se declara a partir de que se detecta la posibilidad de una emergencia próxima	Avances en la identificación de hogares y comunidades expuestas al riesgo de desastres
Crítica	Se declara a partir del impacto de un fenómeno peligroso que genera disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad	Proyección de las necesidades de personas y hogares, a partir de los efectos adversos del desastre
Resolutiva	Se declara a partir del cese de la asistencia humanitaria y de la etapa de respuesta por parte de protección civil u otra institución del sistema de gestión de riesgos	Ejecución del Plan de Recuperación. Implica la coordinación multisectorial

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 7 se observan tres niveles de alerta del sistema interno del AED. La preventiva es declarada a partir de que protección civil o

La preparación del Plan de Recuperación comienza con la alerta de fenómenos peligrosos próximos, en el caso de amenazas previsibles por medio de sistemas de alerta temprana, o con la alerta del impacto de un fenómeno peligroso.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

la institución responsable del SAT detecta la posibilidad de una emergencia próxima. Posteriormente, la alerta crítica se declara en el momento del impacto del fenómeno que conlleva a disrupciones graves en el funcionamiento de una comunidad o sociedad. Es en este periodo que se proyectan las necesidades de recuperación del bienestar de los hogares y las comunidades. Finalmente, la alerta resolutive es declarada a partir del cese de la asistencia humanitaria de carácter voluntario, y se centra en la ejecución del Plan de Recuperación. El sistema interno de alertas es de utilidad para el establecimiento de las acciones del AED. A continuación, se presentan las bases de la preparación del AED para la gestión del riesgo de desastres.

Preparación del AED

A partir de que Protección Civil o la institución con autoridad correspondiente declara la alerta por la proximidad del fenómeno peligroso, el AED declara el *periodo preventivo*, en el que se prioriza el monitoreo de la amenaza y la preparación para identificar hogares y comunidades en riesgo con base en los registros administrativos de los afiliados y beneficiarios (revisar el apartado 5.2.1. Información y tipos).

En el momento en que el fenómeno peligroso impacta en el territorio y la autoridad responsable del SAT emite la alerta máxima, el AED declara *periodo crítico*. En el caso de los fenómenos peligrosos que no son previsibles, el AED emite su alerta crítica sin el periodo preventivo. Durante este periodo, el AED prioriza el análisis de la población afectada con base en los reportes oficiales preliminares y finales disponibles sobre el impacto del fenómeno peligroso. Es durante este periodo que el modelo expansivo se

adecúa a la coyuntura de emergencia para derivar en un Plan de Recuperación, que debe tomar en cuenta la magnitud y severidad del fenómeno en diferentes áreas principales:

1. **Población:** personas afectadas, heridas, desaparecidas o que perdieron la vida.
2. **Medios de vida:** viviendas destruidas o dañadas, pérdida de medios de trabajo, daño de tierras de uso agrícola de autoconsumo.
3. **Accesibilidad a los servicios sociales:** comunidades y viviendas con pérdida total o parcial de los servicios de agua potable, drenaje, saneamiento o disposición final de residuos. Clínicas, hospitales o escuelas de educación básica dañados o destruidos.

El AED proyecta las necesidades de personas y hogares, en el corto y mediano plazo, con respecto a los efectos adversos del fenómeno peligroso. Es así que este periodo es intensivo en preparativos y coordinación con sectores estratégicos, basado en los reportes oficiales sobre daños y su georreferenciación, y otras herramientas de información, con la finalidad de generar las siguientes estimaciones:

1. Cobertura de protección social necesaria para la recuperación, en contraste con la cobertura previa al impacto del fenómeno peligroso, basado en el número de personas y de hogares afectados.
2. Transferencias y servicios necesarios para la recuperación.
 - a. **Tipo: monetaria y en especie.** Con base en los impactos del fenómeno peligroso en vías de comunicación, cadenas productivas, sistemas de pago o funcionamiento de los mercados.

- b. **Nivel de protección de las transferencias.** Se parte de la definición de un nivel de referencia común, como el salario mínimo nacional o por zona, o la canasta básica alimentaria; además de considerar el nivel de ingresos de la población afectada y el promedio de integrantes por hogar.
 - c. **Temporalidad de las transferencias.** Según la severidad de los impactos del fenómeno peligroso, a mayor severidad mayor será el tiempo necesario para restablecer el bienestar. Y deben considerarse también en este cálculo la edad, el género, las condiciones de discapacidad y el estatus migratorio de las personas afectadas.
 - d. **Servicios sociales para la recuperación.** Según el tipo y la severidad de los impactos del fenómeno peligroso, además de las características y condiciones de las viviendas dañadas, impactos en el entorno ambiental, la salud de las personas, la necesidad de atenciones especiales en cuidados y educativos.
3. Instrumentos de entrega de transferencias y servicios de forma eficiente, oportuna, adecuada a las condiciones de la emergencia y accesible a las personas y los hogares en zonas de difícil acceso.

Las proyecciones de las necesidades de las personas y hogares afectados y vulnerables pueden variar antes o durante la implementación del Plan de Recuperación. Por tanto, los ajustes necesarios al plan requieren de la coordinación oportuna y permanente de la AED con los sectores estratégicos y con los sistemas de gestión de riesgo, sobre todo en el *periodo resolutivo*.

La AED declara periodo resolutivo una vez cesada la asistencia humanitaria y ya que Protección Civil o la autoridad responsa-

PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS

ble declara el fin de la etapa de respuesta o del momento más crítico de la emergencia. Este periodo consiste en la ejecución del Plan de Recuperación, por lo que es muy necesaria la coordinación con los sectores estratégicos, los sistemas de gestión de riesgo y el COE, por medio de ministerios o secretarías sociales.

La cobertura efectiva depende de la disponibilidad de recursos económicos, humanos y tecnológicos, y de la experiencia y conocimientos adquiridos en contingencias socioambientales anteriores, que pueden reforzarse por medio de mecanismos de cooperación sur-sur. La suma de factores es posible por medio de la coordinación interinstitucional, que refleja el desarrollo de la capacidad para restablecer el bienestar en las comunidades.

A su vez, la cobertura efectiva de las necesidades depende de la participación de la AED en el COE. A nivel regional, con el impulso de la OPS, se han instalado instancias político-técnicas de coordinación del plan de acción de respuesta ante fenómenos peligrosos, principalmente en el sector salud. Estos comités se han difundido ampliamente en nuestros países y, en la actualidad, tienen un papel fundamental en la toma de decisiones junto a su amplia capacidad de convocatoria en situaciones de emergencia y desastres.

Es así que, durante el periodo resolutivo, se implementa el Plan de Recuperación de la mano del COE nacional o local. La coordinación del AED con el COE favorece la ampliación de la política de protección. En este sentido, durante el periodo resolutivo se generan informes constantemente para evaluar de forma periódica el avance hacia la etapa de rehabilitación. El final de este periodo es consensuado por los miembros del COE y del AED.

La preparación del Plan de Recuperación a cargo del AED se basa en un sistema de alertas internas, en coordinación con las alertas de emergencia que emiten las autoridades responsables a nivel nacional y local.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

Ordenamiento operativo del Plan de Recuperación

A continuación, se enlistan algunos de los ordenamientos operativos principales para la ejecución del Plan de Recuperación.

1. ¿Quién es responsable de activar los niveles de alerta dentro del AED?

Una persona integrante del AED a nivel central es responsable de activar los diferentes periodos de emergencia del sistema de alertas internas, y de designar una persona suplente.

Es fundamental que el AED esté en permanente comunicación con los sistemas de protección civil o la institución responsables del monitoreo de las amenazas, por lo que se necesitan establecer canales de comunicación en tiempo real.

2. ¿Cuándo se activa el Plan de Recuperación?

Inmediatamente después de que Protección civil o la institución con autoridad correspondiente da por terminada la etapa de respuesta o del momento más crítico de la emergencia.

3. ¿Quién lo ejecuta?

El Plan de Recuperación es ejecutado por las instituciones nacionales y locales del sistema de seguridad social, mientras que el AED es responsable de su coordinación a nivel central en estrecha coordinación y comunicación con el COE.

4. ¿Quién lo aprueba?

La versión original del Plan de Recuperación debe ser aprobada por el COE. Los ajustes posteriores se le deberán informar y quedarán también sujetos a su aprobación.

Es importante tener en cuenta que la recuperación del bienestar es un proceso largo y continuo en el que pueden surgir situaciones como, por ejemplo, el riesgo de una nueva amenaza, ante la cual se necesitan estrategias de flexibilidad del Plan de Recuperación.

5. ¿Cómo se define su temporalidad?

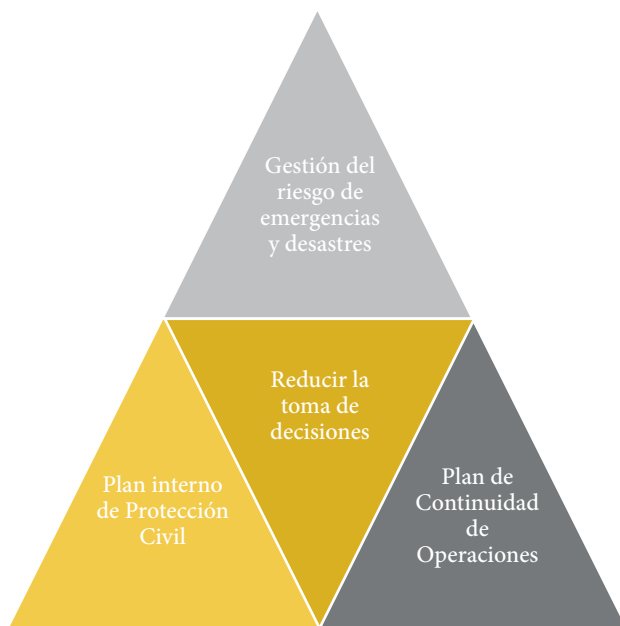
El Plan de Recuperación tiene un claro momento de inicio, no así de término. Es conveniente establecer plazos o etapas para su ejecución, y en cada plazo definir prioridades de transferencias y servicios hasta la meta final del restablecimiento del bienestar personal y social.

Es importante el desarrollo del Plan de Recuperación en las zonas más propensas a desastres debido a la presencia de nuevos riesgos, considerando principalmente a las personas en situación de vulnerabilidad.

5.3. Coordinación intrasectorial

La participación de los sistemas de seguridad social en la gestión del riesgo de desastres implica combinar recursos y capacidades en el interior de las instituciones para realizar acciones conjuntas y complementarias con un fin común: garantizar los servicios y transferencias a las personas afiliadas y sus beneficiarios. Este tipo de coordinación contribuye a reducir la toma de decisiones durante emergencias y desastres, y es clave en la factibilidad del modelo expansivo de la seguridad social.

Esquema 2. Coordinación intrasectorial en la gestión del riesgo de desastres



Fuente: Elaboración propia.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

El plan de Continuidad de Operaciones y el Plan interno de Protección Civil son la base para la coordinación intrasectorial de los sistemas de seguridad social, como se observa en el Esquema 2. Ambos planes facilitan la toma de decisiones durante emergencias y desastres, debido a que establecen un conjunto de operaciones principales y ordenadas que contribuyen a gestionar el riesgo durante los momentos más críticos.

Una emergencia es resultado del impacto de sucesos peligrosos, pero no siempre provoca una disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad. A la vez, la emergencia puede referir a la etapa más crítica durante o inmediatamente después de un desastre.

5.3.1. Plan de continuidad de operaciones

Las instituciones de seguridad social planifican las contingencias; es decir, analizan

los riesgos a fin de establecer con anticipación una serie de disposiciones necesarias para dar respuestas oportunas y eficaces. Por ello, es necesario identificar qué actividades y áreas institucionales sería pernicioso que cesaran operaciones a causa de una emergencia o desastre.

Un plan de continuidad de operaciones detalla cómo se conseguirá seguir disponiendo de recursos, actividades, procedimientos e información para afrontar emergencias y desastres en todo momento. En otras palabras, es una guía de las acciones y los pasos para enfrentar una situación de emergencia o desastre sin interrumpir las funciones sustantivas de la institución.

Dentro del AED se cuenta con áreas encargadas de diversas funciones para gestionar las emergencias y desastres que puedan mermar la continuidad de las operaciones, como se muestra en el cuadro siguiente.

PROTOCOLO DE DESASTRES PARA INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMÉRICAS

Cuadro 8. Funciones principales del AED

Área	Funciones principales
Investigación y proyectos de riesgos socioambientales	<ul style="list-style-type: none">• Elaborar proyectos de prevención y mitigación del riesgo• Coordinar cursos para el desarrollo de capacidades• Dar seguimiento a programas regionales e internacionales de protección social y riesgo de desastres
Riesgos institucionales	<ul style="list-style-type: none">• Identificar y corregir las vulnerabilidades de las instalaciones• Organizar brigadas multiamenaza de protección civil• Acompañar la elaboración de los planes de continuidad de operaciones de otras áreas de la institución
Informática y estadística	<ul style="list-style-type: none">• Procesar y actualizar los registros administrativos de las personas afiliadas y beneficiarias de los programas de protección social• Procesar y actualizar los registros administrativos de las personas afectadas y vulnerables por multiamenaza• Generar informes estadísticos
Enlace y comunicación	<ul style="list-style-type: none">• Dar seguimiento y monitoreo a las amenazas socio-naturales en tiempo real• Establecer comunicación con protección civil o autoridad responsable del monitoreo al riesgo de multiamenazas• Entablar comunicación con el coe y sectores estratégicos• Generar informes de comunicación social

Fuente: Elaboración propia.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

Las áreas e instituciones que realicen actividades sustantivas pueden ser identificadas con base en dos preguntas principales:

- 1. ¿La interrupción de actividades repercutiría en la capacidad de salvaguardar la vida e integridad física de los miembros de la comunidad en caso de desastres?*
- 2. ¿Cuenta con información de utilidad para la toma de decisiones en caso de desastres?*

Con base en las áreas y funciones principales del AED es posible la elaboración del plan de continuidad de operaciones, que deberá contener los siguientes elementos básicos.

Cuadro 9. Elementos básicos del plan de continuidad de operaciones del AED

Estructura	Descripción
Marco legal	Normas y reglamentos para la elaboración de planes de continuidad de operaciones, en el marco del sistema de gestión de riesgos y protección civil.
Identificación de los procesos	Procesos críticos del área, que requieren ejecutarse de forma continua.
Identificación de las amenazas	Amenazas y vulnerabilidades que pueden afectar la continuidad de las operaciones del área.
Identificación de los recursos	Recursos necesarios para la administración de procesos críticos. Pueden ser tecnológicos, humanos, materiales y de información.
Estrategia	Acciones y pasos para desarrollar los procesos críticos con base en los recursos básicos previamente identificados y bajo plazos de tiempo definidos.
Mejoras	Acciones de prueba y evaluación para la mejora continua y actualización.

Fuente: Elaboración propia con base en Coordinación Nacional de Protección Civil, *Guía práctica para la elaboración de un plan de continuidad de operaciones*, Ciudad de México, 2017.

Ordenamiento operativo del Plan de Continuidad de Operaciones

A continuación, se enlistan algunos de los ordenamientos operativos principales para la ejecución de los Planes de Continuidad de Operaciones.

1. ¿Quién elabora el Plan de Continuidad de Operaciones?

El plan es elaborado por el AED y presentado al área de protección civil. De igual forma, las mejoras y actualizaciones del plan se realizan conjuntamente por estas dos áreas.

2. ¿Quién ejecuta el Plan de Continuidad de Operaciones?

El área para la que fue elaborado el plan, en este caso AED.

3. ¿Por qué es importante que el AED continúe operando durante una situación de emergencia y desastre?

El AED debe continuar operando en situaciones de emergencia y desastres debido a que recopila, procesa y actualiza información de utilidad para las primeras proyecciones de las personas afectadas y en situación de vulnerabilidad, que son insumos para la expansión de la seguridad social frente a desastres. Además, brinda soporte a las otras áreas que realizan actividades sustantivas.

4. ¿Cómo garantizar que el AED y otras áreas que realizan actividades sustantivas continúen operando?

La designación de *sedes alternas* es de utilidad para la efectiva continuidad de las operaciones del AED, en caso de que los impactos del desastre ocasionen graves daños a la infraestructura. Éstas deberán contar con el equipo técnico y de comunicación necesario y suficiente, además de asegurar su disponibilidad por periodos largos de tiempo, hasta que las instalaciones sean restauradas.

De igual manera, las áreas encargadas de garantizar el acceso a los servicios y transferencias a las personas afiliadas y beneficiarias deberán realizar sus funciones sustantivas desde la sede alterna con la finalidad de continuar brindando de manera ininterrumpida la protección de la seguridad social.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

5. Tarjetas de acción

Una vez definido el plan de continuidad de operaciones deben generarse tarjetas de acción, indispensables para la toma de decisiones. Éstas consisten en acciones preestablecidas que describen pasos en orden cronológico. Las tarjetas están disponibles en un lugar a la vista de todos los integrantes del AED.

Ejemplo de información en tarjetas de acción del AED:

- Puesto/cargo
 - Acciones principales:
 - Qué se debe hacer
 - Cómo se debe hacer
 - Con quién debe comunicarse
 - En qué área debe permanecer
 - Funciones que debe realizar
 - Recursos de los que se dispone
 - Otras
-

Las actividades sustantivas son las relacionadas con los servicios de emergencia dirigidos a salvaguardar la vida e integridad física de las personas, la salud, el patrimonio y el orden social.

CONSIDERACIONES FINALES

Este documento llama a la adopción de una nueva perspectiva de los riesgos sociales desde la protección social, y considera que es necesaria la especialización en las contingencias socioambientales en el proceso de universalización de la seguridad social.

Al abordar los factores del riesgo de desastres con base en priorizar la protección a las personas en situación de vulnerabilidad, se combate la pobreza y la desigualdad. Ante la presencia del riesgo de desastres por amenazas socio-naturales en las Américas se requiere de un constante desarrollo de las capacidades de afrontamiento por medio de políticas y programas de protección social, especialmente para gestionar el riesgo que no es posible eliminar, a pesar de las medidas eficaces implementadas por los sistemas de protección civil y de gestión de riesgos.

La identificación de un conjunto de lineamientos generales para la integración y participación de los sistemas de seguridad social en las estrategias de reducción del riesgo de desastres permite la adopción de medidas oportunas y viables con base en los recursos disponibles en cada país, y el fomento del intercambio de conocimientos entre los países de la región.

Asimismo, es esencial que las instituciones miren hacia el sector salud, incluyendo a las propias instituciones de seguridad social que brindan atención a la salud, ya que cuentan con un

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

cúmulo de experiencias invaluableles en la preparación y respuesta ante el riesgo de desastres. Las herramientas de este sector para la continuidad de operaciones y la comunicación multi-sectorial serían útiles en futuros intercambios de conocimientos para el fortalecimiento de la resiliencia económica y social de la población.

GLOSARIO

Amenaza: Proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, disrupciones sociales y económicas o daños ambientales. (Asamblea General ONU, “Reporte A/71/644”, 2016.)

Amenazas múltiples: También “multiamenaza”. Se refiere a 1) la selección de múltiples amenazas importantes que afronta el país, y 2) los contextos particulares en los que pueden producirse sucesos peligrosos simultáneamente, en cascada o de forma acumulativa a lo largo del tiempo, y teniendo en cuenta los posibles efectos relacionados entre sí. (Asamblea General ONU, “Reporte A/71/644”, 2016.)

Asistencia humanitaria: Ayuda que busca salvar vidas y aliviar el sufrimiento de una población afectada por la crisis de un desastre. (*ReliefWeb Glossary of Humanitarian Terms.*)

Centro de Operación de Emergencias: Componente clave de los sistemas nacionales para emergencias y desastres. Es responsable de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta, entre diferentes niveles, jurisdicciones y funciones de instituciones involucradas en la respuesta a emergencias y desastres. (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, *Manual sobre organización y funcionamiento para Centros de Operaciones de Emergencias* 2009.)

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

Desastre: Disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interactúan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos o ambientales. (Asamblea General ONU, “Reporte A/71/644”, 2016.)

Emergencia: Situación de peligro durante desastres que requiere de respuesta inmediata. También hace referencia a sucesos peligrosos que no provocan una disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad. (Asamblea General ONU, “Reporte A/71/644”, 2016.)

Exposición: Situación en que se encuentran las personas, las infraestructuras, las viviendas, las capacidades de producción y otros activos humanos tangibles situados en zonas expuestas a amenazas. (Asamblea General ONU, “Reporte A/71/644”, 2016.)

Mitigación: Disminución o reducción al mínimo de los efectos adversos de un suceso peligroso. (Asamblea General ONU, “Reporte A/71/644”, 2016.)

Multiamenaza: Véase “Amenazas múltiples”.

Preparación: Conocimientos y capacidades que desarrollan los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o presentes. (Asamblea General ONU, “Reporte A/71/644”, 2016.)

Recuperación: Restablecimiento o mejora de la salud, los medios de vida y los bienes, sistemas y actividades económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, siguien-

do los principios del desarrollo sostenible y de “reconstruir mejor”, con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro. (Asamblea General ONU, “Reporte A/71/644”, 2016.)

Comentario: la etapa de recuperación debe estar dirigida al bienestar, por lo que la CISS considera que inicia en el momento en que la vida de las personas deja de estar en peligro por la amenaza que dio origen al desastre y, además, se cuenta con información generada desde fuentes primarias. Esto permite tener un panorama de las afectaciones y de las necesidades de alimentos y servicios sociales básicos como agua, saneamiento, transporte, viviendas o asistencia médica física y psicológica.

Resiliencia: Capacidad de un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos. (Asamblea General ONU, “Reporte A/71/644”, 2016.)

Respuesta: Medidas adoptadas directamente antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir los impactos en la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada. (Asamblea General ONU, “Reporte A/71/644”, 2016.)

Riesgo de desastres: Tipo especial de riesgo social que comprende contingencias sociales que derivan del cambio climático y eventos climáticos extremos con efectos adversos en las personas y las comunidades.

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

Comentario: Esta definición propia de la CISS es cercana al concepto de riesgos sociales vinculados a la seguridad social.

Seguridad social: Derecho humano que tiene como objetivo contribuir al bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario y público, cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y que buscan proteger a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales; que reducen la vulnerabilidad social y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social. (*Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*, 2019.)

Comentario: En ocasiones, se usan indistintamente “protección social” y “seguridad social”; sin embargo, esta última hace referencia a programas establecidos por la ley, y que garantizan la protección ante contingencias.

Sistema de Alerta Temprana: Sistema integrado de vigilancia, previsión y predicción de amenazas, evaluación de los riesgos de desastres, y actividades, sistemas y procesos de comunicación y preparación que le permiten a las personas, las comunidades, los gobiernos, las empresas y otras partes interesadas adoptar las medidas oportunas para reducir los riesgos de desastres con antelación. (Asamblea General ONU, “Reporte A/71/644”, 2016.)

Vulnerabilidad: Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de personas, comunidades, bienes o sistemas a los efectos de las amenazas. (Asamblea General ONU, “Reporte A/71/644”, 2016.)

BIBLIOGRAFÍA

- BID, “Protección social para la equidad y el crecimiento”, Washington, DC. 2000.
- Banco Mundial, “Indestructibles. Construyendo la resiliencia de los más pobres frente a desastres naturales”, Washington, D.C., 2017.
- CISS, *Informe de Seguridad Social y Bienestar en las Américas*, Ciudad de México, 2020.
- Coordinación Nacional de Protección Civil, *Guía práctica para la elaboración de un plan de continuidad de operaciones*, Ciudad de México, 2017.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, *Manual sobre organización y funcionamiento para Centros de Operaciones de Emergencias*, 2009.
- , *Guía para la elaboración de planes de respuesta a desastres y de contingencias*, Ginebra, 2008. Disponible en <https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/disaster-response-sp.pdf>
- IASC, *Índice para la gestión del riesgo América Latina y el Caribe*, Inform Lac, 2017.
- OIT, “Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa”, Ginebra, 2011

VERHONICA ZAMUDIO SANTOS

- ONU, “Reporte A/71/644. Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores mundiales para las metas mundiales del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y sobre el seguimiento y la puesta en marcha de los indicadores”, 2016.
- Oxford Policy Management, “Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean, Theoretical framework and literature review”, Oxford University, Oxford, 2016.
- ReliefWeb, *ReliefWeb Glossary of Humanitarian Terms*, 2008. Disponible en <https://www.who.int/hac/about/reliefweb-aug2008.pdf?ua=1>
- Sánchez-Belmont, M., M. Ramírez y F. Romero, *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*, CISS, Ciudad de México, 2019.
- UNDRR/Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, *Economic Losses, Poverty & Disasters 1998-2017*, 2018.
- Unión Europea, “Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea”. Disponible en https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index_es.htm

Los impactos de los desastres por amenazas de origen natural afectan el bienestar de las personas debido a la posibilidad de perder su salud, sus viviendas, sus medios de vida o el sostén familiar, además de ver interrumpidos los servicios sociales educativos, de cuidados y más. La evidencia estadística apunta a que, en las últimas dos décadas, más de 200 millones de personas en el mundo han sido afectadas cada año por desastres relacionados con eventos climáticos y geofísicos.

El riesgo de desastres es considerado un nuevo riesgo social debido al cambio climático y los eventos hidrometeorológicos extremos, que exacerban los impactos de los fenómenos peligrosos. Es así que, ante la actual coyuntura socioambiental, las políticas de protección social requieren de un replanteamiento con base en la comprensión del riesgo de desastres y las condiciones de vulnerabilidad, exposición y capacidad de los pueblos americanos.

Este *Protocolo de desastres para instituciones de seguridad social en las Américas*, presentado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), plantea un conjunto de lineamientos para la integración y participación de las instituciones de seguridad social en las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres. Se centra en el desarrollo de la gobernanza, las capacidades locales y, finalmente, la resiliencia social y económica de las personas.

San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice,
alcaldía Magdalena Contreras, C. P. 10100,
Ciudad de México.

Tel. (55) 5377 4700.

<https://ciss-bienestar.org/>



CISS
SEGURIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR

ISBN: 978-607-8088-84-3



9 786078 088843