

Introducción

- 2.1 Propósito de esta revisión
- 2.2 El Marco de Acción de Hyogo
- 2.3 El Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible
- 2.4 El panorama más amplio
- 2.5 Definición de términos
 - 2.5.1 *Relacionados con “educación”*
 - 2.5.2 *Relacionados con “conocimiento”*
 - 2.5.3 *Relacionados con “acción”*
 - 2.5.4 *Relacionados con una revisión “crítica” y “estratégica”*
 - 2.5.5 *¿Un punto de quiebre estratégico?*



2.1 Propósito de esta revisión

La presente revisión examina una serie de buenas prácticas para reducir el riesgo de desastres a través de la educación, el conocimiento y la innovación (lo cual incluye esfuerzos para proteger a las escuelas contra fenómenos naturales extremos).² Examina con una mirada a la vez crítica y estratégica las actividades en curso con la finalidad de identificar las brechas, las oportunidades de sinergias y asociaciones, y los centros de innovación.

El propósito de la revisión es dar a conocer los antecedentes y los fundamentos de dos nuevas iniciativas innovadoras de reducción del riesgo de desastre en las escuelas, a saber:

1. El proyecto con escuelas promovido por Ayuda en Acción, denominado “Reducción del riesgo de desastres a través de las escuelas”, que viene siendo ejecutado en siete países (Ghana, Kenia, Malawi, Haití, Bangladesh, India y Nepal) con el fin de promover la reducción del riesgo de desastres por medio de intervenciones comunitarias innovadoras. Mayores detalles sobre el proyecto en la sección sobre educación primaria más adelante (Sección 3.2.10.1).
2. “La reducción del riesgo de desastres empieza en la escuela”, una campaña de dos años de duración organizada por la Secretaría Interagencial de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (la “Secretaría de la EIRD”) de las Naciones Unidas, en colaboración con el Grupo Temático / la Plataforma sobre Conocimiento y Educación del sistema de la EIRD y otros asociados. Dicha campaña, inaugurada en junio de 2006, promueve la enseñanza sobre amenazas de desastre y reducción del riesgo de desastre en las escuelas, así como el reforzamiento de la seguridad en dichos centros de estudio. En el Anexo 8 hemos incluido una relación de los integrantes del grupo temático, así como un bosquejo de la campaña.

Para lograr su propósito, la revisión analiza una gran cantidad de actividades de distinta índole en las áreas de educación, concientización pública sobre los riesgos de desastre, capacitación e investigación. Todas estas áreas se encuentran, como se ve, articuladas en una red de actividad humana que informa, apoya, conecta y aprende de diversas actividades de reducción del riesgo de desastre en escuelas individuales y las comunidades que las rodean – o al menos debería hacerlo.

La idea es ofrecer una revisión a la vez crítica y estratégica. Por ello, esta revisión no es un recuento exhaustivo ni una tabulación cuantitativa de todas las actividades de educación e investigación realizadas para reducir el riesgo de desastres alrededor del mundo, ni de todas las iniciativas emprendidas en diferentes localidades y países con el objeto de proteger a las escuelas.

2.2 El Marco de Acción de Hyogo

El trabajo de este informe se inició un año después de la aprobación del “Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres” (el “Marco de Hyogo”), como un proceso de revisión de prácticas exitosas de reducción del riesgo de desastres en los campos de educación, conocimiento e innovación.

El Marco de Hyogo, que fue aprobado por 168 delegaciones en enero de 2005, en ocasión de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (CMRD), representa un compromiso internacional sin precedentes para llevar a efecto una agenda global encaminada a la reducción de los desastres. Sustentado en una gran cantidad de estudios e informes previos, el Marco de Hyogo es la expresión de un consenso mundial en el sentido que la reducción del riesgo de desastres es parte integrante del desarrollo humano sostenible, y no un tema secundario que interese o preocupe desde el punto de vista técnico solamente. El Marco de Hyogo está estructurado en torno a cinco grandes Prioridades de Acción:

1. Lograr que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación.
2. Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas.
3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores fundamentales del riesgo.
5. Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel.

Este informe está enfocado en la Prioridad de Acción 3.

La educación, los conocimientos y la concientización resultan fundamentales para fortalecer la capacidad para reducir las pérdidas ocasionadas por las amenazas de desastres naturales, así como capacidades efectivas de respuesta y recuperación en el caso de fenómenos naturales extremos cuando éstos ocurren inevitablemente.

2.3 El Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible

El Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible 2005-2014 (DEDS), así como los esfuerzos permanentes de los gobiernos y otros actores para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio,

conforman el contexto teórico y político más amplio de esta revisión.³ El DEDS, liderado por la UNESCO (la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) en calidad de organismo rector, tiene el siguiente objetivo:

Integrar los valores inherentes al desarrollo sostenible en todos los ámbitos del aprendizaje, a fin de promover cambios de comportamiento que permitan una sociedad más justa y viable para todos.

... el rol de liderazgo de UNESCO así como, de hecho, la tarea de los Estados Miembros, se encuentran definidos además en los cuatro motores principales de la educación para el desarrollo sostenible:

- ☒ Mejorar el acceso a una educación básica de calidad
- ☒ Reorientar los programas de educación existentes
- ☒ Desarrollar conocimientos y concientizar a la opinión pública
- ☒ Impartir capacitación

El concepto detrás del DEDS fue ratificado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2002, donde “la educación (fue reconocida) como una herramienta para promover cuestiones importantes tales como el desarrollo rural, la atención de salud, la participación de la comunidad, el VIH/SIDA y el medio ambiente, así como aspectos éticos y legales más amplios tales como los valores humanos y los derechos humanos.”

El objetivo del DEDS es que la educación apoye y promueva el desarrollo humano sostenible de una manera más directa, al mismo tiempo que se incrementan las oportunidades educacionales a lo largo y ancho del globo terrestre. Los planificadores del DEDS entienden acertadamente que estos ambiciosos objetivos requieren tanto de una reorientación de los sistemas educativos como de una inversión sustancial en capacitación.

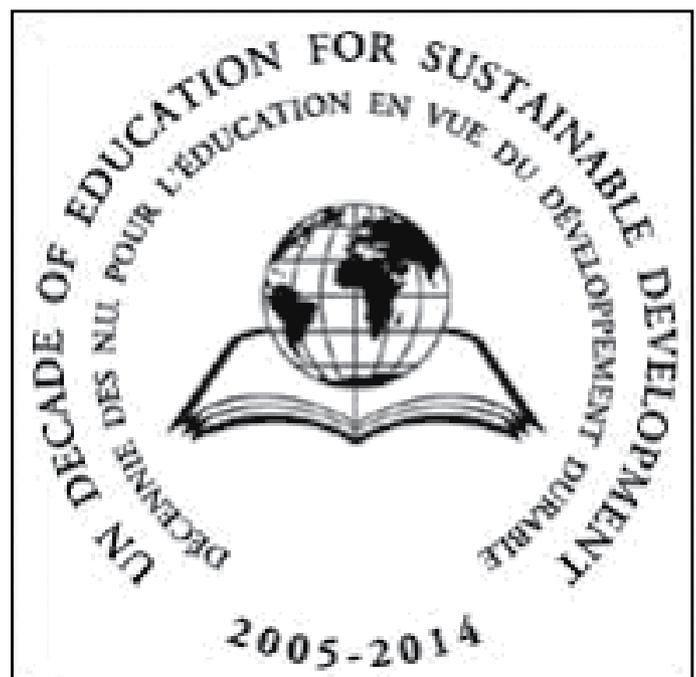
La teoría y las conclusiones de esta revisión se basan en el marco teórico del DEDS. El DEDS ha sido concebido para promover cuatro valores fundamentales, dos de los cuales están vinculados a la reducción del riesgo de desastres:

- ☒ El respeto por los derechos humanos de las generaciones futuras y el compromiso de asumir una responsabilidad intergeneracional.
- ☒ El respeto y el cuidado de la comunidad de vida más amplia en toda su diversidad, lo cual incluye la protección y la restauración de los ecosistemas de la tierra.

Esta revisión se basa en la premisa, a la que se ha llegado tras décadas de investigación y experiencia práctica, de que la reducción del riesgo de desastres constituye un componente fundamental del desarrollo sostenible. En consecuencia, la problemática transversal más amplia de la reducción del riesgo de desastres debe ser uno de los temas prioritarios a ser abordados por la educación. La educación para el desarrollo sostenible debe incluir la reducción del riesgo de desastres en el currículum. Las escuelas deben promover el estudio de las amenazas de desastre y la reducción del riesgo de desastre y deben ser protegidas como una prioridad nacional y local. Sin embargo, esta revisión concluye que, para lograr dichos objetivos, es necesario reorientar los sistemas escolares y redoblar los esfuerzos de capacitación y apoyo en servicio para los profesores/as.

Desarrollar formas de prevenir y mitigar las pérdidas ocasionadas por futuras amenazas de desastres naturales representa un compromiso por excelencia con los derechos y el bienestar de las generaciones futuras. En especial, cerciorarse de que las escuelas constituyan lugares seguros en los cuales estudiar y aprender representa un compromiso ineludible con las generaciones futuras.

Esta revisión demostró, además, que muchos programas de estudio que actualmente incluyen amenazas de desastre y reducción del riesgo de desastres en realidad inciden en la enseñanza del aspecto de la corresponsabilidad ambiental. En la mente de muchos estudiantes ya existe una conexión entre los recursos naturales y las amenazas de desastres naturales. Por ejemplo, en respuesta a un llamado reciente de la Secretaría de la EIRD y UNESCO a los niños y niñas, pidiéndoles que ayudaran a bautizar la campaña





global por la educación sobre la reducción de desastres, muchos de los menores encuestados ofrecieron respuestas relacionadas con el agua y los recursos hídricos.⁴

2.4 El panorama más amplio

Durante los dos años que precedieron a la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (CMRD), muchos investigadores/as y organizaciones sin fines de lucro estuvieron abocados a la exploración de la relación entre la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo humano sostenible. Su conclusión fue que las agendas de ambos temas coincidían casi a la perfección. Sin embargo, la reacción dominante en la comunidad del desarrollo fue que “añadir desastres” a su ya de por sí sobrecargada agenda de trabajo representaría una carga adicional y distraería recursos de otras actividades, por ejemplo, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el año transcurrido desde la CMRD, esta percepción ha empezado a cambiar. Eventos recientes han demostrado que las inversiones en desarrollo pueden perderse en un abrir y cerrar de ojos como consecuencia de un terremoto, un tsunami o una inundación. Además, está claramente demostrado que muchas de las medidas que se requieren para reducir el riesgo de desastres y proteger a las escuelas y las comunidades – por ejemplo, la reforestación de las laderas o la protección de los manglares – tienen además muchos beneficios adicionales. En las áreas de educación y concientización pública, la reducción del riesgo de desastres puede ser una ventana a través de la cual cobra visibilidad la discusión de temas de desarrollo menos dramáticos pero igualmente importantes – por ejemplo, el desarrollo de suburbios de baja densidad en las ciudades, la gestión de los recursos hídricos, la remuneración y las condiciones laborales de los profesores/as y el personal de salud, o incluso temas muy generales tales como el comercio justo y el libre comercio.

El futuro de la reducción del riesgo de desastres enfrenta retos similares a los de los programas de desarrollo más amplios - por ejemplo los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Proyecto del Milenio cita cuatro razones por las cuales no se habría logrado alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio hasta ahora:

- ☒ Gestión gubernamental pobre;
- ☒ El entrapamiento de la pobreza;
- ☒ La persistencia de bolsones de pobreza;
- ☒ El descuido de áreas de políticas específicas.

La educación para la reducción del riesgo de desastres debe evitar dichos escollos.

En su informe, *Estado Mundial de la Infancia 2006: excluidos e invisibles*, UNICEF (el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) resalta tres áreas que requieren avances dramáticos si los Objetivos de Desarrollo del Milenio han de beneficiar plenamente a la niñez. UNICEF sostiene que:

- ☒ Se necesita un esfuerzo masivo para mejorar el acceso a servicios esenciales para los niños y niñas y sus familias que no están siendo atendidos en la actualidad. Dicho esfuerzo incluye intervenciones inmediatas – denominadas “iniciativas de rápido impacto” – que puedan dar un impulso vital al desarrollo humano y a la reducción de la pobreza.
- ☒ Es necesario reforzar o lanzar iniciativas a más largo plazo, sustentadas en un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos – muchas de las cuales ya están siendo ejecutadas – a la vez que intervenciones inmediatas que ayuden a garantizar la eficacia de las primeras. El desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades nacionales por medio de estrategias lideradas por los gobiernos nacionales y las comunidades locales, es la mejor manera de asegurar la sostenibilidad de dichas iniciativas a más largo plazo.
- ☒ Es necesario adoptar enfoques más profundos, que presten atención especial a los sectores más vulnerables. Para ello se requiere la intervención de los gobiernos – en forma de leyes, presupuestos, investigaciones y programas – paralelamente a las instituciones financieras, organizaciones internacionales, la sociedad civil, medios de comunicación social y el sector privado, a fin de llegar a los niños y niñas que se encuentran en mayor riesgo de quedar excluidos de los beneficios de la agenda del Milenio (UNICEF, 2006).

Para vencer las restricciones actuales se requiere una combinación de: liderazgo de naciones clave; cabildeo por parte de aquellos interesados en la educación, la niñez, los jóvenes y el desarrollo; y apoyo a las iniciativas de la sociedad civil. La estrategia básica es muy simple: tratar de poner en movimiento acciones simultáneas a nivel alto y a nivel de bases. A nivel nacional posiblemente se requiera complementar la demostración racional de unidad en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y al costo-eficacia de proteger la infraestructura escolar con otros incentivos, tales como iniciativas de canje de deuda externa por seguridad. Las presiones a favor de leyes y flujos de recursos para tal fin deben provenir también de la sociedad civil – desde los sindicatos magisteriales, pasando por los padres y madres de familia, hasta los dirigentes comunales y los gremios empresariales.

A nivel local, sin embargo, se pueden tomar medidas inmediatas, incluso antes de establecer compromisos nacionales. Un marco regional y global de apoyo a dichas acciones locales para incrementar la educación sobre la reducción del riesgo de desastres y proteger a las escuelas, puede acelerar estas iniciativas al nivel de bases.

2.5 Definición de términos

2.5.1 Relacionados con “educación”

El término “educación” es utilizado muy ampliamente en esta revisión. Engloba la transmisión formal e informal de conocimientos y la participación de grupos de personas (niños y niñas, jóvenes, personas laicas y profesionales) en la identificación de amenazas de desastre y acciones viables para mitigarlas y prepararse para los peligros que no puedan ser minimizados. Incluye: sistemas educativos formales públicos y privados (enseñanza primaria, secundaria y superior), cursos de capacitación técnica y profesional, autoevaluaciones basadas en la comunidad y discursos públicos con participación de los medios, campañas de concientización, museos, fechas conmemorativas y eventos especiales.

2.5.2 Relacionados con “conocimiento”

Para el término “conocimiento” se ha adoptado una definición igualmente amplia, que abarca conceptos universales, codificados y profesionales tanto como cuerpos de conocimiento vernacular locales, frecuentemente orales. El marco conceptual adoptado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), en su *Informe Mundial sobre Desastres 2005*, considera que “datos” son los elementos esenciales que generan “información”. La “información se convierte en “conocimiento” cuando es ubicada dentro de un contexto con el fin de darle significado y, generalmente, alguna pertinencia para la acción o la inacción. “Sabiduría” es aquello que organiza el conocimiento y, aunque menos tangible, es el resultado de la experiencia acumulada en términos de acción o inacción (FICR, 2005).

El conocimiento formal e informal forma parte de un sistema que guía la comprensión y la acción:

- Datos
- Información
- Conocimiento
- Sabiduría
- Acción

2.5.3 Relacionados con “acción”

Esta revisión se centra en la “acción” o “acciones”, o lo que se está haciendo actualmente en este rubro, en vez de detenerse en los compromisos y planes. La CMRD, que produjo el Marco de Acción de Hyogo, tendió a enfocarse en acciones concretas. Dicha conferencia se realizó a las pocas semanas del pavoroso tsunami que azotó el Océano Índico en el 2004 y cobró 220,000 víctimas mortales en 12 países. Muchos de los delegados y delegadas, entre ellos los representantes de la FICR y de muchas organizaciones no gubernamentales (ONG), estaban impacientes con la diplomacia de siempre (Wisner y Walker). Observadores/as y expertos/as hicieron un análisis en retrospectiva del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) y lamentaron que se hubiese aplicado un porcentaje tan reducido de la masiva cantidad de conocimientos científicos y de ingeniería acumulada.

Es preciso hacer una distinción entre palabras y planes, proyectos de demostración y pilotos, de un lado, y esfuerzos nacionales serios, debidamente financiados y respaldados por la voluntad política necesaria, del otro. Una cosa es que un ministerio de educación declare que introducirá contenidos sobre amenazas de desastre en el currículum escolar, y otra es que esto ocurra en unas cuantas escuelas piloto. Y nuevamente otra es que dicho programa de estudios sea utilizado extensa y rutinariamente, y con creatividad.

Del mismo modo, las iniciativas pueden variar considerablemente en términos de su compromiso de integrar los conocimientos locales sobre los riesgos de desastres en los planes y programas oficiales. La “participación de la comunidad” se ha convertido en un *mantra* y su valor está por encima de toda duda. Sin embargo, puede ser interpretada de manera superficial, en que funcionarios/as “consultan” con la población local para que ésta otorgue su bendición a planes preconcebidos. O puede asumir un carácter transformador. En este último caso, los pobladores locales se convierten en socios igualitarios e incluso lideran los esfuerzos para reforzar la seguridad.

2.5.4 Relacionados con una revisión “crítica” y “estratégica”

Este informe intenta rescatar aquellas prácticas que están teniendo un profundo impacto en los sistemas educativos y sociales para ayudar a generar las transformaciones básicas necesarias para reducir el riesgo de desastres en el mundo actual. Un esfuerzo de reflexión reciente sobre el rápido crecimiento de una sociedad civil “verde” en China señala que “...inicialmente, las ONG ambientalistas chinas tendían a promover actividades ‘seguras’, tales como la promoción de la educación ambiental en las escuelas...” (Turner y Zhi, 2006). Sin embargo, estas actividades no abordan uno de los principales problemas que enfrentan los estudiantes – la seguridad. Con un saldo de al menos 17,000 escolares muertos durante la destrucción de sus escuelas en



el terremoto de Pakistán y planes bien intencionados para llevar a la escuela mínimamente a 100 millones adicionales de niños y niñas excluidos para el 2015, los esfuerzos en el amplio sector de la educación no pueden circunscribirse a la reforma curricular. Ésta puede ser necesaria pero insuficiente para generar los urgentes cambios requeridos.

El extinto pionero brasileño de la educación de adultos, Paulo Freire, concebía la educación como un proceso colectivo de conocimiento de la realidad y resolución de problemas, y formuló recomendaciones de políticas utilizando un término en portugués que puede ser traducido a grandes rasgos como “concientización”. “Concientización” es un término valioso en relación con el riesgo de desastres, ya que alude más profundamente a las causas subyacentes de la vulnerabilidad que la expresión común “toma de conciencia del riesgo”. Por ejemplo, en Turquía, entre 1995 y 2003 la reacción a una serie de terremotos fatales fue una protesta pública cada vez más intensa así como una conciencia pública lentamente emergente de las demandas que había que plantear a la industria de la construcción (Mitchell y Page, 2005). Eso también es educación.

Las reformas a la educación enfrentan obstáculos estratégicos muy severos. En gran parte del mundo los profesores/as suelen estar muy mal pagados y mal capacitados. Education International – la organización paraguas que representa a la mayor parte de los sindicatos magisteriales del mundo – llegó a retirarse de la asamblea anual de la UNESCO en protesta por lo que percibía como una defensa insuficiente de las necesidades e intereses del magisterio. En Estados Unidos, las proyecciones indican que 44 de los 50 estados federados acusarán un déficit

presupuestal en el sector educación en el 2010 (Boyd, 2005). En el Reino Unido, una de cada cuatro escuelas carece de coordinadores/as de área. Este es el mundo en el que profesores/as mal capacitados y mal pagados están a punto de tener que añadir las amenazas de desastres naturales y la reducción de los desastres a sus recargados programas de enseñanza. Obviamente, se requiere algo más que un simple material curricular innovador.

2.5.5 ¿Un punto de quiebre estratégico?

No obstante, posiblemente se avecine un punto de inflexión. En los últimos 20 años, los cursos de capacitación impartidos por las ONG y otras instituciones han calado profundamente y empiezan a tener un impacto visible en los esfuerzos locales de reducción del riesgo de desastres. Los profesionales del mundo universitario se encuentran cada vez más descontentos con la división entre la investigación y su aplicación práctica. Algunos gobiernos están empezando a percibir cómo aumenta la eficiencia cuando los sectores de educación, salud, reducción de desastres y reducción de la pobreza son considerados como un todo indivisible en el marco de programas estratégicos integrales encaminados a reducir la pobreza.

Tanto estos desarrollos como otros, por ejemplo el DEDS que vimos arriba (Sección 2.3), están poniendo a las escuelas a la vanguardia como puntos focales de los esfuerzos locales para reducir el riesgo de desastres. Por medio de este enfoque, las campañas promovidas por la Secretaría de la EIRD y Ayuda en Acción, que este informe impulsa, buscan desarrollar una masa crítica de energía y actividad.