

ENCION DE RIESGOS DE DESASTRE: APORTES PARA UN DEBATE SOBRE SU SIGNIFICADO Y ALCANCES PRACTICOS¹

- Una perspectiva desde la realidad costarricense-

1. Introducción

1.1 Imperativos determinados por el nuevo marco jurídico

Este documento de trabajo se origina en el marco de las acciones de planeamiento estratégico y operativo que actualmente lleva a cabo la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias de Costa Rica (CNE)². Su propósito principal es presentar un enfoque conceptual aplicable al Programa de Prevención de Riesgos que se está delineando en este momento en ella, en el contexto de las nuevas responsabilidades que competen a la institución.

Es necesario recordar que las funciones preventivas de esta institución experimentaron, en el pasado reciente, diversas constricciones financieras y limitaciones en cuanto a su contenido y alcance, en virtud de que no habían quedado suficientemente definidas dentro del marco legal específico que se desarrolló a partir de la promulgación, en 1969, de la primera Ley Nacional de Emergencia .

Como consecuencia de lo anterior, se dificultó la consolidación de una base de acción preventiva integral. Aunque en la práctica ha existido cooperación intersectorial en la atención de emergencias y la CNE ha contado con un Departamento de Prevención, a lo cual habría que agregar una creciente sensibilización en los debates sobre prevención de desastres, la mencionada base de acción no respondió plenamente a las potencialidades que le imprime el modelo de desarrollo costarricense.

En estos momentos, la promulgación de la Ley Nacional de Emergencia N° 7914, del 28 de setiembre de 1999, y del correspondiente Reglamento de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, que rige a partir de su publicación en el Diario Oficial el 7 de febrero del 2000, introduce cambios significativos en el marco jurídico que regula estas materias en el país.

En términos generales, este nuevo marco jurídico abre excelentes oportunidades para replantear la prevención de riesgos de desastre (en adelante "PRD") sobre bases más eficientes y eficaces. A esto se agrega, como condición particularmente favorable, el avance científico-técnico internacionalmente logrado en este ámbito, especialmente durante las dos últimas décadas.

¹ Documento elaborado por el consultor Armando Campos S.

² La Ley Nacional de Emergencia N° 7914 modifica el nombre de la Comisión Nacional de Emergencia en la forma mencionada, pero se ha conservado la anterior sigla "CNE", debido a que su uso se encuentra institucionalizado en Costa Rica.

Sin embargo, la tarea no es sencilla ni puede realizarse a corto plazo. La creación de instrumentos legales eficaces permite y facilita el proceso de cambio que se quiere impulsar, pero no lo garantiza. La PRD constituye un quehacer que se funda en la integración de saberes y compromisos muy variados, en un enfoque intersectorial armonioso y, en definitiva, en su incorporación plena al desarrollo social.

En lo inmediato, y para cumplir con las responsabilidades que le asigna la Ley, la CNE debe proceder a la aprobación de un Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y de Planes Cantonales Reguladores para la Prevención de Riesgos Inminentes de Emergencia. También deberá velar por su debido cumplimiento.

Tales tareas implican diversos ajustes organizativos internos, entre los que destaca el fortalecimiento de dos grandes áreas programáticas, una especializada en la atención de emergencias y otra en la coordinación de acciones preventivas, ambas estrechamente interrelacionadas.³ Con el presente documento, como ya se indicara en su párrafo inicial, se pretende aportar a la discusión algunos fundamentos conceptuales necesarios para la actualización programática de la segunda de las áreas mencionadas.

1.2. ¿Normalización terminológica?

La solidez de la actualización programática requerida depende en gran parte de la buena comunicación entre una pluralidad de actores. Para lograrla, es necesario establecer puntos de consenso y hacer productivas las diferencias que persistan sobre un concepto clave, que conserva un fondo resbaladizo bajo una superficie aparentemente consabida: *prevención de riesgos*.

Convendrá tener en cuenta que durante las últimas dos décadas muchos viejos esquemas se han roto en este campo, y que en su lugar ha surgido una dinámica conceptual intensa e innovadora, en la cual toman parte personas con muy diferente formación y experiencia. No obstante, este interesante movimiento ha dado pie a una notoria dispersión conceptual, que frecuentemente dificulta o confunde nuestras comunicaciones y se reproduce en virtud de que las comunicaciones interdisciplinarias son aún escasas.

Ante esta situación, en numerosos eventos nacionales e internacionales se ha hecho hincapié en la necesidad de llegar cuanto antes a una "normalización terminológica". Con similar intención, se han producido innumerables "glosarios".

Pero no se trata de algo tan sencillo. El significado de los conceptos básicos que aquí empleamos varía al menos por dos razones: en primer lugar, estos conceptos pueden reflejar posiciones teóricas divergentes y como consecuencia de ello, ser contradictorios dentro de un mismo contexto de sentido; en segundo lugar, pueden ser válidamente utilizados en distintos contextos de sentido. Por ejemplo, podemos hacer referencia a puentes, poblaciones o personas "vulnerables".

³ Como se verá más adelante, esta separación obedece a razones organizativas y logísticas, pero no presupone que se trate de dos áreas desligables en su programación.

Sería pues arriesgado y eventualmente contraproducente tratar de detener un valioso flujo de ideas mediante la búsqueda de una especie de consenso absoluto, o intentando establecer una “manera de hablar” como la única “correcta”. Lo importante es encontrar coincidencias y diferencias, ya que ambas pueden ser productivas dentro de un debate constructivo.

2. Variaciones sobre un mismo tema

En los últimos años, se ha utilizado una amplia variedad de denominaciones para identificar las diferentes acciones socialmente organizadas que se despliegan ante los desastres. Esquemáticamente es posible distinguir, dentro de esa variedad, dos rutas conceptuales dominantes:

Por un lado, se ha dado la tendencia consistente en relacionar determinadas acciones con la noción misma de desastre, dentro de la cual surgieron primero expresiones tales como “administración”, “atención” y “manejo de desastres” y luego, como propuesta alternativa, “*gestión de desastres*”. Poco después, la idea de gestión fue ligada, más específicamente, a las dos grandes dimensiones reconocidas en la configuración del riesgo (amenazas y vulnerabilidad), difundándose así los términos “*gestión de amenazas*” y “*gestión de vulnerabilidades*”. Por último, la intención de privilegiar los riesgos más que su concreción (los desastres) como objetivos de cambio social, puso en un primer plano el concepto de “*gestión del riesgo*” cuya particularización territorial - *gestión local del riesgo* - se ha utilizado profusamente en los últimos años. Se trata de una expresión difícil para el sentido común, que se complica por su utilización en otros ámbitos.⁴

Por otro lado, en numerosos escritos predominó el criterio consistente en distinguir grandes acciones dentro del proceso de enfrentamiento de los desastres: *preparación, atención de la emergencia, rehabilitación, reconstrucción*.

Paralelamente, con una presencia más bien irregular, el término “mitigación” ha tenido un uso restringido (conjunto de medidas destinadas a reducir la vulnerabilidad de una población determinada) y otro más amplio, según el cual sus propósitos son la protección contra las amenazas y la aminoración anticipatoria de sus efectos, todo ello antes de que ocurra un evento agresor.

En este proceso de entrecruces y reemplazos semánticos, la idea de prevención resultó particularmente deteriorada. Un primer acoso, cargado de resabios fiscalistas, consistió en afirmar que su propósito es la eliminación o reducción de las amenazas, entendidas éstas como eventos físicos potencialmente dañinos. Paralelamente, como se verá luego, una interpretación limitada al significado que la palabra tiene en nuestro lenguaje cotidiano la colocó únicamente en la primera fase del “ciclo de los desastres”⁵, lo que propició una errónea y tenaz equivalencia entre prevención y preparación para la respuesta inmediata.

⁴ Por ejemplo, en el análisis financiero.

⁵ Es decir, en la fase “antes”

Recientemente, se agregó una nueva confusión, cuando se supuso que con la "gestión del riesgo" se intentaba incidir sobre las condiciones causales de los desastres y con la "prevención de desastres" sobre efectos o hechos consumados. Esto condujo a considerarlos como términos mutuamente excluyentes, perdiéndose de vista el hecho de que "gestión del riesgo" se refiere a una acción multimodal y compleja y "prevención de desastres" a su meta primordial.

3. Objeto de la prevención

Cualquiera sea el contexto de sentido en que se emplee, el concepto de prevención se llena de contenido solamente a partir del momento en que se define un *objeto de prevención*, es decir, se identifica qué es lo que se quiere prevenir.

En nuestro caso, el objeto de prevención es el *riesgo de desastre en sus transformaciones*. Detengámonos brevemente para aclarar que significa esto.

La definición más conocida y aceptada describe el riesgo de desastre (RD) como una interrelación dinámica entre determinadas amenazas (A), que inciden como eventos potencialmente disruptores en una población, y las condiciones de vulnerabilidad allí existentes (V). La fórmula " $RD = A \Leftrightarrow V$ " se ha convertido en un verdadero lugar común en las discusiones sobre el tema.

Dicha definición ha representado un valioso avance, porque rompe con la idea de que los desastres no serían más que "amenazas consumadas" y resalta el papel decisivo que tienen, en la configuración del RD, las condiciones objetivas y subjetivas de existencia de las poblaciones en riesgo. Su principal limitación radica en que sugiere una visión estática del RD y, consecuentemente, da pie a la suposición de que el riesgo "desaparece" al concretarse, es decir, al producirse el desastre.

Para nuestros fines, es necesario precisar, en primer lugar, que el RD tiene un carácter actual y al mismo tiempo potencial: *actual* porque está conformado por condiciones presentes en la vida cotidiana de la gente y *potencial* porque anticipa eventos posibles. Además, y esto es lo fundamental, se trata de un proceso complejo y cambiante. El RD es *una situación estructural compleja que se configura de modos cualitativamente diferentes en las distintas fases que podemos reconocer en el "ciclo" de un desastre*.

4. Niveles de riesgo

Teniendo en cuenta sus transformaciones, es posible distinguir tres niveles de riesgo, cuyas características serían, en una primera aproximación, las siguientes:

- Riesgo primario: Consiste en una particular configuración entre amenazas y vulnerabilidad, que origina la probabilidad de que ocurra un desastre en una población concreta. Se sitúa, por lo tanto, en el "antes".

- **Riesgo secundario:** Puede ser situado en el "durante", es decir, en la fase que se extiende entre la ocurrencia del evento disruptor y el logro de una rehabilitación básica en la población afectada.⁶

Una situación de desastre necesariamente modificará las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad previamente interrelacionadas. Estos cambios podrán ser identificados en una y otra dimensión del riesgo primario. Por ejemplo, el potencial de ocurrencia de ciertas amenazas cambiará según el curso natural que sigan al desencadenarse⁷. Del mismo modo, la vulnerabilidad poblacional nunca permanecerá igual a partir del momento en que se configura el impacto humano y material que define una situación de desastre.

Riesgo terciario: Representa el nivel más mediato de transformación del riesgo primario y se sustenta en las secuelas prevaletentes del desastre.

Cada nivel depende del precedente. El riesgo primario es retroalimentado por las transformaciones ocurridas a nivel secundario y terciario, lo cual le confiere un efecto acumulativo a las situaciones de desastre. Esquemáticamente hablando, "después" del desastre, y según la eficacia de las acciones de recuperación social puestas en práctica, las condiciones de riesgo pre-desastre habrán cambiado dentro de una gama de posibilidades situada entre dos extremos: agudización o reducción.

4. ¿Qué significa entonces "prevención de riesgos de desastre"?

Para responder a esta pregunta, es necesario plantearse previamente otras dos:

◆ ¿En qué parte del proceso de desastre se ubica la prevención?

En nuestro lenguaje cotidiano, prevenir significa actuar anticipadamente para evitar que algo indeseable ocurra. Lo que concuerda con la finalidad ideal de la prevención de desastres: evitar que éstos se produzcan.

Esta misma lógica implica que no se puede prevenir lo que ya ocurrió. No es entonces extraño que se haya difundido tenazmente una idea: sería absurdo hablar de prevención aludiendo a un desastre que "ya ocurrió" y, por lo tanto, este quehacer se ubicaría solamente en el "antes".

⁶ Según algunos autores, el "durante" equivale a la duración del evento agresor. Estamos en desacuerdo, ante todo porque esta definición reduce el desastre, o una fase del mismo, al comportamiento de la amenaza consumada. Además, sería problemático delimitar la duración de los eventos agresores. Por ejemplo, habría que preguntarse si un terremoto "dura" lo que el movimiento sísmico o si incluye la producción de fenómenos consecuenciales. Asimismo, hay eventos que se desencadenan muy lentamente y otros que pueden ser considerados permanentes.

⁷ Esto ocurrirá, por ejemplo, cuando la cantidad de energía liberada en un movimiento sísmico (magnitud) atenúa su acumulación en una falla de la corteza terrestre.

Aparentemente impecable, este juicio usa como trampolín una suposición equivocada, según la cual un desastre "termina" cuando ya se produjo el evento catastrófico y "concluyó" su impacto inicial.

¿Qué sentido tendría entonces hablar de un "durante" - que puede ser un proceso largo, incluso "crónico" - y un "después", que no se refiere a la "ausencia" o "desaparición" del desastre, sino a su prolongación en las múltiples secuelas que pueden persistir?. En un cierto sentido, una desastre no termina nunca, porque trae consigo transformaciones profundas en la vida social y en la memoria colectiva.

Estas consideraciones nos permiten establecer una primera premisa: **la prevención se sitúa a lo largo de todo el proceso de desastre**, no solamente en el "antes" (aunque podamos concordar que es aquí cuando tiene más relevancia).

B) ¿En que consiste entonces, en términos prácticos, la prevención de desastres?

Así como no se ubica en un único momento, la PRD tampoco se reduce a una acción específica. Se trata primordialmente de una *intencionalidad que da lugar a objetivos cambiantes y a acciones diversas a lo largo de todo el proceso de desastre*.

Esta intencionalidad tiene siempre, por supuesto, un propósito fundamental: *oponerse estratégicamente, de una manera socialmente organizada, a los riesgos de desastre*. Pero este propósito no podrá mantenerse invariable en su puesta en práctica, ya que su objeto es cambiante. En otras palabras, la PRD tendrá que dar lugar a acciones concordantes con las transformaciones que van experimentando los riesgos mismos.

Adicionalmente, esta segunda premisa nos permite complementar la definición de RD. Más que una particular configuración $A \leftrightarrow V$, el RD es la síntesis o resultado dialéctico de dos fuerzas contradictorias: el riesgo en sí ($A \leftrightarrow V$) y la intencionalidad social que se le opone (prevención).

5. Objetivos y acciones correspondientes a los diferentes niveles de prevención

Según su *relación táctica con las transformaciones del riesgo*, podemos hablar de prevención primaria, secundaria y terciaria.

5.1 En su más amplio sentido, la **prevención primaria** es inseparable del desarrollo social como proceso inacabable. Los siguientes puntos son claves en este aspecto:

- Aunque no hay intervención humana en el origen de las amenazas naturales, su conversión en eventos agresores está radicalmente mediatizada por las condiciones de vida de las poblaciones afectadas. Por ejemplo, no producimos los terremotos o las lluvias, pero sus consecuencias nunca son ajenas a hechos sociopolíticamente determinados tales como dónde y cómo vive la gente.

Cuando se trata de amenazas socionaturales y antrópicas, la mediación humana es decisiva desde su origen mismo.

- La vulnerabilidad a los desastres puede afectar a todos los sectores socioeconómicos, pero está directamente determinada por los procesos de diferenciación y exclusión social. No es directamente equivalente a la pobreza, pero ésta constituye su caldo de cultivo principal. Por lo tanto, la reducción de la vulnerabilidad es indisoluble de la lucha contra la pobreza, compromete a todos los sectores de programación social y depende de su cooperación efectiva.
- Es importante asumir la doble relación existente entre desarrollo y prevención de desastres. Por una parte, los riesgos de desastre tienen su determinante más poderoso en las carencias y retrasos del desarrollo. Por eso se ha afirmado que los desastres son "problemas no resueltos del desarrollo". Pero también, como un punto clave para la planificación social y en la autoestima nacional, es necesario superar esa visión fragmentaria que impide valorar diversos logros obtenidos en el ámbito del desarrollo social como avances intrínsecos en la PRD.

En el caso de Costa Rica, es legítimo y necesario visibilizar con esta óptica sus progresos en materia de extensión y calidad educativa, cobertura y accesibilidad de los servicios de salud, gobernabilidad democrática y servicios públicos, entre otros.

En términos más específicos, son objetivos primordiales de la prevención primaria:

- a) La eliminación o control de amenazas socionaturales y antrópicas.
- b) La mitigación de amenazas naturales, es decir, la adopción de medidas anticipatorias destinadas a impedir o minimizar su acción agresora sobre las personas y los recursos materiales básicos.
- c) La ruptura y superación de la vulnerabilidad de colectivos humanos concretos. La vulnerabilidad es un conjunto de condiciones objetivas y subjetivas de existencia cuyos protagonistas son colectividades concretas. Estas condiciones se interrelacionan para producir y reproducir ciertas amenazas, generando condiciones de indefensión que potencian su conversión en eventos agresores y facilitan sus efectos destructivos.
- d) El fomento de una "cultura de prevención".
- e) La preparación socialmente organizada para hacer frente a posibles emergencias y situaciones de desastre.

5.2 La **prevención secundaria** va dirigida a proteger a la población, los recursos productivos y la infraestructura ante la situación de desastre. Se materializa mediante diversas acciones tempranas que pueden clasificarse en dos grupos principales: *atención de emergencias* (rescate, socorro, primeros auxilios, relocalización de grupos en peligro, etc.) y *rehabilitación*. Ésta última comprende todas las actividades destinadas a "recuperar la normalidad" en aspectos esenciales para la vida social como la reactivación de la producción básica, de los servicios públicos (salud, agua potable, abastecimiento alimentario, etc.) y del transporte.

En este nivel preventivo se pone de manifiesto la doble finalidad de la prevención: *evitar* daños, pérdidas y sufrimientos mayores y *crear* condiciones favorables a la reconstrucción.

5.3 La **prevención terciaria**, por último, alberga dos grandes aspectos:

- a) La atención de las secuelas que desbordan la rehabilitación y persisten como problemas sociales. Entre estas cabe mencionar principalmente las secuelas médicas y psicológicas y ciertas alteraciones en los sujetos colectivos (organizaciones, comunidades). No siempre queda claro si se trata de verdaderas secuelas o más bien de problemas repentinamente visibilizados por los esfuerzos de atención que generalmente se producen en estas situaciones. No obstante, si esta diferencia no se llega a establecer, tal circunstancia no impedirá considerarlos indistintamente como objetivos de acción.
- b) El proceso de **reconstrucción**. Este concepto no se aplica únicamente a la recuperación de la infraestructura y la vivienda, aunque estos sean, por supuesto, objetivos esenciales. Se entiende como una "reconstrucción social".

En el análisis de este punto hay que tener presente que un retorno a la situación pre-desastre es imposible desde un punto de vista psicológico y social, e intentarlo en el plano económico y material llevaría a un grave contrasentido. De cualquier modo, significaría lisa y llanamente restituir las condiciones de riesgo preexistentes, lo que además de ser una meta absurda es una especulación útil solamente para fines expositivos.

La prevención terciaria es concebida hoy con un enfoque de cambio social. Esto es precisamente lo que se quiere decir cuando se plantea que los desastres son "ventanas de oportunidades".

6. La prevención de riesgos de desastre como meta intersectorial

Cada sector de programación social tiene responsabilidades específicas en materia de prevención de riesgos de desastre. Resulta válido y necesario determinar cuales son aquí sus particulares responsabilidades y contribuciones, así como sus debilidades y necesidades.

No obstante, los problemas a resolver en cada nivel preventivo nunca pertenecen por completo al dominio de un determinado sector. Por lo general predominarán determinadas competencias y responsabilidades sectoriales ante cada objetivo de prevención planteado, pero es difícil e impráctico entender esto en términos de exclusividad o hegemonía.

Parece ser que el enfoque intersectorial requerido fluye con cierta facilidad ante la atención de emergencias y en las respectivas tareas de preparación. Nadie podría en duda, por ejemplo, que no se puede rehabilitar la producción sin resolver ciertos problemas de infraestructura y transporte. O que no es posible atender satisfactoriamente los problemas de salud de una comunidad sin abastecimiento alimentario y agua potable.

Sin embargo, no parece igualmente expedito cuando los problemas se sitúan en el plano de la prevención terciaria y menos aún cuando se trata de prevención primaria. De todos modos, se trata de una hipótesis a corroborar en cada país y las soluciones serán por lo mismo diferentes. Es oportuno cerrar estas líneas y ver si este aporte sirve para el debate.