



**PARTE I**  
**GISELLA GELLERT**

---



## 1. El auge de la gestión de riesgos en la región

**H**aber definido la gestión de riesgos como tema para el proyecto a nivel centroamericano, corresponde a la importancia que ha ganado recientemente en la región este nuevo concepto de intervención en materia de desastres. Es decir, nos encontramos frente al reto de la integración de la gestión de riesgos como parte sustancial de cualquier política de desarrollo, y como el enfoque central de programas y proyectos destinados a la reducción de desastres y de sus impactos.

Este cambio en la percepción sobre la problemática de los desastres en la región ya se ha vislumbrado en el transcurso de los años 90, a partir del “Decenio Internacional para la Reducción de las Desastres Naturales” *DIRDN* de las Naciones Unidas. Como lo expresa Allan Lavell (2000b), “a lo largo del decenio, los desastres pasaron de ser vistos como productos de una naturaleza castigadora, a ser el resultado de procesos de construcción de vulnerabilidad, arraigados en los procesos de cambio social y económico. El riesgo comenzó a asumir el papel de concepto dominante y los desastres ya comenzaron a verse como riesgos actualizados o no manejados. El riesgo era el problema y el desastre la respuesta natural.”

Sin embargo, específicamente en Centroamérica, la promoción de la gestión de riesgos como concepto y estrategia de intervención para la reducción de los desastres se dio ante todo a partir del impacto de los miles de desastres locales asociados con el huracán Mitch en 1998. Como se expresa en el estudio de Honduras, “sin temor a equivocarnos, es el huracán Mitch quien abre el análisis y la discusión sobre las principales líneas de trabajo para la articulación de esfuerzos institucionales para el desarrollo de la gestión del riesgo”.

También Mansilla (2001) subraya que “La experiencia del Mitch y la oportunidad que se abre con este nuevo desastre, pone a los países centroamericanos frente a la posibilidad de iniciar una transformación radical en materia de gestión de riesgo, sentar las bases para la consolidación de procesos de cambio a largo plazo y, sobre todo, reducir la fragilidad con la que los países de la región han venido enfrentando los desastres”.

Hoy día, encontramos el discurso de gestión de riesgos (o la prevención y mitigación de amenazas y vulnerabilidades) en todos los ámbitos y agencias presentes de la región, desde el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo *BID*, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo *PNUD*, la Organización de Estados Americanos *OEA*, la Organización Panamericana de la Salud *OPS*, el *SICA*, el *CEPRENAC* y la cooperación internacional en general, hasta las instancias gubernamentales nacionales, la sociedad civil, y las *ONG* internacionales y nacionales.

Asimismo, la reducción de riesgos a desastres (a través de su gestión) ya forma parte de casi todas las políticas o programas regionales actuales. Una brecha en esta direc-

ción la abrió indudablemente la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo, en mayo de 1999, con sus respectivos acuerdos. Como se escribe en el estudio de Guatemala, “sin duda, la negociación de los Acuerdos de Estocolmo ha marcado un referente importante en los procesos de reconstrucción y transformación posdesastre. Por primera vez se reconocía abiertamente a las condiciones de vulnerabilidad como los factores generadores de las condiciones de riesgo, y se planteaba la necesidad de la transformación de los procesos de desarrollo como condición indispensable para la reducción de la ocurrencia de desastres” (Gamarra, 2002).

Es también por primera vez que a partir del proceso de reconstrucción posMitch la sociedad civil organizada a nivel regional se hace escuchar en el tema, y elabora sus propias propuestas respecto a gestión de riesgos en el contexto de un desarrollo con transformación. Así, por ejemplo, se encuentra en la formulación de los Retos (4) del “Balance regional sobre la reconstrucción y transformación de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana” (noviembre de 1999), que

*Se deben reestructurar los sistemas actuales de prevención de desastres y profundizar en los enfoques de gestión de riesgos. De manera que, la prevención, mitigación y transformación de los factores generadores de riesgo se conviertan en un marco articulado para enfrentar mejor la situación de desastre.*

Es decir, encontramos una coyuntura específica para este tema en Centroamérica. Sin embargo, la cuestión es hasta dónde y cómo se ha traducido actualmente este nuevo discurso y compromiso hacia la práctica, y cuáles son los principales actores en este proceso. A estas interrogantes corresponde el objetivo de este documento.

## **2. Los principales compromisos regionales en el tema**

Como ya lo mencionamos en el apartado anterior, durante los últimos años han surgido a nivel regional importantes acuerdos e iniciativas respecto a la reducción de desastres y gestión de riesgos, que comprometen a cada uno de los países. Para evitar una repetición de la mención de estos compromisos en cada uno de los estudios nacionales que presentamos en la segunda parte, queremos citarlos aquí como referencia general.<sup>3</sup>

En forma general es vigente para Centroamérica la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres EIRD, como instrumento de las Naciones Unidas para dar seguimiento al Decenio Internacional para la Reducción de Desastres, que terminó a finales de 1999. La EIRD dispone de una Unidad Regional para América Latina y el Caribe, como parte de la Secretaría Interagencial con sede en Ginebra, así como de un Plan de Acción. Asimismo, está prevista la formación de plataformas nacionales y multisectoriales para la reducción de desastres.

En gran parte nos basamos aquí en el respectivo capítulo del informe final de Luis Gamarra (2002).

Como ya lo mencionamos, la reunión siguiente al huracán Mitch del Grupo Consultivo<sup>4</sup> en Estocolmo, en mayo de 1999, constituyó un marco de trabajo que finalizó con la Declaración de Estocolmo. En ésta se comprometían tanto los donantes como los gobiernos centroamericanos a “compartir la responsabilidad de lograr la reconstrucción y la transformación” de los países devastados por el huracán Mitch. La declaración se compone de seis objetivos, en los cuales los presidentes consideraron reconstruir una mejor Centroamérica, apoyando el proceso de integración regional. Los puntos básicos de esta declaración fueron:

- Reducir la “Vulnerabilidad social y ecológica de la región”.
- Reconstruir y transformar Centroamérica “sobre la base de un enfoque integrado de transparencia y buena gobernabilidad”.
- Consolidar la “democracia y gobernabilidad, fortaleciendo el proceso de descentralización de las funciones y poderes del gobierno, con la activa participación de la sociedad civil”.
- Promover “el respeto a los derechos humanos”.
- Coordinar los “esfuerzos de los donantes, orientados por las prioridades establecidas por los países beneficiarios”, e intensificar los “esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región”.

Como compromiso regional más importante existe el Quinquenio Centroamericano para la Reducción de los Desastres Naturales, acuerdo de la XX Cumbre de Antigua Guatemala en octubre de 1999 de los presidentes de Centroamérica, Belice y República Dominicana.

En esta reunión se definió también el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centro América, que “forma parte del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región para el próximo milenio, e incluye los lineamientos básicos sobre medidas de prevención y mitigación de daños, así como acciones de preparación y gestión de las emergencias, prestando especial atención a los sectores más vulnerables de la sociedad, especialmente por los niveles de pobreza y marginalidad con enfoque de género”. Se señala además que:

*(...) es preciso adoptar —en el contexto general de la ALIDES<sup>5</sup>— una estrategia para reducir las vulnerabilidades físicas, sociales, económicas y ambientales, con un enfoque integral e intersectorial por parte de todos los sectores públicos y privados.*

<sup>4</sup> El Grupo Consultivo es una mesa de donantes convocada por el Banco Mundial. Es un foro por el cual un país presenta a la comunidad internacional sus demandas de financiamiento para la ejecución de proyectos de desarrollo, dentro de un marco o plan de gobierno. Se hacen donaciones directamente de país a país, y no a través del Banco Mundial.

<sup>5</sup> La Alianza para el Desarrollo Sostenible —ALIDES— es uno de los proyectos generados por el SICA. En la XX Cumbre de los Presidentes en 1999 se acordó la ejecución de la ALIDES como instrumento principal para las transformaciones necesarias en la región, así como para reducir la vulnerabilidad social y ecológica frente a las amenazas existentes en la región.

*En ella será preciso asegurar la participación de la sociedad civil, integrando plenamente a las mujeres, así como de las comunidades locales y grupos étnicos de mayor vulnerabilidad. Se requerirá, por lo tanto, de una eficaz articulación de actividades a los niveles regional, nacional y local.*

En este mismo contexto de compromiso regional, el Centro de Prevención de Desastres Naturales de Centroamérica CEPREDENAC,<sup>6</sup> además de coordinar el Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres para el período de 2000-2004, es la instancia encargada de la implementación del instrumento operativo del acuerdo de la XX Cumbre: el Plan Regional de Reducción de los Desastres Naturales PRRD.

Este Plan Regional tiene como propósito general la promoción de una actitud proactiva generalizada de Prevención y Mitigación con enfoque integral e intersectorial por parte de todos los sectores públicos y privados, y la articulación de actividades a nivel regional, nacional y local. Para ello tiene previstas tres partes sustanciales:

- Plan básico.
- Estrategias sectoriales-regionales.
- Planes nacionales de mitigación y atención de desastres.

En la actualidad ya está elaborado el Plan básico, el cual contiene una serie de actividades de coordinación, fortalecimiento y promoción, que corresponden a cinco áreas: Fortalecimiento institucional; información e investigación (obtención, análisis e investigación de la información técnica y científica sobre los fenómenos naturales); Sistemas de Alerta Temprana y planes específicos, a través del establecimiento de sistemas modernos de monitoreo de fenómenos naturales y antropogénicos; Estrategias sectoriales; elaboración de una política nacional en materia de reducción del riesgo, que sea incorporada en los respectivos planes nacionales de desarrollo, y/o de estrategias, planes y proyectos específicos sectoriales; y Fortalecimiento de capacidades locales para la gestión de riesgos.

Las Estrategias sectoriales-regionales corresponden a cada una de las instancias que integran el SICA, para elaborar sus propias estrategias y planes de acción en mitigación y atención de desastres, e identificar los nodos de conexión con otras instituciones.

Los Planes nacionales de mitigación y atención de desastres son un compromiso adquirido por cada uno de los países, y consistirán en un Plan básico nacional, así como anexos sectoriales nacionales.

<sup>6</sup> A nivel regional, el marco institucional gubernamental en materia de desastres está liderado por el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC, que forma parte del SICA, con sede actual en Panamá, y creado en 1993.

A estos compromisos regionales hay que agragar todavía el Plan Puebla-Panamá PPP, como otra ambiciosa (pero poco popular) iniciativa para el desarrollo de Centroamérica. Uno de los componentes principales del PPP consiste en la Iniciativa mesoamericana de prevención y mitigación de desastres, que propone como acción *la adopción de la reducción de riesgo a desastres como un elemento de la estrategia de desarrollo regional, incorporándolo explícitamente en los proyectos de todos los sectores.*

Uno de sus tres proyectos tiene como objetivo específico “elevar la conciencia pública sobre la gestión y reducción de riesgo y estimular un diálogo en el ámbito nacional y regional, a fin de promover los conceptos de prevención, mitigación y reducción de vulnerabilidad dentro de la cultura Mesoamericana. En particular, *el Proyecto definirá y aplicará estrategias de divulgación y capacitación sobre la gestión del riesgo en el ámbito regional.*”

### **3. Marco conceptual: los retos de la gestión de riesgo**

#### **3.1 EL PRIMER PASO: DISTINGUIR ENTRE DESASTRE Y RIESGO**

En Centroamérica, como ya se mencionó al inicio de este documento, el concepto de la gestión de riesgos como práctica en la problemática de la reducción de desastres es reciente, pues empezó a divulgarse ampliamente hasta finales del Decenio Internacional de los años 90, dedicado por las Naciones Unidas a la Reducción de los Desastres Naturales.

Como lo señala Lavell (2000b), “el discurso de la mitigación, de la prevención, y al final del Decenio, de la gestión del riesgo, se amplía enormemente durante la década, no necesariamente por convicción, sino en muchos casos por necesidad. Eran los temas del Decenio y nadie los podría ignorar o dejar de incluir en el discurso. Organismos nacionales de desastres a lo largo del continente crearon oficinas de prevención, y legislaciones nuevas se promovieron en diversos países, para transformar las instituciones nacionales en otras, con competencia en la prevención, además de su interés tradicional en la respuesta.”

No es casualidad, que se “descubrió” la gestión de riesgos hasta finales del Decenio, pues a pesar de que estaba destinado a la reducción de desastres “naturales”, éstos mostraron un claro aumento en su recurrencia en esta última década. Así, por ejemplo, en el año 2000 hubo más desastres que en los años anteriores, como lo destacan los Informes Mundiales sobre Desastres de los años 2001 y 2002 de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Mientras durante la década de los 70 se registraron mundialmente 1,110 desastres, cifra que ya aumentó hasta 1,987 en el período de 1980-89, y en la década de los 90 subió hasta 2,742.<sup>7</sup> Globalmente, du-

<sup>7</sup> La fuente es el Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres CRED, de la Universidad Católica de Louvain, Bélgica, que elabora una base de datos utilizada internacionalmente, registrando todos aquellos desastres donde se presenta por lo menos uno de los siguientes criterios: diez o más personas muertas; 100 o más personas afectadas; un llamado de asistencia internacional; la declaración de un estado de emergencia

rante el decenio de los 90, los desastres cobraron un promedio de 1,300 vidas por semana y el 98% de las víctimas era de países con desarrollo humano bajo o medio. En palabras de Eduardo Galeano:<sup>8</sup>

*Las inundaciones y las sequías, los ciclones y los incendios incontrolables son cada vez menos naturales, aunque los medios insisten, contra toda evidencia, en llamarlos así. Y parece un chiste de humor negro que las Naciones Unidas hayan llamado a los años noventa Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. ¿Reducción? Ésa fue la década más desastrosa.*

Es decir, el enfoque usual de atención de desastres “naturales” no mostró efectividad para incidir en la reducción de los mismos, ante todo en los países del llamado Tercer Mundo, y surgió la necesidad de un abordaje nuevo de la problemática. Había que abandonar la tradicional percepción de que los desastres son sinónimos de eventos extremos de la naturaleza (¡desastres naturales!), inevitables, puntuales, y nos queda solamente prepararnos para situaciones de “emergencia”, para la “atención de desastres” y de la población afectada, y enfrentar la posterior recuperación y reconstrucción.

Con ello no queremos expresar que la preparación para posibles desastres pierde su vigencia, pues van a ocurrir, y en realidad hay que fortalecer este campo de acción que hasta ahora demuestra grandes deficiencias en nuestros países, como lo han evidenciado los últimos grandes desastres ocurridos. El problema consiste en el hecho de que *prácticamente toda la acción hasta ahora se ha centrado en la llamada “respuesta” a los desastres.*

Es decir, se trata de la atención de los síntomas, que es el desastre y sus impactos, dejando sin cuidado la intervención sobre las causas construidas socialmente por la “actividad humana”, como se dice comunmente. Para usar un proverbio del estimado colega Ben Wisner: ¡los temblores no matan, sino los edificios!

Al mismo tiempo, mientras se ocultan las verdaderas causas de los desastres, y se transmite la idea de una sociedad “impotente” frente a las “fuerzas extremas de la naturaleza”, no solamente se impide una reducción de éstos, sino se fomenta también una percepción fatalista frente a la problemática. En otras palabras, inculcando a la naturaleza significa que se percibe al hombre solamente como víctima de los desastres, y no como sujeto responsable también en la construcción de escenarios de riesgo que predisponen la ocurrencia de los desastres y la magnitud de sus impactos.

Antes de terminar este breve apartado, queremos resaltar todavía que este reconocimiento de las causas sociales de los desastres (construcción social de riesgos), aparentemente novedosa, en realidad no es una revelación reciente, pues ya desde hace más de 20 años se encuentran importantes documentos al respecto, y no solamente en el ámbito académico pionero en este sentido, sino también por parte de organismos vinculados tradicionalmente con la problemática de la atención de desastres. Así, para citar

<sup>8</sup> En su artículo s.o.s., distribuido por Internet en agosto de 2002.

un ejemplo, destaca un informe de la Cruz Roja Sueca<sup>9</sup> de 1984 lo inapropiado de los llamados “desastres naturales”, enfatizando que “todos los problemas importantes relacionados con los desastres en el Tercer Mundo son esencialmente problemas de desarrollo no resueltos”.

Se necesitaba entonces de una coyuntura específica para que estos conceptos encontraran una divulgación masiva, como lo constituyó en Centroamérica el desastre regional asociado con el huracán Mitch. Sin embargo, como en toda coyuntura de ideas o conceptos nuevos, existe el peligro de una copia estéril de términos, sin compromiso o comprensión real de su incidencia en la práctica. Así, nos encontramos con nuevas palabras, pero siguen vigentes las antiguas percepciones y acciones. Por otro lado, se utiliza la nueva terminología, como la de riesgos y su gestión, más bien como discurso, pero sin conocimiento, voluntad o capacidad de traducirlas al contexto práctico de cada actor, institución u organismo comprometido.

Queda claro que este breve proyecto no tiene como objetivo profundizar en los nuevos conceptos sobre riesgos, pues implican muchos aspectos altamente complejos.<sup>10</sup> Tampoco se trata de un ejercicio académico en esta materia, ya que el propósito de la investigación en cada país es la exploración de una realidad existente en torno a la práctica actual. Sin embargo, es necesario una comprensión esencial de los nuevos enfoques de riesgo y su gestión, para que logremos un entendimiento común sobre la problemática y los retos que nos esperan.

En lo siguiente nos basamos principalmente en los avances desarrollados en el seno de la “Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina”, conocida como LA RED. Surgió en 1992, y en poco tiempo logró jugar un papel importante en el desarrollo de nuevas percepciones, visiones y enfoques. De esta manera, “introdujo la noción misma de la vulnerabilidad, la idea del riesgo como el concepto ordenador fundamental, la noción de desastre como proceso en el cual tanta importancia debía adscribirse a los eventos dañinos de pequeña y mediana escala, como a los eventos de magnitud y largo período de retorno, a la idea de la percepción diferenciada del riesgo y de los imaginarios distintos que técnicos y pobladores manejan del mismo problema, de la necesidad de privilegiar el nivel local y de hacer de la participación un criterio indispensable, y finalmente, de la noción de la Gestión Local del Riesgo, que hoy en día asume una creciente presencia en el discurso y la práctica de numerosas instituciones en la región” (Lavell, 2000b: 17-18).

<sup>9</sup> *Más vale prevenir que curar: informe sobre los desastres que afectan al hombre y al medio ambiente en el Tercer Mundo*, preparado para la Cruz Roja Sueca por Gunnar Hagman, Henrik Beer, Marten Bendz y Anders Wijkman (título original en inglés: *Prevention better than cure*, publicado en 1984), Estocolmo y Ginebra.

<sup>10</sup> Un abordaje más amplio sobre la evolución del concepto riesgo, y los diferentes enfoques presentes en la actualidad se encuentra en Gellert y Gamarra (2003).

### 3.2 EL CONCEPTO DE RIESGO Y SUS IMPLICACIONES

Antes de entrar al tema de la gestión del riesgo, que es la preocupación central del proyecto, es necesario hacer algunas alusiones sobre el riesgo mismo, pues hablar de “desastre” o “riesgo” en realidad hace la diferencia básica en la comprensión de la problemática a enfrentar. Como lo señala Mansilla (2000: 17), “evidentemente, lo que guía nuestro interés es la reducción del número e impacto de los desastres”. En este sentido es clave la noción de que “los desastres son eventos consumados, expresados en la materialización de las amenazas sobre contextos vulnerables. Es decir, los desastres se presentan como resultado de la concreción de los procesos de riesgo; y, en consecuencia, *el riesgo se convierte en el elemento sustancial tanto para entender cómo se construyen los desastres, como para determinar los elementos sobre los cuales debemos incidir para evitar o reducir sus efectos*” (el énfasis es nuestro).

Respecto a la *definición de riesgo*, existe consenso que en forma general y términos objetivos comprende una probabilidad de pérdidas por parte de la sociedad o un componente de la misma. No obstante, y como lo subraya Lavell en sus diferentes trabajos sobre el tema, el riesgo tiene también una dimensión subjetiva, que “consiste en niveles diferenciados de pérdidas, que sectores o segmentos de la sociedad están dispuestos a aceptar, o sea, el riesgo aceptable en determinadas y variadas condiciones de vida, producción y productividad”. Para poner un ejemplo sencillo en este sentido: la pérdida de una vaca seguramente es un “riesgo aceptable” para un gran ganadero, pero para un pequeño campesino es una pérdida grande.

Asimismo, existe consenso que *el riesgo se determina por la existencia de dos factores: amenazas y vulnerabilidades*. Las *amenazas* corresponden a determinadas condiciones físicas de peligro latente que se pueden convertir en fenómenos destructivos. Estos pueden tener su origen en la dinámica natural o ser inducidos o causados por los seres humanos. Las *vulnerabilidades* comprenden distintas características o aspectos de la sociedad que preconditionan o hacen propensos sectores, grupos, familias o individuos de sufrir pérdidas y de encontrar dificultades en recuperarse de éstas. Una población expuesta a los efectos de un fenómeno físico sufrirá más o menos daño de acuerdo con el grado de vulnerabilidad que exhibe. *El nivel de riesgo* de una sociedad está relacionado con sus niveles de desarrollo y su capacidad de modificar los factores de riesgo que potencialmente la afectan. En este sentido, *desastres son riesgos mal manejados*. Todo riesgo está construido socialmente, aun cuando el evento físico con el cual se asocia sea natural (Lavell: 2000a; Cardona: 2001a).

En la medida que el riesgo es producto de procesos sociales particulares, es entonces producto directo o indirecto de los estilos o modelos de crecimiento y desarrollo impulsados con sus corolarios sociales y territoriales. Es decir, *el riesgo es una dimensión negativa de los modelos de desarrollo y, en consecuencia, una medida de insostenibilidad* (Lavell, 2000a).

Respecto a las categorías de amenaza y vulnerabilidad, se encuentra mayor información en la publicación que corresponde a la primera fase del proyecto (Gellert y Gamarra, 2003), pero queremos subrayar aquí algunos aspectos que se vinculan estrechamente con la práctica actual de la gestión de riesgos.

En primer lugar existe una tendencia de desagregar el estudio y la atención de amenazas y vulnerabilidades. En este sentido, se califican a las amenazas como el componente “físico-natural” en la conformación de riesgos, y a las vulnerabilidades corresponde la parte “social”. Es decir, la atención de las amenazas se queda en manos de aquellas instancias y actores que tradicionalmente se ocuparon de los “desastres naturales”, y corresponde al campo de las ciencias físicas su estudio. De este modo se percibe a la amenaza también como un “factor externo”, ajeno a la sociedad.

En el mejor de los casos, además de las “amenazas naturales”, se reconocen las “amenazas tecnológicas” (provocadas por el hombre), y su atención se relaciona con el campo de “ciencias aplicadas o ingenieriles”, para proponer respectivas soluciones “técnicas” de prevención. Pero todos sabemos que la aplicación de tecnologías obsoletas o peligrosas en nuestros países, en primer lugar corresponde a la ausencia de respectivas leyes y normas y, si existen, no se cumplen. Es decir, la existencia de este tipo de amenazas corresponde claramente a un factor “interno” a nuestras sociedades.

Sin embargo, si observamos cuáles son las amenazas más frecuentes y cotidianas en nuestra región, destacan aquellas que Lavell (1996) llama “amenazas sicionaturales”. Estas corresponden ante todo a las amenazas tradicionalmente tipificadas como “meteorológicas, climáticas, hidrológicas y geomórficas”, y comprenden: inundaciones, desbordamientos, agotamiento de acuíferos, sequías, incendios forestales, deslizamientos, derrumbes, erosión terrestre y costera, etc. Para cualquier observador queda claro que en la ocurrencia de desastres a raíz de estos tipos de amenazas en nuestra región, hoy día juega un papel determinante la degradación del medio ambiente o la negligencia en la construcción de infraestructura. De esta manera, por ejemplo, la deforestación en cuencas o zonas costeras es decisiva en la manifestación de estas amenazas, como también la falta de sistemas de drenaje pluvial o la acumulación de basura sólida, para citar sólo unos ejemplos.

Otra categoría de amenazas ya altamente presente en nuestra región es aquella que se vincula con procesos de contaminación, transformando así recursos elementales de la naturaleza (agua, aire y tierra) en “peligros” para la salud y la vida de las personas, animales, las bases productivas, y la sobrevivencia en general.

Es decir, en la conformación de amenazas cada vez ganan más importancia procesos ambientales degradantes y contaminantes, definitivamente correspondientes a la “sociedad” y su desenvolvimiento, y la “gestión ambiental” debe ser parte sustancial de la “gestión de riesgos”.

Otro punto que queremos destacar es la íntima relación entre amenazas y vulnerabilidades. Por un lado, “no se puede ser vulnerable si no se está amenazado, y no existe una amenaza para un elemento, sujeto o sistema si no está expuesto y se es vulnerable

a la acción potencial que representa dicha amenaza. En otras palabras, no existe amenaza o vulnerabilidad independientemente, pues son situaciones mutuamente condicionantes que se definen en forma conceptual de manera independiente para efectos metodológicos y para una mejor comprensión del riesgo” (Cardona, 2001b). Por el otro lado, la amenaza y la vulnerabilidad, en muchos casos, asimismo se condicionan mutuamente; o sea, “los mismos procesos sociales, políticos y económicos, que generan la vulnerabilidad, también influyen en las amenazas. A la vez, los procesos naturales de igual modo influyen en la vulnerabilidad” (Maskrey, 1998: 23).

En este sentido, es importante destacar que no se puede “reducir la vulnerabilidad” sin tomar en cuenta las amenazas. Así como existe en la actualidad todavía un fuerte determinismo “natural” respecto a las amenazas, encontramos por otro lado un determinismo “social” con relación a la vulnerabilidad. Este fenómeno tiene varias expresiones a nivel de discurso como también en la práctica. De esta manera, por ejemplo, es frecuente que las ONG vinculadas con la causa social, dediquen sus programas y proyectos exclusivamente a la “reducción de la vulnerabilidad”, sin tomar en cuenta su estrecha relación con las amenazas. Asimismo, los Acuerdos de Estocolmo se refieren específicamente a la “reducción de la vulnerabilidad social y ecológica”.

En este orden, Cardona (2001b) considera que parte de las dificultades para lograr una gestión efectiva del riesgo ha sido la falta de una concepción integral del mismo que facilite su estimación e intervención desde una perspectiva multidisciplinar.

Es importante entonces, más allá de la famosa fórmula Riesgo = Amenaza-Vulnerabilidad, promover una comprensión integral y holística del riesgo, como es, por ejemplo, el concepto de “escenarios de riesgos”, propuesto por Maskrey (1998: 20-27).

Otra tendencia detectada en recientes políticas, programas, proyectos, estudios y diagnósticos en la región, es la confusión entre vulnerabilidad y pobreza. De esta forma, por ejemplo, es frecuente encontrar como indicador de vulnerabilidad a mapas o niveles de pobreza, y los términos de vulnerabilidad y pobreza se aplican prácticamente como sinónimos. Sin embargo, aunque a veces ambas condiciones están estrechamente relacionadas, y la pobreza determina ciertas expresiones de vulnerabilidad, hay que diferenciar claramente entre ambas. Así, mientras la pobreza se refiere principalmente a necesidades insatisfechas, la vulnerabilidad se refiere a una falta de capacidad de defenderse y superar una crisis (Maskrey, 1998). O, como lo explican Blaikie *et al.* (1996), “la pobreza es una medida descriptiva mucho menos compleja de la carencia o necesidad de la gente. Vulnerabilidad es un término relativo y específico, que siempre implica una vulnerabilidad a una amenaza particular. Una persona puede ser vulnerable a la pérdida de propiedad o de la vida por causa de inundaciones, pero no de la sequía. Pobreza puede ser o no un término relativo, pero no hay diversas ‘pobrezas’ para un individuo o familia.”

Para comprender mejor el concepto específico de “vulnerabilidad” con relación a riesgos de desastres, durante la década de los 90 se publicaron varios trabajos pioneros al respecto, y la propuesta de Wilches-Chaux (1989, 1993) sobre la “vulnerabilidad global” y sus diferentes expresiones, ángulos o componentes es quizá la más utilizada en la

actualidad.<sup>11</sup> Asimismo, en muchos documentos se hace referencia al “Modelo de presión y liberación” de Blaikie *et al.* (1996), que da énfasis a una “progresión de la vulnerabilidad”, partiendo de *causas de fondo y presiones dinámicas* que conllevan finalmente *condiciones inseguras* frente a determinados tipos de amenazas naturales.<sup>12</sup> La misma publicación presenta también el así llamado “Modelo de acceso”, que permite identificar los diferentes canales y barreras sociales, económicas, políticas, culturales y otras que determinan el acceso a condiciones seguras. En este modelo se examinan también variables como género, edad y etnicidad (Sanahuja, 1999).

Más recientemente, y en correspondencia con una comprensión más integral del riesgo, surgen nuevas propuestas. Por ejemplo, aceptando la hipótesis de que existe una alta relación entre las carencias de desarrollo y la vulnerabilidad, Cardona (2001b) propone los siguientes factores de los cuales se origina la vulnerabilidad:

- *La exposición*, que es la susceptibilidad que tiene el asentamiento humano de ser afectado por estar en el área de influencia de los fenómenos peligrosos (amenazas) y por su fragilidad física ante los mismos.
- *La fragilidad social*, que se refiere a la predisposición que surge como resultado del nivel de marginalidad y segregación social del asentamiento humano y sus condiciones de desventaja y debilidad relativa por factores socioeconómicos.
- *La falta de resiliencia*, que expresa las limitaciones de acceso y movilización de recursos del asentamiento humano, su incapacidad de respuesta y sus deficiencias para absorber el impacto.

Según el autor, este tipo de planteamiento intenta de integrar de manera holística la lectura de las ciencias físicas y las ciencias sociales, con el fin de tener una visión completa de los factores que originan o exacerban la vulnerabilidad, teniendo en cuenta los aspectos de resistencia física ante los fenómenos y los aspectos prevaletentes de autoprotección individual y colectiva.

### 3.3 LA COMPRENSIÓN DE LA “GESTIÓN DEL RIESGO”

Antes de entrar al enfoque de la gestión del riesgo queremos destacar aquí que se trata de un concepto que es propio del desenvolvimiento de nuestros países denominados “subdesarrollados”. Aunque este término es peyorativo, estamos de acuerdo con que los esquemas de “desarrollo” presentes en la región han dejado profundas huellas en términos de pobreza, marginación, exclusión, inseguridad y bajos niveles de bienestar en general.

Esto incluye también la construcción de altos niveles de riesgo, y ante todo de vulnerabilidades.

<sup>11</sup> Únicamente para efectos de estudio, Wilches-Chaux divide la “vulnerabilidad global” en vulnerabilidad física (o localizacional), económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional; poniendo énfasis en el hecho de que estas diferentes “vulnerabilidades” están estrechamente interconectadas entre sí.

<sup>12</sup> El modelo de Blaikie *et al.* se refiere solamente a vulnerabilidad frente a amenazas naturales.

La mayoría de los principios y acciones que comprende para nosotros la gestión de riesgos en los países “desarrollados” por tradición o conciencia, ya forman parte de respectivas políticas sectoriales y territoriales, y de su normatividad (que se cumple). Por ello, sus esfuerzos hoy día se centran principalmente en aumentar la eficiencia en el campo de la “protección” en caso de desastres para evitar la pérdida de vidas y bienes materiales.

Frente a las amenazas, ante todo naturales,<sup>13</sup> que definitivamente existen hasta en los países más desarrolladas, el interés principal consiste en su estudio, vigilancia y control. Las “vulnerabilidades” frente a estas amenazas, tan importantes en nuestros países, juegan un papel mínimo,<sup>14</sup> y los estudios sociales en la materia se centran más bien en posibles “reacciones” frente a una amenaza, como lo ilustra el siguiente cuadro, tomado de un reciente artículo sobre “Peligros y riesgos naturales” desde la perspectiva social, y publicado en Alemania:

<b>Diferentes posibilidades de reacción frente a una amenaza</b>			
<b>Prevención de daños</b>	<b>Reparto de daños</b>	<b>Mitigación de daños</b>	<b>Aceptación de daños</b>
No habitar en zonas bajo amenaza	Seguro privado	Predicción y alerta temprana	Fatalismo
Abandono del uso del suelo	Encargar al Estado u otras instancias	Comportamiento de los afectados ajustado al riesgo	Negación del riesgo
Emigración		Medidas constructivas y técnicas	Evaluación complaciente del riesgo
Eliminación de las causas de la amenaza		Medidas de planificación	

Fuente: Pohl y Geipel, 2002.

### *3.3.1 La gestión del riesgo como parte de una nueva seguridad democrática*

Partiendo del postulado que el riesgo es producto directo o indirecto de los estilos o modelos de crecimiento y desarrollo impulsados con sus corolarios sociales y territoriales, Lavell (2000a) define entonces como el *objetivo final de la gestión de riesgo*, garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad se dan en las condiciones óptimas de seguridad posible, y que la atención dada al problema de los desastres y la acción desplegada para enfrentarlos y sus consecuencias, promueven hasta el máximo

<sup>13</sup> Aunque ya se reconoce el impacto del “cambio climático” en la frecuencia y la fuerza de amenazas relacionadas con fenómenos hidrometeorológicos, y en consecuencia el aumento de desastres asociados.

<sup>14</sup> El uso del término “vulnerabilidad” se relaciona ante todo con grupos de personas “específicamente vulnerables” en situaciones de emergencia, como por ejemplo, ancianos, niños, o personas discapacitadas, que necesitan atención y protección específica.

el mismo desarrollo. Es la continuación lógica, la forma más articulada de fortalecer las nociones expuestas en la idea de la transición (o “puente”) entre la respuesta humanitaria y el desarrollo, y en la idea de la reconstrucción con transformación y desarrollo.

Este objetivo básico de la gestión del riesgo definitivamente no forma parte de la tradicional doctrina de seguridad dominante en la región, la cual se refiere a “estados de excepción” que ponen en peligro la “seguridad nacional”. La “atención de desastres” y su institucionalidad surgida a partir de la década de los 70 en nuestros países, bajo el mando militar, sí encajaba en esta política, pero la gestión del riesgo requiere de una nueva agenda de seguridad.

Una efectiva gestión del riesgo se va a lograr entonces solamente, cuando “la formulación de concepciones democráticas de la seguridad en el ámbito nacional y regional se convierten no sólo en texto político, sino en construcciones sociales que, en la medida en que sean llevadas a la práctica, implican una transformación sustantiva de las relaciones entre sociedad y Estado”. En este sentido, “uno de los objetivos de la acción pública debe ser la ‘normalización’ de los temas de seguridad: trasladar problemas o temas del ámbito de emergencia y excepción de las políticas de seguridad, a las de regularidad y normatividad de las políticas de desarrollo” (Arévalo de León *et al.*, 2002: 68-69).

Esta comprensión de una seguridad democrática o integral es un concepto todavía reciente y en construcción, y la propuesta de Bernardo Arévalo<sup>15</sup> se basa en los mismos principios del enfoque de LA RED, desarrollado en forma más específica en torno a la gestión del riesgo.

Como se puede observar en el cuadro, el concepto de seguridad democrática distingue, dentro de un mismo contexto, entre políticas específicas de “protección” y de “desarrollo”; la primera con el objetivo de contener la así llamada “seguridad negativa”, y la segunda para promover una “seguridad positiva”.

VULNERABILIDAD →		Política	Objetivo	Agenda	Prioridad		← SEGURIDAD DEMOCRÁTICA O SEGURIDAD INTEGRAL
	Inseguridad	De seguridad	Contener amenazas (Seguridad negativa)	Amenazas	Urgencia + Riesgo	Protección	
Subdesarrollo	De desarrollo	Promover bienestar (Seguridad positiva)	Oportunidad	Oportunidad + Beneficio	Desarrollo		

Fuente: Arévalo de León *et al.*, 2002: 62.

<sup>15</sup> La respectiva investigación se realizó a través del Programa de Estudios de Seguridad, por parte de FLACSO-Sede Académica Guatemala, con la participación de Bernardo Arévalo de León (coord.), Patricia González y Manolo Vega

La *seguridad negativa*, según Arévalo de León (2002: 61), “procura contrarrestar todas aquellas amenazas que, en un momento dado, rebasan la capacidad del Estado para proteger la condición de seguridad de la sociedad y sus instituciones, y las colocan, consecuentemente, en situación de riesgo. Su enfoque no es el mejoramiento a mediano y largo plazo de las condiciones de vulnerabilidad, sino la contención y control inmediatos de la amenaza. Su relación con el desarrollo sería, por lo tanto, complementaria.”

Por otro lado, según el mismo autor, “la *seguridad positiva* procura la generación de condiciones de seguridad implementando medidas para eliminar efectivamente las vulnerabilidades que exponen a la sociedad a riesgos de naturaleza diversa. Toda vez que su enfoque es en las condiciones que, en el entorno de personas o grupos sociales, los exponen a diversas amenazas y los colocan en situaciones de riesgo, su lógica es la misma que la del desarrollo: el mejoramiento de las condiciones de vida.”

En relación con nuestra preocupación específica, la gestión del riesgo de desastres, contrarrestar la “seguridad negativa” corresponde a la preparación eficiente para casos de desastres, y la atención de la emergencia. Esto incluye el estudio y el monitoreo de amenazas naturales, el establecimiento de Sistemas de Alerta Temprana, Planes de Emergencia, y la organización de la ayuda humanitaria, entre otras acciones enfocadas hacia la “protección” de personas y bienes.

La esencia de la gestión del riesgo, sin embargo, corresponde a la promoción de una “seguridad positiva” en el marco de una política de desarrollo, como lo vamos a revelar con más detalle en el siguiente capítulo.

### 3.3.2 *Enfoque, contenidos y principios básicos de la gestión del riesgo*

Aunque el discurso de la gestión del riesgo está ampliamente socializado, hasta el momento no existe una publicación específica sobre el tema, sino varios avances conceptuales vinculados con programas y proyectos concretos. Así, los siguientes segmentos son tomados del “Marco conceptual y analítico”, elaborado por Allan Lavell como coordinador del “Programa de Vulnerabilidad del Bajo Lempa, Prevención y Mitigación de Desastres”, que se realiza actualmente en El Salvador, en cooperación entre el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN y el BID. Es el tratado original más completo y profundizado sobre la gestión del riesgo en Centroamérica, y por ello lo vamos a presentar seguidamente en forma literal.

Respecto al *enfoque de la gestión de riesgo*, Lavell subraya que se trata de un *proceso social* complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio. El aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente, en general, debe darse en condiciones de seguridad dentro de los límites posibles y aceptables para la sociedad en consideración. En consecuencia, *significa un proceso de control sobre la construcción o persistencia de amenazas y vulnerabilidad.*

En correspondencia con este enfoque, *la gestión del riesgo no puede ser reducida a la idea de una obra o una acción concreta*, como es, por ejemplo, la construcción de un dique, una presa o una pared de retención para impedir inundaciones y deslizamientos.

Más bien, *la gestión del riesgo se refiere a un proceso* por medio del cual un grupo humano o individuo toma conciencia del riesgo que enfrenta, lo analiza y lo entiende; considera las opciones y prioridades en términos de su reducción, considera los recursos disponibles, y diseña las estrategias e instrumentos necesarios para enfrentarlo, y negocia su aplicación y toma la decisión de hacerlo. Finalmente, se implementa la solución más apropiada en términos del contexto concreto en que se produce o se puede producir el riesgo.

Hay que considerar también *que es un proceso específico de cada contexto o entorno en que el riesgo existe o puede existir. Además, es un proceso que debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad* y no como suele interpretarse, únicamente por el gobierno o el Estado como garante de la seguridad de la población. Aunque, por supuesto, el gobierno y el Estado tienen una primera responsabilidad en el impulso y puesta en práctica de los modelos de gestión que aseguren el beneficio social. Aquí es importante reconocer, por ejemplo, que una parte importante del riesgo que enfrentan países y poblaciones es producto de las acciones conscientes o inconscientes del sector privado y sus agentes, a veces avalado por las políticas públicas y a veces ignorando la normativa y legislación nacional.

Como proceso, la gestión del riesgo no puede existir como una práctica, actividad o acción aislada, es decir, con su propia autonomía. Más bien, *la gestión del riesgo debe ser considerada como un componente íntegro y funcional del proceso de gestión del desarrollo global, sectorial, territorial, urbano, local, comunitario o familiar; y de la gestión ambiental, en búsqueda de la sostenibilidad.*

En consecuencia, *las acciones e instrumentos que fomentan la gestión del desarrollo deben ser a la vez los que fomentan la seguridad y la reducción del riesgo.*

A la vez que la gestión debe involucrar toda acción sectorial o territorial, también constituye un eje integrador que atraviesa horizontalmente todas las fases del llamado "ciclo o continuo de los desastres", el cual ha informado la organización y práctica de la gestión o manejo de los desastres hasta el presente. O sea, *no se reduce a, ni sustituye la idea y práctica de la llamada prevención y mitigación de desastres.* Más bien, es un enfoque y práctica que orienta estas actividades, además de los preparativos, la respuesta de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción.