

Contenidos o componentes de la gestión del riesgo (según Lavell, 2000)

- La toma de conciencia y la educación sobre el riesgo.
- El análisis de los factores y las condiciones de riesgo existentes en el entorno bajo consideración, o que podrían existir con la promoción de nuevos esquemas, y la construcción de escenarios de riesgo de manera continua y dinámica. Este proceso exige el acceso a información fidedigna, disponible en formatos y a niveles territoriales adecuados a las posibilidades y recursos de los actores sociales involucrados.
- El análisis de los procesos causales del riesgo ya conocido y la identificación de los actores sociales responsables o que contribuyen a la construcción del riesgo.
- La identificación de opciones de reducción del riesgo identificado, de los factores e intereses que obran en contra de la reducción, de los recursos posibles accesibles para la implementación de esquemas de reducción, y de otros factores o limitantes en cuanto a la implementación de soluciones.
- Un proceso de toma de decisiones sobre las soluciones más adecuadas en el contexto económico, social, cultural, y político imperante, y la negociación de acuerdos con los actores involucrados.
- El monitoreo permanente del entorno y del comportamiento de los factores de riesgo.

Principios básicos de la gestión del riesgo (según Lavell, 2000)

Aun cuando cada contexto y caso de riesgo tendrá sus propias especificaciones y principios básicos en cuanto a la búsqueda de soluciones, existe una serie de consideraciones que la experiencia nos ha enseñado son universalmente válidas, a saber:

- El riesgo tiene su expresión más concreta en el ámbito local, incluso cuando sus causas pueden encontrarse en procesos generados a gran distancia de la escena del mismo. Así, aunque el nivel local, municipal y comunitario se perfila como el más apropiado para iniciar el proceso de gestión, éste requiere ubicarse en su entorno regional, nacional o internacional, y precisará de la negociación de acuerdos entre actores en estas escalas.

- La gestión del riesgo no puede prescindir de la participación activa y protagónica de los actores afectados, y de una consideración de las visiones o imaginarios que estos actores tengan del problema que enfrentan, de su prioridad en su agenda cotidiana, y del contexto humano y económico en que se dé.
- La gestión requiere de la consolidación de la autonomía y poder local y de las organizaciones que representan a la población afectada por el riesgo.
- Aun cuando el nivel local se perfila como el más apropiado para iniciar y concretar la gestión, éste no puede prescindir de estructuras, normatividad, y sistemas interinstitucionales en el nivel nacional que avalan, promueven y estimulan la gestión sin apropiarse del proceso. La descentralización y el fortalecimiento de las instancias locales es un corolario de este proceso.

3.3.3 Consideraciones respecto a la territorialidad y temporalidad

Lavell (2000a) introduce en su conceptualización del riesgo y su gestión la dimensión territorial y temporal como determinantes no solamente para la comprensión del riesgo, sino también para la práctica de la gestión.

Respecto a la *territorialidad*, destaca el autor dos aspectos principales a considerar:

a. *La vulnerabilidad es diferenciada en el territorio con relación a grupos humanos distintos.*

En el caso de los grandes desastres asociados con eventos como el huracán Mitch, es importante verlos no como un solo desastre, sino más bien como un número grande de pequeños o medianos desastres afectando de forma diferenciada a numerosas comunidades, familias, zonas o sitios, todas relacionadas con el mismo macro fenómeno físico (un huracán, sismo, inundación, etc.), pero mostrando diferencias importantes producto de la forma particular en que el evento físico interactúa con la vulnerabilidad local. Lo que puede parecer y ser tratado como un solo desastre por parte de los gobiernos de los países o por los organismos nacionales e internacionales de respuesta o de emergencia, toma la forma de múltiples desastres distintos para los pobladores y comunidades afectadas y los organismos locales de respuesta.

b. *El "territorio de la causalidad" muchas veces tiende a diferir sustancialmente del territorio del impacto.*

A pesar de que el o los desastres tienen una circunscripción territorial definida, que puede denominarse el "territorio del impacto" y donde el riesgo se manifiesta en esos mismos espacios, los factores causales del riesgo y de desastre, tanto eventos físicos como los componentes distintos de la vulnerabilidad, no tienen necesariamente la misma circunscripción territorial.

En el caso de las amenazas hacemos referencia a procesos como la deforestación de las altas cuencas de los ríos que contribuyen a las inundaciones en las cuencas bajas; las descargas de las presas río arriba con los mismos efectos; la creación de presas artificiales en las montañas por depósitos de maderas las cuales, al romperse, causan inundaciones repentinas río abajo; o la contaminación industrial de los cauces fluviales con impactos negativos, a muchos kilómetros de la fuente de la contaminación.

En el caso de la vulnerabilidad la incidencia de políticas nacionales forjadas en las ciudades capitales o fuera del país, referidas a asuntos como la inversión pública, el manejo ambiental, los estímulos a la producción y la reconversión, la descentralización y el fortalecimiento municipal, los fondos de inversión social, la participación popular, etc., tienen impactos en los ámbitos locales y familiares, lejos de los centros de decisión política.

Subraya Lavell (*Ibid.*), que una consideración de los niveles territoriales diferenciados en cuanto a la causalidad y el impacto reviste gran importancia en términos de la gestión de soluciones tendientes a la reducción del riesgo y la vulnerabilidad. Significa que:

- una intervención, negociación y decisión política que desborda los niveles locales afectados, llegando a los niveles regionales, nacionales o hasta internacionales.
- avances sustantivos en la reducción solamente pueden lograrse considerando un marco territorial amplio y adecuados niveles de coordinación intersectorial. Lo local enfrenta severas limitaciones en lo que se refiere a la reducción del riesgo global y el riesgo de desastre por eventos físicos determinados.

Además de la territorialidad, Lavell (*Ibid.*) diferencia la gestión del riesgo también respecto a la *temporalidad*. En este sentido destaca el autor, en primer lugar, que la misma noción de la “reducción de riesgo” transmite la idea de una acción sobre algo ya existente. Esto es, el significado que se ha dado durante años a la práctica de la “prevención y mitigación de desastres”. Sin embargo, la práctica de la gestión de riesgo va mucho más allá de ser una práctica “compensatoria” frente a riesgos ya construidos y existentes, inclusive cuando no puede prescindir de estos elementos.

Argumenta, que *la gestión del riesgo tiene dos puntos de referencia temporal*, con implicaciones sociales, económicas y políticas muy distintas:

- Un primer referente es el presente, y la vulnerabilidad, amenazas y riesgo ya construidos.
- El segundo se refiere al futuro, al riesgo nuevo que la sociedad construirá al promover nuevas inversiones en infraestructura, producción, asentamientos humanos, etc.

Estos dos conceptos diferenciados los denomina Lavell como la *gestión compensatoria* y la *gestión prospectiva* del riesgo.

Con referencia a la gestión compensatoria, aquélla que pretende reducir los niveles existentes de riesgo, advierte el autor que se enfrenta una tarea de enormes proporciones. “Es precisamente la magnitud del riesgo existente en Centroamérica la que ayuda explicar la falta de políticas por parte de los Estados a favor de su reducción. La reducción se asocia con la idea de altas inversiones en soluciones, con poco retorno económico medible en el corto plazo, o dentro de los períodos de ejercicio de los gobiernos. El traslado de los cientos o miles de comunidades en riesgo, la recuperación de las cuencas degradadas, la reestructuración de las edificaciones vulnerables, la canalización y dragado continuo de ríos, la construcción y mantenimiento de diques y paredes de retención, y múltiples otros mecanismos de reducción de riesgo, acompañado por los procesos de capacitación, participación, consenso y concertación necesarios, son considerados como costos exorbitantes y fuera del alcance de los gobiernos y de la población misma, con la excepción de aquellos más solventes económicamente o más dispuestos anímicamente.”

Sin embargo, sigue Lavell, “*la gestión de riesgo sí ofrece una oportunidad de enfrentar el riesgo existente*. No se pretende necesariamente la eliminación del riesgo de forma total. Esto es ilusorio como meta. Pero sí es posible llegar a un estado en que el riesgo es más manejable dentro de los parámetros del riesgo aceptable y los recursos disponibles a los gobiernos, comunidades, municipalidades, empresas, familias u otros actores sociales que generan o sufren el riesgo.”

Respecto a la *gestión prospectiva del riesgo*, Lavell enfatiza que “*el posible riesgo futuro representa un reto insoslayable e impostergable*. Evitar hasta el máximo el riesgo futuro, aun dentro de los parámetros de modelos de transformación de la sociedad que por sí tienden a generar riesgo, es una tarea esencial. *La sostenibilidad sin control del riesgo es imposible*, el desarrollo sostenible sin ello es sólo una consigna vacía”.

El control del riesgo futuro es, aparentemente, menos oneroso en términos económicos y sociales que la reducción del riesgo existente, dado que no depende de revertir procesos negativos ya consolidados en el tiempo y el espacio, sino más bien normar y controlar nuevos desarrollos.

Sin embargo, sí se requiere de una fuerte voluntad política y de un alto grado de conciencia, preocupación y compromiso con la reducción del riesgo por parte de todos los actores sociales, incluyendo gobierno y sociedad civil.

4. Algunas conclusiones generales

Aunque cada uno de los estudios nacionales incluye sus respectivas conclusiones, queremos presentar aquí algunas reflexiones y constataciones generales con base en nuestros propios trabajos y también en otros estudios que encontramos apropiados para ser considerados como una clase de marco de referencia.

En primer lugar, se trata de la observación que es válida para todo el ámbito regional, y la cual se menciona en cada uno de los estudios nacionales: *la brecha todavía existente entre el nuevo discurso y la persistencia de prácticas tradicionales*. Este hecho lo confirma también Elizabeth Mansilla (2000: 18), cuando señala: “No obstante el rápido y creciente interés que ha despertado el nuevo enfoque social sobre los riesgos, debemos reconocer que el peso que aún tiene la ‘visión dominante’ sobre el conjunto de la investigación y, sobre todo, en el diseño y ejecución de estrategias de prevención-mitigación y, en general, de gestión de riesgos y desastres, es todavía determinante y no ha podido ser contrarrestado por los nuevos conocimientos generados.”

Es decir, la “atención del desastre” ocupa todavía la mayor parte de la práctica en la materia, la cual Sanahuja (1999: 8-9) señala como “orientada en términos de la amenaza (natural), donde la organización de la respuesta humanitaria y los preparativos para enfrentar el período de crisis o emergencia post-impacto son las características predominantes. (...) Los signos son evidentes en la asignación de recursos; en el elevado número de personas involucradas en esta visión; en el volumen y alta aceptación de los trabajos publicados; y en el apego de esta visión por parte de las instituciones más poderosas de los Estados modernos.”

Esta presencia sobresaliente todavía de la visión “fiscalista” en la problemática de riesgos a desastres se puede observar casi a diario, y basta una simple lectura de los periódicos. Así, por ejemplo, frente a la anunciada sequía para Centroamérica y sus implicaciones, ante todo respecto a la seguridad alimentaria, el énfasis se encuentra en el fortalecimiento de los conocimientos sobre los factores climatológicos (y específicamente El Niño y La Niña), que supuestamente “producen sequías e inundaciones”.

Asimismo, también *la mitigación estructural* como parte de la visión dominante, destaca todavía respecto a la “prevención de desastres”. En palabras de Lavell (2000), “poco se avanzó en transformar la prevención y mitigación, de un acto de ajustes ingenieriles y de obras de protección, en una acción arraigada en la reducción de la vulnerabilidad y en la negociación y concertación social.”

Mansilla (2000) habla en este sentido de una “pseudo” *gestión del riesgo*, y observa que “Las aportaciones masivas que se han hecho a los países latinoamericanos en los últimos meses (por parte de la cooperación internacional), privilegian un enfoque hacia las soluciones estructurales y al desarrollo de instrumentos de aseguramiento de bienes como mecanismo de prevención. Pero también, la asignación de recursos se está haciendo, una vez más, con criterios basados en situaciones coyunturales de desastres causados por grandes fenómenos, fortaleciendo formas de gestión sobre amenazas particulares y no sobre procesos integrales de riesgo. Esto no sólo tiene poco que ver con la gestión del riesgo, sino que limita profundamente sus alcances. Se proponen remedios que nublan el horizonte y que a largo plazo pueden llegar a ser peor que la enfermedad, dado que las soluciones propuestas, además de ser sumamente costosas, no están llegando a la raíz del problema.”

Es decir, aunque en el discurso y en los compromisos regionales vigentes se enfatiza tanto la “reducción de la vulnerabilidad”, en la práctica —y ante todo por parte de las

instancias gubernamentales y de cooperación internacional— no se vislumbran avances. Una observación, que explica en parte esta situación, la encontramos en un artículo de Davis y Cory (1996: 108), donde se señala: “Quizá una de las razones por las cuales el análisis de la vulnerabilidad aún permanece en una etapa de desarrollo rudimentaria es el amplio alcance del tema, que atraviesa fronteras sectoriales y disciplinarias. Otra razón para este descuido es que cualquier estudio sobre la vulnerabilidad de la población entra inmediatamente en la arena política, donde surgen cuestiones sensibles que van directo al corazón de los intereses de los poderosos. (...) Por lo tanto, hay un límite obvio en el papel de los gobiernos, el Sistema de Naciones Unidas y ciertas organizaciones internacionales que trabajan estrechamente con los Estados en la búsqueda de formas para dirigir y reducir la vulnerabilidad. Mientras que la introducción, por ejemplo, de un sistema de alerta es un proceso políticamente neutral, probablemente no sea éste el caso de muchos de los métodos para reducir la vulnerabilidad.”

Ilustrativa en este sentido es una queja que pronunciaron recientemente pobladores de una zona que año tras año sufre inundaciones en época de lluvia en Nueva Concepción (Escuintla), Guatemala:

Por nuestra pobreza seguimos viviendo en estas tierras que son inundadas en época de lluvia, mientras las autoridades locales y de gobierno únicamente vienen a declarar alertas, más nunca proponen nada para prevenir. Lo ideal es manejar un plan que pueda ser ejecutado (Prensa Libre, 7 de octubre de 2002).

En este mismo sentido, observa también el más reciente Informe Mundial sobre Desastres, dedicado al tema de la reducción de riesgos: “Dado que la disminución del riesgo se sitúa en el núcleo del proceso de desarrollo, el reto supera la capacidad de quienes se ocupan de gestión de desastres y requiere que organismos de desarrollo, gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas, científicos y comunidades vulnerables cooperen entre sí. A juicio de Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, sabemos lo que hay que hacer, pero hace falta el compromiso político para realizarlo” (Twiggy y Benson, 2002).

En consecuencia, “*todavía hay poca comprensión respecto a la gestión del riesgo como un enfoque y práctica que atraviesa horizontalmente todos los procesos y actividades humanas*. Por eso es preocupante que al analizar las solicitudes de financiamiento para la reconstrucción en América Central o los informes sobre soportes financieros ya aplicados; es común ver un rubro particular denominado ‘Gestión de Riesgo’ que en general se refiere a financiamiento aplicado en la construcción de obras de control fluvial o de deslizamientos. Otros rubros se refieren a agricultura, educación, industria, manejo de cuencas, infraestructura vial, etc., como si estos sectores y su promoción no debieran incorporar la gestión de riesgo en su instrumentación. Esto es incorrecto y, de seguir así, podemos solamente esperar que con el próximo evento físico dañino las inversiones se pierdan una vez más” (Lavell, 2000a).

Otro aspecto importante, a nuestro criterio, que hay que tomar en cuenta en la lectura de la práctica actual destacada en los estudios nacionales, es el hecho de que *el concepto de riesgo y su gestión se introdujo en Centroamérica en el contexto de una fase intensiva*

de reconstrucción pos desastre. En este sentido son válidas las siguientes observaciones de Elizabeth Mansilla (2000), que explican en gran medida los escenarios detectados en los estudios nacionales:

- Los recursos financieros disponibles para la reconstrucción y, más recientemente, para el desarrollo de proyectos orientados hacia una aparente gestión de riesgos han sido considerables, tanto que la agenda de la región y el abanico de proyectos parecieran haber rebasado por momentos la capacidad de ejecución. Pero sobre todo, ha sido la urgencia de ejercer los recursos disponibles, la presencia de numerosas agencias de cooperación con intereses y concepciones distintas acerca del riesgo y sus formas de gestión, y la ausencia de una estrategia regional para la gestión del riesgo, lo que ha limitado las posibilidades de establecer líneas claras y consistentes desde el inicio, y definir mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados de dichos proyectos.
- Los proyectos hasta ahora ejecutados no parecen haberse traducido en mecanismos consistentes o en la consolidación de procesos que a mediano y largo plazo reduzcan la dependencia de financiamientos externos para la gestión del riesgo.
- Muchos de los proyectos se dirigieron al control de la amenaza y pocos tuvieron en la mira la reducción de la vulnerabilidad. Aún menos manejaron una visión integral del problema y buscaron incorporar la visión local en aspectos más amplios del territorio o de la vida nacional. Aquellos que promovieran el fortalecimiento de las capacidades de los países y el desarrollo de mecanismos e instrumentos para reducir la dependencia de recursos externos para el manejo de desastres o promover y consolidar iniciativas de gestión del riesgo, han estado prácticamente ausentes.
- El círculo vicioso *riesgo-desastre-reconstrucción-riesgo incrementado*, se cierra entonces con un esquema de *fragilidad-recursos-dependencia* que amenaza con convertirse en una espiral infinita, de no modificarse los patrones de gestión actuales. Sabemos que cada desastre es una oportunidad para revertir procesos y ampliar el abanico de opciones adecuadas y congruentes de gestión de riesgo y, por ello, bien vale la pena en el momento actual encender luces de alerta sobre este punto.

A manera de resumen se puede destacar, entonces, que el discurso de la gestión de riesgos se ha difundido ampliamente, aunque en la práctica nos encontramos todavía con complejos obstáculos para integrarlo en los diferentes ámbitos de desarrollo. Este hecho se debe, por un lado, a la alta vinculación todavía del tema con las estructuras tradicionales para la atención de emergencias, y por otro, a la ausencia de políticas e instrumentos integrales de desarrollo en la región y cada uno de los países estudiados. No es casualidad que es ante todo en Nicaragua y El Salvador donde se registran ciertos avances respecto a la integración de la gestión de riesgos en instancias como el Ministerio del Medio Ambiente o en los gobiernos municipales, y forman parte de instrumentos como el ordenamiento territorial. Asimismo, destaca en estos dos países una amplia discusión participativa en torno a nuevas iniciativas legales en el tema, y las organizaciones de la sociedad civil alcanzaron altos niveles de incidencia.

Indudablemente, la integración de la gestión de riesgos como eje transversal de un desarrollo sostenible en la región, en cada uno de sus países y a nivel local, depende en alto grado de la voluntad política, de esquemas de desarrollo incluyentes y equitativos, de una descentralización que fomenta el desarrollo local y la capacidad de gestión de los gobiernos locales, de una nueva agenda de seguridad democrática, y de una amplia participación de la sociedad civil en todos los niveles de decisión política.

Si no se enfrentan estos desafíos, “es inevitable que los desastres siguen manifestándose, probablemente con mayores impactos en el futuro. Los desastres se convierten así en una condición y resultado necesario para el ‘desarrollo’ como se plasma hoy en día. Constituyen parte del proceso mismo y son el precio a pagar por las ganancias logradas, al seguir un modelo de crecimiento que garantiza la pobreza y vulnerabilidad para muchos y el bienestar para otros” (Lavell, 2000c).

BIBLIOGRAFÍA

Arévalo de León, Bernardo et al.

2002 *Seguridad democrática en Guatemala: Desafíos de la transformación*, Guatemala: FLACSO-Sede Académica Guatemala.

Arita Orellana, Juan Carlos

2002 *Estudios sobre la gestión del riesgo en Centro América, con énfasis en la gestión local: el caso de Honduras*, Informe Final de Investigación, Tegucigalpa: ASONOG, FLACSO-Guatemala.

Blaikie, P., T. Cannon, I. Davis y B. Wisner

1996 *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*, Bogotá, Lima: Tercer Mundo Editores, LA RED, ITDG.

Campos Jarquín, Ulises Milton

2002 *Estudios sobre la gestión del riesgo en Centro América, con énfasis en la gestión local: El caso de El Salvador*, Informe Final de Investigación, San Salvador: UNES, FLACSO-Guatemala.

Cardona, Omar Darío (coord.)

2001a *Diseño del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta (Gestión de riesgos) en la República Dominicana*, Santo Domingo: ODC-INGENIAR, LA RED, ICF-Consulting.

Cardona, Omar Darío

2001b *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: una crítica y una revisión para la Gestión*, en LA RED: <http://www.desenrendando.org>

CEPRENAC

2001 *Riesgos, Amenazas y Vulnerabilidad*, publicado en <http://www.cepredenac.org>

Cruz Roja sueca

1985 *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 inglés: *Prevention better than cure*, publicado en 1984), Estocolmo y Ginebra.

Davis, I. y A. Cory

1996 “Modelos de desarrollo y vulnerabilidad”, en E. Mansilla (edit.), *Desastres: modelo para armar. Colección de piezas de un rompecabezas social*, Lima: LA RED.

Gamarra, Luis

2002 *Estudios sobre la gestión del riesgo en Centro América, con énfasis en la gestión local: el caso de Guatemala*, Informe Final de Investigación, Guatemala: FLACSO.

Gellert, Gisela y Luis Gamarra

2003 *La trama y el drama de los riesgos a desastres: dos estudios a diferente escala sobre la problemática en Guatemala*, Guatemala: FLACSO.

Gellert, Gisela

1996a “Riesgos a desastres en el área metropolitana de Guatemala y prevención/mitigación a nivel comunitario: situación actual y nuevos enfoques”, en *Diagnóstico de la Prevención de Desastres Naturales en Guatemala (con motivo del XX Aniversario del Terremoto del 4 de febrero de 1976)*, Guatemala: CIG, CEPREDENAC, INSIVUMEH, CONE.

1996b “Atención a desastres en Guatemala”, en *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Lima: LA RED, FLACSO, ITDG.

1996c “Comunidades vulnerables a desastres en el área metropolitana de Guatemala”, en *Desastres & Sociedad*, Revista Semestral de LA RED de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, No.7, año 4.

2000a “A dos años del Mitch, el compromiso pendiente: la gestión del riesgo ante desastres como política integral”, en *Diálogo Nos. 10-11*, Guatemala: FLACSO, año 4, nov-dic.

2000b “Iniciativas urbanas locales para construir comunidades sostenibles”, en: *El impacto de los desastres naturales en áreas urbanas y salud pública urbana en Centro América y el Caribe*, Guatemala: The Woodrow Wilson Center, ASIES, USAID, The University of Michigan.

2002 “La comprensión del riesgo a desastres y sus manifestaciones en Guatemala”, en *La trama y el drama de los riesgos a desastres: dos estudios a diferente escala sobre la problemática en Guatemala*, Guatemala: FLACSO.

Giroto, Pascal

2001 "Hacia un marco conceptual sobre vulnerabilidad, riesgo y seguridad ambiental", ponencia, San José, Costa Rica: UICN, CEESP, Funpadem, Universidad de Costa Rica.

IFRC

1999 *Vulnerability and capacity assessment: A International Federation guide*, Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

2001 *World Disasters Report*, Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

2002 *World Disasters Report*, Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

ISDR

2002 *Living with Risk: A global review of disaster reducción initiatives*, Geneva: United Nations, Inter-Agency Secretariat, International Strategy for Disaster Reduction.

Lavell, Allan (ed.)

1994 *Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*, Bogotá: LA RED-FLACSO-CEPREDEENAC.

1996 "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación", en Ma. A. Fernández (comp.), *Ciudades en riesgo*, Lima: LA RED-USAI.

Lavell, Allan y Manuel Argüello

1999 *Sistema de Naciones Unidas frente al desastre asociado con el huracán Mitch en Honduras: de la atención de la emergencia a la gestión de riesgos*, en LA RED: <http://www.desenredando.org>

Lavell, Allan

2000a *Marco conceptual y analítico: programa de vulnerabilidad del Bajo Lempa, prevención y mitigación de desastres*, El Salvador: Proyecto MARN-BID, en LA RED: <http://www.desenredando.org>

2000b "Desastres durante una década: lecciones y avances conceptuales y prácticos en América Latina (1990-1999)", en *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, Año 3, San José, Secretaría General de FLACSO.

2000c "Huracán Mitch en Centroamérica: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre", en Garita, Nora y Jorge Nowalski (eds.). *Del desastre al desarrollo sostenible: huracán Mitch en Centroamérica*. San José, Costa Rica, BID-CIDHS.

Mansilla, Elizabeth

1996 "Notas para una reinterpretación de los desastres", en E. Mansilla (edit.), *Desastres: modelo para armar. Colección de piezas de un rompecabezas social*, Lima: LA RED.

2000 *Riesgo y ciudad*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, en LA RED: <http://www.desenredando.org>

2001 "Algunas notas para la reflexión a propósito del terremoto de El Salvador, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina", en LA RED: <http://www.desenredando.org>

Maskrey, Andrew

1998 "El riesgo", *Navegando entre brumas. La aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis de riesgos en América Latina*, en Andrew Maskrey (ed.), ITDG- LA RED.

Mitchel, James K.

1996 "Negociando los contextos de la prevención de desastres", en E. Mansilla (ed.), *Desastres: modelo para armar. Colección de piezas de un rompecabezas social*, Lima: LA RED.

Pohl, J. y R. Geipel

2002 "Naturgefahren und Naturrisiken", en *Geographische Rundschau*, Jahrgang 54, Heft 1, Januar 2002.

Sanahuja, Haris

1999 *El daño y la evaluación del riesgo en América Central: una propuesta metodológica, tomando como caso de estudio a Costa Rica*, Tesis de Postgrado, Maestría en Geografía de la Universidad de Costa Rica, San José.

Somarriba, Horacio

2002 *Estudios sobre la gestión del riesgo en Centro América, con énfasis en la gestión local: el caso de Nicaragua*, Informe Final de Investigación, Managua: Centro Humboldt, FLACSO-Guatemala.

Twigg, J. y Ch. Benson

2002 "Disminución del riesgo: retos y oportunidades", en *Informe Mundial sobre Desastres 2002*, resumen en español, Ginebra: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja.

Wilches-Chaux, Gustavo

1993 "La vulnerabilidad global", en Andrew Maskrey (comp.). *Los desastres no son naturales*, Bogotá: LA RED.

1998 *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o Yo voy a correr el riesgo: guía de LA RED para la gestión local del riesgo*, Lima: ITDG-LA RED.

Wilches-Chaux, G. y S. Wilches Castro

2001 *¡Ni de riesgos! Herramientas sociales para la gestión del riesgo*, Bogotá: Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo del Eje Cafetero.

PARTE II

Ulises Milton Campos Jarquín

Luis Gamarra

Juan Carlos Arita Orellana

Horacio J. Somarriba

1. Las principales interrogantes de la investigación

La investigación realizada en los cuatro países centroamericanos seleccionados tiene un carácter exploratorio; es decir, se trata de diagnósticos informativos y analíticos. El propósito de los estudios es proporcionar criterios sobre el estado actual de la implementación de la gestión de riesgo como política y estrategia para la reducción de desastres, así como la evaluación de primeras experiencias en este camino por parte de las instituciones involucradas en el proyecto.

En este sentido, la utilidad de los documentos elaborados es inmediata, como un cuadro orientador para todos aquellos actores ya involucrados en la problemática, o con la intención de hacerlo. Además, se espera que los resultados sean divulgados en la forma más amplia posible, a nivel regional y en cada uno de los países, para lograr así una incidencia en la definición y orientación de futuros planteamientos, programas y proyectos en la materia.

En lo siguiente, queremos proporcionar las principales interrogantes que guiaron los estudios nacionales en sus dos partes sustantivas:

I. Estado actual de la gestión de riesgos (GR) en cada país

Se trata de un capítulo exploratorio y analítico a la vez, sobre la situación de la gestión de riesgos en general. El punto de partida lo constituyen los diferentes actores o instancias involucrados en la problemática. No es un inventario de todos los actores, sino una evaluación según el “peso” de diferentes tipos de actores (gobierno central con qué entidades; ONG de qué tipo —nacionales, internacionales—, municipalidades; cooperación internacional en alianza con quién, etc.). Como esquema de trabajo para esta parte de la investigación se identificaron en acuerdo común entre los diferentes equipos participantes las siguientes preguntas:

- En qué consisten en la actualidad los *compromisos gubernamentales* con la gestión de riesgo (GR).
- Frente a estos compromisos, cuáles son en la actualidad las *iniciativas y acciones gubernamentales* en la GR, y por parte de qué instancias.
- Cuál es *mandato y papel de los gobiernos locales (municipalidades)* en la gestión local de riesgos, y sus capacidades frente a este desafío.
- Cuáles son *los otros actores principales en la GR* (ONG nacionales e internacionales, cooperación externa, organismos internacionales, la Iglesia, etc.) y en qué tipo de intervención consisten sus proyectos o programas, y cuáles son sus alianzas.

Como ejes analíticos para la elaboración de conclusiones para esta primera parte, se formularon las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son los actores presentes y todavía ausentes?
- ¿Cuál es el enfoque predominante hasta la actualidad en torno a la problemática de los desastres y su atención?
- ¿Cómo se toman en cuenta los principios de participación, descentralización, integralidad, etc.?
- ¿Quién decide sobre los objetivos y contenidos de los proyectos y programas?
- ¿Cuáles son los criterios de selección de las áreas de intervención?
- ¿Cuáles son los ámbitos territoriales presentes y predominantes: urbano, rural, departamentos, municipios, grupos de municipios, comunidades, regiones con determinadas características (por ejemplo, amenazas y vulnerabilidades comunes, rasgos físicos comunes), cuencas, etc.

II. Análisis de experiencias en la gestión local de riesgos (GLR)

Esta segunda parte de los estudios nacionales corresponde a la exposición y evaluación de experiencias concretas en la GLR por parte de las organizaciones involucradas. Esta sección puede incluir también observaciones a partir de la experiencia acumulada o de conocimientos adquiridos sobre otros proyectos, programas etc. Pero en lo principal se trata de un análisis de metodologías aplicadas, problemas y “éxitos” encontrados, lecciones aprendidas, recomendaciones para futuros proyectos, etc.

En esta parte también se pueden encontrar aspectos como el proceso o los motivos de involucramiento en la gestión de riesgos, las percepciones de actores involucrados, las opiniones de la población atendida, etc. Una guía más concreta proporciona los siguientes puntos:

- Origen de la preocupación de la institución por la GLR.
- Proceso de definición de programas/proyectos y su alcance.
- Apoyo recibido en estos programas/proyectos.
- Alianzas, apoyos o coordinación con otras organizaciones/instituciones.
- Áreas de intervención, criterios de selección.
- Tipo de intervención.
- Metodologías e instrumentos aplicados.
- Esquemas de participación
- Resultados obtenidos.
- Lecciones aprendidas en el proceso.

Para poder evaluar en forma más sistemática las formas y contenidos de las actividades identificadas por parte de los diferentes grupos de actores, y para un manejo común de términos respecto a los diferentes tipos de intervención en la gestión de riesgos y atención de desastres, se elaboró el siguiente esquema:

- **Prevención y mitigación no estructural:** se refiere a cualquier acción en zonas de alto riesgo que incide conscientemente en los niveles de vulnerabilidad, desde la organización comunitaria y concientización sobre los riesgos presentes, hasta proyectos de salud, seguridad ambiental, seguridad alimentaria, etc. En realidad, todos los proyectos reales de desarrollo que contribuyen a la reducción de diferentes expresiones de vulnerabilidad y a una mayor seguridad de la población corresponden a esta categoría. Pero de acuerdo con los objetivos del proyecto, aquí se ubican para nuestros fines solamente aquellos programas y proyectos que se destinan explícitamente hacia la gestión de riesgos o uno de sus componentes, y comprenden acciones como las mencionadas.
- **Prevención y mitigación estructural:** se refiere a obras físicas, como diques, muros de contención, o instrumentos legales y de regulación, como ordenamiento territorial, planificación urbana según zonas sísmicas, controles sobre el uso del suelo, etc.
- **Capacitación:** lo que interesa aquí es el enfoque de la capacitación, por ejemplo, para preparativos, la atención de emergencias, para la gestión de riesgos, etc.
- **Preparación:** se aplica a todas las medidas de preparación para casos de emergencia, e incluye alerta temprana, albergues, organización de comités de emergencia locales, simulacros, etc.
- **Atención de la emergencia:** aquí se encuentran todas las acciones de socorro y de ayuda humanitaria.
- **Reconstrucción física:** se refiere a proyectos de vivienda, servicios básicos, puentes, etc., en zonas afectadas por un desastre.
- **Reubicación de población:** se refiere a la reubicación de determinados grupos de población en zonas de alto riesgo, como medida preventiva, o después de un desastre ocurrido.
- **Recuperación:** se trata de acciones en zonas afectadas por un desastre que se vinculan con las bases productivas, fuentes de ingresos, atención de impactos traumáticos, atención a grupos específicamente afectados, como los niños, mujeres, ancianos, etc..

En todas las acciones que se desarrollan después de un desastre hay que diferenciar si están presentes aspectos de la “reducción de riesgos”, o simplemente se trata de “normalizar” la situación de las comunidades afectadas; es decir, no tomar en cuenta las situaciones de riesgo (específicamente vulnerabilidades) que han existido antes del desastre y que contribuyeron para que éste ocurriera o haya tenido tantos impactos.

Para finalizar este capítulo introductorio a los estudios nacionales, sólo nos queda subrayar que el contenido y el enfoque de los mismos es responsabilidad de sus

autores. Aunque la coordinación del proyecto ha establecido criterios comunes de abordaje, así como acompañado los diferentes avances del trabajo con críticas y recomendaciones, y se vio en la necesidad de redactar los Informes Finales para reducir su volumen, hemos respetado la originalidad de los documentos.