

La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina: LA RED tiene el orgullo de presentar el primer volumen de la Guía de LA RED para la Gestión Local del Riesgo en América Latina también conocida como Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo voy a correr el riesgo.

Fruto de un largo proceso de trabajo colectivo, este material pone más énfasis en la gestión del riesgo que en el manejo de los desastres, en los desastres de pequeña y mediana escala que afectan a todos los países de la región todos los años que en las catástrofes grandes pero eventuales, y está dirigido a los actores locales de las municipalidades, comités locales, ONGs y otros que son los que están en la línea de fuego de la gestión del riesgo, en vez de dirigirse a funcionarios nacionales e internacionales; buscando hacer un deslinde claro con la mayoría de los materiales de capacitación que existen sobre desastres en la región, que privilegian las tareas de respuesta y de preparativos. Es también una oportunidad de volcar el enfoque de LA RED hacia actores que hasta el momento no habían sido atendidos por la publicación de los libros y la revista *Desastres & Sociedad*.

Vale decir que la Guía no es un "Manual" para enseñar paso a paso cómo hacer la gestión del riesgo a nivel local. Los riesgos locales y los contextos ecológicos y humanos en los cuales estos se configuran en América Latina son tan heterogéneos y complejos que cualquier "manual" inevitablemente chocaría contra especificidades y culturas locales con recetas que inmediatamente resultan absurdas.

Por otro lado, no es y nunca ha sido propósito de LA RED imponer una "doctrina" de gestión del riesgo que tiene que seguirse a la letra sino "desinventar" los enfoques e ideas preconcebidas a través de procesos de auto cuestionamiento y reflexión. Con la publicación de la presente Guía queremos abrir ventanas para imaginar y crear nuevos paradigmas de gestión del riesgo en los escenarios locales: paradigmas que deben reflejar la complejidad y diversidad de las tierras desde donde brotan.

De esta manera, a la vez que contar el -final de una historia empezamos a tejer los primeros hilos de otra, en la cual la Guía sale de nuestras manos y mediante talleres y pláticas, lecturas y sueños, saltos y sobresaltos empieza a internarse en las selvas y desiertos, ciudades y pueblos, municipios y sistemas, bares y cantinas, parques y playas de América Latina.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>2</b>
ANDREW MASKREY LA RED, DICIEMBRE DE 1997.....	5
<b>PREFACIO .....</b>	<b>6</b>
GUSTAVO WILCHES-CHAUX POPAYÁN, DICIEMBRE DE 1997 .....	7
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>CONCEPTOS BÁSICOS PARA ENTENDER QUÉ HAY DETRÁS DE LOS RIESGOS Y LOS DESASTRES .....</b>	<b>14</b>
LOS DESASTRES SON LA MANIFESTACIÓN DE RIESGOS NO MANEJADOS .....	16
QUE ES UNA AMENAZA? .....	20
¿QUE ES LA VULNERABILIDAD? .....	27
¿QUÉ ES UN RIESGO?.....	35
<b>PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y PROBLEMAS QUE SE DEBEN SUPERAR EN LA GESTIÓN DEL RIESGO .....</b>	<b>41</b>
LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES (¿RIESGOS?) .....	41
UN SISTEMA Y SUS PARTES .....	44
COMO ME VES Y COMO SOY / COMO TE VEO Y COMO ERES.....	54
COMO ME VEO Y COMO SOY / COMO TE VES Y COMO ERES.....	54
LO LOCAL COMO ESCENARIO DE ENCUENTRO .....	60
YO PARTICIPO, TÚ PARTICIPAS.....	62
<b>LOS DESASTRES Y EL DESARROLLO.....</b>	<b>64</b>
RELACIONES ENTRE DESASTRES Y DESARROLLO .....	64
EL IMPACTO ECONÓMICO DE LOS DESASTRES .....	69
EL IMPACTO POLÍTICO DE LOS DESASTRES .....	72
EL IMPACTO SICOLÓGICO Y CULTURAL DE LOS DESASTRES .....	73
<b>DE LA GESTIÓN DEL RIESGO A LA GESTIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD.....</b>	<b>75</b>
LA GESTIÓN DEL RIESGO: EL CAMINO HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE .....	75
NEGOCIACIÓN DE CONFLICTOS Y GESTIÓN DEL RIESGO: .....	77
DE LA VULNERABILIDAD GLOBAL A LA SOSTENIBILIDAD GLOBAL:.....	79
LA CONSOLIDACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LOS ACTORES LOCALES .....	84
<b>HERRAMIENTAS TEÓRICAS Y PRÁCTICAS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO .....</b>	<b>93</b>
¿QUÉ SON LA PREVENCIÓN Y LA MITIGACIÓN DE RIESGOS?.....	93
EL PLAN DE GESTIÓN DEL RIESGO: RESULTADO DE UN PROCESO DE CONCERTACIÓN, DECISIÓN Y PLANIFICACIÓN .....	99

## PRESENTACIÓN

*La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina: LA RED tiene el orgullo de presentar el primer volumen de la Guía de LA RED para la Gestión Local del Riesgo en América Latina también conocida como **Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo voy a correr el riesgo.***

*El año 1994 fue uno de los períodos más agitados en la vida corta, pero hasta ahora productiva, de LA RED. En el transcurso del año, se matizó un trabajo intenso de investigación comparativa, estructurada alrededor de un conjunto de proyectos, con un torrente de talleres, seminarios, presentaciones públicas y publicaciones que empezaron con el Seminario Internacional sobre Sociedad y Prevención de Desastres organizado con COMECSO en México en febrero y que no terminaron hasta vísperas de Navidad. Justamente en marzo de ese año, luego de la participación de LA RED en la Conferencia Interamericana sobre Reducción de Desastres, en Cartagena de Indias, Colombia, además de su propia IV Reunión General que se realizó en una playa de la Boquilla, Cartagena, se firmó una carta de intención con la Cooperación Técnica Italiana y la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, representada por su entonces director y miembro de LA RED, Omar Darío Cardona, para la elaboración de materiales de capacitación para los actores involucrados en la Gestión Local del Riesgo en América Latina. Dicha carta dio pie a un largo proceso de trabajo colectivo que ahora rinde sus frutos con la edición de La Guía de LA RED.*

*En diciembre de ese mismo 1994 se llevó a cabo un primer taller en Lima, Perú para definir los parámetros del trabajo con la Cooperación Técnica Italiana, con la participación de Eduardo Franco, Andrew Maskrey, Miguel Saravia y Ana Bravo (ITDG - Perú); Rodrigo Barretto (CIUDAD -Ecuador); Fernando Ramírez (ECONOMETRÍA - Colombia); Ricardo Mena (DHA - Ecuador) ; Elizabeth Mansilla (COMECSO - México) y Patricio León (CEPROD - Honduras).*

*Se definió que los materiales deberían poner más énfasis en la gestión del riesgo que en el manejo de los desastres, en los desastres de pequeña y mediana escala que afectan a todos los países de la región todos los años que en las catástrofes grandes pero eventuales y deberían estar dirigidos a los actores locales de las municipalidades, comités locales, ONGs y otros que son los que están en la línea de fuego de la gestión del riesgo, en vez de dirigirse a funcionarios nacionales e internacionales. Desde ese primer taller se buscó hacer un deslinde claro con la mayoría de los materiales de capacitación que existían en desastres en la región que privilegiaban las tareas de respuesta y de preparativos. Por otro lado se concebía la producción de los materiales como una oportunidad de volcar el enfoque de LA RED hacia actores que hasta el momento no habían sido atendidos por la publicación de los libros y la revista Desastres & Sociedad.*

*La primera versión de la Guía de LA RED fue redactada por Elizabeth Mansilla y fue presentada y discutida en un segundo taller que se llevó a cabo en Quito, Ecuador en mayo de 1995, con la presencia de Eduardo Franco, Andrew Maskrey y Miguel Saravia; Rodrigo Barreno; Ricardo Mena; Elizabeth Mansilla además de Nora Sequeira (Secretaría General de FLACSO), Manuel Arguello (Segunda Vicepresidencia de la*

República, Costa Rica) y Ornar Darío Cardona (ex director de la DNPAD, Colombia), Gustavo Wilches-Chaux (en ese momento Director Ejecutivo de la Cooperación NASA KIWE del Cauca y Huila), el Crnel. Federico Hernández (Ecuador), Alfonso Guacho (Defensa Civil ' Ecuador) y del entonces Jefe de la Defensa Civil ecuatoriana, Gral. Laercio Almeida. Luego de su discusión en el taller, esta primera Guía fue puesta a consulta para una primera validación con un conjunto de personas y organizaciones de países de la Región Anaina, América Central y México. Luego de la incorporación de las contribuciones de estas consultas, además de numerosos estudios de caso de la región, se realizó un tercer taller en Quito en noviembre de 1995, con la presencia de Eduardo Franco, Elizabeth Mansilla, Allan Lavell (Secretaría General de FLACSO, Costa Rica) Omar Darío Cardona y Ricardo Mena. En esta reunión se decidió encargar la redacción de la versión "final" de la Guía a Gustavo Wilches-Chaux, abogado, desastrólogo, miembro fundador de LA RED y uno de los mejores comunicadores sociales de América Latina.

Si en ese momento se hubiera terminado y publicado la Guía la historia sería otra y no sería necesario escribir un prólogo tan largo y enredado como éste. Felizmente para nosotros (y para la Guía) la estructura de red de LA RED nos protegió de la linealidad y de la previsibilidad y nos permitió aprovechar e incorporar al proceso un conjunto de caprichos del azar y sorpresas del destino. De hecho, para llegar a describir la redacción "final" de la Guía hay que dar un salto lateral en el tiempo y contar una historia paralela que en un momento determinado cruzaría su camino con la historia de la Guía.

Hacia fines de 1994, ITDG-Perú, junto con la recientemente formada RED San Martín y con el financiamiento de DFID (Reino Unido), ECHO (UE) e INDECI (Perú), había iniciado un proceso de intervención en la región San Martín de la amazonia peruana, que incluía el levantamiento de diagnósticos participativos de riesgo, la capacitación de los comités locales de Defensa Civil y la preparación de Planes Municipales de gestión del riesgo. A lo largo de 1995 y hasta mediados de 1996 se trabajaron los diagnósticos de riesgo en las 77 Municipalidades que conforman la región para luego dar inicio al proceso de capacitación. Aun Gustavo Wilches-Chaux no había culminado la redacción de la versión "final" de la Guía, cuando se realizó un taller en Lima en junio de 1996 con Juvenal Medina y Linda Zilbert (ITDG - Perú), Andrew Maskrey, Fernando Ramírez, Allan Lavell y la participación de Juan Arce y Rocío Lanao (ATINCHIK - Perú) en el cual se decidió desarrollar un conjunto de Módulos para la Capacitación en base a la Guía inicial, que permitirían, en un primer momento, capacitar a un grupo de capacitadores en la región San Martín, para que éstos a su vez transfirieran los contenidos a los comités locales en cada Municipalidad.

Los Módulos fueron desarrollados bajo la coordinación de Linda Zilbert y luego de la realización de dos talleres para capacitadores en la ciudad de Tarapoto, en agosto de 1996 y enero de 1997, los módulos fueron aplicados progresivamente con gran éxito y aceptación en todas las provincias de la región.

A principios de 1997, LA RED dio inicio a un nuevo gran proyecto orientado a fortalecer las estructuras locales de gestión del riesgo en un conjunto de países que incluye México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador y

Perú con el apoyo financiero de DFID (Reino Unido), proyecto que fue ampliado posteriormente al incluir a Bolivia y Paraguay con el apoyo de RHUDO-USAID. Dado el éxito del proceso de capacitación en San Martín, Perú, y para crear un instrumento a la altura de los nuevos retos regionales de LA RED, se decidió formalmente fusionar la Guía de LA RED con los Módulos de ITDG para crear un sólo producto : una Guía de LA RED para la Gestión Local del Riesgo en América Latina que constará del presente texto además de siete Módulos para la Capacitación (que se publicarán en una fecha posterior). En un Taller realizado en enero de 1997 con la participación de Gustavo Wilches-Chaux, Fernando Ramírez, Allan Lavell, Linda, Zilbert y Nora Sequeira se planificó el desarrollo en paralelo de los Módulos con la culminación de la redacción de la Guía (que felizmente se había retrasado por razones administrativas y financieras).

Luego de una última revisión en agosto de 1997 en la cual participaron Fernando Ramírez, Allan Lavell, Linda Zilbert, Juvenal Medina, Luis Gamarra (ITDG - Perú), Andrew Maskrey y Nora Sequeira, además de una lectura detallada de Omar Darío Cardona y mientras que el Dr. Wilches-Chaux hacía campaña para ser elegido como Alcalde de Popayán, Colombia, se culminó por fin el trabajo de investigación, redacción, corrección y diseño para luego proceder a la edición e impresión que se ha realizado en Quito, Ecuador.

Después de narrar la historia de su propio **auge, caída y levantada** vale decir que la Guía no es un "Manual" para enseñar paso a paso cómo hacer la gestión del riesgo a nivel local. Los riesgos locales y los contextos ecológicos y humanos en los cuales éstos se configuran en América Latina son tan heterogéneos y complejos que cualquier "manual" inevitablemente chocaría contra especificidades y culturas locales con recetas que inmediatamente resultan absurdas.

Por otro lado, no es y nunca ha sido propósito de LA RED imponer una "doctrina" de gestión del riesgo que tiene que seguirse a la letra sino "desinventar" los enfoques e ideas preconcebidas a través de procesos de autocuestionamiento y reflexión. Con la publicación de la presente Guía queremos abrir ventanas para imaginar y crear **nuevos paradigmas de gestión del riesgo** en los escenarios locales: paradigmas que deben reflejar la complejidad y diversidad de las tierras desde donde brotan. De esta manera, a la vez que contar el final de una historia empezamos a tejer los primeros hilos de otra, en la cual la Guía sale de nuestras manos y mediante talleres y pláticas, lecturas y sueños, saltos y sobresaltos empieza a internarse en las selvas y desiertos, ciudades y pueblos, municipios y sistemas, bares y cantinas, parques y playas de América Latina.

En este prólogo naturalmente no puede faltar una sección de agradecimientos a las personas e instituciones que hicieron posible la edición de la Guía. Tal vez de todos los proyectos de LA RED éste ha sido el que ha convocado la participación de más gente. Hasta donde es posible, y hasta donde da la memoria, hemos intentado mencionar a todas las personas que en distintos momentos han participado del proceso de elaboración de la Guía. Si por error involuntario hemos omitido alguno quisiéramos pedir muy sinceramente sus disculpas.

Lamentablemente sería imposible enumerar a todos los que, por ejemplo, la comentaron en diversos países durante su validación (funcionarios de sistemas, dirigentes,

*investigadores). Todos ellos saben que tienen nuestro agradecimiento. Pero, detrás de cualquier proyecto de investigación, capacitación o de aplicación hay otras acciones igualmente imprescindibles que se realizan. Ricardo Mena (DHA - Ecuador) se encargó, desde el principio hasta el final del Proyecto, de mantener las relaciones con la Cooperación Técnica Italiana y del manejo administrativo y financiero del Proyecto. Asimismo, Linda Zilbert (ITDG - Perú) se encargó de la coordinación del proceso de elaboración de los Módulos de Capacitación e Ivonne Chiroque colaboró en la corrección de los textos. Agradecimiento también a nuestros auspiciadores: en particular a la Cooperación Técnica Italiana, también a DFID (Reino Unido), ECHO y todas las instituciones de LA RED y a las organizaciones locales que contribuyeron con recursos humanos, materiales y financieros para determinados aspectos del proyecto.*

Buen provecho con la Guía.

**Andrew Maskrey LA RED, diciembre de 1997.**

## PREFACIO

*Felipe Pinillo no es un personaje imaginario: hoy, cuando se publica la primera edición de la Guía, ya es real. Existe en la mente de todos cuantos han leído y revisado los borradores de este texto, que pretende convertir la "gestión del riesgo" en un concepto cotidiano y "normal" para quienes se ocupan, en una u otra forma, del tema del desarrollo.*

*Asimismo, esperamos que a medida que esta Guía vaya llegando a cada vez más personas, la historia del "Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador", logre ir conquistando cada vez mejores lugares en el "banco de chismes" de las comunidades urbanas y rurales, cuyos líderes y miembros (de todas las condiciones y de todas las edades) siempre estuvieron en nuestra mira mientras la redactábamos.*

*El texto constituye una introducción al tema de la "gestión del riesgo", conjunto de procesos que podrían resumirse también como "gestión de la sostenibilidad", dependiendo de que se miren desde la óptica de los desastres ' o más bien: de los riesgos - o desde la óptica del desarrollo. En últimos, ambas "gestiones" apuntan hacia un mismo /¿n. No viene al caso justificar en estos párrafos esa afirmación, pues ese es, precisamente, uno de los objetivos que persigue la Guía.*

*A través de los trece "actos" que conforman la historia de Felipe Pinillo, vamos a recorrer los ingredientes básicos que subyacen tras los conceptos de "riesgo" y de "desastre", para entender por qué no podemos hablar validamente de "desastres naturales" sino de fenómenos sociales o "socialmente contruidos" , de los cuales no podemos continuar culpando impunemente ni a ¡a naturaleza ni a Dios.*

*Vamos a penetrar en el análisis de los obstáculos que, en la vida real, dificultan la gestión del riesgo, no para desanimarnos, sino para encontrar la manera de superarlos a partir de las particularidades de cada país o región.*

*Exploraremos las razones por las cuales el desarrollo, tal y como ha sido entendido, en lugar de contribuir a la felicidad humana, constituye el principal factor de "insostenibilidad" en las relaciones entre las comunidades y su entorno vital. Y, en consecuencia, vamos a proponer diferentes caminos para convertir la gestión del riesgo en columna vertebral de la búsqueda y gestión de la sostenibilidad.*

*Por último, sugeriremos algunas herramientas teóricas y prácticas de utilidad para quienes, obligados por las circunstancias o por profesión o vocación, decidan "correr el riesgo" de mirar con nuevos ojos ¡as relaciones entre la naturaleza, el desarrollo, el poder local y la comunidad.*

*Esta Guía recopila y cohesiona, o más aún: fusiona, los trabajos teóricos (surgidos tanto de la investigación académica como de la sistematización y reflexión sobre experiencias prácticas) de gran parte de los miembros - hombres y mujeres - de LA RED. Por razones obvias no ha sido posible hacer mención expresa de cada autor o investigador en todos y cada uno de los casos y momentos en los cuales una afirmación de La Guía se basa directamente o ha sido inspirada en sus conceptos, pero (sin que ello quiera*

*decir que el autor de estas líneas quiera evadir la responsabilidad que le correspondería de manera exclusiva en caso de error), la presencia y la experiencia de todos los miembros de LA RED se pueden palpar en cada párrafo. Quizás lo más valioso de Felipe Pinillo es que recoge el pensamiento de muchas personas en una sola identidad. Cada usuario de La Guía tiene el reto de redimensionar esa identidad a la luz de nuestra múltiple diversidad latinoamericana.*

*Para mí, personalmente, la tarea de traducir el pensamiento de LA RED a un lenguaje comprensible y ameno, pero no por ello menos riguroso desde el punto de vista conceptual, ha sido no solamente un reto enorme, sino un ejercicio divertido de creatividad, por lo cual quedo en deuda con quienes tuvieron la generosidad de asignarme esa tarea. La Guía ha sido sometida a una delicada revisión por parte de varios miembros de LA RED, con el fin de garantizar su coherencia interna y, repito, su rigor conceptual. Espero que en el lector quede también la sensación de que la seriedad no es necesariamente sinónimo de acartonamiento y de solemnidad, y de que la ciencia y la técnica pueden ser también pretextos y espacios para la alegría de vivir, de la cual forma parte la alegría de aprender.*

**Gustavo Wilches-Chaux Popayán, diciembre de 1997**

## INTRODUCCIÓN

### DE LA ATENCIÓN DE LAS EMERGENCIAS A AL GESTIÓN DEL RIESGO: UNA NUEVA VISIÓN SOBRE LOS DESASTRE

*El año de 1992 un terremoto de regular fuerza o magnitud derrumbó la casa de Felipe Pinillo. Varios miembros de su familia quedaron atracados y malheridos bajo los escombros, y Felipe Pinillo perdió el patrimonio económico que había forjado luego de muchos años de arduo trabajo como mecánico y soldador. En conclusión, desde todo punto de vista, ese terremoto constituyó para Felipe Pinillo un verdadero desastre.*

*Hasta hace algunos pocos años, el análisis de dicho desastre habría correspondido casi única y exclusivamente a los organismos de socorro que acudieron a rescatar de las ruinas a los parientes de Felipe Pinillo y que luego se encargaron de suministrarles los primeros auxilios y de ofrecerles atención médica, albergue y sustento provisionales, mientras lograban retornar a la "normalidad". Es decir, a instituciones como la Cruz Roja, los Bomberos y la Defensa Civil. O a las Fuerzas Militares y ala Policía, encargadas de prevenir disturbios y saqueos en la zona de desastre.*

*Posiblemente la compañía de seguros también habría hecho una evaluación de las pérdidas sufridas, en el dudoso caso que Felipe Pinillo hubiera tenido aseguradas su casa y su taller. Algunos ingenieros civiles se habrían interesado en analizar las razones estructurales por las cuales la edificación de Felipe Pinillo no pudo aguantar el sacudón, y los sismólogos (los científicos que estudian los terremotos), habrían confirmado que el temblor tuvo su origen en el movimiento repentino de una falla geológica activa.*

*Las tías ancianas de Felipe Pinillo que se quedaron a vivir en el campo, habrían sentenciado, por su parte, que el terremoto era un "castigo de Dios" y que el derrumbe de la casa era una llamada de atención por las "costumbres disolutas" que habían adoptado los jóvenes de la ciudad. Con ayuda de las instituciones encargadas de la reconstrucción de la zona afectada por el terremoto, Felipe Pinillo obtuvo un crédito "blando" (intereses bajos y plazos largos para pagar) que le permitió recuperar su fuente de trabajo y su vivienda. Y así, poco a poco, el recuerdo del terremoto se fue perdiendo entre las brumas del pasado. Menos para los organismos de socorro que fueron mejorando sus equipos y sus técnicas para búsqueda y rescate, de víctimas de desastres y, en general, para atención de emergencias. Y para las compañías de seguros, que incrementaron el valor de sus pólizas "contra terremoto".*

**Se pensaba que así, el peligro de un nuevo desastre quedaba conjurado.**

Normalmente, cuando se habla de desastres, o más bien, de desastres naturales, se piensa en terremotos, huracanes, erupciones volcánicas, inundaciones, avalanchas o deslizamientos. Como también pensamos en desastres ante eventos de origen humano, como la explosión nuclear de Chernobyl o la fuga de gases tóxicos en una fábrica de Bophal en la India.

Sin embargo, un poco más de reflexión cuidadosa nos lleva a pensar no en estos fenómenos en abstracto, sino en ciudades destruidas por terremotos o huracanes, en cosechas arruinadas por inundaciones, en pueblos sepultados por avalanchas y deslizamientos, y en comunidades afectadas por erupciones volcánicas o por "accidentes tecnológicos" como los arriba mencionados. Hemos dado un paso adelante al comprender que un desastre no es en sí un fenómeno de la naturaleza o de origen humano, sino los efectos nocivos que esos fenómenos producen sobre una comunidad determinada.

Asimismo, si cuando en el colegio les preguntan a los niños en qué trabaja el papá de cada uno y algún niño contesta que su papá trabaja en desastres, todos se van a imaginar a un bombero apagando un incendio o a un socorrista bajando una camilla desde un helicóptero. Lo cual resulta cierto: uno y otro, el socorrista y el bombero, trabajan en *desastres*.

Sin embargo, si Juanito afirma que su papá trabaja en *desastres*, y cuando le piden describir en detalle cómo es ese trabajo, Juanito cuenta que su papá es el funcionario de la Alcaldía Municipal encargado de preparar las normas que determinan qué uso se le puede dar al suelo en cada zona del municipio (o sea: qué se puede hacer y qué no se debe hacer en cada sitio), seguramente los compañeritos se van a burlar o lo van a acusar de mentiroso. Juanito, todo colorado de la pena, deberá explicar que él le ha oído decir a su papá que su trabajo es la *prevención de desastres*, porque si cada lugar del municipio se destina solamente a aquellos usos que no colocan a la gente en situaciones de riesgo, se reducirán las posibilidades de que ocurra un desastre. Contará, por ejemplo, que su papá lo llevó a conocer una cancha de fútbol en un sitio cerca a la orilla del río, en el cual está prohibido construir viviendas debido a las inundaciones que se presentan cada cierto tiempo. *Mi papá me ha explicado*, dirá Juanito, *que cuando se produce una inundación grande, por ahí cada diez años, hay que remover el barro de la cancha y reponer el prado, pero que no se producen daños tan grandes como si allí hubiera gente viviendo. Mejor dicho, se evita un desastre.*

Juanito, sin saberlo, y a pesar de las burlas de sus compañeros de curso, representa una nueva visión sobre los denominados desastres, que ha venido adquiriendo fuerza en los últimos años.

Si bien la llamada *atención de la emergencia* (es decir, todas las acciones que hay que adelantar inmediatamente después de que se presente un fenómeno capaz de desencadenar un desastre -y a veces inmediatamente antes-, como por ejemplo la búsqueda y rescate de heridos y la atención médica durante las primeras horas después de ocurrido un terremoto), sigue siendo un eslabón esencial en la cadena del llamado manejo de desastres<sup>1</sup>, hoy entendemos que el desastre es el momento en el cual se hacen evidentes unas condiciones "no sostenibles" o de desequilibrio en la relación entre una comunidad humana y el ambiente que ésta ocupa, y que éste va mucho más allá -hacia adelante y hacia atrás- que el momento mismo de la emergencia.

---

<sup>1</sup> Término traducido del Inglés "disaster management"

Por eso oímos decir hoy, con alguna frecuencia, que los desastres son el resultado de problemas no resueltos del desarrollo<sup>2</sup>, lo cual significa que en nuestro afán por conquistar el medio ambiente para satisfacer nuestras necesidades, los seres humanos hemos ido desestabilizando nuestra relación con la naturaleza y sus fenómenos y hemos ido generando condiciones en las cuales los fenómenos de la naturaleza (y algunas actividades humanas) se convierten en eventos peligrosos o amenazas contra nuestras propias comunidades, al igual que los seres humanos nos volvemos perjudiciales para la naturaleza y sus ecosistemas.

Se han forjado distintos términos para describir el trabajo de los *desastrólogos*, es decir, de los que estudian los desastres y trabajan para prevenirlos o para ayudar a remediar sus consecuencias.

El término PREVENCIÓN DE DESASTRES en sentido general, denota claramente las acciones tendientes a evitar que los desastres se produzcan.

El término PREPARACIÓN PARA DESASTRES hace referencia a las actividades que tienen por objeto alistar a la sociedad y a sus instituciones para responder adecuadamente ante la eventualidad de que se presente un fenómeno capaz de desencadenar un desastre.

El término ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA, como ya dijimos, comprende la movilización social e institucional necesaria para salvar vidas y bienes una vez que el fenómeno ya se ha presentado, y para dar los primeros pasos hacia la recuperación de la comunidad después del desastre. Cuando es posible prever con un cierto nivel de exactitud la futura ocurrencia de un evento capaz de desencadenar un desastre (como en el caso de los huracanes o las erupciones volcánicas), la atención de la emergencia comienza en los días u horas inmediatamente anteriores a la ocurrencia del evento desencadenante, es decir, que en esos casos, la atención de la emergencia incluiría algunas acciones inmediatas de preparación para el desastre. Ejemplo de esto sería la colocación de refuerzos en las ventanas de las casas cuando se espera el paso inminente de un huracán.

o la dotación con agua, alimentos, lámparas, etc., de los refugios de emergencia, cuando se espera la llegada de un ciclón. O también, la evacuación de una comunidad de una zona que pueda resultar afectada por una erupción volcánica en las próximas horas. Zona que en condiciones "normales" la comunidad no abandonaría voluntariamente a pesar de ser conscientes del riesgo, pero de la cual, ante una "alerta roja" que anuncia la inminencia de una gran erupción, la comunidad acepta ser evacuada.

Los términos RECUPERACIÓN y RECONSTRUCCIÓN comprenden todos los planes y programas tendientes a devolver a las comunidades afectadas a una situación de "normalidad" parecida a la que existía antes de ocurrir el desastre o, de ser posible, a

---

<sup>2</sup> Wijkman, Anders y Lloyd, Timberlake (1985) Desastres naturales: ¿Fuerza mayor un obra del hombre? Earthscan.

una situación "mejor" a la existente antes del desastre, en términos de calidad de vida de los habitantes y de estabilidad en las relaciones entre las comunidades y su entorno.

El llamado MANEJO DE DESASTRES comprende todas las actividades anteriormente descritas, desde la prevención hasta la reconstrucción, pasando por la preparación y la atención a las emergencias. Esas acciones no necesariamente corresponden a unas etapas lineales y sucesivas, y de límites fijos en el espacio y en el tiempo, sino a procesos dinámicos y complejos, como son los desastres, cada uno con características propias y particulares, que determinan que no existan dos desastres exactamente iguales.

Todos los términos anteriormente mencionados están, sin embargo, centrados en el concepto de desastre. Aquí, con base en las experiencias e investigaciones de LA RED en los últimos años, vamos a proponer una óptica alternativa para aproximarnos a esos fenómenos: no queremos hablar de manejo de desastres sino de GESTIÓN DEL RIESGO.

¿Cuál es la diferencia? ¿Se tratará simplemente de introducir nuevos términos para describir los mismos hechos, con el mero ánimo de ser originales?

No. La diferencia radica en que cuando hablamos de desastres, nos estamos refiriendo a sucesos y procesos ya ocurridos, sobre los cuales la intervención posible es básicamente curativa y que de una u otra manera resultan "excepcionales" frente al curso normal de la vida de una comunidad, así las condiciones necesarias para que éstos se produzcan estén íntimamente trenzadas con las características de esa comunidad y de su entorno natural y cultural.

En cambio cuando hablamos de gestión del riesgo, tal y como la entenderemos a lo largo de este texto, estamos hablando de la capacidad de la comunidad para transformar precisamente esas condiciones causales antes de que ocurra un desastre. Los riesgos, lo veremos más adelante, surgen de la confluencia en una misma comunidad de dos ingredientes : una amenaza y unas condiciones de vulnerabilidad. La amenaza y la vulnerabilidad son como una bomba y una mecha, que de manera separada no representan riesgo alguno, pero que al juntarse se convierten en la posibilidad de que se presente un desastre.

La gestión del riesgo parte del reconocimiento de que de llegarse a juntar la bomba con la mecha, se pueden producir una serie de efectos destructivos sobre la comunidad y su entorno (efectos que, al producirse, constituirían el desastre), y de calcular cualitativa y cuantitativamente esos efectos, con el objeto de evitarlos, actuando sobre las causas que los producen. Al espacio y al tiempo en donde esos dos elementos del riesgo (las amenazas y los factores de vulnerabilidad; la bomba y la mecha) confluyen e interactúan, y a las posibles consecuencias de esta interacción, vamos a darles el nombre de *escenarios de riesgo*.

La Tierra es un organismo vivo, dinámico y cambiante, sujeto a todo tipo de transformaciones "orgánicas", algunas de expresiones súbitas y "violentas", otras graduales y a veces imperceptibles desde la vida cotidiana. Asimismo, la comunidad

humana, como parte que es de la naturaleza, es también dinámica y cambiante. La interacción entre los dos ritmos de cambio, el de la naturaleza y el de la comunidad, puede ser armónica y constructiva, como puede también tener consecuencias destructivas. Es entonces cuando se producen los desastres.

Ambas dinámicas estarán siempre presentes en el proceso de desarrollo de la sociedad humana sobre el planeta Tierra. Dada la capacidad transformadora que ha alcanzado la cultura, existirá siempre la posibilidad de que uno y otro proceso se desfasen (lo cual equivale a que se junten la bomba y la mecha), lo cual conducirá a la aparición o agudización de mutuos riesgos (riesgos para la comunidad y riesgos para los ecosistemas). En una u otra forma los riesgos estarán siempre allí, y de nuestra habilidad para actuar sobre sus componentes dependerá que éstos no se conviertan en desastres.

A estas alturas de nuestra co-evolución con el planeta, la existencia de la sociedad humana no se basa solamente en procesos bio-ecológicos naturales, sino que depende de decisiones políticas, económicas, tecnológicas y, en general, culturales (entendida la cultura, para efectos de este texto, como el conjunto de expresiones de la especie humana, las cuales se traducen en modificaciones del entorno).

La gestión del riesgo haría parte y tendería a confundirse, entonces, con la gestión del desarrollo, dentro de una concepción amplia y global del *desarrollo sostenible*, entendida la sostenibilidad como la *capacidad de un sistema o proceso (en este caso el sistema comunidad-ambiente), para cumplir el objetivo o propósito colectivo de las interacciones entre sus elementos o actores, y para transformarse y evolucionar cuantitativa y cualitativamente, sin poner en peligro las bases o fundamentos de los cuales depende la permanencia en el largo plazo de ese mismo sistema o proceso.*<sup>3</sup>

Bajo esta óptica, la preparación para desastres, la atención de las emergencias o las actividades de reconstrucción o recuperación de comunidades afectadas, no pasan a un segundo plano ni dejan de ser tan importantes como lo son hoy (al fin y al cabo cuando a uno se le caiga la casa encima muy probablemente no lo van a rescatar ni los filósofos ni los planificadores, sino los bomberos o los socorristas de la Defensa Civil o la Cruz Roja), pero sí se ubican en una posición precisa dentro de la compleja red de interacciones, causas y efectos, que constituyen los desastres y, más aún, dentro del complejo "mapa" del desarrollo.

Es decir, que logramos entender que los desastres no son solamente el fenómeno físico terremoto (un desencadenante del proceso), ni son sólo las deficiencias estructurales de la casa de Felipe Pinillo (una expresión de su vulnerabilidad frente al terremoto), ni la casa caída sobre los familiares y los equipos de soldar y las pérdidas que ello ocasiona (el desastre), sino que tienen sus raíces y sus ramas en esa compleja red de interacciones, causas y efectos de la cual hablamos en el párrafo anterior, y que se extienden en el pasado hasta las razones objetivas y subjetivas que llevaron a Felipe Pinillo a abandonar el campo para irse a buscar fortuna a la ciudad, y en el futuro hasta la idea que del "éxito" o de la "felicidad" puedan llegar a tener los nietos de Felipe Pinillo, y a las actitudes individuales y sociales que adopten en función de esos valores.

<sup>3</sup> WILCHES-CHAUX, Gustavo (1996) Introducción al concepto de sostenibilidad global.

A lo largo de este texto vamos a explorar las implicaciones prácticas de estos conceptos sobre nuestro trabajo con las comunidades, incluyendo la identificación de las responsabilidades que le corresponde asumir a cada actor social (institución o persona), para garantizar una adecuada gestión del riesgo en una comunidad determinada. O en otras palabras, para buscar el desarrollo sostenible en esa misma comunidad.