

"El documento original contiene imágenes en mal estado"

Del Manejo de Desastres a la Gestión del Riesgo: Una Visión de Futuro

A. De la ocurrencia de desastres a la gestión del desarrollo

La magnitud de los daños y pérdidas humanas y materiales asociadas con el impacto del Huracán Mitch en Honduras, y en América Central en general, tuvo como consecuencia una reflexión seria, y un álgido debate sobre los factores ajenos al evento físico en sí, que podrían ayudar en explicar los niveles de destrucción y el desquiciamiento sufrido en la economía y sociedad nacionales y regionales. Pocos analistas se aferran hoy en día a la idea de que es la magnitud, intensidad y duración del Huracán o tormenta tropical, lo que permite explicar por sí solo el nivel de daño sufrido. Más bien, la tendencia dominante ha sido la de encontrar una explicación en el conjunto de las condiciones sociales y ambientales existentes, en el momento del impacto del meteoro. De ahí, el constante debate y reflexión que se ha dado en torno a la llamada "vulnerabilidad ecológica y social" de Honduras, y de los demás países del istmo.

Esta línea de indagación, que pone el énfasis en las condiciones preexistentes de vulnerabilidad de la sociedad, eleva el concepto de "riesgo" a una posición central en el análisis del desastre y la búsqueda de esquemas de intervención y acción futuras que permitan pensar en la reducción de las posibilidades de desastres de tal magnitud, en el futuro. El desastre se concibe entonces, más en términos de la concreción o actualización de condiciones de riesgo preexistentes que como una manifestación de la furia de la naturaleza y de sus impactos inevitables. La inquietud en cuanto al riesgo y vulnerabilidad preexistentes se expresa de forma indiscutible en la manifiesta búsqueda de una estrategia de desarrollo basada en el proceso de reconstrucción con "transformación". Esta idea implica como componente fundamental, la reducción de la vulnerabilidad existente, y la promoción de esquemas de transformación de la sociedad que impiden la construcción en el futuro de nuevas condiciones de vulnerabilidad para la población.

La reducción en, o el control sobre la construcción de vulnerabilidad y, en fin, del riesgo en la sociedad, y la opción de reducir así los futuros daños asociados con el impacto de diversos fenómenos físicos de origen natural o antropogénico, constituye un elemento fundamental, y uno de los factores que definen el "desarrollo". Difícilmente se podría pensar en desarrollo si esto se acompaña por un aumento en los niveles de riesgo en la sociedad y, en consecuencia, en las posibilidades de daños y pérdidas sufridas por la población (Lavell, 1998; 1999). Esto no solamente atañe a la problemática particular de los desastres, sino también al riesgo asociado con la enfermedad y la desnutrición, el analfabetismo, el desempleo y la falta de ingresos, la violencia, la drogadicción, la marginación y la exclusión social, entre otras condiciones objeto de intervención y cambio en una sociedad en busca del desarrollo. Una definición restringida de desarrollo lo plantea de forma muy sucinta y elegante como "la reducción de vulnerabilidades (o de riesgo) y el aumento de las capacidades" de la sociedad (Anderson and Woodrow, 1989). Aunque no abarca en toda su extensión los procesos que el desarrollo involucra, esta definición tuvo el merito de introducir el riesgo como parte consustancial al desarrollo y señalar el camino a seguir en el proceso de comprensión cabal del problema.

El proceso a través del cual una sociedad, o subconjuntos de una sociedad, influyen positivamente en los niveles de riesgo que sufren, o podrían sufrir, está captado en la idea o noción genérica de la "Gestión del Riesgo" o, más precisamente, la "Gestión de la Reducción del Riesgo" (Wilches Chaux, 1998). Esta gestión, que tendrá sus características, estrategias e instrumentos particulares, debe ser considerada en su esencia como un componente intrínseco y esencial de la gestión del desarrollo, territorial y ambiental. Todo proceso de desarrollo, de transformación territorial y ambiental debe ser informado por un proceso de análisis y control sobre los factores de riesgo existentes o posibles.

Es precisamente por la relación que se establece entre la reducción del riesgo y el desarrollo, que el Sistema de las Naciones Unidas en Honduras ha encontrado en la noción de "gestión del riesgo" un aspecto y práctica fundamental que debe guiar su acción futura en el país. Las lecciones que Mitch dejó incluyeron de forma destacada la relación entre el daño causado y la vulnerabilidad social y ecológica del país, la reducción de la cual se establece como un aspecto esencial, si el desarrollo sostenible va a convertirse de una utopía en una realidad.

La gestión de la reducción de riesgo comprende un componente esencial de una nueva visión del tema de los desastres, una visión que debe convertirse en una acción y enfoque permanente. En este sentido, el factor de riesgo debe transformarse en un punto de referencia y parámetro que informa la planificación e instrumentación de todo proyecto de desarrollo. Por lo tanto, debe asumir la misma posición e importancia que durante los últimos años han recibido en la gestión del desarrollo, el enfoque de género y la consideración del impacto ambiental de nuevos proyectos.

B. Riesgo, desastre y desarrollo.

Con referencia a la problemática particular de los desastres, el "riesgo" se refiere a un contexto caracterizado por la probabilidad de múltiples y variadas pérdidas y daños de magnitud importante en el futuro, las que van desde las físicas hasta las psico-sociales y culturales. El riesgo constituye una posibilidad y una probabilidad de daños relacionados con la existencia de determinadas condiciones en la sociedad, o en el componente de la sociedad bajo consideración (individuos, familias, comunidades, ciudades, infraestructura productiva, vivienda etc.). El riesgo es, en consecuencia, una condición latente que capta una posibilidad de pérdidas hacia el futuro. Esa posibilidad está sujeta a análisis y medición en términos cualitativos y cuantitativos.

La existencia de riesgo, y sus características particulares, se explica por la presencia de determinados factores de riesgo. Estos se clasifican, en general, en factores de **amenaza** y **factores de vulnerabilidad**. Una "amenaza" refiere a la posibilidad de la ocurrencia de un evento físico que puede causar algún tipo de daño a la sociedad. La "vulnerabilidad" se refiere a una serie de características diferenciadas de la sociedad, o subconjuntos de la misma, que le predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento físico externo, y que dificultan su posterior recuperación. Es sinónimo de debilidad o fragilidad, y la antítesis de capacidad y fortaleza. La vulnerabilidad es en fin la propensión de una sociedad de sufrir daño o de ser dañada.

La variedad de amenazas que potencialmente enfrenta la sociedad es muy amplia y tiende a aumentar constantemente. Incluye las que son propias del mundo natural, como son las asociadas con la dinámica geológica, geomórfica, atmosférica y oceanográfica (por ejemplo, sismos, deslizamientos de tierra, huracanes y tsunamis); las que son de naturaleza pseudo o socio-natural, producidas como resultado de la intersección o relación del mundo natural con las prácticas sociales, como son muchos casos de inundación, deslizamiento y sequía. En estas, la deforestación, cambios en los patrones de uso del suelo u otros procesos sociales, crean o amplían las condiciones de amenaza; y las antropogénicas, producto de la actividad humana, como son los casos de explosiones, conflagraciones, derrames de materiales tóxicos, contaminación de aire, tierra y agua por productos industriales etc. Este rango de tipos genéricos de amenaza, que se amplía notoriamente al llegar a los tipos específicos, se complica por posibles efectos de concatenación o sinergia que sirven para crear amenazas complejas. Así, por ejemplo, la amenaza sísmica o la asociada con huracanes y tormentas tropicales puede concatenarse y ser detonador potencial en un tiempo y espacio particular de la ruptura de presas, deslizamientos e inundaciones, conflagraciones y el derrame de sustancias peligrosas. A pesar de los orígenes diversos de los fenómenos físicos que se clasifican como amenazas, es importante destacar que toda amenaza es construida socialmente. O sea, la transformación de un potencial evento físico en una amenaza solamente es posible si un componente de la sociedad está sujeto a posibles daños o pérdidas. De lo contrario, un potencial evento físico, por grande que sea, no se constituye en una "amenaza" propiamente dicha, aunque con la introducción de distintas dinámicas sociales puede evolucionar para constituir una amenaza en el futuro (Lavelle, 1996).

La vulnerabilidad de la sociedad puede manifestarse a través de distintos componentes o elementos, cada uno precedido por y resultado de, un proceso social particular. Algunas de las manifestaciones o dimensiones prevalecientes de la vulnerabilidad se encuentran en la ubicación de población, producción e infraestructura en áreas de potencial impacto; la inseguridad estructural de las edificaciones; la falta de recursos económicos, de autonomía y de capacidad de decisión de la población, las familias, las comunidades o las unidades de producción, que les permiten hacer frente a contextos de amenaza o de recuperarse después del impacto de un evento físico determinado; la falta de una sociedad organizada y solidaria; la existencia de ideologías fatalistas y la ausencia de educación ambiental adecuada; la ausencia de instituciones o organizaciones que velen por la seguridad ciudadana y que promuevan la reducción de riesgo. Todas estas expresiones de la vulnerabilidad y otras, se interrelacionan para producir una serie ilimitada de matrices de vulnerabilidad y riesgo global, escenarios diferenciados en el tiempo, en el espacio y con referencia a grupos, sectores o estratos sociales distintos. (Wilches Chaux, 1993)

El riesgo solamente puede existir al concurrir tanto una amenaza, como determinadas condiciones de vulnerabilidad. El riesgo se crea en la interacción de amenaza con vulnerabilidad, en un espacio y tiempo particular. De hecho, amenazas y vulnerabilidades son mutuamente condicionadas o creadas. No puede existir una amenaza sin la existencia de una sociedad vulnerable y viceversa. Un evento físico de la magnitud o intensidad que sea no puede causar un daño social si no hay elementos de la sociedad

expuestos a sus efectos. De la misma manera hablar de la existencia de vulnerabilidad o condiciones inseguras de existencia es solamente posible con referencia a la presencia de una amenaza particular.

La magnitud del riesgo siempre esta en función de la magnitud de las amenazas y las vulnerabilidades, las cuales, de igual manera que el riesgo, constituyen condiciones latentes en la sociedad. O sea, la amenaza es la posibilidad de ocurrencia de un evento, no el evento en si, y la vulnerabilidad es la propensión de sufrir daño, no el daño en sí. Todas las categorías se refieren a una potencialidad o condicion futura, aunque su existencia es real como condicion latente.

Más que la simple operacion de enfrentar las amenazas con la vulnerabilidad de una sociedad concreta o una localidad, o incluso una familia o una empresa, el riesgo debe entenderse como la probabilidad que pueda suceder un evento dañino causante de pérdidas y perjuicios sociales, psíquicos, económicos o ambientales. El riesgo puede tener diversos grados y afectar diversos aspectos. Puede tenerse un alto riesgo de sufrir daños materiales, pero un bajo riesgo de destrucción de la red de apoyo social. Incluso el alto riesgo frente al daño material podría implicar, si es conocido y comprendido, un mejoramiento sustancial en el nivel de riesgo, es decir una reducción de este, en relación con los impactos psico-sociales que pueda sufrir en un plazo determinado o en el ciclo de la vida un individuo, familia, comunidad, ciudad, país o región. Es decir puede haber tambien un riesgo claramente diferenciado según escalas, lo mismo que riesgos en relación con los encadenamientos sucesivos que pueden surgir a partir de un impacto particular. Riesgo es también una *apuesta a futuro*, es decir la escogencia de convivir con determinadas condiciones que pueden producir o producen beneficios múltiples y altos, a sabiendas de que podría perderse en un momento, o luego de un período, no solo los beneficios que se obtendrían, sino también parte de lo que se invirtió.

Riesgo es entonces también un "cálculo de costos y beneficios a obtener en tiempos determinados". Aquí la oportunidad es lo importante: decidir que obtengo ahora tal beneficio o beneficios en tal magnitud y luego los costos se extienden a lo largo de siglos o generaciones¹. Riesgo es también la obtención de un ~~usu~~fructo inmediato de condiciones deseables frente a la expectativa de que no haya que pagar el costo, finalmente, o que lo paguen otros. Frente a ello la actitud puede ser la común expresada por la frase "que me quiten lo bailado", o la otra que indica que "en el largo plazo todos estaremos muertos" o incluso aquella otra que dice "el que viene atrás que arree". Mas que la simple enumeración de amenazas y "vulnerabilidades", la gestion del riesgo debe implicar un analisis de todas esas expectativas y beneficios que se obtienen o desean obtener en lo inmediato, frente a la posibilidad real o a más largo plazo de sufrir daños o tener pérdidas.

¹ La extraccion minera es un ejemplo de produccion que presenta muy diversos riesgos, pero que se desarrolla en funcion de la probabilidad de alcanzar altimos beneficios en tiempos cortos o con un golpe de suerte. Ello al margen de que en el largo plazo deje abandonadas amplias extensiones de suelos inservibles o eros y contaminados y de altisima peligrosidad (montañas enteras horadadas o incandescentes en laberintos = pantanos, etc.)

El riesgo, producto de la interrelación de amenazas y vulnerabilidades es, al final de cuentas, una construcción social, dinámica y cambiante, diferenciado en términos territoriales y sociales. Aun cuando los factores que explican su existencia pueden encontrar su origen en distintos procesos sociales y en distintos territorios, su expresión más nítida es en el nivel micro o local. Es en estos niveles que el riesgo se concreta, se mide, se enfrenta y se sufre, al transformarse de una condición latente en una condición de crisis o desastre.

Un **desastre** es el fin de un proceso, a veces muy largo, de construcción de condiciones de riesgo en la sociedad. El desastre es la realización o concreción de las condiciones de riesgo preexistentes en la sociedad. Esta realización ocurre en el momento en que un determinado evento físico, sea este un huracán, sismo, explosión, incendio, u otro ocurre y con ello muestra las condiciones de vulnerabilidad existentes, revela el riesgo latente y lo convierte en un producto, con consecuencias en términos de pérdidas y daños.

Con el impacto y la generación de las condiciones de desastre automáticamente se conforman otros escenarios de riesgo en las zonas y poblaciones afectadas que difieren sustancialmente de aquellos existentes con anterioridad, aun cuando incorporan elementos y componentes importantes de los mismos. La dinámica y la expresión particular del riesgo existente con anterioridad han sido modificadas y presentara nuevos desafíos para la sociedad. El riesgo, las amenazas y vulnerabilidades son dinámicas y cambiantes a lo largo del tiempo, y no pueden ser objetos de análisis y de acciones estáticas.

C. Riesgo y desastre: Lecciones del caso Mitch

El Huracán o Tormenta Tropical Mitch al internarse en territorio Hondureño, desatando cantidades inusitadas y prolongadas de precipitación, ráfagas violentas de viento y oleajes costeras de gran magnitud, rápidamente revelo o descubrió las condiciones preexistentes de vulnerabilidad y riesgo en múltiples zonas y poblaciones del país. El resultado fue una de las afectaciones más agudas y serias sufrida por un país del hemisferio occidental durante ~~este~~ siglo, a raíz del impacto primario y las consecuencias secundarias de un evento físico-natural.

Sin embargo, los análisis posteriores realizados sobre el evento muestran que la magnitud del impacto no fue condicionada solamente por las condiciones de vulnerabilidad social existentes, combinado con la intensidad de las lluvias, vientos y oleajes, sino también por el grado existente de degradación del medio ambiente natural y construido en el país.

La deforestación con sus secuelas en términos de erosión, sedimentación de canales, desestabilización de pendientes y aumento en el potencial de deslizamiento; la destrucción de manglares en las zonas costeras; el uso de sistemas de cultivo en pendiente, insostenibles desde la perspectiva ambiental; y los inadecuados sistemas de drenaje urbanos y de control fluvial, entre otros, sirvieron para aumentar el impacto de las precipitaciones, vientos y olas una vez que tocaran tierra firme. La sociedad había creado a lo largo de los años nuevas y aumentadas amenazas físicas, amenazas socio naturales formadas en el contexto de la

relación entre la sociedad y la naturaleza. La falta de procesos adecuados de gestión ambiental, la degradación y la destrucción de los ecosistemas naturales y autorregulados, conformaron condiciones que aumentaron de forma no natural el riesgo ya existente por la simple presencia de comunidades humanas en sitios normales de ocurrencia de fenómenos naturales como lluvias torrenciales o fuertes oleadas y ventiscas. La llamada "vulnerabilidad ecológica" también se hizo patente en el momento del desastre.

Inmediatamente después de la tormenta y su afectación directa al territorio hondureño, el país, sus distintas regiones, zonas, poblados, familias, y pobladores se encontraron frente a una nueva serie de escenarios de riesgo, una nueva combinación de amenazas y una nueva condición social y física de vulnerabilidad. La tormenta, interactuando con las condiciones existentes de vulnerabilidad, transformó las condiciones y escenarios de riesgo existentes, construyendo nuevos escenarios y presentando nuevos desafíos para la acción colectiva. Ahora el riesgo se expresaba a través de la necesidad de evitar un aumento en el hambre y la desnutrición, en la enfermedad y la exposición a los elementos naturales, en la necesidad de albergue, en el aumento del desempleo y en las deficiencias en los ingresos de las familias pobres, en la posibilidad de violencia contra las mujeres y niños albergados fuera de sus casas, en el trauma psicológico, en el cambio en las condiciones mórficas de los ríos y los pendientes que potenciaban nuevas amenazas relacionadas con las sucesivas lluvias.

Con la implementación de las actividades de rehabilitación y reconstrucción en los días, semanas y meses después del impacto, bajo el lema de la "transformación", el desafío central de la reducción de la vulnerabilidad ha sido evidente. Una base fundamental de la reconstrucción con transformación, en su búsqueda de reconstituir y mejorar la producción, las condiciones de vida, ingresos y empleo de la población, de reponer o ampliar la infraestructura económica y social dañada o perdida, es la reducción del riesgo futuro.

Sin embargo, hasta el presente existen evidencias de que esto no se ha logrado como debe ser. La urgencia de reponer infraestructura y vivienda, de reiniciar la producción, de poder transportar productos al mercado; la migración de población pobre a zonas de mayor amenaza y vulnerabilidad, frente a la ausencia de opciones alternativas, la pausada naturaleza de los procesos oficiales de reconstrucción y de canalización de los fondos internacionales comprometidos, todos contribuyen a procesos de "reconstrucción" sin reducción de riesgo.

Con la presencia de las lluvias normales de la presente temporada se ha mostrado el aumento en las condiciones de vulnerabilidad de las zonas afectadas. Con relativamente poca lluvia, zonas enteras han sufrido serias inundaciones y nuevas infraestructuras, construidas en el periodo post Mitch, han sido destruidas o arrasadas otra vez. El desafío de la reducción del riesgo sigue vigente y presente en el escenario de riesgo que se conforma en Honduras hoy en día. Si bien, con el cambio de estación en el hemisferio norte y el enfriamiento de las aguas del Atlántico la temporada de huracanes en el Caribe se termina, la amenaza de sismo y sequía, de incendio y deslizamiento, sigue vigente.

La experiencia con el impacto, con la atención a la emergencia y en las tareas de reconstrucción revelan explícitamente la forma en que el riesgo es una dimensión

permanente del escenario social en transformación, y un elemento fundamental en la consideración de las estrategias y acciones a tomar para enfrentar los problemas existentes.

Al cambiar la escala o enfoque de análisis, examinando el problema desde una perspectiva territorial y segmentada, con una perspectiva detallada en la pequeña escala y no desde la perspectiva de las fases de atención al problema del desastre, se descubren más lecciones de importancia respecto de la conformación del riesgo y sus expresiones concretas. (Maskrey, 1998). El desastre aparece finalmente como un conjunto de desastres circunscritos a distintas zonas y territorios del país. El "espacio social del daño" (Hewitt, 1997) reflejaba condiciones heterogéneas de vulnerabilidad ecológica y social que produjeron impactos diferenciados en la población y el territorio. Los sectores e infraestructuras modernas mostraron niveles de vulnerabilidad distintos si se comparan con las comunidades y familias pobres, al sufrir impactos disímiles y conformarse con ello niveles de desastre diversos y disímiles. El riesgo preexistente variaba de zona a zona, de poblado a poblado. De igual forma en que poblados pobres sufrieron pérdidas masivas, hubo otros en condiciones de vulnerabilidad menores que sufrieron pocas pérdidas, a pesar de estar expuestos a condiciones físicas también seriamente adversas. El desastre se construye sobre el riesgo existente, y este riesgo se manifiesta más claramente en entornos locales, a escalas menores.

D. La construcción social del riesgo: procesos sociales y transformación de la sociedad.

La vulnerabilidad y las amenazas, los factores del riesgo, se manifiestan en condiciones concretas de existencia humana o físicas. Son palpables, analizables y muchas de ellas factibles de medir. Se expresan en condiciones de vida inseguras para la población (Blairkie et al., 1996). A la vez, son dinámicas y cambiantes y potencialmente modificables o transformables. Las condiciones inseguras de vida, reflejadas en múltiples contextos particulares asociados con la localización de la población y la producción, son productos de procesos sociales concretos e históricos. (Wilches Chauca, 1998). Entre ellas se pueden indicar las características físicas de las estructuras, la falta de ingresos, la desnutrición y la enfermedad, el desconocimiento del medio ambiente circundante y de su comportamiento, la falta de principios de organización solidaria y procesos de participación en la toma de decisiones que afectan la vida de las personas, las ideologías fatalistas que inmovilizan u obstaculizan la búsqueda de alternativas seguras y las expresiones culturales inadaptadas a las realidades modernas.

De acuerdo con el modelo de vulnerabilidad propuesto por Blairkie et al. estas condiciones son producto de procesos dinámicos que derivan de los modelos dominantes de organización, ordenamiento y transformación de la sociedad, o lo que comunmente se denominan "estilos" o "modelos" de desarrollo. Los procesos dinámicos se concretan en modalidades particulares de transformación rural, urbanización, crecimiento y distribución poblacional, explotación de los recursos naturales, organización y participación social, acceso al, y distribución del ingreso, entre otros. Las condiciones inseguras de vida y vulnerabilidades se construyen o se generan como producto de estos procesos dinámicos. La

problema de riesgo es entonces, un problema íntimamente relacionado con el desarrollo o la falta del desarrollo. Los desastres son indicadores de insostenibilidad en los procesos de gestión del desarrollo y de gestión ambiental (Cuny, 1983; Wilches Chaux, 1998; Lavell, 1998 y 1999) En consecuencia la reducción del riesgo y de los desastres debe fundamentarse óptimamente en la modificación o transformación de las condiciones que generan el riesgo o, en su caso, y de forma subóptima, en el control externo de los factores del riesgo.

La ubicación de la población de escasos recursos en zonas físicamente inestables o sitios de ocurrencia normal de deslizamientos, crecidas y fenómenos de gran impacto, así como las formas inseguras de construir son productos de procesos de marginación del mercado de tierras formales y seguras y la falta de acceso a sistemas y materiales de construcción adecuados a las condiciones ambientales imperantes. La falta de *'resiliencia'* económica asociada con la pobreza se deriva de los procesos de exclusión de la población de los beneficios del desarrollo. Las altas tasas de deforestación son producto de la búsqueda de la ganancia a corto plazo o de la búsqueda de elementos que garanticen la supervivencia de los pobres y su acceso a la vivienda y la energía. La falta de organización social de la población y de participación directa en la toma de decisiones sobre el rumbo de sus propias vidas se relaciona con los mecanismos centralizados de control y decisión política. Ninguna de estas situaciones que fomentan las vulnerabilidades y amenazas son producto del azar o la falta de información y conocimiento. Son construidos por la sociedad en el curso de sus procesos de cambio y transformación.

Hacia una estrategia de gestión del riesgo.

A. El Concepto General.

Un modelo de desarrollo y transformación de la sociedad, que parte del análisis de las experiencias ya sufridas en múltiples sitios con el solo impacto de un fenómeno físico, debe plantearse como directriz global la gestión de las diferentes formas de riesgo que asumirían las localidades en forma específica, y la sociedad como un todo. Ello no significa simplemente reducir la vulnerabilidad o mitigar las amenazas, sino también plantearse y tomar decisiones colectivas sobre los niveles y formas de riesgo que se pueden asumir como aceptables en un período determinado y los cambios que deben impulsarse para evitar las consecuencias que podría tener la ocurrencia efectiva del daño al que se ha estado arriesgando tal sociedad, localidad o comunidad.

El balance histórico permite observar como se han asumido riesgos en grados y formas cuyo costo efectivo luego se lamenta profundamente y se asume con un altísimo sufrimiento social. Además se han asumido riesgos sin la información mínima apropiada para medir la magnitud y la profundidad que podrían tener los daños efectivos, de manera que el costo es mucho más alto que el riesgo supuesto. En casos concretos ello implica que los aparatos de seguridad definidos frente al riesgo no han sido suficientes. En términos financieros ello puede causar la quiebra de los instrumentos de seguridad (como empresas

os hay. Cuando no se ha ni siquiera construido tales instrumentos ello se asumen sin tener reservas mínimas para los individuos, las empresas, las comunidades e incluso las cuencas o sufrir daños irreparables.

La gestión de riesgos consiste en construir la información mínima que se va a asumir y prever las reservas (financieras, sociales, legales, etc.) que permitirían la supervivencia en condiciones adecuadas, en el tiempo de los impactos previstos como probables en periodos de tiempo establecidos. Ello implica entonces la puesta en contacto de los interesados no solo para construir la información, sino también para que se requieran para también construir las reservas de recursos y las en diversos plazos de manera que se alcancen los niveles de bienestar no plazo, pero sin sufrir costos y daños irreparables en otros plazos. También implica no solo costos financieros para el diseño y construcción sino el desarrollarlos en condiciones también rentables desde el punto de vista individual (en el largo plazo no solo la persona debe sobrevivir, sino también la sociedad y los clientes (seguradora)). Gestión del riesgo, en fin, significa un proceso social de diálogo permanente evaluativo de los cambios progresivos tanto del instrumento de aseguramiento social frente al daño probable.

Gestión del riesgo no es solo la reducción del riesgo, sino la comprensión que requiere de la participación de los diversos estratos, sectores de interés y modos de conductas y modos de vida (incluso de ideologías y de la vida, la religión) para comprender como se construye un riesgo y la concurrencia de los diversos sectores de una región, sociedad, o concreta. La gestión del riesgo no es simplemente bajar la búsqueda de acuerdos sociales para soportar o utilizar pactos, sin eliminar la obtención inmediata de beneficios.

Gestión de Riesgo se refiere a un proceso social complejo a través del cual se logra una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y la construcción de nuevas oportunidades de producción y desarrollo. El aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente, el desarrollo en condiciones de seguridad dentro de los límites posibles y la reducción de la vulnerabilidad en consideración. En consecuencia, significa un proceso de gestión de riesgos que implica la reducción o persistencia de amenazas y vulnerabilidad.

Gestión del riesgo no puede ser reducida a la idea de una obra o una acción (por ejemplo, la construcción de un dique, una presa o una pared de contención de inundaciones y deslizamientos). Más bien se refiere al proceso por el cual el individuo o humano toma conciencia del riesgo que enfrenta, lo considera las opciones y prioridades en términos de su reducción, las disponibles para enfrentarlo, diseña las estrategias e instrumentos para hacerlo, negocia su aplicación y toma la decisión de hacerlo, y finalmente la solución más apropiada en términos del contexto concreto en

que se produce o se puede producir el riesgo. 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.

Constantemente el proceso estará informado por la idea de "riesgo aceptable". O sea el nivel de protección que es posible lograr en las circunstancias sociales, económicas, culturales y políticas prevalecientes en la sociedad bajo consideración. Lo que es válido para un país, grupo social o individuo no es necesariamente válido o posible para otro. Sin embargo, cada grupo debe estar en la posición de racionalizar el grado de riesgo que enfrenta y gestionarlo en la medida de sus posibilidades, de acuerdo con su propia percepción del mismo y la importancia que le conceda.

Como proceso la gestión del riesgo no puede existir como una práctica, actividad o acción aislada, es decir con su propia autonomía. Mas bien 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. 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.

La *Gestión del Riesgo* constituye un enfoque y práctica que atraviesa horizontalmente todos los procesos y actividades humanas. Por eso es de preocuparse 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 que fuera que estos sectores y su promoción no deben incorporar la gestión de riesgo en su instrumentación. Esto es incorrecto y si así se hiciera podemos solamente esperar que con el próximo evento físico dañino las inversiones se perderán una vez más.

A la vez que la gestión debe atravesar 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. Mas bien, es un enfoque y práctica que orienta estas actividades, además de los preparativos, la respuesta de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción.

El objetivo final de la gestión es el de garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad se dan en las condiciones óptimas de seguridad posible y que la

atención dado al problema de los desastres y la acción desplegada para enfrentarlos y sus consecuencias promueven hasta el máximo 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.

13. La gestión y su temporalidad.

La misma noción de la "reducción de riesgo" transmite la idea de una acción sobre algo ya existente. Esta 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, aun cuando no puede prescindir de estos elementos.

La gestión tiene dos puntos de referencia temporal, con implicancias sociales, económicas y políticas muy distintos. Un primer referente es, efectivamente, el presente y la vulnerabilidad, amenazas y riesgo ya construidos, a los cuales ayuda a revelar o descubrir un evento como Mitch. El segundo referente temporal se refiere al futuro, al riesgo nuevo que la sociedad construirá al promover nuevas inversiones en infraestructura, producción, asentamientos humanos etc. Aquí se trata de los niveles de riesgo que existirán con el proceso de duplicación de la infraestructura y de la población que se pronostica para los próximos 30 años en América Latina. (Lavell, 1997).

a. La gestión compensatoria

Con referencia a la gestión "compensatoria", aquella que pretende reducir los niveles existentes de riesgo, se enfrenta a una tarea de proporciones o dimensiones enormes. De la misma manera en que Mitch descubrió los niveles de riesgo existentes en Honduras y Nicaragua en particular, otro huracán o sismo de magnitudes iguales, o menores, que llegara a afectar a los países de la región de forma tan dramática revelarían otros tantas condiciones de vulnerabilidad y riesgo.

Es precisamente la magnitud del riesgo existente lo 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 periodos de ejercicio de los gobiernos. El traslado de los cientos o miles de comunidades en riesgo, recuperación de las cuencas degradadas, reestructuración de las edificaciones vulnerables, canalización y dragado continuo de ríos, 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 considerado como costos exorbitantes y fuera del alcance de los gobiernos y población misma, con la excepción de aquellos más solventes económicamente o más dispuestos anímicamente.

Sin embargo, 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, si 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. El aumento de la conciencia, la educación, la capacitación, el mejoramiento de los sistemas de información, previsión y pronóstico, de alerta temprano y de evacuación, la recuperación de cuencas y pendientes, la limpieza de canales, calles y alcantarillados, entre múltiples otras actividades no tienen que tener necesariamente un costo inalcanzable, especialmente si se realizan con la plena conciencia y participación de los grupos sociales afectables.

Ligar de forma orgánica la gestión de riesgo a los proyectos de desarrollo local o comunitario impulsados hoy en día por múltiples ONGs, asociaciones de base comunitaria, gobiernos locales ofrece una oportunidad de sinergia que no debe ser despreciada. No es necesario crear comités u organizaciones para la gestión del riesgo, sino más bien incorporar esta idea y práctica en los ya existentes, sea cuál sea su función. El riesgo se construye en múltiples ámbitos y su gestión debe estar presente en los mismos. La construcción local y comunitaria del poder y el fortalecimiento de los niveles de autonomía de las distintas colectividades sociales constituye en sí un mecanismo de fortalecimiento de la gestión del riesgo.

Para que el riesgo se actualice y se exprese no es necesario esperar un desastre de gran magnitud. Un número importante de las zonas de un país que sufren un desastre de magnitud ha sido avisado previamente por medio del impacto continuado de pequeños eventos-inundaciones, deslizamientos, hundimientos, etc.- que a veces aparecen como parte de la cotidianidad de poblados, comunidades y localidades. Pero estos eventos son avisos del riesgo en que se vive, de la inestabilidad y desequilibrio en las relaciones de la sociedad con su ambiente. Entre más conscientes de las señales que hagan estos eventos, "no desastres", y entre más veloz sea la respuesta de la sociedad en revertir los procesos que construyen estos riesgos, más posibilidades existen de evitar un gran desastre del futuro.

Finalmente es necesario reconocer que con el impacto de un evento físico y la concreción de una condición de desastre, como el asociado con el Huracán Mitch, el riesgo pre-existente que fuera revelado en ese proceso se transforma y las operaciones de emergencia se convierten en nuevas modalidades de Gestión de Riesgo en la medida que buscan garantizar la seguridad de los pobladores afectados. La atención de la emergencia, en la medida en que gestione exitosamente el riesgo, puede convertirse en una oportunidad para el desarrollo, un puente con el desarrollo sostenible. El estímulo de las economías locales en lugar de su destrucción e inundación con víveres innecesarios, la canalización de las capacidades y organizaciones locales en el proceso de respuesta humanitaria, el estímulo a la rápida concatenación de la llamada fase de "respuesta inmediata", con las de rehabilitación y reconstrucción, el fomento de la autonomía y no de la dependencia, son otros tantos mecanismos de gestión exitosa del riesgo y de fomento del desarrollo. Son mecanismos que se basan en el riesgo existente pero que se manifiestan como ejemplos de gestión prospectiva del riesgo.

b. La gestión prospectiva.

Si bien es cierto que el riesgo existente representa un desafío de enormes proporciones, el posible riesgo futuro representa un reto insoslayable e impostergable. El crecimiento poblacional y económico combinado con la persistencia de múltiples amenazas ya existentes y otras nuevas que se construyen en el entorno de la sociedad moderna y sus nuevas tecnologías, muestran un futuro poco optimista si los procesos históricos y actuales no se modifican de forma dramática. El rápido proceso de urbanización que aun sufre América Latina con el crecimiento desordenado de grandes ciudades y numerosas ciudades intermedias emergentes señala un proceso de concentración de riesgo cada vez más urbano. Las lecciones derivadas del impacto de Mitch en las ciudades de Honduras, especialmente Tegucigalpa, debe ser un preaviso del riesgo y de las consecuencias en el futuro para otras ciudades de la región, en particular para sus capitales. Evitar hasta el máximo el riesgo futuro, aún 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 solo 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, si se requiere de una fuerte voluntad política, y 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.

Aquí es importante anotar que los esfuerzos por reducir el riesgo implementados por un actor social podrían ser nulificados por las acciones de otros, situación que exige concertación y comunidad de objetivos entre los distintos actores presentes en un mismo escenario territorial.

Los mecanismos más importantes para ejercer un control sobre el riesgo futuro, los cuales deben reforzarse mutuamente y no ser considerados como casillas independientes, pueden resumirse de la siguiente forma:

- a. La introducción de normatividad y metodologías que garanticen que todo proyecto de inversión analice sus implicaciones en términos de riesgo nuevo y diseñe los métodos pertinentes para mantener el riesgo en un nivel socialmente aceptable. En este sentido se requiere que el riesgo reciba el mismo peso que aspectos como el respeto del ambiente y el enfoque de género en la formulación de nuevos proyectos.
- b. Crear normativa sobre el uso del suelo urbano y rural que garantizara la seguridad de las inversiones y de las personas. Además que sea factible y realista en términos de su implementación. Para esto son claves los planes de ordenamiento territorial.
- c. La búsqueda de usos productivos alternativos para terrenos peligrosos, como puede ser el uso recreacional y para agricultura urbana dentro de las ciudades.

- d. Impulsar normativa sobre el uso de materiales y métodos de construcción que sean acompañados por incentivos y opciones para que la población empobrecida acuda a sistemas constructivos accesibles y seguros, utilizando materias locales y tecnologías baratas y apropiadas.
- e. El fortalecimiento de los niveles de gobierno locales y comunitarios, dotándolos de la capacidad para analizar las condiciones de riesgo y de diseñar, negociar e implementar soluciones con bases sólidas y a la vez flexibles y viables
- f. Procesos continuos de capacitación de amplios sectores de la sociedad que inciden en la creación de riesgo y en la sensibilización y conciencia sobre el mismo: como por ejemplo pobladores, municipales, sector privado, educadores, la prensa, instituciones del gobierno central, ONGs, organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, entre otros. El riesgo se genera privadamente pero se sufre muchas veces de forma colectiva. Los que generan el riesgo no son en general los que lo sufren (Herzer y Gurevich, 1996)
- g. Fortalecer las opciones para que los que sufren el riesgo demanden legalmente a los que lo provoquen. Esto sería la continuación lógica de las penalidades en contra de aquellos que contaminen el ambiente o que provoquen riesgo en el tránsito de personas y bienes.
- h. Instrumentar esquemas de uso de los ecosistemas y recursos naturales en general, que garanticen la productividad y la generación de ingresos en condiciones de sostenibilidad ambiental. Conservación y regeneración de cuencas hidrográficas.
- i. Reformar los currículos escolares de tal manera que consideren de forma holística la problemática de riesgo en la sociedad, sus causas y posibles mecanismos de control, y no solamente como prepararse y responder en casos de desastre.
- j. El fomento de una cultura global de seguridad o una cultura de gestión continua de riesgo.
- k. Promoviendo "ascensores" entre las iniciativas y ~~necesidades~~ sentidos en el nivel local y los formuladores de políticas en el nivel regional y nacional, de tal forma que se alimenta continuamente el proceso de transformación legislativa en beneficio de la reducción del riesgo.
- l. Introduciendo o fortaleciendo incentivos económicos para la reducción del riesgo, como son, por ejemplo, primas de seguros más favorables a las actividades y construcciones de más bajo riesgo.

C. El contenido y los principios básicos de la gestión del riesgo

a. Contenidos

El proceso de la gestión del riesgo contempla genéricamente una serie de componentes, contenidos o fases que los actores sociales deben considerar en su aplicación y que pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. La toma de conciencia y la educación sobre el riesgo.
- b. 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.
- c. 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.
- d. 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.
- e. 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.
- f. El monitoreo permanente del entorno y del comportamiento de los factores de riesgo.

b. Principios básicos.

Aún 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 válidos, a saber:

- a. El riesgo tiene su expresión más concreta en el ámbito local aún cuando sus causas pueden encontrarse en procesos generados a gran distancia de la escena del mismo. Por ejemplo, inundaciones generadas en las planicies fluviales costeras por procesos de degradación de las cuencas altas de los ríos; contaminación de fuentes subterráneas de agua por industrias ubicadas en la área de captación pluvial alejadas de las zonas afectadas, procesos de desertificación inspirados por cambios en los patrones de producción rural estimulados por compañías transnacionales con su centro de decisión en otros países y ciudades. Así, aun cuando el nivel local, municipal y comunitario, se perfila como el más apropiado para iniciar el proceso de gestión, este requiere ubicarse en su entorno regional, nacional o internacional y requerirá de la negociación de acuerdos entre actores en estas escalas.
- b. 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 de.

- c 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.
- d Aún cuando el nivel local se perfila como el mas apropiado para iniciar y concretar la gestión, este 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.