
EL DEBATE SOBRE LA VARD EN DESASTRES NATURALES. NUEVOS CONCEPTOS: LA GESTIÓN DE RIESGOS

MARÍA JESÚS IZQUIERDO CARBALLO*

RESUMEN

El debate sobre la vinculación emergencia-rehabilitación-desarrollo (VARD) ha estado muy focalizado en explicar la coordinación entre los diferentes instrumentos y su plano metodológico, más que en abordar propuestas que traten de construir opciones de desarrollo más seguras y sostenibles. El artículo aborda la gestión de riesgos como un enfoque integrado de actuación, para incluirlo, no sólo en las políticas, planes y programas de desarrollo, sino también de la actuación humanitaria.

ABSTRACT

The debate on the link between relief-rehabilitation and development (LRRD) has been focussed on the explanation of the coordination between different tools and their methodological settings, more than in making proposals for building more secure and sustainable options for development. This article deals with disaster risk management as an integrated approach, and how it should be included not only in development policies, plans and programmes, but also in humanitarian action.

RÉSUMÉ

Le débat sur le lien urgence-réhabilitation-développement a été très centré sur la coordination entre les différents instruments et leurs plan méthodologique, au lieu d'aborder des propositions qui

* María Jesús Izquierdo Carballo es socióloga y politóloga. Master en Ayuda Humanitaria. Actualmente trabaja en Ayuda en Acción como responsable de la temática de gestión de riesgos y acción humanitaria.

essayent de construire des options de développement plus sûres et soutenables. L'article aborde la gestion de risques comme une analyse intégrée d'activité, pour l'inclure, non seulement dans les politiques, plans et programmes de développement, mais aussi de l'activité humanitaire.

El debate sobre la vinculación emergencia - rehabilitación - desarrollo

En las últimas décadas ha habido una reflexión sobre la relación entre las emergencias y el desarrollo¹ que ha llevado también a debatir sobre la necesidad de vincular la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo, de forma que sus objetivos se complementen y refuercen mutuamente. La expresión que ha dado nombre a estos debates ha sido la de Vinculación Ayuda de emergencia (humanitaria)-Rehabilitación-Desarrollo (VARD), y sobre ella se han desarrollado dos enfoques o formas de entender esta vinculación: el *continuum* y el *contiguum humanitario*.

En la década de los 80, cuando domina la visión de que los procesos de desarrollo responden a pautas relativamente uniformes, lineales, ordenadas y predecibles, surge el enfoque del *continuum humanitario*.

Los desastres —sobre todo los referidos a los de origen natural— se entendían como sucesos excepcionales que interrumpían momentáneamente los caminos del desarrollo. Como no se podían evitar, prevenir y/o controlar no quedaba más remedio que focalizar la atención en la respuesta a posteriori para reducir sus consecuencias adversas en el corto plazo a través de la ayuda humanitaria, a lo que continuaban programas de rehabilitación y reconstrucción que permitieran el retorno a una situación estable o de “normalidad”, entendida ésta como las condiciones de desarrollo que existían con antelación al desastre.

Bajo esta explicación, el enfoque del *continuum humanitario* se basaba en un modelo que vinculaba secuencialmente la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo. Entendiendo que cada uno de estos ámbitos de actuación son espacios bien diferenciados de un proceso lineal, que responden

1. El debate cobra fuerza a raíz del trabajo de Fred Cuny (1983) sobre desastres y desarrollo, que analiza cómo los desastres interrumpen los procesos de desarrollo mientras, a la vez, ofrecen oportunidades para el desarrollo futuro. A su vez, los propios procesos de desarrollo pueden crear condiciones de vulnerabilidad que contribuirán a la concreción de desastres futuros. Véase: CUNY, Fred, *Disasters and Development*, Oxford University Press, 1983.

a objetivos y lógicas de intervención diferentes, con actores, procedimientos, mecanismos y plazos de tiempo específicos.

Lo que se buscaba era una transición lo más armónica posible entre las distintas etapas, principalmente entre la fase de emergencia y de desarrollo, donde la rehabilitación ejercía de puente entre la respuesta humanitaria y los programas de desarrollo.

Los escenarios de crisis que tuvieron lugar en los 80 y principios de los 90 demostraron que no era útil esta manera de plantear la relación entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo. La ayuda humanitaria debía aspirar, no sólo a salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las personas afectadas, sino también a establecer bases que posibilitaran continuar con procesos de desarrollo. La cooperación para el desarrollo podía, asimismo, sentar bases para reducir las condiciones generadoras de desastres antes de que estos ocurrieran. Como señala Sanahuja,² el reto era superar las distinciones e integrar, más que simplemente coordinar, las acciones de respuesta humanitaria, rehabilitación y desarrollo en un marco estratégico, integrado, de largo plazo y centrado en el ser humano.

Así, en la década de los 90 surge un nuevo enfoque, el *contiguuum humanitario*, que da un salto cualitativo y plantea otras formas de relación, basada en que las diferentes líneas de actuación no son fases encadenadas de un proceso lineal, sino que al mismo tiempo se puede dar una combinación de las diferentes acciones, siendo el propio contexto y su evolución lo que determina el peso que hay que dar a los diferentes instrumentos y actuaciones.

En el marco de este enfoque, Roche³ plantea una visión estratégica de actuación, donde la composición de la respuesta e instrumentos de apoyo, en el corto y largo plazo, va a variar en función de cada contexto particular. Establece una clasificación de los grados de crisis que varía de: 1) situaciones en las que existe amenaza de crisis, 2) situaciones en que la comunidad está sumida en un estado de crisis severa, 3) situaciones en las que la comunidad está recuperándose o en proceso de reconstrucción; y 4) situaciones en las que la comunidad está enfrentándose a tendencias de largo plazo, o a cambios

2. SANAHUJA, José Antonio: *La vinculación entre los socorros, la rehabilitación y el desarrollo: más allá del continuum humanitario*. Documento de discusión preparado para la Comisión de Desarrollo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Madrid, 1999. Véase también: PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos: *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del nuevo humanitarismo*. Temas de cooperación, nº 13. CONGDE. Madrid, 2002.

3. ROCHE, Chris: "Operacionalidad en la turbulencia. La necesidad de un cambio". *Desarrollo en Estados de guerra*, EADE, Deborah (ed.). Oxfam-CIP-Intermón, Madrid, 1996, pp.17-27.

paulatinos, y las organizaciones pueden apoyar la capacidad de la gente para enfrentarse al cambio y promoverlo.

En su observación demuestra que aunque es probable que el grueso del apoyo a una situación de crisis se dirija a satisfacer necesidades inmediatas, también existen necesidades relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades, la generación de ingresos y el desarrollo institucional. Su análisis determina que la división convencional de los programas dentro de las categorías de socorro (ayuda humanitaria), rehabilitación o desarrollo, no sólo no es útil, sino que tampoco refleja la realidad local, y que las funciones normalmente asociadas con el “desarrollo” son posibles en situaciones de “socorros”, y viceversa.

Ahora bien, haciendo eco de las palabras de Lavell,⁴ ha habido una tendencia en focalizar el debate en lo instrumental y lo metodológico; es decir, el cómo hacer, sin tener del todo claro por qué o para qué hacer y con qué fundamento, niveles y tipos de integración social y política podemos alcanzar los fines propuestos para construir una opción de actuación más integral, que contribuya a procesos más sostenibles.

A inicios de los 90, coincidiendo con la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales⁵ (DIRDN) se va tejiendo un nuevo modelo conceptual que trata de explicar los desastres en su relación con el desarrollo, poniendo el énfasis no tanto en los diferentes instrumentos y su relación, sino en el proceso social de configuración de los riesgos.

Lo más simple pudiera ser su aspecto instrumental, saber qué hacer en entornos de riesgo determinados, qué intervenciones concretas, qué métodos y herramientas concretas hay que emplear, cuyo quehacer es, sin duda, tarea de múltiples actores. Sin embargo, esta nueva conceptualización trata de abordarlo como un todo, como un proceso social integral y permanente, que supera la división en proyectos concretos y particulares de cada ámbito de actuación. Hablamos de la gestión de riesgos, como proceso que tiene como fin la previsión, reducción y control del riesgo de desastres.

Las primeras reflexiones surgen en América Latina, en la década de los 90, a partir de los desarrollos teóricos que lleva a cabo La Red de Estudios Sociales

4. LAVELL, Allan: *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. CEPREDENAC-PNUD. Panamá, 2003.

5. La Asamblea General, en su resolución 44/236 proclamó el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales a partir del 1 de enero de 1990 y aprobó el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

en Prevención de Desastres en América Latina, LA RED⁶. Sin embargo, en los últimos años la gestión del riesgo ha tenido un empuje importante, al que se han unido múltiples instancias internacionales y organizaciones no gubernamentales para continuar profundizando en sus implicaciones conceptuales y prácticas. Lo cierto es que la diversidad de interpretaciones y prácticas sugiere que todavía no hay la suficiente claridad y consenso en cuanto a su significado e implicación, o dicho de otro modo, que no es oro todo lo que reluce y no es gestión del riesgo todo lo que se dice hacer.

Vayamos precisando este concepto, su evolución y sus características particulares, para lo que previamente conviene conocer cuál es el contexto en el que se ha ido construyendo la gestión de riesgos como marco conceptual en la relación desastres-desarrollo y como una opción integral de actuación en la que participan múltiples actores para posibilitar procesos de desarrollo más seguros y sostenibles.

Evolución en la reflexión y el debate sobre los desastres

Las concepciones tradicionales de los desastres, como sucesos ajenos, impredecibles, fruto de la mala suerte o el castigo divino, conllevaron políticas y acciones dirigidas principalmente a la gestión de las emergencias, de acuerdo con la idea de que no quedaba más solución que resignarse, y en el mejor de los casos, estar preparados para enfrentarlo y atender a posteriori sus consecuencias, una vez que estos hacían mella en las poblaciones vulnerables. Los desastres se percibían como acontecimientos impredecibles, que escapaban del control de las sociedades.

Bajo esta concepción, las medidas y acciones para prevenir o mitigar los desastres no eran objeto de atención o se circunscribían a medidas estructurales para reducir y controlar los efectos de la naturaleza a través de obras de ingeniería como la construcción de diques y muros de contención o la reubicación de asentamientos humanos.

A partir de la década de los 90, el debate sobre la relación entre los desastres y desarrollo, y viceversa, dirige su atención hacia los procesos sociales como generadores de riesgo, donde las amenazas no definen el problema por sí solas.

6. La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) se constituyó en 1992 por diversas instituciones y profesionales de la región latinoamericana como respuesta a la necesidad de estimular y fortalecer el estudio social de la problemática del riesgo y definir, a partir de ello, nuevas formas de intervención y de gestión. Para más información véase: <http://www.desenredando.org>

Se reconoce que los desastres sí son predecibles y no son tan “naturales” como frecuentemente se señala. Efectivamente se producen por la incidencia de procesos ambientales como pueden ser los terremotos y los tsunamis, los huracanes o las sequías; pero es a consecuencia de su interacción con determinadas intervenciones humanas lo que determina que finalmente se desencadene un desastre.⁷

Por tanto, el aumento continuado en la incidencia e impacto de los desastres en las últimas décadas, no es tanto una consecuencia del mayor número de eventos naturales extremos –aunque también–, sino más bien resultado del aumento de las condiciones de vulnerabilidad; es decir, del número de personas, infraestructura y producción ubicados en zonas propensas a peligros naturales, bajo unas condiciones que les hacen ser susceptibles de sufrir daños y pérdidas de tal dimensión que no puedan afrontar su impacto. Se reconoce que los desastres y los factores que construyen el riesgo son un componente inherente que atraviesa la ecuación del desarrollo.

Son factores como la degradación ambiental, la creciente urbanización, la densidad de población, la situación de pobreza y de exclusión en que están sumidas millones de personas en el mundo que ha forzado a importantes grupos de población a vivir con una alta vulnerabilidad.

Naciones Unidas, en su informe mundial sobre la reducción de riesgos de desastres⁸, llama la atención acerca de que el 75 por ciento de la población mundial vive en zonas que han sido sacudidas, al menos una vez entre 1980 y 2000, por un terremoto, un ciclón tropical, una inundación o una sequía. Y aunque sólo un 11 por ciento de las personas expuestas a estos peligros vive en países con un bajo índice de desarrollo humano, representan más del 53 por ciento de la mortalidad registrada⁹.

La constatación de que un mismo fenómeno natural afecta de modo diverso a diferentes personas y comunidades ha hecho que, en la interpretación de los desastres, se busque cual es el papel que los procesos de desarrollo tienen en la generación –o no– de riesgos. Los procesos sociales, políticos, económicos y ambientales tienen una gran influencia en generar condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, la relación no tiene por qué ser negativa.

7. IZQUIERDO CARBALLO, María Jesús. “Sí se podía haber evitado”, *El País*, 30 de diciembre de 2004.

8. PNUD: *Informe Mundial: La reducción de riesgos de desastres. Un desafío para el desarrollo*. Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, Nueva York, 2004.

9. Aunque la pérdida de vidas humanas es el indicador más fiable para medir el impacto de los desastres, este dato sólo revela la punta del iceberg ya que además hay que considerar el gran sufrimiento humano y las repercusiones a largo plazo que tienen en materia de desarrollo, lo que no siempre es fácil de cuantificar. (PNUD, 2004, p. 1)

Si bien la mayoría de las islas del Pacífico o el Caribe están altamente expuestas a los huracanes, Cuba es un ejemplo de cómo reducir desastres. El sistema cubano está basado en una estructura nacional vinculada con la organización de base, lo que permite aprovechar los conocimientos y recursos locales, fortaleciendo la cohesión social y la participación comunitaria. Se invierte en el desarrollo de capacidades para la preparación para caso de desastre y la población participa en los procesos de planificación, identificación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos. En definitiva, el caso cubano demuestra que la solución no está tanto en el plano económico, sino en el compromiso de los gobiernos que debe traducirse en políticas, estrategias y planes de acción determinados.

También demuestra cómo muchos desastres se podían haber evitado o, cuando menos, anticipado para reducir sus consecuencias a través de iniciativas para la reducción del riesgo de desastres. Como señala Jan Egeland, Subsecretario General de Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios, “si hubiéramos tenido buenos sistemas de alerta temprana, menos personas hubieran muerto en el tsunami del océano Índico. Si hubiéramos tenido escuelas, viviendas y hospitales más seguros en el norte de Pakistán, decenas de miles no hubieran perdido la vida. Si hubiéramos tenido mejores diques en Nueva Orleans, los que vivían en las partes bajas de la ciudad no hubieran visto sus vidas devastadas”.

El contexto internacional de la gestión del riesgo

El aumento de los desastres ha suscitado la preocupación de los organismos internacionales, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, por su creciente impacto negativo en coste de vidas humanas y consecuencias negativas en el ámbito social, económico y ambiental a mediano y largo plazo de aquellas sociedades vulnerables, y en particular de los países en desarrollo.

La Asamblea General de Naciones Unidas declaró los 90 como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN, 1990-1999), con el propósito de concienciar sobre la importancia que representa la reducción de los desastres. Fue crucial de cara a promover un cambio de enfoque, que dejaba de enfatizar la respuesta ante los desastres para centrar la atención en la reducción de los mismos, resaltando el papel fundamental de las sociedades para reducir vulnerabilidades y riesgos.

Uno de los principales resultados de la DIRDN fue la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama, adoptados en la I Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales, realizada en Yokohama, en 1994. La Estrategia estableció directrices para la acción de prevención, preparación y mitigación

del riesgo de desastres, insistiendo también en la reducción de la vulnerabilidad a través de la aplicación de diseños apropiados y modelos de desarrollo orientados a determinados grupos.

El Decenio Internacional dio paso en el año 2000 a la Estrategia Internacional de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (EIRD/ONU)¹⁰, punto focal dentro del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación de las estrategias y actividades dirigidas a reducir los riesgos de desastres.

En la Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres (CMRD)¹¹, celebrada a principios del 2005, se aprobó la Declaración y el Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015 y se hizo hincapié en el “*aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastre*”¹² que enfatiza el carácter central de la integración de riesgos de desastres en las políticas, programas y estrategias de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza e incluye un conjunto de directrices para que los países estén preparados para enfrentar el incremento de los desastres.

En este sentido, la voluntad política parece ser la condición más importante para que la reducción de riesgos se integre en los procesos de desarrollo, y ya estuvo ausente en los años siguientes a la adopción de la Estrategia de Yokohama¹³. Por ello, la mayor crítica en Kobe fue la ausencia de un compromiso claro expresado en metas e indicadores y plazos para cumplirlos. Las organizaciones de la sociedad civil presentes en la CMRD pidieron la formulación explícita de metas e indicadores y la asignación de fondos especialmente dedicados para una acción responsable y transparente. Asimismo se pidió que se reconociera la reducción del riesgo de desastres como un elemento esencial del desarrollo y se incorporara dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

10. La Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de Naciones Unidas (ISDR, por sus siglas en inglés) es el punto de enlace dentro del Sistema de la ONU para promover sinergias y la coordinación entre las diversas actividades para la reducción de desastres en los campos socioeconómico, humanitario y de desarrollo, así como apoyar la integración de las diversas políticas afines. Véase <http://www.unisdr.org/>

11. Toda la información sobre la CMRD. <http://www.unisdr.org/wcdr/>

12. Por resiliencia se entiende “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuestas a amenazas a adaptarse, resistiendo o cambiando con el fin de alcanzar y mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Se determina por el grado en el cual el sistema social es capaz de autoorganizarse para incrementar su capacidad de aprendizaje sobre desastres pasados con el fin de lograr una mejor protección futura y mejorar las medidas de reducción de riesgo de desastres”. Véase: EIRD/ONU: *Vivir con el riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*. Naciones Unidas. Nueva York, 2004.

13. Para más información sobre el examen de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro. Véase: A/CONF.206/L.1

La construcción social del riesgo¹⁴

Factores del riesgo: amenazas y vulnerabilidades

El riesgo es el resultado de la interrelación dinámica y dialéctica entre las amenazas y las vulnerabilidades de una sociedad o un componente en particular de la misma. Se puede expresar mediante la siguiente ecuación.

$$\text{Riesgo} = \text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad}$$

El riesgo depende de la probabilidad de que ocurran fenómenos peligrosos y de que exista una población vulnerable expuesta a la amenaza. Esto significa que si no hubiese amenaza no habría riesgo. O que si la población no fuese vulnerable, el riesgo sería igualmente cero. Por ejemplo, la ubicación de un asentamiento humano junto a las riberas de un río o una quebrada lo hace vulnerable ante posibles inundaciones en períodos de lluvias intensas. La combinación de las fuertes lluvias y la ubicación de la población podría ocasionar la pérdida de vidas humanas e importantes daños materiales.

El PNUD ha comenzado a definir un Índice de Riesgo de Desastre (IRD)¹⁵ que mide y compara la vulnerabilidad relativa de los países frente a tres amenazas naturales (ciclones tropicales, terremotos e inundaciones). Con el IRD se identifican cuáles son los factores de vulnerabilidad (del desarrollo) que aumentan los riesgos.

Veamos cada uno de los factores que intervienen en el riesgo.

a) Las amenazas

Son la probabilidad de que un evento dañino se produzca en el futuro, en un determinado tiempo y lugar no adaptado para afrontarlo. De acuerdo con su origen pueden clasificarse en “naturales”, “antropogénicos” y “socio-naturales”.

14. Para profundizar sobre los términos que se manejan para explicar el riesgo de desastres, nos hemos basado en la terminología más internacionalmente aceptada, basada en la EIRD y el PNUD véase: EIRD/ONU, 2004; PNUD, 2001; LAVELL, 2004. Véase también. ZILBERT SOTO, Linda. *Guía de LA RED para la Gestión Local del Riesgo en América Latina*. LA RED-ITDG. Quito, 1998.

15. Para la construcción del IRD consideré incluir otros factores relacionados con el riesgo de desastres, como son la violencia y los conflictos armados, la incidencia de enfermedades como el VIH/Sida y/o la calidad de la gobernabilidad. La falta de datos comparables a nivel mundial y la dificultad de reducir estos procesos complejos a valores numéricos, obligó a excluirlos, por el momento, del modelo del IRD. Véase, PNUD, 2004.

Las amenazas naturales tienen su origen en procesos de la misma naturaleza, y comprende fenómenos como terremotos, tsunamis, tormentas, erupciones volcánicas o fuertes granizadas. Las antropogénicas son atribuibles por completo a la acción humana, como los derrames de sustancias peligrosas, accidentes tecnológicos, incendios provocados o explosiones. Las amenazas socio-naturales son resultado de la interacción entre una sociedad con su ambiente natural, normalmente en condiciones tipificadas de degradación ambiental o de inadaptabilidad al entorno. Por ejemplo, un deslizamiento puede estar provocado por la deforestación, el monocultivo y/o la inadecuada conservación de los suelos.

Como hemos indicado, para que un evento se transforme en una amenaza tiene que existir una sociedad vulnerable. Una inundación por sí sola, no tiene por qué representar una amenaza. Se convierte en un peligro cuando existe una sociedad que no se ha adaptado y presenta condiciones de vulnerabilidad frente a las inundaciones. Por ejemplo, la inundación anual a lo largo del Nilo no constituye una amenaza para la población, al contrario, es esencial para el desarrollo de la región.

Ahora bien, las amenazas se presentan de manera compleja y concatenada, lo que provoca que las poblaciones expuestas se enfrenten a una amenaza múltiple o a amenazas complejas. Como explica Lavell, la amenaza múltiple ocurre cuando una comunidad se enfrenta simultáneamente a la existencia de diferentes tipos de amenaza (sísmica, volcánica, inundación, sequías,) que pueden desencadenarse en momentos distintos o a la vez.

Las emergencias complejas contienen muchos factores de riesgo, siendo las amenazas naturales una de las posibles que ciernen sobre la vida de las personas y sus medios de subsistencia: las enfermedades como el VIH/Sida, el paludismo, la tuberculosis, las minas, la proliferación de armas de bajo calibre, el terrorismo y la delincuencia son elementos de riesgo que agravan la vulnerabilidad a las amenazas naturales.

Desde el punto de vista de la reducción del riesgo de desastre, no son frecuentes los enfoques que contemplan múltiples amenazas. Como señala el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁶, tal vez la excepción sean los trabajos sobre las sequías y las crisis rurales que tienen en cuenta las emergencias políticas y las enfermedades como el VIH/Sida. En este sentido, es necesario explorar la relación entre las amenazas naturales y otras

16. PNUD: 2004, p. 92.

amenazas en la acumulación de los riesgos, como primer paso para elaborar un enfoque integrado de reducción de riesgo.

Cuando una amenaza particular puede desencadenar otras amenazas hablamos de amenaza compleja, donde es muy difícil establecer cuáles son los límites entre las amenazas naturales y socio-naturales.

El crecimiento descontrolado de los asentamientos humanos hacia zonas propensas a desastres (tales como planicies inundables, laderas inestables, áreas deforestadas) unido a prácticas que aumentan la degradación ambiental, disminuye la capacidad de resistencia de las comunidades ante el impacto de amenazas naturales, como ocurrió en la destrucción parcial del barrio de La Colina en Santa Tecla, en la Gran Área Metropolitana de San Salvador. El desastre fue consecuencia de un deslizamiento detonado por el terremoto de enero de 2001 y no por el sismo como tal.

b) Las vulnerabilidades

Son las características internas de las poblaciones expuestas a las amenazas, que les hacen propensas a sufrir daños al ser impactadas por distintos eventos físicos. Se entiende como la incapacidad de resistencia y la dificultad para la recuperación autónoma de las poblaciones afectadas.

Como señala Wilches-Chaus¹⁷, la vulnerabilidad constituye un sistema dinámico en sí mismo, que surge de la interacción de una serie de factores y características que convergen en una comunidad particular y que denomina vulnerabilidad global.

Para comprender sus dinámicas, ésta se divide en distintas “vulnerabilidades”, que constituyen ángulos particulares –vulnerabilidad física, ambiental, social, institucional, política, económica– pero interrelacionadas entre sí, para analizar el fenómeno en su globalidad. Como veremos más adelante, difícilmente podríamos entender, por ejemplo, la vulnerabilidad física sin considerarla una función de la vulnerabilidad económica y de la política; o ésta última sin tomar en cuenta la vulnerabilidad social, la cultural y nuevamente la económica¹⁸.

17. WILCHES-CHAUS, Gustavo: “La vulnerabilidad global”. En Maskrey, A. (ed). *Los desastres no son naturales*. La Red. Tercer Mundo Editores, Colombia, 1993. Véase también: DARIO CARDONA, Omar: La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión. Centro de estudios sobre desastres y riesgos CEDERI. Universidad de los Andes, Bogotá, 2003.

18. WILCHES-CHAUS, 1993.

La vulnerabilidad se debe evaluar específicamente frente a cada amenaza en particular. Quiere esto decir que no existen vulnerabilidades generales, sino que existen con referencia a una amenaza determinada.

c) Capacidades

Ahora bien, las personas, comunidades y sociedades expuestas al riesgo de desastres, no son “víctimas” pasivas, dependientes e impotentes. Considerar a las personas afectadas de tal manera agrava sus vulnerabilidades. Las personas, aunque afectadas por un desastre, son agentes activos de su propio desarrollo, con capacidades para reducir riesgos y en caso de que se transformen en desastres, afrontar las crisis, recuperarse y continuar con sus proyectos de vida.

Por tanto, en la ecuación del riesgo habría que integrar las capacidades, entendidas como la combinación de todas las fortalezas, medios, habilidades, recursos con que cuentan las personas, hombres y mujeres, disponibles dentro de una comunidad, organización o institución, y que puedan reducir el nivel de riesgo o contribuir a afrontar los efectos de un evento. Al igual que la clasificación de las vulnerabilidades, las capacidades pueden ser físicas, institucionales, sociales, económicas, así como cualidades personales o colectivas, tales como el liderazgo y la gestión.

Por tanto, la ecuación del riesgo será más completa si además de las vulnerabilidades incorporamos las capacidades de las personas, familias, comunidades e instituciones locales.

$$\text{Riesgo de desastre} = \text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad} \text{ Capacidades}$$

La gestión de riesgos como opción integral de actuación

El riesgo anuncia la probabilidad de que en el futuro se pueda producir un desastre; es decir, es la probabilidad de daños y pérdidas futuras, asociadas con el impacto de un evento físico externo sobre una sociedad vulnerable donde la magnitud y extensión de estos son tales que exceden la capacidad de la sociedad afectada para recibir el impacto y sus efectos y recuperarse autónomamente de ellos.

Lavell establece una clasificación del riesgo en tres grandes grupos que, a su vez van a conllevar distintos tipos de gestión:¹⁹

a) Riesgo primario o estructural. Se refiere a las condiciones de riesgo existentes en la sociedad, derivadas de los mismos procesos del desarrollo y agravados por la incidencia de impactos sucesivos. Es objeto de medidas y acciones de reducción o mitigación.

Por ejemplo, se puede actuar en el riesgo existente a través de medidas de preparación como los sistemas de alerta temprana (SAT). En el océano Pacífico existe una Red de SAT que a través de la recogida, análisis y procesamiento de los datos relativos a tsunamis, alertan a los organismos responsables para que “a tiempo” tomen medidas que, sin evitar la amenaza (el tsunami) reduzcan las consecuencias de un desastre (muertes, lesiones, destrucción de propiedades y medios de vida, trastornos de la actividad económica o daños al medio ambiente). Las comunidades costeras del Pacífico conocen las medidas inmediatas que hay que tomar si el mar retrocede después de un maremoto y alertan a su población de los riesgos de tsunamis. No así en los países del Índico. En el desastre del Sureste Asiático de finales de 2004, un SAT no hubiera evitado el maremoto y los tsunamis consiguientes, pero sí hubiera alertado a la población para evacuar la costa y salvar miles de vidas²⁰.

b) Riesgo secundario, derivado o coyuntural. Comprende las condiciones específicas del riesgo que surgen a raíz del desastre, pero se fraguan en las condiciones previas que ya existían. Es objeto de las actuaciones de respuesta humanitaria y recuperación.

Durante los primeros días de respuesta en el Sureste Asiático, la actuación humanitaria fue crucial para evitar la proliferación de epidemias, que de no haberse gestionado de manera ágil y eficaz, podría haber conducido a un segundo desastre con consecuencias en las poblaciones sobrevivientes del tsunami.

c) Riesgo futuro. Se refiere al riesgo aún no existente. Es objeto de procesos de recuperación (rehabilitación y reconstrucción) con transformación; es decir, las actuaciones que se llevan a cabo deben ser consciente de que pueden contribuir a la construcción de nuevas condiciones de riesgo, o no, si la recuperación se plantea como una oportunidad para controlar y prevenir la configuración de futuros riesgos.

19. LAVELL, A: 2003, p. 23.

20. IZQUIERDO CARBALLO, María Jesús. “Sí se podía haber evitado”, *El País*, 30 de diciembre de 2004.

Por tanto, la configuración y acumulación del riesgo es un proceso continuo, en la medida que sus factores –las amenazas y condiciones de vulnerabilidad– son dinámicas y cambiantes en términos sociales, ambientales y temporales. Esto es importante de cara a tener presente que su gestión, será asimismo, un proceso permanente, que no se limita a la gestión del desastre, y por tanto a las consecuencias.

La gestión, como proceso, exige una actuación transversal e integral, con la participación de todos los actores implicados, incluidos todos los actores de la cooperación internacional. A través de la gestión correctiva del riesgo que se dirige a actuar en las condiciones de riesgo ya existentes; es decir, en reducir los riesgos estructurales que se han acumulado a raíz de las prácticas de desarrollo del pasado. O a través de la gestión prospectiva del riesgo que se desarrolla en función del riesgo aún no existente. Se refiere a un proceso a través del cual se prevé un riesgo que podría construirse y se toman las medidas necesarias para evitar, reducir y controlar la formación de nuevos riesgos.²¹

Las divisiones entre quienes trabajan en el ámbito humanitario y quienes trabajan en la cooperación para el desarrollo han obstaculizado la búsqueda de mejores formas de abordar estos procesos y de ofrecer soluciones para gestionar los riesgos de desastres.

Ahora bien, hasta ahora nos hemos limitado a centrar la explicación en los riesgos de desastres de origen natural, si bien hemos llamado la atención sobre su relación con otras amenazas. Por ejemplo, ante una situación de ausencia de precipitaciones, factores como la violencia y los conflictos armados, las enfermedades y epidemias como el VIH/Sida, la calidad de la gobernabilidad y/o la extrema pobreza contribuyen a que una sequía pueda derivar en una situación de hambruna.

La crisis alimentaria de 2002 pudo haber sido desencadenada por una sequía, pero en países como Zimbabwe y Angola los efectos de la sequía deben comprenderse en el contexto de la inestabilidad política y los conflictos, y abordarse en consecuencia.

Tampoco se ha prestado atención al potencial que tienen los procesos de gestión de riesgos de desastres como instrumento para prevenir los conflictos o

21. Luis Enrique Eguren hace un interesante análisis sobre la aplicación de la gestión de la seguridad (versus gestión del riesgo) en el ámbito de la seguridad y protección del personal humanitario en contextos de violencia y conflictos armados. Véase: EGUREN, Luis Enrique: "La seguridad y la protección en las operaciones humanitarias", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 8, primavera / verano 2001.

apoyar procesos de construcción de paz. El estudio de la relación entre riesgo de desastres naturales y el conflicto armado en Colombia es un ejemplo de ello (ver cuadro).

La importancia de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres en Zonas de Conflicto en Colombia²²

En Colombia, el conflicto es un importante factor en la configuración y la acumulación del riesgo de desastre. La extensión de cultivos ilícitos asociados a las regiones en conflicto está modificando el medio ambiente, agravando amenazas como son las inundaciones, sequías, deslizamientos e incendios forestales. Así mismo, hay evidencia de que los desplazados por el conflicto se concentran generalmente en zonas con altos niveles de riesgo. Finalmente, la ausencia o debilidad del Estado en las zonas de conflicto significa que las estructuras del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), específicamente los comités locales y regionales de prevención y atención de desastres, sean débiles o inexistentes. En distintos niveles del SNPAD, desde el nacional hasta el local, se realiza un esfuerzo permanente (no siempre expreso) para mantener una clara diferenciación entre las fuerzas del Estado encargadas de enfrentar militarmente a los actores por fuerza de la ley y las instituciones y organismos responsables de la gestión del riesgo. Esto no significa que algunos actores estatales pretendan alegar “estatus de neutralidad” frente al conflicto armado, pero sí la conciencia, de manera directa o indirecta, la gestión del riesgo constituye uno de los mecanismos a través de los cuales se pueden hacer efectivos los postulados del Derecho Internacional Humanitario en cuanto hace referencia a la protección de la población civil.

La experiencia constituye un ejemplo de cómo el conflicto armado le impone a la gestión del riesgo la necesidad de desarrollar estrategias que le hagan viable en escenarios de confrontación e ingobernabilidad. Muestra también cómo, en la medida en que la institucionalidad ofrece mayor seguridad frente a las amenazas de carácter natural y siconatural, aumenta la confianza de las comunidades en los actores “formales” y con ello se incrementa la gobernabilidad.

Desde Naciones Unidas²³ se ha insistido en incorporar un enfoque integrado de la reducción de los riesgos de desastre, que tenga en cuenta las múltiples

22 . ECHO-PNUD. *Sistematización de buenas prácticas en preparativos para desastres y gestión local del riesgo en la región andina. Caso de Colombia*. 2006
http://www.undp.org/bcpr/disred/espanol/blr_andino/experiencias_sistematizadas/PDF_CASOS_COLOMBIA/CONFLICTOARMADO.pdf

23. Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo. párr. 37 y 65. Véase también: Marco de Acción de Hyogo, párr. 13c).

amenazas en las políticas, los planes y programas relacionados con el desarrollo sostenible y las actividades de ayuda humanitaria, rehabilitación y recuperación posteriores a los desastres y a los conflictos.

Más allá de la Acción Humanitaria: la reducción de riesgos y desastres

La ayuda humanitaria, aunque imprescindible para aliviar el sufrimiento de las personas afectadas por desastres y cubrir sus necesidades humanitarias, ha sido insuficiente para hacer frente a las causas de estas crisis y frenar su ocurrencia y las pérdidas asociadas. Como alude Rey Marcos²⁴ “hasta ahora la respuesta humanitaria ha sido fundamentalmente eso: una respuesta, necesaria pero insuficiente. El componente asistencial ha primado y sólo recientemente se ha ido incorporando el aspecto preventivo”.

El Marco de Acción de Hyogo, adoptado en la CMRD, insiste en la importancia de incorporar medidas de reducción de los riesgos, no sólo antes de los desastres, sino también en los procesos de respuesta y recuperación posteriores a los mismos. Sin embargo, todavía quedan muchos retos para conseguir integrar criterios de reducción de riesgos en las primeras etapas de la respuesta humanitaria y la recuperación.

La Coalición para la Evaluación del Tsunami señaló en su informe de síntesis de julio de 2006 que, a pesar de los llamamientos de alto nivel a “reconstruir mejor”, no se está tomando en consideración la reducción de los riesgos a la hora de dirigir la reconstrucción de los hogares, el reestablecimiento de los medios de subsistencia y del medio ambiente, debido a la falta de un análisis de los riesgos y a la urgencia de conseguir resultados.²⁵

Desde Naciones Unidas se ha insistido en invertir sistemáticamente en la reducción de los desastres como componente integrante y con metas definidas, no solo en la cooperación para el desarrollo, sino también en la actuación humanitaria. En la CMRD, el subsecretario General para Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, Jan Egeland,²⁶ propuso que un porcentaje de la ayuda humanitaria se destinara a la reducción del riesgo de desastres. Por cada

24. REY, Francisco. “Nueve reflexiones y algunas tesis sobre acción humanitaria en el siglo XXI” *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 8, primavera / verano 2001.

25. Véase: *Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres*. A/61/229. 2006.

26. Discurso de apertura del Subsecretario General de UN en Asuntos Humanitarios. Sesión inaugural de la CMRD. Kobe, Hyogo, 18 de enero de 2004.

dólar que se invierta en prevención de desastres, se ahorran 7 dólares en asistencia humanitaria. Aunque en términos económicos la inversión ya estaría justificada, la reducción de riesgos constituye un imperativo moral si tomamos en consideración la pérdida de vidas de personas, el gran sufrimiento humano y las repercusiones a largo plazo que los desastres tienen en materia de desarrollo, lo que no siempre es fácil de cuantificar.

En un contexto donde ha prevalecido la división entre actores humanitarios y de desarrollo, no se ha prestado la suficiente atención a la fundamentación conceptual que es lo que debe dar sentido y contenido a la práctica en que interactúan y se integran las diferentes actuaciones. Estas divisiones han obstaculizado el camino para abordar estos procesos y ofrecer soluciones más seguras y sostenibles. Y como señala Sanahuja, el reto está en superar esas distinciones e integrar, más que simplemente coordinar, las acciones humanitarias y de desarrollo en un marco estratégico, integrado, de largo plazo y centrado en el ser humano.

En este sentido, la gestión de riesgos se presenta como un opción integral de actuación, para incluir en las políticas, planes y programas, no sólo de desarrollo, sino también de la actuación humanitaria, de manera que construyamos modelos de desarrollo más seguros y sostenibles, a los que contribuyamos todos.