



MANIFIESTO PARA PROPICIAR LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO Y SU EFECTIVIDAD EN EL SIGLO XXI

PROLOGO AL NUEVO PACTO SOCIAL DE LOS ENREDADOS

**Contribución para la
Conferencia Interamericana sobre Reducción del Riesgo de los Desastres
celebrada del 17 al 19 de noviembre de 2004 en Manizales, Colombia**

BORRADOR PARA DISCUSIÓN

1. Cada día contamos con más evidencias, procedentes de distintas fuentes, que indican que si bien durante el último decenio la gestión del riesgo ha logrado algunos avances importantes y más o menos puntuales en algunos países, los riesgos y los desastres no solamente no han disminuido, sino que han aumentado y tenderán a seguir aumentando en los próximos años.

2. A finales del siglo pasado, coincidiendo paradójicamente con el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales declarado por las Naciones Unidas, fuimos testigos de varios de los desastres más dramáticos y costosos de la historia. Estos desastres en su conjunto revelaron múltiples dimensiones del proceso de construcción social del riesgo, desde la importancia que juega la degradación ambiental hasta el impacto de la pobreza y la exclusión. Además mostraron la forma en que el tiempo y la historia contribuyen a la configuración de condiciones de riesgo que llevan a veces décadas, si no siglos en manifestarse o concretarse en pérdidas reales.

3. El análisis de procesos globales ambientales y sociales en curso, como el cambio climático, los efectos de la globalización económica sobre las relaciones entre las comunidades y sus territorios, la tendencia creciente a la urbanización del mundo, el desplazamiento masivo de comunidades por distintas causas y la aparición de nuevos –y en algunos casos desconocidos– factores de riesgo, indican que en el futuro seremos testigos y posiblemente protagonistas de nuevos y más complejos desastres.

4. Aceptando que se haya logrado reducir el número de vidas humanas que se pierden en promedio anualmente como consecuencia de desastres asociados con procesos naturales y

amenazas socio-naturales (lo cual, por supuesto, de por sí constituye un logro importante), es necesario tener en cuenta que las personas muertas no son el único y muchas veces ni el mejor indicador de la existencia de riesgos ni de la ocurrencia de desastres.

5. La gran mayoría de los desastres que afectan de manera grave a las comunidades del llamado Tercer Mundo, no producen el número de muertos, afectados o pérdidas económicas necesarias para merecer la atención de los medios de comunicación y, en consecuencia, de la opinión pública ni, incluso, de muchos organismos que se dedican al tema. Para citar un ejemplo, en EM-DAT¹, la base de datos del Centro de Investigaciones sobre Epidemiología de los Desastres de la Universidad de Lovaina, sólo aparecen registrados 156 desastres en Colombia durante todo el Siglo XX, mientras que a través de Desinventar, herramienta de registro semántico, temporal y espacial de desastres desarrollada por LA RED, hemos identificado, entre los años de 1914 y 2002, 22,114 expresiones locales de daños y pérdidas, de las cuales cerca de 5,000 cumplen los requisitos necesarios para ser catalogadas como desastres de acuerdo con los criterios de EM-DAT (se registran 17,931 entre el 1 de enero de 1971 y el 31 de diciembre de 2000).² Las situaciones de desastres pequeños y medianos generan un impacto que se equipara al de los grandes desastres, con el agravante de que la mayoría de ellas no dan lugar a las dinámicas económicas y sociales que suelen desencadenarse con posterioridad a eventos mayores y que, de alguna manera, al menos desde el punto de vista teórico, permiten convertirlas en oportunidades para avanzar en el desarrollo. Los pequeños y medianos desastres son atendidos por la población misma y por las autoridades locales con pocos recursos y opciones para superar las crisis que se presentan.

6. Sin restarle valor a la reducción en el número de muertes, ese mismo hecho, sumado a la evidencia de que cada vez existen más riesgos y se producen más desastres, indica que, a pesar de que la gestión integral del riesgo ha sido supuestamente adoptada por un número cada vez más grande de gobiernos y de sociedades, en la práctica la mayor parte de los recursos y esfuerzos se están dedicando a la preparación y a la respuesta a las emergencias, sin que la decisión de actuar verdaderamente sobre los factores que generan los riesgos haya logrado alcanzar una posición de importancia en la lista de las prioridades políticas, económicas y sociales.

7. Para acudir a una metáfora, digamos que la mayor parte de los esfuerzos y recursos se están destinando a la adquisición de botiquines, de botes salvavidas y de flotadores, mientras se descuidan las grietas por donde cada vez, le está entrando más agua al casco del barco. Sí, la experiencia del Titanic demuestra las consecuencias nefastas de no contar con un número suficiente de botes salvavidas, pero sobre todo, llama la atención sobre los errores de los armadores y de los oficiales sobre sus deficiencias como navegantes y sobre el peligro de confiar de manera excesiva en la invulnerabilidad de los mega-barcos. El

¹ EM-DAT: Emergency and Disaster Data Base. Esta base de datos exige que un evento se asocie con uno de los siguientes criterios: 10 o más muertos, 100 afectados, una declaración nacional de desastre o una llamada internacional de asistencia para poder calificarlo como “desastre” y así registrarlo en la base de datos.

² Desinventar registra eventos de cualquier tamaño donde hay expresión de daños y pérdidas asociado con amenazas naturales, socio-naturales y tecnológicas, incluyendo los grandes eventos de EM-DAT, que ocasiones pueden aparecer como múltiples registros a nivel local.

objetivo de la gestión del riesgo no puede centrarse en salvar al mayor número posible de naufragos, sino en evitar el naufragio.

8. Una verdadera gestión del riesgo no puede tampoco limitarse a reparar el barco, sino que tiene que actuar sobre la calidad del entorno. Las alianzas entre quienes nos dedicamos a la gestión del riesgo y quienes se dedican a la gestión sostenible del ambiente, se hacen cada vez más necesarias, y convenciones como la de Kioto, al igual que los demás instrumentos nacionales e internacionales encaminados hacia ese objetivo, se deben reconocer y utilizar como herramientas prácticas para una gestión efectiva del riesgo.

9. Podemos afirmar que uno de los avances importantes de la última década, es que no solamente hemos aprendido cómo se hace la gestión del riesgo, sino que han aparecido y, en muchos casos, se han consolidado experiencias, la mayoría en el nivel local, que demuestran que sí es posible evitar que la dinámica de la naturaleza se convierta en una amenaza contra las comunidades, y que la dinámica de las comunidades se convierta en una amenaza contra los ecosistemas. Y más concretamente, se ha demostrado que muchas medidas eficaces de gestión del riesgo, no implican necesariamente costos por encima de las capacidades reales de las comunidades en donde se llevan a cabo.

10. Pero, al mismo tiempo, debemos reconocer que una de las grandes frustraciones que nos deja la última década, es la comprobación de que no se ha logrado que las lecciones derivadas de esas experiencias trasciendan el carácter puntual y se conviertan en paradigmas centrales para la convivencia entre las comunidades y su entorno. A pesar de que existe un cuerpo consolidado y validado de teoría sobre la gestión integral del riesgo –sobre sus contenidos y sus cómo- no ha sido posible que la misma se incorpore de manera real y efectiva en las decisiones que determinan la orientación del desarrollo.

11. Poseemos también más y mayores evidencias que nos demuestran que eso que llamamos *desarrollo*, está cada vez más lejos de satisfacer las necesidades básicas de la mayor parte de los habitantes del mundo, lo cual se traduce en viejas y nuevas vulnerabilidades. Los beneficios del desarrollo se están limitando a quienes pueden pagarlos –los pasajeros de las cubiertas superiores del barco de nuestra metáfora– mientras un número cada vez mayor de integrantes de la especie humana parecen condenados a viajar en la sentina. En su afán de ver la luz del sol, de respirar aire puro y de asegurarse un paisaje digno para el viaje, estos últimos le abren nuevos agujeros al casco. Si las vulnerabilidades de unos no son debidamente atendidas, se convierten en amenazas para otros. Eso explica por qué las dinámicas de la “informalidad”, que se manifiestan en las distintas expresiones de la lucha por la supervivencia de las comunidades marginadas, pasan por encima de herramientas de gestión territorial y de gestión ambiental, en las cuales la gestión del riesgo había basado muchas de sus esperanzas, tales como los planes de ordenamiento territorial, los códigos de construcción y los estatutos para uso del suelo.

12. ¿Para qué hacer gestión integral del riesgo? A muchas personas les puede sorprender que después de una docena de años de existencia, en LA RED le sigamos otorgando vigencia a esa pregunta. Salvar vidas y reducir el sufrimiento humano de por sí la justifica, pero somos conscientes de que la mayor parte de las muertes y del sufrimiento que se producen en el mundo, y que podrían evitarse, tienen su causa en fenómenos como la

guerra, la enfermedad crónica, el abuso en el consumo del tabaco y los accidentes de tránsito, pero no en aquellos procesos que normalmente reconocemos como desastres. El argumento ético sobre el valor de la vida y de la dignidad humana es fundamental en la gestión del riesgo, pero no ha sido suficiente para incluirla en la agenda de las prioridades de un sistema que se rige por una escala de valores mucho más “pragmática”.

13. Desde el punto de vista económico también se justifica, pero su verdadero impacto depende de la perspectiva desde donde se mire. Existen, por ejemplo, todos los argumentos necesarios para demostrar el impacto negativo del Mitch sobre la economía de Centroamérica y en particular sobre Honduras, al igual que hay datos concretos que permiten evaluar el impacto del terremoto de 1995 sobre el puerto de Kobe, no solamente en términos de destrucción física sino de pérdida de oportunidades. Pero también hay cifras que demostrarían que los desastres constituyen un factor de reactivación económica y que pueden generar grandes rendimientos, no necesariamente para quienes los padecen de manera directa, pero sí para otros sectores y actores ligados a los flujos económicos mundiales. En términos exclusivos de mercado, se podría decir que por lo menos los grandes desastres pueden llegar a ser “rentables”, como también es posible afirmar que esa enorme cantidad de desastres menores que pasan casi inadvertidos no constituye “oportunidades” para nadie y que afectan a sus víctimas de forma irreversible y contundente; víctimas que por lo general son invisibles para el nivel nacional e internacional. Por esta razón, el mero argumento económico tampoco basta para convencer de la necesidad de la gestión del riesgo y para que sea incorporada como un eje central del desarrollo.

14. Desde el punto de vista político y ecológico comienzan a aflorar, cada vez con mayor fuerza, argumentos que tarde o temprano serán capaces de convencer sobre la imperiosa necesidad de la gestión del riesgo, aún a los tomadores de decisiones más pragmáticos. En el primer caso, existen evidencias de que en muchos lugares del mundo las zonas de mayor riesgo son a su vez las que presentan mayores problemas de gobernabilidad, entendida ésta, para efectos de este documento, como “sostenibilidad política e institucional”. Así mismo, existen ejemplos ilustrativos de cómo comunidades marginadas han logrado avanzar en gobernabilidad y en construcción de condiciones que faciliten la convivencia, entre otras cosas actuando sobre las amenazas de origen natural y socionatural y sobre los factores de vulnerabilidad que configuran sus riesgos. Ni la gobernabilidad puede considerarse un prerequisite indispensable para la gestión del riesgo, ni viceversa, pero cualquier avance en uno de esos dos propósitos puede contribuir significativamente a los avances del otro.

15. A pesar de que en los últimos años nos han impuesto a nivel mundial y en los distintos países una agenda basada en una concepción estrecha y unidimensional de la seguridad, las mismas dinámicas sociales y naturales obligarán a recuperar el sentido dinámico y complejo de ese término y a retomar el sentido “civil” de la palabra. El concepto de seguridad se deberá redefinir a la luz de los derechos humanos, de los cuales forman parte los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos ambientales de los pueblos. Uno de los grandes retos de la gestión del riesgo es lograr que las comunidades la reconozcan como una expresión del derecho humano a la protección de la vida y de la calidad de la vida, y en consecuencia que se comprometan a ejercerla, defenderla y reclamarla.

16. En los últimos años se han acumulado evidencias, especialmente en el campo hidrometeorológico, que indican que están ocurriendo cambios climáticos globales y que si bien las comunidades más vulnerables siguen cargando con la mayor parte de los daños que producen fenómenos como los huracanes o como las altas temperaturas en verano, ninguna sociedad se puede considerar totalmente invulnerable. Los pasajeros privilegiados del Titanic también sufrieron las consecuencias del naufragio. Quizás la contundencia de los procesos naturales logre lo que los argumentos meramente humanos no han logrado.

17. Consideramos que una tendencia que está conduciendo al incremento de la vulnerabilidad de los distintos países del mundo, y en particular de los países en desarrollo, es el desmonte gradual del Estado y la privatización de instituciones y servicios que debieron haber recuperado su condición de patrimonio colectivo. Como expresión que es del derecho a la protección de la vida, la gestión del riesgo es una responsabilidad irrenunciable e indelegable del Estado, como es también irrenunciable e indelegable el deber ciudadano de exigirla y de participar de manera activa y decisoria en crear las condiciones que la hagan política y socialmente factible.

18. El carácter irrenunciable e indelegable de la responsabilidad del Estado en torno a la gestión del riesgo, no implica un ejercicio exclusivo y excluyente por parte de éste y sin la participación de otros actores y sectores sociales. Uno de los retos de la gestión social del riesgo es, justamente, convocar a todos los actores y sectores para que, a través de una combinación efectiva de múltiples herramientas y estrategias, se vinculen de manera activa a la construcción de una sociedad más sostenible y más equitativa, en la cual sea posible la vida. En conclusión, hoy contamos con una caja de herramientas que indica que los distintos actores y sectores, institucionales y sociales, se pueden vincular de manera efectiva para la gestión integral del riesgo.

19. Muchas de estas herramientas tienen que ver con el desarrollo de una mayor capacidad para responder en situaciones de emergencia y para recuperarse después de que ha ocurrido algún desastre; otras muchas, con la creación de condiciones tendientes a reducir la vulnerabilidad y a controlar los riesgos para evitar que se conviertan en desastres. Todas son importantes y funcionan de manera interconectada, aunque cada una tiene sus momentos y sus actores, con responsabilidades específicas y particulares. Renunciar a cualquiera de ellas o privilegiar exclusivamente a unos actores en perjuicio de otros, sería un retroceso imperdonable y, en consecuencia, un nuevo factor de vulnerabilidad, que daría lugar a la aparición de nuevos riesgos. Tenemos la obligación de evitar que una concepción equivocada o restringida de la gestión del riesgo, la convierta en cómplice de nuevos desastres.

*Reunión de LA RED, Recinto del Pensamiento
Manizales, noviembre 14 y 15 de 2004*