

Gestión del riesgo y Acción sin Daño en el marco de la construcción de Paz

RESUMEN DEL MÓDULO SOBRE EL TEMA

GUSTAVO WILCHES-CHAUX

*Gobierna un gran imperio como asarías un pez
pequeño: con delicadeza.*

Tao Te King

La gestión del riesgo, bien entendida y ejercida, ha llevado implícito, desde siempre, el concepto de “Acción sin Daño”. Ese es, precisamente, su objetivo: ser consciente de los factores que generan o que pueden llegar a generar riesgos en un momento dado, e intervenir sobre ellos con el propósito de eliminarlos, o por lo menos de reducirlos y evitar que se conviertan en desastres.

A pesar de lo anterior, bien vale la pena hacer explícitos los propósitos de la “Acción sin Daño” e incorporarlos de manera intencional y consciente en las distintas estrategias y actividades a través de las cuales se lleva a cabo la gestión del riesgo.

Podemos afirmar que este documento versa sobre las maneras como se le puede hacer gestión del riesgo a la gestión del riesgo: evitar que, a pesar de los conocimientos técnicos, de las metodologías acertadas, de las buenas intenciones y de los propósitos altruistas, la gestión del riesgo de lugar, sin pretenderlo, a las que en estas mismas páginas, hemos denominado *enfermedades iatrogénicas*:

Quienes de una u otra manera –decimos adelante- nos dedicamos a la gestión del riesgo y que, en la mayoría de los casos, actuamos como actores externos a las comunidades afectadas, debemos tener la precaución de someter a una gestión del riesgo permanente a nuestra propia actividad. Esto quiere decir: anticipar los efectos negativos que pueda generar nuestra actuación, e intervenir sobre ellos para evitar que puedan contribuir a debilitar de alguna manera la resistencia o la resiliencia del tejido social y del territorio en general.

Elaborar este documento nos ha permitido reafirmar y verbalizar la convicción de que la “Acción sin Daño” depende, sobre todo, de valores y de actitudes humanas.

Los vacíos científicos, las carencias técnicas, las dudas metodológicas, pueden subsanarse cuando existe una actitud humana humilde y respetuosa. Pero no al

contrario. La “Acción sin Daño” comienza por la transformación y el compromiso de y con nuestras propias personas.

1. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO:

De castigo de Dios a construcciones sociales...

Y de respuesta a las emergencias a gestión del desarrollo

Hasta no hace muchos años, el tema que nos ocupa se miraba desde una óptica distinta a la que hoy predomina. Antes los desastres se consideraban sucesos súbitos, inesperados, obra de la naturaleza (de allí lo de “desastres naturales”) o castigos de Dios. Los desastres se confundían con los fenómenos de la naturaleza que los desencadenan, los cuales por lo general se encuentran fuera de nuestro control.

La consecuencia lógica de que incurramos en el error de confundir el desastre con el fenómeno que forma parte de la dinámica natural de la Tierra, o cuando los atribuyamos a castigos de Dios, es que renunciamos a la posibilidad de evitar que se produzcan, porque las fuerzas –naturales o divinas- que los determinan, son de carácter “Superior”. A no ser que, a través de la oración, intentemos obtener la benevolencia de Dios. O la de la naturaleza, como lo hacían quienes sacrificaban vírgenes para calmar al dios Jurakán o a la montaña de fuego. (Y que quede claro que no estamos descalificando todo el valor que tienen muchos mitos como herramientas prácticas para eso que hoy llamamos gestión del riesgo)

En palabras actuales, renunciamos a la prevención, y nos limitamos, en el mejor de los casos, a prepararnos como podamos para enfrentar sus consecuencias inevitables. Si los naufragios fueran decisiones irrevocables de Dios, deberíamos renunciar a evitarlos, y nos limitaríamos a rescatar a los náufragos... o a recuperar los baúles y los cadáveres del fondo del mar.

Los “dueños del tema”, entonces, eran exclusivamente los organismos de socorro, tales como los Cuerpos de Bomberos, la Cruz Roja y la Defensa Civil.

Posteriormente se comenzó a entender que no eran los terremotos los que mataban a la gente, sino los edificios que les caían encima a quienes estaban en su interior. Nuevos profesionales comenzaron a intervenir en el tema, como los ingenieros estructurales. Y claro: los geólogos, los sismólogos, los vulcanólogos, los meteorólogos, los hidrólogos, científicos encargados de estudiar las características de lo que hoy llamamos “fenómenos desencadenantes”, pero no necesariamente de explicar por qué esos mismos fenómenos producen desastres.

O por qué unos sí y otros no los producen. O por qué un mismo fenómeno genera un desastre en un sitio mientras que otro sitio permanece incólume.

En cualquier caso, los organismos de socorro mantuvieron su importancia, como la mantienen hoy y, esperamos, la sigan manteniendo en el futuro. Lo que cambió es que nuevos actores comenzaron a asumir responsabilidades en los escenarios del tema.

Poco a poco fuimos entendiendo que la principal causa se los desastres no son – metafórica o literalmente hablando- los *aguaceros* que caen, sino las *goteras* que le impiden al techo detener el agua o resistir sus efectos. Esto también es plenamente aplicable a las consecuencias del cambio climático, o a otros fenómenos como El Niño y La Niña, que no pasarían de ser curiosidades científicas si no tuvieran una incidencia tan determinante en los territorios y sus comunidades.

Y así mismo, desde principios de los años 80 del siglo pasado, comenzamos a entender que esas *goteras* no son solamente físicas o ingenieriles (como, por ejemplo, la carencia de estructuras sismo-resistentes en zonas de terremotos), sino que también intervienen otros factores, como los económicos, los ecológicos, los organizativos, los ideológicos, los educativos, los culturales, los institucionales.

Fue entonces cuando forjamos y comenzamos a difundir¹ el concepto de “vulnerabilidad global”, a través del cual demostramos que en la formación de las *goteras* de nuestra metáfora intervienen múltiples causas. Es decir, que la vulnerabilidad es un sistema complejo y que para intervenir sobre él se necesitan múltiples visiones, múltiples disciplinas, múltiples actores.

Y que quienes trabajábamos para “coger” las *goteras* y reparar los *techos* (el territorio), debíamos coordinar nuestros esfuerzos y “alimentarnos” mutuamente de información con los encargados de estudiar los *aguaceros* (los científicos “duros”). Y trabajar conjuntamente con los organismos de socorro, encargados de poner a salvo a los habitantes de la casa cuando, a pesar de todos los esfuerzos realizados, no seamos capaces de evitar el desastre.

Para entonces ya comenzaban a ganar auge los conceptos de “desarrollo sostenible” y de “sostenibilidad”, y cada vez comprendíamos más que la principal

¹ Hay que explicar que este lenguaje, que puede sonar un poco arrogante, responde a que, efectivamente, una gran cantidad de estos conceptos surgieron en América Latina a partir de las experiencias y reflexiones de quienes posteriormente constituimos La Red (Red de Estudios Sociales sobre Desastres).

causa de las *goteras* es que muchas veces ese conjunto de procesos que, sumandos, constituyen el desarrollo, lejos de fortalecer realmente la capacidad de nuestros territorios para convivir con las dinámicas de la naturaleza (y muchas veces con dinámicas de la misma sociedad), lo que hacen es debilitarlos. Crear nuevos riesgos, en lugar de eliminarlos o, por lo menos, de disminuirlos.

Volviendo a nuestra metáfora, riesgo es lo que nos puede suceder si llega a caer un *aguacero* y el techo de nuestra casa está lleno de *goteras*. Riesgo es que se nos pueden mojar los muebles, dañar los libros, arruinar las alfombras. O que el techo mismo se puede derrumbar y, como consecuencia, podemos resultar heridos o incluso perecer. El riesgo hace referencia a algo potencial: “Qué pasaría sí...”

Cuando eso que puede suceder, efectivamente sucede, el riesgo se convierte en desastre.

En resumen: la evolución del concepto está marcada por la comprensión de que somos los seres humanos quienes *construimos* las condiciones que determinan que un fenómeno o un proceso propio de la dinámica de la naturaleza, o directa o indirectamente provocado por acción humana, produzcan riesgos (potencial) que luego se convierten en desastres (“actualización” o “materialización” del riesgo). Si los seres humanos *construimos* esas condiciones, así mismo podemos intervenir conscientemente sobre los factores que las determinan, con el objeto de reducir los riesgos y de evitar que se conviertan en desastres. Y para estar mejor preparados para responder de manera oportuna y adecuada cuando, a pesar de todos los esfuerzos en contrario, de todas maneras se produzca un desastre.

2. LOS FACTORES GENERADORES DE RIESGOS

Los factores generadores de riesgo son básicamente dos: la amenaza y la vulnerabilidad que, al igual que el territorio, surgen de la confluencia entre la dinámica de los ecosistemas y la dinámica de las comunidades.

El concepto de AMENAZA:

En términos sencillos, una **AMENAZA** es todo aquello que, de llegar a ocurrir, puede ocasionarnos daño. De alguna manera es sinónimo de “peligro”. La intensidad de ese daño depende de la mayor o menor fortaleza que tengamos para defendernos de los efectos de la amenaza. Si somos débiles o **vulnerables** ante esos efectos, el daño será mayor que si somos fuertes. Si realmente somos tan fuertes que no nos preocupan los posibles efectos de un evento, ese evento pierde el carácter de amenaza.

Volviendo a la metáfora a la cual acudimos atrás, la amenaza son los *aguaceros*.

La **VULNERABILIDAD** es nuestra incapacidad –o mejor: la incapacidad del territorio- para absorber sin traumatismos los efectos de la materialización de la amenaza. O sea, las goteras que debilitan al territorio.

A partir de lo anterior se puede deducir que ambos conceptos, el de amenaza y el de vulnerabilidad, se generan mutuamente: un evento -o la posibilidad de que éste ocurra- solamente adquirirá la condición de amenaza en la medida en que pueda afectar a un territorio vulnerable. Y, así mismo, la vulnerabilidad siempre existe en relación con una amenaza concreta: no hay vulnerabilidades en abstracto.

De acuerdo con su origen, las amenazas se clasifican en tres tipos²:

Amenazas naturales: son aquellos procesos o eventos que forman parte de la dinámica de la naturaleza, como un terremoto, un tsunami y una erupción volcánica; o aquellos que forman parte de la variabilidad climática (condición naturalmente cambiante del clima), como la temporada de lluvias o la temporada seca.

Amenaza socio-naturales³: son aquellos procesos o eventos que se manifiestan en la naturaleza, pero que directa o indirectamente son generados, “disparados” o incrementados como consecuencia de la actividad humana. Por ejemplo un deslizamiento o una inundación producidos por la manera inadecuada como se ha manejado una ladera o una cuenca hidrográfica.

Amenazas antrópicas: son aquellos originados de manera exclusiva por la actividad humana y cuya ocurrencia puede significar un peligro para el territorio o para las comunidades y los ecosistemas que lo conforman. Por ejemplo un accidente industrial o nuclear, el derrame de sustancias tóxicas al ambiente, etc.

Amenazas complejas o concatenadas: Este concepto hace referencia al hecho de que, normalmente, las amenazas *no vienen solas* sino que distintas amenazas, de distinto origen, pueden confluir al mismo tiempo en un mismo lugar, y también

²²² Estas aproximaciones conceptuales (más que definiciones) se han utilizado en otros documentos, entre otros en la “Guía de Uso” de una serie de *documentales sonoros* elaborados por la empresa ICONIA en asocio con PREDECAN (Proyecto de Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina).

³ Concepto propuesto por el investigador Allan Lavell.

al hecho de que una amenaza “principal” puede desencadenar múltiples amenazas “secundarias”.

La **VULNERABILIDAD** (al igual que la *sostenibilidad*) es, a su vez, un sistema complejo, resultado de las interacciones entre múltiples factores. Esas interacciones *tejen una red* de la cual depende la capacidad del territorio para resistir sin traumatismos los efectos de una amenaza cualquiera.

El **RIESGO** es una visión anticipada de lo que puede ocurrir si se llega a materializar una amenaza en un territorio vulnerable a la misma. De allí que el concepto se exprese con la ecuación

$$R = A \times V$$

Más que una fórmula matemática en sentido estricto, lo anterior nos permite entender que el riesgo está en función de esos dos factores (Amenaza y: Vulnerabilidad). Y sobre todo, que en la medida en que podamos intervenir sobre cualquiera de esos factores, o sobre ambos, para acercarlos a “cero”, el producto se acercará a “cero”. Esa es la esencia de la gestión del riesgo.

La clasificación de las amenazas entre naturales, socio-naturales y antrópicas, tiene un sentido práctico. En términos generales, no podemos hacer nada para reducir las naturales, debido a su carácter de expresiones de la dinámica de la naturaleza. En consecuencia, la gestión del riesgo se debe centrar en reducir la vulnerabilidad. En cambio, en la medida en que las socio-naturales y las antrópicas son el resultado directo o indirecto de actividades humanas, en esa medida podemos intervenir para reducir las amenazas, conjuntamente con los esfuerzos para reducir la vulnerabilidad.

3. LA GESTIÓN DEL RIESGO

Aproximaciones al concepto:

A partir de los ingredientes anteriores ya podemos aterrizar en el concepto de gestión del riesgo:

La Gestión del Riesgo de Desastre definida de forma genérica, se refiere a un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. Admite, en principio, distintos niveles de

coordinación e intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar.⁴

Ampliando aún más el lente,

La gestión del riesgo es el conjunto de saberes, voluntades, capacidades y recursos físicos, económicos, tecnológicos, éticos, espirituales y de todo tipo, con que cuenta la Cultura -al igual que el conjunto de actividades que despliega una sociedad- con el fin de fortalecer la capacidad de las comunidades y de los ecosistemas que conforman su territorio, para convivir sin traumatismos destructores con las dinámicas provenientes del exterior o de su propio interior. La gestión del riesgo también se encarga de evitar o controlar la generación de procesos que puedan afectar la calidad de vida de esos mismos o de otros ecosistemas y comunidades.

La gestión del riesgo, en consecuencia, debe reconocerse, reclamarse y ejercerse como un derecho humano en sí misma, pero además, como el pre-requisito para que los demás derechos –empezando por el Derecho a la Vida- puedan ejercerse.⁵

4. ESCENARIOS Y MOMENTOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO Y RETOS CONJUNTOS CON LA ACCIÓN SIN DAÑO EN CADA UNO DE ELLOS

De acuerdo con el momento en que actúa, la gestión del riesgo puede ser correctiva, prospectiva o reactiva.

Esto nos lleva a la idea común pero muy debatida, sobre la existencia de un “antes”, de un “durante” y de un “después”, lo cual, a su vez, nos conduce a una pregunta inevitable y obvia:

¿Antes de qué, durante qué y después de qué?

Y nos obliga a aproximarnos de manera crítica al llamado “ciclo de los desastres”, de acuerdo con el cual el eje –o el punto- alrededor del cual gira el tema de la gestión del riesgo, es el desastre mismo o, más exactamente, el momento en el

⁴ Allan Lavell, CEPREDENAC - PNUD 2003

⁵ G. Wilches-Chaux, “La gestión del riesgo hoy: del deber de la esperanza a la obligación del milagro”. Discurso Provention (Bogotá – Panamá, Marzo 2008)

cual el evento desencadenante genera un impacto que desencadena un desastre (o un impacto que es el desastre mismo).⁶

Cuando el énfasis del tema hoy denominado gestión del riesgo, pasó de la atención de la emergencia o del desastre, a la gestión del desarrollo, comenzamos a pensar y a actuar en función de este último, aunque sin descuidar la posibilidad de que ocurra un desastre, para lo cual debemos estar preparados.

La gestión del riesgo como gestión del desarrollo

La **gestión correctiva** y la **gestión prospectiva** se confunden con la gestión del desarrollo o, más específicamente, con la gestión del desarrollo sostenible. La eficacia real de ese objetivo depende de que seamos capaces de garantizar que ni la dinámica de las comunidades se convierta en una amenaza contra los ecosistemas, ni la dinámica de estos se convierta en una amenaza contra las comunidades.

Mediante la gestión correctiva intentamos, precisamente, corregir las consecuencias de haber actuado en el pasado sin compromiso con la “Acción sin Daño”... o sin realizar una adecuada gestión prospectiva del riesgo.

En la gestión prospectiva intentamos aplicar la “Acción sin Daño” a la planificación y ejecución del desarrollo.

Tanto la gestión del riesgo como la “Acción sin Daño” constituyen ejercicios concretos de RESPONSABILIDAD frente a las generaciones actuales y frente a las generaciones futuras, a las cuales no podemos dejarles *facturas sin pagar* por cuenta de una inadecuada concepción y gestión del desarrollo. Recordemos que la **responsabilidad intergeneracional** forma parte de la esencia misma del concepto de desarrollo sostenible.

Las “fases” de un desastre

Vamos a dejar momentáneamente el enfoque de la gestión del riesgo centrado en el desarrollo, para mirarla desde la óptica centrada en el desastre.

Alrededor del momento en que impacta un evento capaz de desencadenar un desastre, se pueden identificar diferentes etapas:

Un “antes” inmediatamente anterior a la ocurrencia del evento desencadenante, que coloca a la sociedad en situación de emergencia.

⁶ Es importante no confundir el evento desencadenante con el desastre. Un terremoto puede ocurrir, por ejemplo, el 31 de marzo de 1983 (caso del terremoto de Popayán), pero su impacto –el desastre que produjo- se extiende a muchos años adelante.

Esto sucede cuando la ciencia y la técnica están en capacidad de predecir con un relativo nivel de certeza, que va a ocurrir ese evento, cuándo y qué parte del territorio puede resultar afectada (por ejemplo cuando se aproxima un huracán o una erupción volcánica).

Precauciones específicas con miras a enfrentar esta fase:

Normalmente la percepción del riesgo que tienen las comunidades no es la misma que tienen las instituciones y sus técnicos, ni la que tienen los organismos de socorro ni, en general, las autoridades.

La gente prefiere *correr riesgos conocidos* que enfrentarse a las situaciones inciertas a que queda – o cree quedar- expuesta cuando las autoridades declaran una condición de alerta a partir de la cual se espera que la comunidad asuma una determinada conducta, normalmente, la evacuación temporal de la zona de riesgo.

En lo posible, cuando se sabe que sobre un determinado territorio y sobre las comunidades que lo habitan, pesan unos riesgos determinados, se deben realizar procesos de largo plazo de generación de confianzas mutuas entre las comunidades, los organismos científicos y las comunidades.

Esos procesos deben incluir el fortalecimiento de las redes sociales y sus liderazgos, y entregarle a la gente información comprensible, oportuna y adecuada sobre los factores de riesgo y sobre la manera de enfrentarlos, de modo que, cuando llegue el momento de emitir una alerta o de declarar una emergencia, la gente sepa qué hacer, a qué se expone si evacúa o si se queda, cómo debe actuar en cada caso y quiénes son sus interlocutores institucionales.

La actuación de las autoridades y de quienes las representan durante esta fase de emergencia previa a la posible ocurrencia de un evento desencadenante, no se puede convertir en una amenaza para la comunidad, más traumática ni más inmediata que la del posible desastre.

Los actores locales (incluidas las autoridades locales) deben resultar fortalecidos y no debilitados (mucho menos ignorados y borrados) como consecuencia de la presencia de actores externos en sus territorios, ya sean estos científicos, técnicos, organismos de socorro o autoridades de niveles jerárquicos superiores.

Una fase de impacto, durante la cual está ocurriendo, en tiempo real, el evento desencadenante y que, por ejemplo, dura mientras pasa el huracán por ese lugar determinado, mientras el volcán está en erupción (alerta roja), mientras caen el aguacero, la granizada o la nevada, mientras arden los incendios forestales o mientras suceden el terremoto y sus réplicas más fuertes. Esta etapa no puede identificarse en todos los desastres. El ejemplo típico son las sequías y otras alteraciones hidrometeorológicas relacionadas o no con el cambio climático.

Precauciones específicas con miras a enfrentar esta fase:

En esta fase y en la siguiente, suele suceder que quienes intervienen desde afuera en una situación de desastre se dejen llevar por sus pre-conceptos y prejuicios sobre la condición de los afectados.

La etiqueta de afectado o de damnificado conlleva, al igual que la de desplazado- una *capitis diminutio*. Coloca a quien la porta en situación de desventaja. Se presume que quien ha sido afectado por un desastre, no solamente perdió sus bienes materiales, sino también su capacidad para pensar y tomar decisiones.

La propuesta de derechos de personas y comunidades afectadas o susceptibles para ser afectados por desastres, puede servir de guía para la “Acción sin Daño” en esta fase de un desastre.

Un “después” inmediatamente posterior a la ocurrencia del evento desencadenante, durante el cual la sociedad todavía se mantiene en situación de emergencia. La sociedad, sus instituciones (particularmente sus organismos de socorro) y sus autoridades, por lo general con la colaboración de actores externos, se dedican a atender las prioridades propias de una situación de emergencia: rescatar heridos, recoger cadáveres, poner a salvo a la población más vulnerable, reunificar familias dispersas, remover escombros, restablecer los servicios esenciales, etc.

Precauciones específicas con miras a enfrentar esta fase (o cómo evitar que la intervención externa agrave el desastre):

Los siguientes son algunos de los errores que normalmente prevalecen en las etapas de emergencia que rodean al momento en que ocurre un evento desencadenante. Es necesario tomar precauciones expresas para evitar que quienes intervienen en una situación de desastre incurran en errores como los siguientes:

- Prejuicios y pre-conceptos sobre la condición de los afectados: quienes intervienen desde afuera no se relacionan con los actores locales, sino con la imagen preconcebida que desde antes tienen de esos actores. Normalmente se duda de la capacidad o del “músculo” de los actores locales para intervenir en las decisiones que los afectan y para llevarlas a cabo.
- Incapacidad para “leer” e interpretar las particularidades del territorio afectado: se presume que todos los territorios y todos los desastres son “iguales”. Se actúa con fórmulas prefabricadas; se aplican “modelos” que se supone que han tenido éxito en otras situaciones (así nunca se hayan evaluado).
- Suplantar intencional o sin intención a los actores locales, institucionales o comunitarios: como consecuencia de lo anterior, los actores externos desplazan a los locales; deslegitiman a las autoridades locales frente a sus comunidades; toman decisiones pero después nos e hacen cargo de las consecuencias que generan.

- Afán de protagonismo: las intervenciones en los desastres dan *pantalla*, visibilidad, protagonismo. Se exagera el carácter mesiánico de algunos actores. La hiperactividad individual de quien ejerce un cargo de mando prevalece sobre las instituciones y las redes sociales.
- Competencias entre actores externos: se compete para demostrar quién es *el mejor, el que más ofrece, el más veloz, el más efectivo*. Las organizaciones ejecutoras tienen que mostrarse ante sus financiadores y donantes. Lo que está en juego no es la vida y el futuro de la comunidad afectada, sino la supervivencia política y económica de la organización que interviene.
- Imposición de agendas y prioridades ajenas a los afectados: muchas veces, quienes intervienen desde afuera en una situación de desastre, acomodan la realidad a sus propias agendas y prioridades, las cuales no corresponden necesariamente a las de los afectados.
- Imposición de tiempos y ritmos ajenos a los afectados: los cronogramas de las instituciones públicas y de las organizaciones no gubernamentales les exigen ejecutar sus recursos presupuestales en tiempos determinados.

Estos suelen primar sobre los tiempos y los ritmos reales de las comunidades afectadas.

Una etapa de “rehabilitación” o de “recuperación”, que de alguna manera está determinada por los esfuerzos de la sociedad por recuperar o por construir una nueva **rutina**, por establecer lo que hemos denominado la territorialidad sobre el tiempo, si durante la etapa de emergencia, para efectos de las actividades humanas, desaparecen los conceptos convencionales de *día y noche* y cada cual duerme donde puede y cuando lo vence el cansancio, o come cuando tiene tiempo y aparece alguna ración disponible, en esta nueva etapa, aun en medio de la precariedad física, se recuperan los horarios: las mamás se levantan en las mañanas a preparar el desayuno en las cocinas comunales o en el fogón del *cambuche* o vecino a la carpa y arregla a los niños para mandarlos al colegio; las clases se reanudan en la escuela (si no ha sufrido daños o si no se ha ocupado como albergue) o en instalaciones provisionales. Los papás y las mamás que trabajan fuera de la casa retornan a su lugar de trabajo, que también puede estar funcionando en condiciones provisionales, o ponen a funcionar como pueden su negocio familiar o su negocio independiente.

Una etapa de “reconstrucción”, que no consiste necesariamente en volver a construir exactamente lo perdido (por eso escribimos la palabra entre comillas), sino en levantar un nuevo mundo físico y social a partir de los efectos negativos -y en algunos casos positivos- que deja el desastre.

Durante la etapa de “reconstrucción” (así entendida) existe el reto simultáneo y aparentemente contradictorio, de construir ese mundo nuevo y de preservar en lo posible la continuidad con el pasado; de evitar que la “ilusión” de lo posible rompa

elementos tan importantes para la vida social como la identidad con el territorio y la memoria del pasado.

Esa identidad y esa memoria muchas veces se materializan en hitos materiales, tales como edificios o espacios públicos con valor histórico o simbólico, que deben ser recuperados a la mayor brevedad posible, aun cuando su “utilidad” práctica no resulte evidente, en especial para quienes no forman parte del territorio y de sus tradiciones y lo miran y “juzgan” desde afuera.

Otras veces se materializan en ritos o en celebraciones, que la comunidad afectada debe realizar, aun en los escombros. Dos ejemplos muy significativos son la celebración de las procesiones de Semana Santa en Popayán, justamente un año después del terremoto de 1983, cuando la mayor parte de la ciudad todavía estaba destruida, y la del *Mardi Gras* (el Carnaval del “martes gordo”) que se celebró en New Orleans seis meses después del trágico paso de Katrina:

A seis meses del huracán Katrina, el tradicional festejo del *Mardi Gras* se llenó de alusiones sarcásticas a Bush y los organismos de prevención de emergencias. [...] Nunca en su historia el Mardi Gras vivió tan intensa y contradictoriamente la tristeza y la alegría como durante el último que pasó. Sí que fue increíble ese contraste. Las carrozas más bellas del mundo (como les gusta considerarlas en Nueva Orleans), aparecieron como siempre moteadas de muchachas espléndidas y músicos, algo devaluadas, pero entre baile y baile circuló también, impávido, el recuerdo de la desgracia.⁷

Pero así mismo, la “reconstrucción” debe evitar en lo posible volver a construir los factores de riesgo que condujeron al desastre, reducir –si se puede- amenazas y vulnerabilidades, aprovechar creativamente las oportunidades que, a costa del dolor y de las pérdidas- genera el desastre.

“De la recuperación al desarrollo sostenible”

A partir de la convicción –o de la esperanza- de que los desastres son también oportunidades para realizar cambios positivos para las comunidades y los territorios que los sufren, se promulga el propósito de convertir los procesos de recuperación (o de “reconstrucción” entre comillas) en caminos hacia el desarrollo

⁷ ALMA MAGAZINE, Abril 2006.

<http://www.almamagazine.com/nota.cfm/n.575.t.mardi-gras-mejor-reir-que-llorar.htm>

En <http://video.google.com/videoplay?docid=-5856079648977278366&hl=en> se encuentra un video muy interesante sobre el papel que han cumplido las tradiciones gastronómicas de las comunidades afroamericanas en el proceso de recuperación espiritual y cultural después del paso de Katrina.

sostenible. O, en los términos que hemos privilegiado en este módulo, hacia territorios integralmente más seguros para las comunidades y los ecosistemas.

De allí que en el punto anterior hayamos hecho énfasis en la necesidad de evitar en lo posible la reconstrucción de los factores de riesgo o en la generación de nuevos riesgos, lo cual quiere decir que es necesario realizar esa “reconstrucción” con criterios y herramientas de gestión correctiva y prospectiva del riesgo.

No debemos olvidar, sin embargo, que *la principal característica de un desastre es que es un desastre*, lo cual parece obvio, pero no siempre se tienen en cuenta sus consecuencias en la práctica.

Los desastres producen destrucción, dolor, pérdidas humanas, materiales y de oportunidades. Daños que muchas veces son irrecuperables. Estudios realizados sobre “desastres históricos” en Colombia (destrucción de Popayán, destrucción de Armero, destrucción del cañón del Páez, destrucción del Eje Cafetero), demuestran que en todos los casos (con excepción de Armero), las sumas invertidas en reconstrucción son apenas un porcentaje de las pérdidas calculadas. Lo cual quiere decir que alguien asume esa diferencia: son los actores y sectores que posiblemente nunca se recuperan de los efectos del desastre.⁸

En la propuesta de “Derechos de personas y comunidades afectadas o susceptibles de ser afectadas por desastres”, que anexamos al módulo sobre el tema que se resume en estas páginas, nos encontraremos con el **derecho a la prioridad** a favor de quienes han sufrido las mayores afectaciones. De esta manera se espera reducir el riesgo de que mientras para unos, que muchas veces no han sufrido daño alguno, el desastre efectivamente constituye una oportunidad de “progreso”, los que han pagado el mayor precio en pérdidas físicas, económicas y humanas, se queden de lado. Esto, inevitablemente, constituye un factor en contra de la seguridad integral del territorio y sus procesos.

⁸ El caso de Armero también es muy significativo para el tema que nos ocupa, pues el porcentaje *en exceso* entre las pérdidas y las sumas gastadas por el Estado con posterioridad al desastre, corresponden en su mayoría a “subsidios” pagados a damnificados supuestos o reales. Como es bien sabido, la avalancha que destruyó a Armero mató a cerca de 25 mil personas de una población que tenía un número de habitantes apenas mayor que esa cifra. Sin embargo después aparecieron como damnificadas un número de personas casi tres veces mayor a la población de Armero.