

30 AÑOS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE:
UNA REVISIÓN CRÍTICA
**30 years of disaster risk management:
a critical review**

*30 anos de gestão do risco de catástrofes:
uma análise crítica*

ELIZABETH MANSILLA¹

Recibido: 16 febrero de 2024.

Corregido: 3 de septiembre de 2024.

Aceptado: 26 septiembre de 2024.

Resumen

Más de tres décadas de iniciativas e incuantificables recursos invertidos buscando aminorar las pérdidas humanas y materiales por desastres, no han logrado mostrar resultados mínimamente prometedores. Por el contrario, año con año el impacto de estos eventos crece y se acumula en una escalada que parece no poder contenerse.

Las acciones emprendidas por las burocracias nacionales e internacionales han mostrado ser ineficientes en la práctica, al igual que los esfuerzos de la comunidad académica y las organizaciones dedicadas a la generación y promoción de conocimiento, incluyendo las redes de profesionales o las organizaciones no gubernamentales.

¿Por qué frente a una aparente claridad y acuerdo sobre las causas del riesgo y los desastres por parte de gobiernos y la comunidad internacional no se ha podido avanzar en su reducción? ¿Por qué las acciones para la reducción del riesgo no han logrado trascender a los preparativos y respuesta frente a emergencias? ¿Por qué el conocimiento generado hasta ahora sobre la causalidad del riesgo no ha logrado traducirse en acciones efectivas? ¿Cuál es el papel que las sociedades sujetas a condiciones de riesgo o afectadas por desastres deben jugar en esquemas más eficientes de intervención para reducir el riesgo?

Estas son algunas interrogantes a las que busca dar respuesta el presente escrito.

Palabras clave: Gestión del Riesgo, vulnerabilidad, problemas del desarrollo, desastres.

¹ Doctora en Urbanismo. Miembro fundador de la Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina. Investigadora independiente. Líneas de investigación: Riesgo de desastre, desarrollo, planeación. Correo electrónico: elisa.mansilla@gmail.com

Abstract

More than three decades of initiatives and unquantifiable resources invested in reducing human and material losses due to disasters have failed to show the least promising results. On the contrary, year after year the impact of these events grows and accumulates in an escalation that cannot be contained. The actions undertaken by national and international bureaucracies have proven to be inefficient in practice, as have the efforts of the academic community and organisations dedicated to the generation and promotion of knowledge, including networks of professionals or non-governmental organisations. Why, in the face of apparent clarity and agreement on the causes of risk and disasters by governments and the international community, has no progress been made in reducing them? Why have risk reduction actions failed to transcend emergency preparedness and response? Why has the knowledge generated so far on the causality of risk not been translated into effective action? What is the role that societies subject to risk conditions or affected by disasters should play in more efficient intervention schemes to reduce risk? These are some of the questions that this paper seeks to answer.

Keywords: Risk management, vulnerability, development issues, disasters.

Resumo

Mais de três décadas de iniciativas e recursos não quantificáveis investidos na redução das perdas humanas e materiais decorrentes de desastres não apresentaram resultados minimamente promissores. Pelo contrário, ano após ano, o impacto desses eventos cresce e se acumula em uma escalada que não pode ser contida. As ações empreendidas pelas burocracias nacionais e internacionais têm se mostrado ineficientes na prática, assim como os esforços da comunidade acadêmica e das organizações dedicadas à geração e promoção do conhecimento, incluindo redes de profissionais ou organizações não governamentais. Por que, diante da aparente clareza e concordância sobre as causas dos riscos e desastres por parte dos governos e da comunidade internacional, não houve progresso na sua redução? Por que as ações de redução de riscos não conseguiram transcender a preparação e a resposta a emergências? Por que o conhecimento gerado até agora sobre a causalidade dos riscos não foi traduzido em ações eficazes? Qual é o papel que as sociedades sujeitas a condições de risco ou afetadas por desastres devem desempenhar em esquemas de intervenção mais eficientes para reduzir os riscos? Essas são algumas das perguntas que este documento procura responder.

Palabras chave: Gestão dos riscos, vulnerabilidade, questões de desenvolvimento, catástrofes.

Introducción

Varias décadas de iniciativas e incuantificables recursos invertidos buscando aminorar las pérdidas humanas y materiales por desastres, no han sido suficiente para mostrar resultados mínimamente prometedores. Por el contrario, año con año el impacto de estos eventos crece y se acumula en una escalada que parece no poder contenerse.

Las acciones emprendidas por las burocracias nacionales e internacionales mediante la firma de acuerdos marco, el desarrollo de estrategias, elaboración de planes y la creación de esquemas institucionales para atender la problemática del riesgo han mostrado ser ineficientes en la práctica, al igual que los esfuerzos de la comunidad académica y las organizaciones dedicadas a la generación y promoción de conocimiento, incluyendo las redes de profesionales o a quienes se relaciona más con la intervención directa, como es el caso de las organizaciones no gubernamentales (ONG's).

Pese a los esfuerzos de numerosos militantes de la llamada "gestión del riesgo" estas prácticas y conocimientos no han logrado trascender hacia formas más avanzadas de intervención, y continúan empantanadas en la zona gris de los preparativos y la atención de desastres. Mientras el discurso apunta a la necesidad de enfocarse en la causalidad del riesgo, las acciones se centran en el mundo de la ayuda humanitaria, el alertamiento temprano y la atención de emergencias, o en medidas contingentes para reponer lo destruido por desastres, pero no en evitar que los desastres ocurran o al menos en encaminar esfuerzos para reducir su impacto. Desde hace al menos tres décadas teoría y práctica caminan por rutas opuestas.

En buena medida, lo anterior ha sido motivado por los acuerdos y marcos internacionales promovidos por las Naciones Unidas, que inducen a los países a seguir determinadas líneas de política, moldeadas desde fuera y con un alto énfasis en reducir pérdidas asociadas en sectores estratégicos de gobierno o de la economía formal, descuidando, cada vez más, a los sectores informales en los cuales se sustenta buena parte de la economía de los países subdesarrollados.

Por otra parte, el conocimiento y las acciones en la práctica de la llamada "gestión del riesgo" se han enfocado, también, en políticas de gobierno de nivel central, alejándose cada vez más de los niveles locales y de las comunidades; es decir, de las propias víctimas de los desastres y los territorios donde se materializa el riesgo. Gestión local o atención a los sectores pobres de la población afectada por desastres, son nociones que se han ido desdibujando con el tiempo, entre la parafernalia de los marcos y acuerdos internacionales y en las políticas de los gobiernos nacionales, pero también en la visión y práctica de académicos, redes de profesionales y ONG's.

¿Por qué el conocimiento crítico generado hasta ahora sobre la causalidad del riesgo no ha logrado traducirse en acciones efectivas? Esta es una de las interrogantes a las que busca dar respuesta el presente artículo,

a partir de una reflexión crítica sobre los derroteros que ha seguido la investigación sobre desastres y la práctica de la “gestión del riesgo” desde que formamos La Red, a principios de la década de los años noventa del siglo pasado.

1. Estado general del riesgo

En las dos primeras décadas del siglo XXI las pérdidas por desastres en el mundo aumentaron 82% con respecto a las dos décadas previas.²

Tan solo entre 2013 y 2022, las pérdidas acumuladas alcanzaron un monto récord de 2.2 billones de dólares.³ Cuatro mil millones de personas resultaron afectadas por desastres de distinto tipo y 1.23 millones de personas murieron entre 2000 y 2019. A estas se sumaron las 14.9 millones de muertes producidas por la pandemia de COVID-19, entre el 1º de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021.⁴

Si bien las causas del riesgo no han cambiado, sí lo ha hecho su manifestación en desastres. En un tiempo relativamente corto, transitamos de una visión localista o regional del impacto de los desastres a eventos cada vez más complejos y con impactos más severos: hasta hace pocos años, el patrón de riesgo manifiesto mostraba una alta concentración de eventos de pequeña y mediana intensidad frente a una baja recurrencia de eventos de gran intensidad; y es probable que esto no haya cambiado, aunque también es cierto que en las últimas dos décadas el número de desastres de gran intensidad se ha elevado considerablemente, haciéndolos no solo más visibles, sino cada vez más complejos y recurrentes.⁵

² CRED-UNDRR. 2021.

³ NatCat Service. Cifras ajustadas a la inflación: <https://www.munichre.com/en/solutions/for-industry-clients/natcatservice.html>.

⁴ Cifras de la OMS: <https://www.un.org/es/desa/las-muertes-por-covid-19-sumarían-15-millones-entre-2020-y-2021>.

⁵ En la actualidad no es posible determinar la tendencia que han seguido los eventos de pequeña y mediana intensidad ya que Desinventar, el único instrumento con que se contaba para registrar estos eventos, está prácticamente en desuso y con las bases de datos de países desactualizadas. La mayoría de las bases de datos se interrumpen en 2013 y algunas otras en 2015, pero es de esperar que la ocurrencia de este tipo de eventos haya continuado incrementándose, dado que era la tendencia que mantenían en 2015, cuando se realizó el último análisis de esta información para el GAR 2015.

El siglo XXI ha estado marcado por una rápida sucesión de desastres notorios por su magnitud, pero también por sus características. Tres de los terremotos más mortíferos y más costosos de la historia, desde que se tiene registro, ocurrieron en menos de una década: el terremoto y tsunami en el océano Índico en 2004, que produjo la muerte de alrededor de 226 mil personas;⁶ el terremoto de Haití en 2010, que causó la muerte de alrededor de 316 mil personas;⁷ y el terremoto en Tohoku, Japón, en 2011, (y posterior *tsunami*) que provocó el accidente en la central nuclear de Fukushima, convirtiéndolo en el peor desastre desde Chernóbil y el más costoso en su tipo en la historia, con pérdidas económicas estimadas en 210 mil millones de dólares.⁸

La pandemia de COVID-19 que causó la muerte de cerca de 15 millones de personas,⁹ provocó una ola expansiva que afectó a la economía mundial y desencadenó la mayor crisis en más de un siglo: 203 millones de personas más se sumaron a las cifras de pobreza, el desempleo en países pobres se ubicó en 70% y se amplió la brecha de la desigualdad a nivel mundial.¹⁰ Se interrumpieron las cadenas de suministros, con efectos que perduran tres años después, mientras que el aumento de la inflación y el estancamiento del crecimiento económico son rasgos que han marcado a la economía mundial durante el periodo pospandemia.

Otro rasgo importante es que, hasta hace un par de décadas, los desastres parecían ser un problema que afectaba predominantemente a los países de bajo nivel de desarrollo y solo eventualmente a los países desarrollados, pero a lo largo del siglo XXI puede verse un aumento inusitado de grandes desastres, cada vez más recurrentes, en países desarrollados. Incendios forestales, inundaciones, intensas olas de calor o frío, o largos periodos de

⁶ EM-DAT. <https://public.emdat.be/data>. Fecha de consulta: abril 11, 2024.

⁷ Las cifras de muertos varían según la fuente: 222,570 EM-DAT; 159 mil Munich Re; 220 mil CEPAL. No obstante, en el primer aniversario del terremoto, el entonces primer ministro, Jean-Max Bellerive, declaró que las cifras definitivas fueron: 316 mil muertos, más de 350 mil heridos y más de 1.5 millones de personas sin hogar, además de 400 mil personas que permanecían en albergues y la muerte del 17% de los funcionarios del gobierno. <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=1410156>.

⁸ Estimaciones de la Munich Re. Natcat Service. Tomado de <https://www.munichre.com/en/risks/natural—disasters/earthquakes.html>.

⁹ Cifras al 15 de octubre de 2023. <https://covid19.who>.

¹⁰ Ver <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2022/01/25/blog—a—disrupted—global—recovery>.

sequía en Estados Unidos, Australia y varios países europeos, son eventos que han dominado el panorama de los desastres de los últimos años.

Con excepción de los sismos, el aumento en la recurrencia e intensidad de fenómenos con un alto potencial destructivo en los países desarrollados suele asociarse con el cambio climático, y es objeto de estudios y pronósticos detallados por parte de las grandes reaseguradoras mundiales y las instituciones financieras. Los altos montos de pérdidas económicas que se producen cada año en estos países están marcando la pauta y propiciando un retorno al predominio de los grandes desastres como foco de atención, que prevalecía previo a la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres (DIRD), haciendo desandar el territorio ganado a la importancia de documentar y estudiar a los numerosos pequeños eventos que azotan en forma recurrente a los países subdesarrollados y que, en esencia, expresan con mayor claridad la causalidad del riesgo y su forma de manifestarse sobre el territorio.

2. El conocimiento sobre el riesgo y la llamada *gestión del riesgo*

Como es sabido, a raíz de la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), numerosos profesionales y practicantes enfocaron esfuerzos en investigación y desarrollo de evidencia que mostrara la importancia de atender esta problemática en el mundo y, en especial, en los países subdesarrollados, donde el impacto de los desastres mostraba ser mayor.

Una de las organizaciones más influyentes de la época (que produjo un importante cúmulo de conocimiento sobre la base de investigación comparativa y que posteriormente se difundiría por todo el mundo) fue la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), formada en 1992 por un grupo de alrededor de veinte profesionales de distintas disciplinas y áreas de conocimiento.

Si bien previo a la formación de LA RED ya existía una importante tradición en el estudio de los desastres en algunos países anglófonos y estudios importantes de investigadores en América Latina, fue en el marco de los trabajos de esta organización que se produjeron y difundieron algunos de los aportes más relevantes que transformaron la visión –en ese entonces dominante– de los desastres caracterizados como un fenómeno propia-

mente físico, por una donde los desastres –y en particular el riesgo– son producto de los procesos sociales y particularmente de los llamados “modelos de desarrollo”.

Desde su fundación, muchos han sido los conocimientos e ideas aportadas y difundidas por LA RED, pero aquellos que marcaron un hito en el cambio de paradigma pueden resumirse de manera gruesa en los siguientes:

1. El énfasis en que los desastres no son naturales, sino producto de un componente netamente social, expresado en la *vulnerabilidad*.¹¹
2. La idea de que el riesgo de desastre es producto de los llamados “modelos de desarrollo” o de un “déficit de desarrollo”.
3. La necesidad de enfocarse en el riesgo (fase donde se puede intervenir para reducir el impacto o evitar la eventual ocurrencia de desastres) y no en los desastres como eventos consumados.
4. La necesidad de ver a los desastres no solo desde la óptica de los grandes eventos, dominados por enormes pérdidas económicas o de vidas humanas, sino también desde la perspectiva de los pequeños, más recurrentes, con efectos acumulados similares a los grandes y que, en última instancia, dominan el día a día de las sociedades en los países pobres.
5. La importancia de centrar la atención en los niveles locales para comprender la forma en que el riesgo se manifiesta sobre el territorio, pero también como el nivel más efectivo para la gestión, considerando que cualquier acción para la reducción del riesgo que se implemente debe expresarse sobre el territorio y ser participativa y apropiada por la población destinataria para garantizar un mínimo de éxito.
6. De igual importancia fue el desarrollo de herramientas y metodologías como Desinventar, sistema georreferenciado de registro de eventos de todo tipo de magnitud e impacto, y no solo de los grandes eventos como en otras bases de datos ya existentes. Con todas sus limitaciones, este ha sido el único sistema de información que permite visualizar la

¹¹ Si bien previo a la conformación de LA RED ya se habían publicado influyentes libros y artículos sobre el tema, es con las actividades de LA RED que varios de estos documentos e ideas alcanzan una difusión más amplia y su adopción por múltiples actores. El libro *Los desastres no son naturales*, compilado por Andrew Maskrey y publicado por LA RED en 1993, es una recopilación de algunos de los principales estudios, publicaciones e ideas que surgieron en América Latina previo a la formación de LA RED.

forma en que el riesgo se materializa sobre el territorio y la importancia de los pequeños eventos, sirviendo de contrapeso para los grandes eventos, al mostrar que los pequeños y medianos son más recurrentes y generan pérdidas acumuladas muy similares a las de eventos de gran magnitud.¹² Desafortunadamente hoy día este instrumento, –que en el 2021 pasó a ser administrado por la UNDRR– se encuentra prácticamente en desuso y con la mayoría de las bases de datos de países desactualizadas, por lo que no existe más ese contrapeso que permita hacer visibles a los pequeños eventos y contener la nueva oleada de predominio de los grandes desastres.

7. Por último, la incorporación de la noción de *gestión del riesgo*, definida como: “proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, integrada en pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles.”¹³ Esta noción es la que más difusión ha tenido y la que más rápidamente fue adoptada por la comunidad, debido quizá, al carácter integrador de lo que debían ser las acciones para reducir el riesgo. Sin embargo, como veremos más adelante, es también la que más distorsiones ha mostrado en su aplicación práctica.

En muchos países y organismos internacionales, el discurso de LA RED se popularizó rápidamente, y estas ideas quedaron plasmadas en la gran cantidad de producción literaria que se generó, en especial durante la segunda mitad de los años noventa.¹⁴ Y si bien con el tiempo algunas de estas ideas y conocimientos han ido madurando y se han refinado, ampliado y enriquecido, no se han modificado en lo sustancial a lo dicho en los años noventa. Pero tampoco han sido sometidas a una revisión crítica sobre su contribución real o eventual incidencia en distorsiones en la práctica.

Al margen de LA RED, un enfoque también articulado, pero a la vez más reaccionario que surgió recientemente es el de “riesgo sistémico”, promocionado

¹² Mansilla, E. (2008).

¹³ Esta definición aparece publicada en Lavell, A. 2007, pero el concepto de *gestión del riesgo* se introduce por primera vez en los módulos para la capacitación publicados por LA RED en 1998 (ver Zilbert Soto, L., 1998).

¹⁴ En un periodo muy corto se publicaron 15 libros y la primera revista especializada en español que se publicaba semestralmente, además de un boletín informativo que daba cuenta de los hechos más relevantes que ocurrían en la región relacionados con el tema. Ver www.desenredando.org.

en extenso por la UNDRR en la edición 2019 del Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR por sus siglas en inglés).¹⁵

Sorpresivamente, este enfoque rompe con el enfoque sobre el riesgo que es ya ampliamente aceptado por la comunidad internacional y por el que varias décadas la propia EIRD (ahora UNDRR) había trabajado para lograr un consenso. Se esfuerza por echar abajo el conocimiento sobre el riesgo y su causalidad, incluso llamando obsoletos a los planteamientos del Marco de Acción de Hyogo (MAH), oponiéndose abiertamente a la importancia de la comprensión histórica de los procesos que han dado lugar a su construcción y enfocándose exclusivamente en aquellos desastres que ponen en riesgo el funcionamiento del sistema económico.

Este enfoque está lejos de ser un “nuevo” paradigma como se autodenomina; es más bien la adaptación de un enfoque existente para asociarlo al tema del riesgo de desastre. Desde los griegos existe una concepción del mundo bajo la idea de *sistemas* para referirse a la dinámica y evolución de los procesos naturales y sociales, reconociendo relaciones complejas y en conflicto entre los distintos componentes que deben resolverse para que evolucionen. Pero en este enfoque la idea de lo “sistémico” no se relaciona con una mejor comprensión sobre cómo funciona el mundo, la sociedad, la economía y mucho menos se aplica para explicar la relación irracional y depredadora que establece el Sistema sobre la naturaleza con fines de rentabilidad de capital que, en este caso, dan lugar al riesgo sino que su idea de lo sistémico se refiere básicamente al efecto que eventuales desastres pueden tener sobre el funcionamiento del *sistema*.

En consecuencia, tal como se expone en el GAR 2019, la idea de riesgos sistémicos enfoca la atención única y exclusivamente en los grandes desastres que por su magnitud podrían causar efectos globales sobre la economía, desequilibrios en los mercados bursátiles, interrupción en las cadenas de producción y suministro, etc. Es decir, en los desastres de magnitud global, como la pandemia de COVID-19, los ciberataques o las catástrofes pronosticadas por el cambio climático, y con un fuerte énfasis en los que pudieran ocurrir en los países desarrollados. Retornar al predominio de los grandes desastres significa un gran retroceso que echa al suelo los esfuerzos de más de 30 años por cambiar la perspectiva de los desastres y sus causas.

¹⁵ Ver Capítulo 2, GAR 2019.

Pero más allá de ello, lo realmente relevante de este enfoque, es que la gran ausente es la *causalidad*; es decir, el reconocimiento de que las causas del riesgo son endógenas al propio sistema. Hay una tácita preocupación por los efectos de eventos extremos que puedan desequilibrar al sistema, pero un absoluto desentendimiento sobre lo que dicho sistema contribuye a la construcción del riesgo;¹⁶ justamente ese mismo sistema que el enfoque de la gestión del riesgo acusaba de engendrar las causas del riesgo.

Finalmente, al margen de estos dos enfoques sobre el riesgo y los desastres, el conocimiento sobre el tema se ha generado de manera aislada. La mayor producción de estudios de caso, investigación y ensayos sobre riesgo se ha dado en el ámbito académico y una buena parte, también, a raíz de las distintas ediciones del GAR. Sin embargo, con algunas excepciones, son muy pocos los estudios que han tenido una difusión más amplia fuera del ámbito de las ediciones del GAR.

3. De la teoría a la práctica de la gestión del riesgo

Desde hace varios años en vez de evolucionar, la gestión del riesgo parece sufrir un atasco y un retorno a las posiciones más conservadoras de hace cuatro décadas. Varios son los puntos para entender el problema:

3.1 Los acuerdos internacionales para la reducción del riesgo de desastre o la entrada al limbo

La reducción del número de desastres y su impacto sobre la sociedad —expresado en muertes y afectación de personas—, así como la reducción de las pérdidas económicas causadas por estos, son las metas y lo que motiva al Marco de Sendai (MS) —marco de acción vigente— y los acuerdos y declaratorias internacionales de los últimos 30 años.¹⁷

¹⁶ Un análisis crítico sobre este enfoque, respaldado por un estudio de caso donde se muestra los efectos negativos del “sistema” en la construcción del riesgo, se presenta en la colaboración especial a la edición NO autorizada del RAR2021 de Ben Wisner (ver Wisner, B. 2020).

¹⁷ Hasta ahora son tres los instrumentos formales impulsados por las Naciones Unidas: la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama (1994-2004); el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015), firmado por 168 países y el Marco de Sendai (2015-2030), firmado por 187 países.

Si bien estos instrumentos fueron creados con la finalidad de guiar a los gobiernos y apoyarlos en la implementación de acciones, su puesta en marcha ha generado una alta dependencia de los países en la definición de esquemas de intervención, recursos financieros y, sobre todo, una falsa perspectiva de que implementar las acciones según la ruta establecida en dichos acuerdos, basta para reducir el riesgo y cumplir con las metas propuestas. Nada más lejos de la realidad, y aún más cuando las acciones propuestas se basan, en su mayoría, en campañas de concientización, en el desarrollo de estrategias, planes o legislaciones *ad hoc*, el fortalecimiento de instituciones creadas para este fin o la “transversalización del tema” a través de incluir algo llamado “gestión integral del riesgo” en los planes de desarrollo nacionales y locales.

En América Latina y El Caribe (ALC) –y muy probablemente en otras regiones del mundo– son incontables las estrategias, planes o leyes que se han elaborado en los países amparados y no a la luz de estos acuerdos internacionales, las campañas de promoción y concientización sobre el tema o proyectos donde se incluye el componente de fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión del riesgo, la elaboración de leyes específicas o la inimaginable cantidad de talleres de capacitación que se han impartido, por mencionar solo algunas de las acciones más comunes. Pero hasta ahora no ha habido un análisis objetivo del impacto o los resultados que ha tenido este “modelo de gestión” y de cómo estas acciones han contribuido o no a reducir el riesgo. Tampoco se ha debatido en torno a las condiciones objetivas existentes en cada país para que estas acciones pudieran llegar a tener resultados positivos. Por ejemplo, se ha promovido con insistencia la promulgación de leyes *ad hoc* o incluir la gestión del riesgo en los planes de desarrollo, cuando el nivel de cumplimiento de los planes o leyes de cualquier tipo es muy bajo en la mayoría de los países de la región, según el *Índice de Gobernabilidad* del Banco Mundial.¹⁸

A lo anterior se agrega el desbalance que producen los cambios en los postulados de los mismos acuerdos. Por ejemplo, el Marco de Sendai establece como indicadores para medir avances en el “fortalecimiento de la gobernanza para la reducción del riesgo” que los países y gobiernos locales adopten y apliquen estrategias de reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendai.¹⁹ De modo que países y gobiernos locales que ya

¹⁸ Kaufmann, D. and A. Kraay (2023).

¹⁹ Naciones Unidas (2015).

tenían estrategias propias o basadas en los principios del Marco de Acción de Hyogo, han debido ajustarlas a lo que establece el nuevo Marco. Producto de esto es que buena parte de los esfuerzos que realizan los gobiernos durante el periodo de una administración, es el “alineamiento” de los planes y estrategias con los preceptos del nuevo Marco y, por lo general, esto se reporta como avance. Sin embargo, por alguna razón, la puesta en práctica de estos planes o estrategias –alineados o no con los nuevos Marcos– y sus resultados, nunca aparecen reportados como avances o retrocesos. Es probable que sea debido a esto, también, que a siete años de iniciado el Marco de Sendai menos de la mitad de los países de la región habían reportado haber desarrollado planes nacionales.²⁰

La falta de continuidad en los principios fundamentales con los que se visualiza el riesgo dentro de los propios acuerdos internacionales hace que cada uno de ellos difiera del anterior en vez de complementarse y garantizar continuidad, lo que ocasiona que las acciones y políticas en los países sean discontinuas y en muchos sentidos efímeras.

El abandono de los niveles locales es también un rasgo característico de estos instrumentos. Las líneas de acción establecidas en cada acuerdo se enfocan en políticas desde el nivel central del gobierno, pero sin arraigo en los niveles locales. De modo que en la actualidad hay un atasco de dichas políticas que no están llegando a los territorios y comunidades sujetas a riesgo, quedándose a lo sumo en una simple mención o en un conjunto de buenas intenciones.

En otro sentido, estos instrumentos también han rebasado su función, y frente a una notoria falta de ideas y conocimientos nuevos por parte de la academia o practicantes, se han convertido en la panacea teórica para la reducción del riesgo; en especial el MAH y el MS, donde claramente puede verse la intención de marcar una línea teórica para interpretar y comprender el fenómeno del riesgo y los desastres y de ahí derivarlos en acciones que deben seguir los países firmantes. Es un hecho que el conocimiento ya no se produce en las universidades, sino en las oficinas de la burocracia internacional. Solo en el mejor de los casos estos organismos se apoyan en “grupos de expertos” que son convocados para temas diversos: indicadores, terminología, marcos para la acción, etcétera.

Con ello, este tipo de acuerdos se han convertido en una ruta directa al limbo, donde cada vez se involucra a un mayor número de actores, se

²⁰ Ver Lejtregger, R. 2021. <https://www.undrr.org/media/87283/download?startDownload=true>. (Fecha de consulta 20 de marzo de 2024.)

invierten mayores recursos, se realizan más actividades y no se llega a ninguna parte. Es más, como todo instrumento burocrático, suele perder interés y arrojarse al olvido antes de terminar su vigencia y en la antesala del nuevo acuerdo por venir.

La pandemia de COVID-19 echó por el suelo muchas de las metas del Marco de Sendai y los objetivos de la Agenda 2030, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en lugar de aprovechar la ocasión para replantear el rumbo, se siguió en la misma línea, manteniendo el discurso sobre las bondades del Marco como si nada en el mundo hubiera sucedido. Quizá por ello es cada vez más evidente que el desinterés de los países ha ido en aumento. Desde 2020 el Marco de Sendai ya mostraba síntomas de estar naufragando y la pandemia únicamente vendría a darle el tiro de gracia. Para octubre de 2023 únicamente 7 de los 197 países firmantes habían reportado sobre los siete objetivos globales y otros pocos habían reportado sobre algunos de los objetivos, o sus informes se encontraban en proceso, pero la gran mayoría de los países adheridos no reportaban avance alguno.²¹ Tal vez es tiempo de aceptar que la vida útil de estos instrumentos llegó a su fin.

3.2 El desfase entre la teoría y la práctica

Bajo el enfoque conocido como *gestión del riesgo de desastre*, en un tiempo relativamente corto pudo construirse y difundirse en forma amplia conocimiento que de manera simple define los componentes del riesgo, su causalidad y la relación estrecha que existe entre estos y los mal llamados “modelos de desarrollo”. Dicho enfoque fue reforzado por la noción de *impulsores o factores subyacentes del riesgo* que se establecieron como una de las cinco prioridades del MAH.²² Sin embargo, y aunque el contexto estaba claro, la práctica no mostró cambio alguno de dirección y se mantuvo el énfasis en los preparativos y respuesta ante emergencias y en acciones dentro del campo de la ayuda humanitaria.

²¹ UNDRR. *Sendai Monitor*. <https://sendaimonitor.undrr.org>. Fecha de consulta 20 de marzo de 2024. Los datos que se presentan aquí corresponden a 2023, última fecha registrada en el Sendai Monitor.

²² Ver UNISD. 2005. <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>.

Por otra parte, este sobredimensionamiento de los preparativos y respuesta frente a los desastres tampoco ha logrado traducirse en una mejora sustancial en la atención de emergencias. Muchos Sistemas o instituciones de respuesta siguen mostrando bajos niveles de eficiencia en la atención de poblaciones afectadas por desastres, debido a la falta de recursos humanos o económicos disponibles o simplemente por la ineficiencia que caracteriza a las burocracias latinoamericanas.

En lo que a marcos teóricos se refiere, la falta de avances prácticos en el sentido de la reducción del riesgo y ese constante volver al mismo sitio, ha provocado cierto cansancio entre muchos de los pensadores de la gestión del riesgo y una especie de estancamiento en las ideas. Los pocos aportes que han surgido posterior a la asimilación de la noción de *gestión de riesgo* de los años noventa del siglo pasado, provienen ya no de la academia, sino de las oficinas de organismos internacionales, como el Banco Mundial y distintas agencias de las Naciones Unidas. Términos sueltos como, “adaptación”, “resiliencia” y “gobernanza” han sido la bandera de batalla de estos organismos, cuyos esfuerzos por popularizarlos han sido notables y, desafortunadamente, con bastante éxito. Estudiantes de grado y posgrado, académicos, miembros de ONG’s, consultores, funcionarios de gobierno y todo tipo de actores relacionados con el tema se esfuerzan por incluir estos términos en su discurso para estar a tono, pero sin una asimilación crítica sobre el significado o la carga ideológica que estos mal llamados “conceptos” conllevan.

La adopción y uso de estos términos ha distorsionado en forma importante el conocimiento sobre la causalidad del riesgo y la práctica para su reducción. El término “adaptación” remite a una condición pasiva de la sociedad y distrae la atención sobre el origen del cambio climático.²³ En el caso del término “resiliencia”, se ha buscado sustituir paulatinamente el concepto de *vulnerabilidad*, fundamental para entender el origen del riesgo,²⁴ mientras que el término “gobernanza” ha aislado a la reducción del riesgo como un asunto exclusivamente de política pública y no como un asunto de Estado; de aquí la tendencia a querer convertir a la llamada *gestión del riesgo* en un sector más de la administración pública general, con los nada buenos resultados que ya conocemos y sobre lo que se abundará más adelante.

²³ Una revisión crítica actualizada y enfocada en el cambio climático del enfoque sobre adaptación se encuentra en Klepp y Chavez-Rodriguez (2018).

²⁴ Ver Cardona, O.D. (2020).

En el ámbito práctico, una de las deformaciones que ha sido clave en el poco avance y ha imposibilitado romper el círculo vicioso de la práctica, es el que nunca se haya marcado un rompimiento tácito y explícito con el sector de los preparativos y respuesta, lo que ha provocado que cualquier esfuerzo por conducir el tema hacia otras rutas naufrague frente a la fuerza que el sector emergencista ha tenido desde siempre y que, además, es reforzado por las acciones de los gobiernos y organismos internacionales.

Y en un ámbito más académico, el enfoque de la gestión del riesgo también ha encontrado bastantes obstáculos para el avance del conocimiento. Los aportes hechos en el primer cuarto de siglo mediante elaboraciones críticas sobre el género, la interseccionalidad y la vulnerabilidad diferenciada²⁵ no ha transformado en lo sustancial los enfoques existentes sobre la construcción social del riesgo planteado en la década de los noventa ni han logrado resolver sus carencias. En todo caso, se puede decir que la crisis del pensamiento crítico, que vive la sociedad moderna desde hace varias décadas, alcanzó también a la gestión del riesgo de desastre.

3.3 La sectorización del riesgo

Una deformación más en la práctica y de la propia concepción del riesgo, ha sido la tendencia a convertir la gestión para la reducción del riesgo de desastres en un sector más de la administración pública en los países. El riesgo, como un fenómeno social complejo, es producto del sistema de reproducción del capital, siendo equivalente a otras deformaciones o derivados del mismo sistema como la pobreza, la desigualdad o la depredación del medio ambiente. Algo a lo que los economistas neoclásicos –basados en la teoría del bienestar– llaman “externalidades” del modelo de acumulación causadas por la producción o el consumo.²⁶ Es decir, una especie de “mal necesario” para satisfacer las necesidades de reproducción del capital.

En este sentido, la reducción del riesgo, al igual que la pobreza, la desigualdad o la depredación del medio ambiente no puede ser vista como un sector más de la administración pública, al mismo nivel que las obras o los

²⁵ Ver por ejemplo Rubio, I. 2018

²⁶ La literatura sobre la economía del bienestar es amplia. El fundador de esta teoría es el economista inglés Arthur Pigou que en 1920 publica *The Economics of Welfare*. Para una amplia referencia sobre las externalidades ver Cornes, R. y T. Sandler. 1986 y sobre una referencia al cambio climático a partir de este enfoque ver Tirole, J. 2008.

servicios públicos, la educación, la salud, etc. La reducción del riesgo, la pobreza y el propio “desarrollo sostenible” (si es que eso es posible bajo las condiciones del modelo actual) son una condición estructural del sistema que en todo caso corresponde a un asunto de Estado y no solo de política pública ni a la simple estructura administrativa de un gobierno.

De aquí se deriva que la mayoría de las acciones que buscan reducir el riesgo se refieran exclusivamente a la elaboración de planes, estrategias y leyes, o a promover la incorporación de la reducción del riesgo en los planes y estrategias ya existentes; en especial en los planes de desarrollo y algunos sectoriales como los de ordenamiento territorial, agricultura, e incluso en los de inversión pública. Sin embargo, la propia indefinición de lo que debe ser la *gestión del riesgo* y su constante asociación con labores propias de los preparativos o atención de emergencias, ha ocasionado que ese tipo de gestión no encuentre un asidero real en otras actividades sectoriales y termine siendo una mención marginal, que se pierde en el mar de planes y estrategias nacionales y sectoriales que inundan la administración pública de los países.

A diferencia de la reducción del riesgo, los preparativos y atención de emergencias sí son un asunto propio de la administración pública, y por tanto pueden considerarse un sector o subsector de ésta. En este campo tiene más sentido la creación de unidades especiales dentro de cada área de gobierno con la finalidad de contar con mejores mecanismos de coordinación para la atención de desastres o procesos de reconstrucción. Pero se trata de dos planos distintos de la práctica que, aunque eventualmente lleguen a coincidir, son de naturaleza distinta y, por tanto, su abordaje, niveles de decisión y los actores que intervienen en ellos son también diferentes.

3.4 El financiamiento de los desastres y de la llamada gestión del riesgo

En el caso del financiamiento de los desastres y la llamada GRD vemos que los resultados de la implementación de diversos esquemas de financiamiento contra desastres a lo largo de más de veinte años muestran que, también en este campo, se ha seguido una ruta insostenible. Los países han invertido muchos millones de dólares en seguros o bonos catastróficos y gran parte de la atención de emergencias, las pérdidas por desastres y

los procesos de reconstrucción, continúan siendo financiados a costa de un mayor endeudamiento externo.

Ante el impacto severo que desastres de gran magnitud ocurridos durante la década de los ochenta dejaron sobre las finanzas de países como Colombia y México, se inicia la promoción de diversos instrumentos para el financiamiento de los gastos generados por la atención de la emergencia y procesos de reconstrucción en casos de desastre; todos ellos promovidos y respaldados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Los principales esquemas de financiamiento empleados y sus rasgos esenciales, son los siguientes:

1. **Fondos de reservas presupuestales.** Donde los más emblemáticos han sido el Fondo de Calamidades en Colombia y el FONDEN en México (desaparecido recientemente). Y aunque durante los años noventa se hicieron importantes esfuerzos por extender esta práctica de provisión financiera a otros países, la iniciativa no logró consolidarse por la dificultad de varios de ellos de garantizar reservas presupuestales permanentes para la atención de desastres frente a otras necesidades de financiamiento.
2. **Seguros catastróficos.** Principalmente para edificios públicos, infraestructura, daños en la agricultura u otro tipo de bienes son de los más difundidos, aún cuando prevalecen grandes diferencias entre los países. En particular, en la zona del Caribe el aseguramiento de bienes ha alcanzado un gran desarrollo y, en gran medida, ello se debe a la creación en 2007 del Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (CCRIF SPC), como una iniciativa de adaptación frente al cambio climático, que en la actualidad proporciona cobertura a 22 países. Y aunque esta iniciativa ha tenido éxito, el propio Banco Mundial reconoce las dificultades para la sostenibilidad de los fondos, debido a que la asignación de recursos del presupuesto para el pago de las primas no se ha logrado introducir como una partida permanente en varios países. Ya en diversas ocasiones ha sido necesario el otorgamiento de préstamos adicionales para la compra del seguro o para cubrir las primas.²⁷

²⁷ Ver Banco Mundial <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/11/14/what-makes-catastrophe-risk-pools-work>.

3. **Bonos catastróficos.** Incentiva a los países a emitir estos bonos como mecanismo para acceder al mercado internacional de capital en caso de un desastre. Este producto financiero, similar a un seguro, surgió en Estado Unidos en la década de los noventa tras el impacto del huracán Andrew en 1992, que produjo cuantiosos daños llevando a la bancarrota a 11 aseguradoras.²⁸ México fue pionero en el uso de este instrumento financiero, al emitir el primer bono catastrófico gubernamental –CatMex– en el mundo en 2006, iniciativa por la que, en su momento, fue reconocido a nivel internacional como ejemplo y modelo de previsión financiera contra catástrofes.

Pero la experiencia de México con el uso de este instrumento ha sido más bien desastrosa. Con cuatro bonos emitidos a lo largo de 12 años, el saldo para el país es negativo. Las pérdidas económicas producidas por los principales desastres ocurridos en ese lapso superan 13.3 veces el valor respaldado por los cuatro bonos, y además el país debió desembolsar alrededor de 277 millones de dólares en primas y cuotas para recibir únicamente 200 millones cuando fue posible su activación.²⁹

Con todo, tras los malos resultados de los bonos de catástrofes y las recomendaciones de expertos en el sentido de no usar más este instrumento financiero, en febrero de 2018 México, Perú, Chile y Colombia lanzaron conjuntamente un bono catastrófico. La activación de este fondo fue inaugurada por Perú, a raíz del sismo ocurrido en el Alto Amazonas en 2019, con una magnitud de 8 grados. Y después de la evaluación del Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS por siglas en inglés), quien fue designado por el Banco Mundial como Agente Modelador, se decidió pagar solamente la tercera parte del monto asegurado, equivalente a 60 millones de dólares, sin que los argumentos que justifiquen esta decisión sean del todo claros.³⁰ Tal parece que los bonos de catástrofe nacieron para apuntalar al sector financiero, al tiempo que se garantizan altas tasas de rendimiento para los inversionistas, y no para mejorar la disponibilidad de recursos de los países al hacer frente a las pérdidas por desastres.

²⁸ Ver Banco Mundial <http://en.entropics.se/cat-bonds/the-history-of-cat-bonds/>.

²⁹ Coleman, D. (2020).

³⁰ Ministerio de Finanzas Perú. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102598&view=article&catid=100&id=6071&lang=es-ES.

4. **Créditos para activarse en caso de desastre.** Como el Programa de Opción de Reducción Diferida de Catástrofes (CAT-DDO), también implementado por el Banco Mundial. Colombia, El Salvador, Guatemala y más recientemente Costa Rica han hecho uso de estos fondos para atender diversas emergencias, incluido el terremoto de Costa Rica en enero de 2009 y las inundaciones en El Salvador de 2011. De hecho, en marzo del 2023 Costa Rica recibió su segundo préstamo bajo esta modalidad, por un monto de 160 mdd, para “reforzar la capacidad del gobierno de gestionar el riesgo resultante de amenazas naturales relacionadas con las pandemias, incluidos los efectos adversos del cambio climático y los brotes de enfermedades”, según el propio Banco Mundial.³¹
5. **Financiamiento de la gestión del riesgo pre-desastre.** No solo los efectos post-desastre se financian con deuda. La “gestión del riesgo” pre-desastre también se ha financiado, en su mayoría, bajo la modalidad de deuda externa. La mayor parte de recursos invertidos en fortalecimiento de los llamados Sistemas Nacionales; actualización o creación de leyes, planes y estrategias; innumerables programas de capacitación; creación de comités locales de emergencia y otras actividades relacionadas, han sido financiadas mediante la contratación de créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial. Por ejemplo, es el caso de Ecuador, Perú, Colombia, Paraguay, Bolivia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, Granada, Santa Lucía, República Dominicana, México y muchos otros países.
6. Otra parte considerable de **endeudamiento** ya ha comenzado a ser asumida por los países para financiar proyectos de “**adaptación al cambio climático**”, y para este fin el Banco Mundial anunció un financiamiento de 50 mil millones de dólares a ejecutarse entre 2021 y 2025 en todo el mundo.³² Esto significa que los países pobres han seguido endeudándose para adaptarse a un cambio climático que ocasionan principalmente los países industrializados.

³¹ Ver <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/03/22/costa-rica-tendra-acceso-160-millones-dolares-de-banco-mundial-para-reduccion-riesgo-desastres>.

³² Ver <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/03/22/costa-rica-tendra-acceso-160-millones-dolares-de-banco-mundial-para-reduccion-riesgo-desastres>.

Esta es la forma en que opera el sistema económico: privatiza los beneficios, socializa las pérdidas y transfiere a otros los costos de la reproducción social y los causados por el modelo de producción y consumo que no está dispuesto a asumir. Tal es el caso de las pérdidas por desastres que se explican por los altos niveles de vulnerabilidad y los efectos que traerá el cambio climático sobre los países pobres, y otras manifestaciones producto de la degradación del medio ambiente de la que el mismo sistema económico es en gran parte responsable. Debido a ello, los países subdesarrollados de ALC y otras regiones del mundo se han convertido en clientela cautiva de las grandes aseguradoras y el sistema financiero internacional.

4. Recuperando el rumbo

4.1 ¿Jaque mate a la gestión del riesgo?

Todo apunta a que, de seguir por la misma ruta, la reducción del riesgo no va a ninguna parte. Se requiere urgente regresar a la esencia de los planteamientos de la gestión para la reducción del riesgo y contar con mejores elementos para establecer los puentes y mediaciones necesarias para su reducción. Hemos perdido al menos 25 años en el desarrollo de una teoría sólida y consistente que permita hacer avanzar el conocimiento sobre el riesgo y para superar el atasco en el que se encuentra el tema. Se debe regresar a un modelo riguroso de generación de conocimiento basado en evidencia empírica, y rechazar enfoques o conocimientos adaptados de otras temáticas que no reflejan la realidad de los países menos desarrollados, responden a intereses particulares, distraen la atención, esfuerzos y recursos de lo verdaderamente relevante, y que de alguna manera frivolizan la forma en que debe abordarse esta problemática.

Esto pasa, también, por reconocer que la *gestión del riesgo* no es una disciplina, ni debe serlo. Mucho tiempo y esfuerzo se ha invertido en la elaboración de “conceptos” y en tratar de llegar a consensos sobre términos que al momento de diseñar esquemas de intervención se ignoran por completo. Más útil y adecuado sería retornar al uso de los marcos y herramientas teóricas que ofrecen las disciplinas formales de las ciencias sociales, como la economía política, la sociología, etc. u otros campos de conocimiento ya consolidados como las planeación urbano-regional,

diversas áreas de la geografía, la antropología, etc., donde las acciones para reducir el riesgo de desastre ni siquiera deberían ser agrupadas en una denominación especial, por ser acciones que deben vincularse a otras que también están orientadas a reducir los efectos nocivos del modelo económico en la esfera de lo ambiental, lo social y lo político. Llamarlo “desarrollo” o no, dependerá de cómo se defina este y de si las acciones emprendidas buscan el bienestar colectivo y no responden a los intereses de un pequeño grupo de privilegiados.

Por otra parte, es un hecho difícil de negar que en el campo de la llamada “gestión del riesgo de desastres” y otros campos afines como la “adaptación al cambio climático” la batalla ha sido ganada por los preparativos y atención de emergencias. Modificar esa tendencia –después de más de treinta años de esfuerzos sistemáticos– parece imposible, ya que este predominio está y seguirá estando respaldado por las directrices marcadas y los fondos financieros asignados por los organismos internacionales. Cuesta aceptarlo, pero es una realidad que el emergencismo terminó por apropiarse de un enfoque que buscaba combatirlo y centrarse en la causalidad del riesgo, asimiló el discurso y cubrió con su sombra a una comunidad cada vez más extensa de estudiosos, pensadores y practicantes que poco o nada tienen que ver con actividades de rescate, atención de víctimas, manejo de crisis o cualquier otra relacionada con situaciones de desastre.

Hasta ahora no se ha hecho análisis crítico alguno de este proceso que permita reencausar el rumbo y poner cada cosa en su lugar. En esto, organizaciones con influencia, como LA RED, debieron jugar un rol central y marcar, desde el inicio, una línea clara entre el sector emergencista y quienes buscaban ahondar en las causas del riesgo y actuar sobre él. Contrario a eso, se ha tolerado una coexistencia ‘pacífica’ que ha resultado poco creativa y hasta complaciente.

El conocimiento generado y la evidencia reunida hasta hoy permiten comprender a fondo los componentes del riesgo y los desastres, pero es urgente trabajar en una más profunda comprensión de la complejidad del fenómeno del riesgo y la forma de reducirlo.

En el terreno práctico, pretender convertir a la “gestión del riesgo” en un sector más de la administración pública, es tal vez el error más grande que se ha cometido. Parcializó la comprensión del fenómeno del riesgo no solo en los responsables de política, sino también entre los propios organismos internacionales y otros miembros de la comunidad. Promover la elaboración de planes, estrategias, leyes, instituciones o cualquier otro instrumento de

política *ad hoc*, encapsuló el tema en un espacio minúsculo y se perdió la perspectiva de que, sin avanzar en la reducción de la vulnerabilidad de las personas y atender los impulsores primarios, no es posible reducir el riesgo de desastre y, con ello, las pérdidas humanas y materiales asociadas.

4.2 Llamar a cada cosa por su nombre: atención de emergencias vs reducción del riesgo

Actuar frente a un desastre inminente y atender una emergencia no reduce el riesgo, así como atender la inadecuada ocupación del territorio o la protección al medio ambiente no ofrecen herramientas y procedimientos adecuados para rescatar víctimas de entre los escombros o atender una situación de emergencia durante un desastre. De modo que un emergencista no tiene por qué saber cuáles son las causas que originaron el desastre que atiende, así como tampoco un planificador urbano, por ejemplo, está obligado a saber cómo rescatar a una víctima que cae a un río durante una tormenta o de cómo deben instalarse los espacios para albergar a la población en casos de desastres inminentes. Es tiempo de fomentar un divorcio pacífico entre ambos campos de conocimiento y acción para permitir que el sector de los preparativos y respuesta se fortalezca y cumpla adecuadamente con su labor operativa sustantiva, mientras que la reducción del riesgo de desastre pueda avanzar a partir del desarrollo de conocimiento y diseño de acciones con fundamento científico y el carácter verdaderamente interdisciplinario que requiere.

4.3 Dinámicas recientes en la construcción del riesgo y rutas de escape

Las causas del riesgo no se han modificado históricamente, pero sí lo han hecho las modalidades de reproducción del capital que inciden, en mayor o menor medida, en los procesos de construcción del riesgo. Una nueva era para la reducción del riesgo obliga a ampliar la perspectiva y voltear la mirada a los procesos económicos y sociales en marcha.

Desde hace varias décadas nos encontramos en una fase de reproducción del capital que se ha esmerado en dismantelar la visión de los Estados Nación, acabar con la resistencia social mediante el aniquilamiento de los sindicatos democráticos y organizaciones civiles combativas y en adormecer

la conciencia social. En paralelo, ha ocurrido la privatización de bienes que antes eran un bien común, como el suelo urbano que hoy es usado para el beneficio de desarrolladores inmobiliarios, y la monopolización de grandes extensiones de tierra que se viene consumando desde hace décadas por parte de empresas privadas nacionales y transnacionales para actividades extractivas altamente depredadoras, como la agricultura industrial y la minería, siendo las actividades del modelo de “desarrollo” vigente que más efectos negativos están ocasionando en términos sociales y ambientales y, en consecuencia, sobre los procesos de construcción del riesgo.

Por ejemplo, la minería está produciendo una destrucción masiva en amplias zonas con alto valor ambiental, el desplazamiento de comunidades, el despojo de tierras y el agotamiento de fuentes de agua en regiones que ya padecían estrés hídrico.

Esta sobreexplotación de fuentes de agua se está traduciendo en incrementos en la intensidad y frecuencia de sequías por agotamiento de los mantos acuíferos en zonas áridas y semiáridas, reducción en la calidad del agua por sobreexplotación, pérdida de cultivos de subsistencia que intensifican crisis alimentarias de pobladores pobres y el despojo de tierras por vía del desplazamiento violento o voluntario. Por cierto, todos estos aspectos que en la actualidad suelen achacarse al cambio climático y que tampoco aparecen en la balanza de estresores y mitigadores que ilustra la noción de riesgo sistémico.

Pero para explicar el origen y la dinámica que los impulsores primarios del riesgo han adquirido en las últimas décadas, ya no es suficiente con culpar a la mercantilización de la sociedad, a la globalización o al neoliberalismo. La realidad se ha tornado cada vez más compleja, porque también los esquemas para la obtención de ganancia por parte del gran capital se han vuelto más difusos e intrincados, al tiempo que las crisis del capitalismo son cada vez más agudas y recurrentes.

La extracción de materias primas ha alcanzado su máxima expresión; los mercados cada vez más insaciables se extienden a todos los rincones del planeta transformando en mercancía todo lo que cruza por su paso; la privatización se cierne sobre cualquier aspecto de la vida social, incluido lo que en otros tiempos se consideraban derechos elementales para la población, como la salud y la educación; el crecimiento caótico de las ciudades se ha instaurado como norma con la privatización del suelo urbano; y el peso del Estado se ha debilitado más que nunca frente al capital privado, convirtiéndose en protector y facilitador de sus intereses, con cada

vez menos capacidad para frenar o regular estos procesos. Todo esto bajo el paraguas del capital financiero internacional, que ha transformado radicalmente al propio capitalismo, mediante la “financiarización” de la economía que aplica formas de extracción de ganancia tan sofisticadas, que en ocasiones rebasan la propia lógica y comprensión de la ciencia económica. Ahora el capital financiero puede invertir en bienes tangibles o intangibles y siempre obtener un alto beneficio por ello. De manera que, haya una guerra mundial, ocurra una catástrofe de gran alcance (como la pandemia de COVID-19) o se produzca una profunda y prolongada recesión económica, el capital financiero (como los casinos) siempre gana.

En el camino, la desigualdad y la pobreza han alcanzado niveles y formas que humanamente deberían ser inaceptables. A los pobres de siempre, cada día se suman millones de integrantes de la clase media que no encuentran un lugar en el mercado laboral o ingresos que les permitan una vida decente. La brecha entre ricos y pobres se ha ensanchado a niveles inimaginables y se han exacerbado otras formas de desigualdad como el desplazamiento de personas, la xenofobia, la discriminación, el racismo y la violencia en todas sus formas, mientras que la destrucción del medio ambiente está causando estragos y alcanzando niveles que, literalmente, ponen en peligro al planeta entero.

Efectivamente, los factores que explican el nivel de riesgo actual son intrínsecos al sistema económico y no han cambiado en siglos, pero en los años recientes han surgido nuevos rasgos de ese *metabolismo* entre la sociedad y la naturaleza inducidos por procesos que están incrementando los niveles de riesgo en todo el mundo. Profundizar en estos y otros factores que están contribuyendo a la agudización de viejas amenazas, a la aparición de nuevas amenazas y a un crecimiento inusitado de la vulnerabilidad, debería ser objeto de atención de una verdadera y auténtica gestión para la reducción del riesgo. Endulzar los severos efectos colaterales que esta forma de reproducción del capital está teniendo sobre el medio físico, los recursos naturales y la sociedad, con términos como “resiliencia”, “adaptación” o enfoques ultra-rebuscados para encubrir la verdadera causalidad, es condenar a la sociedad a un estado de indefensión, pasividad y resignación frente a lo inevitable.

Abordar los impulsores primarios y los derivados que están jugando a favor de la construcción del riesgo pasa por dos aspectos protagónicos que no deben perderse de vista: 1) la corrupción y la debilidad del Estado y 2)

el desgarramiento del tejido social. El primero es un problema añejo que, aunque en niveles diferentes, permea a todos los países en todos los niveles de gobierno. Y, como en muchos aspectos de la vida pública, es la impunidad –inducida por la falta de mecanismos para sancionar este tipo de actos por parte de servidores públicos– la que lo propicia. Para el caso del riesgo, la inexistencia o mala calidad de leyes que regulen los procesos que pueden dar lugar a la construcción del riesgo es un impulsor derivado, pero la prevalencia de corrupción que incentiva el incumplimiento de las leyes y de impunidad que no sanciona a quienes las violan, es el impulsor primario.

El segundo aspecto, el desmantelamiento de la resistencia social mediante el aniquilamiento de organizaciones de base, fueran sindicatos democráticos u otro tipo de organizaciones sociales, sí es un rasgo característico y exclusivo del modelo neoliberal, ya que sin ella no podría desarrollarse. Pero también, es piedra angular de la construcción del riesgo.

Gustavo Wilches, afirma en su ya famoso capítulo sobre la *Vulnerabilidad Global* que una de las caras de la vulnerabilidad es la incapacidad de las comunidades para “volverse problema”; es decir, para que los problemas que la afectan vayan más allá de ser un conflicto local y trasciendan en situaciones que exijan la atención de los niveles más altos de decisión.³³ Esto se refiere básicamente a la capacidad de organización y movilización de comunidades o grupos sociales para exigir la solución de problemas o, como es el caso de las nuevas dinámicas de construcción del riesgo, la protección de sus recursos naturales, sus territorios y el derecho a tener una vida digna y segura; todos ellos atributos de una sociedad civilizada que el neoliberalismo ha ido mermando sistemáticamente.

Por suerte, no todo el espíritu de acción social frente a la reacción del capital y la complacencia de los organismos internacionales ha podido aniquilarse. Y aún en este contexto desfavorable, encontramos ejemplos de movilizaciones sociales en algunos países que han logrado avances pequeños, comparados con la magnitud del problema, pero significativos:

- En 2010 Costa Rica se convierte en el primer país de América Latina libre de minería a cielo abierto, producto de la movilización de la población que logró que la Sala Constitucional prohibiera un proyecto minero en curso.

³³ Wilches Chau, G. 1993.

- El Salvador fue más allá, cuando el Congreso aprobó en 2017 una ley que prohíbe la minería metálica (extracción de minerales) en su totalidad, por considerarla una actividad con impactos negativos en el medio ambiente y la salud de las personas. La Ley convierte a El Salvador en el primer país del mundo en prohibir esta actividad extractiva por motivos ambientales e incluye las actividades de exploración, extracción, explotación y procesamiento ya sea a cielo abierto o subterráneo. También se prohíbe el uso de químicos tóxicos como cianuro, mercurio y otros en cualquier proceso.³⁴
- El Programa *El Urbanizador Social* en Porto Alegre, Brasil, que desde 2003 busca evitar los problemas de la planificación ex post la ocupación del suelo urbano y convertirlo en un instrumento de ocupación “ordenada” por familias pobres, mediante una asociación pública-privada en el que la participación de la población es central así como el ejercicio de un presupuesto participativo. Su intención es evitar la proliferación de los asentamientos irregulares y el alto costo de urbanizarlos. Este programa es el resultado de intensas negociaciones entre sindicatos de la industria de la construcción, pequeños parceladores, cooperativas de vivienda, agentes financieros y la municipalidad, y sin duda puede ser un instrumento clave en la reducción de buena parte del riesgo urbano en el futuro.³⁵
- En 2004 las movilizaciones sociales en Uruguay obligaron la realización de un plebiscito para hacer una enmienda constitucional donde se reconociera el acceso al agua como un derecho humano fundamental, y obliga a que el servicio de suministro de agua para consumo humano sea prestado exclusiva y directamente por personas jurídicas del Estado y no por empresas privadas. Este gran triunfo de la sociedad convirtió a Uruguay en el único país en el mundo que reconoce el derecho al agua y el suministro únicamente mediante empresas públicas, garantizando con ello que el agua no se convierta en una mercancía propiedad de particulares, ni se lucre con ella.³⁶
- Más recientemente, las masivas protestas que se suscitaron en Panamá entre octubre y noviembre de 2023, lograron la cancelación de un

³⁴ <https://www.lavanguardia.com/natural/20170330/421317896373/el-salvador-ley-prohibicion-mineria-metalica.html>. Recuperado el 20/06/24.

³⁵ Smolka, M.O. y C. Damasio. 2007.

³⁶ Barlow, B. 2011.

contrato por veinte años prorrogables a favor de la canadiense First Quantum Minerals (la sexta empresa minera más grande del mundo en extracción de cobre y la más grande de Mesoamérica) para la explotación de una zona con alto valor ambiental y que había sido aprobado en forma de la Ley 406 por la Asamblea Nacional pese a la oposición social previa. Las numerosas protestas consiguieron no solo la cancelación del contrato, sino que el mismo fuera declarado inconstitucional por el Parlamento panameño inconstitucional.

Estos y otros logros que seguramente existen en todos los países –producto de la organización, movilización y resistencia social frente a los “efectos colaterales del desarrollo” impuesto por el gran capital– son ejemplos de acciones directas con incidencia en la reducción del riesgo. Sin que se denominen acciones de *gestión del riesgo*, van directo a la raíz del problema y atienden a los diversos impulsores del riesgo. De aquí la necesidad urgente de reconstruir el tejido social, ya que de otra manera la temática del riesgo de desastre continuará empantanada en la verborrea teórica, en los fútiles acuerdos internacionales y en la frivolidad de las reuniones que los acompaña. Parafraseando al famoso activista Chico Mendes, quien decía que “la ecología sin lucha social es sólo jardinería”, podemos afirmar que la gestión para la reducción del riesgo sin resistencia social es sólo atención de desastres.

Bibliografía

- Barlow, B. 2011. “El pacto azul: el futuro alternativo del agua”, en *Revista Monthly*. No. 11. 1 de marzo de 2011. Pág. 179. https://1382bf30-bf93-4701-ad25-3c260b158ed7.filesusr.com/ugd/58e728_8cd76461186e4e8abc54316ad913a33f.pdf
- Cardona, O.D. 2020. *Lo que pone de manifiesto la COVID-19 o... ¿es la gestión del riesgo solo una entelequia?* Colaboración especial para la versión NO autorizada del RAR2021.
- Coleman, D. 2020. *La polémica en torno a los bonos de catástrofe (Cat Bonds)*. Colaboración especial para la versión NO autorizada del RAR2021.

- Cornes, Richard y Todd Sandler 1986. *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge University Press. United Kingdom.
- CRED-UNDRR 2021. *The human cost of disasters. An overview of the last 20 years 2000-2019*. Ginebra.
- Kaufmann, D. y A. Kraay 2023. *Worldwide Governance Indicators, 2023 Update* (www.govindicators.org), Accessed on 10/19/2023.
- Klepp, S. y Chavez-Rodriguez, L. 2018 "Governing climate change: the power of adaptation discourses, policies, and practices" en Klepp, S y Chavez-Rodriguez, L. eds. *A critical approach to climate change adaptation: discourses, policies, and practices*. Londres, Routledge.
- LA RED. 1993. *Agenda de investigación y constitución orgánica*. COMECSO-I-TDG. Lima, 1993.
- Lavell, A. 2007. "Nociones y definiciones relevantes para la gestión del riesgo", Anexo I, en *Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión de Riesgo*, Lima, 2007.
- Lejtregger, R. 2021. *Avances, obstáculos, oportunidades y desafíos en la reducción del riesgo de desastres y en el progreso de las metas de Sendai, en las Américas y El Caribe*. Anexo RAR2021. Febrero de 2021. <https://www.undrr.org/media/87283/download?startDownload=true>.
- Mansilla, E. 2008. *Manifestaciones del riesgo intensivo y extensivo en México 1980-2006*. Documento insumo para el GAR 2009. UNDP-EIRD.
- Maskrey, A. (Comp.) 1993. *Los desastres no son naturales*. LA RED. Lima.
- Rubio, I. 2018 *Sociología del riesgo. Marcos y aplicaciones*. Coordinador. México: UNAM.
- Sassen, S. 2014. *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Ed. Katz. Madrid.
- Smolka, M.O. y C. Damasio. 2007. "El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre", en M.O. Smolka y L. Mullahy (Editores). *Perspectivas Urbanas-Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts.
- Tirole, Jean 2008. "Some Economics of Global Warming", en *Rivista di Politica Economica*, vol. 98, No. 6, págs. 9-42.
- UNDP. 2004. *A Global report. Reducing disaster risk. A challenge for development*. New York.

- UNDRR. 2009. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*: Geneve.
- UNDRR. 2011. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*: Geneve.
- UNDRR. 2013. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*: Geneve.
- UNDRR. 2015. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*: Geneve.
- UNDRR. 2019. "Chapter 2: Systemic risk, the Sendai Framework and the 2030 Agenda". *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*: Geneve.
- UNDRR. 2021. *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). Versión NO autorizada. Mimeo.
- UNDRR. *Sendai Monitor*. <https://sendaimonitor.undrr.org>. Fecha de consulta 20 de marzo de 2024.
- UNISDR 2005. *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, Hyogo, Japón. <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- United Nations. 2015. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Ginebra.
- Wilches Chaux, G. 1993. "La vulnerabilidad global", en Maskrey, A. (Comp.) *Los desastres no son naturales*. LA RED. Lima.
- Wisner, B. 2020. *Systemic Risk versus Wicked Cascade: How Official UN Ontology Fails to Include Root Causes of Disaster. Case study of education system collapse in Puerto Rico*. Colaboración especial a la edición NO autorizada del RAR 2021.
- Zilbert Soto, L. 1998. *Módulos para la capacitación. Guía de La Red para la gestión local del riesgo*, LA RED-ITDG-Perú.

Otras Referencias

- Banco Mundial <http://en.entropics.se/cat-bonds/the-history-of-cat-bonds/>.
- Banco Mundial <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/11/14/what-makes-catastrophe-risk-pools-work>.
- Banco Mundial <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/11/14/what-makes-catastrophe-risk-pools-work>.
- Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/03/22/costa-rica-tendra-acceso-160-millones-dolares-de-banco-mundial-para-reduccion-riesgo-desastres>
- Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2012/10/09/desastres-naturales-america-latina-crecimiento-riesgo.print>.
- Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/01/15/world-bank-group-announces-50-billion-over-five-years-for-climate-adaptation-and-resilience>.
- CARACOL: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=1410156>.
- EM-DAT: <https://public.emdat.be/data>.
- <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2022/01/25/blog—a—disrupted—global—recovery>.
- LA RED: www.desenredando.org.
- La Vanguardia: <https://www.lavanguardia.com/natural/20170330/421317896373/el-salvador-ley-prohibicion-mineria-metalica.html>. Recuperado el 20/06/20.
- Ministerio de Finanzas Perú: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102598&view=article&catid=100&id=6071&lang=es-ES
- NatCat Service: <https://www.munichre.com/en/solutions/for-industry-clients/natcatservice.html>.
- OMS: <https://www.un.org/es/desa/las-muertes-por-covid-19-sumarían-15-millones-entre-2020-y-2021>.
- OMS. *COVID-19 Dashboard*: https://covid19.who.int/?adgroupsurvey=%7Badgroupsurvey%7D&gclid=Cj0KCQjwm66pBhDQARIsALIR2zBaGu0dgTnAUbsLbJ0—I_xoqWfvaYkT0gNtlPUjfTwSZJWOtZqIYZUaA-pveEALw_wcB