

Una mirada desde la gestión del riesgo de desastres, el cambio climático y los efectos por la COVID-19¹

Entrevista a Allan Lavell²

El concepto de gestión de riesgo de desastre, ¿cómo ha evolucionado? ¿cómo se entiende esa evolución dentro del concepto de construcción social del riesgo? y ¿cómo lo podemos comprender?

Es necesario iniciar ordenando el tema. La gestión de riesgo de desastres ha evolucionado en años recientes con una transición de lo que era el manejo de emergencias, manejo de los desastres y su administración en los años 70 y 80, en lugares como América Latina y otras partes del mundo. Su base en aquel entonces era predominantemente la respuesta ante el desastre, es decir, enfocado en la atención de la emergencia.

Cuando surge la teoría de vulnerabilidad a partir de los 80, y después con el paradigma de la construcción social de riesgo, se dio énfasis a la forma en que la sociedad misma contribuía de una forma determinante a la construcción de riesgo en general, por lo cual, el tema de riesgo y desastre no era tanto un problema de amenazas físicas, sino un problema de la sociedad y la forma en cómo interactúa esta con la naturaleza, planteando aspectos como: dónde se construía o de qué forma se construía.

-
1. Entrevista realizada el 7 de diciembre de 2020 por Catalina Esquivel Rodríguez, docente de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio Brenes, y sistematizada por María Carolina Fernández Saborio (estudiante de la licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica).
 2. Investigador y consultor relacionado a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Costa Rica.

Ante esas interrogantes, y muchas más, la sociedad tiene un papel importante que jugar frente al riesgo: el reconocimiento de la construcción social del riesgo como proceso y de no hablar de desastres naturales, sino de desastres contruidos en una relación de sociedad con la naturaleza, interconectándose de una forma determinada en territorios y frente a comunidades distintas, que asume una posición creciente entre investigadores y practicantes.

Entonces, cuando aparece este concepto, era obvio que se podría intervenir en *deconstruir* o anticipar el riesgo, partiendo del hecho de que, efectivamente, era la sociedad la que construía el riesgo. Esto demostraba que había la posibilidad de tanto revertir el proceso, como de impedir que el proceso de construcción de riesgo se viera a futuro. En consecuencia, lo de administración de desastres parecía ser completamente inadecuado, como fin principal. Lo que tuvimos que hacer era concentrarnos en el riesgo, o sea, trabajar en el antecedente del desastre, evitar que se construyera el riesgo y, en consecuencia, que el desastre se manifestara y se actualizara. La noción de gestión del riesgo de desastre nace cuando se coloca el riesgo en una posición *líder*, y el concepto de desastre como un “subordinado” con la premisa de si no hay riesgo no hay desastre o si hay menos riesgo hay menos desastre.

Llegamos a debates acerca de si la gestión del riesgo de desastre tenía que cubrir un espectro amplio de consideraciones, incluyendo los preparativos y respuesta, la prevención, la mitigación, la reconstrucción y la recuperación posimpacto o solo aspectos relacionados con la reducción de riesgo, pero no la respuesta a desastres *per se*. La respuesta es que todos estos términos se mezclan en el concepto y práctica de la gestión del riesgo de desastres, pero poniendo énfasis en cada momento en el riesgo y en reducir su presencia o evitar su construcción. Como consecuencia, para que los desastres no sucedieran era necesario una nueva modalidad de desarrollo que tomaba más en cuenta la posibilidad de la existencia del riesgo.

El concepto de gestión de riesgo a desastres que se desarrolló en los años 90, en particular a raíz del trabajo de la red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres y otros contribuyentes externos, conducía al planteamiento de que, una cosa es reducir el riesgo y otra es evitar el riesgo que aún no existe. Para que un riesgo se materialice en desastre, tiene que existir. Para reducir ese riesgo es necesario que exista. Así, cuando uno habla de prevención de desastres, está hablando de reducir o trabajar en función de un riesgo que

ya existe, y si no lo intervienes, conducirá eventualmente a que la ocurrencia de un evento físico se actualice o materialice en condiciones de desastre. Sin embargo, ese no es todo el problema, sino tal vez más importante es cuáles son y serán los nuevos riesgos construidos a futuro.

Este planteamiento nos lleva al tema de impedir o prevenir riesgo futuro, que es muy distinto a reducir el riesgo ya existente. Para reducir riesgo existente tienes que intervenir por medio de procesos de *retrofitting* (intervenir para reforzar), por ejemplo, reforzamiento ingenieril de las infraestructuras, hospitales o escuelas: o reubicar comunidades que ya están en condiciones de riesgo, construir diques para el sostenimiento de pendientes, entre otras acciones posibles. Pero, a futuro lo que se deber hacer es desarrollar procesos de planificación y gestión de proyectos, asegurándose que el riesgo asociado con las amenazas de un lugar determinado, están tomados en cuenta y sean prevenidos en términos de el tipo de acción social o nivel de ingeniería.

Por fin, se hace una llamada a “la gestión prospectiva del riesgo”, y otros términos que son los ya consignados en múltiples leyes en América Latina hoy en día: gestión correctiva, gestión reactiva y gestión compensatoria, esto último significa compensar ineficiencias en el desarrollo existente, a través de mecanismos sociales, económicos y financieros que se dispongan.

En resumen, hubo una primera evolución donde se colocaba el término de desastre en el centro, donde se hablaba de gestión de emergencias, gestión de desastres, administración de desastres. De ahí, llegamos a constituir el concepto más integral de gestión de riesgo de desastre, el cual toma el riesgo como consideración central y no solo toma en cuenta lo existente, sino también evitar la construcción del riesgo en el futuro.

¿Cómo podemos entender la gestión del riesgo dentro de la gestión de lo público?

Bueno, esto se refiere a lo que llamamos la gobernanza del riesgo. La gobernanza del riesgo se supone que se realiza a través de una forma que se llama gestión del riesgo de desastres. Gestión de riesgos sería la fórmula propuesta por el Estado para concretar una política pública y acciones que buscan evitar los problemas asociados con ese problema público, que en este caso es el riesgo y desastres en la sociedad.

Entonces, la política pública y la gobernanza del riesgo tienen que tomar en cuenta momentos muy distintos del problema del riesgo. El primero es donde no se ha podido reducir el riesgo lo suficiente, donde se tienen condiciones de exposición y vulnerabilidad que anuncian una alta probabilidad de desastre a futuro, donde se pueden perder edificaciones, medios de vida y vidas, y se debe tener toda una organización estatal que pueda anticiparlo, a través de mecanismos sobre preparativos, el establecimiento de planes de acción de respuesta y una coordinación institucional para esa respuesta.

En segundo lugar, está la gestión prospectiva donde surgen interrogantes como: ¿qué es la gobernanza para la gestión prospectiva?, ¿qué es la gobernanza de riesgo asociado con un riesgo que no existe? Entre las respuestas se incluyen: una planificación de la inversión pública, garantizando que se invierte adecuadamente para evitar que haya que invertir nuevamente en las mismas obras en el corto plazo porque fueron dañados por algún evento físico no considerado suficientemente en su planificación. Lo prospectivo es también una inversión en capacidades de las personas y en la ejecución de los procesos de desarrollo, en la creación de mecanismos de control sobre la ocupación de los territorios. Entonces la respuesta en términos muy amplios es: no hay una gobernanza del riesgo único, hay tipos de gestión y gobernanza diferenciadas, de acuerdo con el estado del riesgo. Fomentar eso es nuestro gran reto hoy en día, en particular la gestión prospectiva.

Para la gestión prospectiva se requiere movilizar los actores públicos y privados del desarrollo, no en función solo de la respuesta a desastres. En algunos casos existen instituciones que lo han hecho consistentemente, hay otras que sencillamente no lo han hecho. Esto incluye el sector privado, donde entre muchos su ciclo de capital y su ciclo de ganancia no hace que la inversión en la gestión prospectiva valga la pena.

A razón de lo anterior, la gobernanza del riesgo prospectivo debe ser una obligatoriedad que ejerce un control sobre las acciones que tomamos como seres humanos organizados, como sector privado organizado, como familia, como individuo o como Estado, evitando que el riesgo se construya privadamente y que se sufra socialmente.

Y el último punto que me parece absolutamente fundamental es que, si realmente queremos prevenir el riesgo a futuro, la gestión prospectiva tiene que estar en la ADN, en la genética de los sectores, de los individuos en-

cargados del desarrollo. No es un problema de *transversalizarlo*, tiene que nacer dentro de ellos, como una obligatoriedad profesional, ética y con oportunidad de justicia social.

Entonces, eso es más o menos una explicación sucinta de una problemática muy compleja, porque la gestión prospectiva no se está haciendo como tiene que hacerse o como el Marco de Sendai lo pide, reconociendo a través de todos los datos que existen, que el riesgo sigue creciendo mucho más rápidamente que nuestros esfuerzos para controlarlo.

En las circunstancias actuales, no entendemos el riesgo de forma cabal y completa, no entendemos a cabalidad su naturaleza social y sistémica y, eso de lo sistémico es el tema del día donde todo es sistémico, que todo está relacionado con todo. Entonces la COVID-19 es un emergencia o desastre sanitario, pero no lo es solamente, es más bien una emergencia, desastre o catástrofe socioeconómica, política, de exclusión de la sociedad. Entonces, ¿cómo manejas eso con un sistema nacional de emergencias? En otras palabras, tenemos que evolucionar nuestras estructuras para tomar cuenta la complejidad de lo sistémico con lo que estamos tratando, en donde el riesgo en la sociedad está asociado con la presencia de amenaza, vulnerabilidad y exposición.

Mencionando el caso de la COVID-19 como una afectación más económica y social, ¿cuáles pensaría que son los desafíos que existen en este momento y ¿cómo también lo podemos comprender en el contexto actual? Hablando de cambio climático y de resiliencia, ¿cómo logramos entender también desde la perspectiva del cambio climático y la resiliencia en un escenario donde el riesgo sigue creciendo?

Lo primero es que, efectivamente, todo está relacionado con todo, ¿no? Entonces, por ejemplo, la crisis por la COVID-19, genera la saturación de hospitales o sistemas de salud y esto se relaciona mucho con la crisis financiera de 2007-2010, cuando después, por ausencia de financiamiento, se redujeron todos los gastos en los sistemas de salud en muchos países del mundo, incluyendo América Latina. Ahora, aparece la crisis por la COVID-19 y no tienes capacidad para abastecer, para responder, entonces tu pasado es parte de tu presente, existe una relación entre las partes que quisieron tratar por separado pero que efectivamente se encuentran interrelacionados.

Entonces, el gran desafío con la crisis por la COVID-19 es aprender que esto es algo que no es nuevo, que sucedió entre 1918-1921, se sufrió en la gran plaga de la Edad Media, pero la memoria no lo registra, no lo incorporó, no lo pone como algo importante. El Marco de Sendai pidió para septiembre de 2020 la elaboración y ajuste de los planes y estrategias nacionales y locales en los países, para que den cuenta e incluyen la incorporación de amenazas bióticas, que no se registraron antes. Pero si analizas todos los planes y estrategias de los países, muy poco se habrá escrito y analizado sobre los riesgos asociados con factores bióticos. Es en ese tipo de circunstancias y mal manejo del conocimiento existente, que sucede la pandemia de la COVID-19. Pero ese pensamiento y advertencia ya se habían plasmado en discursos y teorías, por ejemplo sobre lo que llaman desastres de ola larga (*long wave disasters*) que no son como la sequía, que es lenta en su aparición, sino que van en olas, primera, segunda y tercera, y no tienen límites espaciales fijos, pueden ser globales.

Entonces, hay que sistematizar toda la información disponible, convertirlo en conocimiento reconocer que estamos en un mundo interconectado de la globalización, la internacionalización, con rapidez de viajes entre continentes, entre partes de países, gente que le gusta la buena vida y no quiere utilizar mascarilla, todo eso tiene que ser sistematizado y cuajado en algún tipo de acercamiento, que no es mono amenaza, ni mono desastre, ni mono riesgo. Tienes que reconocer que existen riesgos financieros, riesgos de salud, riesgos de muchos otros tipos que están todos interrelacionados e intersectorializados, donde la combinación de amenazas en entornos específicos debe de influir en cambiar el modo de pensamiento.

La burocracia cambia mucho más lento que la identificación de los problemas, eso es conocido. Hay intereses creados, hay mentalidades aburridas, mentalidades sin imaginación, sin innovación. Entonces, el problema que la crisis por la COVID-19 nos hace ver, son cosas que hemos sabido durante mucho tiempo, pero no hemos querido ver —no nosotros, ellos— y que no han querido hacer. Esto implica reconocer que en la base de la crisis por la COVID-19 está: la desigualdad, la pobreza, la exclusión, por mencionar algunos, y eso es lo mismo que está en la base de quienes sufren un sismo o quienes sufren una crisis financiera, o quienes sufren violencia social en las calles. Es un problema de desigualdad que causa o que contribuye a la exclusión y si no somos capaces de abordar las causas de fondo, en cuanto a la ge-

neración de condiciones de riesgo, no vamos a otro lugar más que a la crisis. Eso no es ser dramático o pesimista, lo vamos a ver de nuevo en el futuro. Este no es el último virus que va a aparecer por zoonosis porque continuamos invadiendo sistemas ecológicos, naturales, buscando mayor producción de alimentos, la revolución verde, etc. que excede los límites de la relación humano-natural. Y ¿qué es lo que sucede? Pone al mundo animal-fauna, en contacto con la sociedad humana, hay interconectividad y salen virus transmitidos y no es el mundo animal el que tiene la culpa, este está buscando equilibrarse después de que nosotros destruimos sus hábitats, invadimos con lo urbano y el desarrollo industrial. ¿Es un problema ambiental? ¡No!, no es un problema ambiental, es más bien un problema de nuestra relación con el mundo natural, ese es el gran desafío.

La COVID-19 es principalmente un problema de exposición, si tú pudieras evitar la exposición, te deshaces del virus, pero si la exposición sigue porque viajas en bus sin mascarilla de protección o te reúnes con familiares, ya después de estar expuesto al azar de tu condición innata que es tu sistema inmunológico, tu salud, tu edad u otras condiciones de vulnerabilidad asociado con la sociedad. Pero, si evitas la contaminación, reduces la exposición, igual como cualquier desastre, no tienes que preocuparse tanto por la vulnerabilidad frente a la amenaza. Por ejemplo, si tú no estás en una zona de exposición a inundaciones, no puedes tener vulnerabilidad a inundaciones o riesgos en sí. Hoy podemos medir las condiciones, juzgarlas, analizarlas y saber qué grado de riesgo significa cada porción de la tierra en que vivimos, hay mucha información disponible que podemos utilizar.

El tema de continuidad, ¿cómo lo percibe, asociado ahora al tema de la gestión del riesgo? Y tal vez ¿qué sigue?, ¿qué nos espera después de la COVID-19?

Bueno, la oferta de servicios sociales es fundamental, estamos hablando de salud, educación, aguas y alcantarillados, acueductos, todo lo que llaman bienes colectivos, indivisibles, cosas que solamente el Estado en general, aunque sea en cooperación con el sector privado, puede proveer, porque el precio nunca se refleja en el mercado. Es necesario garantizar que los sistemas no se caigan en su base, solamente pueden continuar si tienen dos elementos: uno, la infraestructura física, que provee la posibilidad de la oferta

general del servicio y dos, acceso al servicio, la oferta de servicio y el personal que te ofrece el servicio desde la perspectiva de manejo.

Lo primero es garantizar que tus carreteras no se caigan, que tus hidroeléctricas no fallen, que tus hospitales no colapsen. Imagina la COVID-19 en los Estados Unidos, pongamos en California en su momento más alto de la COVID-19, y viene un sismo, por la falla de San Andrés, exactamente en ese momento y, exagerando, todos los hospitales caen o se dañen, imagina la importancia de servicios. Los servicios son la base de la vida; entonces, el personal de la primera línea está sujeto a una condición necesaria y urgente que es la protección.

La noción del riesgo sistémico que asume tanta importancia en el discurso hoy día impide limitarnos a una visión de sitios específicos, lo que es específico a un sitio particular. El riesgo sistémico y la forma en que la potencial de daño y pérdida se concatena, se dispersa en el territorio y entre personas distintas y es un factor elemental que se deben tomar en cuenta incorporándolo en los planes de inversión de los proyectos, en la evaluación y el monitoreo, para garantizar la continuidad de los servicios.

Entonces, los servicios son fundamentales porque son la base de la equidad y el acceso al bienestar social. Los servicios pueden fallar por mala organización de la empresa que provee, pero si falla porque falla el sistema por un sismo, por un huracán o por lo que sea, entonces estamos frente a aspectos que pueden ser mediados, pueden ser tratados, pueden ser intervenidos con una buena gestión pública, buena gestión financiera o una buena gestión en la toma de decisiones. Tienes que tomar determinaciones sobre lo que es un riesgo aceptable, pero ese riesgo aceptable, tiene que ser pensado incluso desde o como una decisión colectiva de las instituciones en donde la justicia, la equidad, la igualdad y los derechos humanos están de por medio. Si no somos capaces de introducir criterios de ese tipo, entonces estamos frente al mercado libre, con sus excesos que sabemos que existen; además de las bondades que tiene y lo que nos ofrece, bienestar, pero un bienestar que es muy marginalmente aplicado y donde dos billones de personas hoy en día alimentado por la crisis de la COVID-19, viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema.

Esto no es un problema económico, es un problema de equidad, de justicia, de moralidad y de ética. Ya no se resuelve debatiendo modelos económicos, esto se resuelve en la mente de gente filosóficamente, la filosofía transportada a la acción.