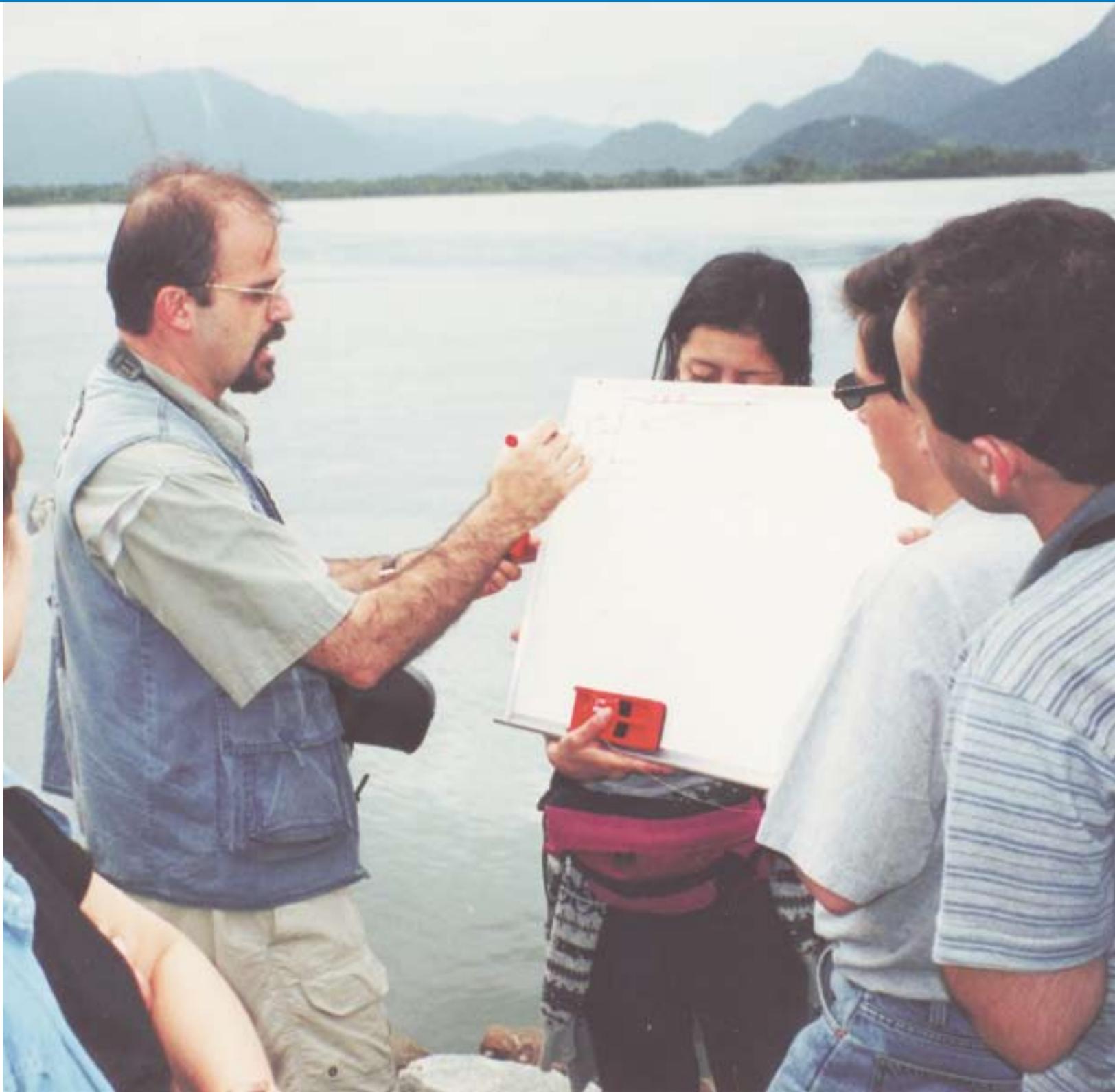




Principios guía para la Gestión Integral del Riesgo *Capítulo 8*



“El enfoque de amenazas múltiples puede mejorar la eficacia. Las comunidades suelen ser expuestas a una variedad de riesgos debido a múltiples amenazas, las que pueden ser de origen natural o inducidas por el hombre tales como las amenazas hidrometeorológicas, geológicas, biológicas, tecnológicas o medioambientales. Los riesgos acumulados no pueden ser abordados eficazmente si simplemente se consideran algunas amenazas. Un enfoque de riesgos múltiples considera vincular los conocimientos de las distintas amenazas en la gestión de desastres y de riesgos de desastres, en las estrategias políticas, evaluaciones profesionales y análisis técnicos, en las capacidades operativas y en las de comprensión del público, que conduzca a una mejor efectividad y mayor costo-eficiencia.”

Words into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework International Strategy for Disaster Reduction (2007)

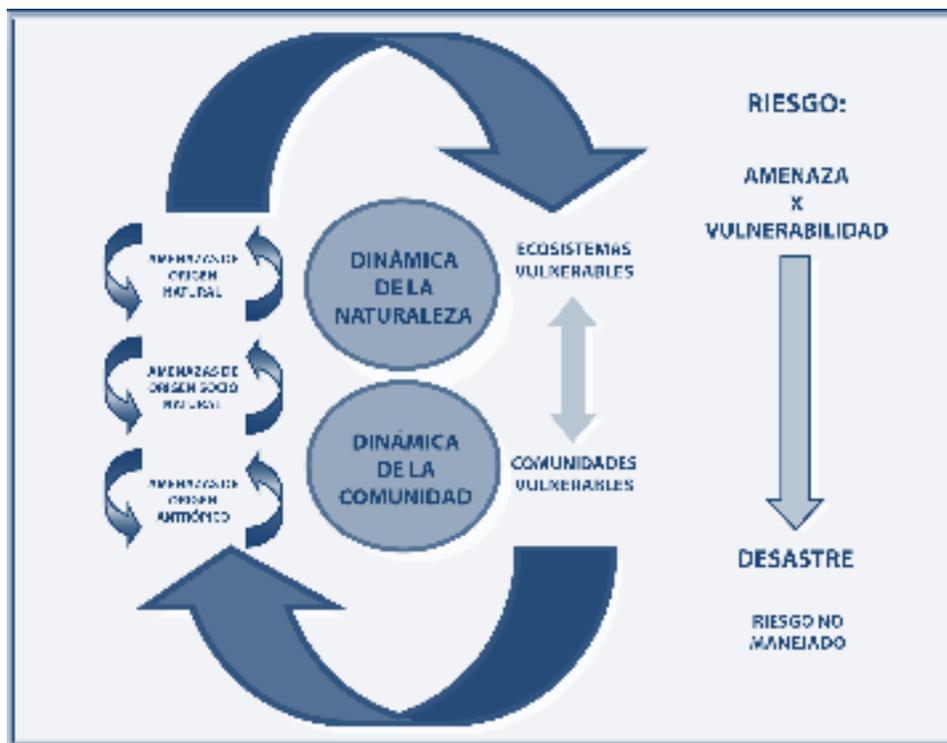
En los capítulos anteriores hemos revisado los conceptos fundamentales de la gestión integral del riesgo y hemos reconocido sus vínculos estrechos con la gestión del desarrollo sostenible.

En este capítulo vamos a presentar una especie de *check list* o *lista de control* que sirva de guía para la elaboración de planes locales de gestión del riesgo, no como anexos o añadidos a los planes de desarrollo, sino como un componente esencial de los mismos, que en algunos momentos se confunde con la elaboración y ejecución de esos planes, al igual que los actores

de la gestión del riesgo son, en la mayoría de los casos, los mismos actores del desarrollo.

Podemos afirmar que se trata de planes de **gestión integral del riesgo**, porque en lo posible deben tomar en cuenta e incidir, de manera sistémica, sobre todos los factores y actores que de una u otra manera inciden en la generación de los riesgos. O podemos decir también **gestión integrada del riesgo**, en el mismo sentido con que la OEA habla de **desarrollo regional integrado** (ver capítulo anterior).

Gráfico No. 16 Amenaza , Vulnerabilidad, Riesgo y Desastre



La gráfica anterior¹²² muestra la manera como se relacionan entre sí los conceptos de AMENAZA, VULNERABILIDAD, RIESGO y DESASTRE dentro de un ciclo continuo, en el cual todos esos conceptos se generan mutuamente, y cómo todos esos fenómenos son el resultado de la interacción, en un territorio concreto, de la dinámica de la naturaleza con la dinámica de la comunidad (intersección de ambas dinámicas). En algunos casos la “causa primera” de una amenaza – como sucede con los efectos del cambio climático- pueden encontrarse muy lejos de ese territorio, pero esas expresiones sí se manifiestan en él, debido a lo cual constituyen amenazas para las comunidades que lo conforman.

La Gestión del Riesgo y los planes en que se concreta¹²³:

En términos generales, la gestión del riesgo (o sea la gestión de la reducción, previsión y control del riesgo de desastre) se define como “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. En principio, admite distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Además, requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representan estos niveles y que reúnen bajo modalidades de coordinación establecidas y con roles diferenciados acordados, aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en la construcción de riesgo y en su reducción, previsión y control.”

PRIORIDAD 1 DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO: LOGRAR QUE LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES SEA UNA PRIORIDAD: Garantizar que la reducción del riesgo de desastres (RRD) sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación.

Las definiciones varían de una institución a otra, pero en general en todas aparecen los siguientes elementos:

- Es un proceso social (involucra múltiples actores) y complejo (se desarrolla en el tiempo y exige la interacción permanente de múltiples acciones).
- Su objetivo no se limita (pero tampoco excluye) a la preparación para responder adecuada y oportunamente ante la ocurrencia de emergencias y desastres, sino que se extiende a controlar en lo posible los factores de riesgo para evitar que se vuelvan desastres.
- Debe estar estrechamente ligada con los procesos tendientes a lograr el desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenible.

Cuando se habla de **GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO** o de **GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO DE DESASTRE**¹²⁴, se hace referencia a que ésta se lleva a cabo en “un nivel territorial particular de intervención en que los parámetros específicos que lo definen se refieren a un proceso que es altamente participativo por parte de los actores sociales locales y apropiado por ellos, muchas veces en concertación y coordinación con actores externos de apoyo y técnicos.”

Lo anterior se lleva a cabo a través del **PLAN DE GESTIÓN DEL RIESGO**, que es el “conjunto coherente y ordenado de estrategias, programas y proyectos, que se formula para orientar las actividades de reducción o mitigación, previsión y control de riesgos, y la recuperación en caso de desastre. Al garantizar condiciones apropiadas de seguridad frente a los diversos riesgos existentes y disminuir las pérdidas materiales y consecuencias sociales que se derivan de los desastres, se mantiene la calidad de vida de la población y se aumenta¹²⁵ la sostenibilidad.”

El plan de gestión del riesgo contiene como parte de sí al **PLAN DE EMERGENCIAS**¹²⁶, a través del cual se lleva a cabo la “definición de funciones, responsabilidades y procedimientos generales de reacción y alerta institucional, inventario de recursos, coordinación de actividades operativas y simulación para la capacitación, con el fin de salvaguardar la vida, proteger los bienes y recobrar la normalidad de la sociedad tan pronto como sea posible después de que se presente un fenómeno peligroso.”

¹²² Este gráfico se publicó por primera vez como parte de una consultoría de LA RED para el Gobierno de República Dominicana con fondos del BID. El documento completo se puede consultar en http://www.desenredando.org/public/varios/2002/pdrd/3-1EDIP_F-may_28_2002.pdf

¹²³ Las definiciones que usamos en este capítulo son tomadas del documento “La Gestión Local del Riesgo – Concepto y Prácticas” elaborado para CEPREDENAC y PNUD por un equipo dirigido por Allan Lavell en 2005. El documento completo se puede consultar en <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc15783/doc15783.htm>

¹²⁴ Aquí vamos a utilizar los términos Gestión del Riesgo o Gestión Local del Riesgo, entendiendo siempre que hablamos de Riesgo de Desastre, que de todas maneras lleva implícita la gestión de otros riesgos, como por ejemplo el riesgo financiero, en la medida en que contribuye a evitar las pérdidas económicas y financieras que conlleva un desastre. O el riesgo de enfermedades que pueden aflorar o propagarse con mayor facilidad en las condiciones posteriores a la ocurrencia de un hecho que desencadene un desastre. O el riesgo político que afecta al gobernante que no toma las decisiones necesarias para evitar un desastre. Etc, etc, etc.

¹²⁵ O se acerca a la meta de la sostenibilidad, agregamos nosotros.

¹²⁶ Algunas instituciones de Defensa Civil y equivalentes, responsables de la preparación y la respuesta en casos de desastre, y de contribuir a la prevención de estas situaciones adversas, diferencian los “planes de contingencia” de los “planes de emergencias”, siendo los primeros “instrumentos de gestión [...] para la prevención, reducción de riesgos, atención de emergencias y rehabilitación en casos de desastres” (SINADESI, Perú). De acuerdo con lo anterior, el concepto se asimila al de “plan de gestión del riesgo”.

En otras palabras, el objetivo principal del plan de gestión del riesgo es, en lo posible, evitar el naufragio, mientras que el plan de emergencia (que forma parte del primero), tiene por objeto garantizar la supervivencia de los naufragos y la recuperación de lo que quede del barco cuando, a pesar de todos los esfuerzos por evitarlo, se produzca un naufragio.

Uno y otro plan no se excluyen mutuamente, sino que se complementan entre sí. Tampoco se podría afirmar que haya uno más importante que el otro, pues cada uno, en sus propósitos y en los momentos en que se debe ejecutar, es igualmente necesario e importante. Nadie abordaría tranquilo un barco destartado a pesar de que le mostraran que lleva botes y un chalecos salvavidas, pero nadie se sentiría tranquilo tampoco en un barco en buen estado que careciera de medidas para enfrentar una eventual emergencia (Ver: Titanic).

Parte de las medidas con que debe contar un plan de emergencias son los sistemas de alerta temprana, a los cuales les dedicaremos el capítulo 12.

PRIORIDAD 4 DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO: **REDUCIR LOS FACTORES FUNDAMENTALES DEL RIESGO**

Lista de control:

- 1) **Reconocer el territorio:** El primer paso para elaborar un plan integral de gestión del riesgo es reconocer el territorio, lo cual coincide con el primer paso para la elaboración del plan de desarrollo, tal y como lo expusimos en el capítulo anterior. Esto es, elaborar un **diagnóstico de carácter dinámico**, que arroje como resultado la identificación de los procesos que constituyen o pueden llegar a constituir **amenazas**, al igual que las condiciones de mayor o menor fortaleza o de menor o mayor **vulnerabilidad** del territorio y particularmente de las comunidades, para resistir los efectos de esas amenazas y para recuperarse de los efectos de las mismas en caso de que se lleguen a materializar.
- 2) **Caracterizar las amenazas:** Se pasa luego a reconocer las características de los procesos que pueden llegar a generar amenazas, entendiendo por amenaza “peligro latente que representa la probable manifestación de un fenómeno físico de origen natural, socio-natural o antropogénico, que se anticipa puede producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura, y los bienes y servicios. Es un factor de riesgo físico externo a un elemento o grupo de elementos sociales expuestos, que se expresa como la probabilidad de que un fenómeno se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un periodo de tiempo definido.”

Como lo afirma la definición anterior, las amenazas pueden ser expresiones de dinámicas de la naturaleza (como un terremoto, una erupción volcánica o un huracán), o pueden ser el resultado conjunto de dinámicas naturales y el impacto de actividades humanas sobre esas dinámicas (como por ejemplo un deslizamiento por manejo inadecuado de los suelos y de las aguas de una cuenca –particularmente de su cabecera- o una inundación causada por la alteración indebida de un cuerpo de agua). De allí que consideremos que la gestión del riesgo es, realmente, sinónimo de gestión de sostenibilidad o de gestión del desarrollo sostenible. Las amenazas también pueden tener causa exclusiva en actividades humanas, tales como accidentes industriales, conflictos armados, etc.

El siguiente gráfico (Gráfico N° 17) muestra, de manera intencionalmente simplificada, una concatenación y sucesión de efectos que en la realidad puede llegar a ser muchísimo más compleja, lo cual obliga a que la gestión del riesgo sea capaz de interactuar con esa complejidad. La mala noticia es que no se puede hacer nada para evitar que ocurra un terremoto (o una erupción volcánica o un huracán). La buena noticia es que sí se puede hacer mucho para evitar que esas amenazas de origen estrictamente natural se conviertan en desastres (reduciendo la vulnerabilidad de las comunidades y los bienes expuestos a través de medidas de mitigación), como también se puede hacer mucho para reducir muchas de las amenazas secundarias o concatenadas.

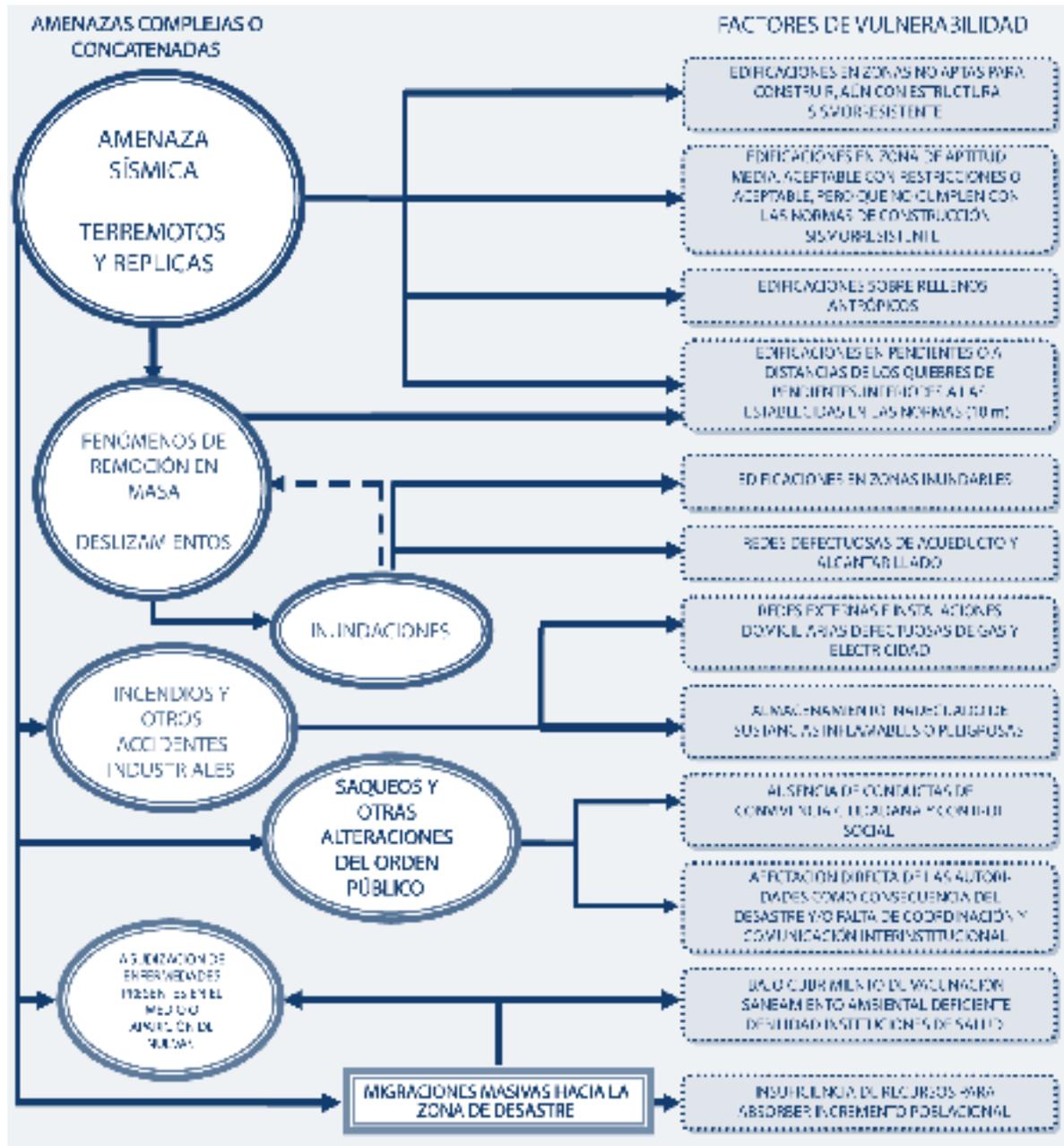
En la práctica las amenazas y sus efectos o consecuencias no se presentan solas, sino de manera **compleja o concatenada**: una amenaza natural (como un sismo) puede desencadenar amenazas socio-naturales (como deslizamientos, inundaciones o incendios) o antrópicas (como saqueos y otras alteraciones del orden público).¹²⁷

Más aún: muchas veces las amenazas “secundarias” desencadenadas por la principal, causan más daños humanos y materiales que ésta, como sucedió, por ejemplo, con el gran flujo de lodo que desencadenó la erupción del volcán Nevado del Ruiz (Colombia, 1985), que destruyó la ciudad de Armero y mató más de 20 mil personas, mientras la erupción misma no causó ninguna víctima fatal. Una sucesión parecida de amenazas se desencadenó luego del terremoto de Huaraz (Perú, 1970), cuando el movimiento sísmico, además de destruir las ciudades de Huaraz y Chimbote, provocó la caída de una masa glaciar del Huascarán¹²⁸ sobre la laguna de Llanganuco, lo cual ocasionó un alud de inmensas proporciones que sepultó los poblados de Yungay y Ranrahirca, en donde murieron cerca de 25 mil personas, de un total aproximado de 70 mil víctimas mortales que dejó este desastre.

¹²⁷ Gustavo Wilches-Chaux, “Plan Estratégico para Gestión del Riesgo de Armenia” FOREC / ACODAL / BOSQUE DE NIEBLA (Armenia, Colombia 2001)

¹²⁸ La montaña más alta del Perú y la segunda más alta de América, después del Aconcagua, con 6.768 metros de altura sobre el nivel del mar.

Gráfico No. 17



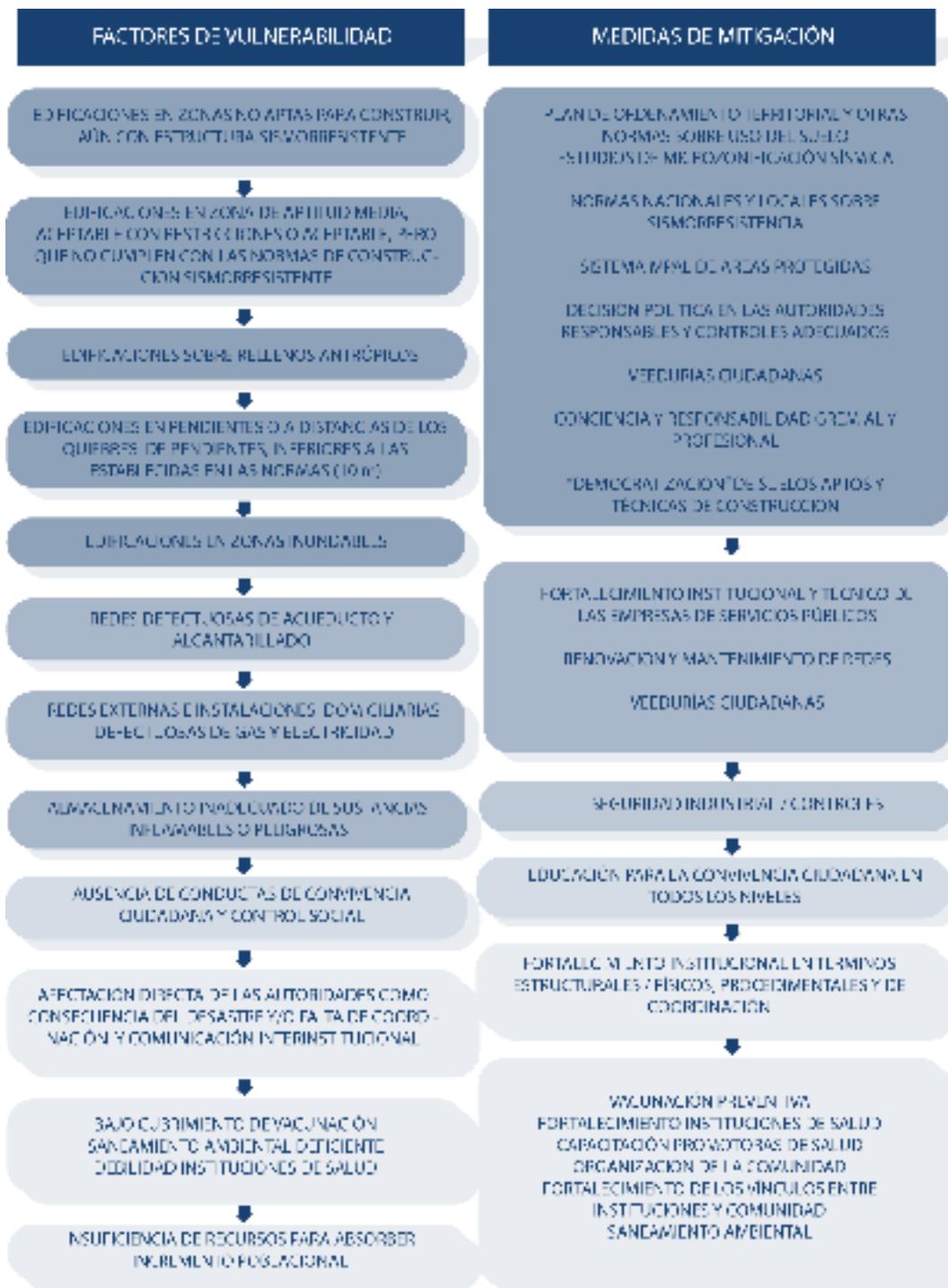
Otro ejemplo de lo anterior es el tsunami que ocurrió en el Océano Índico el 26 de diciembre de 2004, que dejó muchas más víctimas y ocasionó muchas más pérdidas que el terremoto que lo desencadenó.

Es común también que grandes incendios debidos a la ruptura de conductos de gas y a la fuga de combustibles después de un terremoto (amenazas concatenadas de origen antrópico) causen igual o mayor daño que el terremoto mismo, o que la gente abandone el escenario de un desastre por temor a los saqueos y a la situación general de ingobernabilidad, más que por miedo a los efectos naturales del fenómeno desencadenante. Esto sucedió, por ejemplo, en muchas de las ciudades afectadas

por el terremoto del Eje Cafetero (Colombia 1999) y en Nueva Orleans después del paso del huracán Katrina (USA 2005).

Como indicamos atrás, el reconocimiento de las dinámicas que pueden conducir a la aparición de amenazas “secundarias” o concatenadas tiene un enorme valor práctico para la gestión del riesgo, pues si bien con la tecnología actual no es posible evitar la ocurrencia de eventos como un terremoto, una erupción volcánica o un huracán, sí es posible prevenir muchas de esas amenazas concatenadas, actuando sobre las dinámicas naturales y sociales que las generan o que determinan su carácter de tales (factores de vulnerabilidad).

Gráfico No. 18



El análisis de las amenazas se fundamenta en los estudios tecnico-científicos realizados sobre los fenómenos potencialmente peligrosos y toma en cuenta los siguientes aspectos básicos:

- Localización del peligro
- Frecuencia del evento
- Intensidad
- Área de influencia
- Información histórica y memoria colectiva sobre los eventos ocurridos
- Estudios generales o específicos, evaluaciones y monitoreo de eventos

PRIORIDAD 2 DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO: CONOCER EL RIESGO Y TOMAR MEDIDAS: Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas.

La gráfica anterior (Gráfica No. 18 complementa a la Gráfica No. 17), mostrando la manera como se pueden mitigar o reducir los factores de vulnerabilidad, en este caso frente a amenazas de origen eminentemente antrópico.

Existen dos tipos de medidas de mitigación o de reducción de vulnerabilidad: las de carácter **estructural o ingenieril** (tales como estructuras sismo-resistentes para enfrentar mejor la amenaza de un terremoto, o diques y muros de contención para resistir el embate de una inundación, así como **medidas de carácter no estructural**, como un plan de ordenamiento territorial o un código de urbanismo que determine en dónde y cómo se puede construir y en dónde no. Estas medidas tampoco se excluyen mutuamente, sino que se complementan entre sí y, en algunos casos, unas remiten a otras: por ejemplo un código de construcciones sismo-resistentes (medida legislativa, no estructural) obliga a la construcción de determinados tipos de estructuras físicas (medida estructural). En otros casos, como cuando se construye una presa o un embalse uno de cuyos objetivos sea el manejo de las aguas excedentes de un río en temporadas de lluvias, se puede considerar una obra de mitigación destinada a reducir la vulnerabilidad de los cultivos y poblaciones sometidas a inundación, pero también como una medida de prevención destinada a evitar la inundación.

3) Caracterizar los factores de vulnerabilidad: Este paso del proceso consiste en realizar, en y para el nivel local, el ejercicio que se realizó en el capítulo segundo para la región de América Latina y el Caribe, y que se resume bajo el subtítulo “Algunas de las causas de nuestra vulnerabilidad creciente”. Tanto el dibujo de la “telaraña” formada por los vínculos que unen entre sí los nueve factores de sostenibilidad/vulnerabilidad que allí se proponen, como el análisis de la Seguridad Territorial/Seguridad Humana que se propuso en el capítulo sexto, constituyen guías para la evaluación de los factores, y particularmente de las interacciones entre factores, que determinan que el territorio para el cual realizamos el análisis sea más o menos capaz de resistir los efectos de la materialización de una amenaza (resistencia), o para recuperarse satisfactoriamente de los mismos una vez que se ha producido un desastre.

Cuando el ejercicio no se realiza exclusivamente para identificar los factores actuales de vulnerabilidad (y por ende los riesgos presentes que pesan sobre un territorio), sino que el objetivo es anticiparse a los riesgos que pueden sobrevenir como consecuencia de procesos actuales o futuros, resulta necesario acudir a las herramientas que ofrece la gestión prospectiva (capítulo 3).

4) Identificar los riesgos: Del **RIESGO**, y particularmente del **RIESGO DE DESASTRE**, se pueden dar definiciones simples, como la que afirma que es la identificación anticipada de lo que podría ocurrir en caso de materializarse una amenaza en un territorio caracterizado por unas determinadas condiciones de vulnerabilidad/sostenibilidad, hasta otras más complejas, como la que lo define como “la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias económicas y sociales adversas en un sitio particular y durante un tiempo definido que exceden niveles aceptables a tal grado que la sociedad o un componente de la sociedad afectada encuentre severamente interrumpido su funcionamiento rutinario y no pueda recuperarse de forma autónoma, requiriendo de ayuda y asistencia externa.”

En cualquier caso, es la respuesta a la pregunta “**¿Que pasaría si...?**”, pregunta que debe cualificarse teniendo en cuenta el hecho de que la amenaza se puede presentar o materializar con distintos niveles de magnitud (por ejemplo no son iguales las consecuencias sobre una misma comunidad de un terremoto grado 3 que las de uno grado 8 en la escala de Richter, ni las de un huracán grado 2 que uno 5 en la escala Saphir-Simpson; como tampoco son iguales las consecuencias que produce un mismo terremoto o un mismo huracán, en comunidades poseedoras de distintos niveles de vulnerabilidad).

Un terremoto de grado 7 en la Escala Richter puede causar miles de muertos y millones de dólares en pérdidas en un país como Turquía, mientras que un terremoto de magnitud similar puede ocasionar “pérdidas menores” en un país como Japón, debido a la gran vulnerabilidad del primer país antes los sismos, comparada con el desarrollo de la tecnología sismo-resistente en el segundo. Lo cual no exime de riesgos a países desarrollados como Estados Unidos o el Japón, como lo han demostrado los fuertes terremotos que han afectado a ambos países en las últimas décadas (Kobe, Loma Prieta, etc).

Y un huracán fuerte puede causar enormes estragos en ciudades como Nueva Orleans o Houston, que demostraron en la temporada 2005 tener una **muy baja gobernabilidad** frente a las alertas tempranas y unas condiciones muy adversas a la movilización, mientras que en un país con poblaciones altamente vulnerables desde el punto de vista estructural, como es Cuba, esa vulnerabilidad se compensa con una fuerte capacidad organizativa y de movilización.

Las posibles respuestas a la pregunta “**¿Qué pasaría si...?**”, que varían de acuerdo con la magnitud de la amenaza y el nivel de vulnerabilidad, se concretan en los llamados **ESCENARIOS DE RIESGO**, que son “análisis presentados en forma escrita, cartográfica o diagramada, utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas, de las

dimensiones del riesgo que afecta a territorios y grupos sociales determinados. Significa una consideración pormenorizada de las amenazas y vulnerabilidades, y como metodología ofrece una base para la toma de decisiones sobre la intervención en reducción, previsión y control de riesgo. En su acepción más reciente implica también un paralelo entendimiento de los procesos sociales causales del riesgo y de los actores sociales que contribuyen a las condiciones de riesgo existentes. Con esto se supera la simple estimación de diferentes escenarios de consecuencias o efectos potenciales en un área geográfica que tipifica la noción más tradicional de escenarios en que los efectos o impactos económicos se registran sin noción de causalidades.”

- 5) **“Inventariar” las herramientas de intervención:** La gestión del riesgo se lleva a cabo mediante la ejecución de una serie de medidas tendientes a evitar o a reducir en lo posible la probabilidad de que ocurra un evento amenazador, es decir, mediante la **prevención de la amenaza** (lo cual no es posible cuando se trata de fenómenos estrictamente naturales), y a reducir los factores de vulnerabilidad, o sea mediante acciones de **mitigación**. En la práctica la gestión del riesgo se materializa en un conjunto de medidas que combinan tanto la prevención como la mitigación, tal y como se evidencia en los cuadros de la página 110, que proponen el tipo de medidas que es posible implementar frente a cada factor de vulnerabilidad, los cuales a su vez determinan que los eventos desencadenados por un sismo se consideren amenazas.

También constituyen herramientas de la gestión del riesgo la **preparación** institucional y social para **responder** adecuada y oportunamente cuando ocurra un desastre (que se concreta en el **PLAN DE EMERGENCIAS**), al igual que la llamada **rehabilitación o recuperación** (el avance hacia una nueva “normalidad”), la **reconstrucción** (reestablecer en lo posible la “normalidad” social y la infraestructura perdida, garantizando que esto se haga en condiciones de mayor seguridad humana y territorial, evitando en lo posible reconstruir los riesgos que condujeron al desastre o generar nuevos riesgos) y el **avance hacia el desarrollo sostenible**, con lo cual la gestión del riesgo se consolida como parte esencial de ese proceso o anhelo “normal” de la sociedad.

PRIORIDAD 5 DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO: ESTAR PREPARADO(A) Y LISTO(A) PARA ACTUAR: Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel.

En el capítulo siguiente revisaremos una a una algunas de las herramientas principales para lograr los anterior.

El Gráfico N° 19 muestra los distintos actores presentes en el territorio de un municipio mediano de cualquier país de América Latina y seguramente de muchos del Caribe¹²⁹. Como se puede observar, esos actores institucionales y sociales son los mismos que, de una u otra manera, protagonizan o intervienen en los procesos de desarrollo del municipio.

Reconocer expresamente que los actores del desarrollo son los mismos que los actores de la gestión del riesgo resulta importante, pues contribuye no sólo a entender, sino sobre todo a llevar a la práctica, que la gestión del riesgo no constituye un proceso *adicional* al desarrollo, sino un componente intrínseco e inseparable de él: precisamente, uno de los que determina que el desarrollo sea verdaderamente “sostenible”.

La gestión del riesgo es una responsabilidad esencial del Estado en todos sus niveles, que forma parte de la obligación de garantizar la vida y los demás derechos que conforman la seguridad humana de los habitantes de un país. Esto no quiere decir que esa responsabilidad sea exclusiva del Estado, sino que todos los demás actores y sectores institucionales y sociales, cada uno en su ámbito, deben asumir también esa responsabilidad, que representa al mismo tiempo un derecho y un deber.

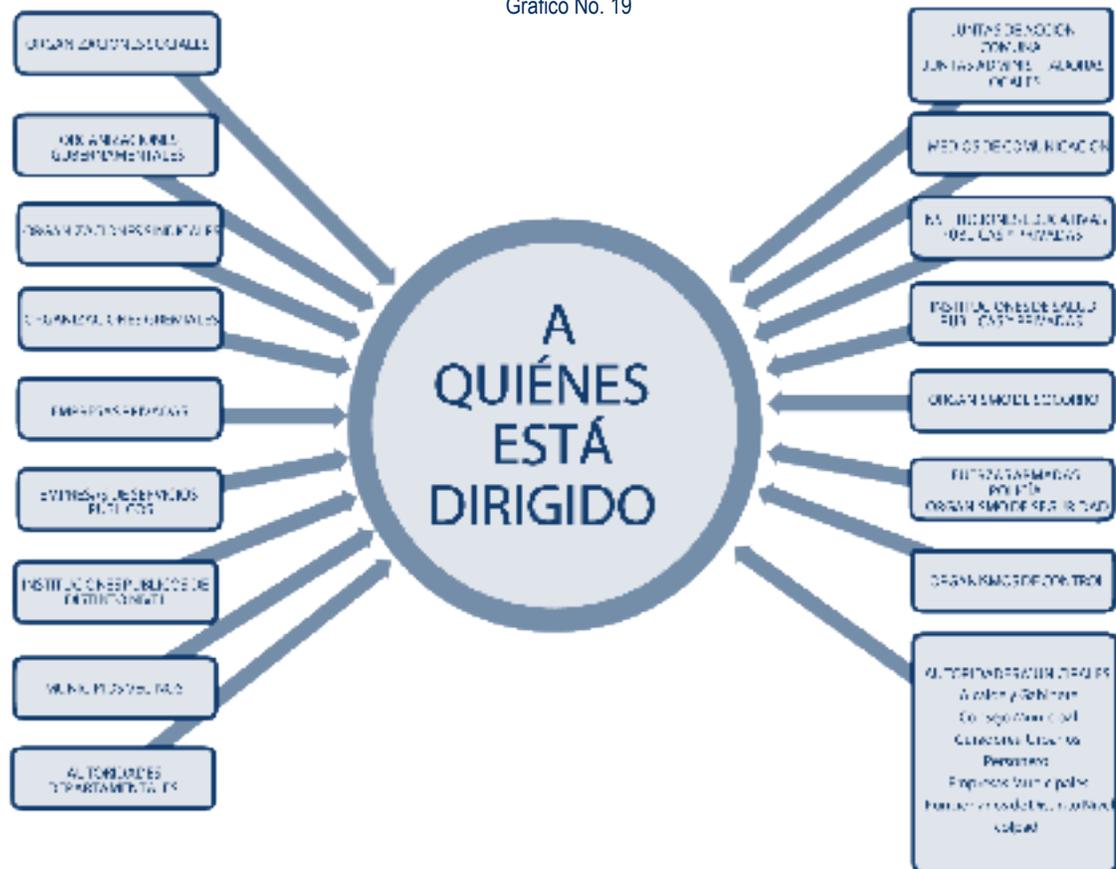
Dependiendo del momento y de su campo de acción, cada uno de estos actores institucionales y sociales deberá asumir un papel específico, una responsabilidad y un protagonismo mayor o menor: así por ejemplo, las instituciones encargadas de la planificación y ejecución del desarrollo, incluyendo las entidades financieras públicas y privadas, nacionales e internacionales, asumen su papel principal en el momento de garantizar que cualquier obra o proyecto contenga como parte de sí los criterios y medidas necesarias de prevención y de mitigación, no sólo para evitar que genere nuevos riesgos o que incremente los ya existentes, sino específicamente para garantizar que contribuya a fortalecer la seguridad humana y territorial. En esta etapa del proceso de desarrollo actores como los organismos de socorro o las autoridades militares y de policía **no desaparecen**, pero tampoco cumplen un papel protagónico.

En cambio, si se llega a presentar una emergencia o un desastre, éstos actores deben asumir una posición de liderazgo mientras se retorna a la normalidad, lo cual no quiere decir que los organismos de desarrollo dejen de actuar, sino que su función queda supeditada a los requerimientos de la emergencia y se debe centrar en garantizar que la gestión del riesgo también esté presente en el proceso de reconstrucción.

Otro ejemplo: los Cuerpos de Bomberos son organismos de socorro que asumen su mayor responsabilidad al momento de responder a una emergencia o a un desastre, pero que, en tiempos “normales”, también cumplen funciones de prevención,

¹²⁹ Forma parte del proceso de elaboración del Plan de Gestión del Riesgo para el municipio de Armenia (Colombia), al cual pertenecen también las gráficas sobre amenazas concatenadas.

Gráfico No. 19



entre las cuales, en muchos países, está la de certificar que un establecimiento abierto al público ofrece condiciones seguras para sus clientes y usuarios. Éste es un requisito necesario para la obtención de la respectiva licencia de funcionamiento.

Los institutos de investigación científica, como los institutos de estudios geológicos y meteorológicos, no se consideran organismos de socorro y sus funciones principales se llevan a cabo en momentos de "normalidad", pero cumplen un importante papel en situaciones de emergencia desatadas por un terremoto o por el paso de un huracán, identificando las características del fenómeno desencadenante, sus posibles efectos y la duración y el alcance de los mismos, recomendando lugares seguros para evacuación y reubicación, etc.

PRIORIDAD 3 DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO: DESARROLLAR UNA MAYOR COMPRENSIÓN Y CONCIENTIZACIÓN: Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.

Una de las funciones del **PLAN DE GESTIÓN DEL RIESGO** (que incluye al **PLAN DE EMERGENCIAS** pero que no se limita a él), es establecer de manera clara la función y la responsabilidad que, en cada momento y circunstancia, debe asumir cada actor.

En el capítulo de este libro dedicado a la **comunicación** vamos a analizar por qué cualquier desastre se puede explicar como expresión de múltiples problemas de incomunicación, en primer lugar entre la naturaleza y la comunidad, pero también entre los distintos actores sociales presentes en un territorio determinado.

O sea que la responsabilidad de cada uno de esos actores en materia de gestión del riesgo y desarrollo sostenible no se puede asumir exclusivamente *de puertas para adentro*, sino que incluye la obligación y la necesidad de establecer lazos de comunicación permanente con los demás actores, como una estrategia para la construcción participativa de la seguridad territorial.

El plan de gestión del riesgo, ya sea de cubrimiento nacional, regional, local, escolar, empresarial o familiar, debe identificar qué responsabilidades y tareas debe asumir cada actor, y cuáles de ellas deben realizarse necesariamente en coordinación con los demás.

En la medida en que el plan se elabore de manera participativa, en esa medida cada actor *descubrirá* su propio papel en el mismo, lo cual facilitará que se apropie de la correspondiente responsabilidad.



- 6) **Identificar los recursos disponibles y los que se deben conseguir:** El **PLAN DE GESTIÓN DEL RIESGO** debe incluir también la identificación de los recursos de todo tipo con que se debe contar para alcanzar los objetivos que se propone, lo cual incluye las **capacidades que existen en las instituciones y en la comunidad** (personas capacitadas, legislación adecuada, recursos económicos y físicos, tecnología disponible, equipos, etc.) y los **recursos que es necesario conseguir o gestionar** (mayor capacitación, nuevas normas, más recursos económicos y físicos, modernización tecnológica, mejor dotación de equipos, etc.).

El Plan deberá establecer estrategias para gestionar esos recursos en el ámbito local, nacional o internacional. El capítulo 18 de este libro explora algunas de las puertas que se pueden tocar

- 7) **Elaborar cronogramas y planes específicos de acción:** Todo lo anterior se concreta en planes específicos de acción, que establecen los objetivos que debe alcanzar

cada actor dentro del plan general y las estrategias y tareas a través de las cuales lo puede lograr. Así mismo se deben establecer cronogramas para determinar en qué momento se debe ejecutar cada tarea o actividad.

- 8) **Establecer sistemas de monitoreo y evaluación:** El Plan deberá establecer también de qué manera se le va a otorgar seguimiento permanente a su ejecución, a fin de que se puedan identificar de manera oportuna las necesidades de ajustes y, sobre todo, que se pueda determinar que, más allá de que se estén cumpliendo o no las metas puntuales y los cronogramas previstos, el proceso esté contribuyendo a una mayor sostenibilidad o seguridad humana y territorial. (Es posible que de manera formal se estén llevando a cabo todas las actividades previstas en el cronograma, pero que sus resultados no coincidan con lo esperado cualitativamente del Plan).

Así mismo, se deberán establecer estrategias e indicadores para evaluar los resultados del Plan en términos, como se indicó atrás, de su verdadero aporte a la seguridad.