

El desarrollo es un modelo generador de condiciones de riesgo de desastres

Santiago Vélez Toro

Estudiante de la Especialización en Prevención, Atención y Reducción de desastres, Universidad Católica de Manizales; a la espera del título de Magíster en Desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Politólogo con énfasis en Participación Política de la Pontificia Universidad Javeriana.

Aprobado:

10 de abril de 2020

Recibido:

31 de octubre de 2019

DOI:

<http://dx.doi.org/10.18566/rfts.v34n34.a05>

Resumen

El riesgo de desastres es una construcción social que resulta de la interacción entre prácticas sociales, económicas y culturales en un espacio geográfico. Desde esta óptica, el desarrollo es un modelo generador de condiciones de riesgo y es, a su vez, un modelo que reproduce condiciones de vulnerabilidad social asociadas a la pobreza. A partir de la relación desarrollo – pobreza/vulnerabilidad, este artículo quiere presentar una reflexión sobre la relación de dependencia de la gestión del riesgo de desastres con el desarrollo, haciendo hincapié en la contradicción que emerge cuando sus prácticas buscan, al mismo tiempo, reducir la pobreza y el riesgo.

Palabras clave

Desarrollo, Desastres, Gestión del riesgo de desastres, Pobreza, Riesgo, Vulnerabilidad.

Abstract

Disaster risk is a social construction, resulting from the interaction between economic, social, and cultural practices within a geographic space. From this standpoint, development can be defined as a model of risk-condition generation, and, likewise, as a model that reproduces social vulnerability conditions related to poverty. Basing on the development-poverty and development-vulnerability relationships, the intent of this article is to propose a conversation about the risk management dependency of development, emphasizing on the contradiction that emerges when its practices' priorities are torn between reducing poverty and risk at the same time.

Keywords

Development, Disasters, Disaster risk management, Poverty, Risk, Vulnerability.

Mientras existan seres humanos ocupando un territorio, la posibilidad de un desastre siempre estará presente. El desastre no es el resultado espontáneo de la relación entre naturaleza y sociedad, de hecho, es un proceso que se desenvuelve en el tiempo de manera lineal en el que las condiciones de riesgo son el resultado de una construcción social. Según Narváez, Lavell y Pérez (2009) los “procesos sociales que crean las condiciones de riesgo en la sociedad, se relacionan específicamente con la forma de uso, ocupación y transformación del ambiente natural y construido que circunda y sustenta el sistema social” (p. 23). Si bien se puede aceptar que el riesgo es una construcción social, el desastre es el resultado de conjugar en un mismo espacio geográfico, eventos físicos potencialmente dañinos (amenazas) como inundaciones, sismos, avenidas torrenciales, movimientos en masa, entre otros, con la vulnerabilidad entendida en relación a la exposición de la vida y los medios de vida, y determinada por elementos como la pobreza y la desigualdad.

El riesgo es una condición siempre latente, en otras palabras, es una probabilidad. En cambio, el desastre es la materialización de ese riesgo. Mientras que el riesgo está determinado fundamentalmente por la vulnerabilidad, el desastre tiene que ver con la magnitud de la amenaza y el impacto de sus efectos al interactuar con un sistema social vulnerable. Visto desde esta óptica, reducir la vulnerabilidad constituye una de las principales acciones para realizar una adecuada gestión del riesgo de desastres.

La Ley 1523 del año 2012, que establece la política y el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres en su artículo 4, define la vulnerabilidad como:

Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos (p. 10).

La fragilidad multinivel y la predisposición a sufrir pérdidas como resultado de un “evento físico peligroso”, una amenaza, se presentan con mayor frecuencia en las comunidades que tienen ingresos medios y bajos. Si bien, todos los seres humanos están expuestos a factores amenazantes, aquellos más pobres

son más vulnerables al contar con menos capacidades para enfrentar las contingencias y las transformaciones que trae consigo un desastre.

En el periodo comprendido entre el año 2005 y el 2015 “en todos los países, el grado de exposición de las personas ha aumentado con más rapidez de lo que ha disminuido la vulnerabilidad” (ONU, 2015, p. 10). En el numeral 4 del *Marco de Sendai* (2015)¹, también se expresa que en los países en desarrollo, la mortalidad y las pérdidas económicas son desproporcionadamente mayores que en los países desarrollados. Significa entonces que la pobreza, que está relacionada de forma directa con el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de las personas, es determinante en la construcción social del riesgo y en la forma como una amenaza impacta una comunidad. A manera de ejemplo, sirve considerar que de un aproximado de 1.350.000 personas fallecidas en el ámbito global, por motivo de desastres en el periodo 1996-2015, más del 90 % (1.221.490) ocurrieron en países con ingresos medios y bajos (UNISDR y CRED, 2016).

Las cifras sobre las muertes ocasionadas por desastres según el informe *Poverty and Death: Disaster Mortality 1996-2015* (UNISDR y CRED, 2016), reflejan que existe un vínculo estrecho entre la pobreza y los desastres. Y ya que la pobreza es el blanco de acción de las políticas de desarrollo, la creación del riesgo, la convivencia con el riesgo, así como el desastre, son también asuntos de interés del desarrollo.

Entendiendo que el paradigma del desarrollo y el discurso que lo acompaña es dominante, se puede identificar como la gestión del riesgo de desastres, impulsada a escala transnacional por instituciones tan fuertes como la Organización de Naciones Unidas (ONU), a través de instrumentos como el *Marco de Sendai* (2015), se encuentra ligada a la promoción de un entorno físico y social favorable al progreso a través de la línea del desarrollo. Sin embargo, es en el marco de las políticas de desarrollo en las que la pobreza ha adquirido dimensiones nunca vistas por la incapacidad del modelo de

1 El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 es el instrumento guía proveniente de la Organización de Naciones Unidas (ONU), para fomentar acciones tendientes a reducir las condiciones de riesgo de desastres. Es un documento que recoge las experiencias sobre reducción del riesgo y las condensa en cuatro prioridades de acción a ser implementadas por los estados para lograr este fin.

generar una distribución equilibrada de la riqueza: de esta forma se explica que un 15 % de la población mundial posea el 79 % de la riqueza mundial, y que para el 85 % de la población, solo esté disponible un 21 % de la riqueza generada (Salgado, 2012, p. 29).

Si el riesgo es una construcción social, la vulnerabilidad también lo es; de hecho, la pobreza como parte constitutiva de la vulnerabilidad es, dentro del modelo de desarrollo, el producto de un sistema económico de mercado que favorece la generación de riqueza y la concentración de la misma por sobre la distribución equitativa de esta. Según Oxfam Intermom (2015), las 80 personas más ricas del mundo poseían la misma riqueza que la mitad del mundo pobre; esto sugiere que 3.500 millones de personas “comparten la misma riqueza que estas 80 personas enormemente ricas” (p. 4). Tal nivel de concentración de la riqueza no responde a un camino natural y espontáneo de un sistema económico y social es, por el contrario, el resultado de un andamiaje político hegemónico que, en nombre del desarrollo, ha permitido moldear el sistema de mercado en favor de aquellos con más poder; los que en palabras de Wallerstein (2006) representan el espíritu de Davos (p. 185).

El numeral 6 del *Marco de Sendai* 2015, retoma el tema de la pobreza y lo cataloga como un “factor subyacente que aumenta el riesgo de desastres” (p. 10), motivo por el cual, las políticas públicas encaminadas a reducir la pobreza son, por sí mismas, las que contribuyen a reducir el riesgo. Como puede observarse, es posible advertir en los numerales 4 y 6 del *Marco de Sendai* un vínculo epistemológico entre desarrollo (entendido como crecimiento económico a través del modelo industrializador) y gestión del riesgo, en el cual es necesario reconocer que en más de 70 años de políticas de desarrollo los resultados de este se presentan asimétricos y necesitados de una profunda revisión. En otras palabras, gestionar el riesgo a manera de políticas públicas, en un entorno de promoción incesante de políticas de desarrollo, se traduce inevitablemente en un aumento de las condiciones de riesgo como resultado de la apropiación que el ser humano hace de la naturaleza enarbolando la bandera del progreso.

De todo lo expresado hasta este punto, se desprende que la gestión del riesgo ha sido tradicionalmente un proceso que privilegia la continuación de actividades productivas por medio de estrategias de prevención, mitigación, corrección y restauración, debido a que la economía de mercado es una

categoría dominante en todo el andamiaje del discurso del desarrollo. A partir del planteamiento anterior, es posible deducir que el desarrollo, al ser un modelo socioeconómico, anclado a la dinámica productiva y de intercambio de bienes y servicios, encuentra en la naturaleza, entendida como recursos naturales, el combustible para poner en funcionamiento el mecanismo interno de la maquinaria productiva capitalista global, generando así riqueza en forma de capital. No obstante, esa generación de riqueza y racionalidad productiva transforman física y socialmente los territorios donde ocurre, por lo tanto, hay una correlación entre el aumento de las condiciones de riesgo y la transformación territorial que ocurre en función de la dinámica productiva y los ciclos económicos.

Peralta y Velásquez (2017) afirman que “cualquier acción de desarrollo es generadora, en mayor o menor medida, de riesgo. Es decir, riesgo y desarrollo son temas de una misma agenda política” (p. 68). Esta afirmación refuerza el hilo argumentativo que se ha venido desarrollando en estos párrafos, en la medida en que la vulnerabilidad, como parte constitutiva de las condiciones de riesgo, es un factor relacionado con la pobreza y, como tal, es un asunto propio del desarrollo. En otras palabras, para reducir, de manera efectiva, el riesgo de desastres es más que relevante reducir las condiciones de pobreza.

Para reducir la pobreza existen varios caminos, por ejemplo: la pobreza se reduce a través de la generación de empleo, ya sea por medio de un aumento significativo del gasto público, o a través de un impulso a las dinámicas productivas de carácter privado. También se reduce distribuyendo más equitativamente la riqueza generada; pero a la luz de la concentración existente, no parece que sea un camino fácil de transitar. Aún más complejo es el hecho de que para reducir la pobreza hay que generar más riqueza, y la generación de riqueza supone una mayor presión sobre el medio natural, del cual provienen los insumos (materias primas), lo que se traduce en modificaciones al paisaje y al territorio, creando así condiciones de riesgo.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se puede decir que la relación existente entre vulnerabilidad, pobreza, riesgo, desastre, gestión del riesgo de desastres y desarrollo es contradictoria en la medida en que todos son parte de una misma racionalidad. Por un lado, son las dinámicas propias del desarrollo las que producen pobreza, que puede ser entendida como vulnerabilidad, la cual acrecienta el riesgo. Luego, la superación de esas condiciones de

vulnerabilidad/pobreza pasan por la generación de riqueza y nuevos ciclos productivos, lo que se traduce en el surgimiento de condiciones de riesgo como resultado de la apropiación y transformación de los territorios en favor de estas lógicas productivas. Adicionalmente, la gestión del riesgo de desastres es un proceso que busca reducir esas condiciones de riesgo generadas por las prácticas del desarrollo, aunque toda su estructura teórico práctica provenga de instituciones favorables a este paradigma; por tal motivo, no hay problematizaciones acerca del consumo como una causa de los desequilibrios socioambientales que acrecientan las amenazas y la vulnerabilidad.

Cotidianamente, en múltiples escenarios, se menciona trágicamente la deforestación, pero no hay cuestionamientos acerca de qué la motiva; se acepta el calentamiento global por gases de efecto invernadero y, al tiempo, año tras año, el parque automotor global aumenta considerablemente; no obstante -si hay un trimestre en el que las ventas de autos sean menores a las del mismo periodo del año anterior-, esto es sinónimo de una economía frágil.

Ejemplos de prácticas contradictorias existen muchos, razón por la cual la reducción de la vulnerabilidad pasa por generar nuevas formas de relacionamiento entre el ser humano y la naturaleza.

Finalmente, no parece que, en el marco de las políticas de desarrollo, ni en los procesos de gestión del riesgo de desastres, exista una reflexión de carácter epistemológico por los movimientos, idas y venidas que configuran las condiciones de riesgo del presente, con lo cual bajo esta perspectiva, los riesgos así como los desastres, tienden a aumentar en el futuro inmediato.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (2012, 24 de abril). Ley 1523. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48.411.
- Narvárez, L., Lavell, A. y Pérez, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos*. Secretaría General de la Comunidad Andina.
- ONU. (2015). Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 - 2030. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterrri.pdf

Oxfam Intermom (2015). *Riqueza, tenerlo todo y querer más*. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf.

Peralta, Henry y Velásquez, Amparo. (2017). *Resiliencia. La clave del nuevo liderazgo del siglo XXI*. Gráficas Santa María S.A.

Salgado, Edgar. (2012). *Economía solidaria para un mundo en globalización*. Universidad La Gran Colombia.

UNISDR y Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). (2016). *Poverty and Death: Disaster Mortality 1996-2015*. https://www.unisdr.org/files/50589_creddisas-termortalityallfinalpdf.pdf.

Wallerstein, Immanuel. (2006). *La decadencia del poder estadounidense*. Le Monde diplomatique.