

LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS A DESASTRES Y EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

Heberto Romeo Priego Álvarez¹

Juan Antonio Córdova Hernández²

RESUMEN

La gestión del riesgo de desastre es un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o 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. Cuando el problema (desastre) rebasa la capacidad de respuesta socio-organizacional local, la acción humanitaria que proviene del exterior puede tener una orientación humanitarista versus humanitarianista.

En este se ensayo se contrastan ambas perspectivas, abogándose por el empleo de la humanitarianista, cuyo eje central se basa en el respeto de los derechos de los ciudadanos afectados, en la búsqueda de la corresponsabilidad y en el involucramiento social para la solución de los problemas.

Finalmente se concluye que la acción humanitaria bajo la perspectiva humanitarianista adquiere una nueva significación humana que trasciende a la ayuda inmediata y la vincula estrechamente con el desarrollo y la gestión social en la búsqueda de la sostenibilidad en el tiempo. La gestión de la acción humanitaria no es tan solo la conducción racional de las actividades y/o coordinación los esfuerzos de apoyo humanitario, sino que se traduce en la acción y el efecto de dicha ayuda.

Palabras Claves: Gestión integral de riesgos. Desastres. Acción Humanitaria.

Introducción

Un desastre es definido como la interrupción seria del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o

¹ División Académica de Ciencias de la Salud. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

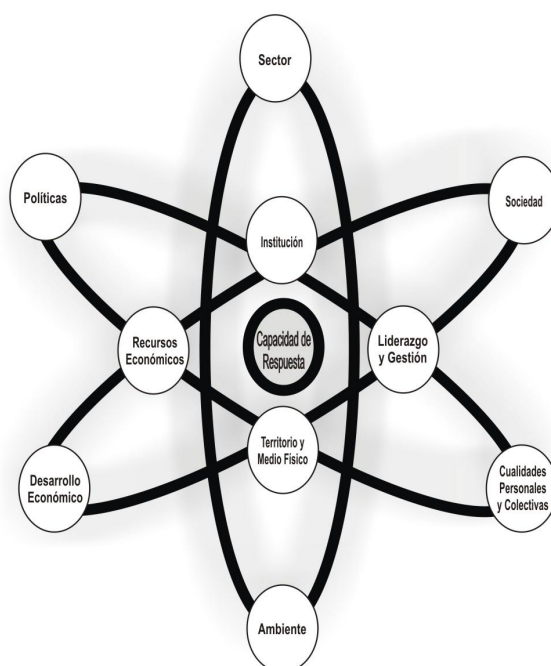
² División Académica de Ciencias de la Salud. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

ambientales; que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos. 1

Un desastre comprende un contexto y proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación e impacto de un fenómeno físico de origen natural, socio-natural o antropogénico que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población y debilidad, fragilidad o falta de resiliencia en su estructura productiva e infraestructura, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad afectada, las cuales no pueden ser enfrentadas o resueltas de manera autónoma utilizando los recursos disponibles por esta unidad social. Estas alteraciones están representadas de forma diversa y diferenciada, entre otras cosas, por la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes, producción y formas productivas de la colectividad y de los individuos, así como daños severos en el ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender a los afectados y reestablecer umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida. 2

La capacidad de respuesta socio-organizacional es la combinación de todas las fortalezas y recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que puedan reducir el nivel de riesgo o los efectos de un evento o desastre. El concepto de concepto de incapacidad puede incluir medios físicos, institucionales, sociales o económicos así como cualidades personales o colectivas tales como liderazgo y gestión (Fig. 1). De ahí que la capacidad de

Fig. 1. Factores determinantes de la capacidad de respuesta socio-organizacional ante riesgos de desastres



respuesta ante los desastres pueda también ser descrita como aptitud para solventar problemas. 3

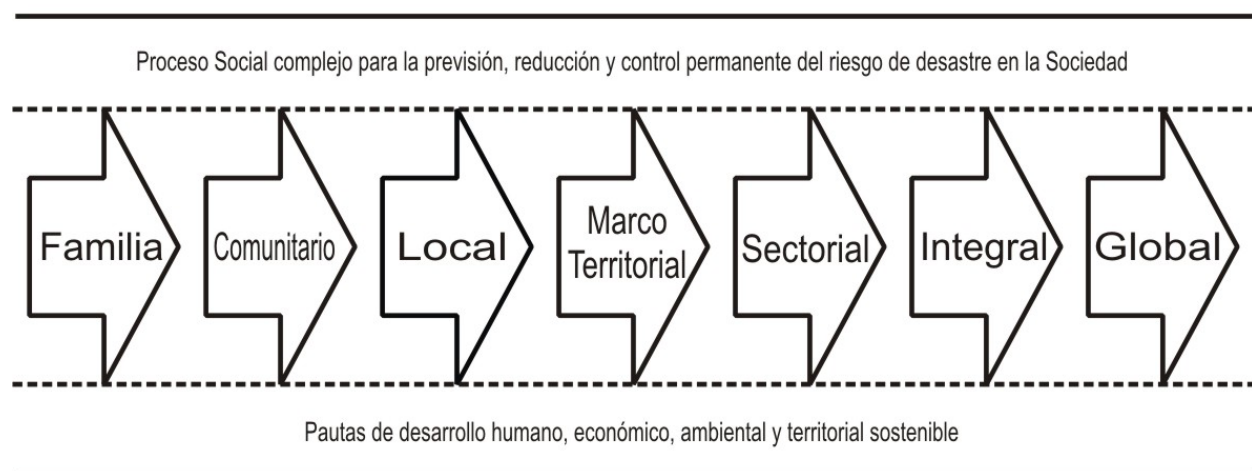
Gestión de Riesgo y el enfoque basado en derechos en la acción humanitaria

La *Gestión del Riesgo de Desastre* implica un conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades, a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes. 4

La gestión del riesgo de desastre es “un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenibles. Admite en principio, distintos niveles de coordinación e intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar” (Fig. 2).

Como una opción Integral la *Gestión del Riesgo* tiene como escenario principal de acción el ámbito local, y cuenta con los niveles regional y nacional como instancias de apoyo. Teniendo como responsabilidades el cuidado de la vida y los bienes de las personas, así como la preservación del medio ambiente.5

Fig. 2. Niveles de Coordinación e Intervención en la Gestión del Riesgo de Desastres



Como acción y efecto de administrar, la gestión del riesgo de desastre involucra un conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por

sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes.

Tal y como señala Allan Lavell (1997) el riesgo es un *proceso latente*, mientras que el desastre es el *producto dañino*, que sin duda denota la baja capacidad de respuesta de una sociedad ante una amenaza que la hace más vulnerable.⁶ Un desastre requiere de ayuda externa, cuando la comunidad no puede por sí misma hacer frente ante los fenómenos adversos. Es en estos momentos que la acción humanitaria se hace presente a través de sus actores.

Se ha definido históricamente la acción humanitaria sobre la base de una serie de principios, éticos y operativos, entre los que destacan los de humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia y universalidad. Son principios enunciados en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja; en el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y las organizaciones no gubernamentales (1994); en la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera (1998), y, varios de ellos, en los estatutos de la gran mayoría de las organizaciones humanitarias.⁷

La acción humanitaria es un conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales.⁸ Estas acciones de ayuda pueden ser proporcionadas por actores nacionales o internacionales. En este segundo caso tiene un carácter subsidiario respecto a la responsabilidad del Estado soberano de asistencia a su propia población, y en principio se realiza con su visto bueno y a petición suya, si bien en los años 90's del siglo pasado se abrió la puerta a obviar excepcionalmente estos requisitos.

Resulta difícil dar una definición precisa de la acción humanitaria. No existe un consenso claro entre los autores y organizaciones sobre su significado y alcance, lo cual tiene que ver con su complejidad y con la multiplicidad de contextos, actividades, actores y objetivos implicados. A esto se añade un uso coloquial con frecuencia excesivamente amplio e impreciso.

El concepto de *acción humanitaria* es muchas veces utilizado indistintamente que el de *ayuda humanitaria*, y éste que el de *ayuda de emergencia* o, incluso, al de *socorro humanitario*. Sin embargo, con las reservas que impone la diversidad de enfoques existentes, de la bibliografía especializada parecen desprenderse en general algunos rasgos diferenciadores.

El concepto de *socorro* (equivalente al inglés *relief*) consiste meramente en una ayuda para auxiliar a quien sufre un desastre u otra situación de peligro. Sin embargo, es un acto que no está guiado necesariamente por los principios éticos y operativos característicos de la acción humanitaria (humanidad, neutralidad, etc.). En efecto, podría tratarse de una ayuda partidista, como la asistencia proporcionada por los sanitarios de un ejército exclusivamente a los de su bando. En la bibliografía en castellano parece haber quedado en desuso a favor de otro concepto más habitual, el de ayuda de emergencia.

La *ayuda de emergencia* consiste en la ayuda proporcionada con un carácter de urgencia a las víctimas de desastres desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados (ver conflictos civiles), ayuda consistente en la provisión gratuita de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata (agua, alimentos, abrigo, medicamentos y atenciones sanitarias). Este tipo de intervención suele tener un marco temporal muy limitado, normalmente de hasta 6 o, como máximo, 12 meses.

La *ayuda humanitaria*, tal y como la definen varias agencias, abarca un campo algo más amplio: incluye no sólo la citada *ayuda de emergencia*, sino también la ayuda en forma de *operaciones prolongadas para __refugiados y desplazados internos*. Estas operaciones, como las iniciadas por el programa mundial de alimentos (PMA) en 1989, comienzan tras haberse realizado ayuda de emergencia durante 12 meses, con objeto de proporcionar asistencia a dichos grupos, quienes a veces la precisan durante un largo tiempo hasta que se resuelvan las causas que motivaron su huida.⁹ Además, aunque no siempre es así en la práctica, muchas organizaciones asumen como objetivo que dichas intervenciones no se limiten a garantizar la subsistencia inmediata, sino que contribuyan a frenar la descomposición del tejido económico y social, y a sentar las bases para la rehabilitación y el desarrollo futuros. Con tal propósito suelen incluir algunas actividades orientadas a la rehabilitación post-desastre a corto plazo, así como a la preparación ante posibles desastres.

La *acción humanitaria* encierra un contenido más amplio que el de la ayuda humanitaria. Incluye no sólo la provisión de bienes y servicios básicos para la subsistencia, sino también,

sobre todo en contextos de conflicto, la *protección* de las víctimas y de sus derechos fundamentales mediante labores como la defensa de los derechos humanos (*advocacy*), el testimonio, la denuncia, la presión política (*lobby*) y el acompañamiento.

Es importante subrayar que la ayuda y la acción humanitarias se caracterizan no sólo por unos determinados actividades y objetivos, sino también por una serie de principios éticos y operativos que tradicionalmente les han sido inherentes, entre los que destacan la humanidad, la imparcialidad, la neutralidad y la independencia. Tales principios implican que son las necesidades de las personas las que deben regir la acción humanitaria, no los Estados con sus intereses políticos o económicos, lo cual las ha diferenciado de la cooperación para el desarrollo, habitualmente mucho más sujeta a diferentes criterios de condicionalidad. Ahora bien, algunos cambios habidos en la post-Guerra Fría, como el auge de los conflictos civiles o la militarización creciente de la ayuda, han supuesto un serio desafío a la pervivencia de tales principios humanitarios, que han entrado en crisis.

Humanitarismo versus Humanitarianismo en la acción humanitaria

La naturaleza y la actuación de la respuesta humanitaria ante las situaciones de desastres presentan dos variantes que contrastan en su labor: Humanitarismo versus Humanitarianismo,¹⁰ que condicionan la gestión del riesgo de desastres en un sentido amplio, dado que la ayuda humanitaria se enfoca tanto en aspectos de prevención (pre-desastre), como de mitigación (trans-desastre) y en la recuperación de los daños (post-desastre).

Para comprender mejor la actual respuesta que brinda la acción humanitaria es necesario comprender la visión del humanitarianismo basado en los derechos ciudadanos (Cuadro 1).

El **Humanitarismo** parte de la concepción humanista tradicional de prestación de ayuda a los necesitados. Bajo una visión caritativa y paternalista de la prestación otorga el socorro inmediato y la ayuda que considera prioritaria a las víctimas de los desastres, conceptualizando a las personas como objetos sin esperanza que inspiran compasión. Atiende por tanto las manifestaciones sintomáticas del desastre pero lo desvincula de un mecanismo complejo multicausal, por lo que no atiende sus consecuencias posteriores, ni evita situaciones futuras.

El **Humanitarianismo** es un cambio conceptual y dinámico, que basa su actuación en la defensa y garantía de los derechos de las personas afectadas, proporciona por tanto el apoyo

requerido para que los ciudadanos hagan frente a las condiciones negativas y adversas que requieran de inmediata y mediata atención. Los individuos afectados por los desastres son vistos como sujetos demandantes de atención en la que se procura la corresponsabilidad. La acción humanitaria en tales casos no solo proporciona la asistencia para sobrevivir con dignidad, sino que también proporciona protección (seguridad a los afectados) incidiendo en los riesgos de desastre al construir en la gestión local mediante la abogacía y el cabildeo, a la par que evidencia la diferenciación cultural que suele hacerse de la atención humanitaria entre géneros y segmentos poblacionales. Al respecto es conveniente señalar que en determinados contextos socioculturales las mujeres no son escuchadas y su involucramiento en la búsqueda de respuestas ante los desastres es relegada.

Cuadro 1. Humanitarismo versus Humanitarianismo en la acción humanitaria ante situaciones de desastres

VARIABLE DE ANÁLISIS / VARIANTE	HUMANITARISMO	HUMANITARIANISMO
Sujetos de atención	Víctimas pasivos (objeto de necesidades)	Ciudadanos afectados con protagonismo activo (portador de derechos exigibles)
Enfoque	Caridad pública (compasión humana)	Responsabilidad pública (política, moral y legal)
Actuación del facultativo humanitario	Paternalista e impositiva (gubernamental o del organismo no gubernamental)	Obligación, deber y búsqueda de la corresponsabilidad social: participación y empoderamiento de la población (<i>empowerment</i> y <i>couching</i> poblacional para la prevención, preparación y mitigación de los desastres).
Perspectiva	A corto plazo. Se atienden solo los síntomas y sus metas son inmediatas (etapa de emergencia). No participa en etapas posteriores a la contingencia.	A largo plazo. No se centra sólo en el problema sino que analiza conjuntamente las causas y procura su solución, y en la medida de lo posible su repetición (reducción del riesgo de desastres: RRD). Abogacía o cabildeo a favor de las personas afectadas (<i>Advocacy</i>).

Ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo	<p style="text-align: center;"><i>Continuum humanitario</i></p> <p>Vinculación secuencial de la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo. Cada uno de estos ámbitos son espacios diferentes de un proceso lineal que responde a objetivos y lógicas de intervención, con actores, procedimientos, mecanismos y plazos distintos.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Contiguuum humanitario</i></p> <p>Estrategia integral con objetivos compartidos, efectuando combinación de soluciones de necesidades inmediatas y las de desarrollo futuro. Hay observancia de los principios humanitarios, de enfoque de género, rendición de cuentas (accountability) y se construye sobre organizaciones locales.</p>
--	--	--

Fuente: Priego-Álvarez H. y Córdova-Hernández J.A. La Gestión Integral del Riesgo de Desastres y el enfoque basados en derechos en la acción humanitaria. *Horizonte Sanitario*. 2009;Vol.8(2):40-44

Habrà de tenerse en cuenta que la recuperación ante los desastres es más rápida cuando se construye sobre organizaciones locales y que la capacidad de resiliencia* depende de la inserción social mediata. Sin duda, la rendición de cuentas debe darse tanto a los patrocinadores de la ayuda humanitaria como a los sujetos beneficiados por la misma.

Por lo que se requiere de un *contiguuum* humanitario, es decir “el estar contigo” para que en un acompañamiento inicial de los individuos afectados por un desastre bajo la visión de un liderazgo transformador (*couching*) se procure el facultamiento (empoderamiento social) haciéndoles actores protagónicos y proactivos del mejoramiento de su entorno social, económico y ambiental futuro. De esta forma los desastres ya no son vistos como trabas irremediables en el desarrollo, sino como detonadores de cambios que conducen a mejoras sociales.

La gestión de los riesgos de desastres y el enfoque basado en derechos en la acción humanitaria (Humanitarianismo), proveen un marco conceptual de elementos, que al ser considerados de manera integral, posibilitan la minimización de la vulnerabilidad y riesgos de desastres en una sociedad para evitar (prevenir) o limitar (preparar y mitigar) los impactos adversos de peligros dentro de un contexto amplio de desarrollo sustentable, y en la que institucionalización de la respuesta (prevención y predicción de los desastres), son vistos de manera holística haciéndoles manejables en aras de garantizar la seguridad humana.

* **Resiliencia:** Es la capacidad humana para hacer frente a las adversidades de la vida, superarlas y salir de ellas fortalecido o incluso transformado

CONCLUSIONES

La acción humanitaria bajo la perspectiva humanitarista adquiere una nueva significación humana que trasciende a la ayuda inmediata y la vincula estrechamente con el desarrollo y la gestión social en la búsqueda de la sostenibilidad en el tiempo.

La gestión de la acción humanitaria no es tan solo la conducción racional de las actividades y/o coordinación los esfuerzos de apoyo humanitario, sino que se traduce en la acción y el efecto de dicha ayuda.

La gestión integral de riesgos de desastres considera las amenazas latentes del entorno así como a la capacidad de respuesta local para afrontarlas; por consiguiente, toda acción de apoyo humanitario prestado en la óptica humanitarista tiene como base el respeto de los derechos de los ciudadanos afectados y la búsqueda de la corresponsabilidad e involucramiento social en la solución de la problemática.

REFERENCIAS.

1. *ONU/EIR*. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIR). Terminología. Disponible en: <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm> Consultada el 20 de junio de 2009.
2. **Noji. K.E** (2000). Impacto de los desastres en la salud pública. Colombia: Organización Panamericana de Salud 461pp. Disponible en <http://www.paho.org/spanish/ped/impacto.htm>
3. *CEPRENAC-PNUD* (2003). *La gestión Local del Riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y a la práctica*. Programa Regional para la Gestión del riesgo en América Central. Guatemala.
4. *UNISDR* (2009). Terminología sobre gestión del riesgo. Disponible en: <http://www.unisdr.org/eng/terminology/UNISDR-Terminology-Spanish.pdf> Consultada el 20 de junio de 2009.
5. *Ayuda en Acción* (2008). Experiencias compartidas. Ayuda en acción no. 3. Gestión de Riesgo de Desastres. Disponible en: www.ayudaenaccion.org
6. **Lavell A.** (1997) Viviendo el riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina. La Red (Red de Estudios Sociales en Prevención de

Desastres en América Latina. CENAPRED - América Central. Disponible en:
<http://www.desenredando.org>

7. **Abrikesta Joana** (2009). Acción Humanitaria: Principios. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo (hegoa), España. Disponible en:
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/4> Consultado el 12 de julio de 2010.
8. **Bouchet-Saulnier, F.** (1998), *Dictionnaire pratique de droit humanitaire*, Découverte, París.
9. **Borton, J., N. Nicholds, Ch. Benson y S. Dhiri** (1994), *NGOs and Relief Operations: Trends and Policy Implications*, ESCOR Research Study R47774, ODI, Londres.
10. **UJAT. Material de Estudios** (2009). *Diplomado sobre acción humanitaria con enfoque de derechos para situaciones de desastre*. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Villahermosa, México.