

CONTEXTO Y CONCEPTOS RELEVANTES EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO 2021 – 2025 DE COSTA RICA

Carlos Picado R.¹

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), San José, Costa Rica
cpicado@cne.go.cr

RESUMEN

En el mes de enero de año 2021 entró a regir el Plan Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR) de Costa Rica que corresponde al Quinquenio 2021-2025. Este es el segundo plan quinquenal de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Costa Rica, que fue aprobada en el año 2015 con un horizonte a 15 años, similar al Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y los Objetivos del Desarrollo, del 2015 al 2030.

El propósito de este artículo es presentar, de manera concisa, aquellos aspectos del nuevo plan que constituyen una actualización de conceptos y orientaciones acerca del vínculo inequívoco de la gestión del riesgo con la agenda de desarrollo y por ello la pertinencia de seguir abordando la gestión del riesgo como un tema de política pública inherente a la planificación y las prácticas del desarrollo.

Palabras claves: Gestión del riesgo, Plan Nacional, SNGR.

ABSTRACT

In January 2021, the National Risk Management Plan (PNGR) of Costa Rica came into force, which corresponds to the 2021 - 2025 five-year period. This is the second five-year plan of the National Risk Management Policy of Costa Rica that It was approved in 2015 with a 15-year horizon, similar to the Sendai Framework for Action for Disaster Risk Reduction and the Development Goals, from 2015 to 2030.

The purpose of this article is to present, in a concise manner, those aspects of the new plan that constitute an update of concepts and orientations about the unequivocal link of risk management with

the development agenda and therefore the relevance of continuing to address risk management as a public policy issue inherent in development planning and practices.

Key Words: Risk management; National Plan; SNGR.

RIESGO DE DESASTRES EN EL CONTEXTO ACTUAL

El proceso de consulta para la actualización del PNGR para el periodo 2021-2025 se desarrolla en un contexto nacional y global complejo, relacionado con la pandemia del SARS-CoV-2, o conocido como COVID-19 y que constituye para muchos países, incluido Costa Rica, una emergencia socio sanitaria.

Este acontecimiento, presente por meses, crea un ambiente de total incertidumbre que no se limita a las posibles causas y consecuencias directas de la enfermedad, sino que se extiende al ámbito de las relaciones sociales y la actividad económica.

Entre las medidas destinadas a la contención de la enfermedad, se dispusieron aquellas que tienen el propósito de minimizar la propagación del virus y aplanar la curva ascendente de contagio. Esto implicó la adopción de medidas de distanciamiento físico, que tuvieron un fuerte impacto en la actividad económica: los espacios de interacción masiva fueron restringidos y con ello se vieron disminuidos los servicios, la producción, el comercio; en pocos días posteriores a que la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia, se tuvo la certeza de encaminarnos a una recesión económica de dimensión global, que luego claramente se estableció, tanto más severa que la ocurrida casi un siglo atrás.

¹ Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), San José, Costa Rica.

La relevancia de este acontecimiento, como contexto coyuntural de la actualización de un instrumento de planificación estratégico referente al riesgo de desastres, es que obligó a una "relectura" de ciertos conceptos y a la recuperación de terminología "originaria" de la gestión del riesgo. De manera concisa, por las limitaciones de este documento, nos vamos a referir a tres conceptos clave, que bien podrían desagregarse de manera más amplia:

EL RIESGO COMO RESULTADO DE LA INCERTIDUMBRE

El concepto de riesgo como categoría científica supone una condición futura, una noción respecto de los hechos que pueden o que van a ocurrir. No se trata de hechos cualquiera sino de aquellos que expresan un potencial de daño, pérdida, o al menos de posibilidad de cambiar el curso previsto de las metas, objetivos o del bienestar que se esperaba alcanzar, implicado una variación o fracaso de las expectativas que tenemos.

El riesgo, bien se dice, es producto de la incertidumbre, porque supone afirmar hechos que no han ocurrido y que, al materializarse, probablemente se manifiesten diferentes a los esperado (Beriaín: 1996). La incertidumbre dejaría de ser solo por dos motivos: porque se cuenta con toda la información necesaria para saber lo que va a pasar y se pueden sin duda alguna adelantar o predecir los acontecimientos, o porque el hecho probable o imprevisto ocurre, es decir, se materializa, entonces ya no hay incertidumbre respecto de lo que podía ocurrir, lo que hace presumir que el riesgo desaparece.

En tal circunstancia de hechos consumados, lo que puede seguir siendo riesgo es aquello que en proyección futura puede llegar a ocurrir como un hecho nuevo que repite las mismas causas, o como producto de causas distintas y supuestas, por las cuales se vuelve a suponer lo que va a ocurrir, pero al fin de cuentas no se sabe a ciencia cierta cómo se va a manifestar.

Este elemento de la incertidumbre es un asunto perenne en la ciencia, cada nuevo hecho que se aprende abre caminos a nuevas dudas y a la necesidad de entender más o de mejor manera los hechos. En el contexto actual, se cierne mucha expectativa respecto al rol de la ciencia, a la capacidad de predicción y el resultado final de lo que estamos viviendo.

La pandemia que manifiesta como un hecho lento y prolongado, ciertamente, hace repensar el riesgo como un asunto cotidiano, latente y presente; las respuestas que no se tienen en torno a lo que ocurre, a lo que va a ocurrir de un fenómeno que se conoce poco, se manifiesta socialmente como un estado de ansiedad, duda, miedo y como un hecho que genera cuestionamiento a la ciencia y a la toma de decisiones; la ausencia de respuestas claras abre espacio a la especulación, a la sospecha y las creencias y esto durará hasta que no haya información suficiente o un desenlace.

Dejemos por ahora sentado el hecho de que esta coyuntura, con la pandemia de por medio, nos recordó la incertidumbre como motivo axiológico de la gestión de riesgo.

La dimensión multicausal y compleja del riesgo de desastres

En segundo tema a rescatar del momento actual es el reconocimiento del riesgo como un fenómeno multicausal que responde a diversidad de factores que amenazan la vida tal y como la conocemos.

Ello implica observar la necesidad de evitar la sobreposición de ciertos temas que tienden a sesgar la percepción acerca de las causas reales del riesgo de desastres y los factores que nos amenazan, así como del sentido de urgencia con que deben ser abordados. Un ejemplo de ello es el cambio climático que desde la perspectiva de la gestión de riesgo a desastres es un factor de amenaza más que en apariencia está incidiendo en el comportamiento de eventos del clima que ya existen.

El cambio climático como fenómeno de largo plazo altera, por ejemplo, el comportamiento de eventos de la dinámica hidrometeorológica o de la variabilidad climática provocando cambios en intensidad y frecuencia con que ocurren, pero estos son eventos no son nuevos, los teníamos en nuestro territorio previo a la confirmación del cambio climático.

La gravedad de los desastres asociados al clima no solo obedece solo a la intensidad o frecuencia de estos fenómenos, sino también a las condiciones de vulnerabilidad presentes en el entorno territorial que es similar para todo tipo de amenaza que existe en el territorio. En Costa Rica los eventos hidrometeorológicos son los más frecuentes, pero un sismo será el evento de

desastre más intenso que podamos tener; ello sin obviar que contamos con otras amenazas que igual forman parte de la realidad “natural” que tenemos.

En un evento de desastre, una amenaza puede constituir un disparador pero tiene un efecto concatenado hacia múltiples amenazas en escenario complejo: por ejemplo, los sismos desestabilizan suelos y las lluvias posteriores provocan que los suelos se deslicen, las erupciones volcánicas se asocian con el viento para dispersar las cenizas y la lluvia ácida, con la lluvia sobrevienen los generar deslizamientos, el asolvamiento de los cauces de río, las avalanchas de lodo, el daño en los suelos y la vegetación y se potencian las inundaciones.

A lo anterior debe sumarse que los factores que condicionan la vulnerabilidad tienen iguales implicaciones para cualquier fenómeno natural que ocurra y no es exclusiva para la respuesta a la dinámica del clima.

Es importante afirmar que el tema del clima es un asunto relevante. Por ejemplo, el Informe sobre Riesgo del Foro Económico Mundial que analiza la relevancia de los riesgos a partir de la percepción de grandes empresas transnacionales, en los últimos años viene manifestando que son los eventos de clima los principales generadores de riesgo a la economía global, justamente por la gran incertidumbre que su comportamiento genera y por la sumatoria de pérdidas que se pueden comprobar. (Foro Económico Mundial: 2020).

Otro ejemplo, muy inmediato es la pandemia; en cosa de semanas, al inicio del año 2020, apareció la pandemia como un fenómeno global y nos hizo recordar las reiteradas advertencias de la Organización Mundial de la Salud sobre de la posibilidad de repetir un evento sanitario de dimensiones similares a otros que humanidad ha enfrentado.

En los libros clásicos que dieron origen a la demografía, ya hace tiempo se señalaba que las guerras y las pestes constituyen mecanismos “naturales” de regulación de la densidad de la población, evidentemente aludiendo al enorme impacto social que pueden causar una enfermedad con comportamiento pandémico. Por ello, ahora surge la preocupación respecto a cómo mejorar la capacidad de respuesta frente a eventos de origen

biológico y es otro tema que coyunturalmente se vuelve relevante.

El hecho a recalcar acá es que ciertamente hoy temas como el cambio climático y las pandemias se afirman en el imaginario colectivo como parte de esos “nuevos riesgos” que se anunciaban para la humanidad, pero la dimensión del riesgo que enfrenta la humanidad y un país con un territorio pequeño como el nuestro es más amplia que eso. Los nuevos riesgos que en realidad son nuevas amenazas, o nuevas manifestaciones de amenazas existentes, no surgen de la noche a la mañana, tienen una raíz histórica siempre asociada a la racionalidad económica que da forma a la apropiación del planeta, con la misma lógica que se explica y define el riesgo o las amenazas ya conocidas.

De tal modo, el riesgo es una condición dinámica dependiente de múltiples factores amenazantes, no solo el clima ni de un virus en particular. Si ahora somos capaces de reconocer al clima y las enfermedades como factores de amenaza, no es correcto sobre posicionarlos como causa exclusiva del riesgo que tenemos; correcto es afirmar por una parte la multiplicidad de factores amenazantes, sean estos naturales o creados por el ser humano, y por otra, la condición propia e históricamente construida del sistema social que nos hace vulnerables ante estos fenómenos, de tal modo que la condición de riesgo presente no es más que la consecuencia lógica de esa multiplicidad de factores, conocidos o en apariencia invisibles que determina sus características en cada entorno espacial y temporal.

En el contexto de la pandemia, tanto en lo académico, como en la institucionalidad, surgió el cuestionamiento respecto a cómo enfrentar una situación de desastre en medio de la pandemia, bajo el razonamiento obvio de que la pandemia ha restado capacidad de respuesta ante otros eventos. En un contexto como el nuestro, de múltiples amenazas presentes en el territorio, debería ser un hecho casi natural reconocer que las amenazas pueden tener una manifestación superpuesta, compleja y acumulativa y el resultado será siempre el mismo: un desastre, entendido como un evento con origen en múltiples factores de amenaza y de vulnerabilidad, manifiestas en un proceso sumario y sistémico de daño y destrucción.

En resumen, en la coyuntura actual se puede reflexionar sobre la relevancia de reconocer el carácter multicausal del riesgo y la necesidad de abordar su estudio y conocimiento bajo un enfoque multi - amenaza.

El riesgo es sistémico e inherente a la existencia humana

Desde las ciencias de las finanzas no resulta nuevo comentar sobre el riesgo sistémico y del posible impacto sistémico de los desastres, entendido como “la posibilidad de que una determinada falla en un componente del sistema dispare el colapso o paralización del sistema en su conjunto, entendido este como un efecto dominó, de impacto de uno a otro de todos los elementos de tal sistema” (CNE: 2021). El Informe de Riesgo Global 2019 retoma este concepto ya presente en diversidad de documentos que analizan el comportamiento del riesgo y las pérdidas por desastre al nivel planetario. (UNDRR: 2019).

Por lo general, las evaluaciones de daños de los eventos de desastre, al menos en nuestro contexto, centran la atención en la determinación de las pérdidas directas, porque este es el dato que permite definir los costos de la reposición de la infraestructura dañada para asignar los recursos a la reconstrucción. Sin embargo, la determinación del impacto de un evento de desastre va más allá de este ejercicio primario.

Para estimar el impacto real de los desastres en la economía, es necesario tomar las pérdidas directas y vincularlas con diversos factores económicos en los cuales sea posible ponderar la afectación por aspectos tales como la interrupción o discontinuidad de los servicios, la actividad productiva, comercial y social, lo cual puede tener efecto negativo con implicaciones por ejemplo de lucro cesante y daño emergente, y alteración de los indicadores micro, meso y macroeconómicas en el corto, mediano y largo plazo. En resumen, se trata de la determinación del efecto sistémico del desastre, por el encadenamiento del daño inmediato con la actividad y el desempeño de los diversos componentes de la actividad social y económica, es decir, es un impacto de pérdidas que va más allá del efecto directo del evento.

Estos elementos que se presentan como parte de una precisión teórica, se vuelven totalmente visibles en la percepción colectiva de los efectos actuales de la pandemia: una enfermedad que

técnicamente constituye un evento de orden sanitario, de origen biológico e infeccioso, debería implicar solo la afectación para el sistema de salud, medible por el número de personas enfermas, fallecidas y recuperadas; sin embargo, es evidente el impacto en los sistemas económicos y en una escala global. De tal modo, la pandemia expone con claridad prístina las repercusiones directas de un evento en particular, en este caso sanitario y su escalamiento hacia otras dimensiones de la realidad; de hecho, pone en evidencia “... las disparidades entre y dentro de los países y los territorios, las personas, los grupos humanos, los gobiernos y de los sistemas sociales en su conjunto, respecto a la capacidad de respuesta y la recuperación frente a la crisis”.

Lo anterior está referido al riesgo que se materializa en un desastre, pero desde la dimensión causal, tal comportamiento obliga a observar que existe una articulación también sistémica de los factores subyacentes que conforman el riesgo, inherentes a la estructura social y los patrones de desarrollo existentes “... si bien el estudio del riesgo tendrá siempre un espacio específico de elaboración, las interpretaciones deben tener un alcance amplio, comprensivo de todo el contexto de realidad en que puede tener un impacto. De tal modo, la valoración del riesgo se vuelve un asunto relevante a todo espacio de conocimiento y todos los ámbitos de la política pública sectorial y territorial, es conocer la realidad y reinterpretar las relaciones de interdependencia y conflicto entre las diferentes dimensiones”, en las que tarde o temprano puede repercutir el desastre (CNE: 2021).

No en vano hemos sostenido desde que se formuló la Ley N°8488 (2006) que la gestión del riesgo es transversal a toda práctica de desarrollo; del mismo modo que la Política Nacional de Gestión del Riesgo, formulada en el año 2015, manifiesta que este tema es inherente a todo proceso e instrumento de planificación y de política pública, por ello se convoca a todos los actores sociales a identificar el riesgo inherente a su actividad, adoptar la responsabilidad por el riesgo que genera y el manejo oportuno de las consecuencias.

De tal modo, si se toma en cuenta que el riesgo es sistémico, admitamos que el riesgo es inherente a la existencia humana; entonces la expectativa no puede ser llevarlo a un nivel de cero, sino aprender a gestionarlo para evitar que ocurran desastres y

aprovechar las oportunidades, en términos del recurso y el tiempo de buen vivir que nos permite la existencia.

EL PROPÓSITO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

A partir de lo expresado líneas atrás puede razonarse que varios pueden ser los propósitos y los resultados que se buscan de la gestión del riesgo, pero asignemos en este artículo tres muy concretos: (1) en la perspectiva del conocimiento del riesgo, reducir la incertidumbre sobre los eventos que pueden generar pérdidas, (2) en la perspectiva de su control y manejo, reducir tales pérdidas y (3) en la perspectiva político estratégica del logro de objetivos, aprovechar las oportunidades y ventajas frente a la competencia.

De los párrafos previos, también se observa que la gestión de riesgo puede estar limitada a un enfoque de respuesta ante la ocurrencia de desastre, como también puede abocarse al ámbito de las causas del desastre. Evidentemente, la perspectiva sistémica que hemos mencionado guarda más relación con esta segunda opción, debiendo la gestión del riesgo ocupar un lugar en la planificación y la toma de decisiones de todas las dimensiones del desarrollo porque, decíamos, el riesgo es inherente a toda práctica de desarrollo y la gestión del riesgo implica: capacidad para identificar el riesgo, determinar el potencial de daño y la disposición de medidas necesarias y oportunas para su control y manejo. De este modo, la gestión del riesgo no es un fin en sí mismo, sino, una herramienta que contribuye a decisiones acertadas con razón de los objetivos y metas propuestos.

LA INFORMACIÓN, LOS ESCENARIOS Y LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

La práctica de la gestión del riesgo parece ser la del adivino, la del profeta que es capaz de predecir lo que va a ocurrir, pero el conocimiento del riesgo es en realidad un trabajo científico que procura cumplir con el objetivo de predecir los hechos y no solo determinar cuándo van a ocurrir, sino también el daño y pérdida que pueden generar. Lograr esto solo es posible con información, en esencia la evaluación del riesgo requiere acceso a datos relacionados con las distintas variables que conforman el riesgo. El gestor de riesgo es ante todo un buen gestor de la información.

En el contexto actual, la generación y acceso a la información representa uno de los principales retos que como país tenemos, pues se requieren bases de datos unificadas sobre amenaza y de los valores expuestos, con el detalle adecuado al nivel de territorio y de las actividades donde es necesario el análisis oportuno. Las diversas normas y lineamientos de nuestro país destinadas a orientar la evaluación del riesgo en proyectos de infraestructura o para el uso del suelo, mencionan la necesidad de la información, y evidencian, de manera reiterada, la dificultad de acceso a la información y por tanto evidencian limitaciones para hacer efectiva la evaluación del riesgo.

La evaluación del riesgo consiste en combinar los datos empíricos que la ciencia aporta con diversos supuestos, tendencias numéricas y proyecciones acerca del comportamiento las variables que conforman el riesgo. Es un ejercicio complejo, tanto más cuando más información exista, conforme más detallados y rigurosos son los datos, más complejo puede ser el análisis. En tal caso, los métodos de evaluación tienden a ser cuantitativos, bajo modelos matemáticos estocásticos, con resultados más precisos y exactos y por ello, valga decir, el nivel de certidumbre sobre el riesgo resulta mayor. En tanto la información resulta insuficiente o de mala calidad, los ejercicios de evaluación del riesgo son más simples y fáciles, más especulativos e imprecisos, debiendo recurrir a criterio experto, a supuestos y a valoraciones cualitativas con tal de tener un resultado.

De tal modo, un primer énfasis de la gestión del riesgo es la gestión de la información, que constituye un reto permanente de acceso a datos y la modelación de los escenarios de riesgo.

De la identificación del riesgo y la ponderación del daño y pérdida, la gestión del riesgo cumple una función instrumental de cara a la planificación del desarrollo: la evaluación del riesgo observa no solo la pérdida probable, sino también el costo beneficio de la exposición y en tanto este último esté presente y es superior a la pérdida probable, el riesgo se convierte en una oportunidad. Por ello, la gestión del riesgo tiene cercanía con la planificación, pues el ejercicio de la gestión del riesgo implica el planteamiento de estrategias para, por una parte, aprovechar las oportunidades y por otra, para reducir o mitigar la pérdida probable, organizar la respuesta al modo de un “plan b” en el caso que el riesgo se materialice y planificar la recuperación se el desastre ocurre.

La función estratégica de la gestión del riesgo consiste en encontrar alternativas que favorezcan la posición frente al propio riesgo y frente a la competencia, para lograr una mayor oportunidad de crecimiento y bienestar. Cualquiera sea la decisión que se tome en torno al desarrollo o la rentabilidad, el riesgo siempre está presente, siendo la gestión del riesgo una herramienta para optar por lo más acertado con base en el análisis permanente de la información, una referencia esgrimir el conflicto entre aspiraciones por cumplir y la potencial pérdida o fracaso ante el riesgo que se genera.

COMENTARIOS FINALES

En este artículo hemos mencionado algunos conceptos que forman parte del acervo de la gestión del riesgo, pero en el contexto actual de una crisis sanitaria y económica toman nuevo significado y vigencia. A modo de síntesis se puede manifestar que el riesgo es inherente a toda práctica de desarrollo y su manifestación en un ámbito de particular tiene repercusión en todo el sistema social y económico.

El riesgo presente en nuestro territorio es multicausal, de ahí que la evaluación del mismo debe considerar la multiplicidad de factores de amenaza presentes, a efecto de evitar un sesgo relativo a la percepción de las causas de desastre que tiene el país.

El riesgo, decíamos, es producto de la incertidumbre y la única forma de reducir esa incertidumbre es con información. Esta, entre más rigurosa y accesible, más favorece el conocimiento del riesgo, de modo que, un reto fundamental en la aplicación de políticas de gestión del riesgo es la generación de información científica y la generación de capacidades para su uso en la evaluación del riesgo.

Adicionalmente, corresponde razonar el rol que cumple la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo, pues la gestión del riesgo no solo implica adoptar las medidas para el control y manejo de este, si no también observar las oportunidades y potenciar su aprovechamiento, comprendiendo que el conocimiento del riesgo implica un posicionamiento estratégico que favorece el cumplimiento de metas de crecimiento y bienestar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERIAIN, J. (1996) *Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo*. Anthmos.

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2021). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021 - 2025*. https://www.cne.go.cr/rectoria/plan_nacional_gestion_riesgo.aspx

Foro Económico Mundial. (2021). *Informe de riesgos mundiales 2020*. (16a ed.) El Foro. http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2019). *Informe de Evaluación de Riesgo Global (GAR – 2019)*. <https://gar.undrr.org/>