

© CEPREDENAC - PNUD 2003, Derechos Reservados

ISBN:

Diagramación y diseño de portada: Marco Luque

Impresión:

Tiraje:

Las opiniones emitidas en esta publicación son responsabilidad de sus autores, y no necesariamente representan la opinión de CEPREDENAC o PNUD

**Centro de Coordinación para la Prevención de los
Desastres Naturales en América Central -CEPREDENAC**

Avenida Hincapie 21-72 ZONA 13,
Guatemala, Guatemala
Correo electrónico: secretaria@cepredenac.org
Página web: www.cepredenac.org

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación**

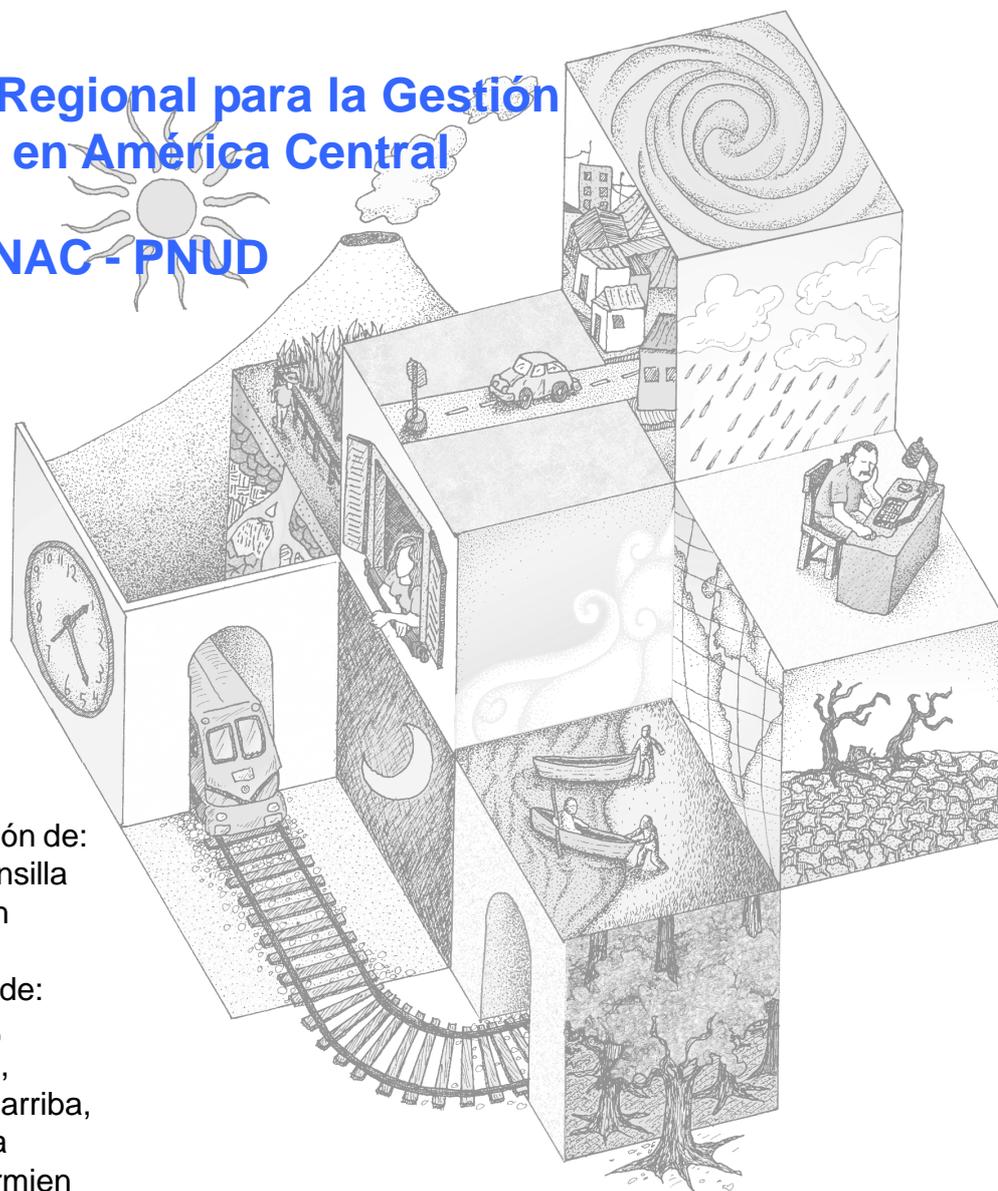
11-13 Chemin des Anémones
CH-1219 Chatelaine, Ginebra, Suiza
www.undp.org/bcpr
Unidad de Reducción de Desastres para Latinoamérica y el Caribe
6314 Zona 5, Panamá, Panamá

LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO

NOCIONES Y PRECISIONES EN TORNO AL CONCEPTO Y LA PRÁCTICA

Programa Regional para la Gestión
del Riesgo en América Central

CEPREDENAC - PNUD



Allan Lavell

Con la colaboración de:
Elizabeth Mansilla
y David Smith

y la participación de:
Alice Brenes,
Luis Romano,
Horacio Somarriba,
Luis Gamarra
y Federico Armien



Centro de Coordinación para la Prevención
de los Desastres Naturales en América Central
CEPREDENAC



Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo
PNUD

Prefacio

Cada desastre arrasa en pocas horas con los sueños y esfuerzos de muchos ciudadanos y con logros de muchos años de trabajo en el desarrollo. En las dos últimas décadas han fallecido alrededor de 3 millones de personas a causa de desastres de gran magnitud vinculados a fenómenos naturales y socio-naturales. De 1991 al 2000 se ha registrado un promedio de 211 millones de personas afectadas anualmente por los mismos -7 veces más que el promedio de 31 millones de personas anualmente afectadas por conflictos-. Las pérdidas asociadas a los desastres exceden los US \$ 90 mil millones anuales ¹.

Esta tendencia, desafortunadamente, no está decreciendo, sino que aumenta de manera alarmante y Naciones Unidas² ha realizado proyecciones en las que se estima que para el 2050 las pérdidas por desastres ascenderán a \$ 300 mil millones y 100 mil vidas anuales. Hay que agregar a esto el hecho de por cada evento de gran magnitud se producen alrededor de 300 pequeños y medianos desastres cuyos daños acumulados que no se registran en las bases de datos globales pueden llegar a duplicar las cifras antes mencionadas, de modo que los niveles de pérdidas económicas y sociales son mucho mayores. El impacto de los desastres

en el desarrollo es un proceso permanente de acumulación de desastres y pérdidas y no se limita a eventos extremos ocasionales.

Desde hace más de dos décadas, han surgido voces de alerta referidas a que la ocurrencia de desastres no sólo supone un obstáculo para el desarrollo de las áreas más desfavorecidas del planeta sino que su ocurrencia mantiene estrechos vínculos con la dinámica de construcción de nuestras sociedades que propicia:

- ◆ La concentración en zonas de riesgo de grupos sociales muy vulnerables con una baja capacidad económica para absorber el impacto de los desastres y recuperarse de sus efectos.
- ◆ El inapropiado uso de la tierra y los asentamientos humanos en áreas propensas a amenazas como laderas de ríos y humedales, combinado con condiciones de vida frágiles e inseguras con escasa infraestructura social y de servicios.
- ◆ El incremento progresivo de los niveles de amenaza a través de los procesos de degradación ambiental.

1 "Strengthening capacities on disaster reduction and recovery, the role of UNDP", DRU-BCPR, 2002.

2 Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, Boletín informativo n 3, 2002.

- ♦ Una débil capacidad de gestión y reducción de los riesgos como parte del proceso de desarrollo desde las instituciones públicas y privadas y los gobiernos nacionales y locales.

Si bien las sociedades se conmueven tras la ocurrencia de un desastre de gran magnitud, tan pronto son superados los efectos coyunturales de la crisis se olvidan las conexiones entre desastres y desarrollo y se continúan propiciando modelos que obtienen innegables logros en crecimiento económico a corto plazo pero que tienen un tremendo coste en términos de acumulación de riesgos ante desastres.

Consciente de este hecho, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acompaña y fortalece los esfuerzos de las sociedades en crisis tanto en las tareas de asistencia humanitaria necesarias tras las ocurrencias de un desastre como en las acciones de desarrollo, ya que sólo incorporando este tema en las políticas y programas de reducción de la pobreza, gobernabilidad, estrategias medioambientales y otras áreas del desarrollo sostenible, podremos incidir positivamente en los factores que incrementan nuestra vulnerabilidad a los fenómenos naturales y construir sociedades más seguras.

No podemos seguir ignorando el problema creciente de los riesgos. Vivir seguros significa tener capacidad de gestionar nuestro territorio siendo conscientes de los riesgos existentes y tomando medidas para su control, así como previendo las consecuencias a mediano y largo plazo de nuestras intervenciones sobre el entorno y de los nuevos riesgos que éstas pueden generar. Instrumentos como el análisis de riesgos, el ordenamiento territorial, la planificación ordenada de asentamientos urbanos, la capacidad para tomar decisiones sobre nuestro entorno inmediato en un contexto de gobernabilidad son necesarios para este proceso.

En Centroamérica, las características geofísicas del istmo sumadas a las

vulnerabilidades existentes hacen que el riesgo a desastres sea muy alto y que éstos formen parte de nuestra realidad cotidiana. Huracanes, inundaciones, deslizamientos, terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, sequías e incendios forestales han desencadenado desastres que, en los últimos treinta años, han producido pérdidas directas valoradas en más de veinticinco mil millones de dólares - sólo el Mitch originó pérdidas de más de US \$ 6 mil millones.

Durante las dos últimas décadas la reducción de riesgos ha sido una de las inquietudes tanto de los gobiernos y sociedad civil de la región como de la comunidad internacional. Paulatinamente, la reducción de vulnerabilidades se ha ido perfilando como un elemento consustancial al desarrollo sostenible y ha pasado a tener una importancia mayor en la agenda del desarrollo regional. En este periodo se ha incrementado el número de instrumentos de política como la declaratoria presidencial, estrategias y programas regionales y nacionales, y mecanismos institucionales para la reducción de desastres, y se ha ampliado el número de actores vinculados al tema. Igualmente, se establece el CEPREDENAC Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central como organismo regional especializado perteneciente al Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Especialmente tras el impacto del huracán Mitch han surgido un considerable número de programas y proyectos apoyados por organismos multilaterales, bilaterales y ONGs dirigidos a instituciones sectoriales de desarrollo, gobiernos locales y sociedad civil así como a instituciones especializadas en preparativos y manejo de emergencias.

En este contexto nace el “programa regional para la gestión del riesgo”, desarrollado por el CEPREDENAC con el apoyo del PNUD, que complementa a nivel regional un conjunto de proyectos nacionales apoyados por el PNUD y otros actores en el marco de la “Estrategia regional de reducción de vulnerabilidades y

desastres”. El programa tiene como propósito el fortalecimiento de capacidades para la gestión del riesgo a desastres en la región favoreciendo la extracción de lecciones aprendidas de las principales iniciativas a nivel local a raíz del Mitch, así como desarrollando metodologías para la incorporación de la variable riesgo en sectores clave de la planificación.

El programa parte de los siguientes supuestos:

- ◆ La gestión del riesgo no puede limitarse a intervenciones puntuales cuando ocurre un evento y cuya responsabilidad es ajena a las instituciones del desarrollo, se trata más bien de un proceso permanente de reducción de los riesgos existentes y futuros que se debe producir en el marco de las acciones de desarrollo.
- ◆ No es posible abordar la reducción de desastres de manera centralizada. Es necesario contar con capacidades para gestionar los riesgos en el ámbito local: alcaldías, juntas comunales, organizaciones de base, asociaciones de vecinos, etc. ya que hasta eventos de escala regional como el Mitch pueden ser considerados como la suma de cientos de pequeños desastres y es, fundamentalmente, desde lo local donde la gestión de riesgos resulta posible. Esto no significa que sea el único ámbito de intervención ya que aunque los riesgos se manifiestan a nivel local, en muchas ocasiones, las causas profundas de los mismos exceden este ámbito y resulta necesario desarrollar intervenciones a escala nacional, regional e incluso global.

- ◆ Es en los éxitos y fracasos de las intervenciones en gestión del riesgo donde podemos encontrar las lecciones que nos permitan una mejor orientación de las acciones futuras.

Es aquí donde se sitúa el presente documento, cuyo objetivo es proporcionar a los actores que intervienen en el desarrollo local una serie de orientaciones para que las futuras acciones de desarrollo contribuyan a revertir el proceso de acumulación de riesgos a desastres. Para la realización del mismo se ha contado con un equipo de consultores que han inventariado más de 100 experiencias de gestión local del riesgo en la región y sistematizado un total de unas 22, de las que se han extraído las lecciones que a continuación les ofrecemos.

Queremos expresar un agradecimiento muy especial a todas las instituciones que proporcionaron informaciones pertinentes sobre el tema y que estuvieron de acuerdo en poner sus propias experiencias a disposición del proceso de sistematización, así como a aquellas que participaron en las mesas nacionales de validación de los resultados.

Confiamos en haber puesto a disposición de personas e instituciones las lecciones de un conjunto de experiencias que nos describen el alcance y los límites de la gestión local del riesgo, y nos proporcionan también la medida de los retos pendientes. Esperamos que esta publicación pueda colaborar a la tarea de seguir repensando las evidencias adquiridas y de encaminar la reducción de los riesgos como un elemento permanente de las acciones de la gestión del territorio en el marco del desarrollo sostenible.

Contenido

Prefacio	5
----------------	---

Primera parte

Prólogo	11
Introducción	11
Precisiones sobre el contenido del documento	15
¿A quién va dirigido este escrito?	16

Segunda Parte

Sustentos teórico-conceptuales sobre el riesgo y la gestión local del riesgo en el marco del desarrollo

1. Desastres: el contexto en que surge la gestión del riesgo como opción integral de intervención.	18
2. La intervención en la problemática: evolución en el pensamiento y en la acción.	19
3. El riesgo: concepto y características. Las bases para construir un concepto de gestión de riesgo.	20
4. Una definición y un concepto básico de la gestión de riesgo y de la gestión local de riesgo.	30
5. Del concepto y las características del riesgo a la intervención y la práctica.	34
6. Hacia la definición de los parámetros fundamentales de la Gestión de Riesgo.	38

Tercera Parte

Parámetros y prácticas de la gestión del riesgo: de proyectos a procesos

1. Los niveles y ámbitos de la gestión del riesgo: la gestión local.	39
2. Los parámetros o facetas que definen la gestión local del riesgo.	41
3. Los parámetros y la práctica a favor de la gestión local del riesgo.	46
4. Parámetros y prácticas: un acercamiento global.	48

Bibliografía

Bibliografía citada y alguna básica para el estudio del riesgo y su gestión	62
---	----

Anexo 1

Glosario de términos y nociones relevantes para la gestión del riesgo8	64
--	----

Anexo 2

Ejemplos de metodologías, formas de intervención y conducción de proyectos con incidencia local	73
---	----

Primera parte

Introducción

Prólogo

La Gestión del Riesgo, y la gestión local del riesgo en particular, han surgido con fuerza durante los últimos cuatro años. Esto ha sido particularmente notorio en América Central, pero se encuentra también difundido en muchos otros países de América Latina. Durante este tiempo tanto el concepto, como la práctica ha evolucionado, sin embargo, la diversidad de enfoques, interpretaciones y prácticas que se han desarrollado, acuñados por la misma noción de la gestión de riesgo, sugieren, que aun no hay claridad y consenso en cuanto a su significado.

Por todo esto es pertinente suscitar un debate colectivo sobre la noción y la práctica de la gestión local, debate que se fundamenta en una consideración de los desarrollos conceptuales logrados durante los últimos años y un análisis de las prácticas que se han llevado a cabo bajo sus designios.

Lo que se plantea en esencia es una pausa en el camino, un momento de reflexión y discusión colectiva, que permite con base en lo logrado y avanzado, consolidar los pasos para el desarrollo futuro del concepto y las prácticas que incita.

El presente documento se ofrece como un aporte más a este continuo debate. A la vez intenta resumir y poner bajo un solo título los resultados de un proceso de discusión previa, llevado a cabo en América Central bajo los designios del Programa Regional para la Gestión del Riesgo en América Central, promovido y coordinado por CEPREDENAC, con el apoyo y auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de DFID del Reino Unido.

Este programa, en su componente de Gestión Local de Riesgo, promovió la elaboración de un amplio inventario de iniciativas en la reducción del riesgo en los niveles locales llevadas a cabo en los siete países de la región entre 1999 y 2002, una sistematización de unas 22 de estas experiencias, las cuales fueron seleccionadas bajo distintos criterios tomando en cuenta las lecciones que se anticipaba podrían arrojar en cuanto a la práctica de la gestión local, y la celebración de una serie de 7 Mesas Nacionales de Debate e Intercambio entre actores de la gestión local de la sociedad civil y política de los países del istmo. Una versión preliminar del presente documento ofreció la base sustantiva

para las presentaciones y discusiones en dichas Mesas, y la presente versión incorpora las lecciones, nuevas ideas y nociones ahí vertidas y discutidas. Los resultados del inventario, las sistematizaciones y los debates, además de los documentos metodológicos que lo sustentan, pueden encontrarse todos en la página WEB del Programa Regional:

www.cepredenac.org/03_proye/pnud/index.htm

El contenido del presente documento privilegia los aspectos conceptual-holísticos y metodológicos generales de la gestión del riesgo, y de la gestión local en particular. Sin embargo, su elaboración se ha fundamentado no solamente en una consideración de los debates y avances conceptuales y metodológicos que se han dado durante los últimos años, sino también en un análisis de los proyectos de intervención en los niveles locales llevados a cabo en la región por diversos actores institucionales y organizacionales y rescatadas en el inventario y sistematizaciones arriba mencionadas.

En este sentido, el presente documento representa una síntesis entre concepto y práctica y rescata la noción de que el concepto se forja con la práctica y la práctica se guía por el concepto. Al fin de cuentas aquí se puede rescatar la idea acertada de Albert Einstein de que “no hay nada más práctico que una buena teoría”, y, se podría a la vez establecer que no hay ninguna buena teoría o concepto que no haya sido confrontada con la realidad. Un adecuado desarrollo conceptual en torno al riesgo de desastre y su gestión, que resista la prueba de la realidad, permite que los instrumentos, acciones, indicadores y medidas de intervención fluyan de manera complementaria y, diríamos, casi automática. Esto en la medida que haya conocimiento íntimo de las realidades analizadas y de las opciones de intervención factibles o posibles y, por otra parte, que estas se adecuen a la matriz política, económica, cultural y social existente. Sobre conceptos e instrumentos volveremos mas adelante.

El abordaje conceptual del presente documento, junto con las lecciones y experiencias prácticas

que encierra, promueve una discusión desde la perspectiva global, integral y holística, con énfasis en la dimensión conceptual, para después examinar los significados prácticos y las lecciones y experiencias que la realidad de la intervención nos presenta. Lo que no se intenta ni se pretende es ofrecer una guía o recetario para la gestión del riesgo, con detalles de instrumentos o prácticas concretas sobre cómo reducir o prevenir el riesgo de desastre.

Esta decisión deriva de nuestra apreciación acerca de que uno de los problemas más importantes que enfrenta esta temática hoy en día, es la falta de rigor conceptual que tipifica mucho de nuestro accionar, producto, tal vez, de la “carrera”, o urgencia, de introducir acciones y productos que resulten atractivos, necesarios y demandados por distintos sectores. Una consecuencia de esto es que hemos sido testigos de múltiples demandas y experiencias con capacitación en la gestión local de riesgo, llevadas a cabo en talleres de dos o tres días, donde, por la premura de hacer, se ha tendido a simplificar un tema tan complejo, centrando la atención en lo instrumental y lo metodológico -el cómo hacer- sin saber a cabalidad por qué o para qué hacer y con qué enfoques, niveles y tipos de integración social y política podemos alcanzar los fines propuestos. Quizá una analogía apropiada para ilustrar esto, se encuentra en la idea de entrenar a un médico enseñándolo a operar y medicar sin que tenga más que nociones primitivas del cuerpo humano, del cuerpo como sistema, de su biología, anatomía, física, etc. En el caso que nos ocupa, ha sucedido algo similar, y en un contexto donde han prevalecido la institucionalidad y las acciones de atención (respuesta) a los desastres, se ha querido, en ocasiones sin intención, introducir la práctica de la gestión del riesgo minimizando su complejidad, ignorando su fundamento conceptual y suponiendo que con pocos días de capacitación, predominantemente instrumental, todo se resuelve; cuando en realidad es justamente ese fundamento conceptual el que debe dar sentido y contenido a la práctica y a las distintas formas de intervención.

A diferencia de esta visión, podemos afirmar que, en la medida en que los conceptos están

adecuadamente desarrollados, las relaciones establecidas, la totalidad entendida y la integralidad comprendida, la práctica fluye y lo instrumental y metodológico se perfilan más claramente como derivado natural del desarrollo y comprensión conceptual. Aquí es importante enfatizar que desde nuestra perspectiva no hay nada oscuro e ininteligible en definir y delimitar el rango de alternativas, instrumentos, métodos o intervenciones concretas que una sociedad o conjunto de la sociedad puede emplear para reducir o prevenir el riesgo en general, y de desastre en particular. Éste parece ser más un problema de reconocer el origen del problema y querer hacer para resolverlo, que de qué o cómo hacerlo.

La gestión del riesgo ha sido en muchos casos la base de la evolución de la sociedad desde sus orígenes hasta la fecha, más en aquellas sociedades donde se logró encontrar formas eficaces de adaptación al ambiente o medio natural, a través de largos periodos de tiempo. Probablemente lo que se requiere hoy en día, es un rescate de la experiencia pasada, una readecuación de métodos probados, una revaloración de lo existente y, tal vez con los nuevos desafíos de la post modernidad (lo que implica el debilitamiento de la idea de una teoría omni-comprehensiva que permita explicar y entender todo el proceso, y más bien darle mayor relevancia a las condiciones concretas y un rol determinante al accionar de pequeña escala e incluso individual³), la imaginación para crear nuevas opciones para nuevos entornos. Ni para un ingeniero, arquitecto, ingeniero agrícola, planificador urbano, gestor del ambiente, campesino, obrero o artesano con conocimiento de su oficio, resulta difícil conocer los instrumentos y métodos para gestionar el riesgo. Son factores derivados de su bagaje de conocimientos y de su experiencia en la práctica, como profesionales y productores. O sea, un ingeniero sabe de técnicas sísmo resistentes; un arquitecto de diseños de edificios que ofrecen mayor seguridad, un agricultor, ingeniero agrícola o forestal de la universidad, saben cómo garantizar determinados niveles de protección frente al ambiente y el clima; un planificador urbano tiene nociones sobre cómo planear el

uso del suelo o del territorio para garantizar su mayor rendimiento en mejores condiciones de seguridad; o un gestor ambiental sabe cómo no transformar recursos en amenazas para la sociedad.

Desde hace más de 70 años la literatura científica ha discutido las llamadas medidas estructurales y no estructurales de prevención y mitigación que aún ofrecen la base de muchas clasificaciones de medidas hoy en día. Gilbert White en los años treinta discutió lo inadecuado de controlar inundaciones solo con diques y la necesidad de combinar medidas estructurales, ingenieriles, con medidas de planificación del territorio y de adecuación agrícola. Sin embargo, llevó casi 60 años para que se reconocieran sus ideas en los EEUU, y fue sólo a raíz de las grandes inundaciones del Mississippi en 1993 que probaron, de una vez y para siempre, que los diques no son una solución permanente e incluso pueden generar mayores problemas en el futuro. Así, las medidas concretas se conocen desde tiempo atrás y nuevas modificaciones y logros se hacen con el paso del tiempo en términos de la ingeniería sísmica, técnicas sencillas usando materiales locales para dotar de protección, técnicas de protección contra vientos, de modificación genética para dotar a las plantas con mayores niveles de resistencia frente a extremos del clima o plagas, formas de organización y educación apropiadas, etc. Pero todo esto no es más que la comprensión, asimilación y profundización del conocimiento existente, y la constatación empírica de las ideas. No es, en ningún sentido, un invento diferente o una nueva solución a viejos problemas.

De aquí que sostengamos que lo más simple para la gestión del riesgo es su lado instrumental; i.e., el saber qué hacer en entornos de riesgo determinados. Y este quehacer es labor, en su inventiva y aplicación, de múltiples actores distintos, profesionales, practicantes y consumidores del conocimiento. Pareciera obvio que la práctica profesional y la acción de los individuos lleve o debería llevar implícita la búsqueda de seguridad máxima en sus labores, aunque sabemos que en la realidad no siempre

3 Ver Rosenau, Pauline(1992) 'Post-modernism and Social Sciences' Princeton U.P.-New Jersey- y Jameson, Frederic (1997) 'Postmodernism, or the cultural logic of late capitalism' Duke U.P.- Durham-.

es así. Sin embargo, ignorancia de opciones o prevalencia de intereses particulares es una cosa, pero que la sociedad como colectivo no sepa qué hacer, es otra por completo distinta. De aquí que lleguemos a la conclusión de que la gestión de riesgo como proceso y como práctica, no puede comenzar privilegiando el cómo hacer en términos parciales o sectoriales y puntuales haciendo referencia a escenarios de riesgo muy diversos.

A partir de esta conclusión preliminar, quedaríamos inmersos en un círculo vicioso (y ocioso) en el que ni con 1,000 talleres de capacitación instrumental podríamos satisfacer la demanda existente. De hecho, hoy en día, tenemos suficientes expertos en la materia para hablar o enseñar prácticamente todo lo que se sabe colectivamente sobre instrumentos y técnicas. No obstante, el lamento de muchos de esos expertos, técnicos, ingenieros, planificadores territoriales, economistas, etc. cuando se producen pérdidas con cada nuevo desastre es, justamente, ¿por qué pasa, si sabemos cómo evitarlo? Esta pregunta nos lleva obviamente al campo de la política, de la definición de estrategias de desarrollo, de la toma de decisiones en los altos niveles de gobierno (públicos y privados), del poder relativo entre los que disfrutan de un desarrollo depredador y sus víctimas. Esto lleva necesariamente a una revisión crítica de cómo se están organizando no solo las formas de organización de la producción, sino también las de ocupación del territorio residencial o urbano y de manera especial aquellas formas de organización de los procesos de reconstrucción y rehabilitación que repiten los patrones de intervención que crean nuevo riesgo.

Mas allá de la disputa política o de las específicas opciones, hay también una pregunta ética sobre la relación sociedad-naturaleza y en particular la relativa a los derechos de las futuras generaciones respecto de su disfrute de la naturaleza. Entonces se requiere una toma de posición ética y política sobre el costo social y natural o histórico de una intervención depredadora y una comprensión generalizada de las opciones alternativas que permitan

rectificar el rumbo -y de ser posible renovar lo destruido- de manera que en cada caso se apliquen principios y procedimientos que enfatizen la reducción del riesgo existente y tiendan a eliminar la construcción de nuevas formas de riesgo. Ello implicará también la más amplia participación de la población en el propio conocimiento del riesgo en que viven y la construcción de formas de poder que contrarresten las tendencias que lo generan.

Entonces, insistimos de forma reiterada que el problema no es el quehacer concreto -qué instrumentos concretos utilizar-, sino más bien cómo llegar a modificarlo. ¿Cómo llegar al punto en que la gestión del riesgo sea asumida como un proceso, una noción y práctica cotidiana? ¿Cómo introducir sus nociones en el quehacer de instancias institucionales y organizacionales que tienen por naturaleza la función u obligación de guardar por la seguridad de la sociedad? ¿Cómo concebir la gestión del riesgo dentro de las múltiples prácticas profesionales y cotidianas? ¿Cómo hacer disponible o tener acceso a los recursos necesarios para los instrumentos concretos de la gestión?: Un sistema productivo, una casa segura (en específico: crédito para la siembra de productos resistentes o ¿cómo amarrar un techo?)

Estos son los problemas que realmente debemos resolver y no sencillamente el quehacer y las formas instrumentales. Tener todos los instrumentos posibles sin poderlos aplicar, sería la derrota más grande. Así, tenemos que llevar el tema, la noción, las ideas sobre organización, ética y responsabilidad, los sistemas legales y normativos, al punto de que los instrumentos fluyan por sí solos, o cuando menos que tengan la opción de aplicarse. Es una situación similar al caso de los cientos de miles de seres humanos, sino millones, que mueren cada año a raíz de infecciones estomacales o respiratorias o por hambre. El problema no es saber con qué "instrumentos" se satisfacen las necesidades alimenticias, de nutrición adecuada o de salud de la población (una dieta balanceada, ejercicios, agua potable, etc.), el problema radica en cómo hacer esos

“instrumentos” accesibles a toda la sociedad. Y este es obviamente un problema de decisión política y ética, de responsabilidad social a la vez que de generación de conocimientos y alternativas productivas amigables con la naturaleza y la sociedad. Por lo tanto no se trata de destruir los bosques y cuando vengan las avalanchas “solucionar” el problema con un dique. Habrá que desarrollar todo un sistema de producción que no destruya el bosque para evitar en forma definitiva las crecidas súbitas y que el dique no sea necesario. No se trata de hacer una obra puntual de ingeniería -para lo que se tienen las técnicas y el conocimiento de sobrasino de revisar todo el proceso productor de riesgo y modificarlo.

En síntesis, que la gestión del riesgo es esencialmente un proceso, y que un componente de ese proceso es la identificación e instrumentación de soluciones concretas a escenarios de riesgo diversos. Para poder llegar a la solución concreta de un problema particular, hay que garantizar que la gestión es efectivamente un proceso y no un conjunto de instrumentos concretos particulares.

El presente documento apunta precisamente a un entendimiento de la gestión como proceso y no como producto o instrumento. Pero también como un proceso social y político complejo que implica un debate a fondo y una resolución alternativa para evitar las condiciones propicias para que ocurran desastres.

Insistir en lo conceptual, lo integral y lo holístico (cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen) del proceso⁴, y concentrarnos en este aspecto no dejamos de lado una consideración de la práctica y de las lecciones y experiencias obtenidas, que nos permiten contrastar concepto con realidad. Así, nuestro documento considera estos aspectos y utiliza ejemplos y casos de buena práctica, dispersos como recuadros en el texto, o comentados en el texto mismo. Además el lector puede acceder a los materiales de inventario y sistematización presentados en la página Web del Programa y acceder a la literatura citada en el presente documento.

Precisiones sobre el contenido del documento

El concepto, noción o práctica de la Gestión del Riesgo es relativamente reciente en nuestro medio. Sin embargo, durante los últimos 5 años,

y particularmente después del impacto notorio de fenómenos como El Niño de 1997-98, los huracanes Mitch y George en 1998, la tragedia de Vargas en Venezuela en 1999 y los terremotos de El Salvador de 2001, la Gestión del Riesgo se ha introducido en el léxico y en la nomenclatura de múltiples instancias gubernamentales, internacionales y de la sociedad civil, hasta el punto que pareciera que estuviéramos frente a una práctica ampliamente consensuada, comprendida y experimentada. Nada más lejos de la verdad: la idea que transmite la noción es mucho más adelantada y atractiva, que el entendimiento y aprovechamiento de su significado en la práctica. De igual manera que con el concepto genérico o global, lo mismo pasa con la noción específica de la Gestión Local del Riesgo, que respalda de manera importante muchas de las iniciativas lanzadas bajo esta nueva nomenclatura. Esto corre paralelo al auge en las preocupaciones por lo local y por la descentralización que hoy en día recorren la región, frente a los procesos de globalización que signan el modelo económico dominante y en pleno desarrollo en la actualidad.

Una revisión rápida de las prácticas impulsadas bajo el nombre genérico de la Gestión del Riesgo revela un conjunto muy diferenciado de acciones, que tienen en común pretensión explícita de intervenir en la problemática de riesgo y desastre pero difieren de forma notoria en lo que se refiere a concepto, método, instrumentos y práctica. Ante a esta situación tenemos que aceptar que, tal vez, la cara bonita de la criatura domina sobre su esencia y contenido sustantivo como si las apariencias estuvieran por encima de la sustancia. Si es así, o bien nos cruzamos de brazos y aceptamos que el concepto es un tipo de saco sin fondo al cual podemos lanzar cualquier cosa, o bien reconocemos que la noción y la práctica que anuncian tienen

4 Sin que ello implique que se subscriba en este texto los principios de la “Teoría General de los Sistemas” y por tanto que se asuma una perspectiva teórica dentro de lo que Dahrendorf llamó “teorías del consenso”, ya que por el contrario se reconoce la importancia del conflicto y precisamente de esta noción como elemento clave en la comprensión del proceso de producción de riesgo.

especificidad, y que esa especificidad debe ser rescatada. Con ello se reconoce que la gestión del riesgo tiene particularidades como noción y como práctica, tiene una historia propia y no es sencillamente un sustituto moderno, por ejemplo, para lo que antes se llamaba 'prevención y mitigación de desastres'. Además, no se trata solamente de una serie de acciones que pretenden reducir el riesgo, ni es un popurrí indiferenciado de prácticas que están unidas solamente por la idea de reducir riesgo o prevenir desastres.

El contexto escuetamente descrito arriba provee un trasfondo para una explicación acerca de qué se pretende y qué no se pretende con la elaboración del presente documento.

En esencia, lo que pretendemos es lo siguiente:

- ◆ Proveer un análisis sucinto de la evolución de la noción de gestión del riesgo, destacando cuáles son las características particulares que permiten afirmar que estamos frente a una temática diferente, aunque complementaria a las nociones y prácticas promovidas con anterioridad.
- ◆ Buscar delimitar con precisión qué es específicamente la Gestión Local del Riesgo, y cuáles son los rasgos, facetas o parámetros que la definen como proceso social.
- ◆ Tomar estas facetas como ejes de análisis, ofreciendo ideas genéricas sobre las formas de considerar e incorporarlas en la promoción de la gestión integral local del riesgo.

Ahora bien, ¿qué es lo que NO pretendemos con este documento?

No pretendemos ofrecer una "guía" o "manual" de la gestión local, que establezca paso por paso, al igual que un recetario, lo que hay que hacer y cómo hacerlo. Esto no es prudente ni factible, debido a varias circunstancias. Primera, porque la práctica está en evolución igual que el concepto, y más que pasos preestablecidos, sentimos que lo que se requiere es imaginación y experimentación en torno a ejes de acción y

objetivos claramente definidos. Nuestra propuesta busca identificar esos ejes y su significado para el proceso de gestión. Segunda, no pretendemos ofrecer una visión cerrada del proceso de la gestión debido a que, como todo practicante en el tema, estamos igualmente 'probando el terreno' y construyendo un método.

El presente documento procura ofrecer un apoyo a ese proceso de construcción de un método y una intencionalidad, y no es su finalidad crear una camisa de fuerza, predeterminada e inflexible y, en consecuencia, rígida e imposible de llevar a la práctica. Es, por tanto, una propuesta; un principio apenas, ya que la práctica de la gestión del riesgo avanzará más sólidamente siempre que la discusión y la posibilidad de probar e intentar sigan vivas.

Y, finalmente, reiteramos algo ya insistido con anterioridad, no pretendemos ofrecer un instrumentario, un conjunto de prácticas específicas para reducir o prevenir riesgos de distintos tipos. Esa labor corresponde a los especialistas que conocen su oficio y a las personas que tienen o pueden adquirir los conocimientos particulares necesarios.

¿A quién va dirigido este escrito?

La audiencia principal del presente escrito está compuesta particularmente por lo que podemos denominar "los actores externos promotores de la gestión local del riesgo".

Con esto delimitamos a una serie de actores institucionales y organizacionales quienes por su posición y sus funciones promueven o podrían promover la introducción de la práctica de la gestión local en los niveles locales mismos, ofreciendo apoyo en este proceso. En particular nos referimos a:

- ◆ Organizaciones no gubernamentales locales, nacionales e internacionales involucradas en la promoción del desarrollo local, la descentralización, o en la problemática de los desastres y riesgos directamente.

- ◆ Organismos sectoriales o territoriales del gobierno central con injerencia en lo local.
- ◆ Agrupaciones o confederaciones de municipios quienes ofrecen servicios de apoyo y planificación a municipios particulares.
- ◆ Autoridades que reciben demandas para la promoción de la gestión local.
- ◆ Organismos de cooperación técnica y agencias financieras internacionales o nacionales promotores del desarrollo.
- ◆ Profesionales del sector académico quienes a través de la enseñanza pueden promover actitudes y prácticas consecuentes con las metas de la Gestión del Riesgo.

Esperamos que el documento final que también sea relevante para consulta de los actores directos de la gestión local, que son los mismos actores locales: munícipes, asociaciones de pobladores y empresariales, asociaciones de barrios, organizaciones comunitarias, etc.

Nuestra delimitación del público indicado es, hasta cierto punto, simplemente indicativa, ya que consideramos que la gestión local aún debe ser fortalecida desde múltiples niveles, dado que el grado de demanda autónoma de lo local, al menos para la gestión del riesgo, es aún incipiente y requiere ser alimentado, entre otras cosas, por el impulso que los actores intermedios y promocionales le puedan dar.

La labor de transformar los aspectos, lecciones, nociones, aprendizajes, contenidos sustantivos, empíricos o metodológicos incorporados en el documento corresponde a sus lectores como parte de su labor de intervención y promoción, y de acuerdo con su audiencia particular. De este documento de igual forma que sucede con muchos otros de similar índole, podrían derivarse múltiples documentos, módulos de capacitación, fascículos, etc.; todos diseñados con un propósito, un lenguaje y forma de expresión y mercado diferenciado en mente.

El equipo central de trabajo responsable para la elaboración de este documento estaba constituido por Allan Lavell, Coordinador del Componente de Fortalecimiento de las

Capacidades de Gestión Local del Riesgo del Programa Regional para la Gestión del Riesgo en América Central; Elizabeth Mansilla, Gerente Técnica Regional del Programa; y David Smith asesor de CEPREDENAC, quienes contaron con el apoyo fundamental de los consultores centroamericanos que realizaron el arduo trabajo de base del levantamiento del inventario, fundamento de la iniciativa, y realizaron las sistematizaciones de experiencias en la región. Ellos son: Federico Armien en Panamá; Alice Brenes en Costa Rica y Belice; Horacio Somarriba en Nicaragua; Luis Romano en El Salvador y Honduras; y Luis Gamarra en Guatemala. Agradecemos al Dr Manuel Arguello Rodríguez su lectura, comentario y pertinentes sugerencias con referencia a un primer borrador de este documento.

La iniciativa regional en reducción de riesgo comprende parte de las acciones estimuladas por el Buró Regional para América Latina y el Caribe, representado por Elena Martínez y por el Buró de Prevención de Crisis y Recuperación a la luz de los dictados de la Estrategia Regional para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres acordada por los Presidentes del istmo en 1999, después del impacto de Mitch en la región. En esa estrategia se hace alusión específica al fomento de la práctica de la Gestión Local del Riesgo. Para el PNUD, el proyecto que apoya representa una continuidad del respaldo brindado a CEPREDENAC. El mismo constituye un componente de su iniciativa regional para la reducción del riesgo y una consolidación del trabajo regional en el tema, estimulada por el Buró para la prevención de Crisis y Recuperación, representado en este proyecto por Andrew Maskrey y Angeles Arenas. Se ha contado también con el respaldo y la colaboración de Luca Renda en representación del Buró Regional para América Latina y El Caribe representado por Elena Martínez en la oficina del PNUD en Nueva York, de la oficina de PNUD Panamá a través de su Representante Residente, Elizabeth Fong y la Secretaría Ejecutiva del CEPREDENAC a cargo de Gerónimo Giusto, así como del Comité de Coordinación del Programa Regional en el que participan Alida Spadafora (PNUD-Panamá) y Pablo Torrealba (Director de Programas, CEPREDENAC).

Segunda Parte

Sustentos teórico-conceptuales sobre el riesgo y la gestión local del riesgo en el marco del desarrollo

1. Desastres: el contexto en que surge la gestión del riesgo como opción integral de intervención.

Desastres, u ocasiones de crisis asociadas con pérdidas y daños humanos y materiales socialmente significativos, han ocurrido desde los orígenes de la humanidad.

Sin embargo, pareciera que su incidencia e impactos tienden a aumentar de forma relativamente vertiginosa a partir de las últimas décadas del siglo pasado. Las estadísticas sobre los grandes desastres registrados en las bases de datos internacionales mantenidas por organizaciones como el Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de Desastres de la Universidad de Louvaine-EM-DAT-, la Federación internacional de la Cruz Roja y Media Luna o el Munich Reinsurance Group, nos hablan de un incremento de hasta seis veces en las pérdidas asociadas con desastres de todo tipo durante los últimos 40 años y de 500% en las pérdidas asociadas con eventos hidrometeorológicos durante los últimos 7 años. Estas pérdidas son más onerosas en los llamados países en vías de desarrollo, donde un gran desastre puede alcanzar un valor por daños equivalente a entre el 10 y el 200 por ciento del

PIB anual de ese país, dependiendo del tamaño relativo de la economía afectada. Cuanto más pequeño es el país, más grande en general es el impacto del evento.

La explicación del aumento continuo en las pérdidas y su impacto en las economías puede encontrarse no en un aumento en el número de eventos naturales extremos sino más bien en un aumento del número de pobladores, infraestructura y producción, ubicados en zonas de amenaza y en condiciones de tal vulnerabilidad que sean susceptibles de sufrir daños y pérdidas de tal magnitud que enfrentan severas dificultades para recuperarse. Sin embargo, también debemos aceptar que por las formas irracionales de intervención en el ambiente natural, nosotros mismos hemos creado nuevas amenazas de tipo socio-natural (ver definición más abajo). La vulnerabilidad interactúa con las amenazas para perfilar condiciones amplias de riesgo, dimensionadas de forma diferenciada, social y territorialmente. El riesgo, o la probabilidad de daños y pérdidas en el futuro, anteceden al desastre y lo anuncian. El desastre es finalmente la concreción de un riesgo, una realización de determinados niveles de riesgo en la sociedad, en que el evento físico sirve de detonador, pero no es la causa única que le da origen.

Si bien es cierto que hasta muy recientemente dominaba una noción implícita o explícita de que los desastres son productos de extremos de la naturaleza frente a los cuales casi lo único que se podía hacer era prepararse y reaccionar cuando al fin sucedieran (o buscar modificar la incidencia de la amenaza con anterioridad), esta noción ha sufrido cambios importantes más recientemente con el desarrollo de las ideas sobre vulnerabilidad.

Hoy en día existe un amplio reconocimiento de que los desastres se relacionan de una u otra forma con una suma de prácticas humanas inadecuadas y que son, a la vez, representaciones del déficit en el desarrollo. Así también, se reconoce que no se trata solamente de que los desastres impactan negativamente en las opciones y potencial de desarrollo de los países sino, de forma más importante, que son las mismas modalidades de desarrollo de los países con sus impactos diferenciados en la sociedad, las que nos ayudan a explicar el crecimiento de la vulnerabilidad, de las amenazas, y en fin, del riesgo. De ahí el argumento nos lleva a reconocer que la relación desarrollo-desastre es íntima y que un avance en la solución del problema de riesgo y desastre necesariamente pasa por un proceso en que el riesgo sea sujeto de consideración en los esquemas de planificación del desarrollo sectorial, territorial y ambiental. Con este reconocimiento, necesariamente la manera en que se considera la intervención humana a favor de manejar el problema, cambia de forma importante.

2. La intervención en la problemática: evolución en el pensamiento y en la acción.

Con anterioridad a la década de los noventa, la práctica en torno a los desastres se concentraba en mayor medida en lo que se ha dado en llamar los “preparativos” y la “respuesta” a los desastres. La prevención y la mitigación, aun cuando fueron aceptadas como acciones necesarias y prudentes, no fueron objetos de

gran atención por parte de los gobiernos y la sociedad en general. Cuando se promovían estas acciones estaban en general concentradas en la modificación de las amenazas, utilizando medidas estructurales tales como diques, muros de contención, etc., en modalidades relacionadas con la ingeniería estructural y en acciones esporádicas de reubicación de comunidades localizadas en zonas de amenaza física. A diferencia de los preparativos y la respuesta, la prevención y la mitigación no contaban con una institucionalidad apropiada que las promoviera, con una base legal o normativa que las apoyara, ni con un consenso social que las avalara. (Lavell y Franco, 1996)

Durante la década de los noventa y bajo el impulso de varias instancias internacionales y organizaciones no gubernamentales, entre las cuales el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales tuvo una injerencia importante, la temática del riesgo y de su reducción a través de intervenciones anteriores al impacto de un desastre, fue elevada a un estatus mayor y hasta privilegiado en el discurso. Paralelo a esto un énfasis creciente se ponía en la necesidad de un mayor involucramiento de los niveles locales y de las comunidades tanto en el manejo de desastres como en la reducción del riesgo. El debate en torno al riesgo como una construcción social, donde las amenazas juegan su parte pero no definen el problema por sí mismas, fue acompañado por una creciente discusión sobre los nexos entre los desastres y el desarrollo, y entre el desarrollo y los desastres. Como parte de ella surgieron importantes consideraciones en lo que se refiere a la relación entre la degradación ambiental y la creación de condiciones de riesgo de desastre. El creciente nexo encontrado entre las modalidades de desarrollo, la degradación ambiental, la construcción del riesgo y la concreción de desastres en los países en vías de desarrollo en particular, impulsaron la noción de que el desarrollo sostenible solamente podría lograrse si la reducción y previsión del riesgo fuese un componente inherente de la planificación del desarrollo en los niveles internacionales, nacionales, y locales, y en la planificación sectorial y territorial. (Lavell, 1999)

Con el paso del tiempo y un mayor desarrollo conceptual en torno al riesgo, la prevención y mitigación de desastres pasaron de ser consideradas actividades exógenas -fuera del desarrollo como tal- a ser más bien elementos endógenos al tener en cuenta estructuralmente los componentes y criterios propios del desarrollo. El riesgo y su control eran algo que atravesaba la ecuación de desarrollo y no algo tangencial o un apartado independiente. (Lavell, 2002)

Por otra parte, nociones sobre el riesgo y la intervención social en torno a éste evolucionaron, pasando de consideraciones técnicas, y hasta tecnocráticas, a ver el problema a la luz de imaginarios y visiones de los actores distintos en un escenario del riesgo concreto. En consecuencia, se reconocía más y más que lo que era riesgo inaceptable para unos, era riesgo aceptable o aceptado para otros. Todo dependía de su posición en los escenarios, sus roles y posiciones sociales, y del rol social que jugaban. Con esto había un creciente reconocimiento de que la reducción de riesgo o, para tomar la nomenclatura anterior, la prevención y mitigación de desastres, no era una práctica técnica destinada a proveer productos, sino una práctica social compleja imbuida con el proceso y la presencia de actores sociales diversos y muchas veces antagónicos.

Es en este ámbito de consideraciones que surgen las primeras aproximaciones al diseño de un nuevo paradigma de intervención, que supera las nociones de prevención y mitigación de desastres para ubicarse en el terreno del riesgo y la gestión de su reducción. Es de ahí que surge, alrededor de 1996, la noción de Gestión del Riesgo, atribuible en primera instancia al trabajo de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED). (Wilches Chaux, 1998, Zilberth, 1998)

De la primera aparición de la noción de gestión del riesgo hasta el impacto de Mitch en Centroamérica, se tuvo poca difusión en la región. Su introducción y desarrollo fue limitada en esencia al trabajo de LA RED con comunidades en varios países de América

Latina, estimulada a través del programa de Gestión Local de Riesgo de esa organización, y utilizando los módulos de capacitación diseñados para tal efecto⁵. Similares enfoques fueron también promovidos paulatinamente por un número limitado de ONGs y agencias internacionales.

Con el Mitch, sin embargo, como hemos comentado, casi espontáneamente florece el término, si no el concepto, y rápidamente aparece en todas partes, acuñado por múltiples actores en múltiples quehaceres. La terminología anterior de prevención y mitigación, manejo o administración de desastres cede rápidamente frente a la nueva terminología. Es una frase de moda hoy en día y pocos en Centroamérica y otras regiones de América Latina resisten su utilización. Sin embargo, el uso que se le da es diverso y ambiguo, muchas veces falta especificidad; se utiliza para acuñar múltiples prácticas diferentes y en consecuencia no existe una visión consensuada de su sentido que una a los practicantes. Es por esto que nuestro propósito aquí es ofrecer una opción conceptual y práctica como base para el debate y la discusión, susceptible a modificaciones, ampliaciones y reelaboraciones posteriores.

3. El riesgo: concepto y características. Las bases para construir un concepto de gestión de riesgo.

Hasta aquí hemos establecido de forma escueta la manera en que los desastres incrementan su incidencia en la sociedad con pérdidas y daños que aumentan año tras año. También se ha establecido que los desastres son el resultado de riesgos no manejados y que los riesgos que enfrenta la sociedad son resultantes de procesos sociales que derivan de las modalidades de desarrollo vigentes y que de alguna forma tienen repercusiones en términos de la conformación y construcción de amenazas y vulnerabilidades que por sí mismas constituyen factores de riesgo.

⁵ Ver Linda Zilbert. Módulos para la Capacitación. Guía de LA RED para la Gestión Local del Riesgo. LA RED-ITDG Perú. Quito, 1998.

Desarrollo y riesgo así como riesgo y desarrollo están indisolublemente relacionados por el lado negativo de la ecuación. O sea, el riesgo de desastre se crea en los intersticios de los procesos económicos, sociales y políticos que derivan de los modelos dominantes de transformación de la sociedad que rigen distintas épocas de la humanidad. (Blaikie et al, 1996). Riesgo y desastre son entonces la antítesis del desarrollo, el lado oscuro de la ecuación. El riesgo es sinónimo de inseguridad y el desastre un reflejo de la insostenibilidad. Sobre estos aspectos y su significación volveremos mas adelante.

Entender cabalmente la noción de gestión de riesgo y gestión local de riesgo en particular, y de la posibilidad de perfilar sus características, modalidades y las opciones para su implementación como práctica social cotidiana, requiere como paso previo una comprensión del riesgo como condición social y de la forma en que se articula con el problema de desastre y con el desarrollo y los procesos sociales vistos desde una perspectiva sectorial y territorial. En adelante solamente destacaremos los aspectos más importantes del riesgo como se han discutidos en la literatura y como se han experimentado en la realidad y la práctica, sin entrar en una discusión pormenorizada de los mismos. Cada una de las nociones vertidas abajo asume una importancia destacada como gancho o peldaño en la construcción de una noción, concepto y práctica adecuada de la gestión del riesgo. Por esta razón proveemos la siguiente síntesis de nociones. El Anexo 1 presenta un glosario de términos, conceptos y nociones utilizadas en el presente texto.

3.1 El concepto global de riesgo de desastre

Al referirnos a la noción de riesgo de desastre, nos referimos a un uso particular de la noción o concepto más genérico de riesgo.

Por riesgo en general entendemos la existencia de una condición objetiva latente que: i.) presagia o anuncia probables daños y pérdidas futuras; ii.) anuncia la posibilidad de la ocurrencia de un

evento considerado de alguna forma negativa; y/o iii.) un contexto que puede acarrear una reducción en las opciones de desarrollo pleno de algún elemento o componente de la estructura social y económica.

Como tal, la noción de riesgo puede aplicarse en contextos y campos de análisis variados y tener significados disímiles. Siempre implica una condición latente asociada con algún grado de incertidumbre dentro de las probabilidades que representa. (Cardona, 2002, 2003)

Por riesgo de desastre en particular entendemos, la probabilidad de daños y pérdidas futuras asociadas con el impacto de un evento físico externo sobre una sociedad vulnerable, donde la magnitud y extensión de estos son tales que exceden la capacidad de la sociedad afectada para recibir el impacto y sus efectos y recuperarse autónomamente de ellos.

Aun cuando el tema de desastre ha sido dominado por lo que se podrían llamar los “grandes” desastres o catástrofes, que han sido acompañados o definidos por la gran magnitud de los daños y pérdidas humanas o económicas que significan, esta noción resulta inconveniente e imprecisa. (Hewitt, 1983). Hoy en día se reconoce que los grandes desastres contribuyen tan sólo con una parte o fracción de las pérdidas y daños que se producen en la sociedad año tras año. Así, suceden miles de eventos de menor magnitud asociados con impactos pequeños y medianos, que, al sumarse en sus efectos en periodos de tiempo extendidos, pueden significar impactos y la erosión de oportunidades y logros de desarrollo equivalentes, si no mayores, a aquellos asociados con los grandes desastres.

Estas pérdidas e impactos muchas veces exceden la capacidad de los afectados para soportarlos y recuperarse, constituyéndose en desastres pequeños y medianos que afectan a localidades, comunidades y hasta familias a lo largo y ancho de los países. El riesgo de desastre no se define solamente en términos del riesgo catastrófico sino también en función del riesgo localizado y disperso que se realizará en algún momento, concretándose en desastres los que,

en general, serán enfrentados con los recursos de las mismas localidades y poblaciones y sin mayores apoyos externos. A manera de ejemplo sobre la importancia de estos fenómenos, podemos considerar los datos registrados en la base de datos, DESINVENTAR, de LA RED para algunos países de Centroamérica (ver www.desenredando.org). Esta base, en la cual la información se registra en los niveles territoriales de menor escala posible (municipio, cantón, departamento, etc.) contabiliza para Costa Rica, para el período 1972 a 2001, 4,433 eventos mientras que el EM-DAT registra solamente 37 desastres; en el caso de Panamá los registros son 2,226 y 25 respectivamente; y para Guatemala DESINVENTAR registra 1,650 eventos entre 1990-99, sin incluir los casi 550 asociados con el Huracán Mitch, comparado con 57 en EM-DAT para el período 1972-2001.

3.2 Los factores del riesgo

El riesgo deriva de la relación dinámica y dialéctica entre las llamadas amenazas físicas y las vulnerabilidades de una sociedad o un componente en particular de la misma.

Las amenazas son eventos físicos latentes, o sea probabilidades de ocurrencia de eventos físicos dañinos en el futuro, y pueden clasificarse genéricamente de acuerdo con su origen, como “naturales”, “socio-naturales”, o “antropogénicos” (ver Lavell, 1996).

Las naturales derivan de la misma dinámica de la naturaleza y comprenden fenómenos como sismos, huracanes, tsunamis y erupciones volcánicas. Las antropogénicas derivan por completo de acciones humanas e incluyen explosiones, incendios, derrames de sustancias peligrosas, accidentes tecnológicos y otros. Y, las amenazas socio-naturales derivan de la intersección de prácticas humanas con el ambiente natural, normalmente en condiciones tipificadas como de degradación ambiental, de inadaptabilidad al entorno o bajo condiciones de insuficiencias y/o deficiencias en la dotación de infraestructuras urbanas y rurales, particularmente para el drenaje de aguas pluviales. Así, un número importante y creciente

de eventos físicos dañinos tales como inundaciones, deslizamientos, sequías, erosión de suelos y colapsos de tierra son generados o acentuados por distintas prácticas humanas, como por ejemplo la deforestación, el corte de manglares, el minado y desestabilización de laderas, el monocultivo en ambientes frágiles, y la construcción de ciudades sin adecuados sistemas de drenaje pluvial.

Los tres tipos genéricos de amenaza tienen distintas connotaciones con referencia a lo que se ha dado en llamar, la “construcción social del riesgo” y, en este caso particular, con la construcción social de la amenaza.

En el caso de las amenazas naturales, la transformación de la naturaleza en amenaza, sucede por la inadecuada ubicación de asentamientos en condiciones de baja ‘resiliencia’ o elasticidad y altos grados de vulnerabilidad. De esta manera, el ambiente como recurso o bien público se transforma en amenaza o mal público, por las propias modalidades de ocupación del suelo y las formas de desarrollo de los elementos de la estructura social y económica.

En el caso de las amenazas antropogénicas, éstas son totalmente una construcción humana y el papel que el ambiente natural juega en la construcción del riesgo asociada con ellas viene por sus características particulares y la forma en que potencian la amenaza como tal. Así, por ejemplo, frente a un determinado nivel de contaminantes que se arrojan al agua, el nivel de riesgo dependerá, en parte, de las características de esa misma agua, donde lagos y otros cuerpos de agua relativamente estáticos tenderán a acumular mayores niveles de contaminación que el de las aguas que fluyen a altas velocidades, dispersando los contaminantes hacia mares y océanos. De igual forma, la contaminación del aire depende de los niveles de vientos y movimiento de la atmósfera. Incendios forestales originados por acción humana serán más peligrosos en condiciones de sequía y vientos fuertes.

Las amenazas socio-naturales son un híbrido de relaciones y procesos naturales y

antropogénicos y no pueden existir sin el concurso de ambos tipos de factores. Son parte de contextos que tipifican la problemática ambiental en general y en la mayoría de los casos son generadas por la dinámica de la degradación ambiental. A diferencia de las amenazas naturales, son producto de procesos directos de construcción social, pero de manera similar a éstas, también representan la transformación de los recursos en amenazas y de bienes en males públicos. La manifestación más acuciante de este tipo de amenaza está representada por los peligros pronosticados con referencia a los procesos de Cambio Climático Global, relacionados con la emisión de los gases de invernadero. Aquí la escala de preocupación en cuanto a causalidad cambia de lo local, zonal o regional, hacia el nivel global, mundial o internacional, pero en esencia, se trata de aspectos muy similares, dados sus orígenes particulares y genéricos. Además, a pesar de su causalidad en procesos globales, la manifestación concreta de las nuevas amenazas que surjan siempre será en los niveles locales o regionales.

En cuanto a las vulnerabilidades, que constituyen el segundo factor en la ecuación del riesgo, éstas representan características internas de los elementos expuestos a las amenazas-población, asentamientos, producción, infraestructura, etc., que los hacen propensos de sufrir daño al ser impactados por distintos eventos físicos. Las vulnerabilidades significan una falta de 'resiliencia' y resistencia y, además, condiciones que dificultan la recuperación y reconstrucción autónoma de los elementos afectados. Aquí, se trata de muy distintos tipos o niveles de vulnerabilidad: económicos, sociales, organizacionales e institucionales, educacionales y culturales, entre otros- que en un sistema de compleja interacción, crean condiciones de lo que se ha dado en llamar, la "vulnerabilidad global" de un elemento, unidad o estructura social particular (Wilches Chaux, 1993). En general, es aceptado que las vulnerabilidades son específicas a distintos tipos de amenaza, lo que significa que no existen vulnerabilidades generales, sino más bien vulnerabilidades con referencia a amenazas o conjuntos de amenazas específicas.

Ahora bien, además de las características básicas de amenazas y vulnerabilidades, para introducir mayor dinamismo al análisis es importante considerar tres aspectos particulares:

Primero, las amenazas, aunque claramente distinguibles según su tipo, rara vez se manifiestan de forma individual y unilateral en la definición de riesgo y desastre. Más bien existen interrelaciones, sinergias y concatenaciones que nos permiten hablar de contextos sociales, territorios o regiones de multi-amenaza por una parte, y de amenazas complejas, por la otra.

En el primer caso nos referimos a zonas, regiones, localidades o comunidades que enfrentan simultáneamente la existencia de distintos tipos de amenaza. Múltiples áreas de la región son sujetas a la amenaza sísmica, volcánica, de inundación, de deslizamiento y de sequía. Estas amenazas pueden desencadenarse en la forma de eventos reales en momentos distintos, o en el peor de los casos, dos o más a la vez, aunque con magnitudes variadas.

En el segundo caso nos referimos al hecho de que una amenaza particular, al realizarse en forma de un evento físico concreto, puede desencadenar una serie de otros eventos físicos dañinos. Este es el caso por ejemplo de un sismo de cierta magnitud que incita a procesos de licuefacción, deslizamiento y derrumbe, ruptura de líneas vitales de conducción de materiales peligrosos, ruptura de presas y diques, incendios etc., con diversas consecuencias para la sociedad.

Tal concatenación de eventos y las sinergias asociadas, se traduce en una dilución de la línea que separa las amenazas naturales y antropogénicas o llega a provocar que en todo caso, tenga poca validez la diferenciación absoluta y separada entre ambos tipos de amenaza en la realidad compleja de las condiciones de riesgo y desastre. Si no hay cuidado en las interpretaciones de las causas de pérdidas y daños, entonces es fácil caer en la trampa de decir, por ejemplo, que un sismo es la causa de algo, cuando de hecho es en

realidad el detonador de un proceso complejo que finalmente culmina en desastre. La destrucción parcial del barrio La Colina en Santa Tecla, Gran Área Metropolitana de San Salvador, en enero de 2001, fue a causa de un deslizamiento detonado por el sismo y no por el sismo como tal, aún cuando en las bases de datos internacionales se atribuyen las pérdidas al sismo mismo. Igual que en el caso del Volcán Casitas, en Nicaragua, donde las mas de dos mil vidas humanas perdidas se atribuyen directamente al Huracán Mitch, siendo que ahí hubo también un deslizamiento gigantesco que arrasó con varias comunidades.

Esta advertencia se hace porque la línea de causalidad es muchas veces compleja y tiene de por medio numerosos procesos o factores intermedios que en la fórmula de la reducción del riesgo deben de ser considerados. Entre ellos está el manejo de la vulnerabilidad, cuya especificidad y particularidad frente a amenazas distintas suele muchas veces no concordar con los esquemas “mono-amenaza” de los que parten las iniciativas de intervención.

Segundo, el entendimiento de las formas de construcción social de las amenazas de desastre requiere en determinados casos entender la dinámica de la vida cotidiana y de las prácticas sociales de la población, esto particularmente con referencia a la población pobre o destituida, los excluidos de la sociedad. Así, mientras importantes problemas asociados con la ubicación de la población y la producción y su exposición a amenazas, se explican por la misma pobreza en que vive las familias, su vulnerabilidad también se relaciona muy de cerca en términos causales con sus grados de exclusión social y el peso del riesgo cotidiano que deben vencer como parte de sus vidas diarias. Muy específicamente, un número importante de las amenazas socio-naturales, producto de diversas formas de degradación ambiental, son resultado de la incesante búsqueda por parte de la población de opciones alternativas para satisfacer sus necesidades básicas o cotidianas. Este es el caso, por ejemplo, del corte de árboles y manglares para satisfacer necesidades diarias de calentamiento, cocción de alimentos o construcción de vivienda

y que repercute en la estabilidad de ecosistemas y pendientes y en la incidencia y magnitud de inundaciones. Otro ejemplo se encuentra con la contaminación de tierra y agua a raíz de la ausencia de sistemas adecuados de recolección de basura o deshecho de aguas negras que posteriormente inciden en los niveles de riesgo de enfermedad de la población expuesta.

Los recursos son transformados en amenazas a través de múltiples procesos relacionados con la satisfacción de las mínimas condiciones de vida que garantizan la supervivencia. Como bien afirma Girot (PNUD, 2003, en prensa) en su contribución al Segundo Informe sobre el Estado de la Región de PNUD, mientras la herencia ecológica y cultural de la región representa un bien público de inmensas proporciones que ofrece recursos para el desarrollo, esta misma herencia garantiza que la pobreza no se agudice aún más rápido. Sin embargo, ello se logra a costa de la creación de nuevas amenazas y males públicos. Sobre el tema del “riesgo cotidiano” y su relación con el riesgo de desastre, volveremos más adelante.

Tercero, al hablar del riesgo, es necesario reconocer que los factores de amenaza y vulnerabilidad no constituyen elementos discretos y dissociables; por el contrario, están mutuamente condicionados y son interdependientes. Para poder hablar de una amenaza y de su intensidad o magnitud, es necesario considerar, a la vez, los niveles de vulnerabilidad existente, y viceversa. Así, por ejemplo, un posible sismo de 5.2R que afecta una zona de muy alta vulnerabilidad, puede llegar a causar más daños y pérdidas que un sismo de 7.2 con idéntica profundidad y distancia al epicentro, pero en una zona de muy baja vulnerabilidad. Esto significa que la definición de un evento extremo o intenso dada por las ciencias naturales es algo diferente a la que pueden proporcionar las ciencias sociales o aplicadas. Para las primeras, tal definición está representada por los niveles de descarga de energía y su relación con la norma, mientras que para aquellos que estudian el riesgo y el eventual desastre, la noción de evento extremo o intenso proviene de los daños y pérdidas probables, antes que por la magnitud física del evento

detonador. Todo esto significa que el riesgo es el concepto central y el punto focal de atención para la intervención en pro de la reducción, previsión y control de los factores finalmente desencadenadores del desastre, objetivo en sí de la Gestión del Riesgo. También ello sugiere que nuestra intervención debe guiarse por un entendimiento cabal de la forma particular en que la vulnerabilidad humana interactúa dinámicamente con el ambiente físico, natural o antropogénicamente construido.

3.3 El riesgo de desastre y su relación con el riesgo cotidiano

El riesgo de desastre es una expresión o manifestación del riesgo en general, con sus propias particularidades. Sin embargo, ese riesgo no puede verse como algo autónomo y aislado de otras manifestaciones o expresiones del riesgo global, como si tuviera sus propios móviles y factores condicionantes. Una expresión o categoría particular del riesgo de gran importancia para entender el riesgo de desastre es lo que se puede llamar “riesgo cotidiano” o riesgo crónico (Sen, 2000). Es a través de la noción de riesgo cotidiano que se puede lograr captar la relación entre pobreza y riesgo de desastre y, más particularmente, entre pobreza y la construcción social de amenazas y vulnerabilidades. Con la noción de riesgo cotidiano nos referimos particularmente a las condiciones cotidianas de existencia de los pobres que son manifestaciones de esa parte humana del desarrollo, la miseria, que es el complemento de la forma de ‘desarrollo’ concentrador de riqueza y poder que se ha impulsado por los últimos quinientos años en general (Arguello, 2002) y que predisponen a la población de forma regular a daños y pérdidas materiales / físicas, anímicas, psicológicas, etc., que inhiben el logro pleno del bienestar humano; desempleo, desnutrición, insalubridad, violencia familiar y social, alcoholismo y drogadicción, por ejemplo. La existencia de estas condiciones, algunas de las cuales no se restringen solamente a la población pobre, permite transformar condiciones de pobreza en factores de amenaza y vulnerabilidad o riesgo de desastre, y un entendimiento de cómo el

desastre afecta a la población de escasos recursos, no puede prescindir de un conocimiento del problema de desarrollo y de la pobreza en general.

A manera de ejemplo, es claro que una población que sufre condiciones de inseguridad alimenticia, de privación en la dotación y calidad de vivienda, de altas tasa de morbilidad o falta de acceso a agua potable en condiciones normales de existencia, será más propensa a sufrir condiciones de desastre en circunstancias excepcionales signada por el impacto repentino o gradual de un evento físico externo extraordinario. El desastre relacionado con la actualización de una amenaza externa física comprenderá en muchos casos la mera continuidad y profundización del “desastre permanente” de la vida cotidiana de la población, la pobre en particular.

3.4 Las expresiones territoriales del riesgo y los espacios de su construcción

El riesgo global, total o de desastre se manifiesta en territorios definidos y circunscritos, y es sufrido por individuos, familias, colectividades humanas, sistemas productivos o infraestructuras ubicados en sitios determinados. Los desastres tienen una expresión territorial definida que varía desde lo muy local hasta cubrir vastas extensiones de un país o varios países. En el caso de los grandes desastres asociados con eventos como el huracán Mitch es posible verlos no como un sólo desastre sino más bien como un número grande de pequeños o medianos desastres afectando de forma diferenciada a numerosas comunidades, familias, zonas o sitios; todos relacionadas con el mismo macro fenómeno físico (un huracán, sismo, inundación, etc.), pero mostrando diferencias importantes, producto de la forma particular en que el evento físico interactúa con la vulnerabilidad local. Lo que puede parecer y ser tratado como un solo desastre por parte de los gobiernos de los países o por los organismos nacionales e internacionales de respuesta o de emergencia, toma la forma de múltiples desastres distintos

para los pobladores y comunidades afectadas y los organismos locales de respuesta. La vulnerabilidad es diferenciada en el territorio con relación a grupos humanos distintos.

A pesar de que el o los desastres, tienen una circunscripción territorial definida, que puede denominarse el «territorio del impacto» y que el riesgo se manifiesta en esos mismos espacios, los factores causales del riesgo y del desastre - tanto eventos físicos como los componentes distintos de la vulnerabilidad-, no tienen necesariamente la misma circunscripción territorial. Muchas veces, el «territorio de la causalidad» tiende a diferir sustancialmente del territorio del impacto, aún cuando frente a otros factores particulares puedan coincidir.

En el caso de las amenazas hacemos referencia a procesos como la deforestación de las altas cuencas de los ríos que contribuyen a las inundaciones en las cuencas bajas; las descargas de las presas río arriba con los mismos efectos; la creación de presas artificiales en las montañas por depósitos de maderas, las cuales, al romperse, causan inundaciones repentinas río abajo; o, la contaminación industrial de los cauces fluviales con impactos negativos a muchos kilómetros de la fuente de contaminación.

En el caso de la vulnerabilidad la incidencia de políticas nacionales forjadas en las ciudades capitales o fuera del país, referidas a asuntos como la inversión pública, el manejo ambiental, los estímulos a la producción y la reconversión, la descentralización y el fortalecimiento municipal, los fondos de inversión social, la participación popular, etc., tienen impactos en los ámbitos locales y familiares, lejos de los centros de decisión política.

Finalmente, en lo que se refiere a la coincidencia territorial de las causas e impactos de los desastres, podemos mencionar las formas en que la inadecuada construcción de diques altera los caudales de los ríos resultando en nuevos patrones de inundación, la manera en que la ausencia de planes de ordenamiento territorial y de controles sobre la localización de viviendas e infraestructura impuestas por los gobiernos

locales tiene repercusiones severas en términos del riesgo en el nivel local, o de la forma en que el bloqueo de alcantarillados o cauces fluviales por el depósito de basuras domésticas e industriales causa episodios de inundación en sus cercanías. Otros múltiples ejemplos de la coincidencia y diferencias territoriales en la causalidad y en el impacto pueden encontrarse.

Una consideración de los niveles territoriales diferenciados en cuanto a la causalidad y el impacto reviste gran importancia en términos de la gestión de soluciones tendientes a la reducción del riesgo y la vulnerabilidad. Significa una intervención, negociación y decisión política que desborda los niveles locales afectados, llegando a los niveles regionales, nacionales o hasta internacionales. Significa que avances sustantivos en la reducción, solamente pueden lograrse considerando un marco territorial amplio y adecuados niveles de coordinación intersectorial. Lo local enfrenta severas limitaciones en lo que se refiere a la reducción del riesgo global y el riesgo de desastre por eventos físicos determinados.

Desde otra perspectiva espacial o territorial, es importante también considerar la forma en que el uso del territorio y sus recursos puede obedecer a lógicas y racionalidades territoriales distintas, en ocasiones satisfaciendo necesidades eminentemente locales y, otras veces, regionales, nacionales o internacionales. Así, tomando ejemplos derivados de un análisis preliminar de la problemática del Bajo Lempa en El Salvador es claro que el uso que se hace del recurso agua en la cuenca media para fines de generación de electricidad, obedece a una lógica nacional más que local; y, en consecuencia, el cálculo de riesgo aceptable que influye en la decisión de abrir las compuertas para la generación de electricidad, está regida por una lógica distinta a la de proteger o salvaguardar a las poblaciones de la cuenca baja de inundaciones y pérdidas. De igual forma, el recurso que significa el Bosque de Nancuchiname, en la margen izquierda del río Lempa o los bosques salados de la Bahía de Jiquilisco se puede considerar de formas distintas si la racionalidad que impera en su manejo deriva de intereses internacionales,

nacionales o locales. El uso y función que se da al recurso, diferiría de acuerdo con el actor de la decisión. Conservación versus uso productivo, explotación versus manejo sostenible, etc., se perfilan como opciones distintas de acuerdo con necesidades y demandas distintas. La compatibilización de estas demandas «territoriales» y sociales distintas constituye un reto importante en el manejo del territorio y en la reducción del riesgo para los pobladores de la zona.

Los desastres se concretan en forma de daños y pérdidas que afectan diferenciadamente a grupos sociales y territorios. Esta distribución social y territorial del daño es antecedida por la existencia de condiciones objetivas de riesgo. Y, la distribución social y territorial del riesgo refleja diferencias en la forma en que las amenazas y vulnerabilidades se conforman hay grandes diferencias en los niveles de riesgo se pueden encontrar dentro de un territorio pequeño o dentro de un grupo social particular.

Esto significa que la expresión más fiel del riesgo se encuentran en los niveles micro-sociales y micro-territoriales (los niveles locales, comunitarios, y familiares). Esto se puede apreciar al examinar detalladamente la distribución social y territorial del daño después de un huracán, terremoto, inundación, etc. en que muchas veces daños y pérdidas significativas se encuentran en grupos sociales y sitios inmediatamente próximos a otros donde poco daño se ha experimentado.

3.5 El riesgo como proceso dinámico y cambiante: la noción de un continuo de riesgo

Las amenazas y vulnerabilidades, no son condiciones estáticas, sino más bien dinámicas y cambiantes. El dinamismo y el cambio resultan del impacto de diversos procesos sociales, económicos o políticos relacionados con las modalidades de desarrollo de una sociedad y que se despliegan de forma continua y cotidiana; por el impacto de políticas deliberadas de reducción o control del riesgo; o, de forma acelerada o abrupta, por cambios repentinos en

la asignación de recursos e inversiones, incluyendo el retiro de los mismos por parte de la gran empresa, de países, regiones o zonas productivas, o por eventos físicos peligrosos, como los terremotos, huracanes, inundaciones, explosiones, o conflictos sociales, de los cuales las guerras son la forma mas extrema.

El reconocimiento del dinamismo y cambio que sufre el riesgo de desastre en términos sociales, territoriales y temporales nos permite considerar su existencia en términos de un “continuo” o “proceso de riesgo”. La noción del continuo de riesgo, pensamos, asume un papel heurístico importante para entender posteriormente la estructura y las facetas de la llamada gestión del riesgo y su carácter integral y transversal. Para facilitar el entendimiento de la noción de continuo como se aplica al problema del riesgo de desastre o al problema del riesgo en el contexto de los desastres, podemos hablar, en principio, de tres grandes fases o conjuntos del riesgo, que encierran distintos procesos y perfilan distintas respuestas y acciones por parte de la sociedad, a saber:⁶

- ◆ **El riesgo primario o estructural** hace referencia a las condiciones de riesgo existentes en la sociedad en situaciones de normalidad, producto de los mismos procesos normales y contradictorios de desarrollo sectorial, territorial y social y alimentado o reconfigurados en algún grado por la incidencia de los impactos sucesivos de fenómenos físicos peligrosos y crisis coyunturales en la economía y sociedad. El riesgo estructural o primario es objeto de intervención por medio de la llamada mitigación de riesgos o desastres.
- ◆ **El riesgo secundario, derivado o coyuntural.** Comprende las condiciones específicas de riesgo que surgen de manera más o menos repentina con el impacto de un fenómeno físico peligroso en la sociedad. Ejemplo de esto son los riesgos de enfermedad y muerte, de desnutrición e inseguridad alimenticia aguda, de falta de acceso a agua potable, de violación y maltrato en albergues de mujeres y niños.

⁶ La terminología utilizada para captar la esencia de los distintos tipos o momentos del riesgo de desastre puede sufrir modificaciones. Aquí se utiliza una opción sin que sea necesariamente la mejor.

Estos riesgos se construyen sobre condiciones de riesgo primario y vulnerabilidades existentes previas al impacto, permitiéndonos hablar de un proceso o continuo de riesgo de desastre. Los riesgos secundarios o derivados mientras no se resuelven con la respuesta a los desastres, pasan a alimentar los riesgos primarios futuros de forma sincrética. Esta intensificación de las condiciones existentes de riesgo permanente o estructural se ve de forma clara cuando una sociedad es afectada por un segundo desastre poco tiempo después del primero. Los niveles de riesgo aumentados por el impacto del primer evento significan que un segundo evento de hasta menor intensidad, podría causar más problemas que el primero. El impacto de Mitch fue aumentado en lo que se refiere a la incidencia y magnitud de las amenazas precisamente por el impacto de la sequía asociada con el fenómeno de El Niño de 1997-98, los incendios que suscitó y la pérdida de capacidad de retención y absorción del suelo de aguas pluviales. Otro ejemplo se encuentra en el impacto de los sismos de 2001 en El Salvador en las zonas previamente afectadas por el Huracán Mitch.

Estos entornos potenciales discontinuos de riesgo son en esencia el objeto de atención e intervención de lo que se llaman las actividades de preparación y respuesta inmediata para desastres.

- ◆ **El riesgo anticipado o futuro.** Condiciones de desastre, una vez controlados los contextos más apremiantes que amenazan la supervivencia y bienestar mínimo de la población afectada, exigen la implementación de procesos de reconstrucción y recuperación. Estos procesos operan en condiciones de riesgo distintos a los que existían antes del impacto, aunque muchos de las condiciones estructurales de riesgo anteriores pueden subsistir. Los procesos de reconstrucción son el equivalente eventual de los procesos permanentes de desarrollo y de

implementación de nuevos proyectos, y de igual forma pueden contribuir a la construcción de nuevos entornos estructurales de riesgo; o, en sentido óptimo, al proceso de control y disminución de nuevos factores de riesgo en las áreas afectadas. La previsión y control de nuevos factores de riesgo es objeto de la llamada prevención de riesgos.

De lo anterior, se puede deducir fácilmente que lo que en otros momentos se ha llamado el ciclo, continuo, administración o manejo de “desastres” podría considerarse, más bien, un proceso continuo y secuenciado de gestión de riesgo. Esta sencilla afirmación ofrece uno de los sustentos para la elaboración de ideas y nociones, prácticas e intervenciones signados por la llamada “gestión integral del riesgo”, como veremos con mayor detalle adelante.

3.6 El riesgo. Connotaciones objetivas y subjetivas

El riesgo, de acuerdo con autores distintos, asume características tanto objetivas como subjetivas (ver Maskrey, 1998 y Cardona, 2001 y 2003, para un resumen excelente de los distintos enfoques). En el primer caso, el riesgo está sujeto a valoración y medición en términos de daños y pérdidas probables bajo determinadas condiciones de amenaza y vulnerabilidad. Esta valoración puede expresarse en términos monetarios o en términos cuantitativos -número de elementos dañados o perdidos- o cualitativos -impacto en la cultura, la historia, el psique o la calidad de vida, etc.-. La capacidad de dimensionar el riesgo en términos monetarios o numéricos depende del nivel y calidad de la información disponible sobre amenazas y vulnerabilidades y siempre contempla un grado aceptable de variabilidad e incertidumbre dentro de límites actuariales aceptables. El cálculo objetivo del riesgo puede ejemplificarse con los casos de los seguros médicos donde la compañía aseguradora analiza la historia de amenaza (exposición a vectores de enfermedad, consumo de tabaco, alcohol, etc.) y vulnerabilidad (historia familiar, constitución

genética, nivel de estrés, hábitos alimenticios, etc.) del pretendido asegurado para calcular el nivel de riesgo que representa, y así asignar una prima para el seguro, o sencillamente negar el seguro por la existencia de un nivel de riesgo inaceptable. El riesgo considerado desde la perspectiva objetiva, ha sido típico de las ciencias ingenieriles, geo-científicas, médicas, económicas y actuariales, en particular.

Visto desde la perspectiva subjetiva, el riesgo es producto de percepciones diferenciadas, representaciones sociales distintas, imaginarios diversos que corresponden a grupos sociales distintos. O sea, a diferencia de una categoría objetivamente medible, el riesgo es producto de procesos mentales asociados con las formas de existencia, la cultura y las historias de vida de la población. Esto significa que un grado de daño o pérdida probable bajo determinadas condiciones, es procesado de forma diferenciada por individuos y grupos distintos y el riesgo es producto de este proceso mental, o de racionalización individual, social, cultural, genérica o histórica. Los argumentos a favor de la visión subjetiva del riesgo indican que el riesgo considerado como medición objetiva, impone una visión tecnicista propia de expertos, técnicos y conocedores profesionales, mientras que en realidad la valoración del riesgo y, en consecuencia su existencia e importancia, es una opción individual y social elaborada de acuerdo con la significancia que tenga para estos conjuntos sociales y donde la historia, la cultura, los estilos de vida, las construcciones mentales, la experiencia, el género y el estatus social, entre otros, juega un papel fundamental. Las visiones subjetivas del riesgo han sido defendidas particularmente por antropólogos, sicólogos, sociólogos, historiadores y geógrafos sociales.

Para el tema de la gestión de riesgo, sin lugar a dudas ambas perspectivas son relevantes y correctas y su contraposición como enfoques científicos no significa la necesidad de escoger entre ellas, sino más bien tomar en consideración sus significados y usos distintos combinando sus resultados de forma constructiva.

Así, es claramente de suma importancia la opción y posibilidad de dimensionar los probables daños y pérdidas que una sociedad podría enfrentar bajo determinadas condiciones de amenaza y vulnerabilidad. De igual forma, y reconociendo que el riesgo objetivo muchas veces significa la opción de ganancia, esta dimensión puede también ser considerada. Ambos cálculos ofrecen información valiosa para la toma de decisiones y la planificación de acciones futuras. Nadie podría negar que información sobre probables pérdidas en hospitales, escuelas, producción agrícola, infraestructura, etc., sea valiosa y necesaria.

Por el lado subjetivo, la importancia reside en las influencias que las percepciones, representaciones sociales, imaginarios y valoraciones tienen en la decisión de acción y la toma de decisiones de los distintos actores sociales. Ya es bien sabido que la valoración objetiva muchas veces choca con las valoraciones subjetivas o los imaginarios de los sujetos del riesgo.

Ejemplos de lo anterior se encuentran en los casos de comunidades en zonas de alta amenaza por inundación o deslizamiento quienes se niegan trasladar a otros lugares ofrecidos por el gobierno u ONGs. En el caso de los interventores externos, la amenaza y riesgo toma connotaciones objetivas, mientras que para los pobladores el riesgo es relativo y considerado a la luz de múltiples otras condiciones sociales, económicas, culturales y de vida. De esta manera el riesgo de desastre se matiza o se pospone como consideración importante frente a la necesidad de enfrentar los riesgos de la vida cotidiana, la búsqueda de empleo, la posesión de la tierra, el mantenimiento de niveles de cohesión y cultura en la comunidad, etc. En casos de este tipo, ninguna de las dos posiciones es equivocada, pero tampoco es que una de las partes posea la verdad absoluta y la otra no. Lo mejor en estos casos es que puedan concretarse las condiciones de lo que Wilches-Chaux (1998) ha llamado el diálogo de saberes e ignorancias, que necesariamente debe darse entre técnicos y los mismos sujetos del riesgo.

4. Una definición y un concepto básico de la gestión de riesgo y de la gestión local de riesgo.

4.1 Una definición básica:

La Gestión del Riesgo de Desastre definida de forma genérica, se refiere a 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. 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.

De esta definición básica se derivan dos consideraciones fundamentales, relevantes con referencia a cualquier nivel de la gestión que consideramos y que debemos destacar desde el principio, para retomarlos con mayor detenimiento y especificidad más adelante, a saber:

- ◆ La gestión comprende un proceso y no un producto o conjunto de productos, proyectos o acciones discretas, relacionado con el logro de objetivos de desarrollo sostenible.
- ◆ La gestión se ubica con referencia a dos contextos de riesgo: el riesgo existente y el posible riesgo futuro.

La gestión como proceso

Con la noción de la gestión del riesgo nos referimos esencialmente a un proceso, óptimamente de naturaleza permanente, cuyo objetivo concreto es la reducción y control de los factores del riesgo.

Este proceso comprende varios componentes o fases, entre los cuales los siguientes se perfilan, de manera genérica, de mayor importancia:⁷

- ◆ El dimensionamiento objetivo del riesgo existente o futuro, el entendimiento de los procesos y actores sociales que contribuyen a su construcción y su relación con los procesos de transformación social y económica de los grupos sociales, económicos y zonas bajo análisis.
- ◆ Una valoración del riesgo en el contexto de las modalidades de desarrollo o transformación existentes y a la luz de las visiones, imaginarios, intereses y necesidades de los distintos actores sociales en juego. Determinación de los niveles de riesgo aceptable.
- ◆ La postulación de políticas y estrategias de intervención y la toma de decisiones sobre las acciones y las secuencias más apropiadas y factibles vistas desde la perspectiva económica, social, cultural y política. Esto va acompañado por la negociación de apoyos en el marco de relaciones entre distintos grupos e intereses sociales y territorios.
- ◆ La fase de implementación de estrategias y proyectos concretos, de evaluación y retroalimentación.

La gestión vista como proceso, con la participación de múltiples actores sociales y con actividades y procedimientos diversos debe ser avalada y conducida por la creación de estructuras y formas organizativas que lo impulsan y que le den continuidad y consistencia. Estas formas institucionales y organizacionales deben regirse por conceptos jerárquicos y una clara delimitación de funciones, roles, responsabilidades, etc. de los distintos actores sociales organizados.

La visión dinámica (proceso) de la gestión significa que, aún cuando se puede hablar de un proyecto concreto llevado a cabo sobre un aspecto particular de la problemática del riesgo en términos de su contribución a, o su afinidad con el proceso de gestión del riesgo, un proyecto no constituye por sí mismo un proceso de "gestión de riesgo". Puede constituir un peldaño

⁷ Cada fase comprende un conjunto diverso de acciones, instrumentos y métodos que no detallaremos aquí.

en la creación de las condiciones para la implementación y concreción de un proceso permanente de gestión en la medida en que su diseño haga presente este objetivo superior. Además, es de sugerirse que independientemente del objetivo particular que pretende un proyecto con referencia al riesgo, su diseño, método y estrategia debería considerar de cerca la forma en que pueda contribuir a procesos más permanentes y sostenibles, consonantes con la institucionalización de la gestión del riesgo. En este sentido debemos reconocer que a pesar de su claro impacto en determinados factores o entornos de riesgo, muchos de los proyectos implementados hasta el momento en la temática constituyen acciones aisladas, particulares, que no necesariamente contribuyen a la creación de las condiciones para la institucionalización permanente de la gestión del riesgo como práctica social concertada. Ver la gestión del riesgo como un conjunto desarticulado de proyectos de intervención particular, sería equivalente a ver la gestión urbana, por ejemplo, como un conjunto de normas, obras, acciones en el medio urbano sin articulación y coherencia y sin la existencia de instituciones u organizaciones de gobierno que buscan encargarse de la totalidad y la integración de las partes. Sobre esto volveremos más adelante.

El riesgo existente y el riesgo por crearse: dos problemas para la gestión.

La gestión correctiva. Su práctica tiene como punto de referencia el riesgo ya existente, producto de acciones sociales diversas desplegadas en el tiempo pasado. El asentamiento ubicado en una zona de inundación y construido con técnicas inadecuadas, un hospital construido sin atención a las normas antisísmicas, una comunidad ubicada sobre una sola vía de acceso propensa a deslizamientos recurrentes, producción agrícola mal adaptada al clima y sus extremos en una determinada localidad, etc. Mucho del riesgo existente será producto de inadecuadas prácticas y decisiones pasadas. Sin embargo, también pueden existir condiciones de riesgo que son producto de cambios ambientales y sociales posteriores al desarrollo original de la

comunidad, la infraestructura, la producción. En cualquiera de los casos, la intervención de condiciones ya existentes, en aras de reducción del riesgo, será correctiva.

Esta intervención correctiva puede ser de naturaleza conservadora, solamente proponiendo intervenir en algunos de los factores de riesgo identificados, sin pretensión de mayores transformaciones en los elementos bajo riesgo. Ese es el caso por ejemplo, cuando se construye un dique para proteger la producción o una comunidad ubicada en la zona de inundación de un río, o la introducción de sistemas de riego en zonas de sequía, pero sin pretensión de transformación en las condiciones sociales básicas de vida y producción. Por otra parte, la intervención puede tener visos transformadores buscando estimular cambios en el ambiente, la producción y el asentamiento, que sean más consecuentes con la reducción o eliminación de las amenazas enfrentadas y con el objetivo de la reducción de la vulnerabilidad y la transformación en las condiciones sociales de vida en aras de la sostenibilidad. Esta sería la situación por ejemplo, con el proceso de recuperación de cuencas a través de la reforestación, para así aumentar la productividad del medio, reduciendo la erosión, la sedimentación en ríos y las inundaciones y deslizamientos, a diferencia de dragar los ríos, corregir sus cauces o construir paredes de retención o terrazas para reducir las amenazas. Aquí se establece una premisa básica en el sentido de que la mera reducción correctiva del riesgo no puede por sí promover el desarrollo ni esperar eliminar la pobreza. La gestión del riesgo no es una panacea para el desarrollo, sino un complemento a su logro en condiciones sostenibles.

La gestión prospectiva. A diferencia de la gestión correctiva, la gestión prospectiva se desarrolla en función del riesgo aún no existente pero que se puede crear a través de nuevas iniciativas de inversión y desarrollo, sean éstas estimuladas por gobiernos, sector privado, ONGs, asociaciones de desarrollo, familias o individuos. El arte de la prospección es la

previsión del riesgo tanto para la propia inversión, como para terceros, y la adecuación de la inversión o la acción para que no genere riesgo o que éste tenga conscientemente un nivel aceptable. La gestión prospectiva del riesgo es, entonces, componente integral de la gestión del desarrollo, la gestión de proyectos de inversión, la gestión ambiental. Significa una práctica que evita cometer los mismos errores del pasado que han tenido como consecuencia los niveles ya existentes de riesgo en la sociedad, y que finalmente presagian los desastres del futuro.

A diferencia de la gestión correctiva conservadora, la prospectiva establece una relación inmediata y directa con los procesos de planificación del desarrollo al constituirse el riesgo en un factor a considerarse en el estímulo y promoción de nuevos proyectos. Aquí, es importante clarificar que la gestión correctiva, en la medida que supera un tipo de intervención conservadora y puntual y se constituye en una intervención transformadora, debería también estar planteada en la planificación para que no promueva acciones sueltas sino aquellas que son parte de un plan de modificación de las prácticas depredadoras o generadoras de riesgo existentes.

4.2 Gestión local de riesgos de desastres:

Obedeciendo a la lógica y las características de la Gestión del Riesgo, definido genéricamente arriba, la Gestión Local comprende 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. La Gestión Local como proceso es propio de los actores locales, lo cual lo distingue del proceso más general de gestión de riesgo en los niveles locales, cuya apropiación puede remitirse a distintos actores con identificación en distintos niveles territoriales pero con actuación en lo local.

En la siguiente sección de este trabajo versaremos más detalladamente sobre la

gestión local, el objetivo particular de nuestro documento.

4.3 Una clarificación necesaria sobre lo “local”, lo municipal, el riesgo y su gestión.

Al tratar los niveles territoriales de intervención en la problemática del riesgo, el nivel local ha recibido bastante atención. Sin embargo, ha existido la tendencia de considerar o reducir la noción de lo local al nivel administrativo político dado por las municipalidades. En consecuencia en hablar de gestión local de riesgo, muchas veces estaríamos hablando, más exactamente, de la gestión municipal. Este reduccionismo pragmática dista de ser conveniente desde la perspectiva analítica y de intervención en vista de que, por una parte, lo local no puede reducirse a lo municipal, mientras a la vez el riesgo en su proceso de construcción no toma como punto de referencia ni de articulación absoluta el nivel local o municipal, aunque los daños y pérdidas asociados con los desastres se expresan y la atención inmediata y la reconstrucción mejor se manejan con impulso y coordinación en estos niveles.

Extendernos en una discusión de que es lo local y su relación con lo municipal u otras delimitaciones territoriales no es posible en este documento por la complejidad misma del tema (una discusión pertinente sobre lo local y el riesgo puede encontrarse en Arguello, 2002). Aquí solamente afirmamos que lo local no puede reducirse a lo municipal. Tampoco es posible analizar en detalle la relación que el riesgo y desastre guarda con el nivel local, tanto en términos de su construcción social como la intervención en el mismo. Los comentarios que se hacen adelante solamente pretenden abrir un espacio de reflexión en torno al problema de los niveles territoriales en que el riesgo se expresa, se construye y se interviene, así incitando otra reflexión sobre las necesidades en términos analíticos y de intervención. Esta temática se ha introducido con anterioridad en la sección conceptual de este documento y se retoma en varios momentos en adelante.

Con referencia al tema de lo local, lo municipal y lo territorial con referencia al riesgo, existen varios puntos importantes iniciales que debemos considerar:

Primero: El punto de partida que adoptamos es que es imprescindible un nivel de análisis y de gestión subnacional que contempla desde los niveles regionales-intra-nacionales- hasta los niveles locales y comunitarios.

Segundo: El nivel de análisis del riesgo y de la intervención más adecuada se refiere a lo que podemos llamar, por falta de una terminología más desarrollada, “zonas diferenciadas de riesgo”, donde existen:

- ♦ Cierta homogeneidad en las condiciones y modalidades de desarrollo existentes.
- ♦ Conjuntos de actores sociales con sentido de pertenencia territorial y relaciones interactivas cercanas, antagónicas o colaborativas.
- ♦ Un nivel y expresión del riesgo que reúne características con cierta homogeneidad.

Tercero. Esas zonas, entonces, constituyen unidades “objetivas”, que reúnen determinados niveles de homogeneidad en lo que se refiere a las oportunidades y problemas de desarrollo, la conformación del problema de riesgo, las características mono y multi amenaza que exhiben y los tipos y relaciones de los actores sociales presentes.

Cuarto. Estos territorios pueden de hecho ser menores que un municipio o cruzar límites municipales. Difícilmente se podría encontrar un territorio de esta naturaleza que coincida con los límites de un solo municipio. Los límites político-administrativos de los municipios no coinciden con territorios definidos a partir del riesgo o incluso de las amenazas, simplemente porque no se ha tomado en cuenta nunca el riesgo vigente a la hora de delimitar un municipio, sino que se parte para tal delimitación de cantidades de habitantes y límites ‘naturales’ como ríos; mientras que el riesgo -por ejemplo vinculada con la inundación- lejos de tener al río como límite

lo tiene como eje de una cuenca toda la cual constituye una unidad territorial desde la perspectiva de tal amenaza; algo parecido sucede con las faldas montañosas. Pero además en zonas de poblaciones dispersas muchos municipios abarcan muy amplios territorios para efectos de completar el tamaño mínimo de población a la hora de justificar su creación y en otros casos abarca extensas propiedades que en algún momento constituyeron grandes haciendas de los potentados de la zonas, quienes fueron a la vez los que impulsaron la creación de la Alcaldía o Municipio para ‘gobernar’ dentro de su territorio. De manera que las razones sociales e históricas para la delimitación de municipios de por sí tiende a delimitar territorios que, por un lado son mucho más extensos que zonas concretas con riesgos que dan unidad a un territorio o, al contrario, zonas mucho menos extensas. En síntesis, la lógica de la delimitación de los territorios desde la perspectiva del riesgo no concuerda con la referida al municipio, es necesario buscar formas de intervención que permitan la concomitancia de varios municipios o los territorios administrativos más pequeños (distritos o cantones, según país) en que se dividen los municipios y que tienen cierta forma de gobierno local, como son los Consejos de Distrito u otras denominaciones según el país.

Quinto. Entonces, si el municipio se convierte en una expresión preponderante de lo local o en instancia relevante para la intervención en el tema del riesgo y los desastres, sino más bien es porque:

- ♦ La gestión requiere de estructuras organizacionales-institucionales permanentes, consolidadas y sostenibles.
- ♦ El municipio se perfila como una opción real de engranaje dada su importancia en la promoción del desarrollo local, en la consolidación de la descentralización, la negociación y articulación de otros actores sociales y, finalmente, por sus facultades normativas y de control.

Esto no significa que el municipio es la única opción posible, sino más bien la más

prevaleciente, conspicua y permanente, y en principio la más legitimada.

Sexto. Lo local debe articular y construirse también con otros niveles territoriales y sociales de jerarquía inferior. Estos niveles solamente podrían definirse al definir concretamente que es lo local. Si lo local se entiende como municipio para fines pragmáticos y políticos, entonces los niveles inferiores comprenderían aldeas, comunidades, familias etc. Y, de manera similar, en reconocimiento de que el riesgo se genera en entornos territoriales mayores de lo local o lo municipal, esto significa que su gestión tiene que tomar en cuenta niveles territoriales de mayor jerarquía o tamaño que lo local o lo municipal.

5. Del concepto y las características del riesgo a la intervención y la practica.

En el desarrollo de nuestro argumento en páginas anteriores, hemos intentado destacar las facetas o características más relevantes del riesgo como expresión social. También hemos insistido que al proveer una conceptualización adecuada del riesgo y una apropiada caracterización del mismo, se abre la posibilidad de que nociones en cuanto a la intervención posible y sus características fluyen o se perfilan con relativa facilidad. En vista de lo anterior, en este último apartado de nuestra segunda sección conceptual-metodológica, retomaremos las características dominantes del riesgo, proyectando su significado hacia una definición de facetas importantes de la intervención en aras de la reducción o previsión del riesgo. Nuestro análisis nos llevará a una definición o reafirmación de una serie de parámetros que consideramos definen la esencia de la gestión de riesgo como proceso social girando en torno a, y definido por, la serie de etapas que van desde la generación y construcción de conocimiento sobre el riesgo, hasta la decisión sobre la intervención pertinente; etapas que hemos esbozado en páginas anteriores como componentes del proceso global de gestión.

5.1 El riesgo como una condición latente que representa una potencial de daño y pérdida en el futuro.

La condición latente que caracteriza y define el riesgo objetivo significa que puede ser anticipado y, dentro de los límites de la incertidumbre que siempre existe, dimensionado en diversos grados, permitiendo así, en principio, que la sociedad intervenga anticipadamente con medidas de reducción y control y de preparación para emergencias o desastres. Además, previsiones y planes pueden ser dibujados para la eventual necesidad de rehabilitación y recuperación de zonas donde el riesgo se concreta en determinadas condiciones de desastre.

El cálculo o dimensionamiento objetivo del riesgo, el cual comprende un componente de los llamados escenarios de riesgo de una zona, localidad, país, etc. se basa en información de distintos tipos, sobre amenazas y vulnerabilidades, incluyendo:

- ♦ Los grados de exposición de la población y la economía a eventos físicos potencialmente dañinos.
- ♦ Información científica sobre la magnitud, intensidad, recurrencia e incidencia territorial de probables amenazas físicas y sobre las características de las vulnerabilidades existentes. Este incluye bases de datos y registros históricos de eventos dañinos.
- ♦ El conocimiento popular y la experiencia local con las amenazas y las vulnerabilidades.

5.2 El riesgo existe porque se presenta una interacción y relación dinámica y compleja, entre factores de amenaza física y factores de vulnerabilidad humana, en espacios o territorios definidos.

La posibilidad de que un potencial fenómeno físico se convierta en una amenaza real, está condicionada a que la sociedad se encuentre expuesta a sus efectos y exista en condiciones

de tal vulnerabilidad que potencien su impacto negativo, fuera de límites socialmente aceptables.

Esto significa que el riesgo puede ser reducido o controlado, entre otras formas:

- ♦ Con una reducción en los grados de exposición de la sociedad lograda a través de la planificación del uso del suelo y territorial en general.
- ♦ Evitando que recursos naturales se transformen en amenazas socio-naturales por vía de los procesos de degradación del ambiente natural.
- ♦ Limitando la exposición de la sociedad a los fenómenos físicos por medio de estructuras de retención de estos-diques, terrazas, muros de contención, etc.
- ♦ Aumentando la 'resiliencia' o elasticidad de los sistemas productivos de la sociedad frente a los fenómenos físicos a través de procesos tales como la diversificación agrícola, la introducción de especies resistentes a extremos climáticos, etc.
- ♦ Reduciendo la vulnerabilidad de la sociedad en sus diferentes dimensiones estructurales, sociales, económicas, organizacionales e institucionales, educacionales, etc.
- ♦ Previendo el riesgo futuro y controlando normativamente su desarrollo (gestión prospectiva).

Una reducción en los grados de riesgo por vía de acciones que afectan el grado de amenaza asociado con fenómenos físicos diversos significa una reducción o reconfiguración de los factores de vulnerabilidad. De igual manera, una reducción en los niveles de vulnerabilidad significa una reducción automática en los niveles de amenaza asociada con los fenómenos físicos posibles. Si un elemento de la estructura social o económica no está expuesto a los posibles impactos de un evento físico, ni la noción de amenaza, ni de vulnerabilidad o riesgo se aplicarían.

5.3 El riesgo es una construcción social, resultado de determinados y cambiantes procesos sociales derivados en gran parte de los estilos y modelos de desarrollo y los procesos de transformación social y económica, en general.

Con referencia a la vulnerabilidad, su calidad de construcción social es obvia. En lo que se refiere a las amenazas, las puramente antrópicas son claramente producto de la sociedad misma; las socio-naturales, también. En cuanto a las naturales, su calidad de construcción social está dada porque la transformación de un fenómeno físico probable en una amenaza para la sociedad está circunscrita a que la sociedad esté expuesta y se encuentre en condiciones de vulnerabilidad de tal grado que pueden esperarse daños y pérdidas calificados como no aceptables. Tanto la exposición como la vulnerabilidad son resultados de determinadas acciones humanas o procesos sociales.

La característica social del riesgo y de su construcción significa que:

- ♦ La sociedad está en condiciones de deconstruir y controlar lo que la sociedad ha construido o puede construir. O sea, existen amplias posibilidades o potencialidades de **intervención social** en la problemática del riesgo.
- ♦ En la medida en que el riesgo es producto de procesos sociales y económicos que en parte importante derivan de las modalidades de desarrollo y transformación que la sociedad adopta en lo que se refiere a la producción, el consumo, la distribución del ingreso y de la riqueza, el desarrollo territorial y regional, el acceso a recursos económicos y de poder, la explotación y uso de los recursos naturales renovables y no renovables, etc., la reducción y control del mismo solamente puede ser exitosa al considerar la gestión del riesgo como un componente de los procesos de gestión del desarrollo sectorial y territorial, del ambiente y de la sostenibilidad, en general.

Por lo tanto:

- ♦ El riesgo puede ser identificado con las acciones de determinados actores sociales. En consecuencia, no hay posibilidad de gestión de riesgo sin el concurso de estos actores y la existencia de mecanismos de control de sus acciones nocivas. La construcción de riesgo de desastre muchas veces significa una ganancia privada por parte de determinados actores sociales, mientras los desastres que suscita son consumidos y pagados colectiva o socialmente. Esto significa que la gestión del riesgo debe tener como uno de sus aspectos normativos, el principio de que quien construye el riesgo debe ser sometido a control social y en su momento pagar las consecuencias de sus acciones.
- ♦ Desde la perspectiva de la intervención organizada en torno a la Gestión del Riesgo, la contribución que distintos actores pueden hacer a la construcción del riesgo significa que la gestión tiene que fundamentarse en el concurso articulado, consensuado y coordinado de diversos actores organizados e institucionalizados del desarrollo, de los sectores humanitarios y de seguridad humana, tanto del sector público, como el sector privado, y de la sociedad civil en general. Esto, contando con la participación y colaboración de individuos, familias y comunidades humanas.

5.4 El riesgo, y las amenazas y vulnerabilidades que lo explican, son dinámicos y cambiantes.

Los significados distintos de la naturaleza dinámica y cambiante del riesgo, para la práctica de la gestión son:

- ♦ El escenario de riesgo y los factores de amenaza y vulnerabilidad cambian constantemente y no pueden ser captados en una “fotografía” permanente. Esto significa que deben ser actualizados con cierta regularidad, sujeto a una vigilancia y análisis permanente del ambiente y de la

sociedad. Esto significa que la tarea de construir escenarios y mapas o la realización permanente de análisis no puede depender solamente de órganos técnicos centrales o centralizados, sino que requiere de la descentralización y la participación de los sujetos del riesgo y de sus organizaciones, y de otras estructuras regionales, locales o comunitarias, incluyendo los empresarios privados y sus organizaciones quienes impulsan procesos productivos que irónicamente producen riesgo.

- ♦ La Gestión del Riesgo como práctica organizada e institucionalizada, toma como punto de referencia el continuo del riesgo y sus estadias distintas, reconociendo las relaciones y dependencias que se establecen entre estas. De esta manera, la Gestión se constituye en una práctica integral y transversal, contemplando tanto lo que tradicionalmente se ha llamado la prevención, mitigación y preparativos para desastres, como la respuesta de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción.
- ♦ La naturaleza transversal de la gestión, y el reconocimiento de las relaciones y dependencias entre las distintas fases o estadias del riesgo, significa que la gestión requiere de estructuras organizacionales e institucionales que integran actores y capacidades distintas, que toman siempre el “desarrollo” como su punto de referencia, y que reconoce el peso diferenciado que los especialistas en el desarrollo y en la respuesta humanitaria juegan en distintos momentos.

5.5 El riesgo está sujeto a valoraciones objetivas, pero también subjetivas.

Para la práctica, esto significa que:

- ♦ La gestión del riesgo no puede prescindir de la participación de los sujetos del riesgo en su dimensionamiento y en las decisiones sobre su reducción y control. El éxito de la gestión descansará muchas veces en la

capacidad de actores externos-técnicos de interactuar con los sujetos de riesgo, respetando los imaginarios y valoraciones que hagan del riesgo de desastre, y fomentando su participación activa en los procesos de análisis y de decisión.

- ♦ Muchas veces los sujetos del riesgo, particularmente la población pobre, consideran el riesgo de desastre a la luz de las condiciones prevalecientes y permanentes de su propia existencia, y relegan consideraciones y acciones sobre ello, en aras de atender problemas cotidianos más apremiantes. Esto significa que la gestión del riesgo debe desarrollarse como práctica en el marco de acciones de gestión del desarrollo para que no sea relegado, ignorado o marginado.
- ♦ La relación que existe entre el riesgo cotidiano y el riesgo de desastre tanto en lo que se refiere a causas como percepciones e imaginarios, significa que los objetivos de la gestión primaria del riesgo se logran más exitosamente y con mayor permanencia si la gestión se lleva a cabo por organizaciones e instituciones existentes de desarrollo sectorial y territorial y no por otros creados específicamente para promover la gestión del riesgo.

5.6 El riesgo de desastre se manifiesta de forma más precisa en los niveles micro-sociales y territoriales.

Esto significa que:

- ♦ Dimensionar adecuadamente el riesgo significa acercamientos y participación local.
- ♦ La conciencia de riesgo se plasma en los niveles micro-social y territoriales, y es ahí que en muchos casos se suscitan mejor las preocupaciones y las intenciones de reducirlo o controlarlo.
- ♦ La gestión local, municipal, zonal, comunitaria etc. del riesgo se establece como una opción real, necesaria y válida.

5.7 El riesgo se expresa en los niveles micro-sociales y territoriales, sin embargo sus causas no pueden reducirse a una consideración de estos niveles. El riesgo “local” es también resultado de procesos y actores sociales extra “locales”, regionales, nacionales y hasta internacionales.

Esto significa que:

- ♦ La gestión local no puede llevarse a cabo de forma autónoma y no puede prescindir de relaciones, concertación, coordinación y gestión con otros niveles territoriales en el marco de arreglos organizados, entre otros, en torno a:
 - Cuencas hidrográficas.
 - Regiones económicas, naturales, de desarrollo, etc.
 - Mancomunidades municipales.
 - Sectores y niveles nacionales con ingerencia en lo local.
- ♦ La gestión local requiere el fomento de capacidades de negociación y concertación con actores internos y externos y la concurrencia y colaboración con estos.

5.8 El riesgo de desastre es un componente o dimensión del “riesgo global”, el cual tiene otras dimensiones y condicionantes. A la vez, el riesgo de desastre muchas veces se construye sobre otras manifestaciones de riesgo, en particular, lo que se puede llamar “riesgo cotidiano”.

Para la gestión del riesgo estas consideraciones implican que:

- ♦ Esta gestión debe realizarse en un marco dado, entre otros determinantes, por las condiciones de riesgo cotidiano y de pobreza de la población.
- ♦ En vista de la prioridad que da la población al riesgo cotidiano y tomando en cuenta sus

propias capacidades de sobrevivencia y adaptación, la gestión del riesgo de desastre tiene que ligarse a y tomar como punto de referencia fundamental el riesgo cotidiano y los mecanismos que utiliza la población para enfrentarlo.

- ♦ La gestión del riesgo es un parámetro y componente de la gestión del desarrollo, de la gestión del ambiente y la gestión global de la seguridad humana como condición imprescindible para el logro de la sostenibilidad.

organizacionales-institucionales permanentes y sostenibles y con representación de los actores fundamentales del riesgo y su gestión de la sociedad civil y política.

- ♦ Buscar la integración, coordinación y concertación de actores sociales de niveles territoriales diferenciados.
- ♦ Ser vista como algo transversal e integral.
- ♦ Buscar la sostenibilidad en el tiempo y en el territorio.

6. Hacia la definición de los parámetros fundamentales de la Gestión de Riesgo.

Una consideración de la suma de los aspectos conceptuales y su proyección hacia la práctica desarrollados en las páginas anteriores, nos permite identificar, en una primera aproximación, un conjunto de parámetros claves que deberían guiar el proceso y la práctica de la gestión del riesgo, y de la gestión local en particular. Estos parámetros, que se resumen en adelante, ofrecerán la base para el análisis de prácticas de intervención llevado a cabo hasta el presente y para la formulación de recomendaciones pertinentes a la mejora en nuestras prácticas, los cuales se desarrollan en la tercera y última sección de nuestro documento.

Los parámetros identificados indican que el análisis y la gestión del riesgo deberían:

- ♦ Tener una relación estrecha con el desarrollo y su gestión.
- ♦ Ser vista como un proceso y no un producto.
- ♦ Estar sujeta a la participación y apropiación activa por parte de los pobladores en riesgo y sus organizaciones.
- ♦ Fomentarse a través de la creación o consolidación de estructuras

Tercera Parte **Parámetros y prácticas de la gestión del riesgo: de proyectos a procesos**

En las dos secciones previas de este documento hemos transitado desde consideraciones generales sobre los desastres y sus impactos y sobre las transiciones en las formas de conceptualizar la intervención en la problemática de los riesgos y los desastres, hacia consideraciones más específicas con referencia al concepto mismo y las características del riesgo de desastre y de la gestión del riesgo, como forma particular de concebir la intervención. Finalmente, hemos intentado indicar a un nivel global el significado de las distintas características del riesgo para la intervención, terminando con un resumen de lo que consideramos las facetas o parámetros más importantes que definen esta práctica social de intervención.

Durante este peregrinaje, nos hemos ido acercando paulatinamente a una consideración más específica sobre la llamada Gestión Local del Riesgo, componente o dimensión de la Gestión del Riesgo en general.

En la presente sección tomamos más específicamente la dimensión local considerando sus características particulares y examinando, de acuerdo con nuestro criterio, las formas en que el impulso de esta práctica podría avanzar más acertadamente en el futuro. Para ello,

integramos las nociones sobre parámetros con evidencias de buenas prácticas derivadas de los casos de intervención que se han analizado en el transcurso del desarrollo del componente sobre Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Gestión del Riesgo, del Programa Regional CEPREDENAC-PNUD. Una consideración de algunas de estas prácticas se incorpora en el texto del documento y otros en forma de recuadros con ejemplos más detallados. Una consulta más pormenorizada y detallada de los ejemplos citados, puede hacerse accediendo a las sistematizaciones de casos de intervención colocadas en la página WEB del Programa Regional de Gestión del Riesgo. En el Anexo 2 de este documento se incluye una versión ampliada de los ejemplos incorporados en recuadros en esta sección.

1. Los niveles y ámbitos de la gestión del riesgo: la gestión local.

Los ámbitos en que se expresa o se concreta el riesgo, y los actores que participan o deberían participar en su gestión, son numerosos y diversos; comprenden distintos sectores

económicos y sociales, territorios de distinta complejidad y magnitud, familias e individuos. Durante los últimos años, se ha dado atención particular a los niveles “locales”, de tal manera que hoy en día es común hablar de la gestión local del riesgo. No obstante, la gestión local constituye tan solo un nivel de la gestión del riesgo vista desde una perspectiva integral, la cual debe llevarse a la práctica en distintas escalas territoriales y sociales, las cuales deberían integrarse y armonizarse de forma tal que se apoyen mutuamente.

¿Por qué lo local asume una gran importancia en el desarrollo de la noción y la práctica de la gestión del riesgo?

Antes de entrar en el análisis de los parámetros o facetas que distinguen la gestión local del riesgo como práctica, reiteremos sobre algunos factores que pueden ayudar a explicar por qué el nivel local ha asumido un papel importante en el desarrollo del concepto y en el impulso de la práctica. Los siguientes aspectos, esbozados con anterioridad en nuestro documento, asumen algún grado de importancia:

- ♦ A pesar de la multiplicidad de factores y procesos que intervienen en la construcción del riesgo, y la diversidad territorial y social de sus orígenes, el riesgo finalmente se expresa de forma concreta, medible o percibida en los niveles territoriales micro y locales. Es en estos niveles que los daños y pérdidas futuras, i.e. las expresiones diversas y particulares de los desastres, se concretarán.

Desde años atrás se ha reconocido el papel fundamental que lo local juega en los preparativos y en la respuesta inmediata a desastres debido a la proximidad de los actores locales a la escena misma y la dificultad con la cual los actores nacionales llegan rápidamente a las distintas partes o zonas de una región o país afectados por un desastre de cierta magnitud. De igual forma, en el caso del riesgo, la diversidad y

especificidad de los entornos de riesgo en un solo país significa que solamente con la participación y gestión local se podría esperar tener conciencia, conocimiento e incentivos para actuar a favor de su reducción y control de manera permanente. La gestión se impulsa mejor desde los lugares en que el problema se siente y se sufre y la conciencia del riesgo se plasma.

- ♦ Además de la importancia de lo local en lo que se refiere al riesgo y su gestión, también este nivel territorial ha comenzado a asumir una renovada posición en el debate y en la búsqueda del desarrollo sostenible y en las políticas de descentralización, surgiendo como preocupación entre varios sectores sociales de gobierno y de la sociedad civil. La gestión del riesgo se acopla fácilmente a las nociones e impulso que se pretende en lo que se refiere a la gestión local del desarrollo y la participación local en la gestión ambiental. No obstante, esta tendencia al fortalecimiento de lo local y al debate sobre la participación en términos de gobernabilidad, corre contradictoriamente paralela a la idea centralizadora impuesta por la globalización. En este sentido, lo local y la gestión local se establecen también como un contrapeso posible a la tendencia selectiva y excluyente de los procesos de globalización.
- ♦ En el contexto actual, el tema de la gestión del riesgo ha sido acuñada con mayor fuerza por parte de las agencias internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base, así como, tal vez con menos decisión, por los mismos gobiernos nacionales. En lo que se refiere a las ONGs, tanto las que se dedican al tema de los riesgos y los desastres como al desarrollo local o municipal, la gestión local del riesgo se establece como un área accesible, de ampliación y consolidación de intervenciones tradicionales y de importancia estratégica para la consolidación de visiones sobre la sostenibilidad, hoy en día.

2. Los parámetros o facetas que definen la gestión local del riesgo.

¿Cuáles son, entonces, los rasgos definitorios de un proceso de gestión local del riesgo que serían consecuentes con el proceso de desarrollo conceptual y de validación empírica logrado hasta el momento?

Estas facetas han sido introducidas brevemente al final de la sección anterior. Aquí ampliaremos acerca de ellas.

Primero, hay que reafirmar que el concepto de la gestión del riesgo surge paralelo al reconocimiento de que el riesgo es producto de procesos, decisiones y acciones que derivan de los modelos de crecimiento económico, de los estilos de desarrollo o de transformación de la sociedad. O sea, riesgo y desarrollo (en su acepción deformada, pero convencionalmente utilizada) están íntimamente relacionados y, en consecuencia, el tratamiento que se dé al riesgo y su reducción debería ser considerado dentro de los marcos del desarrollo y de su gestión sectorial, social, ambiental y territorial. De ahí que la primera premisa sobre la gestión local del riesgo sea que no puede divorciarse como práctica de los marcos, procesos, objetivos y planificación del desarrollo en los niveles nacionales, sectoriales, territoriales y locales. O sea, el riesgo y su gestión no son algo externo al desarrollo, sino un componente íntimo, intrínseco de él. Esto significa que la gestión del riesgo en su acepción más avanzada debería ser transformadora de realidades, buscando acoplarse a, y formar parte de nuevos y más sostenibles procesos de desarrollo.

¿Por qué la reducción, previsión y control del riesgo de desastre deben ser vistos en el marco del desarrollo?

Al referirnos a la indisoluble relación entre gestión del riesgo y gestión del desarrollo, destacan varios contextos que definen esta relación, a saber:

- ♦ La sostenibilidad del desarrollo es imposible sin que las inversiones y prácticas que lo impulsen tengan, entre otros aspectos, niveles adecuados de seguridad; o, dicho de otra manera, bajos niveles de riesgo actual o potencial.
- ♦ La vulnerabilidad que ayuda a definir el grado de riesgo de desastre de una localidad, población o comunidad, se construye muchas veces sobre las condiciones de riesgo cotidiano prevalecientes (desempleo, falta de ingresos, desnutrición, problemas de salud, drogadicción, violencia familiar y social, etc.), producto esto de la ausencia de procesos difundidos de desarrollo integral. En consecuencia, la reducción del riesgo de desastres será mejor lograda cuando se le considere en un marco de las transformaciones sociales y económicas buscadas a través de los procesos de desarrollo y los procesos de desarrollo local en particular.
- ♦ La naturaleza eventual de las condiciones de desastre y las características latentes del riesgo que las anuncian son más fácilmente introducidas como preocupación entre los actores locales, en la medida en que se las relaciona con condiciones de riesgo cotidianas más permanentes, y la búsqueda de su reducción a través de procesos de desarrollo integral. Cuanto más se relaciona la instrumentación de actividades tendientes a la reducción de la inseguridad estructural o crónica con la pretensión de reducir el riesgo de desastre, mayor interés en la temática se encontrará entre los actores organizados y la población local. La pretensión de reducir el riesgo de desastre en una localidad se prioriza por los actores locales de acuerdo con la importancia que se le asigne en el logro de los satisfactores de la vida cotidiana. En consecuencia, la gestión de los riesgos de desastre no puede prescindir de un análisis que los dimensione en función del logro de las metas de desarrollo, del aumento en la capacidad de adaptación, o 'thriving' de la localidad.

Recuadro 1 De la emergencia de la hambruna a la reducción integral del riesgo: la experiencia de Jocotán - EPSUM

En el segundo semestre del año 2001, a raíz de las altas condiciones de riesgo de las comunidades de la región oriental de Guatemala, se presentó una aguda emergencia de hambruna principalmente en los municipios de Jocotán, Camotán y Olopa. En el primero de ellos intervenía el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas - Universidad de San Carlos, con el proyecto "Prevención de Riesgos y Manejo de Desastres, que hacía énfasis en un trabajo a nivel comunitario de diagnóstico de riesgo, acciones de preparativos ante emergencias, e implementación de estrategias de reducción del riesgo ambiental. Durante la atención de la emergencia se presentaron una serie de problemas: la débil organización comunitaria no favorecía una respuesta social organizada al evento, no existía una estructura municipal adecuada para su manejo y distribución, no existía un censo que ubicara adecuadamente a las familias, los costos de distribución eran sumamente altos, el divisionismo político y enfrentamiento urbano - rural otorgaba prioridad a un sector en desmedro del otro, el protagonismo de las instituciones no favorecía el logro de una estrategia unificada de atención, baja credibilidad del gobierno y el uso político de la crisis dificultaban las negociaciones locales.

En esta coyuntura interviene el equipo de Jocotán del proyecto EPSUM, que aunque era un proyecto que tenía como objetivo principal la reducción de riesgos sociales y ambientales en los niveles locales, contemplaba también el apoyo en situaciones de emergencia. De esta manera, se organizaron para apoyar la distribución de los alimentos, hacer un análisis de la problemática, fortalecer la coordinación interinstitucional, y posteriormente, para plantear estrategias de largo, mediano y corto plazo que contribuyan a dar solución al problema de inseguridad alimentaria del Municipio de Jocotán.

A partir de esta intervención el énfasis del trabajo del equipo cambió sustancialmente. De una intervención centrada en los niveles comunitarios se empezó a priorizar el trabajo en el ámbito municipal, y de un enfoque centrado en los preparativos ante emergencias se pasó a visualizar y tratar de incidir en procesos de desarrollo. Se involucraron con nuevos actores, ONGs, agencias de cooperación, instituciones públicas y principalmente cambió el tipo de relación con la Municipalidad, de ser vistos como los voluntarios de la Universidad de San Carlos, que debían colaborar con las iniciativas del Gobierno Local, pasaron a ser visto como un actor con capacidad de propuesta. Esto los llevó a incluir en el segundo año del proyecto algunas iniciativas importantes:

- ◆ Organización de una plataforma de coordinación interinstitucional,
- ◆ Fortalecimiento del Gobierno Local en el tema de seguridad alimentaria
- ◆ Promoción de un proceso de planificación del desarrollo a nivel municipal.

La experiencia del EPSUM, nos da pie a algunas observaciones relevantes en la promoción de procesos de gestión del riesgo. Por un lado, por la trascendencia de la formación profesional universitaria bajo una visión integral del tema de riesgos a desastres. Y por otro lado, hacia el trabajo en el ámbito local, de la experiencia del proyecto podemos extraer como aspectos relevantes a tomar en cuenta en todo proceso de gestión del riesgo: 1) el reconocimiento de que los riesgos se configuran en procesos de relaciones sociales, económicas y políticas insostenibles, que afectan las condiciones ambientales en una comunidad o en una región; 2) frente a ello, la necesidad de una intervención integral que promueva transformaciones estructurales en cada uno de los aspectos de desarrollo, para lo que se requiere articular estrategias político-institucionales, económico-productivas, educativas, organizativas y ecológicas, que pueden ir acompañadas por la inversión en infraestructura pero sin que éstas se conviertan en un fin en sí mismas; 3) la necesidad de coordinar esfuerzos inter-institucionalmente, tanto de la propia localidad como externos, para fortalecer las limitadas capacidades que aisladamente puedan tener cada una de los actores sociales; y, 4) el obligatorio involucramiento de los gobiernos locales para promover su liderazgo en la coordinación inter-institucional en su jurisdicción, que apunte a objetivos de desarrollo concertado, y por ende a la reducción de condiciones de riesgo.

Segundo, el proceso de la gestión tiene que ser necesariamente participativo, elevando a los sujetos del riesgo y las autoridades locales a actores y sujetos de análisis, formulación estratégica y de decisión. La participación es un mecanismo de legitimación y de garantía de pertenencia, y la piedra angular de la apropiación del proceso por parte de los actores locales. La apropiación es, de hecho, el signo definitorio del proceso.

Hay, entonces, una diferencia muy clara entre lo que se puede llamar la gestión del riesgo en los niveles locales y la gestión local del riesgo. La gestión local pertenece y tiene como protagonistas principales a los actores locales, mientras que la gestión del riesgo en los niveles locales puede ser impulsada por cualquier actor ya sea local, regional, nacional o internacional.

Así, con el uso de la noción de gestión local, se hace referencia a un proceso cuyo impulso, concreción y apropiación son locales, logrados a través de los actores locales, aquellos actores quienes se relacionan o se identifican con el nivel local en lo que se refiere a su quehacer diario, productivo o familiar y tienen sentido de pertenencia en esos niveles.

El concepto de actor social local nos introduce a una variedad muy amplia de conjuntos organizados e individuos en la sociedad "local", quienes pueden y deberían participar en la construcción y operacionalización de procesos de gestión. Siguiendo con la noción de que la gestión requiere de esquemas institucionales y organizacionales jerarquizados y con roles definidos para los distintos actores que los componen, es el municipio, la autoridad municipal y sus órganos técnicos y políticos, el actor social que con más propiedad debería asumir el papel protagónico en la constitución de la gestión como práctica permanente. El municipio, como representante político y administrativo de lo local, y de sus actores y población, está llamado a jugar este papel por diversas razones, a saber:

- ♦ Es el ente responsable y legalmente constituido para la promoción del desarrollo local, el ordenamiento territorial y el uso del

suelo, y con prerrogativas en la emisión de normas, estímulos y controles en lo que se refiere a proyectos sectoriales y territoriales.

- ♦ Es el representante legal y democráticamente elegido de los distintos sectores, actores y fuerzas sociales con presencia en el municipio y se constituye en el órgano natural de la confrontación, armonización y resolución de diferencias y conflictos.
- ♦ Es una bisagra que media entre lo local y lo regional y nacional y entonces un espacio para la negociación y la concertación entre estos niveles con miras a la promoción de los intereses y el desarrollo local. Constituye la base de la descentralización administrativa, política y económica y tiene representación política en los niveles regionales y nacionales.

Como tal, el municipio debería constituirse en la cabeza y apoyo primario de estructuras locales de gestión del desarrollo y del riesgo. En casos donde el municipio por falta u omisión no asumiera este papel es legítimo pensar en otras modalidades organizadas que impulsen y sostengan la gestión; ya existen casos documentados en que la misma es asumida por otras fuerzas sociales locales, representativas de estructuras organizacionales de la sociedad civil.

Tercero, como derivado de la relación que la gestión del riesgo debe guardar con la planificación del desarrollo sectorial, social, económico, ambiental o territorial y su naturaleza endógena con referencia a éstos, se establecen algunos parámetros fundamentales en lo que se refiere a las formas y figuras organizacionales pertinentes en los niveles locales.

Un principio básico que deriva de la integración de la gestión del riesgo con la gestión del desarrollo y ambiental en los niveles locales es que no debería haber necesidad de la creación de una nueva institucionalidad o formas organizacionales que respondan a las necesidades de la gestión del riesgo, sino más bien esta puede lograrse a través de la incorporación de la problemática del riesgo en estructuras ya existentes o previstas que

asumen las tareas relacionadas con la gestión del desarrollo y sus dimensiones ambiental, sectorial y territorial. O sea, las oficinas municipales de promoción del desarrollo, de planificación territorial, de gestión ambiental, etc.

En esencia lo que se requiere es un ente de mando y coordinación que realice su trabajo sustantivo a través de organismos ya existentes y dotados de funciones de desarrollo local. Esto es importante en el sentido de que uno de los obstáculos que se han encontrado en cuanto a la promoción de la participación municipal en la gestión del riesgo ha sido la renuencia de munícipes de asumir otras tareas que ven como adicionales a las existentes y que requieren de nuevas inversiones y recursos que van más allá de las capacidades locales.

Cuarto, la participación y la apropiación son, por sí mismas, factores clave en la búsqueda de sostenibilidad de los procesos de gestión. La gestión local no se encuentra plasmada en un proyecto con un producto concreto, sino en la continua aplicación de principios y acciones de gestión, y en la sostenibilidad de procesos. La sostenibilidad significa el paso de un proyecto concreto a un proceso continuo, impulsado por los actores locales a través de estructuras organizacionales e institucionales propias, enlistando y concertando el apoyo de otras múltiples instancias organizacionales locales, regionales, nacionales o internacionales en función, óptimamente, de una visión y estrategia concertada de reducción y control del riesgo en el marco del desarrollo, en el nivel local.

Quinto, considerada desde la perspectiva de las llamadas fases o el ciclo de desastres, la gestión de riesgo es una práctica transversal e integral que comprende actividades y enfoques tanto en lo que se ha llamado la prevención y mitigación, como en temas particulares relacionados con los preparativos, la respuesta, la rehabilitación y la reconstrucción. Su punto de referencia es el riesgo y no el desastre y las formas de evolución de éste durante condiciones normales de vida y durante o después de la ocurrencia de desastres. O sea, su punto de referencia es un proceso continuo de riesgo en constante evolución y cambio. Desde el principio se acepta

la continuidad como algo definitorio del riesgo y de las prácticas que se despliegan para reducir o preverlo, donde las relaciones con los procesos de desarrollo y el fortalecimiento de las opciones de desarrollo son signos claves en la actuación.

Sexto, es una práctica impulsada y controlada desde lo local pero que no puede existir sin el establecimiento de relaciones, niveles de concertación y coordinación, negociación y acoplamiento con actores y procesos generados en territorios de mayor jerarquía, sean éstos sub-regionales, regionales, nacionales y hasta internacionales. Lo local es una faceta, un componente, una parte de algo de mayor trascendencia territorial y no puede prescindir de relaciones con estos otros niveles en la gestión del cambio. Esto asume gran importancia porque se reconoce que el riesgo que se expresa en los niveles locales es producto de múltiples procesos, concatenados e interrelacionados cuyos orígenes sociales y territoriales exceden los límites de lo local. Lo local es un depositario del riesgo, no un constructor como tal, aunque procesos eminentemente locales obviamente contribuyen a su existencia. De ahí que un proceso de gestión local pueda ser más eficaz si se liga a, y se desarrolla en el marco de una territorialidad mayor.

Algunas de las formas que se han utilizado para lograr una integración mayor de lo local con otros niveles territoriales son los siguientes:

- ♦ El desarrollo de proyectos intermunicipales dentro de zonas con características ecológicas, ambientales, de desarrollo y riesgo comunes, incluyendo esfuerzos para crear comités o mesas de concertación con representación de actores locales y extra locales.
- ♦ Proyectos que toman una cuenca hidrográfica, región económica, etc. como su punto de referencia principal.
- ♦ Proyectos que tomen como punto de referencia central una zona, localidad o municipio, pero que prevén un efecto de

Recuadro 2 .La Gestión local del riesgo en el marco de los procesos de desarrollo local: El caso de Barranca y Chacarita, Costa Rica. (Proyecto Alforja): La aplicación comprensiva de parámetros de la intervención.

El Comité Comunal de Emergencia de Barranca y Chacarita, en la zona Pacífica central de Costa Rica, fue creada para atender desastres y organizar algunas acciones concretas para prevenir emergencias. Una vez pasada la crisis, se desarticulaba hasta una nueva emergencia o actividad preventiva. Sin embargo, impulsado por sus propias reflexiones sobre la realidad local y con el apoyo de la ONG, Alforja, el Comité decide que también tiene un rol que jugar en la gestión local de la reducción del riesgo, y en la promoción de un mejoramiento en la calidad de vida de su comunidad y en su desarrollo. En el desarrollo de la organización se rescatan varias facetas definitorias de la gestión local del riesgo, a saber:

La gestión como proceso y no como producto:

El Comité había iniciado su trabajo a través de la Red Comunitaria de Salud de la zona, permitiendo así unir los esfuerzos de muchas entidades. Tanto Alforja como el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, quienes apoyan la organización, promovieron metodologías participativas teniendo el cuidado de no castrar el “proceso del proceso” que propusieron desde el principio, desarrollar, consolidar y fortalecer. El respetarlo al Comité local su propio ritmo y el darles a los actores locales espacio para que definieran sus propias agendas se logró estimular un proceso de forma asertiva. Además, se evitó dependencias y paternalismos. El proceso de consolidar esfuerzos por corregir y prevenir futuros riesgos desembocó a nivel organizacional en la formalización legal de la Red Comunitaria de Salud y sostenibilidad en sus labores.

La participación, la apropiación y la sostenibilidad del proceso de gestión por parte de los actores locales.

Para el Comité la apropiación y la sostenibilidad se definió por:

- ♦ *La propuesta metodológica* participativa que promueve Alforja manteniendo siempre el principio que los miembros del Comité son los sujetos activos del proceso de intervención.
- ♦ *El rol de Alforja* como agente externo, fomentando una relación de autonomía del Comité a pesar de la dependencia fomentada desde el Estado con las agrupaciones comunales.
- ♦ *La Red Comunitaria de Salud de Barranca* que se vuelve la estructura orgánica donde las propuestas de mejoramiento de la calidad local, y más tarde de la cuenca del Barranca, tienen eco, acogida y apoyo.

La sostenibilidad del proceso se fundamentó principalmente en la unión de esfuerzos y en la representación de diversas organizaciones de la sociedad civil y de los sectores estatales.

La gestión local en el marco de los niveles regionales y nacionales.

En sus inicios, el Comité restringía sus análisis y acciones a la zona inmediatamente próxima a las comunidades de Chacarita y Barranca. Sin embargo, una vez puesto en marcha las acciones, se dio cuenta que su propuesta de acción debe trascender ya que el riesgo con sus diversas manifestaciones tocaba a todas las diferentes comunidades ribereñas a lo largo del río Barranca. Es así como su estrategia de trabajo evolucionó a fundamentarse en la articulación de las comunidades ribereñas a lo largo de la cuenca a través de organizaciones ambientalistas, asociaciones de desarrollo y entidades sanitarias. Reconocer la interrelaciones que se dan entre lo que sucede cuenca arriba y cuenca abajo les ha llevado a ampliar la cobertura geográfica, no solo del análisis que hacen sobre el escenario de riesgo (causas-efectos), sino sobre las propuestas de acción. De esta forma, se plantean soluciones con una visión integral donde cada quien actúa bajo una visión global (de cuenca) pero en su propio contexto local (micro-cuenca).

derrame en otras zonas donde los análisis de riesgo muestran incidencia de factores generados en estas zonas en los niveles y tipos de riesgo sufridos (fuentes de contaminación, deforestación, etc.)

Quedará claro con este breve enunciado sobre las características básicas de la gestión local, que no son los actores externos que promueven proyectos concretos de reducción del riesgo, quienes hacen la gestión local. Deben ofrecer apoyo para promover la aceptación y seguimiento de la gestión por parte de los actores locales mismos. Los proyectos que promovemos, muchas veces tienen una finalidad concreta que apoya la reducción pero no necesariamente el establecimiento de la gestión del riesgo como proceso en los niveles locales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, ni la apropiación del proceso ni la sostenibilidad de los esquemas aparecen en la fórmula de los proyectos, los cuales aún se rigen, con un fuerte predominio, por actitudes productivistas e intervenciones puntuales de relativa corta duración.

3. Los parámetros y la práctica a favor de la gestión local del riesgo.

En nuestra definición básica de la gestión local del riesgo, presentada más arriba, se han identificado seis premisas, facetas o características básicas que permiten definir la gestión local del riesgo. Reiteremos éstas de forma resumida:

- i. Su relación e integración con la gestión local del desarrollo.
- ii. Su característica como proceso y no como producto, lo cual significa la necesidad de estructuras o institucionalidad local que la impulse y coordine de manera permanente y sostenida.
- iii. La participación y la apropiación local y el papel fundamental que está llamado a jugar el municipio en este proceso.
- iv. La sostenibilidad.
- v. Su carácter transversal e integral en lo que se refiere a las llamadas fases del ciclo de desastres.
- vi. Las necesarias relaciones que guarda con procesos desplegados en otros entornos territoriales de mayor jerarquía.

En adelante, retomamos estos parámetros y utilizando de forma genérica las evidencias arrojadas en el proceso de sistematización de experiencias de intervención en los niveles locales llevado a cabo como parte de nuestro proyecto, intentaremos identificar aspectos claves para lograr la concreción de estos elementos en la aplicación diaria de la gestión. Las seis características o facetas identificadas, encierran otras consideraciones importantes que están indisolublemente ligadas a ellas y que destacaremos en el transcurso de nuestra presentación.

Algunas consideraciones preliminares sobre la gestión como proceso y los proyectos concretos de intervención impulsados

Al hablar de parámetros o facetas fundamentales del proceso y la práctica de la gestión local de riesgo, claramente se refiere a una “utopía” por construirse, no a algo ya necesariamente existente, consolidado y ampliamente difundido. Con esto no se niega que existen ejemplos de intervención-gestión que reúnen varias de las facetas y tienden a evolucionar hacia esquemas integrales con las características indicadas. Pero, en un gran número de los casos de intervención inventariados y sistematizados se trata de proyectos particulares que operan en función de algún rasgo del riesgo, que pueden contribuir sin duda a su reducción, pero cuya contribución a la consolidación de procesos permanentes y sostenibles de gestión local es muy variado. Constituyen, desde nuestra perspectiva, proyectos que más se acercan, en su mayoría, a la noción de la gestión del riesgo en los niveles locales que a procesos de gestión local de riesgo, como se ha definido en este documento hasta el momento.

Al considerar el tipo de proyecto impulsado durante los últimos años y su relación con la promoción y consolidación de la gestión local del riesgo, podemos identificar tres modalidades básicas:

- ♦ La existencia de proyectos cuyo propósito explícito y método está en función de promover las condiciones y establecer las bases para el arranque y consolidación de estructuras locales para la gestión del riesgo.
- ♦ Proyectos particulares promovidos en los niveles locales por actores externos en función de la reducción y control de determinadas facetas del riesgo y cuyo desarrollo, método y visión trasciende los objetivos inmediatos del proyecto para también considerar la forma en que el proyecto particular pueda, a través de su estrategia de intervención y forma de operar, apoyar y promover procesos sostenidos de gestión local en el futuro, en el marco del desarrollo local.
- ♦ Proyectos elaborados y ejecutados en función de la reducción de facetas del riesgo en los niveles locales, pero que no van más allá de lo inmediato y no incorporan en su método y forma de intervención una consideración del desarrollo de forma integral o de la manera en que el proyecto puede trascender y apoyar procesos futuros de gestión local del riesgo.

Esta “clasificación” de tipos de proyectos, obviamente establece extremos y no considera proyectos “híbridos” que reúnen de forma variada algunas características de los tres tipos modelo de proyecto. La evidencia sugeriría que es el último tipo de proyectos el que aún domina, con alguna tendencia a favor de un crecimiento en la incidencia de los primeros dos tipos indicados.

En reconocimiento de esta situación y también reconociendo que hasta el momento los gobiernos mismos, por múltiples razones, no han prestado la atención suficiente a la creación y consolidación de esquemas locales de gestión como componente descentralizado de los sistemas o estructuras nacionales de gestión o

de prevención, mitigación y atención a desastres, se plantea un reto particular que es el que informa nuestro enfoque en lo que resta de este documento. Esto se articula en función de una pregunta básica. ¿Qué pretendemos o podemos sugerir para que proyectos externos particulares apoyen y contribuyan a la introducción y consolidación futura de procesos locales de gestión de riesgo en el marco del desarrollo?

En este sentido lo que se pretende en adelante es, **primero**, reconocer que hasta el momento y en el futuro seguirán habiendo numerosos proyectos que toman el riesgo en los niveles locales como objeto de intervención; y, **segundo**, aceptando esta realidad, considerar la forma en que nuevos proyectos podrían contribuir más al fomento de la gestión local tomando en cuenta e incorporando en su diseño y método algunas o todas de las facetas que distinguen la gestión local como proceso, así como apoyando la creación de condiciones futuras más propicias para su institucionalización y sostenibilidad.

Consideraciones generales en torno a los parámetros

Antes de analizar en detalle cada faceta o parámetro, es necesario aclarar que éstas no pueden enmarcarse en una etapa particular de un proyecto de intervención, sino más bien, deberían expresarse o encontrarse en todas las distintas fases, sean éstas de formulación, planificación, desarrollo estratégico, procesos de toma de decisiones, implementación, seguimiento y evaluación. O sea, son características que deberían difundirse de forma amplia en un proyecto y deben ser consideradas a lo largo de una actuación particular, inspirada por actores externos en el campo. Cuanto más se logra esta meta, más posibilidades hay de que el proyecto, como actuación particular, contribuya al desarrollo de condiciones en la localidad para el establecimiento de procesos permanentes de gestión local del riesgo.

Aquí, independiente del objetivo particular de un proyecto de intervención y los resultados que pretenda, se establece la premisa de que una

contribución al fomento de procesos permanentes de gestión local debe ser parte misma del método de intervención y los objetivos planteados por cualquier proyecto particular. El logro del objetivo del proyecto y los productos particulares que contempla, pueden concebirse siempre como resultado de un proceso que reúne las características de la gestión local tal como ha sido descrita en este documento.

4. Parámetros y prácticas: un acercamiento global.

4.1. Gestión del Riesgo-Gestión del Desarrollo Local.

Hoy en día crecientes esfuerzos se dirigen a mejorar las condiciones para la gestión local del desarrollo. Como parte de este proceso, se incluye el movimiento a favor de la descentralización económica y administrativa, procesos que enfrentan ya de por sí muchas dificultades, pero que se establecen como meta en muchos países. El aumento en los niveles de seguridad humana que implica tanto una consideración de las condiciones de vida cotidianas como de la seguridad contra las variadas amenazas ambientales, es un componente esencial del desarrollo. En este sentido, la gestión del desarrollo no puede ser vista sin referencia a la problemática del riesgo de desastre, y la gestión del riesgo no tiene mayor sentido si no se le ve como una dimensión de la gestión del desarrollo y como una práctica transformadora que apoya la búsqueda de mayores niveles de seguridad humana integral. La dimensión del desarrollo que debe caracterizar la intervención sobre el riesgo tal vez constituye su rasgo más esencial y definitorio.

Tipos de proyecto y opciones distintas.

Básicamente, al pensar en las relaciones entre la gestión local del riesgo y del desarrollo, se perfilan dos tipos genéricos de proyectos con orígenes y puntos de partida distintos.

Primero, proyectos de desarrollo sectorial, territorial o integrales que deberían dimensionarse con criterio de previsión y control de riesgo, en un marco dado por la noción de la gestión prospectiva del riesgo. Este tipo de enfoque no presenta mayores problemas en la medida en que haya disposición de analizar nuevos proyectos con los lentes del riesgo y haya conocimiento de las opciones de control de riesgo disponibles de acuerdo con el tipo de proyecto que se impulsa.

Segundo, proyectos cuya pretensión explícita es la modificación de determinadas condiciones existentes de riesgo en localidades, a través de la promoción de determinadas acciones. La mayoría de los casos de este tipo de intervención que se han dado hasta el momento, se refieren a la introducción de sistemas de alerta temprana, la construcción de obras de protección física, la promoción de la organización e institucionalidad local para la prevención y mitigación de desastres, la recuperación ambiental a través de procesos tales como la reforestación, y la preparación de planes de emergencia. Estas son de alguna forma las acciones más obvias y conservadoras que se identifican.

Por otra parte, la reducción del riesgo existente puede considerar la necesidad de transformaciones en las pautas locales de desarrollo, incluyendo una readecuación del uso de la tierra, cambios estructurales (de vocación u organización en materia de actividad productiva predominante), cambios en las pautas de consumo y utilización de los recursos naturales, entre otros. Estos esquemas son más progresistas y transformadores y amplían en mucho la noción de la reducción del riesgo en el marco del desarrollo.

El predominio del primer tipo de proyectos, deriva de actitudes corto-placistas y productivistas con inversión de recursos relativamente limitados. El segundo tipo de proyecto requiere de mayores recursos y tiempo y no se ajusta tan fácilmente a las exigencias de organismos que financian proyectos en el tema de los desastres. En el primer caso se va de riesgo y desastre hacia el

desarrollo y en el segundo de desarrollo hacia el riesgo, su reducción y control como faceta y componente de la búsqueda de desarrollo integral y sostenible.

Al establecer esta división básica podemos identificar uno de los retos y problemas más agudos en lo que se refiere a la promoción de la gestión local del riesgo. Así, sin lugar a dudas las opciones para la difusión de la práctica en los niveles locales son mayores cuando los proyectos que se promueven comienzan con la problemática del desarrollo local e integran consideraciones sobre el riesgo y su previsión o reducción, a diferencia de los proyectos tradicionales que se basan en la identificación de un problema de riesgo en los niveles locales y promueven intervenciones en aras de su reducción, pero sin necesariamente cuestionar o pretender modificar las mismas pautas del desarrollo que probablemente explican el riesgo que existe.

Visto desde la perspectiva de las fuentes de apoyo externas para proyectos locales, esto significa que se logrará un mayor avance con la gestión local del riesgo en la medida en que las fuentes que apoyan los proyectos de desarrollo promuevan y hagan disponibles los recursos para dimensionar sus proyectos con consideraciones de riesgo. Este no es el caso en general, hoy en día.

Por otra parte, las agencias que tradicionalmente apoyan proyectos en el campo de los desastres son, en general, distintas a las que promueven el desarrollo. También, tienen visiones más acotadas, corto-placistas y productivistas, disponibilidad de financiamiento más restringido y proyecciones temporales de sus proyectos de más corto alcance. Además, las exigencias para obtener productos “concretos” y “visibles”, desobedecen la necesidad de enfatizar y promover procesos de más largo alcance. Difícilmente estas fuentes tendrán opciones de extender y modificar sus visiones de tal manera que la dimensión del desarrollo local sea tomada en cuenta de forma integral en la postulación y diseño de proyectos.

Con esto hay una llamada explícita para que la problemática de los desastres y la gestión del riesgo sea considerada de forma más generalizada por parte de las agencias de desarrollo y no como un problema aparte, sujeto de fuentes tradicionales de financiamiento que a fin de cuentas son versiones ampliadas de las mismas agencias u organismos de agencias que anteriormente y aún financian proyectos de preparativos y respuesta a desastres.

Prácticas fundamentales para el establecimiento de la relación entre riesgo y desarrollo y prácticas concertadas para su gestión en común.

La experiencia nos muestra que existen al menos cuatro mecanismos o prácticas básicas que deben considerarse en cualquier proyecto para facilitar o garantizar una consideración concatenada y común de la problemática del desarrollo y el riesgo.

Los marcos conceptuales de los proyectos.

Establecer la ligazón entre riesgo y desarrollo en el marco de un proyecto particular, se facilita en la medida en que los marcos conceptuales y metodológicos que sustentan los proyectos de intervención expliciten de forma adecuada esta relación. Debe ser una exigencia de las agencias financieras y de los formuladores y ejecutores de proyectos que los proyectos presentados para financiamiento expliciten esta relación y que los mismos términos de referencia de las agencias insistan en ella. Aquí, establecemos que no hay problema de riesgo ni propuesta de intervención que no pueda establecer nexos con el problema del desarrollo y considerar esto en los marcos conceptuales del proyecto.

Los diagnósticos locales.

Comúnmente los proyectos locales que se signan por la temática del riesgo o desastre contemplan, casi de forma general, el análisis, mapeo o sistematización de información sobre las llamadas amenazas y vulnerabilidades. Sin embargo, muchas veces este tipo de análisis asume características estáticas donde estos

factores de riesgo se ven como productos o circunstancias existentes, ya plasmadas en la localidad, pero sin análisis de la historia o de los procesos que los expliquen o de los actores sociales que los impulsen. Además, aún existe la práctica de promover un análisis por separado de amenazas y vulnerabilidades sin establecer a cabalidad la relación dinámica entre ellos y las formas en que se refuerzan y se determinan mutuamente. El riesgo en su connotación objetiva y subjetiva es raramente enfrentado y pocas veces se intentan establecer los nexos causales entre amenazas, vulnerabilidades y, en fin, riesgo, con los procesos de transformación o de desarrollo previstos a los que pueda estar sujeta la localidad. El resultado de esta escisión es que los actores locales con los cuales los proyectos interactúan y colaboran, muchas veces no logran establecer la relación entre los procesos de transformación local y el desarrollo o concreción del riesgo y de las amenazas y vulnerabilidades que lo ayudan explicar. El riesgo

tiende a quedar fuera del problema del desarrollo como si estuviera sujeto a procesos autónomos y externos.

La noción y la práctica de diagnósticos integrales participativos que se presentan bajo nombres genéricos distintos, pero cuyas pretensiones son las de dimensionar adecuadamente la problemática de una zona y la preidentificación de opciones y oportunidades, prioridades y relaciones, etc., es fundamental. Provee de armas potentes para ligar el desarrollo con los problemas del riesgo. Un aspecto fundamental de estos diagnósticos se refiere a los indicadores y procesos que consideran. El diagnóstico debería poder contestar como mínimo las siguientes interrogantes.

- ♦ ¿Cómo se relacionan las pautas del riesgo presentes con las modalidades de desarrollo en la zona?

Recuadro 3 Sobre las sinergias entre desarrollo local y reducción de riesgos: la experiencia de la iniciativa del Bajo Lempa, El Salvador.

Entre agosto de 2001 y abril de 2002 se llevo a cabo un diagnostico integral de las condiciones de desarrollo y de riesgo en la zona del bajo Lempa (municipios de Tecoluca y Jiquilisco), y el diseño de una propuesta estratégica de intervención, promovido por el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, con fondos del BID y dirigido por un grupo consultor externo. Desde la perspectiva local, la investigación fue concebido desde el inicio como una respuesta a las demandas locales y diseñado y llevada a cabo de forma ampliamente participativa. La vinculación entre desarrollo y riesgos y desastres era un elemento esencial en el desarrollo del diagnosis y en la postulación de opciones de intervención en la zona, todo potenciada con la introducción de nociones sobre transformación productiva, ordenamiento territorial, manejo sostenible de recursos naturales, mejoramiento de condiciones de vida y creación de capacidades locales, como la base para la gestión y reducción del riesgo. O sea, el análisis y las propuestas se fundamentaron en una visión integral del riesgo y su relación con el desarrollo y no en una visión restringida, basada en la dotación de soluciones estructurales o ingenieriles al problema de riesgo de inundación en la zona

El "Programa de fortalecimiento de las organizaciones locales y comunitarias del Bajo Lempa" para la gestión del riesgo en el marco del desarrollo, es uno de los pasos recomendados por el diagnosis y planteamiento estratégica propuesta, programa que se ha implementado entre 2002 y 2003. Este programa antecede la propuesta ejecución de proyectos concretos de intervención en la zona identificados en el diagnostico. El programa de fortalecimiento busca construir una organización consensual local capaz de discutir y aprobar propuestas de intervención, y participar en el proceso de inversión y desarrollo en la zona con visión de gestión de riesgo. Uno de sus logros ha sido la creación de un Comité local con membresía de las principales organizaciones de la zona, de las municipalidades y del gobierno central. El Comité, junto con el desarrollo de otros aspectos organizacionales y de gestión comprende un paso importante en el fomento del capital social en la zona tan necesaria para la promoción de la gestión local del riesgo en el marco del desarrollo.

- ◆ ¿Cuáles son los procesos y los actores detrás de estas pautas?
- ◆ ¿Cuáles son las condiciones que dan a los posibles eventos físicos la característica de amenaza?
- ◆ ¿Cuáles son las características del desarrollo económico y social en la zona, que ayudan explicar las vulnerabilidades que se exhiben frente a las amenazas?
- ◆ ¿Cuál es la relación entre lo local y otros niveles territoriales en la explicación de los niveles de riesgo presentes?
- ◆ ¿Cuáles son las nuevas pautas de desarrollo que anuncian nuevos riesgos en el futuro?
- ◆ ¿Quiénes son los actores locales organizados o individuales que deben ser parte del proceso de gestión del riesgo por su incidencia en los procesos de desarrollo?

Es mejor comenzar con un diagnóstico amplio, examinando la manera en que el riesgo y el desarrollo se interrelacionan, antes que restringir el análisis a aspectos que parecen tener relación directa con la problemática. Cuanto más se

amplían las visiones, más probabilidad existe que la temática de la gestión del riesgo tenga sostenibilidad en la zona. Hay que buscar un proceso permanente de ampliación de visiones e incentivar la participación y apropiación de la problemática.

Los participantes locales en los proyectos.

La capacidad de tomar en cuenta la relación riesgo y desarrollo aumenta notoriamente cuando los actores locales con quienes se relacionan los proyectos son actores del desarrollo. Entrar por vía de las estructuras establecidas para enfrentar el problema de los preparativos y respuesta a desastres es por sí mismo auto-limitante, aunque no debe descartarse como parte de la ecuación. Los actores del desarrollo en principio, incluyen a la municipalidad, las asociaciones y organizaciones locales de desarrollo sectorial, ambiental o global, las asociaciones de productores, las ONG's presentes y los representantes de organismos nacionales del gobierno central. Una lección clara es que sin presencia y compromiso de las municipalidades, las oportunidades de éxito y sostenibilidad se reducen enormemente. La municipalidad se constituye en el nivel de cohesión y concertación más adecuado para movilizar a los actores locales, y sus atributos

Recuadro 4 Proyecto Manejo de Riesgos y Prevención de Desastres 1999 - 2004 (Centro Humboldt - Nicaragua)

La intervención del Centro Humboldt (CH) en Gestión de Riesgos en 10 municipios del país promueve procesos integradores y de apropiación de la problemática de los riesgos, generando estados de concertación y negociación entre actores diversos para el desarrollo sostenible en el municipio.

El principal eje del proyecto es la etapa del proceso denominado diagnóstico, cuya importancia no solo radica en el diagnóstico-producto, sino en la posibilidad de involucrar a cuatro actores básicos en el proceso de su elaboración-líderes comunitarios, miembros de comités territoriales de desarrollo y prevención, técnicos y autoridades municipales, y miembros del comité municipal de desarrollo y prevención. Con el trabajo de diagnóstico se inicia un cambio de visión sobre la interrelación entre desastres y desarrollo, proponiendo una imagen de futuro deseado como elemento clave para reforzar la misma planificación estratégica del desarrollo desde la comunidad hasta el ámbito municipal. El diagnóstico promueve los roles de los actores inmersos en el proceso de Gestión Local de Riesgos a través de técnicas de sensibilización y fortalecimiento de la organización local y municipal para la reducción de vulnerabilidades para el desarrollo y la respuesta oportuna y eficiente a situaciones de desastres. El técnico municipal se convierte en un facilitador para el trabajo de sensibilización, identificación y propuestas reductoras de riesgos.

Recuadro 5 Análisis de vulnerabilidad: la experiencia en caseríos del volcán San Miguel, El Salvador (Geólogos del Mundo)

En la definición de la vulnerabilidad, se optó por definir cuatro niveles: Bajo, Mediano, moderadamente alto y sumamente alto. A cada uno de estos niveles se le asignaron diferentes valores numéricos de vulnerabilidad : entre 0 y 1: vulnerabilidad baja; entre 1.01 y 2: vulnerabilidad media; entre 2.01 y 2.5: vulnerabilidad moderadamente alta; y, entre 2.51 y 3: vulnerabilidad muy alta.

En relación a la definición de parámetros-criterios de vulnerabilidad se adoptaron indicadores cuantitativos, objetivamente verificables.

Parámetros físico-técnicos

- ◆ Materiales de las paredes de las viviendas: 70% o más con paredes de sistemas mixto y/o adobe mejorado: 1 punto; entre 40% y 69%: 2 puntos; y menos de 40%: 3 puntos.
- ◆ Presencia de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, teléfonos y energía eléctrica. Con cuatro de los elementos mencionados: 1 punto; con tres o dos : 2 puntos; con uno o ninguno: 3 puntos
- ◆ Presencia de tecnología agrícola, maquinaria, sistemas de riego y drenajes. Con cuatro de los elementos mencionados: 1 punto; con tres o dos: 2 puntos; con uno o ninguno: 3 puntos.

Parámetros económicos

- ◆ Niveles de pobreza extrema: 45% o más hogares en extrema pobreza: 3 puntos; entre 20 y 44%: 2 puntos, menos de 20% de hogares: 1 punto.
- Propiedad de la tierra. Más del 70% es propietario de su tierra: 1 punto; entre 40 y 69 por ciento: 2 puntos; Menos del 40%: 3 puntos

Parámetros ambientales

- ◆ Combustible para cocinar: 60% o más usa leña: 3 puntos; entre 25 y 59% usa leña: 2 puntos; menos de 25% usa leña; 1 punto
- Uso del suelo: Más de 70% de área agrícola para cultivos temporales: 3 puntos; entre 40 y 69%: 2 puntos; menos de 40%: 1 punto

Parámetros sociales

- ◆ Educación. Menos de 40% curso primaria: 3 puntos; entre 40% y 69% curso primaria: 2 puntos; 70% o más curso primaria: 1 punto.
- ◆ Organizativas: Sin organización: 3 puntos; con ADESCOs u otra de organización de desarrollo: 2 puntos; con Comités de Riesgo/Desastre: 1 punto;
- ◆ Ideológico-culturales. 50% o más cree en castigo de Dios o fenómeno natural: 3 puntos, entre 20% y 49%: 2 puntos; menos de 20%: 1 punto;
- ◆ Políticas. Ausencia de propuestas de desarrollo: 3 puntos; antecedentes de movilizaciones/gestiones ante autoridades locales/nacionales: 2 puntos; presencia de propuestas de desarrollo: 1 punto.
- ◆ Institucionales oficiales. Ausencia de planes municipales de gestión de riesgos/emergencias: 3 puntos; planes municipales de desarrollo: 2 puntos; planes municipales de desarrollo con prevención de riesgos: 1 punto.
- ◆ Institucionales de la sociedad civil. Presencia de 3 ó más instituciones de desarrollo: 1 punto; presencia de 1 ó 2 instituciones: 2 puntos; Ausencia de instituciones: 3 puntos.

Uno de los principales aportes de la aplicación del análisis de la vulnerabilidad estuvo en la profundización del conocimiento sobre la realidad local, y en la generación de mayor y mejor información para apoyar futuros procesos de desarrollo de las poblaciones. En función de esta experiencia, puede sostenerse que una de las formas de elevar la pertinencia y eficacia de las intervenciones que persiguen la reducción del riesgo, es la elaboración y difusión de herramientas metodológicas que permitan profundizar en el análisis y comprensión de la vulnerabilidad local y de las opciones para reducirla.

Recuadro 6 Apoyo Local al Análisis y Manejo de Riesgo Naturales (ALARN) de la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE) - Nicaragua

ALARN es un proceso de fortalecimiento de las capacidades técnico-científicos de profesionales en la elaboración de Estudios de Riesgos para así apoyar a los gobiernos locales (más de 26 municipios).

La intervención sostuvo dos líneas de trabajo principales:

- a. La capacitación a profesionales nacionales en la evaluación de los riesgos naturales desde los territorios municipales.
- b. Apoyo directo a las municipalidades con la realización de estudios de riesgos utilizando la capacidad nacional ya especializada y formada por ALARN.

Los mapas municipales de riesgos y los planes municipales de prevención y mitigación de desastres producidos como parte del proceso contribuyen de manera importante a la elaboración de recomendaciones de proyectos reductores de riesgos, como apoyo para las autoridades municipales y como una referencia inevitable para aquellas entidades que disponen a invertir en el desarrollo de los municipios.

ALARN sienta precedentes de estilos de colaboración interinstitucional, lo que contribuye a una forma de ALIANZA para la Gestión Local del Riesgo. Las relaciones desarrolladas entre el grupo de especialistas y diversos actores (ONG's, entidades gubernamentales, de Cooperación externa y principalmente con municipalidades) establecen una demanda para servicios calificados en materia de evaluación de riesgos en el contexto municipal. Este hecho establece un impacto positivo (sostenibilidad) expresado en el cambio de conciencia de algunos actores en cuanto a la problemática de los riesgos, y particularmente en cuanto a su abordaje técnico - científico.

Los profesionales entrenados por el proceso de ALARN constituyen un capital social, con un potencial multiplicador enorme entre otros grupos de profesionales y técnicos de las municipalidades.

en el desarrollo local y en la planificación del uso de la tierra la dotan de una posición privilegiada e insustituible en la fórmula desarrollo-riesgo.

Proyectando el problema particular enfrentado por la intervención dentro del contexto de desarrollo en que se ubica.

Es claro que durante largo tiempo muchos proyectos que se promuevan en los niveles locales en búsqueda de la reducción del riesgo asumirán características acotadas y específicas, dirigidas a contextos delimitados. Este es el caso por ejemplo, de proyectos que pretenden promover sistemas de alerta temprana, recuperación de laderas, reubicación de asentamientos, o construir mapas de amenazas como insumo para los preparativos o planes de emergencia. Cada uno de estos contextos representa una situación de riesgo ya existente sobre el cual se busca intervenir.

Sin embargo, este tipo de intervención donde el producto está ya establecido puede ofrecer una opción de análisis mucho mayor, la cual permite llevar a los participantes del proyecto hacia reflexiones más profundas sobre por qué tienen que recurrir a la reducción de riesgo como opción.

Para tomar el ejemplo de sistemas de alerta temprana, aquí estamos frente al desarrollo de mecanismos que toman el riesgo como algo existente y se busca adecuar procedimientos de alerta y de evacuación a los parámetros dados. Sin embargo, al analizar los contextos de riesgo existentes, la ubicación de la población, ganado, viviendas, etc., el proyecto puede incitar un análisis que vaya más allá del escenario que existe, para profundizar en por qué existe. El análisis más integral y las reflexiones en torno a las formas en que los patrones de uso de la tierra, de ubicación de viviendas y producción, de

degradación ambiental, etc., han contribuido al contexto de riesgo que se busca enfrentar con sistemas de alerta, puede ser un arma para proyectar a la comunidad hacia intervenciones cuyo propósito es impedir la construcción futura de nuevos riesgos. En general, la información que se requiere para estimular una intervención particular tiene una relevancia potencial más allá de su uso particular para la planificación local.

4.2. La Gestión como Proceso y no como Producto

Construyendo conjuntamente con los actores locales, el problema y la solución.

Con la noción de proceso se hace alusión, en una primera acepción de la noción, a la capacidad de construir paulatinamente un problema y su solución, a diferencia de comenzar con productos e intervenciones preconcebidas. O sea, por sí solo, construir un dique, trasladar una comunidad, dragar un río o prohibir construcción en determinadas zonas, no es gestión local de riesgo aunque puedan ser actividades derivadas de un proceso de gestión.

La gestión se refiere más bien al proceso a través del cual se llega a perfilar e implementar una solución. En general, es posible concebir este proceso tomando en cuenta distintos componentes o fases, a saber.

- ♦ Develar, conocer y tomar conciencia de causas y procesos de construcción del riesgo, sus manifestaciones y características concretas y sus relaciones con las pautas de desarrollo en lo local. Esto demanda amplitud de criterio y participación amplia de los agentes locales (ver adelante).
- ♦ Descubrir las diversas dimensiones del problema del riesgo, considerando su jerarquización en los problemas del desarrollo de la zona y decisiones sobre niveles y aceptabilidad.
- ♦ Considerar los objetivos de desarrollo de la zona, las oportunidades y opciones, y la relación de éstos con los entornos de riesgo presentes.
- ♦ Perfilar las opciones de intervención en aras de la reducción y previsión de riesgo, tomando en cuenta variaciones en los estilos y contenidos de desarrollo e instrumentos más típicos y tradicionales de la reducción del riesgo, considerando las oportunidades, recursos, etc., con que cuenta la zona, y buscando las alianzas necesarias entre actores locales, y entre éstos y actores en otros niveles territoriales quienes inciden en la causa del riesgo o en su posible solución.
- ♦ Elaborar estrategias e identificar opciones de intervención.
- ♦ Operar o implementar esquemas y proyectos.

El proceso no puede darse cuando los esquemas y proyectos son cerrados y con predeterminación absoluta de fines y acciones. Es precisamente el proceso de gestión el que permite la identificación de soluciones más adecuadas, lo cual no significa que el impulsor de un proyecto no tenga idea del objeto de intervención y los logros concretos que pretende.

El desarrollo de procesos inevitablemente requiere de más tiempo y recursos que la implementación de esquemas orientados por productos concretos, pero los beneficios son sin duda conmensurables. Desde la perspectiva de las agencias financieras, este punto remite a la necesidad de considerar proyectos de mayor alcance temporal, mayores recursos y con mayores márgenes de flexibilidad en la operación que los que existen hoy en día. Las evidencias muestran que un número importante de proyectos analizados, sufrieron cambios importantes sobre la marcha debido precisamente a que los objetivos y procedimientos originalmente planteados eran demasiado rígidos. Esto niega el principio de participación y decisión, ambos importantes en la definición de la gestión como proceso.

La exigencia local de tener productos tangibles.

La noción de proceso choca a veces con la exigencia o requerimiento de comunidades o

localidades de tener productos tangibles a corto plazo y no solamente procesos de capacitación, reflexión, fortalecimiento de capacidades, etc. Sin embargo la noción de proceso no debe ser contradictoria a la de productos tangibles. Más bien, el proceso debe definir estos productos y los actores locales deben estar en el centro de la selección de opciones concretas. Parte del

problema está en el arte del convencimiento y la forma en que los proyectos sean presentados a los actores locales. También exige formatos más flexibles de proyecto donde existan asignaciones para acciones o productos concretos pero sin que necesariamente se haya especificado previamente el uso concreto y final del financiamiento disponible.

Recuadro 7. Proyecto de prevención y mitigación de desastres naturales y epidémicos en tres zonas de exclusión de la Ciudad de Guatemala - Médicos sin Fronteras (MSF)

El objetivo general del proyecto de Médicos sin Fronteras (MSF), fue el de “reducir el nivel de vulnerabilidad de las comunidades frente a una situación de emergencia causada por desastres epidémicos y naturales”. Específicamente el proyecto tiene como propósitos:

- ◆ Reducir la magnitud de impacto de un desastre a través de la ejecución de actividades preventivas, educativas y formativas.
- ◆ Mejorar la capacidad de atención de emergencia a través de la coordinación y colaboración interinstitucional.

A lo largo del proceso de implementación del proyecto, la institución -MSF- fue creciendo en lo conceptual y en lo práctico, de una visión centrada en la atención a emergencias a un enfoque más integral que contribuiría a reducir las condiciones de riesgo de las comunidades. Este enfoque se centró en:

Reducción del riesgo a derrumbes: Construcción, limpieza y rehabilitación de sistemas de drenajes existentes, obras de estabilización de taludes, reforzamiento de estructuras existentes, reforestación de áreas públicas críticas, limpieza de caminos y vías de evacuación, manejo de desechos sólidos en sectores críticos, sensibilización de la comunidad.

Reducción de riesgos epidémicos: Introducción de agua potable, inspección y reparación de la red de distribución de agua, control de manipulación de alimentos, control y limpieza de letrinas públicas, manejo de desechos sólidos presentes en áreas públicas y control de vectores (especialmente a través de programas de deschatarrización)

De la experiencia de MSF en las zonas urbano-marginales hay importantes aspectos que rescatar:

1. Que no es sólo un buen ejemplo de fortalecimiento de la participación comunitaria sino también de articulación interinstitucional y de intervención integral. Nos muestra que en el contacto con la comunidad es difícil hacer una diferenciación temática de la intervención. La realidad local es sumamente compleja y palpable, por lo que para tener logros sostenibles en el propio proyecto es necesario tomar en cuenta los otros problemas de la comunidad. Ello nos lleva a hacer alianzas estratégicas con el resto de instituciones que intervienen en la misma localidad, o atraer otros actores que complementen nuestro programa y nuestras metas concretas.
2. El acercamiento de la institución, tradicionalmente centrada en la atención a emergencias, hacia visiones más integrales.
3. La capacidad de la institución en congeniar estrategias de corto y de largo plazo. Muchas veces la urgencia en resolver problemas altamente sentidos nos hace perder la perspectiva de los procesos que han venido construyendo esa situación, y si bien se pueden solucionar efectivamente los problemas urgentes, la no intervención sobre los procesos de causa pueden llevar a que terminado el proyecto se regrese a la situación anterior, o se generen nuevas situaciones de riesgo.

Estructuras organizacionales e institucionales y el proceso de gestión.

Una segunda acepción con la noción de proceso se refiere al esfuerzo paulatino y continuo de creación de condiciones para la implementación permanente de sistemas o estructuras locales de gestión del riesgo, con la presencia de los actores sociales más importantes, incluyendo el municipio.

Este proceso demanda la continua alimentación y reforzamiento de estructuras y procesos iniciados con proyectos anteriores, lo cual aboga por la concatenación de proyectos y respeto por estructuras o sistemas en formación o en proceso de consolidación. Muchas veces, sin embargo, promotores externos de proyectos tienen puntos de contacto diferentes con actores locales, lo cual significa el establecimiento de cotos de poder y divisionismo al interior del espacio local. De ahí la importancia de la existencia de estructuras locales legitimadas con amplia participación, que sirvan como filtro de proposiciones, lugar de concertación y garantía de continuidad con estrategias acordadas para el desarrollo.

4.3. La participación y la apropiación del proceso por parte de los actores locales.

La participación, entendida como el acto de ser parte de, en lugar de tomar parte en, es imprescindible para la gestión local por varias razones, entre ellas la oportunidad de la apropiación y de la sostenibilidad que la acompaña.

La participación: ¿en qué, cómo y quiénes?

La participación de los actores locales remite a una consideración sobre cuáles actividades y partes del proceso deben ser sujetas de la participación.

Primero, la participación en la misma propuesta de intervención. En general esto no se da por la forma autónoma y externa en que se generan los proyectos, donde la participación se reduce

a consultar a los actores locales en cuanto a su disposición de colaborar y participar en la ejecución del mismo. Esto debe ser superado porque las oportunidades de éxito de una intervención se relacionan de cerca con la forma en que el mismo es apropiado por los actores locales sujetos del riesgo desde el principio. Aún cuando no haya mayor participación en la configuración del proyecto base, esto puede remediarse con el proceso del proyecto. Así, en particular, se pone especial énfasis en la amplia participación en:

- ♦ El proceso de construcción del conocimiento y entendimiento de la dinámica local y la relación entre la problemática base de la intervención y los patrones de desarrollo que se logra con los diagnósticos integrales o auto-mapeos locales. El proceso de diagnóstico debe incorporar la más amplia representación local incluyendo no solamente técnicos o profesionales sino también representaciones comunitarias y de grupos de interés privados. La municipalidad debe asumir un papel protagonista en la articulación de la participación y mostrar su anuencia de participar más allá ofreciendo apoyos concretos al proceso.
- ♦ La participación debe contemplarse no como un acto de consulta y fuente de información, sino como componente fundamental en un proceso de construcción de conocimiento y consenso logrado a través de la discusión, la capacitación, el intercambio de nociones sobre causalidades y soluciones, el diálogo de ignorancias y conocimientos, que permitan hacer coincidir o conciliar imaginarios distintos de la misma realidad y de las opciones de intervención y solución.
- ♦ Cuanto más amplia es la participación, mayores serán los impactos y posibilidades de éxito. La participación no debe restringirse a lo que podemos llamar tomadores de decisión o autoridades y profesionales locales, sino también a pobladores y sus representantes, y a organizaciones de la sociedad civil. La participación asumirá tipos

y grados distintos en cada caso de acuerdo con la inserción particular del participante en lo local.

En lo que se refiere a las expresiones organizadas de la sociedad civil y política local, la participación y apropiación del proceso de

gestión local es más fácil cuando el proyecto funciona a través de organizaciones ya existentes y ligadas a la problemática del desarrollo local. Esfuerzos para crear nuevas organizaciones en torno a un problema eventual como los desastres, han sido en general un fracaso. Es más factible trabajar con

Recuadro 8. La Gestión del Riesgo y el Poder Local: El caso de las Municipalidad de Senahú, Alta Verapaz - Proyecto CARE

Los escasos recursos de los gobiernos locales, el centralismo en la toma de decisiones en el nivel nacional, la dependencia económica de los actores externos y la visión a corto plazo de sus autoridades, son algunos de los factores que no permiten un proceso organizado y planificado de reducción del riesgo y por ende de desarrollo de las comunidades. Sin embargo, a pesar de todas estas dificultades se pueden encontrar, aunque de manera dispersa y aislada, experiencias interesantes de municipios que han logrado articular sus capacidades para orientar procesos que trasciendan de la inversión puntual, de la atención a la emergencia o de las campañas partidarias. El caso de Senahú es uno de ellos; el Gobierno Local se involucró en el tema y en ese proceso fue trascendiendo de las acciones de preparativos ante emergencias a la reducción de las condiciones de riesgo, involucrándose incluso en iniciativas en el ámbito de toda la cuenca.

El Municipio de Senahú se encuentra en alto nivel de riesgo a derrumbes y deslizamientos. La creciente deforestación de sus laderas de material calcáreo ha acelerado su proceso de erosión, y la ubicación inadecuada de viviendas y áreas productivas ha elevado la probabilidad de que se vean afectadas en los periodos de lluvia.

Las primeras acciones del proyecto estuvieron orientadas a la preparación ante nuevas situaciones de emergencia. Durante ese proceso se desarrollaron jornadas de capacitación que tenían como propósito ir dando insumos para la elaboración de los Planes de Emergencia. Estas acciones se apoyaron en instituciones especializadas (CONRED, CUNOR, USGS), luego el equipo de CARE lo replicó en el nivel municipal y por último los técnicos municipales lo adecuaron al nivel comunitario.

La intervención sin embargo fue paulatinamente más allá de estas actividades. Consciente de que la situación de riesgo persistía y que continuaba incrementándose, el alcalde municipal, Francisco Javier Teni Chiquín, ha involucrado a la institución edil en la promoción de procesos de reducción de condiciones de riesgo. Han evaluado los barrios y la infraestructura básica y han emprendido la difícil tarea de reubicar a las familias de las viviendas en más altas condiciones de riesgo. Con fondos del proceso de reconstrucción después del desastre del año 2000, vienen construyendo un nuevo barrio en el cual ubicar a estas familias, mientras que las laderas han sido declaradas zonas intangibles y se está desarrollando proyectos de reforestación.

Actualmente, con el apoyo del proyecto CAMI (segunda fase de la intervención de CARE) se ha entrado a un proceso de promoción de desarrollo, de elaboración de un diagnóstico integral, del plan de gestión de riesgo y desarrollo, y de integración a la **Mesa de Concertación de la Cuenca del Polochic**. En esta última, la Municipalidad de Senahú se ha convertido en uno de los actores dinamizadores.

La presencia de un alcalde dinámico, concertador y comprometido con su comunidad, ha sido un factor clave para la implementación exitosa del proyecto en este municipio. Del mismo modo, el liderazgo de la alcaldía viene facilitando la participación de los otros actores sociales, instituciones públicas y privadas, y organizaciones de base.

organizaciones permanentes, abocadas a problemas permanentes y sentidos en la localidad, que crear estructuras en torno a problemas menos palpables, como lo son los riesgos de desastre. Además, esto facilita ligar la problemática al problema del desarrollo local.

La apropiación del proceso es un derivado de la participación real y el proceso de convencimiento de la pertinencia del objeto de intervención y del papel que lo local está llamado a jugar en su resolución. La apropiación es palpable con:

- ♦ La existencia de estructuras locales permanentes de consulta, discusión, concertación y planificación, y la decisión normada para introducir criterios de riesgo en los procesos de toma de decisión sobre el estímulo de procesos de planificación del desarrollo, de planificación en el uso de la tierra, gestión ambiental, etc.
- ♦ La existencia de instancias de concertación y coordinación entre actores locales y regionales organizados.

Recuadro 9. Mesa de Concertación de la Cuenca del Polochic, Guatemala.

La cuenca del Polochic ocupa parte de 8 municipios en los departamentos de Alta Verapaz e Izabal. Desposeídas de sus mejores tierras, las comunidades qeqch'és y poqomch'és de la región de Alta Verapaz fueron marginadas a las tierras más altas, de fuerte pendiente y con vocación forestal. La consecuente deforestación en la alta y baja cuenca ha intensificado el proceso de erosión y elevado el riesgo a derrumbes, deslizamientos e inundaciones. Las consecuencias de este proceso lo sufre toda la cuenca y fueron sufridos de forma dramática durante Mitch.

La iniciativa de conformación de la Mesa de Concertación de la Cuenca del Polochic se inicia durante el proceso de reconstrucción post-Mitch. Impulsada por la Oficina Regional de CARE en Cobán, dentro de su proyecto de "Fortalecimiento Municipal y Comunitario para la Preparación en caso de Desastres". La idea original de este proyecto era fortalecer los distintos niveles de organización de las Coordinadoras de Reducción de Desastres en el ámbito local (comunitario y municipal) para fortalecer la articulación de esfuerzos en caso ocurriera una emergencia. Sin embargo, considerando la cantidad de programas de reconstrucción y de proyectos de manejo de desastres que se habían concentrado en la cuenca del Polochic, CARE incorporó entre sus actividades algunas orientadas al fortalecimiento de la coordinación interinstitucional con el objetivo de mejorar las acciones de respuesta en caso ocurriera una futura emergencia. Con ese propósito se formó la Mesa de Concertación de la Cuenca del Polochic en Preparativos ante Emergencias, en la que participaban inicialmente las instituciones que contaban con proyectos de reconstrucción, además de las instituciones públicas y los gobiernos locales, los cuales debían responder en caso de emergencia.

Las actividades en un primer momento fueron promovidas por CARE, involucrando a los actores de la cuenca en actividades de capacitación que ellos mismos demandaban. Paulatinamente y de manera muy natural, este espacio fue siendo aprovechado por los propios actores, para la coordinación interinstitucional en la ejecución de sus programas y proyectos, y posteriormente, para empezar a delinear acciones orientadas a la reducción más definitiva de los riesgos, íntimamente ligado al desarrollo. Gradualmente, al ver la potencialidad de la plataforma para negociar actividades, se fueron sumando otros actores y se fue elevando también la participación de las municipalidades.

Finalmente, los actores miembros reconocieron el verdadero cariz que iba tomando la plataforma y decidieron un cambio de nombre a Mesa de Concertación para el Desarrollo de la Cuenca del Polochic y la elaboración de un Plan de Desarrollo. En él se debían organizar las propuestas que ya se habían ido definiendo de manera aislada, recogiendo las expectativas, visiones e intereses de las instituciones en cada uno de los niveles de la cuenca. El citado plan se encuentra en proceso de elaboración. Iniciativas de esta naturaleza motivan a pensar que es posible impulsar otros modelos de desarrollo, de manera más concertada, acercando a los distintos actores tanto locales como externos, y unificando criterios, intereses y esfuerzos hacia un objetivo común.

- ♦ La capacidad de lo local de negociar con actores externos la dirección de las intervenciones futuras y su adecuación al modelo de sostenibilidad que se pretende.
- ♦ La decisión de aplicar de forma permanente metodologías e instrumentos derivados de los proyectos.

4.4. Sostenibilidad de la gestión

La sostenibilidad se refiere a un proceso que mantiene vigencia y que es continuamente alimentado con nuevas acciones desde el nivel local. Esto significa que:

- ♦ Un proyecto implementado en función del logro de objetivos determinados y cerrados debería a la vez ver la forma en que la presencia en una localidad puede ser aprovechada para estimular estructuras y conocimientos que den visos de ampliación y sostenibilidad a la gestión en el futuro.
- ♦ La creación de capital social y formas organizadas dinámicas y permanentes, debe contemplarse siempre.
- ♦ La sostenibilidad tiene mayores visos de éxito si los proyectos logran convencimiento en cuanto a la pertinencia del problema del riesgo para el logro del desarrollo sostenible y si los instrumentos de análisis y decisión introducidos cuajan con los actores locales de tal forma que los apropian y los duplican en acciones futuras de desarrollo o transformación local.

4.5. Transversalidad e integralidad.

Ha sido común en el diseño de proyectos de intervención, la diferenciación entre las distintas fases o etapas de lo que se ha dado en llamar el ciclo de los desastres. De esta forma se elaboran aisladamente proyectos sobre preparativos, respuesta, prevención y mitigación o reconstrucción. Sin embargo, con más y más

insistencia, se ha hecho ver que no es posible dividir la realidad de las intervenciones de una forma tan rígida y tajante, y que de hecho existe un continuo de intervenciones con relaciones importantes entre las acciones llevadas a cabo en fases distintas. Además, varios instrumentos analíticos asumen una importancia para cada fase del ciclo como es, por ejemplo, el caso de los mapas y escenarios de riesgo cuya utilidad trasciende una fase particular. En síntesis, la visión de un continuo de riesgo a diferencia de un ciclo de desastre nos permite captar con más claridad la dinámica de los escenarios existentes.

Desde la perspectiva de la gestión local del riesgo y el impulso de proyectos especializados en alguna faceta particular de la problemática de los riesgos y los desastres, es conveniente considerar el uso de los mismos proyectos para abrir espacios de discusión, y hasta decisión, que van más allá del problema particular que está bajo consideración. Así por ejemplo, en los proyectos sobre sistemas de alerta temprana, la utilización de los mapas como base de los escenarios de riesgos, puede suscitar debates sobre aspectos más relacionados con la reducción del riesgo a través de medidas de planificación del uso del suelo, reubicación, recuperación de cuencas, etc.

4.6. Las relaciones de lo local con otros niveles y actores territoriales.

Es en los niveles locales que el riesgo -y finalmente el desastre- se manifiesta de forma más concreta. Sin embargo, es bien sabido que el riesgo local se genera también en otros espacios con la participación de actores extra-locales. En vista de lo anterior, el éxito con la gestión local es más probable cuando existen nexos de colaboración, reflexión, concertación y acción que trascienden los límites de lo local y se proyectan a los niveles regionales y hasta nacionales. La experiencia muestra que los proyectos tienen más éxito cuando se conciben en relación a conjuntos de municipios, comunidades o localidades y actores sociales que los representan, y cuando consideran una

región objetiva relevante para la problemática bajo análisis y sujeta de intervención. Éstas pueden concebirse bajo la noción de:

- ◆ Zonas productivas o ecológicas integrales.
- ◆ Cuencas hidrográficas.
- ◆ Regiones de desarrollo.
- ◆ Agrupaciones de municipios.

Sin lugar a dudas, el papel que debe jugar los distintos actores y sus atribuciones en un sistema integrado de gestión de riesgo de cada nivel espacial difiere, pero la opción de tener en un único conjunto interactuante a actores con papeles y atribuciones distintas, da fuerza a las opciones de reducción del riesgo en los niveles locales.

Recuadro 10. De los preparativos para desastres a la reducción de la vulnerabilidad: la iniciativa regional de OPS

OPS ha desempeñado a lo largo de su historia un importante rol en la recuperación post desastre y en los preparativos para la reducción de la vulnerabilidad en el sector salud. Muestra de ello es el programa Preparativos en Desastres (PED).

Paulatinamente, este programa fue evolucionando al calor de las demandas y las lecciones generadas por eventos de gran envergadura, especialmente Georges y Mitch, y de una evolución de las políticas de OPS en relación a las temáticas de los riesgos y los desastres. Así, los programas de preparativos comienzan a acompañarse con otros tendientes a la reducción de la vulnerabilidad, y en los cuales la preparación sectorial del área de salud no deja de ser importante, pero deja de ser un objetivo preponderante.

Es en este marco que surge el proyecto “Preparativos para Desastres y Reducción de la vulnerabilidad del Sector Salud en los países afectados por el Huracán Mitch. El propósito del proyecto es “Contribuir a la reducción del impacto social y en la salud de los desastres sobre las comunidades” y sus objetivos denotan interés por el fortalecimiento de las instituciones de salud, por introducir medidas que reduzcan la vulnerabilidad en proyectos de rehabilitación y reconstrucción de infraestructura básica de saneamiento, y por promover entre la población una cultura orientada a la prevención de desastres.

Uno de los aspectos más importantes de este proyecto -sobre todo considerando sus antecedentes— lo constituye el hecho de que ha llevado las acciones hasta el nivel de la población en riesgo, incluyendo entre los beneficiarios directos del proyecto a aquellos directamente afectados por los desastres. El proyecto está pensado para mejorar las condiciones sociales facilitando la reducción de los niveles de vulnerabilidad ante desastres en las localidades atendidas, y por ello está teniendo un notable impacto sobre el sistema de salud, sobre las condiciones de saneamiento básico en las comunidades y en el fortalecimiento de la organización local. Sobre esto último vale la pena anotar que en el nivel local el proyecto tiene muy buenas perspectivas de sostenibilidad en tanto aborda problemáticas cotidianas de agua y saneamiento; y ello se evidencia en que los comités comunales de emergencia en salud apoyados en el marco del proyecto han asumido tareas cotidianas de prevención de emergencias tales como labores de limpieza, saneamiento y mantenimiento de drenajes. Esto último abona el terreno para dar un carácter más permanente a la acción organizada de la comunidad y, para trascender las acciones centradas sólo en la atención de la emergencia.

Recuadro 11. Algunas facetas ecológicas de la gestión de riesgos: la experiencia de Vecinos Mundiales en el sur-oriente de Honduras.

El proyecto “Desarrollo Agrícola Sostenible en Comunidades de Jamastrán”, impulsado por Vecinos Mundiales (VM) con financiamiento del programa de emergencias de la agencia Diakonia Alemania surge en el marco de los programas de reconstrucción post Mitch.

VM había venido desarrollando trabajo en materia de agricultura sostenible y de promoción de la salud en diversas comunidades rurales ubicadas en el norte, sur y oeste del territorio hondureño desde antes de Mitch. Paulatinamente, también fue incorporando el fortalecimiento comunitario como un tercer componente del trabajo institucional.

Por lo anterior, el proyecto involucró un tipo de organización que no necesariamente coincide con el esquema de los comités de emergencia o de los comités de gestión del riesgo tradicionalmente adoptado por las organizaciones que se han avocado a la reducción de riesgos. Más bien, la organización propuesta retomaba los temas de la agricultura sostenible y la recuperación- preservación de la salud como los objetivos más importantes del proyecto, y por las organizaciones comunitarias que se involucraron en él.

El énfasis en la preservación y restauración de los recursos naturales surge en buena medida de la convicción institucional de que el tema de la reducción del impacto de los desastres es un tema con un fuerte componente ecológico. Esta visión se evidencia en que los objetivos del proyecto establecen que se busca promover una reducción de la vulnerabilidad de los recursos biofísicos, aunque sin desconocer que el fin último es mejorar la calidad de vida de la población participante. Adicionalmente, en los objetivos específicos se hace referencia a otros aspectos que —aunque no tan explícitos en su intencionalidad de reducir riesgos— a final de cuentas contribuyen a mitigar factores de vulnerabilidad (agricultura insostenible, seguridad alimentaria, fortalecimiento organizacional y mejoramiento de las condiciones de salud).

Algunas prácticas identificables que contribuyeron a elevar la calidad y el impacto del proyecto que podrían mencionarse son: enfocar la intervención en pro de la búsqueda del desarrollo local sostenible y no exclusivamente en la contención o reducción de los riesgos; enfocar las intervenciones a la reducción de la vulnerabilidad técnica, económica y ambiental a través de la agricultura sostenible y el saneamiento ambiental; promover la flexibilidad en el diseño para poder adoptar un enfoque de manejo de cuencas; y, finalmente, no cerrar los temas-problemas que serán abordados por las intervenciones, y abrirlos al análisis y propuestas de la población objetivo.