

RECONOCIENDO LOS ESCENARIOS DE RIESGO

*Reconocer la dimensión compleja del Riesgo, analizar los factores que inciden en su configuración, examinar el papel que juegan los diferentes actores sociales en esa construcción y, a la vez, reconocer que éstos pueden y deben participar en su reducción y manejo, es el punto de partida para una adecuada **GESTIÓN DEL RIESGO**, la cual no se centra sólo en los grandes desastres nacionales sino que atiende a los pequeños desastres, de carácter Sectorial y Territorial.*



Reconociendo los ESCENARIOS DE RIESGO ... visualizando los ESCENARIOS DE DESARROLLO



RIESGO...

Es la posibilidad de que hayan pérdidas y daños como resultado de la coexistencia, en una localidad o región, de la amenaza y la vulnerabilidad (en un momento dado y en un espacio determinado) ... y constituye la posibilidad de que ocurra un desastre.

Se expresa en las posibles consecuencias negativas (daños y pérdidas), que pueden ser cuantificadas, de tipo económico, social, o ambiental que puedan presentarse en caso de ocurrencia de un desastre, frente a nuestra capacidad de resistir y recuperarnos de ellas.

Para dimensionar el riesgo es importante dar una mirada a nuestras comunidades y ciudades y reconocer en ellas esos escenarios riesgo, tratando de buscar y analizar esos factores causales. El riesgo es la resultante de un proceso construido socialmente, a través de la historia de los pueblos, a la par de sus procesos de desarrollo y por los propios actores sociales y se evidencia en la generación de condiciones de vulnerabilidad presentes en las economías, formas de organización, estructuras e infraestructuras. De allí que para la búsqueda de soluciones, es prioritario **evaluar el riesgo considerando el factor vulnerabilidad**, entendiéndola no sólo de una manera física (como elemento en exposición), sino desde su dimensión social e integral.

En este sentido, para avanzar hacia el dimensionamiento del Riesgo de Instituciones o Sectores, es necesaria una **Visión Crítica** del quehacer, centrando el análisis en el reconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad en los aspectos de organización, coordinación, infraestructura y planificación estratégica entre otras.



Hacia la construcción de los Escenarios de Riesgo...

Los Mapas de Amenaza

Los mapas en donde se localizan las distintas fuentes de amenaza existentes en una región (volcanes activos, zonas propensas a deslizamiento, inundaciones, etc.) y que normalmente se denominan “mapas de riesgo”, **realmente son mapas de amenazas**.

Estas cartas, que se constituyen en herramientas fundamentales para la gestión del riesgo, sobre todo para la gestión prospectiva, son una caracterización de la amenaza y deben ilustrar los distintos niveles de complejidad que se asocian a la misma, es decir poner de relieve zonas de peligro diferenciadas de las características de la amenaza y de los factores que se asocian en su configuración.

La cartografía de amenazas constituye una base para la elaboración de mapeos de riesgo. No debe perderse de vista que el mapa de amenazas presenta sólo una dimensión del riesgo. Si queremos que sirva como herramienta de planificación debería de contemplar el conjunto de amenazas presentes en el territorio a evaluar, además de tener en cuenta las condiciones de vulnerabilidad que por lo general van a ser factores determinantes que inciden en el comportamiento y el potencial de afectación de las amenazas.

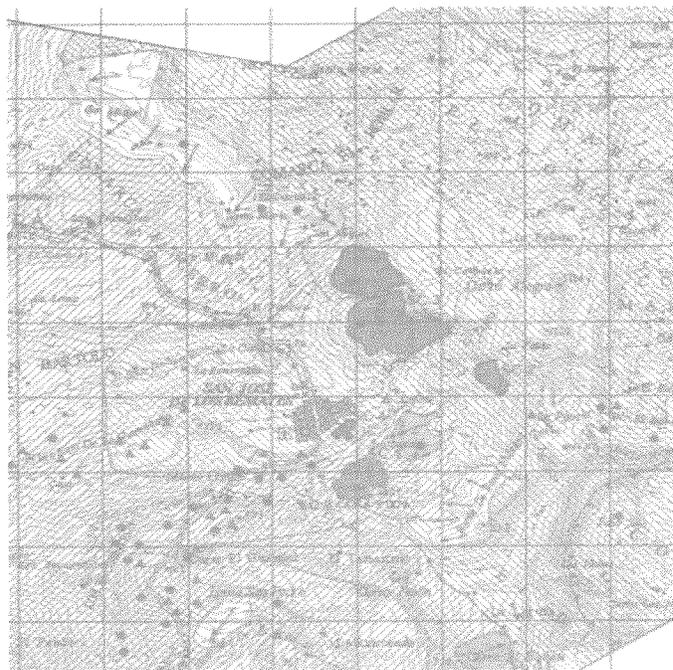


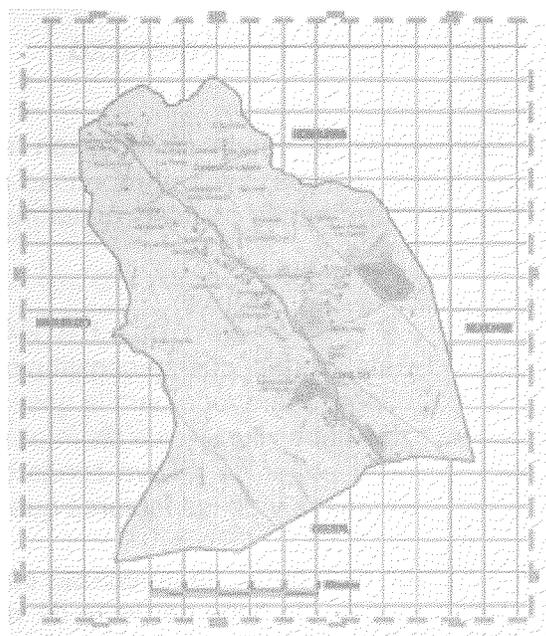
Foto: Cortesía del Proyecto Apoyo Local para el Análisis y Manejo de los Riesgos Naturales (ALARN). COSUDE, 2003

Los Mapas de Riesgo

Reconociendo que en el conjunto de municipios del país el nivel de riesgo (multiamenaza y vulnerabilidad) es muy alto y que no obstante la magnitud de la amenaza, sea cual fuera, las condiciones de vulnerabilidad van incrementándose potencialmente con el paso de los años, se hace prioritario el impulsar y promover la realización de análisis de riesgo a escala municipal.

Un verdadero **mapa de riesgo** (gráfico del escenario de riesgo) debe representar tanto las amenazas como los bienes y las localidades expuestas. En él se considerará los aspectos sísmicos, la presencia de volcanes, aparecerán los ríos que constituyen fuentes potenciales de inundaciones o avalanchas, además de los barrios, las escuelas, los hospitales y, en general, los edificios, zonas de cultivo y demás elementos que, en caso de producirse la inundación o la avalancha, podrían resultar afectados. Es decir los elementos expuestos a estas amenazas.

Se deben tener en cuenta especialmente los diferentes **factores de vulnerabilidad**, identificando poblados, infraestructuras, áreas productivas y otros elementos instalados, y por otra parte, pueden incluir proyectos relevantes, con lo cual se constituyen en una herramienta para la identificación de condiciones de riesgo futuro.



Mapa del Municipio de Dipilto elaborado por COSUDE (Imagen: Cortesía Proyecto Apoyo a la Gestión local del Riesgo en 6 municipios del norte de Nicaragua. SE-SINAPRED/PNUD)

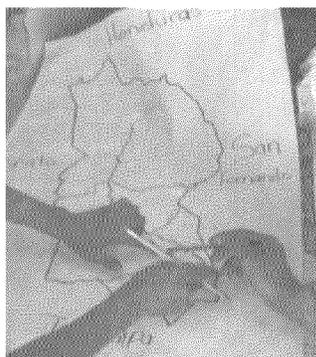


Foto: Cortesía Proyecto Apoyo a la Gestión local del Riesgo en 6 municipios del norte de Nicaragua. SE-SINAPRED/PNUD)

Los mapas de riesgo deben tomar en consideración diferentes posibilidades, dependiendo de la intensidad potencial de cada amenaza y de su potencial destructivo. Construir estos escenarios significa imaginarnos cómo puede ser el impacto de un fenómeno peligroso, teniendo en cuenta por ejemplo, los posibles efectos de un terremoto cuando las construcciones son sismo-resistentes y cuando no lo son; o los posibles efectos de ese terremoto con una determinada densidad; o el impacto que podrían tener en el tejido social y las relaciones organizacionales o interinstitucionales. Es decir debemos considerar además que, en cada municipio y comunidad viven familias, grupos sociales, negocios y organizaciones con mayor o menos capacidad de resistir y recuperarse de las pérdidas.

Debido a que los escenarios de riesgo son dinámicos y cambiantes, los mapas de riesgo son sólo una imagen estática del territorio que sirve para su representación en un momento determinado.

El Escenario de Riesgo ...

- ❑ **Puede elaborarse ...** utilizando métodos científicos, sistemas de información geográfica y datos procedentes de satélites artificiales, en cuya elaboración participan organismos especializados; pero lo pueden elaborar también los niños de la escuela a partir de un recorrido por la zona y de un reconocimiento de las distintas amenazas y "vulnerabilidades" presentes en ella.
- ❑ **La evaluación del riesgo debe incluir...** también un paseo por la historia del municipio y sus comunidades, por la memoria de los ancianos, por las leyendas y mitos populares relacionados con los elementos ambientales, por archivos de periódicos viejos o revistas que hablen de la ocurrencia de desastres en esa localidad, y las experiencias pasadas de gestión del riesgo y de manejo de desastres.
- ❑ **Es necesario "socializar" esa información ...** y convertirla en una herramienta útil para que la localidad sea cada vez más consciente de su relación con el entorno, para que las autoridades, instituciones o los municipios puedan sustentar la toma de decisiones y aumentar las condiciones de seguridad y la eficiencia de las acciones.

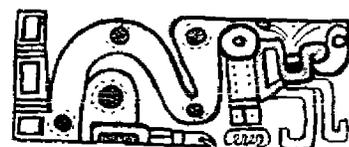
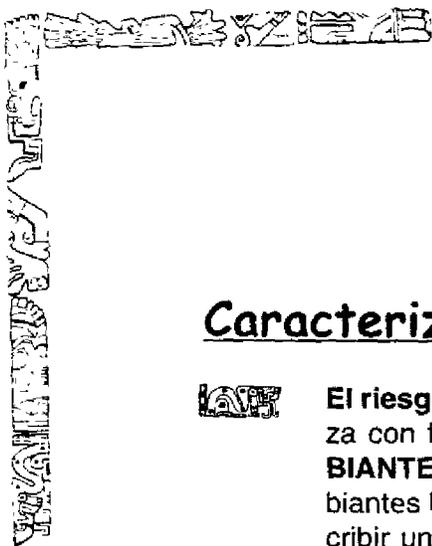


Los Mapas de Riesgo tienen un valor añadido... Son un instrumento fundamental para evaluar la Seguridad y viabilidad de los Proyectos de Desarrollo

Hemos dicho que los **Mapas de Riesgo** forman parte del instrumental para la Gestión del Riesgo. Hemos avanzado en el concepto acerca de la relación estrecha entre los riesgos y el desarrollo. Ahora es necesario entender que, en la Gestión Prospectiva, es necesario incorporar el concepto de Escenario de Desarrollo como tendencia esperada, es la imagen a futuro, hacia él tienen que converger las acciones estratégicas para la reducción de riesgos.

Los Escenarios de Desarrollo...

Son la imagen positiva de los Escenarios de Riesgo y se construyen a partir de la consideración del riesgo como variable de ajuste del proceso de desarrollo.



Caracterización del Riesgo



El riesgo, producto de la interacción de factores de amenaza con factores de vulnerabilidad, es **DINÁMICO Y CAMBIANTE** en la medida en que también son dinámicos y cambiantes los ingredientes que lo producen. No podemos describir un escenario de riesgo como algo estático, sino que tenemos que describirlo como un proceso siempre en movimiento, siempre en vías de actualización. La construcción del escenario de riesgo no es solamente una descripción de cómo es hoy la relación entre la localidad y su entorno, sino también una retrospcción para entender *el por qué o qué pasó* y una prospección o interrogación sobre *qué pasa si* cambian en uno u otro sentido las amenazas y los factores de vulnerabilidad.



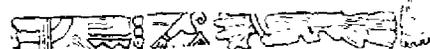
El riesgo es CUANTIFICABLE, permite estimar el potencial de daños y visibilizar las posibilidades de intervención técnicamente viables y económicamente factibles.

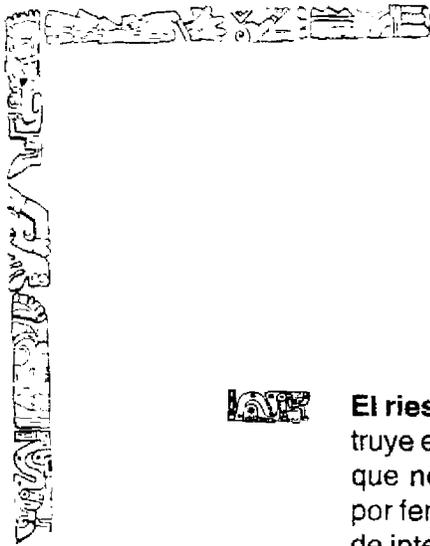


El riesgo es DIFERENCIADO, en la medida en que no afecta de la misma manera a los elementos expuestos, ni a los distintos actores sociales presentes en una localidad, ni tampoco se presenta de la misma manera o de forma homogénea en el conjunto de municipios ni en las comunidades que éste alberga. El nivel más apropiado para describir, medir y dimensionar el riesgo es el micro nivel social y territorial; pero también es necesario identificar condiciones de riesgo a nivel macro que normalmente involucran al nivel nacional.



No todos los miembros de un municipio tienen la misma responsabilidad en la construcción del riesgo y tampoco en las posibilidades o alternativas de intervención. Generalmente la percepción está condicionada por la función, rol, responsabilidad y compromisos que asume como actor social y agente del desarrollo lo cual condiciona la **PERCEPCIÓN O IMAGINARIO DEL RIESGO**.

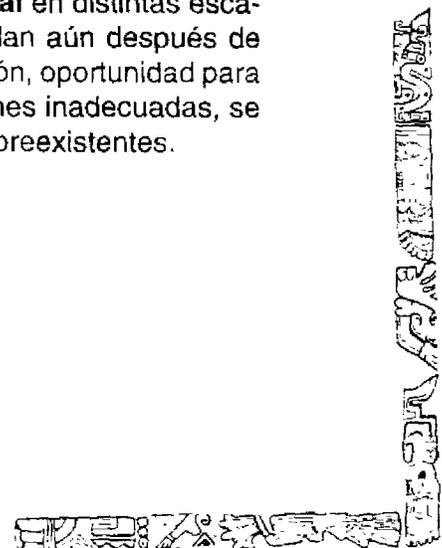




El riesgo posee un CARACTER DE PROCESO. Se construye en forma cotidiana a partir del quehacer social. Es decir, que no es algo determinado por fuerzas sobrenaturales ni por fenómenos de la naturaleza, sino que surge del proceso de interacción continua y permanente entre la localidad humana y su entorno. **En este sentido puede hablarse de un proceso social de configuración del riesgo**, determinado por procesos económicos, sociales, políticos y culturales que contribuyen a la generación del riesgo y determinan los niveles y condiciones de exposición al mismo. Esta construcción se plasma en condiciones de riesgo de elementos, estructuras, infraestructuras, poblaciones, inversiones que por no haber contemplado la variable riesgo presentan una elevada propensión a sufrir daños.

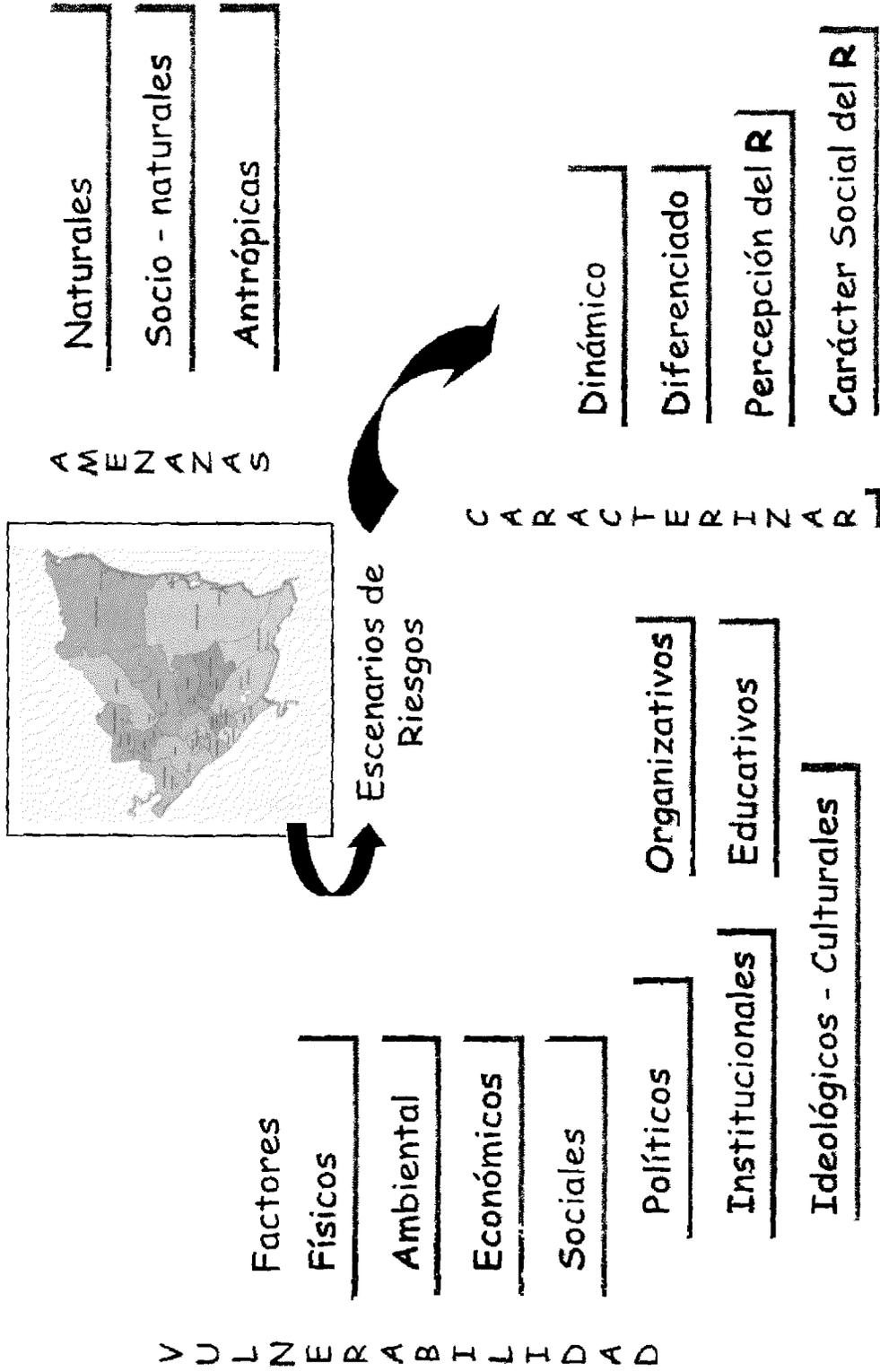


Estos procesos pueden tener una base territorial y de actores que podemos denominar local. Pero el riesgo difícilmente puede ser explicado considerando estos procesos, sino más bien considerando procesos que tienen como entorno niveles territoriales y actores regionales, nacionales e internacionales. Con esto se establece la autonomía relativa de lo local frente a la explicación y la reducción del riesgo. También nos hace reflexionar sobre las formas en que el riesgo está íntimamente relacionados con **procesos inadecuados de desarrollo y manejo ambiental** en distintas escalas, procesos que muchas veces se dan aún después de un desastre, a partir de la reconstrucción, oportunidad para reducir los riesgos, cuando por gestiones inadecuadas, se reproducen las condiciones de riesgo preexistentes.

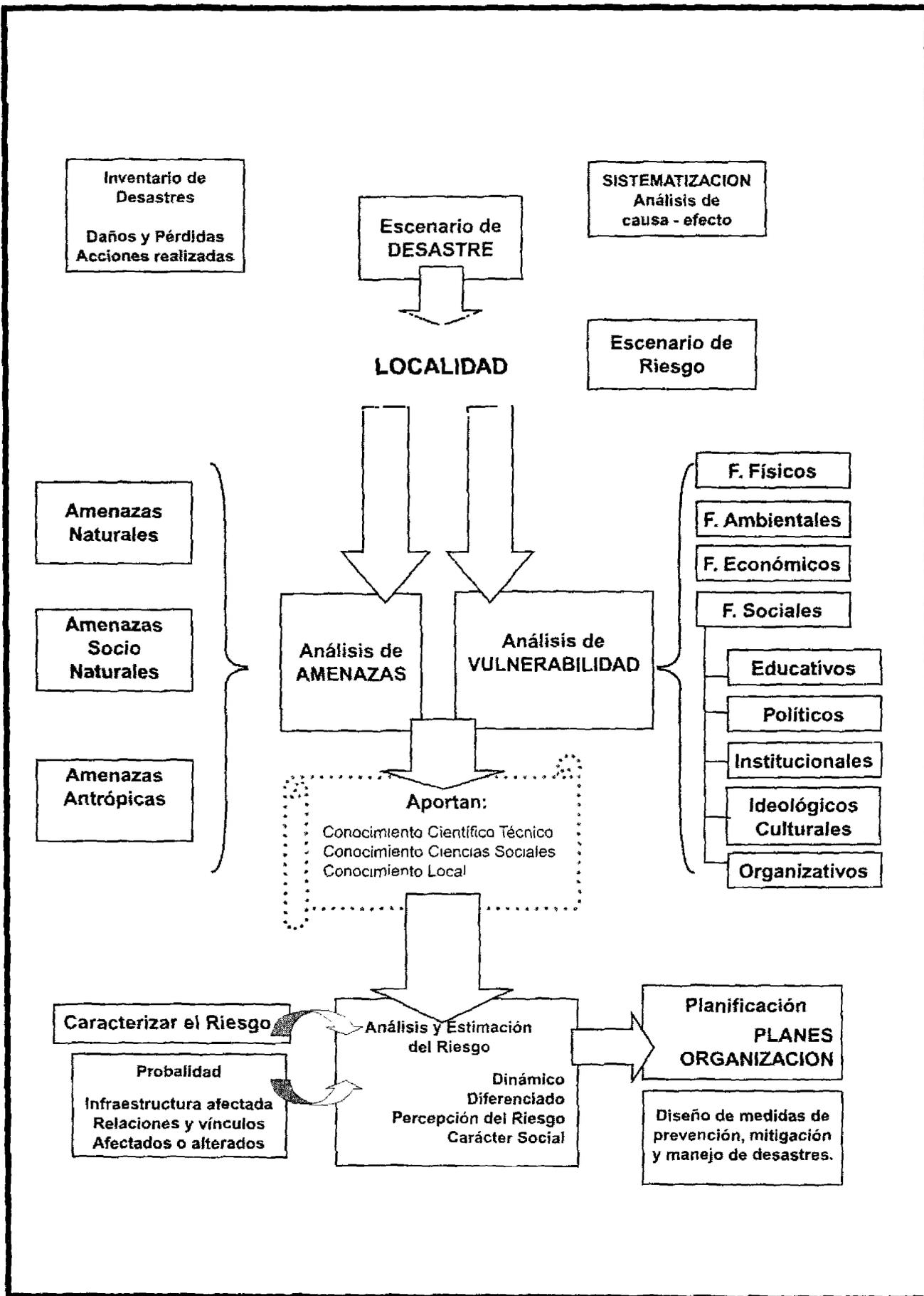


AYUDA GRAFICA

EL RIESGO...



AYUDA GRÁFICA

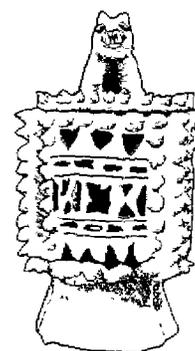




DESASTRES... materialización de RIESGOS no manejados

Existen cuando una familia, localidad, sociedad o país no puede resistirse y/o recuperarse por sus propios medios, de los daños, pérdidas y alteraciones intensas en los componentes físicos, ecológicos y en sus condiciones de vida causadas por un evento destructivo, de origen natural o antrópico.

La visión o imaginario prevaleciente ha estado dominado por la idea de que los desastres son sólo aquellos eventos de gran magnitud e impacto que ocasionan pérdidas considerables de vidas humanas, lisiados y destrucción en producción e infraestructuras en una región o país, causando traumas que requieren de ayuda externa para su atención, respuesta y recuperación. Sin embargo sabemos que a este imaginario se opone una realidad totalmente distinta, en nuestros países, municipios y pueblos ocurren, de manera recurrente, un sinnúmero de desastres que, aunque a escala nacional suelen pasar inadvertidos, impactan directamente sobre sus poblaciones, su economía y su desarrollo a escala local, municipal y/o departamental.



Estos desastres que en comparación con los otros se les denomina **pequeños y medianos desastres**, son los que a escala municipal o local impactan y cobran una dimensión importante. Se caracterizan por lo siguiente:



Sus efectos generalmente no trascienden del nivel local, ni son capaces de llamar la atención de los gobiernos nacionales ni de las agencias internacionales.



Suelen ser eventos recurrentes que se repiten en las zonas afectadas con cierta frecuencia, por ello muchas veces no resulta tan evidente que se esté ante una situación de desastres.



Esta condición de recurrencia hace que sus efectos, sumados, puedan significar ser tan graves o representar tantas pérdidas como las generadas ante la ocurrencia de un gran desastre.

En la medida en que seamos capaces de reconocer, no solamente los desastres en sí mismos, sino los procesos sociales, económicos y ambientales que conducen a su desencadenamiento, podremos prepararnos para reducir su impacto y los daños con los cuales están asociados y, para mejorar nuestra capacidad de manejarlos y recuperarnos.

Un DESASTRE puede generar que...

- Los recursos destinados a programas de desarrollo sean reorientados hacia la recuperación de la infraestructura perdida, significando empobrecimiento de la población y el aplazamiento de nuevas inversiones productivas o de infraestructura.
- Otras localidades no afectadas directamente pueden resultar “damnificadas” cuando los recursos destinados a ellas son reorientados hacia las zonas de desastre o cuando tienen una fuerte dependencia funcional de las zonas afectadas.
- La generación de alteraciones al interior del tejido social. Por ejemplo, provocar el deterioro de los “pactos de convivencia” existentes entre los actores sociales del municipio, la aparición de nuevos conflictos de intereses o la agudización de los preexistentes, evidenciar las debilidades y agudizar las tensiones, etc.
- Puede generar cambios y alteraciones en la dinámica social y cultural del municipio: procesos migratorios, flujos incontrolables de población, cambios en los patrones culturales, desarraigo, trastornos económicos y sociales (delincuencia, alcoholismo y drogadicción, desempleo, etc.)
- Puede ocasionar situaciones de deterioro de las economías regionales, locales o nacionales cuando los países no tienen alternativas de desarrollo.

En Nicaragua¹⁷..

Los efectos económicos de los desastres constituyen un obstáculo objetivo para el desarrollo del país, habiendo ocasionado hasta la fecha pérdidas por más de 4 mil millones de dólares aproximadamente en los últimos veintiocho años, pudiendo constituirse en un obstáculo de consideración para el desarrollo futuro de la nación o de la consolidación del crecimiento económico obtenido hasta este momento.

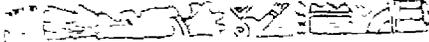
Los trabajos de rehabilitación y reconstrucción representan el desvío de los recursos económicos y financieros, sean de origen nacional o internacional, cuyo fin está destinado para el desarrollo futuro y para el restablecimiento de las áreas y sectores destruidos por los desastres.



¹⁷ Ley 337 "Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres" Secretaría Ejecutiva del SINAPRED Diciembre 2000

AYUDA GRÁFICA

| RESUMEN FINAL DAÑOS DIRECTOS CAUSADOS POR EL HURACÁN MITCH EN NICARAGUA | | |
|--|----------|-------------------------------------|
| DAÑOS DIRECTOS | CANTIDAD | COSTOS (en millones de dólares EUA) |
| Infraestructura Vial | | 605.3 |
| Vivienda (total de viviendas destruidas y dañadas) | 36,368 | 471.1 |
| Energía Eléctrica (daños a subestaciones, redes, plantas geotérmicas, hidroeléctricas, microcentrales eléctricas, etc) | | 18.0 |
| Comunicaciones | | 12.0 |
| Agua Potable y Alcantarillado | | 19.8 |
| Educación | | 51.3 |
| Sector Salud | | 8.8 |
| ESTIMACIÓN GLOBAL DE DAÑOS DIRECTOS | | 1262.7 |
| Fuentes: En Crónicas de Desastres Nro.7. Huracanes Georges y Mitch. Washington DC Noviembre 1998 , OPS/OMS. | | |



Desastre

Existe cuando una familia, localidad o sociedad no puede resistirse y/o recuperarse de los daños, pérdidas o alteraciones intensas en los componentes físicos, ecológicos y en sus condiciones de vida, causadas por un evento peligroso de origen natural o antrópico.



Suelen ser eventos recurrentes que se repiten en las zonas afectadas (situaciones que se asocian a las características de recurrencia y severidad de las amenazas y a su relación con las condiciones de vulnerabilidad)



Pueden significar ser tan graves o representar tantas pérdidas como las generadas ante la ocurrencia de un gran desastre.



Los recursos destinados a programas de desarrollo son, por lo general, reorientados hacia la recuperación de la infraestructura perdida.



Otras localidades no afectadas pueden resultar "damnificadas" porque los recursos destinados son reorientados hacia las zonas de desastre o cuando tienen una fuerte dependencia funcional de las zonas afectadas.



Puede generar cambios en la dinámica social organizacional y cultural del municipio, de los Sectores y de las Instituciones.



Puede ocasionar situaciones de deterioro de las economías regionales, locales o nacionales cuando los países no tienen alternativas de desarrollo. (economías vulnerables por su escaso nivel de diversificación)

