INVESTIGACIÓN, ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN EN REDES PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

Pedro Ferradas Mannucci

Introducción

En los últimos años se han desarrollado numerosas iniciativas para estudiar los riesgos de desastres en un país que como el Perú tiene antecedentes históricos que podríamos ejemplificarlos en:

- a) La mayor letalidad de un desastre en la historia de América Latina, el de 1970 en la región de Ancash;
- b) El mayor o uno de los mayores impactos económicos y sociales de los desastres asociados al Fenómeno El Niño en el mundo;
- c) Uno de los países con mayor número de desastres locales asociados con las características topográficas que favorecen la ocurrencia de los huaycos, inundaciones y aluviones.
- d) Uno de los países afectados significativamente por el cambio y la variabilidad climática como lo evidencian las situaciones de sequía y friajes;
- e) La intensa actividad sísmica que ha desencadenado eventos destructores como son los casos más recientes de Nazca y Moquegua, o los más lejanos en Lima y Arequipa.

Esta presentación no pretende abarcar el conjunto del Sistema de la Defensa Civil sino más bien el llamar la atención y reflexionar en torno a la importancia y proyección de las redes para la gestión local de riesgos y desastres a partir de una lectura sintética de las investigaciones realizadas por diversas instituciones y de las experiencias de intervención de las ONGs.

1. Redes y participación comunitarias: un marco conceptual necesario

Desde hace muchas décadas diversos estudios han abordado aunque de manera fragmentada o sectorial el tema de las redes.

Desde la antropología tenemos los análisis acerca de la racionalidad productiva del hombre andino: los pisos ecológicos como componente clave de dicha racionalidad, pisos que presuponen un reconocimiento de la interacción o interdependencia existente en esa red articulada en torno al agua y denominada cuenca. Desde esa misma disciplina los estudios sobre la multiculturalidad que en muchos casos tienden a sobredimensionar las diferencias o particularidades de los pueblos indígenas y el más reciente enfoque de interculturalidad que propone el diálogo intercultural sobre la base del reconocimiento y respeto de las diferencias y de la universalización de los derechos humanos. También en relación con las redes tenemos los estudios de parentesco, de los migrantes del campo a la ciudad y su más reciente preocupación por la diáspora latinoamericana: la manera como se va tejiendo una red de solidaridad entre los migrantes y sus países de origen, red que tiene hoy implicancias macroeconómicas.

Desde la sociología la perspectiva de redes ha estado presente los mecanismos que posibilitaron reforzar la hegemonía de las elites; por ejemplo los estudios sobre los grupos de poder oligárquico y el Estado.

De lo anterior podemos asumir que estas redes constituyen tejidos de relaciones de interdependencia que se dan en espacios y tiempos diferentes. Las redes existen y se van haciendo permanentemente, pero también pueden ser generadas, reforzadas u orientadas.

Pensar en la construcción o fortalecimiento de redes puede tener diferentes direccionalidades en las sociedades jerárquicas; pueden ser tejidas desde abajo hacia arriba o desde arriba hacia abajo.

Pensar en redes comunitarias para prevenir desastres o responder a ellos pasa por el necesario reconocimiento de la existencia de múltiples redes ya existentes: "desde las comunidades barriales que se unen para darle a su vida un poco de dignidad humana al tiempo que rescatan con sus formas tradicionales de expresión y comunicación - narrativas y musicales - las señas de su identidad, hasta esas nuevas comunidades que a través de las radios y canales comunitarios de televisión conectan las aldeas y las barriadas urbanas con el mundo, en la búsqueda de una información y comunicación que responda a sus demandas de justicia social y de reconocimiento político y cultural".

Reconocer las redes preexistentes nos lleva a preguntarnos acerca de la pertinencia de construir nuevas redes y en todo caso la necesaria articulación entre éstas. Nos lleva también a preguntarnos sobre nuestro objetivo principal: ¿es la articulación para la construcción de una identidad (red de instituciones de prevención de desastres) o es la articulación para el desarrollo de estrategias y políticas de gestión de riesgo?

Si bien ambos objetivos no son necesariamente excluyentes, e incluso puede ser necesario el construir tal identidad para poder desarrollar mejor las estrategias de gestión de riesgo el problema requiere de una respuesta a la luz de nuestra experiencia en relación con un camino ya recorrido durante varias décadas de gestión institucionalizada de la prevención y respuesta a desastres.

2. Los riesgos y las redes

Una forma de comprender los riesgos hoy aceptada por casi la totalidad de los especialistas nos hace referencia a la combinación entre las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad. Se trata hasta cierto punto de una construcción conceptual para dar cuenta de las relaciones entre sociedad y naturaleza que explican la ocurrencia de los desastres, las amenazas siconaturales (cambio climático, mal manejo de cuencas, etc) y las condiciones de vulnerabilidad..

La vulnerabilidad supone tres dimensiones interactuando entre si: las denominadas "causas de fondo" que comprenden relaciones más estables e institucionalizadas como son los derechos, la cultura, los recursos naturales, el Estado y las relaciones de producción. Los "factores dinámicos" que están referidos a grandes procesos como son las migraciones o las políticas públicas y privadas cuando en tanto influyen sobre "condiciones inseguras" tales como la ubicación de las viviendas en torno a las amenazas, la calidad de las construcciones, las condiciones físicas y psicológicas, el nivel de desinformación sobre los riesgos y medidas de mitigación, etc

En contradicción con esas condiciones de riesgo existen alternativas de transformación que se van haciendo en función de las capacidades de las personas, familias, organizaciones e instituciones, capacidades tecnológicas y organizacionales que se orientan a la construcción de un habitat y medios de vida seguros; esto es la reducción de las condiciones de riesgo en la cotidianidad de los procesos de desarrollo. Las capacidades lejos de constituir atribuciones individuales son y se van haciendo en tanto conjunto de relaciones, en tanto aprendizajes individuales de lo colectivo y en

tanto colectivos de aprendizajes, en tanto organización de individuos y redes de organizaciones e instituciones.

La gobernabilidad es en cierto sentido una red de relaciones entre instituciones públicas o privadas y personas organizadas o no relaciones que se dan de manera diferenciada en el espacio geográfico (centralismo y descentralismo) y el social (concentración o redistribución de recursos y del acceso a los mismos). La gobernabilidad supone acceso a las tecnologías, a la información y en general está íntimamente relacionada con los derechos de las personas como también lo están las condiciones de riesgo.

Hablar de participación implica un doble campo de derechos a impulsar: el derecho de las comunidades y los ciudadanos para intervenir en las decisiones que afectan su vivir, que se halla estrechamente ligado al acceso a la información y el conocimiento; y segundo, el derecho a la expresión en los diversos medios locales y comunitarios de todas aquellas culturas y sensibilidades mayoritarias o minoritarias.

3. Investigación en torno a los riesgos y desastres

Contra lo que muchos piensan la investigación sobre los desastres si bien discontinua en el tiempo y en los ámbitos, tiene muchos años. En el Perú las investigaciones sobre la problemática de los desastres se han orientado:

- a) Hacia la identificación de algunos componentes de las amenazas o hacia el estudio de determinados tipos de amenazas con el fin prioritario de pronosticar su ocurrencia. Los trabajos más conocidos se corresponden con las investigaciones sobre el Fenómeno El Niño, las investigaciones sobre la sismicidad, los estudios sobre actividad geodinámica (huaycos, inundaciones aluviones, etc), entre otros. Asimismo los estudios de cuencas constituyeron ya desde los años setenta un referente clave para el conocimiento de las amenazas.
- b) A evaluar los efectos sectoriales y regionales de algunos eventos destructivos. Es el caso de los estudios sobre el impacto del FEN en la pesca, o trabajos como "Los aguaceros de Trujillo" que dan cuenta del impacto del Fenómeno El Niño de 1925 en las haciendas azucareras, las investigaciones de las ONGs piuranas sobre El Niño de 1983, o de las sequías, o más recientemente los que enfatizan sobre los impactos de los sismos (San Martín, Nazca, Moquegua) .
- c) A evaluaciones multisectoriales de impacto como las que realiza CEPAL o la CAF en torno al impacto del Fenómeno El Niño de 1997-98.
- d) Al desarrollo de tecnologías para la reducción de algunos componentes de la vulnerabilidad ante una amenaza específica como es el caso de la microzonificación sísmica promovida desde el CISMID, las investigaciones sobre resistencia de materiales y sistemas constructivos (SENCICO, U. Católica, UNI, etc), los estudios de vulnerabilidad de sistemas de agua y saneamiento (PRONAP), o los estudios "de riesgo" en función de los proyectos ingenieriles.
- e) A analizar el funcionamiento del Sistema de Defensa Civil originalmente asociadas a las evaluaciones de proyectos o programas con apoyo de la cooperación internacional para después pasar a ser estudios comparativos de los sistemas o programas.
- f) A analizar los riesgos de las comunidades y ciudades y proponer medidas de mitigación (PREDES, ITDG, Ciudades Sostenibles).
- g) Al análisis de las experiencias de intervención de las instituciones en los desastres recientes en particular de los procesos de reconstrucción.

Lo anterior nos sugieren las siguientes características y alcances de las investigaciones:

- 1) Una tendencia de las instituciones a sectorializar los estudios y a soslayar las implicancias sociales de los mismos.
- 2) Una mayor preocupación sobre los impactos en los sectores de mayor productividad que no siempre se corresponde con las prioridades sociales. Coincidentemente con ello la ausencia de investigaciones sobre la vulnerabilidad e impacto de los desastres en comunidades andinas o en la selva.
- 3) Insuficientes canales de apropiación local y aún gubernamental de los estudios e investigaciones que se realizaban, al extremo de que el reto principal está en el asegurar su difusión y aplicación. Esto debe evaluarse a la luz del derecho de los derechos de información, decisiones y expresión aludidos.
- 4) Incorporación insuficientemente los cambios conceptuales, tecnológicos o científicos que se vienen produciendo. No han producido tampoco tecnologías y metodologías apropiadas o susceptibles de ser aplicadas.
- 5) Limitada vinculación de las investigaciones con las percepciones de riesgo y experiencias de las poblaciones. Ello se revela principalmente en la ausencia de estudios sobre el impacto de los desastres en los medios de vida.
- 6) Insuficiente vinculación de las investigaciones con las experiencias prácticas de las instituciones, en particular las experiencias educativas y tecnológicas
- 7) Falta de estudios prospectivos en particular sobre la evidente relación existente entre los riesgos y los procesos de globalización. Una excepción importante es el proyecto PROCLIM en tanto investigación intersectorial sobre el Cambio Climático.

4. La interacción de lo nacional, regional y nacional

Las investigaciones así como sus carencias nos revelan la necesidad de una mayor articulación de los niveles locales, regionales y nacionales, máxime en un contexto político de descentralización, municipalización y participación ciudadana.

Si bien no vamos a desarrollar este aspecto, destacamos algunos temas de preocupación para la articulación entre lo local y lo nacional:

- Amenazas y oportunidades de la transferencia de la educación y la salud a los municipios.
- El papel de los recientemente creados gobiernos regionales en la gestión de riesgos y de desastres.
- Las redes de municipalidades y la reducción de riesgos en contextos de debilidad institucional.
- El manejo de cuencas, las industrias extractivas y los riesgos.
- El papel de las instituciones de promoción del desarrollo (no sólo de las especializadas en desastres) en la gestión de riesgo.
- La incorporación y aplicación del enfoque de derecho en la prevención y respuesta a desastres.
- La estrategia de focalización de la pobreza y la gestión de riesgo.

5. Desde la experiencia local

La relevancia de lo local está más estrechamente vinculada con las capacidades y con la gobernabilidad. Estas capacidades pueden ser mayores en términos de recursos materiales o en la medida en que las personas, organizaciones e instituciones cuenten con voluntades y conocimientos suficientes, y con mecanismos adecuados de participación y decisión para alcanzar sus objetivos.

Por ejemplo la solidaridad entre los migrantes en un mismo asentamiento o la red de relaciones familiares extensas explica junto con la organización comunitaria la resiliencia de las familias en contextos extremadamente adversos de pobreza.

Lo local es el nivel de concreción de la gobernabilidad, es en este nivel donde las instituciones del Estado se relacionan directamente con la población, es el nivel donde es factible la participación directa o el control directo de los representados.

Un concepto clave para la gestión local del riesgo es el de “comportamiento emergente” (Gustavo Vilchez); pasar de un comportamiento simple como el de las hormigas al complejo del hormiguero. Se trata de los cuatro ingredientes siguientes para que en la sociedad se produzca un cambio similar: un punto de partida local; un número crítico de actores (todos los que se necesitan); el que se comuniquen entre sí; y el que exista una voluntad política para relacionarse con su entorno.

Estos cuatro ingredientes forman parte de la propuesta y experiencia de trabajo de algunas ONGs en relación con la problemática de riesgos y de desastres que tiene un quinto ingrediente: la necesidad de que este comportamiento emergente pueda incidir en otros ámbitos e instituciones.

Algunos temas y estrategias claves que ya se encuentran en muchos casos siendo desarrolladas a través de las experiencias institucionales son:

- La necesidad de contar con un número suficiente de actores tanto comunales como institucionales, en contraste con algunas estrategias municipalistas de gestión local. En la mayoría de los proyectos de intervención de las ONGs se trabaja con las organizaciones de la comunidad y con la municipalidad. ITDG en alianza con otras instituciones viene trabajando además en la incorporación de las escuelas y los medios de comunicación local a los procesos de gestión de riesgo y preparativos para emergencias tanto al interior de las escuelas como desde éstas hacia la comunidad. Pero más aún, en la comunidad y en las escuelas se promueve conjuntamente con el fortalecimiento de las instancias de Defensa Civil la participación de las organizaciones de mujeres, de productores, de niños y adolescentes, la participación de los que tradicionalmente no han tenido acceso a la información y decisiones.
- La participación comunitaria en los estudios de riesgo y en la elaboración y priorización de propuestas para su mitigación. Esto nos lleva a cuatro aproximaciones: la importancia de las percepciones de la población en torno a los riesgos, el reconocimiento de su historia tanto de construcción de su habitar y medios de vida como de desastres y respuesta a ellos; la identificación y zonificación de las amenazas en tanto interacción del conocimiento técnico-profesional y de las percepciones de la población; el análisis participativo de la vulnerabilidad y de las capacidades locales, incidiendo en la organización, tecnologías aplicadas, acceso a recursos y en la capacidad de gestión con y ante las autoridades e instituciones (Proyecto en el Callejón de Huaylas-Ancash)
- La necesidad de desarrollar contenidos educativos y metodologías que posibiliten la aplicación de los enfoques de derechos de la niñez y de género la participación y responsabilidad ciudadana, la revaloración de las tradiciones comunitarias, y el conocimiento de tecnologías para la protección y adaptación ante las amenazas (Proyecto escuelas en San Martín y Chimbote)
- La priorización y aplicación de tecnologías susceptibles de ser experimentadas, replicadas o mejoradas con la comunidad. Se trata de la incorporación de técnicas y procedimientos accesibles a las poblaciones cuyas condiciones de pobreza o exclusión las hacen más vulnerables o que han ido afectadas por desastres, a fin de mejorar, proteger o reconstruir viviendas, servicios sanitarios, sistemas de riego, o sus cultivos. (Proyectos de emergencia

- centrados en la protección de los medios de vida en el sur andino, investigación del PROCLIM ya mencionada, proyectos de reconstrucción de viviendas destruidas por sismos)
- El diseño de estrategias y planes de respuesta basados en las experiencias, prioridades, condiciones y capacidades locales comunitarias e institucionales (Preparación ante la presencia del Fenómeno El Niño)
 - La formulación y priorización de propuestas para la incorporación de estrategias de reducción de riesgo en los planes y presupuestos participativos.
 - El desarrollo de estrategias de comunicación local basadas en la motivación y capacitación de comunicadores locales, en la participación de la escuela y los medios de comunicación para la sensibilización de la población, y en la construcción de sistemas de alerta temprana comunales.
 - La promoción y apoyo a redes de organizaciones e instituciones locales y de cuenca a fin de que incorporen la gestión de riesgo en sus planes y actividades (mesas de lucha contra la pobreza, comités de gestión, etc)
 - La articulación a través de las diferentes redes institucionales formales e informales existentes. Lo que posibilita el desarrollo de actividades conjuntas con agencias de cooperación, ONGs e instituciones gubernamentales.
 - La sistematización y difusión de las experiencias de gestión local y de redes mediante publicaciones y artículos.

6. Reflexiones finales

Si bien en este trabajo hemos venido sosteniendo que no sólo la historia de los desastres nos remite a periodos muchos más prolongados, es posible reconocer un hito en la experiencia, conciencia e institucionalidad de los desastres en el Perú que es el terremoto de Ancash el 31 de Mayo de 1970. Desde ese entonces en el país y en el Mundo se han producido muchos avances en relación a la atención de la problemática de los desastres pero también se han venido construyendo diversos discursos que se corresponden con las prioridades institucionales, económicas y políticas en el Estado y el sector privado (ONGs, empresas de seguros, etc). En estos discurso no se han incorporado suficientemente los enfoques de derecho con sus implicancias para la participación de las personas, en particular las comunidades andinas y selváticas, los niños, jóvenes y mujeres.

No resulta pertinente el pretender cuantificar los avances y déficit de un objetivo implícito en la construcción del Sistema de la Defensa Civil durante éstas décadas pero es evidente que:

- La red de personas e instituciones que trabajan los temas de desastres resulta insuficientemente fuerte y proactiva ante los riesgos en el país, a pesar del importante avance que está significando el darle permanencia a los comités de defensa civil y de la mayor convocatoria del INDECI a las instituciones.
- Las redes comunitarias que sobreviven a los proyectos o intervenciones externas son aquellas que se realizan desde las organizaciones e instituciones no especializadas en la temática de los desastres (grupos juveniles, comités de vaso de leche, comités de gestión, etc).

Estas percepciones sustentadas en las páginas anteriores nos llevan a postular la necesidad de crear o fortalecer las redes comunitarias o institucionales teniendo como objetivo estratégico la construcción de una cultura preventiva que implique a los principales actores locales del desarrollo; para lograr este objetivo se hace necesario propiciar redes especializadas pero sobre todo ampliar las redes hacia las instituciones y organizaciones que implican o representan a las poblaciones locales, en particular quienes trabajan con los sectores de mayor vulnerabilidad social. Estas redes institucionales deben tender al fortalecimiento de la sociedad civil (autoprotección y representación) en dos aspectos

diferenciados. el espacial (comunidad, municipio, cuenca, corredor económico) y el institucional (redes de ONGs, redes de organizaciones comunitarias, del periodistas, de educadores); el nivel espacial requiere de un mayor número de actores y de su articulación en los espacios correspondientes); el nivel sectorial requiere de la construcción de identidades, propuestas y discursos propios, para viabilizar en segunda instancia una mejor interacción con las otras redes. Ambas, las redes espaciales y sectoriales contribuirían a una mayor gobernabilidad y con ello harían más posible gestionar los riesgos y los desastres.