

MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO

**PROGRAMA DE VULNERABILIDAD
DE EL BAJO LEMPA**

**Prevención y mitigación de desastres
naturales**

Proyecto MARN-BID

Allan Lavell

Agosto 2000

MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO

La elaboración de un diagnóstico preliminar, un diagnóstico integral y escenarios de intervención para una zona geográfica particular, como lo es el Bajo Lempa, requiere del establecimiento de parámetros conceptuales y analíticos únicos que así garantizan consistencia en los enfoques y contenidos del estudio. En este primer apartado de nuestro documento pretendemos esbozar algunos de estos parámetros fundamentales de tal forma que sirvan como punto de referencia no solamente para este primer diagnóstico, sino para todas las fases posteriores del proyecto, hasta la propuesta y especificación de las dimensiones del escenario de intervención escogido y acordado al final del proyecto.

En particular, se elaboran consideraciones en torno a tres ejes conceptuales, analíticos o prácticos, a saber:

- Riesgo total y riesgo de desastre: riesgo en el contexto del desarrollo y la sostenibilidad.
- Riesgo y territorio: la espacialización del problema de riesgo y desastre en el contexto de las inundaciones y la sequía.
- La Gestión del Riesgo: Proceso y Producto.

I. El Riesgo Total y el Riesgo de Desastre

En el campo teórico, conceptual y práctico de la problemática de los desastres, ya es ampliamente aceptado que ningún desastre puede suceder sin la previa existencia de riesgo. Riesgo, en el campo del estudio de los desastres, se define en términos objetivos como una probabilidad de pérdida por parte de la sociedad o un componente de la misma. Por otra parte, riesgo tiene una dimensión subjetiva que consiste en los niveles diferenciados de pérdida, que sectores o segmentos de la sociedad están dispuestos a aceptar, o sea el riesgo aceptable en determinadas y variadas condiciones de vida, producción y productividad.

La existencia de riesgo de desastre está sujeta a la presencia de dos tipos de factores:

Primero, lo que comúnmente se conocen como "amenazas", o peligros, constituidas por diversos contextos de naturaleza física las cuales, al transformarse en un evento real, constituyen un factor de daño o destrucción. Estas comprenden eventos propios de la naturaleza; eventos que se crean en la intersección de la naturaleza con la sociedad donde por prácticas humanas diversas se transforman elementos de aquélla, de tal forma que constituyen amenazas en lugar de recursos, a veces conocidas como amenazas socio-naturales; eventos tecnológicos y contaminantes; y otros de índole social que toman la forma de conflictos o violencia social.

Segundo, lo que se conocen como "vulnerabilidades", o aspectos de la sociedad que pre condicionan o hacen propensos sectores, grupos, familias o individuos de sufrir pérdidas y de encontrar dificultades en recuperarse de éstos. La vulnerabilidad es una condición eminentemente social, producto de los procesos y formas de cambio y transformación de la sociedad, y explicada en gran parte por el acceso diferenciado a recursos económicos,

sociales, organizacionales y de poder. En este sentido, ha sido común distinguir entre distintas facetas de la vulnerabilidad, las cuales en su conjunto contribuyen en una población particular a crear distintos niveles de "vulnerabilidad global". La vulnerabilidad tiene expresiones en términos de los niveles económicos y de bienestar de la población, en sus niveles de organización y educación, en sus características culturales y ideológicas, y, de forma relacionada, en términos de su localización en el territorio, con el manejo de su medio ambiente, y en las características y resiliencia de sus estructuras habitacionales y productivas y de su adecuación al medio físico próximo y a las amenazas que presenta.

Más que el resultado de una sumatoria o multiplicación de factores de amenaza y vulnerabilidad, el riesgo es producto de la relación dinámica y dependiente entre estos dos tipos de factores. De hecho no puede existir amenaza sin vulnerabilidad y viceversa. El riesgo es dinámico y cambiante, de acuerdo con la variación que los distintos factores sufren en el tiempo y en el territorio, producto de cambios en el ambiente natural y en la sociedad. En este sentido el riesgo es analizable y medible en cierto grado y sujeto de reducción en la medida que la sociedad así dispone a través de cambios en sus prácticas cotidianas o incentivados por cambios en las políticas privadas y públicas, locales, nacionales o internacionales.

En la medida que el riesgo es producto de procesos sociales particulares, es entonces producto directo o indirecto de los estilos o modelos de crecimiento y desarrollo impulsados con sus corolarios sociales y territoriales. Es decir, el riesgo es una dimensión negativa de los modelos y en consecuencia una medida de insostenibilidad. La reducción del riesgo de desastre se convierte en un indicador de desarrollo y de desarrollo humano sostenible, aun en aquellos casos donde no se acompaña por un aumento importante en los niveles económicos de la población. Sin embargo, el bienestar aumenta por la reducción de pérdidas y sufrimiento, y la constante erosión de los logros y esfuerzos de los pobladores más desaventajados se reduce también. Claramente, por otra parte, el aumento en el bienestar económico y social de la población constituye por sí una medida eficaz de reducción de vulnerabilidad y un mecanismo poderoso para incitar cambios en las prácticas ambientales de tal manera que la degradación por necesidad de sobrevivencia y la creación social de amenazas también se reducen.

De allí que es necesario considerar el riesgo de desastre en el contexto del riesgo total que la población en general, pero muy en particular la población pobre o destituida, enfrentan en sus vidas cotidianas. Esto se manifiesta en indicadores de desempleo, malnutrición, analfabetismo, drogadicción, violencia familiar, insalubridad y enfermedad, entre otros. A la vez que la suma de estos factores significa para muchos pobladores la existencia de un desastre cotidiano permanente, la existencia de estos riesgos permanentes significa que para los mismos pobladores sus energías, esfuerzos y escasos recursos se disipan o se gastan en buscar satisfacer las necesidades básicas, dejando pocas o nulas opciones para enfrentar y reducir el problema del riesgo de un eventual desastre motivado por el impacto de eventos naturales, socio-naturales, tecnológicos o contaminantes. De hecho, el riesgo de desastre se construye sobre las condiciones del desastre permanente que viven las poblaciones pobres y en general aquellos pobladores quienes sufren estas condiciones son los que sufren las peores condiciones del desastre eventual. Su baja resiliencia, sus limitados recursos económicos de reserva, la ausencia de esquemas de protección social como son los seguros, su ubicación en tierras inseguras con construcciones de mala calidad e inadecuadas al medio, todos son manifestaciones del riesgo total que tendrá sus implicancias en términos de futuras posibles

pérdidas frente a eventos naturales o no naturales y la capacidad de recuperarse con sus propios recursos o los de sus comunidades.

Desde una perspectiva conceptual, y, en consecuencia, desde la perspectiva de la intervención y práctica conducentes a la reducción del riesgo, es imprescindible abarcar el problema por vía del riesgo total o global, ubicando el problema del riesgo de desastre eventual dentro de la problemática del desarrollo y de la sostenibilidad en general. Por otra parte, la reducción del riesgo puede y debe lograrse interviniendo sobre la suma de los factores de vulnerabilidad (que, en fin, son factores de incapacidad o déficit en el desarrollo) que exhibe una población particular, además de los factores de amenaza cuya presencia es concretada por intervención humana sobre los sistemas y ecosistemas naturales (socio-naturales, tecnológicos y contaminantes) (ver Apartado IV-La Gestión del Riesgo y la Reducción de la Vulnerabilidad).

II. Riesgo y Territorio

El riesgo global, total o de desastre se manifiesta en territorios definidos y circunscritos, y son sufridos por individuos, familias, colectividades humanas, sistemas productivos o infraestructuras ubicados en sitios determinados. Los desastres tienen una expresión territorial definida que varía entre 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 interesante 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, todas 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 él 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 de desastre, tanto eventos físicos como los componentes distintos de la vulnerabilidad, no tienen necesariamente la misma circunscripción territorial. El "territorio de la causalidad" tiende a diferir sustancialmente muchas veces del territorio del impacto, aún cuando frente a otros factores particulares sí coinciden.

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 la 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, se puede hacer mención de 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 obedecerse a lógicas y racionalidades territoriales distintas, a veces satisfaciendo necesidades eminentemente locales, otras veces regionales, nacionales o internacionales. Así, tomando ejemplos derivados de un análisis preliminar de la problemática del Bajo Lempa, es claro que el uso que se hace del recurso agua 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 compuertas para salvar la facilidad productora está regida por otra lógica que la de proteger o salvaguardar las poblaciones de la cuenca baja, de inundaciones y pérdidas. De igual forma, el recurso boscoso que significa el Bosque de Nancuchiname o los bosques salados de la Bahía de Jiquilisco se pueden considerar de formas distintas si la racionalidad que impera en su manejo deriva de intereses internacionales, nacionales o locales. El uso y función particular 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. El compatibilizar 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.

III. La Gestión del Riesgo y la Reducción de la Vulnerabilidad

A. El Concepto General

Un modelo de desarrollo y transformación de la sociedad, que parta del análisis de las experiencias ya sufridas en múltiples sitios con el solo impacto de un fenómeno físico, debe plantearse como directriz global, la gestión de las diferentes formas de riesgo que asumirían

las localidades en forma específica, y la sociedad como un todo. Ello no significa simplemente reducir la vulnerabilidad o mitigar las amenazas, sino también plantearse y tomar decisiones colectivas sobre los niveles y formas de riesgo que se pueden asumir como aceptables en un período determinado y los cambios que deben impulsarse para evitar las consecuencias que podría tener la ocurrencia efectiva del daño al que se ha estado arriesgando tal sociedad, localidad o comunidad.

El balance histórico permite observar cómo se han asumido riesgos en grados y formas cuyo costo efectivo luego se lamenta profundamente y se asume con un altísimo sufrimiento social. Además se han asumido riesgos sin la información mínima apropiada para medir la magnitud y la profundidad que podrían tener los daños efectivos, de manera que el costo es mucho más alto que el riesgo supuesto. En casos concretos ello implica que los aparatos de seguridad definidos frente al riesgo no han sido suficientes. En términos financieros, ello puede causar la quiebra de los instrumentos de seguridad (como empresas de seguros), cuando los hay. Cuando ni siquiera se han construido tales instrumentos, ello significa que las pérdidas simplemente se asumen sin tener reservas mínimas para sobrevivir al daño y los individuos, las empresas, las comunidades e incluso las cuencas, terminan por perecer o sufrir daños irreparables.

Un modelo de gestión de riesgos consiste en construir la información mínima que permita calcular el riesgo que se va a asumir y prever las reservas (financieras, sociales, psicológicas, emocionales, etc.) que permitirían la supervivencia en condiciones adecuadas, a pesar de la ocurrencia de los impactos previstos como probables en períodos de tiempo también previamente establecidos. Ello implica entonces la puesta en contacto de los diversos sectores involucrados, no sólo para construir la información, sino también para determinar las tareas que se requieren para construir las reservas de recursos y las opciones de respuesta en diversos plazos de manera que se alcancen los niveles de bienestar deseados en el cortísimo plazo, pero sin sufrir costos y daños irreparables en otros plazos. Ello por supuesto también implica no sólo costos financieros para el diseño y construcción de tales instrumentos, sino desarrollarlos en condiciones rentables desde el punto de vista social, desde una perspectiva individual (en el largo plazo, no sólo la organización ‘aseguradora’ debe sobrevivir, sino también la sociedad y los clientes individuales de tal ‘aseguradora’). Gestión del riesgo, en fin, significa un proceso social de puesta en contacto y un diálogo permanente evaluativo de los cambios progresivos, tanto del riesgo como de los instrumentos de seguridad social frente al daño probable.

La gestión del riesgo no incluye únicamente la reducción de éste, sino la comprensión que en términos sociales se requiere de la participación de los diversos estratos, sectores de interés y grupos representativos de conductas y modos de vida (incluso de ideologías y de perspectivas del mundo, la vida, la religión) para comprender cómo se construye un riesgo social, colectivo, con la concurrencia de los diversos sectores de una región, sociedad, comunidad o localidad concreta. La gestión del riesgo no es simplemente bajar la vulnerabilidad, sino la búsqueda de acuerdos sociales para soportar o utilizar productivamente los impactos, sin eliminar la obtención inmediata de beneficios.

El *enfoque* de la *Gestión de Riesgo* se refiere a un proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y fomentar

procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio. El aprovechamiento de los recursos naturales y del ambiente, en general, debe darse en condiciones de seguridad dentro de los límites posibles y aceptables para la sociedad en consideración. En consecuencia, significa un proceso de control sobre la construcción o persistencia de amenazas y vulnerabilidad.

Por lo tanto, la gestión no puede ser reducida a la idea de una obra o una acción concreta, como es por ejemplo, la construcción de un dique, una presa o una pared de retención para impedir inundaciones y deslizamientos. Más bien se refiere al proceso por medio del cual un grupo humano o individuo toma conciencia del riesgo que enfrenta, lo analiza y lo entiende, considera las opciones y prioridades en términos de su reducción, considera los recursos disponibles para enfrentarlo, diseña las estrategias e instrumentos necesarios para enfrentarlo, negocia su aplicación y toma la decisión de hacerlo. Finalmente, se implementa la solución más apropiada en términos del contexto concreto en que se produce o se puede producir el riesgo. Es un proceso específico de cada contexto o entorno en que el riesgo existe o puede existir. Además, es un proceso que debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad y no como suele interpretarse, únicamente por el gobierno o el Estado como garante de la seguridad de la población. Aunque por supuesto, el Gobierno y el Estado tienen una primera responsabilidad en el impulso y puesta en práctica de los modelos de gestión que aseguren el beneficio social. Aquí es importante reconocer, por ejemplo, que una parte importante del riesgo que enfrentan países y poblaciones es producto de las acciones conscientes o inconscientes del sector privado y sus agentes, a veces avalado por las políticas públicas y a veces ignorando la normativa y legislación nacional.

Constantemente el proceso estará informado por la idea de “riesgo aceptable”. O sea, el nivel de protección que es posible lograr en las circunstancias sociales, económicas, culturales y políticas prevalecientes en la sociedad bajo consideración. Lo que es válido para un país, grupo social o individuo no es necesariamente válido o posible para otro. Sin embargo, cada grupo debe estar en la posición de racionalizar el grado de riesgo que enfrenta y gestionarlo en la medida de sus posibilidades, de acuerdo con su propia percepción del mismo y la importancia que le conceda.

Como proceso la gestión del riesgo no puede existir como una práctica, actividad o acción aislada, es decir con su propia autonomía. Más bien debe ser considerada como un componente íntegro y funcional del proceso de gestión del desarrollo global, sectorial, territorial, urbano, local, comunitario o familiar; y de la gestión ambiental, en búsqueda de la sostenibilidad. Las acciones e instrumentos que fomentan la gestión del desarrollo deben ser a la vez los que fomentan la seguridad y la reducción del riesgo.

La *Gestión del Riesgo* constituye un enfoque y práctica que atraviesa horizontalmente todos los procesos y actividades humanas. Por eso es preocupante que al analizar las solicitudes de financiamiento para la reconstrucción en América Central o los informes sobre soportes financieros ya aplicados, es común ver un rubro particular denominado “Gestión de Riesgo” que en general se refiere a financiamiento aplicado en la construcción de obras de control fluvial o de deslizamientos. Otros rubros se refieren a agricultura, educación, industria, manejo de cuencas, infraestructura vial, etc., como si estos sectores y su promoción no debieran incorporar la gestión de riesgo en su instrumentación. Esto es incorrecto y de seguir

así, podemos solamente esperar que con el próximo evento físico dañino las inversiones se pierdan una vez más.

A la vez que la gestión debe involucrar toda acción sectorial o territorial, también constituye un eje integrador que atraviesa horizontalmente todas las fases del llamado “ciclo o continuo de los desastres”, el cual ha informado la organización y práctica de la gestión o manejo de los desastres hasta el presente. O sea, no se reduce a, ni sustituye la idea y práctica de la llamada prevención y mitigación de desastres. Más bien, es un enfoque y práctica que orienta estas actividades, además de los preparativos, la respuesta de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción.

El objetivo final de la gestión es el de garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad se dan en las condiciones óptimas de seguridad posible y que la atención dado el problema de los desastres y la acción desplegada para enfrentarlos y sus consecuencias promueven hasta el máximo el mismo desarrollo. Es la continuación lógica, la forma más articulada de fortalecer las nociones expuestas en la idea de la transición (o “puente”) entre la respuesta humanitaria y el desarrollo y en la idea de la reconstrucción con transformación y desarrollo.

B. La gestión y su temporalidad.

La misma noción de la “reducción de riesgo” transmite la idea de una acción sobre algo ya existente. Esta es el significado que se ha dado durante años a la práctica de la “prevención y mitigación de desastres”. Sin embargo la práctica de la gestión de riesgo va mucho más allá de ser una práctica “compensatoria” frente a riesgos ya construidos y existentes, aún cuando no puede prescindir de estos elementos.

La gestión tiene dos puntos de referencia temporal, con implicancias sociales, económicas y políticas muy distintas. Un primer referente es, efectivamente, el presente y la vulnerabilidad, amenazas y riesgo ya construidos, a los cuales ayuda a revelar o descubrir un evento como Mitch. El segundo referente temporal se refiere al futuro, al riesgo nuevo que la sociedad construirá al promover nuevas inversiones en infraestructura, producción, asentamientos humanos, etc. Aquí se trata de los niveles de riesgo que existirán con el proceso de duplicación de la infraestructura y de la población, que se pronostica para los próximos 30 años en América Latina.

a. La gestión compensatoria

Con referencia a la gestión “compensatoria”, aquella que pretende reducir los niveles existentes de riesgo, se enfrenta una tarea de enormes proporciones. De la misma manera en que Mitch descubrió los niveles de riesgo existentes en Honduras y Nicaragua en particular, otro huracán o sismo de magnitudes iguales, o menores, que llegara a afectar a los países de la región de forma tan dramática, revelaría otras tantas condiciones de vulnerabilidad y riesgo.

Es precisamente la magnitud del riesgo existente la que ayuda explicar la falta de políticas por parte de los Estados a favor de su reducción. La reducción se asocia con la idea de altas

inversiones en soluciones, con poco retorno económico medible en el corto plazo, o dentro de los periodos de ejercicio de los gobiernos. El traslado de los cientos o miles de comunidades en riesgo, recuperación de las cuencas degradadas, reestructuración de las edificaciones vulnerables, canalización y dragado continuo de ríos, construcción y mantenimiento de diques y paredes de retención y múltiples otros mecanismos de reducción de riesgo, acompañado por los procesos de capacitación, participación, consenso y concertación necesarios, son considerados como costos exorbitantes y fuera del alcance de los gobiernos y población misma, con la excepción de aquellos más solventes económicamente o más dispuestos anímicamente.

Sin embargo, la Gestión de Riesgo sí ofrece una oportunidad de enfrentar el riesgo existente. No se pretende necesariamente la eliminación del riesgo de forma total. Esto es ilusorio como meta. Pero, sí es posible llegar a un estado en que el riesgo es más manejable dentro de los parámetros del riesgo aceptable y los recursos disponibles a los gobiernos, comunidades, municipalidades, empresas, familias u otros actores sociales que generan o sufren el riesgo. El aumento de la conciencia, la educación, la capacitación, el mejoramiento de los sistemas de información, previsión y pronóstico, de alerta temprana y de evacuación, la recuperación de cuencas y pendientes, la limpieza de canales, calles y alcantarillados, entre otras múltiples actividades no tienen que tener necesariamente un costo inalcanzable, especialmente si se realizan con la plena conciencia y participación de los grupos sociales afectables.

Ligar de forma orgánica la gestión de riesgo a los proyectos de desarrollo local o comunitario impulsados hoy en día por múltiples ONGs, asociaciones de base comunitaria, gobiernos locales ofrece una oportunidad de sinergia que no debe ser despreciada. No es necesario crear comités u organizaciones para la gestión del riesgo, sino más bien incorporar esta idea y práctica en los ya existentes, sea cuál sea su función. El riesgo se construye en múltiples ámbitos y su gestión debe estar presente en los mismos. La construcción local y comunitaria del poder y el fortalecimiento de los niveles de autonomía de las distintas colectividades sociales constituye en sí un mecanismo de fortalecimiento de la gestión del riesgo.

Para que el riesgo se actualice y se exprese no es necesario esperar un desastre de gran magnitud. Un número importante de las zonas de un país que sufren un desastre de magnitud ha sido avisado previamente por medio del impacto continuado de pequeños eventos-inundaciones, deslizamientos, hundimientos, etc.- que a veces aparecen como parte de la cotidianeidad de poblados, comunidades y localidades. Pero estos eventos son avisos del riesgo en que se vive, de la inestabilidad y desequilibrio en las relaciones de la sociedad con su ambiente. Cuanto más conscientes de las señales que hagan estos eventos, “no desastres”, y cuanto más veloz sea la respuesta de la sociedad en revertir los procesos que construyen estos riesgos, más posibilidades existen de evitar un gran desastre futuro.

Finalmente, es necesario reconocer que con el impacto de un evento físico y la concreción de una condición de desastre, como el asociado con el Huracán Mitch, el riesgo preexistente que fuera revelado en ese proceso se transforma y las operaciones de emergencia se convierten en nuevas modalidades de Gestión de Riesgo en la medida que buscan garantizar la seguridad de los pobladores afectados. La atención de la emergencia, en la medida en que gestione exitosamente el riesgo, puede convertirse en una oportunidad para el desarrollo, un puente con el desarrollo sostenible. El estímulo de las economías locales en lugar de su destrucción e

inundación con víveres innecesarios, la canalización de las capacidades y organizaciones locales en el proceso de respuesta humanitaria, el estímulo a la rápida concatenación de la llamada fase de “respuesta inmediata”, con las de rehabilitación y reconstrucción, el fomento de la autonomía y no de la dependencia, son otros tantos mecanismos de gestión exitosa del riesgo y de fomento del desarrollo. Son mecanismos que se basan en el riesgo existente pero que se manifiestan como ejemplos de gestión prospectiva del riesgo.

b. La gestión prospectiva

Si bien es cierto que el riesgo existente representa un desafío de enormes proporciones, el posible riesgo futuro representa un reto insoslayable e impostergable. El crecimiento poblacional y económico combinado con la persistencia de múltiples amenazas ya existentes y otras nuevas que se construyen en el entorno de la sociedad moderna y sus nuevas tecnologías, muestran un futuro poco optimista si los procesos históricos y actuales no se modifican de forma dramática. El rápido proceso de urbanización que aún sufre América Latina con el crecimiento desordenado de grandes ciudades y numerosas ciudades intermedias emergentes señala un proceso de concentración de riesgo cada vez más urbano. Las lecciones derivadas del impacto de Mitch en las ciudades de Honduras, especialmente en Tegucigalpa, debe ser un pre-aviso del riesgo y de las consecuencias en el futuro para otras ciudades de la región, en particular para sus capitales. Evitar hasta el máximo el riesgo futuro, aún dentro de los parámetros de modelos de transformación de la sociedad que por sí tienden a generar riesgo, es una tarea esencial. La sostenibilidad sin control del riesgo es imposible, el desarrollo sostenible sin ello es sólo una consigna vacía.

El control del riesgo futuro es, aparentemente, menos oneroso en términos económicos y sociales que la reducción del riesgo existente dado que no depende de revertir procesos negativos ya consolidados en el tiempo y el espacio sino más bien normar y controlar nuevos desarrollos. Sin embargo, si se requiere de una fuerte voluntad política, y un alto grado de conciencia, preocupación y compromiso con la reducción del riesgo por parte de todos los actores sociales, incluyendo Gobierno y sociedad civil.

Aquí es importante anotar que los esfuerzos por reducir el riesgo implementados por un actor social podrían ser nulificados por las acciones de otros, situación que exige concertación y comunidad de objetivos entre los distintos actores presentes en un mismo escenario territorial.

Los mecanismos más importantes para ejercer un control sobre el riesgo futuro, los cuales deben reforzarse mutuamente y no ser considerados como casillas independientes, pueden resumirse de la siguiente forma:

- a. La introducción de normatividad y metodologías que garanticen que todo proyecto de inversión analice sus implicaciones en términos de riesgo nuevo y diseñe los métodos pertinentes para mantener el riesgo en un nivel socialmente aceptable. En este sentido se requiere que el riesgo reciba el mismo peso que aspectos como el respeto del ambiente y el enfoque de género en la formulación de nuevos proyectos.

- b. Crear normativa sobre el uso del suelo urbano y rural que garantice la seguridad de las inversiones y de las personas. Además, que sea factible y realista en términos de su implementación. Para esto son clave los planes de ordenamiento territorial.
- c. La búsqueda de usos productivos alternativos para terrenos peligrosos, como puede ser el uso recreacional y para agricultura urbana dentro de las ciudades.
- d. Impulsar normativa sobre el uso de materiales y métodos de construcción que sean acompañados por incentivos y opciones para que la población empobrecida acuda a sistemas constructivos accesibles y seguros, utilizando materias locales y tecnologías baratas y apropiadas.
- e. El fortalecimiento de los niveles de gobierno locales y comunitarios, dotándolos de la capacidad para analizar las condiciones de riesgo y de diseñar, negociar e implementar soluciones con bases sólidas y a la vez flexibles y viables.
- f. Procesos continuos de capacitación de amplios sectores de la sociedad que inciden en la creación de riesgo y en la sensibilización y conciencia sobre el mismo: como por ejemplo pobladores, munícipes, sector privado, educadores, la prensa, instituciones del gobierno central, ONGs, organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, entre otros. El riesgo se genera privadamente pero se sufre muchas veces de forma colectiva. Los que generan el riesgo no son en general los que lo sufren (Herzer y Gurevich, 1996)
- g. Fortalecer las opciones para que los que sufren el riesgo demanden legalmente a los que lo provoquen. Esto sería la continuación lógica de las penalidades en contra de aquellos que contaminen el ambiente o que provoquen riesgo en el tránsito de personas y bienes.
- h. Instrumentar esquemas de uso de los ecosistemas y recursos naturales en general, que garanticen la productividad y la generación de ingresos en condiciones de sostenibilidad ambiental. Conservación y regeneración de cuencas hidrográficas.
- i. Reformar los currículos escolares de tal manera que consideren de forma holística la problemática de riesgo en la sociedad, sus causas y posibles mecanismos de control, y no solamente cómo prepararse y responder en casos de desastre.
- j. El fomento de una cultura global de seguridad o una cultura de gestión continua de riesgo.
- k. Promoviendo “ascensores” entre las iniciativas y necesidades sentidas en el nivel local y los formuladores de políticas en el nivel regional y nacional, de tal forma que se alimenta continuamente el proceso de transformación legislativa en beneficio de la reducción del riesgo.
- l. Introduciendo o fortaleciendo incentivos económicos para la reducción del riesgo, como son, por ejemplo, primas de seguros más favorables a las actividades y construcciones de más bajo riesgo.

C. El contenido y los principios básicos de la gestión del riesgo.

Contenidos

El proceso de la gestión del riesgo contempla genéricamente una serie de componentes, contenidos o fases que los actores sociales deben considerar en su aplicación y que pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. La toma de conciencia y la educación sobre el riesgo.
- b. El análisis de los factores y las condiciones de riesgo existentes en el entorno bajo consideración o que podrían existir con la promoción de nuevos esquemas, y la construcción de escenarios de riesgo de manera continua y dinámica. Este proceso exige el acceso a información fidedigna, disponible en formatos y a niveles territoriales adecuados a las posibilidades y recursos de los actores sociales involucrados.
- c. El análisis de los procesos causales del riesgo ya conocido y la identificación de los actores sociales responsables o que contribuyen a la construcción del riesgo.
- d. La identificación de opciones de reducción del riesgo identificado, de los factores e intereses que obran en contra de la reducción, de los recursos posibles accesibles para la implementación de esquemas de reducción, y de otros factores o limitantes en cuanto a la implementación de soluciones.
- e. Un proceso de toma de decisiones sobre las soluciones más adecuadas en el contexto económico, social, cultural, y político imperante y la negociación de acuerdos con los actores involucrados.
- f. El monitoreo permanente del entorno y del comportamiento de los factores de riesgo.

Principios básicos.

Aún cuando cada contexto y caso de riesgo tendrá sus propias especificaciones y principios básicos en cuanto a la búsqueda de soluciones, existe una serie de consideraciones que la experiencia nos ha enseñado son universalmente válidos, a saber:

- a. El riesgo tiene su expresión más concreta en el ámbito local aún cuando sus causas pueden encontrarse en procesos generados a gran distancia de la escena del mismo. Así, aún cuando el nivel local, municipal y comunitario, se perfila como el más apropiado para iniciar el proceso de gestión, éste requiere ubicarse en su entorno regional, nacional o internacional y requerirá de la negociación de acuerdos entre actores en estas escalas.
- b. La gestión del riesgo no puede prescindir de la participación activa y protagónica de los actores afectados, y de una consideración de las visiones o imaginarios que estos actores tengan del problema que enfrentan, de su prioridad en su agenda cotidiana, y del contexto humano y económico en que se dé.
- c. La gestión requiere de la consolidación de la autonomía y poder local y de las organizaciones que representan a la población afectada por el riesgo.
- d. Aún cuando el nivel local se perfila como el más apropiado para iniciar y concretar la gestión, éste no puede prescindir de estructuras, normatividad, y sistemas interinstitucionales en el nivel nacional que avalan, promueven y estimulan la gestión sin apropiarse del proceso. La descentralización y el fortalecimiento de las instancias locales es un corolario de este proceso.