

La gestión local del riesgo de desastres

*Geógrafo Luis Gamarra Tong, Consultor
ITDG Oficina Regional de América Latina*

En realidad, ya se ha hablado bastante sobre el enfoque de la gestión de riesgo. Voy a enunciar algunos temas y detenerme en ciertos puntos los que, tal vez, resulte interesante explicar un poco más.

Me apoyaré en una experiencia realizada en Guatemala por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), una investigación llevada a cabo en dos niveles: nacional y local.

A nivel local, se indagó cómo se configuraban los riesgos a nivel urbano y rural; de esta indagación, se sacó lecciones para el trabajo de reducción de las condiciones de riesgos.

Voy a presentar el enfoque de trabajo, dar algunos alcances de la investigación que realicé y luego, algunas lecciones como principios básicos del desarrollo de un proceso de gestión de riesgo, así mismo, partiré de las experiencias con ITDG, especialmente en el área de San Martín y, específicamente, en el trabajo en el distrito de Picota.

Habíamos estado hablando de un hallazgo que se hizo a nivel latinoamericano, a partir de un programa de computación para el inventario de desastres, el DESINVENTAR. En este programa, se trató de inventariar los desastres identificados por las noticias de la prensa: se fue registrando no sólo los grandes desastres, sino también los medianos y más pequeños. Esto permitió una serie de hallazgos: que cada vez, los desastres ocurren con más frecuencia, son más recurrentes; pero, principalmente, son más variados y más complejos. Antes, cuando hablábamos de desastres, se nos venía a la cabeza los sismos, las inundaciones, los derrumbes o los deslizamientos. Pero, ahora, esta gama de desastres se nos ha ampliado, se nos ha diversificado enormemente. Actualmente, hablamos de problemas de contaminación, de incendios. Y si empezamos a profundizar un poco más en los niveles locales, seguramente la gama se nos amplía y tenemos desde detonaciones de bombas de gas, a través de pequeños desperfectos, o problemas de contaminación, epidemias. Cabe resaltar que un común

denominador de todos ellos es que afectan a las comunidades de mayor exclusión social, económica, ambiental y política de nuestro país.

Estos pequeños desastres, a lo largo del tiempo, no sólo en número son mucho mayores, también son más amplios, más grandes; no son registrados; son poco difundidos y no atraen la atención del Gobierno ni de la cooperación internacional. Estoy hablando de los pequeños desastres locales, muchas veces incorporados en la vida cotidiana de la comunidad. Y como parte de lo cotidiano, no son trabajados por sus miembros, ya que se adaptan a la ocurrencia de éstos; además por no tener acceso a recursos externos, simplemente, nadie les hace caso. Sin embargo, hay que poner atención a estos pequeños desastres, porque dificultan las posibilidades de nuestro desarrollo. Cuando decimos que los desastres no son naturales, que son generados en el proceso de desarrollo de una comunidad, una región, del país, y dentro de éstos, las zonas más afectadas son las de mayor exclusión social, económica, política, ambiental; entonces no es casual que ocurran desastres en esa zona, sino que se están generando condiciones necesarias para ello.

Entonces, se nos está mostrando la insostenibilidad de nuestro proceso de desarrollo. Tal vez, estamos creciendo en lo económico, pero no paralelamente en lo social ni en lo ambiental y lo político. Tal vez, ese crecimiento económico sólo beneficia a un pequeño sector, que está creando condiciones de vulnerabilidad. O tal vez, económica y socialmente sí estamos creciendo, pero nos hemos olvidado de lo ambiental; entonces, estamos afectando, también, a través de nuestro crecimiento, lo que podríamos llamar "nuestro desarrollo": estamos afectando el medio ambiente. Lo que pasó en Chimbote es ilustrativo: creció enormemente y fue el principal puerto pesquero de América del Sur, pero a largo plazo, ambientalmente se estaba generando un caos total, un futuro desastre.

Hay que poner atención a los pequeños desastres, porque su impacto es mayor que los eventos grandes. A partir del estudio con este programa DESINVENTAR y calculando los daños que cada uno de estos pequeños desastres generaba, sumados éstos, en muchos casos eran mayores que los grandes. Sí, El Niño es importante, pero ocurren desastres pequeños todos los años y sus efectos sumados, muchas veces, son mayores que los que puede producir un evento de lluvia más fuerte, pero eventual en nuestra localidad.

El otro punto importante es que se están creando condiciones de riesgo para algo más grande. Entonces, vemos en nuestra comunidad que estamos siendo afectados por una lluvia o una crecida de río poco fuerte, pero debemos ir dándonos cuenta de que si fuera algo mayor, sería catastrófico. Y muchas veces no nos percatamos de eso.

Por ejemplo, el Mitch en Centroamérica. No era necesario que llegara para darse cuenta de que la sociedad estaba en riesgo. Bastaba con cualquier lluvia de cualquier temporada del año para saber que el crecimiento urbano, también el desarrollo agrícola en las zonas costeras, estaban completamente en riesgo. Si uno visitaba las ciudades, se percataba de que es una zona lluviosa, de características más tropicales que la nuestra, de zonas de pendientes con una alta pluviosidad; uno visitaba Tegucigalpa y decía: "Estas casas en cualquier momento se van a caer". Efectivamente, con todas las lluvias, las ciudades se veían afectadas; pero, con un Mitch, el desastre era previsiblemente mucho mayor. Entonces, si se hubiese puesto atención a estos pequeños desastres, se hubiese sabido que se estaban creando condiciones para futuros desastres.

Con esto no quiero decir que se debe atender todos los pequeños desastres. Hay que atenderlos; pero principalmente, hay que prestarles atención para intervenir en sus condiciones de riesgo, en el riesgo y en sus causas en proceso. Prestarles atención para proponer estrategias transversales a las propuestas de desarrollo, priorizando los niveles locales, porque finalmente así trabajemos a nivel nacional. Lo que queremos es reducir el riesgo desde los niveles comunitarios a los niveles distritales, a los niveles regionales; y lo que nos interesa es que nuestras viviendas no estén en condiciones de riesgo.

El tema ha cambiado mucho durante los últimos años, durante los cuales hemos tocado varios enfoques de trabajo y hemos concluido que antes se intervenía más en la atención a la emergencia. Ahora, la idea es que abramos un poco el espectro de intervención en el tema a la solución de los problemas de raíz, a la reducción de las condiciones de riesgo. Así, se ha ido transformando el tema. Definitivamente cuando antes hablábamos de desastres -desde gente que trabajaba en emergencia a ingenieros, gente de las Ciencias Sociales, incluso- el desastre era considerado como un evento impredecible, inesperado e inevitable, generado por un comportamiento extremo de la naturaleza que rompía el proceso normal de desarrollo de un país.

Con estas tres características de la concepción del desastre, lo tratábamos como un evento totalmente ajeno a nuestro proceso de desarrollo normal: Era algo que nos caía del cielo, nos afectaba completamente y escapaba a nuestras capacidades de reacción. Además, no averiguábamos por qué había crecido tanto el río, y, así, nada podíamos hacer. Pero después empezamos a analizar más profundamente y comenzamos a ver que sí teníamos responsabilidades.

Nuestra intervención, en ese entonces, se centró en responder ante la ocurrencia de desastres. De allí viene toda esta concepción del ciclo del desastre: antes, durante y después. Siempre se tiene al desastre como su punto de intervención, antes del desastre, nos preparamos o prevenimos, siempre tenemos un fondo de contingencia. Para El Niño: pongamos algunos diques, bolsas de arena, pensando en lo que se nos viene. Es durante la emergencia, es después de la rehabilitación, el ver cómo reconstruimos; pero esa concepción, ya se ha ido modificando en el tiempo.

Bajo la concepción en la que el desastre es completamente externo a nuestro proceso de desarrollo, la reconstrucción, nos devolvía a las condiciones anteriores de riesgo. Volvíamos a construir las casas en la misma ubicación o las reubicamos en otras zonas de riesgo, no nos preocupábamos de que esa zona era intangible y, muchas veces, esa misma zona, después, era ocupada por otros. Nunca lo veíamos como un proceso, por eso nuestra intervención se convirtió en una intervención pasiva, fatalista, poco crítica de las condiciones que generan el evento.

Con el correr de los años, con la investigación que se fue realizando, especialmente en los años 90, el tema dio un giro. De una intervención central en los desastres, especialmente en lo conceptual, ya se iba calando en el trabajo de las organizaciones internacionales, de las ONG, también de gobiernos, porque en los años 90 hemos sufrido en Latinoamérica una serie de desastres. A pesar de que se lograron muchas iniciativas, especialmente en la zona latinoamericana, en los últimos años con lo de El Niño del 97, el Mitch del 98, los terremotos de El Salvador y de Arequipa, parecía que las cosas no estaban funcionando bien. De todas maneras, conceptualmente se creció mucho en los años 90, también en el trabajo de las instituciones.

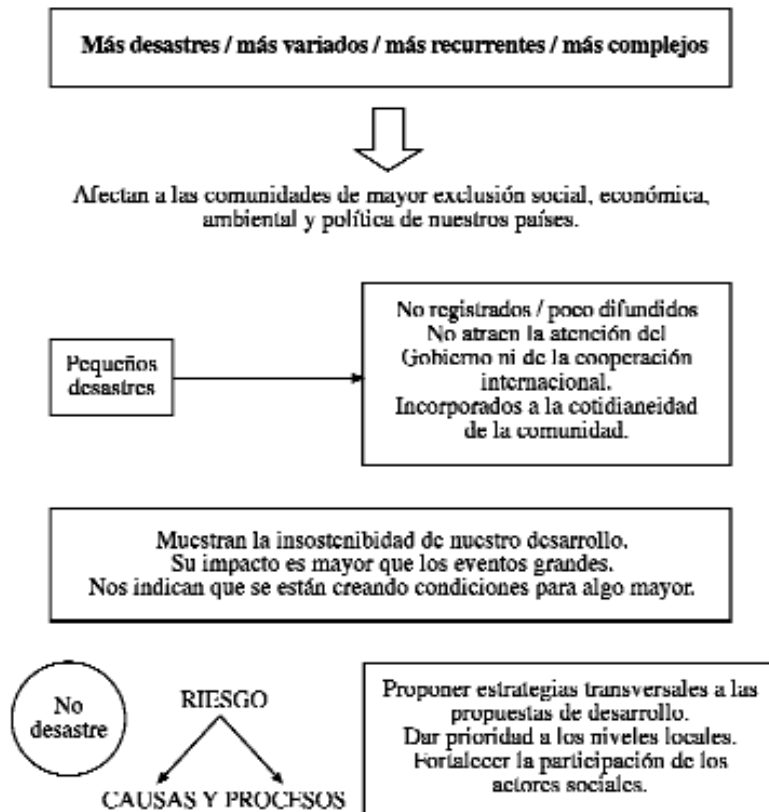
Lo que se plantea ahora es que nuestra intervención debe estar centrada en el riesgo. Es decir, ponernos no solamente en el antes del desastre, sino en tratar de entender cuál es el proceso de construcción del riesgo y

que se ve interrumpido por las ocurrencias de desastres; ello nos permite mostrar cuáles son nuestras fallas en nuestro proceso de desarrollo. Pero hacer una lectura de procesos largos, de cómo hemos ido configurando nuestras ciudades, nuestro desarrollo rural, urbano, regional; cómo hemos ido creciendo como país y cómo este crecimiento también ha ido generando estos problemas de riesgo, y cómo va afectando a la ciudad estos problemas de desastres.

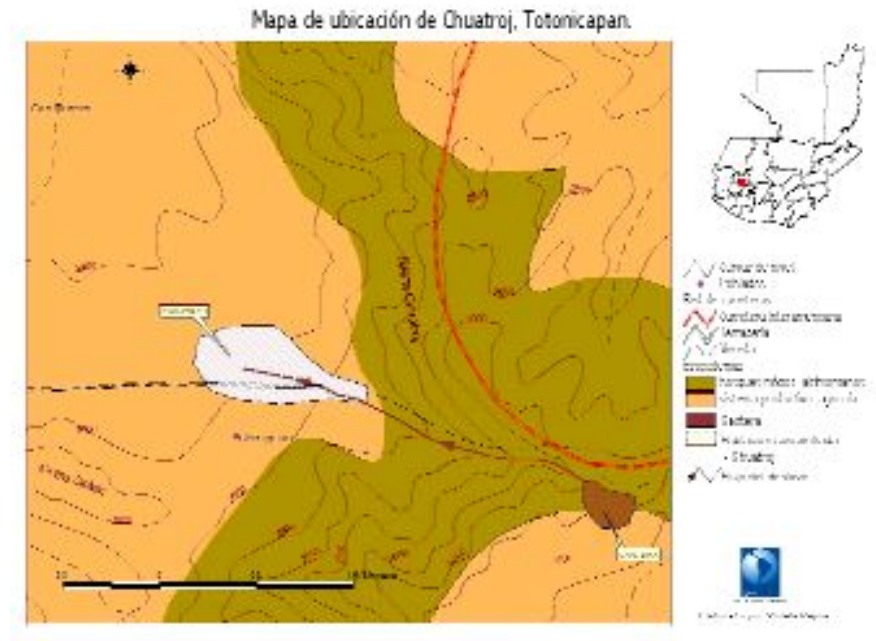
Es una lectura que va más allá de ver sólo los eventos de desastre, hay que analizar sus causas y, también, preverlas. Ver cómo este proceso de construcción de condiciones de riesgo también va más allá, más hacia delante y, seguramente, aunque tengamos ya una emergencia, van a seguir ocurriendo cosas, porque no estamos transformando los procesos. Si es que nuestro centro de atención estuviese en el riesgo; es decir, en reducir las causas, entonces deberíamos proponer iniciativas para transformar los procesos y modelos de desarrollo que las están generando, las cuáles van a ser, entonces, los modelos de desarrollo de nuestra localidad, para que esas condiciones que tiene actualmente cambien. No va a ser seguramente como obras de prevención, hay que transformar la sociedad para que todo cambie. El tema se vuelve complejo, pero también se enriquece.

Entonces, vamos a ver causas y responsabilidades, no solamente por ser activos, por lo que hicimos mal; también, por ser pasivos, por lo que no hicimos. Y nuevamente a desarrollar esas estrategias integrales, transversales de los programas de desarrollo, articulación institucional territorial. Se trata de pasar de una visión de producto, que podría ser el desastre, a una visión de proceso; de analizar de antes a después, de cómo se han ido configurando las condiciones en el tiempo a cómo se van configurando hacia el futuro para tratar de transformar. En este caso, el desastre sería simplemente un indicador de la insostenibilidad del proceso de desarrollo, no es ya elemento impredecible o inesperado: es predecible que tengamos daños, no vamos a saber cuándo, pero deberíamos saber ya por las condiciones de vulnerabilidad que presentan nuestras comunidades.

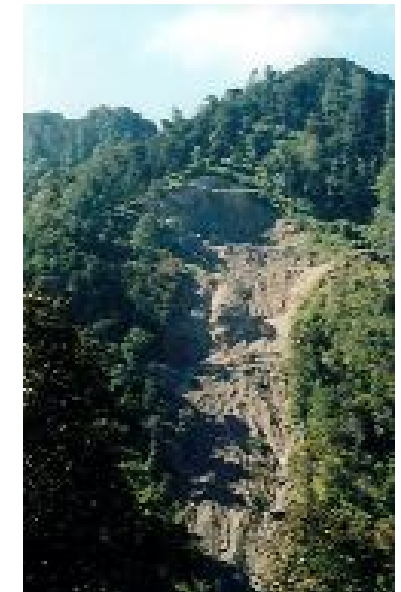
El desastre no está generado por un comportamiento extremo de la naturaleza, sino por las características de nuestro proceso de desarrollo. No rompe el proceso normal de desarrollo de un país, sino que el proceso normal de desarrollo del país está generando las condiciones para que se produzcan.



Sólo voy a dar dos ejemplos de la diversidad de casos que existen. El primero, se da en el espacio rural, y seguramente se repite en Perú con características similares. Es en la zona de Tonicapán en Guatemala, referida a la construcción de la carretera para cuya ejecución, el Estado convocó a los pobladores de esta comunidad.



Guatemala, a partir de 1996 tuvo un proceso largo de guerra civil, en este año se firmaron los acuerdos de paz, hubo una fuerte inversión extranjera y rápidamente se empezaron a construir escuelas, hospitales, carreteras. La construcción de esta carretera fue encargada a una empresa israelí y se tenía que construir en poco tiempo.



Entonces, la empresa solicitó a una comunidad el uso de una parte del bosque para extraer material de una cantera. Había un conflicto entre las dos comunidades. Para el uso de esta zona verde, se solicitó autorización a la otra comunidad, quien concedió dicha autorización, comenzando a extraer la empresa el material de la cantera.

Con las primeras lluvias, empezó a deslizarse un poco de material, pero no caía en la comunidad beneficiaria de la carretera, sino por otra parte de la quebrada. Entonces, los afectados empezaron a reclamar, negociaron con la compañía israelí, la cual para comprar a ambas comunidades -que tenían la gestión de parte del gobierno para el uso de los bosques de manera compartida- les ofreció construir un tramo de carretera a cada una: unos 200 metros de caminos dentro de su comunidad. Así, las comunidades le dieron el uso de la cantera. Cuando llegaron las lluvias a los pocos meses, todo el material empezó a caer y bajando por la quebrada, afectó a esta comunidad.

Esta comunidad se caracterizaba, porque protegía bastante su bosque. Desde mucho antes, había tenido una fuerte relación con la zona boscosa. El bosque les servía como fuente de leña para sus cocinas; además, de ese bosque nacían sus vertientes de agua, que llevaban a las zonas un poco más bajas. Si bien, su relación con el bosque era bastante fuerte, sus condiciones económicas habían cambiado y se habían transformado en los últimos años: mucha población había emigrado a los Estados Unidos, había mandado recursos a los miembros de su comunidad, ellos habían empezado a poner comercios, a irse a las ciudades más grandes a comercializar. Ya la relación con el bosque no era de una comunidad más dependiente de éste, pues ahora, era casi una comunidad de servicios y comercios pequeños. Entonces, fácilmente cedieron ese terreno del bosque que mantenían por tradición y recordaban que sí era importante, pero la gente joven no tenía tan clara esta relación de interdependencia entre ambos.

Así, cuando la compañía les pagó para reparar los daños, ellos invirtieron ese dinero en hacer una cooperativa, no en reforestar la zona de la cantera o hacer canales o abrir drenajes. Entre algunas de las causas que podrían haber generado ese problema están:

- Las disputas entre las comunidades por la poca propiedad del bosque. Realmente nunca llegaron a ponerse de acuerdo.
- Toma de decisiones centralizada.

- Falta de una legislación clara y de un sistema de control. No habían evaluaciones de impacto ambiental.
- Pérdida de memoria histórica.
- Pérdida de la relación de la comunidad con su bosque.
- Tener una visión cortoplacista, en esto de invertir el dinero, en priorizar la construcción de un camino mal hecho por la compañía, tener un crédito inmediato por esa negociación sin pensar en los daños que podrían generarse en el uso de esa zona alta del bosque.

Con esto, quiero decir que la configuración de las condiciones de riesgo en esta área es mucho más compleja y va mucho más allá de lo estrictamente local de lo que nos podríamos imaginar. Nosotros podríamos pensar y decir, seguramente fueron las lluvias inmensas en una zona con una fuerte pendiente. Si queremos echar la culpa a la naturaleza, hubiéramos podido buscar y justificar el evento, pero no fue así. Fue bastante más compleja la configuración de las condiciones de riesgo en este caso.

Si queremos intervenir en ellos, no lo podemos hacer sólo proponiendo iniciativas o alternativas a una de ellas. Debemos tratar de integrar una serie de alternativas que vayan desde lo político a lo organizativo, a lo seguramente técnico, de construcción de infraestructura, a lo ambiental. Vamos a tener que conjugar una serie de estrategias para resolver el problema. No basta organizarnos, invertir en infraestructura o reforestar. Vamos a tener que hacer un juego de estrategias.



Este es otro caso patético en la zona urbana. Esta es la ciudad de San Tenanco, la segunda ciudad de Guatemala. Este era el casco de la ciudad, a partir de este casco histórico y por la atracción que también generó, fue creciendo la ciudad en todo este sector de una manera desordenada, siguiendo lo que eran los caminos rurales y los límites de las propiedades de las chacras que habían alrededor de la ciudad, sin ningún tipo de servicios, sin ningún tipo de intervención del Estado. En estas zonas se levantaron fábricas, industrias y, como ven, todas se ubicaron cerca de los cursos de quebrada. Y en ese curso de quebradas, botaban, y siguen botando, sus desechos.

En la industria de teneduría de cueros, se utilizan muchos químicos muy contaminantes. En este caso, el río seco se convirtió en poco tiempo en un río permanente, pero de agua que salía de esas industrias; además, después, en la zona urbana se fue concentrando a lo largo del curso de agua. Ese río posteriormente se une a un río más importante, el Samana, el cual riega toda la parte media y baja altamente productiva. Esa misma ciudad es la que consume productos de aguas abajo. Es un problema fuerte.

Entre las iniciativas que se planteaban, estaba la de la municipalidad, que consistía en convertir ese río en una carretera, utilizarla como circunvalación: "Tapamos el río y por encima va a estar la carretera y ya no vamos a oler los contaminantes, no vamos a ver el problema". Pero el problema iba a estar más abajo. Esta ciudad no tiene una red de drenaje distinta a la del desagüe, toda se junta en una sola: el desagüe y el drenaje fluvial.



Utiliza también el curso de pequeños ríos, es decir, todo esto al final va a bajar acá. Cuando llueve todo se junta aquí y toda esta zona se inunda, pero ya no se inunda sólo de las aguas fluviales, sino de una mezcla de desagüe, aguas servidas y las contaminantes de la industria. El problema es grave, los contaminantes son tan fuertes que, incluso, no se podría poner una planta de tratamiento de este desagüe, porque en la planta de tratamiento normalmente el agua se va reciclando con algunos hongos y algas; pero, los contaminantes matarían todo hongo que pudiese limpiar el agua. Entonces, cada fábrica tendría que tener su planta de tratamiento y después de éste, recién vertería los desechos al río y al desagüe, el cual ya puede tener un tratamiento urbano normal.

Este es un desastre distinto al que estamos acostumbrados a intervenir. Es, tal vez, de mucho más largo plazo, en el que la reacción no es tan inmediata, porque casi no se siente. No es como, por ejemplo, cuando ocurre una inundación: tenemos que limpiar nuestra casa, reubicarla, porque nos afecta de manera frontal. En caso de contaminación, todo es más lento. Entre las causas que han generado este desastre, tenemos:

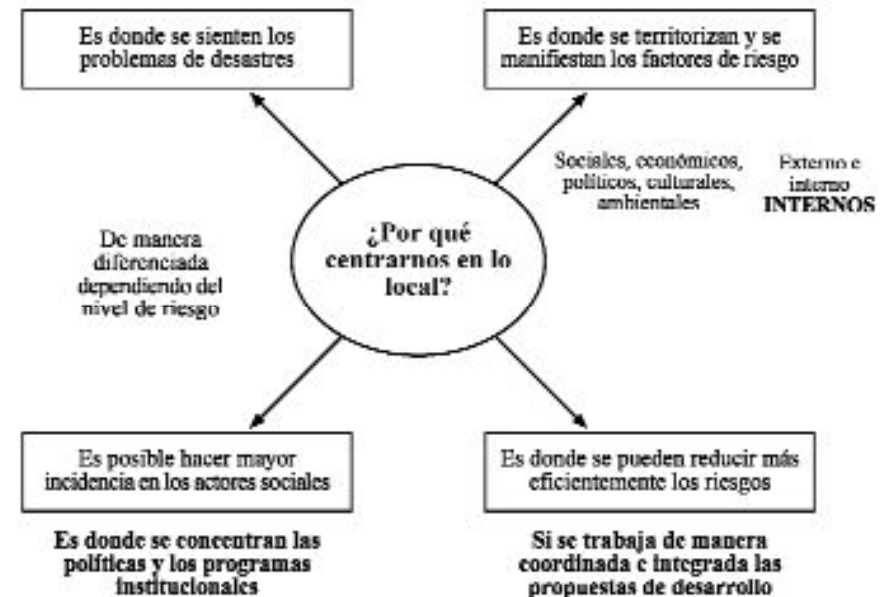
- Un crecimiento urbano desordenado y acelerado.
- Bajo presupuesto de la municipalidad orientado a estrategias de saneamiento.

- Deficiente normatividad ambiental.
- Deficiente sistema de control y evaluación.
- Débil control de las empresas privadas.

La intervención para la reducción del riesgo a este desastre sería muy compleja. No va a consistir solamente en tapar el río y construir una planta de tratamiento, habrá que desarrollar un paquete de estrategias que logren la solución de este problema.

¿Por qué centrarnos en lo local?

Porque es donde se sienten los problemas de desastres de manera diferenciada dependiendo del nivel del riesgo. Esto nos recuerda que aunque hablemos de grandes desastres, éstos muchas veces pueden entenderse como la suma de muchos pequeños, si uno va a los niveles totales. Ustedes, que tienen experiencia de "Niños", van a evaluar una zona afectada por este fenómeno, lo que verán es que cada comunidad tiene su propio desastre con distintas características, dependiendo de los niveles de riesgo que se ha ido construyendo en la comunidad. Entonces, vamos a tener miles de Niños en una misma región y seguramente cada uno va a necesitar estrategias distintas de intervención.



¿Por qué no se sectorizan y se manifiestan los factores de riesgo?

A nivel nacional, uno puede hablar de que sí, porque en un país de muchos riesgos podemos desarrollar más para que nos ayuden a entender el comportamiento de estas amenazas y estas vulnerabilidades. Pero es en los niveles locales donde se van a concretar y plasmar, a manifestar más concretamente, estos factores de riesgo. Allí, podemos decir: “Sí, políticamente, nuestro problema es así como lo hemos visto”.

Esta interrelación entre lo social, económico, político y cultural de cada uno de esos eventos o en los casos que ustedes están desarrollando, es en lo local, allí donde se van a estructurar espacios, allí es donde se le puede poner nombre y apellido a cada problema. Además, en lo local es posible hacer una mayor incidencia en los actores sociales, porque es donde se concretan las políticas y los programas institucionales. Así tengamos un trabajo a nivel regional, es en lo local donde se va a plasmar, donde nosotros vamos a decir que tenemos recursos para esto, donde podemos negociar entre los cuatro o cinco actores, seis actores o diez que estamos interviniendo en esa localidad para desarrollar actividades conjuntas y poder intervenir. Es en lo local donde también se presenta una alta potencialidad para transformar estas condiciones.

Sin embargo, el problema va mucho más allá de lo estrictamente local, aunque éste podría entenderse de muchas maneras. En esta investigación que hicimos en Guatemala, nos dimos cuenta de ello, también de cómo jugar en ciertos casos. Lo local podemos entenderlo como el espacio mínimamente recomendable para la gestión de un problema. Entendiéndolo así, lo local puede variar y ser lo comunitario, una mancomunidad de comunidades que se juntan para resolver un problema, una cuenca, una microcuenca, aunque al interior va a tener sus propias particularidades; pero el espacio mínimo para reducir un problema, debemos considerarlo como lo local.

Por ejemplo, había una zona donde se habían juntado cuatro municipios para resolver el problema de tratamiento de la basura. Uno solo no podía hacerlo, ni dos, ni tres. Se juntaron cuatro comunidades para gestionar la construcción de una planta de tratamiento de basura, de manera coordinada. Para resolver ese problema, se salió de lo estrictamente local para negociar con las otras la forma más conveniente de intervenir en este proceso.

Entonces, no sólo en lo local hay que concentrarse, porque los problemas son generados dentro de un contexto regional, de cuenca nacional e, incluso, global. A veces, hasta los precios del mercado nos pueden dar indicios de seguridad alimentaria, por ejemplo, la producción de nuestra región y eso incrementa nuestras condiciones de riesgo. No sólo afecta la seguridad alimentaria sino otros aspectos. No hay que centrarse sólo en lo local, sino en cada uno de estos espacios.

¿Por qué no sólo en lo local?, porque su reducción requiere de un trabajo multicomunitario. Sumar capacidades, formando alianzas estratégicas más allá de los límites político- administrativos. Y, porque los riesgos locales deben también generar los cambios en lo global. Si desde lo pequeño vamos cambiando y contagiando a las comunidades que tenemos alrededor; vamos generando esas mancomunidades, esas plataformas de concertación; seguramente, vamos a ir generando un cambio, desarrollando una estrategia mayor.

Como ya les dije, pensar localmente para actuar globalmente; pensar en las localidades, en este caso de desastre, en cómo se han configurado estos riesgos y cómo debemos intervenir. Pensar cómo intervenir eficientemente en lo local para generar estas propuestas en lo global. Lo global debe llegar a manifestarse de alguna manera en lo local.

¿Cómo motivar la participación?

Incorporando a todos los actores sociales en todo el proceso de implementación del proyecto. Un capacitador, digamos de la educación comunitaria, nos decía que el proceso de participación de un poblador, tiene que pasar por los procesos de sentir y razonar para, después, recién actuar. Si es que no sentimos el problema, no podemos después razonar, pensar o identificar sus causas, analizar el proceso de construcción. Si es que no lo hemos analizado, no nos vamos a poner a actuar.

Si es que no desarrollamos esos tres componentes: sentir, razonar, actuar. Porque muchas veces llegamos con un proyecto a una comunidad y le decimos que todos tienen que ponerse a trabajar en la construcción de su drenaje fluvial. Y tal vez los convencemos dándoles un sueldo diario o un alimento para el domingo. Tal vez, se logra, pero terminado eso se olvidan. Pasa eso muchas veces con los proyectos de reforestación, después no los cuidan y decimos que son unos descuidados, que no se preocupan por lo ambiental. Pero tal vez, no los hemos motivado a

involucrarse en ese proceso de sentir el problema, razonarlo y, después, intervenir en él.

Fortaleciendo la organización existente y articulándola a su sistema regional, no es necesario crear instancias nuevas. Aquí, los llamamos Comités de Defensa Civil. Muchas veces las comunidades tienen sus propias organizaciones, esas mismas pueden encargarse de las actividades.

Revalorando los conocimientos particulares y los distintos imaginarios de la población, este el vínculo entre los saberes técnicos y experimentales. Así, logramos respetar sus conocimientos y a la vez valorarlos como fuente de información válida. Y, seguramente, también tratando de articular esta información con la que nosotros tomamos después. No es que una sea más válida que la otra, hay que tratar de articularlas.

En el caso de un proceso de gestión de riesgo, quedaría pasar por el proceso de análisis de esa situación, de planificación, de implementación, de evaluación, de organización y aprendizaje.

Plenaria – Preguntas y comentarios

En San Martín, en 1995 más o menos, hemos desarrollado una experiencia en la localidad de Picota. Allí, el proceso ha sido muy interesante, porque hemos desarrollado todos los aspectos básicos: de concertación; de negociación para hacer un diagnóstico, la planificación y la implementación de propuestas.

Allí, ha sido un proceso, no de un mes o de seis, sino de seis años. La gestión de riesgo es un proceso largo. Por eso, decimos que es un proceso planificado y también político porque hay que concertar estas acciones. Es un proceso participativo, porque los actores locales participan conscientemente, sin ser obligados. Lo que decía Lucho: sentir, razonar y actuar. Hay que tener en cuenta que la gestión de riesgo, es a largo plazo. Siempre estamos acostumbrados a responder; pero no a transformar las condiciones de riesgo.

Esta experiencia trabajada en la localidad de Picota describe este proceso, con las limitaciones y las dificultades que tuvimos. Cuando terminamos el proyecto como ITDG, dejamos algunas propuestas priorizadas para hacer un sistema de desagüe. El proyecto costaba 90 mil soles. Era un proyecto muy corto, pero ya habíamos avanzado. Se había motivado a la población, dejamos una serie de materiales y el resto lo puso la población, porque era un problema sentido; pero también analizaron que si no solucionaban este problema de desagüe, iban a verse enfrentados en algún momento a problemas de contaminación y epidemias. Entonces, la población actuó.

Estas obras se inauguraron después de dos años del término del proyecto. Es una satisfacción, porque el proceso queda y dentro de Picota está funcionando todavía un Comité de Gestión de Riesgo que trata, juntamente con la municipalidad, de solucionar los problemas.

Cuando hablemos de la gestión de riesgo, hay que tener presente que es una gestión a largo plazo, tiene que estar insertada en el proceso de desarrollo, la de Picota ha estado insertada en el proceso de desarrollo de la municipalidad, como parte de sus actividades.

Orlando Chuquisengo V.
ITDG

Aquí, se vienen tratando temas interesantes en función de la gestión de riesgo. No para empezar ahora, sino para empezar a actuar en procesos integrales. Esto no quiere decir meternos a hacer todo de todo, sino es generar y promover esos espacios, cada espacio con su particularidad, pero orientado al proceso de desarrollo mayor. No podemos hablar, y lo acabas de decir, de una gestión de riesgo de manera temporal o periódica. No podemos hablar del tema de género solamente en un determinado espacio, en un determinado período; ni del tema de Derechos Humanos o ambientales. Éstos son temas que debemos tratar de manera integral, pero cada quien reconociendo los roles de los diversos actores para que empiecen a impulsar procesos en torno a una cuestión general, integral, a una visión de desarrollo con enfoque social.

Participante del taller

La gestión de riesgo implica un proceso de largo plazo que no se agota en una intervención de emergencia o de preparativos, sino que fundamentalmente se expresa en políticas, prácticas, ideas de la gente y no tanto en todo lo que es inversión en cemento e infraestructura. Muchas veces cometemos el error de decir “gestión de riesgo”, porque el canal estuvo así, se derrumbó y, ahora, lo ponemos acá y ya no se derrumba. Cuando estamos trabajando con personas, debemos actuar sobre su modo de pensar y actuar, y esas personas están en organizaciones o instituciones. Como ya lo dijo la compañera, el proceso es integral y no se agota en el corto plazo; todo lo contrario, habría que tener una lectura integral del proceso y cómo las personas van cambiando en éste.

Participante del taller

Es cierto que necesitamos productos concretos, no esperar que este proceso a largo plazo requiera de un análisis de riesgo riguroso y larguísimo, de una planificación concertada y para que así lo sea, que agrupe a todos los actores, y mientras los agrupamos, se nos pasan años, porque no se van a involucrar todos. Veámoslo como un espiral. Podemos incluso focalizar en algún problema específico, pero utilizando, tal vez, esos principios de tratar de hacer sentir, razonar y actuar a la población. Tal vez frente a este problema específico, luego podemos seguir creciendo a hacer un análisis más profundo; pero siempre guardando esa visión de proceso, esa visión integral, esa visión territorial articuladora que

debe tener cada uno de los proyectos por más pequeño que sea. Luego en una comunidad vamos haciendo crecer esa organización, ese análisis de riesgo. Este análisis, así como lo hemos visto, no es una cosa estática. En tanto ese proceso de configuración de riesgo nos va generando nuevos problemas, porque también tiene que ir enriqueciéndose en la medida que vamos resolviendo otros, también se irá transformando. En otras palabras, el análisis de riesgo termina siendo una práctica casi permanente, igual que la planificación y la organización comunitaria.

No nos sentimos mal si es que en la primera reunión no tenemos a los 50 actores que habíamos identificado. Tal vez, empezamos con cinco y con esos cinco nos ponemos a actuar y empiezan a salir productos concretos. De repente, así, empezamos a animar a otros cinco o diez más. Va a ser un proceso largo. También la comunidad requiere de respuestas concretas.

Luis Gamarra

Hay que ser conscientes de que este es un proceso que se viene manejando a nivel internacional. Hasta 1985, cuando ocurre el terremoto, el sistema estaba solamente preparado para respuestas. Con la experiencia del huracán Mitch, en 1998, prácticamente nace esta corriente de que los desastres parten de un proceso mal planificado del desarrollo.

A partir de este enfoque, muchas instituciones, como la OEA, a través de sus cursos, proponían modificar el rótulo “ciclo de los desastres” por “ciclo de los eventos adversos”, en el sentido de que -como lo que mencionaba ayer nuestro amigo Alberto- ya es parte de una filosofía que se viene manejando; pues el ciclo existe, e, históricamente, uno puede identificar procesos cíclicos, inclusive desde el punto de vista de la moda, para hacer una correlación de la moda vivida por la población, digamos que se trata de la de los 70 o de los 40; entonces, hay un proceso cíclico.

La idea de la espiral nace en el sentido de que el ciclo, tarde o temprano, se cierra, y si la comunidad no interioriza esto, obviamente ya no se trata de un ciclo, sino de una espiral. Se convierte en una espiral descendente o ascendente; lo que nosotros buscamos es la ascendente. Obviamente, esto involucra otros aspectos de los que empezamos a manejar como instituciones no gubernamentales. Ayer, por ejemplo, encontré un común denominador en las presentaciones: que el Comité de Defensa Civil cambió de nombre -y para este proceso de gestión de riesgo, de repente

nos ponemos a pensar en la necesidad de cambiar el nombre-, que ahora se llaman Comités de Gestión de Riesgo. Treinta y tres años han pasado desde que se formó Defensa Civil en 1972; desde entonces, se ha tratado de que la población en el Perú incorpore el tema de defensa civil, pero esto lo ha hecho como defensa. Ahora queremos, en función a la dinámica internacional de la que somos parte, incorporar el tema de la prevención o de la gestión del riesgo para el desarrollo. Si hemos demorado 33 años en poder introducir a la gente en el tema de emergencia como defensa civil, entonces, ¿no será necesario, de repente, modificar algunas cosas?

Este es un tema que, tal vez, deberíamos discutir en la tarde; pero, por lo pronto, les propongo que como agencias de cooperación u ONG podamos tener un directorio -así como existe la Asociación Nacional de Centros;- obviamente, no queremos formar una instancia paralela-, para que las instituciones inmersas en este tema podamos hablar el mismo lenguaje y establecer coordinaciones que nos permitan fortalecernos frente a este nuevo proceso que debemos emprender.

Participante del taller

Pensando en el nivel de consensos, se habla del fortalecimiento de capacidades locales, idea que está un poco en boga. Se plantea no solamente enfatizar en el tema de capacitación, también en el de la organización, la planificación participativa, la coordinación interinstitucional y de crear un entorno favorable. Entonces, existe allí una serie de componentes que sería interesante vincular con este concepto de gestión de riesgo.

Además, quiero señalar otros dos puntos. El primero es que las comunidades deben tener la capacidad de trascender lo local y eso supone una estrategia importante, la cual habría que desarrollar. El segundo se vincula con el tema de la emergencia: cuando surge el enfoque de prevención, esta se polariza en relación con el tema de emergencia y se dice, que se debe hacer prevención. Incluso, en una reunión hace algunos años, se planteaba que en algunos países de América Central se había descuidado la parte de preparativos para emergencia por desarrollar el enfoque de gestión de riesgo, y se habían cometido errores importantes. Yo creo, y quisiera que ustedes lo comenten un poco más, que el tema de emergencia debe ser tratado con un enfoque de gestión de riesgo. ¿Qué significa esto en términos de cambio respecto al enfoque tradicional de tratamiento de las emergencias?

Participante del taller

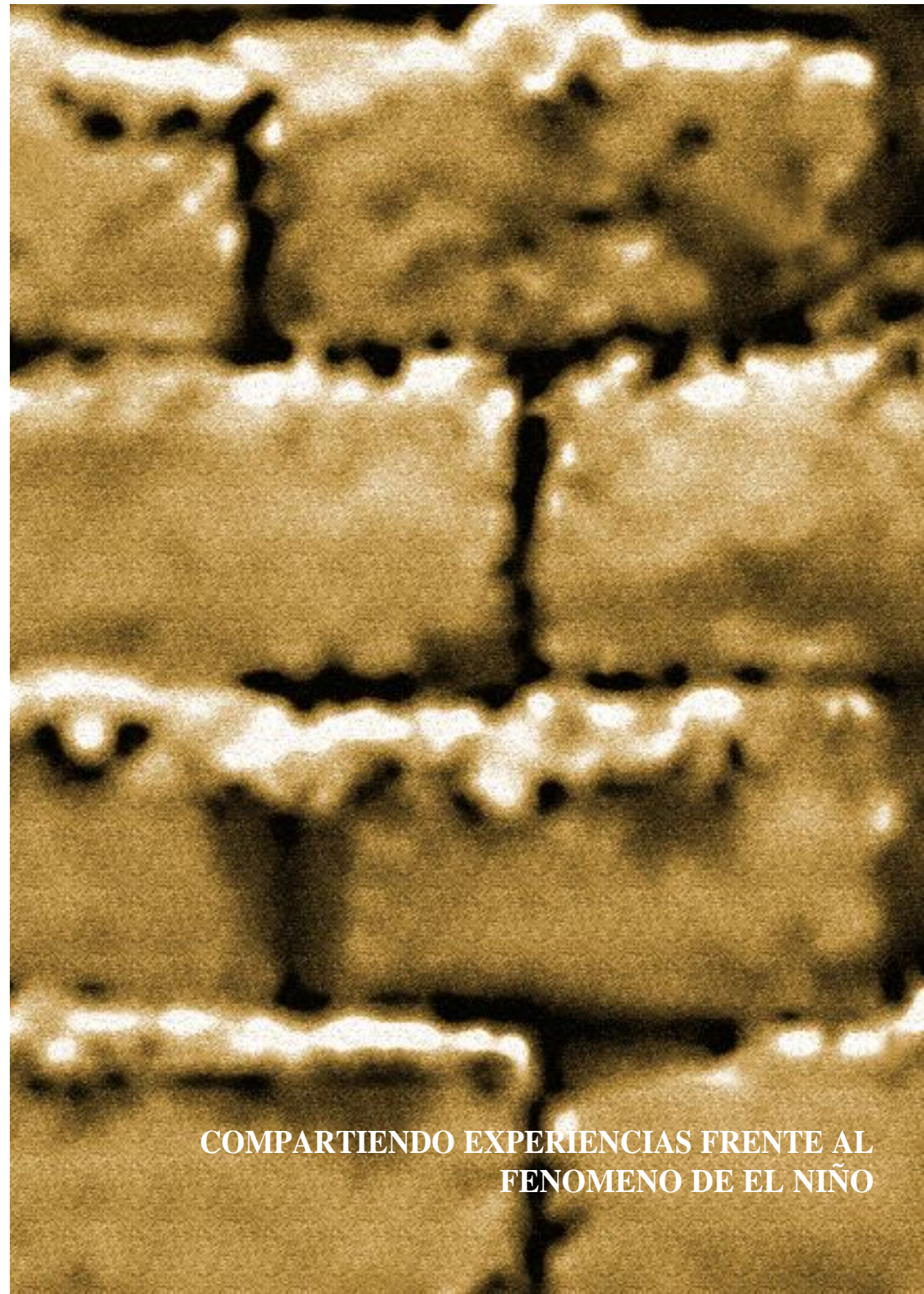
Pienso que no son dos enfoques contradictorios. Ciertamente, se cometió un error cuando se empezó a trabajar gestión de riesgo y se trató de convencer a las instituciones que trabajaban emergencias que lo hicieran con el enfoque de prevención. Un error que no se comprende, pues en las bases de un tema de desastres está el de desarrollo; entonces, los actores inmediatos con los cuales se debió coordinar el trabajo, principalmente, eran ambos: los de desarrollo y los de emergencia. Es decir, si es un proceso de desarrollo que está configurando condiciones de riesgo, tratemos de convencer a esos actores para que a la par de sus propuestas, incorporen el tema de gestión de riesgo; también, que reduzcan la configuración de amenazas y las vulnerabilidades. Y negociar con los actores de emergencia, porque son procesos ligados, pero ambos tienen que ir especializándose. No se trata de uno o de otro.

Dentro de un enfoque de gestión de riesgo, no debemos limitarnos a la parte de prevención. Por eso, no hablé de prevención, mitigación o de atención a la emergencia, sino de reducción de condiciones de riesgo, de transformación de procesos y modelos de desarrollo para que esto nos ayude a cambiar las condiciones de riesgo. El enfoque de la gestión de riesgo, que es la transformación de los procesos, probablemente nos hará incluir acciones de prevención y mitigación; pero, también de acciones de emergencia, las cuales tendrán que cambiar sus formas de intervención dentro de ese proceso. Porque si cruzamos los principios básicos de articulación territorial, coordinación interinstitucional, visión de proceso y de participación comunitaria en el proceso de fortalecimiento de capacidades, veremos que un actor básico es la organización ya existente en la comunidad y que ya no podemos intervenir en la emergencia como lo hacíamos antes: (i) grandes desastres y, (ii) una intervención vertical de carácter militarista (debemos transformar este modelo). Tendrá que ser una intervención respetuosa de la organización comunitaria, de las capacidades (que las potencie); porque después de esa emergencia, se deberá desarrollar un proceso de rehabilitación y de reconstrucción, y en ese proceso queremos que se transformen esas condiciones de riesgo. La emergencia debe darnos las bases organizativas, hacernos sentir y razonar el problema para que la rehabilitación y reconstrucción sean distintas de cómo estábamos acostumbrados a realizarlas.

Pero si intervenimos en la emergencia como tradicionalmente lo hemos hecho: de manera vertical, militarista; contribuimos a que se rompan las relaciones dentro de una comunidad, a que los líderes políticos cambien. Muchas veces se trabaja con el líder político que tiene contacto con el

gobierno o con la institución que llegó para atender la emergencia; sin embargo, este no era el líder comunitario que ya tenía pensado el desarrollo de la comunidad. Cometemos muchos errores en la intervención de la emergencia y esos errores, dentro de un proceso de gestión de riesgo, deben ser corregidos en función de los procesos de transformación en los que trabajamos.

Luis Gamarra



**COMPARTIENDO EXPERIENCIAS FRENTE AL
FENOMENO DE EL NIÑO**