

La gestión del riesgo en el marco del desarrollo local en el territorio¹

Cristina Solana Tramunt y
Jesús Barrio Lozano
pp. 1229-1237

Las siguientes páginas abordan, de manera general, la relación entre los desastres, los riesgos y el desarrollo. Así, pues, la perspectiva de esa relación es el riesgo y las condicionantes y posibilidades de su gestión, desde la óptica de la cultura, las significaciones y las evaluaciones del mismo. Es la otra cara que “resta” del desarrollo.

1. “El desarrollo del riesgo y el riesgo del desarrollo”

Los desastres no son naturales, sino que tienen implicaciones sociales. Por lo tanto, “el entorno social, político y económico es tanto la causa de un desastre como lo es el medio ambiente”². El desastre es una “situación o *proceso social* que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar *condiciones propicias de vulnerabilidad* en una población, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad; *representadas de forma diversa y diferenciada* por, entre otras cosas, la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes de la colectividad y de los individuos, así como daños severos al ambiente, requiriendo de una *respuesta inmediata de las autoridades y de la población* para atender los afectados y restablecer *umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida*”³.

Aquí se habla de desastres pero, en realidad, queremos hablar de seguridad, de alcanzar los “umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida”. En este sentido, el de-

1. Elaborado a partir de un ensayo de Antropología social del desarrollo, asignatura de la Maestría en desarrollo local de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Los autores agradecen a Sergio Bran.
2. P. Blaikie, T. Cannon, I. Davis y B. Wisner, *Vulnerabilidad el entorno social, político, económico de los desastres*. Tercer Mundo Editores, Colombia, 1996.
3. O. D. Cardona, modificado por A. M. Lavell, *Conceptos y definiciones de relevancia en la gestión del riesgo*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002.

sastre no solo es un obstáculo para la seguridad, sino que, además, se pone de manifiesto en las pérdidas y los daños. Es decir, algo se está haciendo mal. Por lo tanto, al hablar de desastres, la seguridad es el tema central. La seguridad va más allá “de las concepciones tradicionales [...] limitadas a la defensa del territorio, al poder militar y de carácter defensivo”. Se trata de la *seguridad humana*, cuyo fundamento es “la seguridad de las personas, entendiéndose que el desarrollo debe de beneficiar a todos y a todas”⁴. En síntesis, la seguridad humana hace referencia al acceso de la población a los derechos humanos básicos —a la alimentación y nutrición, la educación y al conocimiento, la vivienda digna, la salud y atención médica, a ingresos y trabajo productivo, la integridad física, a un medio ambiente saludable y la participación política⁵. Garantizar acceso a los factores que garantizan la seguridad humana no solo es deber y competencia gubernamental y un derecho fundamental de la población, sino que también es el fin más elemental del desarrollo.

Los desastres causan pérdidas y daños ambientales, económicos, en la vivienda y la infraestructura de los servicios de salud y educación, etc., los cuales generan o agudizan la inaccesibilidad a una o a varias dimensiones de la seguridad humana, circunstancial o permanentemente. Sin embargo, esa inaccesibilidad no siempre es resultado de la intermediación de un evento fortuito, sino que está presente en las condiciones socialmente construidas, la “pobreza”. De ahí que esta inaccesibilidad sea, en sí misma, un desastre. La gestión del desastre, lejos de ser complementario o estar al margen del desarrollo, constituye uno de sus retos fundamentales. El desastre

es resultado de un “proceso social”, que crea “condiciones propicias de vulnerabilidad”.

El proceso que crea las condiciones potenciales para el desastre constituye el “riesgo” o los “niveles de riesgo”. Su análisis define la probabilidad de pérdidas y daños, en un lugar y tiempo determinados, los cuales están asociados a la intermediación de un evento (amenaza) y a condiciones de vulnerabilidad, que niegan a la población expuesta la capacidad para hacerles frente, resistir y recuperarse (vulnerabilidad). La reducción del riesgo es posible con la evaluación y el monitoreo de los escenarios⁶ donde ocurren los fenómenos. La intervención en esos escenarios reduce el nivel de pérdida y de daño potencial. Dado que el riesgo es manejable, “los desastres son el resultado de riesgos no manejados”⁷.

Las intervenciones más efectivas son aquellas que tienden a controlar el fenómeno que amenaza a la población y a aumentar su capacidad para gozar de seguridad humana. El nivel de riesgo está dado por las características del fenómeno detonante (amenaza) y por las pérdidas y los daños ocasionados, en términos de seguridad humana. Ahora bien, las condiciones existentes determinan la capacidad de la población expuesta para manejar su propio riesgo. En consecuencia, prescindiendo de las características de los fenómenos mismos, las capacidades sociales determinan la profundidad de su impacto o, dicho de otra forma, la magnitud del riesgo de un desastre. Un terremoto de igual magnitud en Japón no produce el mismo impacto que en El Salvador. La diferencia está dada por la capacidad social que construye seguridad o liberta del riesgo, o por las fortalezas para afrontarlo, las cuales

4. UNESCO, “Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe”.

5. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948, en <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

6. El escenario es un espacio físico confinado, en el cual se entrecruzan la zona de impacto potencial de un fenómeno con las condiciones sociales de vulnerabilidad. Su interacción define sus condiciones o niveles de riesgo, tanto cuantitativa como cualitativamente.

7. A. Lavel, *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. CEPREDENA-PNUD, 2003.

reducen su nivel y evitan nuevos escenarios para el mismo.

La capacidad social hace referencia a la seguridad humana como resultado del equilibrio entre las dimensiones social, política, económica, ambiental y cultural. Son relaciones determinadas por los modelos de desarrollo. No es extraño, entonces, que los mayores niveles de riesgo y, por lo tanto, que los desastres más devastadores ocurran en áreas donde el acceso a la seguridad humana es reducido. En este sentido, los modelos de desarrollo profundizan, consciente o inconscientemente, las “amenazas”, las cuales se contraponen a las “oportunidades” que se pretenden potenciar. Ello genera “vulnerabilidades” en lugar de aumentar las “capacidades” sociales. Estas sociedades se caracterizan por el acceso deficitario a las condiciones que garantizan la seguridad humana o, por lo que es lo mismo, por su desastre cotidiano. De esta forma, se establece un círculo vicioso, en el cual las condiciones de riesgo se contraponen al desarrollo, así como este determina el nivel de riesgo actual.

2. ¿Sociedad en desarrollo o sociedad del riesgo?

En el desastre, las pérdidas y los daños sobrepasan la capacidad de recuperación de una comunidad. Por eso, el desastre es relativo al significado de esas pérdidas y daños. El “desastre” como proceso social, por lo tanto, es un juicio de valor por el cual una comunidad determina las cantidades de pérdidas y daños experimentadas. La magnitud del desastre está dada por esta valoración, la cual refleja parámetros culturales del contexto social, económico y político de la comunidad afectada —símbolos, creencias, valores, principios, vivencias y actitudes—.

La lluvia no es considerada un desastre para quienes no supone mayor pérdida o daño. Pero para quienes pierden una parte o la totalidad de sus posesiones, el mismo fenómeno se convierte en un desastre. Para otros, el desastre es cotidiano, porque viven en una situación de exclusión, marginalidad,

y precariedad. No es necesario, por consiguiente, que un fenómeno externo los afecte para que experimenten un desastre. Para ellos, el desastre es la cotidianidad, cuya raíz está en un modelo de desarrollo, que pone en entredicho la seguridad humana con su concentración de la riqueza y del poder y con la exclusión de los beneficios del desarrollo. La población excluida se establece en los espacios marginales del sistema formal y utiliza métodos de subsistencia —comercio informal y agricultura de subsistencia—. El comercio informal desequilibra el sistema formal y la agricultura de subsistencia daña el recurso natural —el suelo—. En cualquiera de los casos, el problema no es el modelo, sino las consecuencias de su inoperancia, de su insuficiencia y de la exclusividad de sus beneficios.

La negación del acceso a uno o más factores de la seguridad humana constituye una violación de los derechos humanos básicos. La población afectada no tiene la misma capacidad que aquella con sus derechos básicos satisfechos, se expone a perder el acceso a alguno de ellos en un evento. Por lo tanto, la vulnerabilidad de estas dos poblaciones no es idéntica. Hay que distinguir entre la población “vulnerable” y la “vulnerada”. La *vulnerable* está expuesta a perder parcial o totalmente su capacidad actual para acceder a los factores que constituyen la seguridad humana. Para esta población, el desastre es una interrupción fortuita y, por lo general, temporal, pues cuenta con capacidad y recursos suficientes para reponer, con mayor o menor facilidad, las pérdidas y los daños sufridos.

La población *vulnerada*, en cambio, es aquella para la cual el desastre “fortuito” no es más que la agudización de su desastre cotidiano, debido a que no tiene acceso a los factores de la seguridad humana. Su fragilidad, entonces, se manifiesta en cualquier ámbito de la cotidianidad y no está sujeta a la ocurrencia de eventos, sino que a la inoperancia del modelo de desarrollo, el cual no garantiza la satisfacción de las necesidades humanas básicas, y al cúmulo de vulnerabilidades estructurales endémicas. La línea divisoria entre estas poblaciones es la seguridad humana. Las dos

pueden estar expuestas a la ocurrencia de un evento, pero esa exposición y afectación no es la misma. La diferencia está en cómo viven. Por lo tanto, no puede ser lo mismo una vida que la otra, en términos cuantitativos ni cualitativos ni éticos ni morales.

3. El riesgo y la cultura

El desastre es una experiencia crítica compartida, que reestructura las expectativas del orden social, impacta al individuo y a la comunidad, suele dividir el tiempo y reconfigurar los territorios. Concreta de forma tangible el proceso de la construcción del riesgo, el cual suele convertirse en un símbolo cultural. Los desastres han existido siempre y siempre existirán, pero su concepción e interpretación no son evidentes⁸. Se derivan de sistemas simbólicos, integrados en estructuras de significación, que los hacen inteligibles y comunicables, es decir, comprensibles.

Los fenómenos naturales —terremotos, erupciones volcánicas, huracanes, etc.—, siconaturales y tecnológicos, cuya distribución geográfica puede ser muy amplia, su impacto se concretiza, se palpa y se mide en el lugar donde ocurren. Las valoraciones del escenario de riesgo son mucho menos abstractas, ciertas y útiles, cuando valoran las significaciones y los símbolos culturales de sus habitantes, puesto que ellas determinan, en gran medida, las conductas sociales. En consecuencia, “la escala humana” de las valoraciones del riesgo está en los lugares.

Las significaciones del riesgo difieren en cada cultura y dentro de cada cultura, en los distintos estratos sociales. Al margen de cuál sea el fenómeno asociado al riesgo y su magnitud, varían los simbolismos y las mitologías, vinculadas a la ocurrencia de los fenómenos naturales; la actitud con la que se afronta y se convive con el riesgo o la forma como se niega su presencia; la prioridad del riesgo en la agenda o su relegación, lo cual hace

referencia a la escala de valores, intereses y prioridades; la capacidad para manejar los riesgos en función de la interacción social, ambiental, política y económica; el desarraigo aumenta la vulnerabilidad, en tanto que los vínculos de identidad, arraigo y pertenencia de las personas con el lugar de su residencia son inexistentes. Las sociedades intentan eliminar el riesgo, anticiparse al evento y prevenir el desastre. Sin embargo, abordan estos objetivos de forma diferente, dependiendo del sus valores, creencias y concepciones sobre la relación del ser humano con su contexto.

Al menos se pueden identificar cuatro concepciones⁹: las teocéntricas, las naturalistas, las antropocéntricas y las siconaturales. Las primeras conciben los fenómenos naturales como fuerzas sobrenaturales, que responden a la voluntad divina. En algunas culturas monoteístas, la ocurrencia de ciertos fenómenos es el medio que utiliza la divinidad para comunicarse con el mundo. De esta forma, expresa ira —por medio de los fenómenos que causan daños, pérdidas y destrucción—, benevolencia y compasión ante las carencias —lluvias torrenciales durante la sequía, las cuales provocan desbordamientos que fertilizan las tierras cultivables de las riveras de los ríos— y mensajes varios —cuando el fenómeno no causa ni maleficio ni beneficio, por ejemplo, un eclipse o la aurora boreal—.

Comprendidos o no, los fenómenos naturales se relacionan con la voluntad divina, que castiga, subsana o previene. Esta interpretación asume que el origen de los fenómenos es divino —o “natural”, porque la naturaleza es divina—. Sus consecuencias, por lo tanto, no solo estaban previstas por la divinidad, sino que fueron el móvil para actuar y transmitir su mensaje. La actitud correcta no solo es la aceptación resignada, sino también la rectificación de la conducta humana, que pudo causar el enojo o bien la complacencia. Las culturas politeístas atribuyen cada fenómeno a una divinidad diversa. De esta forma, la di-

8. A. Toscana Aparicio, “Los desastres asociados a fenómenos naturales en las sociedades tradicionales y modernas. Similitudes y diferencias”, 2003

9. Otras concepciones provienen de la interrelación de las cuatro citadas.

unidad responde más a la naturaleza que esta a aquella. Existe un dios para cada fenómeno —el dios de la lluvia, del fuego, del viento, del mar, etc.—. Pero no todos los fenómenos encarnan a un sólo dios, ni responden a su voluntad.

Aunque similar a la anterior, la relación que esta visión establece entre los seres humanos y las divinidades es diferente. Atribuye a cada divinidad valores y significados distintos y establece relaciones de mayor fe, confianza y simpatía con algunas de ellas. Las relaciones entre las distintas divinidades son complejas y similares a las existentes en la sociedad. Así, los fenómenos, a veces, obedecen a disputas de poder entre esas divinidades y no a represalias contra los seres humanos. En este sentido, las consecuencias no son percibidas como reconocimiento o castigo directo a las acciones humanas.

Las concepciones naturalistas conciben la naturaleza como una entidad divina o autónoma. En cualquier caso, siempre es dinámica e independiente. Con todo, existen dos tendencias. Una de ellas concibe la naturaleza como una deidad, cuya dinámica se rige por una lógica sobrenatural propia y ajena a otras deidades y al ser humano. La otra, piensa que todo es naturaleza y, por lo tanto, el ser humano es parte indiferenciada de ella. La divinidad no es más que esta comunión universal natural. Ambas tendencias sostienen que la complejidad de las dinámicas naturales no es accesible ni totalmente comprensible para el ser humano, debido a que su racionalidad es limitada.

Las concepciones antropocéntricas consideran que el conocimiento humano puede ser capaz de comprender la lógica de los fenómenos naturales. Entonces, podrá controlarlos. Por lo tanto, el ser humano está capacitado para ejercer control sobre su entorno, ya que su lógica no responde a lógicas sobrenaturales, sino humanas. El avance de la ciencia y la tecnología proporcionarán conocimiento de la dinámica natural y, por ende, controlarlas.

Según la concepción siconatural, los fenómenos responden a la compleja interacción entre la sociedad y su contexto. Esta postura no distingue entre los factores sociales y naturales, pues considera que ambos no solo están íntimamente relacionados, sino que es imposible disociarlos. La interrelación entre ellos da lugar a un contexto nuevo, donde los dos son indisolubles, esto es, el “medioambiente construido”. Es la “sociedad del riesgo” de Ulrich Beck¹⁰.

Los enfoques teocéntrico y naturalista son más bien tradicionales, mientras que el antropocéntrico y siconatural serían modernos o “científicos”. Los valores místicos, la fe en las divinidades y las creencias míticas con sus ritos se enraizan en la perspectiva tradicional. En cambio, la perspectiva moderna cree en el conocimiento empírico del entorno, facilitado por la ciencia y la tecnología. Ahora bien, la ciencia no está demasiado alejada de la mística, dado que las dos perspectivas se fundamentan en valoraciones culturales, aunque de distinto orden (Leszek Kolakowski). Ahora bien, la actitud con la que se afronta el riesgo depende de la concepción de sus causas. Las concepciones tradicionales están más apegadas al territorio y, por lo tanto, a la preservación de los recursos naturales. Pero como atribuye los desastres a causas divinas, no los considera procesos sociales construidos, sino repentinos e inevitables. Las visiones modernas están más desvinculadas del territorio, pero con frecuencia desvalorizan sus tradiciones, sus conocimientos y experiencias, para inclinarse a favor de la ciencia empírica como verdadero camino para el desarrollo.

Los gobiernos, por su parte, enfrentan el riesgo y los desastres de acuerdo a su idiosincrasia y cultura política. De hecho, la gestión de la crisis, derivada del desastre, refleja las condiciones de gobernabilidad de un país, es decir, su visión del desarrollo, su proyecto de nación, la relación entre los partidos políticos, la transparencia, el proceso democrático, la capacidad institucional, etc. No es raro que algunos gobiernos enfrenten riesgos y desastres

10. U. Beck, *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI, España, 2002.

desde el enfoque que les produzca mayores réditos políticos. La opción más atractiva es atender las emergencias posteriores al desastre. Al responder de forma eficaz y eficiente, reciben reconocimiento y adquieren visibilidad. En cambio, trabajar en la reducción del riesgo es menos visible para el electorado. Invertir en eliminar el riesgo evita el desastre, con lo cual el reconocimiento depende de un hecho que no llega a ocurrir. Por eso, la actitud política dice mucho sobre los políticos y sobre la política. Con todo, el gobierno que piensa a corto plazo, privilegia la preparación para responder a la emergencia. El que piensa a largo plazo, da prioridad a la prevención.

En el país, la prevención del riesgo se suele trabajar más en el ámbito local que nacional. El Servicio Nacional de Estudios Territoriales y el Sistema Nacional de Protección Civil da seguimiento a las amenazas e informa sobre ellas, pero su capacidad para incidir localmente y para abordar la problemática desde la perspectiva de la vulnerabilidad en el ámbito nacional es muy reducida. Una aproximación preventiva a este desafío exige planificar a mediano y largo plazo, así como promover la participación ciudadana.

4. La concepción del riesgo

La reducción de la vulnerabilidad, relacionada con el riesgo, debe tratarse en el lugar mismo y tomar en consideración la idiosincrasia de sus habitantes. La valoración objetiva del mismo piensa en términos de daños y pérdidas probables, dadas ciertas condiciones, y puede expresarse en términos monetarios o cuantitativos —cantidad de los daños— o cualitativos —impacto en la cultura, la historia, la psicología, la calidad de vida, etc.—. Estas valoraciones dependen del nivel y la calidad de la información disponible sobre las amenazas y las vulnerabilidades, y siempre contempla el imprevisto y la incertidumbre, respetando ciertos límites actuariales. La valoración subjetiva

del riesgo responde a las percepciones, las representaciones sociales y los imaginarios de los diversos grupos sociales. Aquí la cuestión no consiste en una medición objetiva, sino un proceso social, vinculado a las formas de existencia, las culturas y las historias de vida de los habitantes de un determinado lugar.

Esta última valoración, por consiguiente, es un factor fundamental para manejar el riesgo. El ideal es “el diálogo de saberes”, entre los especialistas y la población en riesgo (Wilches-Chaux, 1998).

Dependiendo del punto de partida teórico y metodológico de los técnicos especialistas en el estudio de un territorio, así son los resultados a los que se llegará. Lo importante es que los técnicos tengan claridad sobre este asunto y sobre los resultados y las consecuencias que se generan en la planificación y en la articulación de los actores. Se resalta la necesidad de tomar como punto de partida al territorio como una construcción histórica y social y como una realidad sistema en permanente cambio¹¹.

La medición objetiva del riesgo lleva a una visión técnica, exclusiva del experto, mientras que su valoración real y, por lo tanto, su importancia, dependen de su valoración individual y social, la cual depende de la historia, la cultura y el estilo de vida de los habitantes. El riesgo real es una construcción social, en la cual el género y la posición social son determinantes¹². Esto no significa, por otro lado, que estas formas de valorar sean excluyentes, sino que deben complementarse. Por un lado, el interventor externo valora la amenaza y el riesgo de forma objetiva, mientras que los residentes del sitio amenazado y en riesgo lo hacen desde criterios sociales y culturales. Cuando estas dos valoraciones se complementan, el riesgo de desastres se matiza o se pospone ante el riesgo de la vida cotidiana, la búsqueda de empleo, la posesión de la tierra,

11. S. R. Bran y L. M. Salamanca, “Lógicas, contenidos y metodologías de los procesos de planificación local: Una aproximación crítica y prospectiva desde el enfoque sistémico”. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, Tesis de grado, 2005.

12. A. Lavel, *La gestión local del riesgo: nociones y precisiones entorno al concepto y la práctica*. CEPREDENAC-PNUD, 2003.

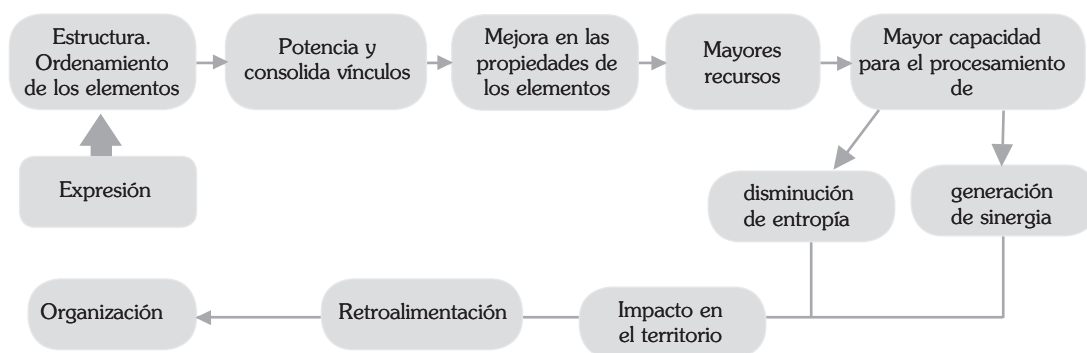
el mantenimiento de niveles de cohesión social y cultural, etc.

El desastre está circunscrito a un territorio “de impacto”. Pero el riesgo no coincide necesariamente con él. Ni los eventos físicos ni los componentes de la vulnerabilidad coinciden en una misma circunscripción territorial. Muchas veces, “el territorio de la causalidad” es distinto al del impacto. Cabe distinguir entre el territorio de impacto de los desastres ocasionales con alcance nacional y el de la vida diaria. Estos últimos se concentran en la “población vulnerada”. Hay, pues, una población vulnerable y la vulnerada. El criterio de vulnerabilidad está dado por la existencia o no de derechos humanos y necesidades básicas. Los desastres desencadenados por fenómenos naturales sacan a luz la fragmentación del territorio. Esta desarticulación entre la dimensión ecológica y la social ocurre en la planificación y en la gestión del desarrollo, en aspectos claves como el ordenamiento del territorio y la política económica. En definitiva, sin embargo, afecta a la totalidad del territorio y de sus habitantes. La dimensión ecológica afecta a la dimensión social al ocupar el cauce de los ríos o las laderas de los volcanes, al diseñar de forma incorrecta los taludes o la construcción de viviendas. La dimensión social afecta a la ecológica cuando se rompe el equilibrio preexistente, por ejemplo, contaminando el aire, el agua y el suelo, con el desmonte y los rellenos, etc. La interrelación

de estas dimensiones destruye el sistema territorial o, dicho de otra forma, acumula riesgos, socialmente contruidos. La inadaptación al entorno natural desencadena desastres, cuando ocurre un fenómeno natural.

Ahora bien, cuando se refuerza la potencialidad del sistema territorial, el impacto negativo se convierte en positivo. El esquema muestra cómo la organización es fundamental para desarrollar la sinergia y disminuir la entropía. Dicho de otra forma, para gestionar los riesgos y reducir los desastres. La organización se orienta a elaborar estrategias de desarrollo, que consideren las dimensiones ecológica y social desde una perspectiva nacional, regional y local.

Un enfoque sistémico del territorio permite hablar de la cohesión territorial como un estado de equilibrio entre las estructuras sociales y ecológicas, intrínsecamente unidas al entorno¹³. En sentido contrario, cuando entre esas dimensiones hay asimetría, se produce un desequilibrio, el cual, aun cuando sea considerado normal, dada su persistencia, desencadena un desastre. La cohesión territorial se traduce en relaciones de equidad, respeto a la diversidad, solidaridad, justicia social, identidad cultural, sentido de pertenencia, preservación y explotación adecuada de los recursos naturales, manejo adecuado de los recursos hídricos y no renovables, etc.¹⁴. Estos elementos generan sinergia cuando son



13. S. R. Bran y L. M. Salamanca, *op. cit.*

14. *Ibíd.*

discutidos, valorados e incluidos en la organización de las estructuras de poder, existentes en los niveles nacional, regional y local.

La población vulnerable y la vulnerada carecen de cohesión territorial y vive en un territorio desequilibrado. Esto no significa, sin embargo, que las respuestas sean similares. La amenaza de una inundación, por ejemplo, en la parte baja de una cuenca, puede originarse en la deforestación de la parte alta de la misma. A su vez, esa deforestación puede deberse a un determinado uso del suelo, determinado por su valor en el mercado. Por lo tanto, el territorio de la causalidad no coincide con el del impacto. La amenaza y la vulnerabilidad son diversas. La política nacional de planificación y ordenamiento territorial puede incentivar la especulación de las áreas potencialmente urbanizables. De igual forma, las políticas económicas, incluso transnacionales, que promueven los polos de desarrollo alrededor de los centros urbanos atraen nuevos pobladores con necesidades de vivienda y, por tanto, de espacio. Por consiguiente, esas políticas son la causa última de la deforestación y de la inundación.

La vulnerabilidad está relacionada con las políticas nacionales sobre inversión pública y social, manejo ambiental, estímulos a la producción y la reconversión, descentralización y fortalecimiento municipal, participación popular, etc., las cuales son formuladas en las ciudades capitales o incluso fuera del país. Son políticas que impactan unos ámbitos muy alejados del sitio donde fueron decididas¹⁵. Por consiguiente, la reducción del riesgo debe distinguir el territorio de la causalidad del impacto. Esta distinción implica intervenir, negociar y decidir fuera del ámbito local afectado. Aun con lo compleja que pueda resultar la gestión del riesgo, no hay otra forma para reducir las amenazas. La respuesta eficaz debe incluir los niveles regional, nacional e incluso internacional, así como también la coordinación intersectorial. No obstante, no hay que perder de vista el ámbito local, donde

la relación de sus habitantes con el medio y ellos mismos, y sus creencias son determinantes, independientemente de si las causas de la vulnerabilidad son estructurales o debidas a la negación del riesgo, por no sentirse capaz de afrontarlo. En este contexto, el saber local y los significados compartidos son claves a la hora de gestionar el riesgo.

Asimismo, es importante considerar que la intervención y el uso del territorio y de sus recursos pueden obedecer a lógicas o racionalidades distintas. A veces, se orienta a la satisfacción de necesidades locales; pero, en otras ocasiones, a satisfacer demandas regional, nacional o internacional. En este último caso, se pierde territorio por conflictos de poder, surgidos en la planificación de su ordenamiento. Esta pérdida puede ser compensada con la inclusión de la identidad cultural y los actores locales. Esta interacción permite construir el territorio. De ello depende el equilibrio o desequilibrio y, en consecuencia, mayor o menor riesgo y viabilidad. El criterio es considerar o no el territorio, su uso y sus recursos. El riesgo es el indicador más confiable para determinar la inestabilidad del desarrollo. El carácter de la amenaza y vulnerabilidad viene dado por la distribución territorial y social del riesgo. No es remoto encontrar diferencias grandes de riesgo en territorios pequeños o incluso en un grupo particular. En este sentido, la expresión más precisa del riesgo se encuentra en el nivel microsocio y territorial, es decir, en las esferas local, comunitaria y familiar.

5. Reflexiones finales

La magnitud de un desastre está más relacionada con la capacidad de una sociedad para resistir, responder y recuperarse que con la naturaleza del fenómeno y su impacto. Esas condiciones se construyen social y culturalmente con la población alrededor del riesgo, que establece las condiciones para el desenlace del desastre y su magnitud. El riesgo está determinado por la amenaza y por las condiciones de vulnerabilidad, vinculadas

15. Marco conceptual del Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET) con el apoyo de PNUD, 2001.

a la fragilidad de la población que soporta el impacto en un espacio y tiempo específicos.

De ahí la importancia de diferenciar entre la población expuesta con mayor capacidad para enfrentar el desastre (la población vulnerable) de la que, además de estar expuesta, cuenta con menos capacidades para enfrentarlo. La razón es sencilla. Para esta población, el desastre es cotidiano, ya que los factores que garantizan la seguridad humana le son negados. Por lo tanto, sus derechos humanos básicos son violentados.

Dado que el riesgo es construido social y culturalmente, su análisis debe centrarse en los sitios donde se lleva a cabo esa construcción y debe incluir tanto valoraciones objetivas de la magnitud del daño, así como también subjetivas. La actitud de la población afectada depende de las connotaciones que dé a los factores del riesgo. Por un lado, este debe ser manejado en el nivel local, pero como también hay causas estructurales, hay que considerar su origen.

El riesgo es síntoma de las carencias del desarrollo, en cuanto apunta a las deficiencias para enfrentar el contexto medioambiental,

muchas veces conocido por medio de vivencias. En este sentido, la alternativa para reducir el riesgo, a partir de la disminución de la vulnerabilidad, no difiere de los objetivos del desarrollo. En ambos casos se trata de fortalecer y crear oportunidades para una mejor calidad de vida.

La distinción entre población vulnerable y vulnerada muestra la existencia de causas similares, sobre todo la pérdida de territorio y la existencia de desequilibrios territoriales. El origen está en la interacción de las dimensiones ecológica y social. Pero estos impactos negativos pueden transformarse en una oportunidad para reorganizar el sistema territorial, proporcionándole mayores recursos y así aumentar su capacidad para procesar las alteraciones causadas por los fenómenos naturales. Aunque hay que distinguir la respuesta a las amenazas y la vulnerabilidad en el territorio de la causalidad del impacto. Cuando se considera el nivel territorial nacional, regional y local es posible identificar actores para negociar y mecanismos adecuados de intervención. Todo lo cual pasa por la coordinación interinstitucional y entre el saber técnico y el local.