

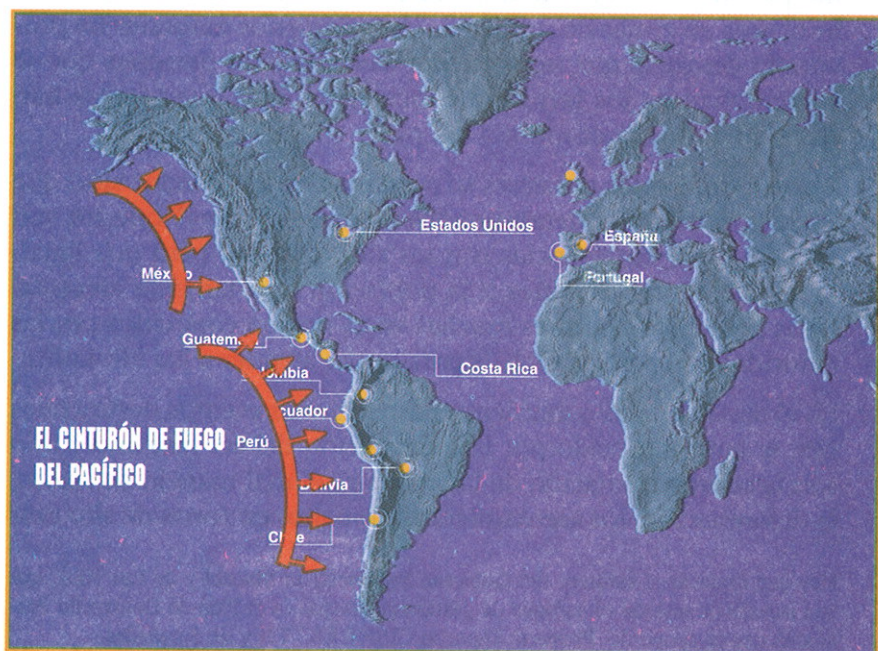
CAPITULO 1

MODELOS DE DESARROLLO Y LA GESTIÓN DEL RIESGO



ASPECTOS GENERALES

El Ecuador, al igual que todos los países ribereños del Océano Pacífico, hace parte del llamado cinturón de fuego del Pacífico, por lo que es vulnerable a un sinnúmero de amenazas originadas por fenómenos naturales que causan efectos de magnitud como las pérdidas de vidas humanas, económicas, físicas, ambientales y productivas.



Nuestro país está situado al noroeste de América del Sur, entre Colombia y Perú. Se extiende entre las latitudes 1° 20' norte y 5° sur, sus longitudes extremas son 75° y 81° de Greenwich. La línea equinoccial lo atraviesa por su parte septentrional. El Ecuador se divide en 4 zonas geográficas, Costa, Sierra Oriente y las Islas Galápagos, cada una de estas regiones tiene su propio clima, fauna y flora.

Ecuador es considerado uno de los países más vulnerables de Sudamérica debido a:

- Las múltiples amenazas naturales.
- La proliferación de asentamientos humanos en zonas de riesgo.
- La elevada pobreza debida a la concentración de la riqueza.

Además, a diferencia de otros países, en el Ecuador no se incluye sistemáticamente al manejo de los desastres como variable a ser considerada en los procesos de planificación, tanto estatales como privados¹. En la última década, la presencia de asentamientos humanos en zonas de influencia de fenómenos naturales ha provocado desastres que no solo han afectado a las personas que se encontraban en los sectores de incidencia, sino que además han afectado a toda la economía del país.

Pero no solo estos desastres se presentan en el Ecuador sino que además existen los denominados "micro desastres" que no son otra cosa que emergencias con un alcance local, pero que igualmente dejan graves daños a la población directamente afectada. Estos pequeños desastres muchas veces no son conocidos por las autoridades o por las ONG's para poder atender a los afectados.

En el tema de medio ambiente existen ciertos eventos destructivos que se han producido por la intervención del ser humano como son la sobre-explotación de las canteras, el mal manejo de suelos, la deforestación, los asentamientos humanos en zonas de alto ries-

1 Hay que destacar el esfuerzo del Gobierno Provincial de Manabí y de Los Ríos, que han tratado de insertar el enfoque de gestión de riesgos en el Plan de Desarrollo Provincial con el apoyo del Proyecto Dipecho CISP-CRIC-TN y de Senplades.

go; la explotación de recursos no renovables como la actividad minera y petrolera; la producción agrícola intensiva utilizando productos peligrosos como son los herbicidas, fungicidas, y plaguicidas; la tala de manglares para camaronerías entre otros, que provocan constantemente alteraciones que están incidiendo peligrosamente en el ambiente y en la calidad de vida de la población.

El fenómeno de “El Niño”, que cíclicamente afecta a las provincias de la Costa, las inundaciones, la frecuente sequía, los deslizamientos y los incendios han causado importantes daños.

Frente a estos eventos se han organizado una serie de acciones por parte de las entidades públicas y privadas de socorro tanto en preparación para los desastres, como en atención de emergencias, a pesar de las limitaciones de recursos y de niveles de coordinación de estas entidades.

Sin embargo en nuestro país no se cuenta todavía con procesos firmes encaminados a la prevención y la mitigación, sino que se continúa a invertir casi exclusivamente en la atención, sin buscar soluciones reales a la problemática.

Es ahora cuando los gobiernos y las instituciones debemos considerar el factor riesgo dentro de la planeación y de nuestra programación; ya que es mejor invertir en la prevención que tener que destinar cuantiosos recursos a reconstruir una población.

■ Gestión de riesgo, desastre y desarrollo

En relación a la problemática de los desastres, el “riesgo” se refiere a un contexto caracterizado por la probabilidad de pérdidas y daños.

El riesgo es, en consecuencia, una condición latente que capta una posibilidad de pérdidas. Esa posibilidad está sujeta a análisis y medición en términos cualitativos y cuantitativos. La existencia de riesgo, y sus características particulares, se explica por la presencia de determinados factores de riesgo. Estos se clasifican, en general, en factores de amenaza y factores de vulnerabilidad.

No puede existir una amenaza sin la existencia de una sociedad vulnerable y viceversa. Un evento físico de magnitud o intensidad no puede causar un daño social si no hay elementos de la sociedad expuestos.

El riesgo puede tener diversos grados y afectar varios aspectos. Puede tenerse un alto riesgo de sufrir daños materiales, pero un bajo riesgo de destrucción de la red de apoyo social.

Riesgo es también una 'apuesta a futuro', es decir el convivir con determinadas condiciones que pueden producir beneficios múltiples y altos, a sabiendas de que podría perderse en un momento, o luego de un período, no solo los beneficios que se obtendrían, sino también parte de lo que se invirtió.

El riesgo, producto de la interrelación de amenazas y vulnerabilidades, al final de cuentas, es una construcción social, dinámica y cambiante, diferenciado en términos territoriales y sociales.

Un desastre es el fin de un proceso, a veces muy largo, de construcción de condiciones de riesgo en la sociedad. El desastre es la rea-



lización o concreción de las condiciones de riesgo preexistentes en la sociedad.

Más que la simple enumeración de amenazas y ‘vulnerabilidades’, la gestión del riesgo debe implicar un análisis de todas esas expectativas y beneficios que se obtienen o desean obtener en lo inmediato, frente a la posibilidad real o a más largo plazo de sufrir daños o tener pérdidas.

Por eso es fundamental impulsar procesos de transformación de los modelos de desarrollo vigentes que tengan como objetivo asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano, la producción de bienes y prestación de servicios sin deteriorar el medio ambiente ni comprometer los recursos para las futuras generaciones.

Como lo dice Gustavo Wilches Chau en su cartilla “Ni de riesgos”, la *Gestión del Riesgo* es el instrumento que nos aporta la cultura para que manejemos adecuadamente nuestra relación con las amenazas del medio, al igual que nuestras debilidades o vulnerabilidades frente a estas amenazas de manera tal que los riesgos que surgen de la confluencia de las dos, no necesariamente se conviertan en desastres.

Antes esto era definido como *Prevención de Desastres*, lo cual en alguna medida sigue teniendo validez.

Sin embargo se justifica que hoy hablemos de gestión del riesgo, porque no se trata solamente de prevenir desastres, sino de lograr el denominado “desarrollo sostenible” que es la interacción entre la comunidad humana y el planeta, que permite que ni la dinámica de la naturaleza se convierta en una amenaza para los seres humanos, ni la dinámica de la comunidad se convierta en una amenaza para la naturaleza.

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO

■ Procesos sociales y transformación de la sociedad

La vulnerabilidad y las amenazas son factores del riesgo y se manifiestan en condiciones concretas de existencia humana o físicas, son palpables, analizables y muchas de ellas factibles de medir. Se expresan en condiciones de vida inseguras para la población y a la vez, son dinámicas, cambiantes y potencialmente modificables o transformables.

Los procesos dinámicos se concretan en modalidades particulares de transformación rural, urbanización, crecimiento y distribución poblacional, explotación de los recursos naturales, organización y participación social, acceso y distribución del ingreso, entre otros. Las condiciones inseguras de vida y vulnerabilidades se construyen o se generan como producto de estos procesos dinámicos.

Entre ellas se pueden indicar las características físicas de las estructuras, la falta de ingresos, la desnutrición y las enfermedades, el desconocimiento del medio ambiente y de su comportamiento, las ideologías fatalistas que inmovilizan u obstaculizan la búsqueda de alternativas seguras, la falta de principios de organización solidaria y procesos de participación en la toma de decisiones que afectan la vida de las personas.

El problema de riesgo es entonces, un problema íntimamente relacionado con el modelo de desarrollo. Los desastres son indicadores de insostenibilidad en los procesos de gestión del desarrollo y de gestión ambiental (Cuny, 1983; Wilches Chaux, 1998; Lavell, 1998 y 1999). En consecuencia la reducción del riesgo debe fundamentarse en la modificación o transformación de las condiciones que generan el riesgo.

La falta de organización social de la población y de participación directa en la toma de decisiones sobre el rumbo de sus propias vidas se relaciona con los mecanismos centralizados de control y decisión política. Ninguna de estas situaciones que fomentan las vulnerabilidades y amenazas son producto del azar o la falta de información y

conocimiento. Son construidos por la sociedad en el curso de sus procesos de cambio y transformación.

■ Gestión Local de Riesgo

El enfoque de Gestión de Riesgo adquiere una determinación particular cuando se plantea como *Gestión Local de Riesgo* (GLR).

En este sentido, puede afirmarse que el orden de los términos en la idea de GLR no es casual: el adjetivo local no está colocado al final de la categoría sino inmediatamente después del término gestión. Aquí lo local es el elemento central que se refiere por un lado a la gestión y por el otro al riesgo.

Un aspecto que delimita más claramente la idea de GLR se refiere al concepto de gestión: en este caso la gestión del riesgo es llevada adelante por los actores locales. Dicho de manera opuesta, si la gestión del riesgo no está realizada por los habitantes, las organizaciones y las instituciones locales, no puede hablarse con propiedad de GLR. Sin la participación comunitaria, sin la activación de los actores locales, en el proceso del manejo del riesgo, no estamos en presencia de una experiencia de GLR.

De hecho, en muchas oportunidades, tanto al inicio como en cualquier otro momento del proceso, aparecen agentes externos, nacionales, sectoriales o focales, que inducen y/o colaboran en ese proceso de reducción de riesgos. La cuestión clave reside en saber si los actores locales gestionan o cogestionan dicho proceso y se apropian del mismo como parte del desarrollo local.

Ahora bien, puede haber participación comunitaria, implicación y activación de actores locales en una acción importante para la mitigación de desastres y ello no necesariamente se constituye en una experiencia de GLR en su sentido amplio.

Es decir, para que haya experiencia de GLR, la comunidad tiene que implicarse en el manejo del riesgo local y no solamente en una acción aislada de prevención o mitigación de desastres. Esto está relacionado con la idea de integralidad y de transversalidad que tiene la gestión de riesgo.

Así, en términos aproximados, podemos decir que existe GLR cuando los actores locales, solos o en relación con otros actores externos, se implican en un proceso que logre reducir el nivel de riesgo local y establecer las condiciones para que esa reducción sea sostenible, es decir sea integrada a los procesos de desarrollo local.

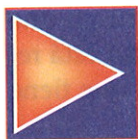
■ Las/os Docentes y la Gestión del Riesgo

Las/os docentes tienen el compromiso de formar a las/os niñas/os y jóvenes como verdaderos actores del desarrollo local y encastrarlos hacia una ciudadanía con responsabilidad para que puedan aportar tanto al bienestar de nuestro país como de nuestras localidades. En este proceso no es suficiente hablar de una cultura general, enseñarles matemáticas, historia y geografía, ya que es importante también fomentar en ellos/as el amor por nuestro planeta, enseñarles a vivir en armonía con la naturaleza conservando los recursos naturales (agua, aire, tierra) y ayudarles a conocer además cuales son los riesgos a los que se encuentran expuestos/as.

Creemos que esa es la gran responsabilidad que tienen las/os Docentes de formar mujeres y hombres integrales con visión de un presente y futuro mejor.

Lamentablemente no se puede desconocer que los eventos adversos pueden seguir presentándose, comprometiendo grandes grupos poblacionales, por lo que se deben tomar acciones que permitan prevenirlos y reducir la vulnerabilidad de forma adecuada desde todos los frentes (casas, empresas, Planteles Educativos, entre otros).

Es necesario además desarrollar una serie de acciones de preparación y capacitación en donde toda la comunidad educativa intervenga activamente (Plan Escolar) y tenga los elementos para responder de forma adecuada si la Institución es afectada por un evento adverso.



En la medida que fortalezcamos nuestras capacidades, tendremos mayor posibilidad de reducir los impactos.