QUÉ CONTIENE ESTE LIBRO

La pretensión de este libro es ser como una caja de herramientas, o más bien: como un tablero de herramientas, de esos que se encuentran a disposición de los mecánicos en un buen taller.

Los mecánicos, en este caso, son los actores de la gestión del riesgo en los organismos internacionales, en las instituciones públicas nacionales, en las organizaciones no gubernamentales de distinto tipo y objeto, en el sector empresarial, en el académico, en los medios de comunicación y, en general, en la sociedad civil. Entre esos actores resaltamos a las autoridades municipales, por el papel que juegan y la responsabilidad que poseen en la gobernabilidad del municipio, la unidad de gestión territorial de un país.

El objeto del trabajo de estos mecánicos, su campo de acción, es el territorio, al que nos aproximamos con la convicción de que constituye el resultado emergente y dinámico del matrimonio indisoluble entre naturaleza y cultura, entre ecosistemas y comunidad.

Al igual que sucede en los tableros de herramientas, aquí, en este libro, los distintos capítulos y temas no están organizados de acuerdo con un orden lineal de aplicación, sino expuestos de manera que, quien y cuando necesite cada uno de ellos, los tenga a la vista y los pueda encontrar y utilizar, a sabiendas de que la mayoría de las veces requerirá simultáneamente de más de una herramienta para alcanzar un objetivo o cumplir una función.

Así como en los herramienteros de los talleres existen manuales y catálogos con especificaciones de productos y datos sobre materiales, y existen herramientas duras, como alicates y llaves, así, en el nuestro existen capítulos que son predominantemente conceptuales o que muestran la radiografía de una situación, mientras que existen otros de índole mucho más práctica y de inmediata aplicación. Recomendamos la lectura conjunta de unos y otros. Mal puede alguien utilizar acertadamente una llave para apretar una tuerca y un tornillo, si no conoce las especificaciones del motor o de las piezas que ese par de dispositivos van a ajustar. También, en la mayoría de los capítulos, ofrecemos una serie de direcciones de internet que les ayudarán a los lectoras y lectores a realizar nuevos contactos, y a obtener más información sobre sus temas de interés.

E igualmente recomendamos no perder de vista el plano general del gran territorio, en este caso América Latina y el Caribe, dentro del cual la gestión puntual del riesgo adquiere su razón de ser. Con esto esperamos contribuir a pensar globalmente y actuar localmente, pero también a que, desde el ámbito local, podamos desarrollar estrategias para actuar sobre el ámbito global.

Dichas estas palabras preliminares, procedamos a revisar la lista de herramientas que ponemos a su disposición:

El capítulo primero del libro contiene el MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO, adoptado por 168 países en enero del 2005, durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (CMRD), celebrada en Kobe, Hyogo, Japón. Los tres OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, las cinco PRIORIDADES DE ACCIÓN y los PRINCIPIOS GUÍAS PARA LLEVAR A CABO LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES de que consta el documento, no solamente constituyen una herramienta técnica para la gestión del riesgo y en general para la gestión del desarrollo en la región, sino que conforman un importante instrumento de política internacional, avalado por el gran número de gobiernos que lo suscribieron. Como su nombre lo indica, es un marco orientador que, conjuntamente con otros documentos de política internacional, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Capítulo 4), permite afinar la brújula del desarrollo y construir indicadores para determinar si se avanza en dirección correcta.

El **capítulo segundo** analiza las dinámicas de origen natural y de origen social que se entrecruzan de manera permanente en América Latina y el Caribe, y de cuya interacción surgen los rasgos que caracterizan a esta región del mundo y, particularmente, los que determinan –y nacen de- las relaciones entre las comunidades humanas y los ecosistemas de los cuales forman parte. En términos que se utilizan a todo lo largo del libro, esas dinámicas nos permiten entender las distintas razones por las cuales nuestros territorios y quienes los habitamos, hemos venido perdiendo, poco a poco, seguridad territorial o capacidad de convivir sin traumatismos con las expresiones de los procesos del mundo natural y con muchos de origen humano, y que han convertido en amenazas a fenómenos que antes eran solamente eso: expresiones normales de la dinámica territorial. Los datos numéricos

que allí se citan (al igual que los que se utilizan en el resto del libro), tomados de distintas fuentes y de distintos organismos que trabajan en la región, deben considerarse más como órdenes de magnitud que como cifras exactas.

En términos generales, el **capítulo tercero** constituye un ejercicio de planificación prospectiva que, entre otras cosas (pero sin limitarse a ese tema), nos familiariza con las herramientas metodológicas con que se trabajan los escenarios del cambio climático. Tras la dramática realidad a que nos enfrenta el capítulo anterior, éste nos devuelve la confianza en la capacidad humana para torcerles el pescuezo a las tendencias aniquiladoras y para construir un futuro en el cual las relaciones entre la naturaleza y las comunidades, y al interior de estas últimas, puedan redefinirse en un marco de mayor equidad y sostenibilidad. En este capítulo introducimos también el concepto de retro-prospectiva como ejercicio para identificar de qué manera algunas decisiones tomadas en una determinada coyuntura del pasado, hubieran podido ser diferentes. Y cómo esas decisiones diferentes hubieran podido evitar situaciones indeseables del actual presente. Ésto para mirarnos a nosotros mismos desde la óptica con que nuestros nietos y bisnietos evaluarán las decisiones que tomamos en el día de hoy y que, de una u otra manera, determinarán el tipo de mundo que les va a tocar en suerte. La prospectiva y la retro-prospectiva constituyen herramientas prácticas para concretar la responsabilidad intergeneracional que está en la esencia misma del concepto de desarrollo sostenible.

El capítulo cuarto aborda otro instrumento clave de política internacional: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO que, para los efectos que nos interesan, constituyen un conjunto de indicadores objetivos y una herramienta importante y práctica para la gestión del riesgo en distintos niveles, en la medida en que el fin último de ésta, al igual que el reto del desarrollo sostenible, no es simplemente reducir los desastres, sino incrementar la seguridad humana, la calidad de la vida y, en últimas, las condiciones que hacen posible la felicidad. Particularmente exploramos las relaciones entre los OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO y el incremento de la capacidad de cada territorio para ofrecerles seguridad integral a sus habitantes y a los ecosistemas que lo conforman. Es decir, para lo que en este texto denominamos seguridad territorial.

El capítulo quinto penetra en un tema que, en este momento, ocupa una posición prioritaria en la agenda internacional, en muchas agendas nacionales e institucionales y en los medios de comunicación: el del cambio climático. Para ese efecto exploramos, con las herramientas conceptuales y desde la óptica compartida entre la gestión territorial y la gestión del riesgo, las implicaciones reales que el cambio climático tiene para la región, así como la verdadera contribución de la misma a los procesos que estén incrementando la temperatura del planeta. Entender la esencia del problema y ubicar el papel que América Latina y el Caribe juegan frente al mismo en términos de amenaza y vulnerabilidad, resulta indispensable para poder actuar, de manera eficaz, con miras a incrementar la capacidad de nuestros territorios para adaptarse a los efectos que el cambio climático ya ha comenzado a generar. Pero así mismo, frente a otra serie de fenómenos que no necesariamente están ligados con el calentamiento global, pero que ya constituyen causas de riesgos y desastres en la región. En este capítulo proponemos unos diagramas de flujo que esperamos contribuyan a identificar las interrelaciones existentes entre los distintos efectos del cambio climático y entre algunas de las medidas posibles para enfrentar esos efectos con miras a fortalecer la seguridad territorial.

En el **capítulo sexto** nos dedicamos al análisis de un concepto que, de manera explícita e implícita, venimos utilizando desde atrás: la seguridad territorial. Reconocemos todo el aporte que a este concepto realiza el de seguridad humana con que vienen trabajando las Naciones Unidas por lo menos desde 1994 y que se incorpora de manera expresa a este nuevo concepto, pero también insistimos en la necesidad de que la seguridad de los ecosistemas y la estabilidad de sus dinámicas no se reduzcan a un componente más de la seguridad de las comunidades humanas, sino que se reconozcan como un requisito y una prioridad sine qua non para la seguridad integral de los territorios de los cuales formamos parte. La seguridad territorial es un concepto de doble vía, que no solamente busca evitar que las dinámicas de los ecosistemas constituyan amenazas contra los seres humanos, sino también que las dinámicas de nuestras comunidades constituyan amenazas contra los ecosistemas.

El capítulo séptimo propone pasos concretos a través de los cuales la gestión del riesgo puede influir en la planificación del desarrollo, con miras y como requisito para orientarlo hacia la sostenibilidad. Así mismo, explora algunos de los procesos que se están llevando a cabo en la región con ese mismo objetivo. Éste capítulo, al igual que los otros que conforman este libro, debe mirarse de manera interrelacionada con los demás, en la medida en que cada uno de los temas, conceptos y herramientas que se proponen en cada capítulo, son como piezas de un rompecabezas, que adquieren su verdadero sentido al momento de acoplarse con las piezas restantes.

El **capítulo octavo** propone principios guía para llevar a cabo la gestión integral del riesgo, para lo cual, necesariamente, retoma los conceptos fundamentales en que ésta se basa, pero ya no solamente desde el punto de vista teórico, sino como herramienta práctica para la gestión territorial. No pretende ser, ni mucho menos, una receta de validez universal, sino explorar un itinerario posible que deberá adecuarse de manera específica y flexible frente a cada realidad particular.

En el **capítulo noveno** nos colocamos en la posición de una autoridad municipal que, consciente de la importancia del tema, o forzada por las circunstancias, se ve en la obligación de acudir a la gestión del riesgo como herramienta para gobernar. El municipio se reconoce en este capítulo como unidad de gestión política y administrativa, al igual que la cuenca hidrográfica se reconoce como unidad de gestión ambiental. Los riesgos y los desastres se materializan en territorios concretos, sujetos a una autoridad que, cuando éstos se presentan, está en la obligación de actuar, ya sea de manera autónoma o acudiendo al apoyo de otras instancias. En el ámbito local/municipal se evidencian, como en ninguna otra parte, los efectos nocivos que los desastres ejercen sobre los procesos de desarrollo. Evitar que eso ocurra constituye una responsabilidad de las autoridades municipales y de los demás actores que intervienen en los procesos locales de desarrollo. La gestión del riesgo (entendida en el sentido más amplio e integral del concepto) es la herramienta que esas autoridades tienen en sus manos para abordar esta dimensión ineludible de la gobernabilidad, ya sea en municipios "pequeños" o en las grandes ciudades.

Entre los capítulos décimo y décimo sexto analizamos, uno por uno, distintos instrumentos de gestión con que cuentan la gestión del riesgo y sus actores responsables, particularmente (aunque no de manera exclusiva), en el ámbito local/municipal. Tales instrumentos son la organización para la gestión del riesgo en el sector público y la sociedad civil (capítulo 10), el ordenamiento territorial (capítulo 11), las alertas tempranas (capítulo 12), las reubicaciones de familias o comunidades en situación de riesgo no mitigable (capítulo 13), la educación (capítulo 14), la comunicación e información pública (capítulo 15) y la participación ciudadana (capítulo 16). Ninguno de estos instrumentos opera aisladamente de los demás.

En el **capítulo 17** abordamos la gestión del riesgo desde un enfoque de derechos, y sustentamos nuestra convicción de que ésta debe reconocerse y reclamarse no solamente como un derecho humano más, sino como aquel que permite que existan las condiciones necesarias para que los demás derechos, comenzando por el derecho a la vida, se puedan ejercer de manera efectiva. Ese capítulo lo constituyen una "propuesta de derechos de personas y comunidades afectadas o suceptibles de ser afectadas por desastres", una revisión del "Proyecto Esfera", una iniciativa lanzada en 1997 por un grupo de ONG dedicadas a la asistencia humanitaria y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que elaboraron una Carta Humanitaria y determinaron una serie de normas mínimas como meta a alcanzar en la asistencia en casos de desastre, y una completa reflexión sobre gestión del riesgo y derechos de la niñez elaborada por la organización ITDG del Perú.

Por último, en el **capítulo 18**, realizamos un sobrevuelo sobre las distintas puertas que se pueden tocar con miras a obtener recursos económicos para financiar la gestión del riesgo, no de manera aislada, sino como aporte integral del desarrollo. Entre otras, se llama la atención sobre el mecanismo de los "canjes de deuda", que no ha sido aprovechado en la región como fuente de recursos para la gestión del riesgo por parte de organizaciones locales. En varios paises de la región existen antecedentes de uso exitoso de este mecanismo para financiar proyectos de gestión ambiental. Para finalizar incluimos algunas reflexiones sobre los factores que afectan la continuidad y sostenibilidad de los proceso que se apoyan con recursos internacionales.