

6.0 De la Emergencia al Desarrollo: orientaciones para una gestión del riesgo.

- Consideraciones Finales.-

Desafíos

**Las Emergencias como fragua del desarrollo:
reconceptualizando la emergencia en el quehacer nacional**

De acuerdo al segundo informe del Estado de la Nación, el impacto social, económico y ambiental de los desastres naturales es muy alto en términos de pérdida de vidas humanas, en infraestructura y en la producción nacional, siendo necesario, según la misma fuente, establecer planes de contingencia y un ordenamiento territorial que considere las áreas de riesgo y vulnerabilidad, para lo cual, sigue diciendo, se requiere una Comisión Nacional de Emergencias altamente profesional que, en lugar de ser un organismo reactivo, tenga un enfoque proactivo, con énfasis preventivo, dotándole de más instrumentos técnicos, políticos y económicos de alto nivel, fortaleciendo así su posición, en que lejos de “recortarla” o “minimizarla”, aumentando así su propia vulnerabilidad al depender de contribuciones voluntarias para atender sus responsabilidades⁵², se reposicione en el escenario institucional gubernamental.

En el párrafo anterior es posible descubrir huellas de la visión que ha prevalecido en la percepción institucional en materia de emergencias, y que reforzada por el marco jurídico existente, se atribuye erróneamente la responsabilidad de “delicadas funciones, vitales para el país” a un sólo órgano como la CNE, el aporte del Estado de la Nación es la validación del carácter connotado de proactividad con énfasis en lo preventivo que se le busca a esta dependencia.

⁵² Proyecto Estado de la Nación (Costa Rica). En 2do. Informe: “Desastres por fenómenos naturales”, pág. 126. 1996

Lo cierto es que ha quedado demostrado con este estudio que las condiciones que originan un marco jurídico en materia de emergencias y la respectiva concreción en un cuerpo institucional de carácter gubernamental, es hoy insuficiente por la transformación y el desbordamiento que los determinantes de las emergencias y desastres han experimentado.

Por tal motivo, el marco conceptual de lo jurídico tanto como de lo administrativo en materia de emergencias, deben revalorarse a la luz de los últimos acontecimientos que como el “César”, comienzan a desnudar las condiciones reales de nuestra sociedad.

La emergencia, como un hecho, es algo que sucede en forma imprevista. Sin embargo, el resultado del impacto que puede afectar al país, es posible prevenirlo o al menos se puede vislumbrar y proyectar, en la medida en que se conozca la vulnerabilidad, y con ello, estimar el riesgo al que se está expuesto. Sin embargo, esto no es a todas luces, responsabilidad exclusiva de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), sobre todo cuando la mayor parte de la vulnerabilidad se origina en causas fuera de su control como pueden ser la vulnerabilidad social, política, educativa, cultural, económica y otras más, sobre las cuales no tiene la menor posibilidad de influir. Sencillamente no pueden actuar porque tal y como se ha concebido el marco jurídico y la misma visión organizacional, es la de un cuerpo operativo encargado de extinguir los “incendios” que se originan en el encontronazo de las dinámicas biogeosistémica con la socioproductiva y la político-económica.

Cuando una cuenca hidrográfica se deteriora por la desaparición de la cobertura boscosa, sustituida por usos del suelo para los que no necesariamente tiene aptitud ni tolerancia al cambio, inducidos por fenómenos sociales y/o productivos que empujan las fronteras sobretudo agrícolas allende de umbrales que ecológicamente son el soporte de los ciclos biogeosistémicos, producto de las políticas de visión cortoplacista, y donde la holisticidad de la dimensión social, ambiental y productiva se ignoran, irremisiblemente, el desastre será cada vez más un producto o resultante de la dinámica de la acción humana que del origen llamado “natural”.

En la conjunción de todas estas coordenadas, la fuerza y el poder contensivo para enfrentar las sacudidas de estos encontronazos no pueden ni deben residir en una comisión, por más alto nivel del que goce, por más recurso económico del que disponga, por más masa crítica profesional de la que disponga. Jamás podrá igualar la inversión de tiempo, recurso y energía que se convierte en determinante de un desastre como para poder enfrentar exitosamente no solamente el momento del impacto, sino también, todo el fatigante esfuerzo de recuperación que ha exigido un desastre como el “César”.

La ley y reglamento de emergencias cobijan la acción de la CNE, una vez que el impacto golpea a la sociedad, y ello no es más que, sin ser peyorativo de la invaluable función que cumplen, la ocupación de “apagaincendios”, y con cada ocurrencia natural, la magnitud de los daños estará creciendo exponencialmente si el concepto de emergencia y desastre que sustentan el marco político-jurídico/logístico, técnico/instrumental y ejecutivo/operativo no se vinculan a determinantes originadas en el proceso de desarrollo que se adopta en el país.

La concertación que implica esta situación no es simplemente porque teóricamente las personas que trabajan en “el campo de las emergencias”, se sienten con la obligación laboral y moral de exponer en los distintos escenarios, las conclusiones a las que se llega, luego de un estudio o de una intervención en situaciones de emergencia, es que el costo social, ambiental y productivo de los desastres superan los instrumentos conocidos hasta hoy para poder medir con certeza la realidad de los daños.

Según el mismo segundo informe del Estado de la Nación, en el período 1983-1995, han ocurrido 16 inundaciones, con pérdidas económicas aproximadamente de 350.840 millones de colones y la muerte de 87 personas (casi 74 millones de colones diarios y siete personas por año). Además, sólo la inundación de febrero de 1988 produjo la pérdida de 1200 hectáreas de banano, 281 viviendas afectadas y 3500 damnificados. En agosto de 1991 las tormentas causaron pérdidas al país de alrededor de 1.0% del PIB, y en general en el período se contabilizan más de 3500 viviendas afectadas, 152000 evacuados y 190 poblados afectados.

A los anteriores datos deben agregársele los del año 1996, donde sólo “César”, según la estimación de la CEPAL, tuvo un impacto en daños y pérdidas alrededor de los 151 millones de dólares, o sea que el costo de “César” pudo equivaler a una pérdida promedio de más de 400000 dólares diarios⁵³. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que la deuda ambiental asciende también en las cuentas nacionales cada vez que ocurren este tipo de situaciones con el agravante de que aún no tenemos la capacidad de calcularlos, y menos aún, proyectarlos en el impacto que tendrá en las oportunidades que recibirán las generaciones futuras. Peor aún, el cálculo del costo psicosocial de las pérdidas, a nivel individual, familiar y comunal no ha sido siquiera planteado como importante, y menos cuando éste se limita a los rubros materiales.

¿Cómo puede el país recuperar semejante cantidad de recurso económico si éste se escurre por una fosa que es horada cada vez más?

⁵³ Al cambio oficial registrado en el momento que se desarrollaba este estudio (\$228.50 en promedio), esta cifra sobrepasó el total promedio diario apuntado para el período 1983-1995.

¿Cómo lograr que el país pueda reponerse de esta cadena de pérdidas si además debe lidiar con las condiciones económicas de deuda interna y externa?

La inevitable concertación de las agendas del desarrollo y los desastres cae por su propio peso, y ello implica la reconceptualización de la emergencia y el desastre por el concepto de la prevención, pero éste, inclusive, visto más allá de los preparativos para enfrentar los acontecimientos naturales cíclicos.

Significa partir de los propios condicionantes y determinantes biogeosistémicos para enfrentar y construir como sociedad y con perspectiva de Estado, más allá de la coyuntura gubernamental de turno, el reto del desarrollo como el proyecto de sociedad que se ha concertado desde la dimensión social, ambiental y productiva.

Es por tanto que se considera y valora, que la ley de emergencias y su respectivo reglamento, están desbordados por la complejidad de los acontecimientos y sus determinantes y que en el estado que está, resultará siempre y cada vez más insuficiente, provocando roces y limitaciones en la debida gestión y atención de los desastres.

De la misma forma, se ha reflexionado que la inexistencia de una agenda común de Estado en que se concilien las grandes directrices y políticas del desarrollo con los desastres, se presta para que cada dependencia actúe según el interés del jerarca de turno y su propia visión.

Aunado a lo anterior, deriva la carencia de una gestión y actuación protocolizada de manera gubernamental, esto es: intersectorial, interinstitucional y fundamentalmente interdisciplinaria, por cuanto resulta más evidente cada vez, que la intervención en estos casos no es suficiente ni exclusiva de un sector, una institución, ni un conjunto reducido de disciplinas.

La Sostenibilidad como principio del desarrollo:

reconceptualizando los procesos sociales, ambientales y productivos para una gestión del riesgo.

Este aspecto, que se considera importante inferir para la discusión que permita consolidar el aprendizaje en la sociedad, se estructura en tres situaciones básicas: vulnerabilidad y el efecto diferencial del desastre, condiciones biogeosistémicas de las actividades productivas, y por último, de la gestión del riesgo a la gestión del desarrollo.

Vulnerabilidad y el efecto diferencial del desastre, está referido a las condiciones fundamentalmente sociales que implican un mayor grado de exposición a las amenazas a las comunidades y asentamientos humanos más desfavorecidos por el desarrollo, dado que los terrenos en que éstas se emplazan, suelen ser los sitios con mayor nivel de riesgo, por el menor costo inmobiliario como suelen ser las márgenes de los ríos, o llanuras de inundación de éstos. Además suelen ser las poblaciones con niveles y oportunidades de educación más limitados, lo cual conlleva algunas veces, a una subestimación de los niveles de amenazas a los que se exponen y hacen caso omiso a las recomendaciones técnicas. Estas poblaciones que también suelen ser de limitados ingresos económicos, son las que reciben sobre todo, el mayor impacto de los desastres, como en el caso de Palmar Norte y Sur, Ciudad Cortés, y otras poblaciones de Corredores.

El abordaje de la pobreza, la vivienda y otros problemas de extracción social, se han resuelto a partir de condiciones que favorecen su remediación coyuntural, debido básicamente a los bajos costos que encuentra el Estado en algunas de las soluciones, que conllevan mayores grado de vulnerabilidad, aumentando la exposición de éstos y con ello magnifica el costo de la solución en los procesos de recuperación después de un desastre.

La consideración aquí es la necesidad de concientizar a los estratos políticos y gubernamentales que las inversiones sociales que no tomen en cuenta el impacto diferencial de los desastres, son inversiones riesgosas de incierta rentabilidad y de difícil recuperación en caso de un desastre, lo que se debe cargar a los costos de manutención social en el largo plazo, deuda que pasará a la futuras generaciones con menores oportunidades para resarcir las pérdidas y por tanto se torna insostenible.

En el caso de “César”, debe sumarse a lo anterior, el diferencial generado por la diversidad geomorfológica, aspecto que da paso a la siguiente consideración.

Condiciones biogeosistémicas de las actividades productivas, son la conjugación de factores geomorfológicos, biológicos y ecosistémicos que determinan un comportamiento diferenciado de sucesos como las inundaciones, relacionados con el tipo de suelo y su utilización productiva, transformando así, el comportamiento natural y con ello, su función dentro de los ciclos vitales.

No es el mismo impacto del huracán en regiones de piedemonte como en poblaciones como Rivas, Monterrey y Herradura de Rivas, donde la energía de las inundaciones son de choque, provocando deslaves y arrastre violento de sedimentos, combinado con procesos de geodinámica que provoca deslizamientos y aludes; como el comportamiento que provoca el impacto en las llanuras de inundación de los ríos, caracterizados por el desconcierto del rumbo que los cuerpos hídricos toman cuando el cañón por donde discurren ordinariamente se hace insuficiente y entonces éste recurre a dicha llanura como una forma de evacuar la masa hídrica que acelerada, va buscando el desfogue; o aún es muy diferente al comportamiento de las zonas bajas como Ciudad Cortés, en que la violencia de los anteriores casos, se transforma en masas crecientes de agua con una fuerza de arrastre masiva, aunque ello permita percibir mejor el incremento del caudal, las oportunidades de movilización son menores por cuanto las áreas son más extensas, generándose un efecto de islas. (tejadós, árboles y elevaciones que sobresalen a los niveles de inundación).

Estos diferentes efectos causan cada uno severos daños ambientales, por pérdida de suelos, cobertura forestal donde se cuentan innumerables cantidades de árboles, sedimentación de cauces, pérdida de fauna, contaminación de la zona marino-costera, con costos aún incalculables, lo que se suma a las pérdidas por las actividades productivas, con el consiguiente endeudamiento ambiental, que se transformará con el tiempo, en una nueva expresión de deuda interna intergeneracional en la que no bastará con la venta de “activos”⁵⁴.

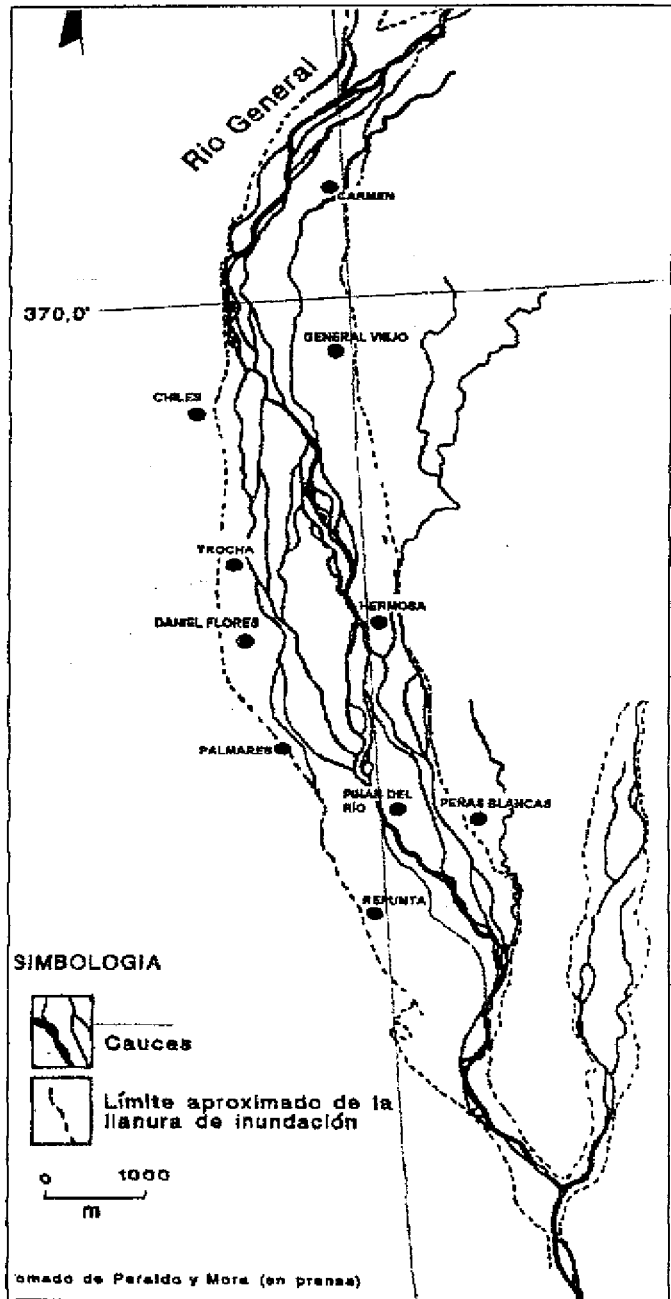
Por otra parte el potencial de “servicios ambientales”, algunos novedosos como la denominada “venta de oxígeno” (fijación de carbono), o el potencial de la misma biodiversidad pueden verse seriamente afectados con este tipo de situaciones, si año con año, la deforestación aumenta, magnificando los efectos de un huracán y en conjunto se pierden millones de toneladas de biomasa, lo que ofrece evidentes muestras de insostenibilidad.

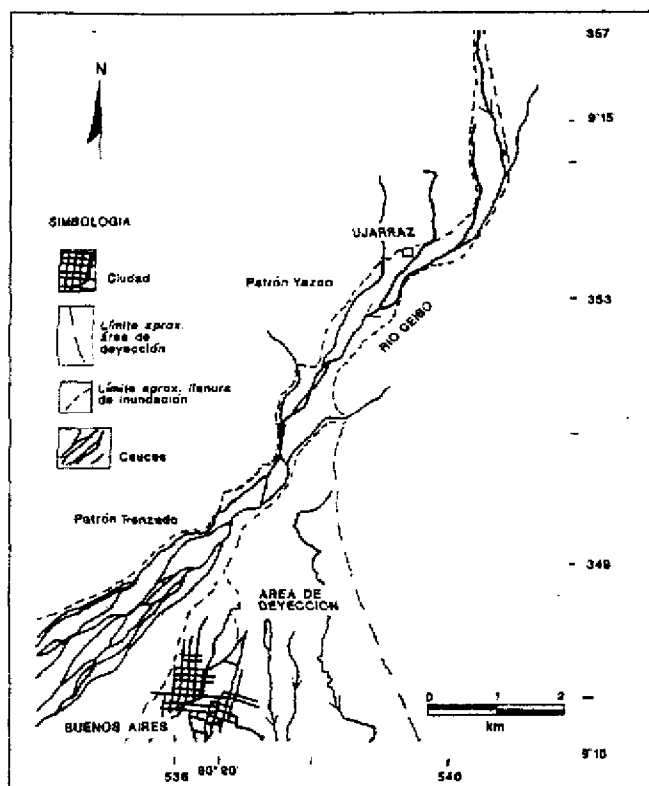
⁵⁴ Propuesta que se ha esbozado en Costa Rica para bajar el costo de la deuda interna.

Estas diferenciaciones implican diversos tipos de gestión de la emergencia dado que los usos de suelo, el tipo de producción, el patrón de tenencia de tierras, la topografía y el relieve así como el tipo de suelo, son factores que necesariamente harán que el desarrollo de planes preventivos sean particulares a cada condición y con ello, la gestión del desarrollo.

La cuencas del Río General y Ceibo

Las llanuras de inundación de los ríos General y Ceibo, son típicas del patrón trenzado, caracterizado por la existencia de varios cauces entrelazados pertenecientes a un mismo río, muchos abandonados, no obstante, en eventos climáticos extremos pueden ser retomados por el río. Éstos evidencian ríos con mucha carga de fondo de fracciones gruesas de varias pulgadas de diámetro. En las laderas, las formas de erosión laminar, es responsable de la pérdida de considerables volúmenes de suelo, lo cual se comprueba por la turbidez de las aguas. Según las características de la zona de ruptura, volumen y material inestable, un deslizamiento puede activarse de forma violenta o pasiva.





De la gestión del riesgo a la gestión del desarrollo es entonces el tercer y último elemento de este desafío. La particularidad de un territorio tan cambiante en factores ambientales, ha determinado una diferenciación de los patrones sociales y productivos que indudablemente en la gestión del desarrollo, si se quiere integrar la gestión del riesgo, deberá considerarse lo particular como una gestión local y en ello, el empoderamiento de las comunidades es estructural.

La oportunidad de ser gestores y protagonistas reales de su propio desarrollo, donde se permita la valoración del desarrollo tanto como el riesgo desde la perspectiva comunal y con base en él, proyectar las acciones y proyectos identificados, priorizados y ejecutados por ellos mismos, son parte de las enseñanzas que este proceso ha dejado, quedando el desafío de retomar este proceso y madurarlo hacia las bases de las comunidades para que tenga continuidad, independientemente de las coyunturas político/electorales y con ello pueda consolidarse en un proceso sostenible.

La sistematización que se ha practicado ha evidenciado que sin recursos, las organizaciones comunales pierden credibilidad, y ello no haría otra cosa que reforzar el esquema centralista de la administración, con lo cual se incrementa la vulnerabilidad global y con ello se posterga la verdadera inserción de la sociedad civil en los procesos durables que procuren la sostenibilidad de los procesos sociales, ambientales y productivos.

Dinámica interinstitucional y Descentralización:
reconceptualizando la función política, técnica y operacional

Resulta evidente que el tema de los desastres no existe formalmente en el “vademécum” institucional, adecuando presupuesto, actividades y recursos, dependiendo del grado de responsabilidad que le toque asumir frente a un desastre.

La emergencia y el concepto de desastre, han sido poco estudiado en las instituciones gubernamentales, con las salvedades del caso, lo cual inhibe para desarrollar actuaciones concertadas previamente, resultando cuando se necesita, un conjunto e acciones dispersas, insuficientes en su conjunto, y con un gran déficit en el manejo de información integrada.

La vivencia por tanto se llega a perder y con ello la oportunidad del aprendizaje, puesto que no se protocolizan las normas de actuación, y cada vez que ocurre un nuevo desastre, en muchos casos, se parte de cero. Esta experiencia además se sectorializa, se atomiza en las instituciones y con ello se pierde la riqueza del intercambio. Puede entonces afirmarse que los niveles técnicos suelen conocer en algún grado la vulnerabilidad de ciertas zonas, aprendizaje que no se potencia debidamente por lo sectores políticos, que confundiendo su misión rectora, llegan por momentos a asumir la doble función de tipo logístico e instrumental.

El desafío se encuentra aquí, en cómo vigorizar el papel instrumental de los actores regionales y con ello las instituciones estatales, mejorando la masa crítica de profesionales, así como la capacidad de gestión de aquellas, y al mismo tiempo, fortalecer el papel ejecutor del nivel local, que permita un desarrollo de las capacidades de administración comunal y con ello, la participación de la sociedad civil en los procesos de gestión del desastre

Indudablemente, los procesos de formación, educación y capacitación desempeñan una función estructural tanto en el nivel político, como en el técnico y civil, dado que las experiencias necesariamente generan aprendizaje, que debe ser realimentado constantemente y llevado a todos los niveles posibles, con el propósito de que organizacionalmente, la sociedad como un todo, incorpore el valor de las acciones vividas, apuntando con ello al verdadero proceso de un desarrollo sostenible.