

Los desastres pueden prevenirse: elementos para el Análisis Participativo de Riesgos

Por: Orlando Chuquisengo*

Resumen

La construcción del riesgo es un proceso social ligado a los procesos de desarrollo urbano que incluye desde la forma de ocupación del territorio, el uso del mismo y la migración, hasta el incremento de las condiciones de riesgos de la población. El presente artículo presenta una metodología para el Análisis Participativo del Riesgo, la cual permite que la población identifique y analice alternativas de soluciones con una mirada comunitaria. El Análisis Participativo del Riesgo permite dimensionar la escala de los impactos potenciales de los desastres, construir escenarios de riesgos, conocer la evolución de fenómenos sucesivos y permitir la alerta temprana, la prevención y la mitigación. El proceso metodológico para el Análisis Participativo del Riesgo describe dos grandes etapas: la organización y sensibilización, y el análisis del escenario de riesgo.

Palabras claves: reducción de riesgos, gestión de riesgos, desarrollo urbano, análisis participativo.

*Coordinador temático de Gestión de Riesgos en la Oficina Regional para América Latina de Soluciones Prácticas.

Según el Informe de Evaluación Global sobre Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas del año 2015, las pérdidas económicas ocasionadas por desastres tales como terremotos, tsunamis, ciclones e inundaciones se elevan hoy en día a un promedio de entre US\$ 250.000 millones y US\$ 300.000 millones al año. Se calcula que las pérdidas anuales esperadas mundiales habrán aumentado hasta los US\$ 415.000 millones en 2030 debido a las necesidades de inversión solo en infraestructura urbana.

El aumento del riesgo de desastres, el cambio climático, la pobreza y la desigualdad son indicadores de un desarrollo no sostenible. Al mismo tiempo, el incremento de las pérdidas y los impactos ocasionados por los desastres, magnificados por el cambio climático, disminuirá la capacidad de muchos países de ingresos bajos y medios a poder evitar el aumento acelerado del riesgo de desastres. En consecuencia, existe un creciente consenso acerca de la necesidad de abordar los factores causales del riesgo en el desarrollo como el cambio climático, el consumo excesivo de capital natural, la pobreza y la desigualdad.¹

El nivel de riesgo está determinado por el alto grado de vulnerabilidad, el cual está condicionado no solo por la exposición sino también por la fragilidad y resiliencia de las poblaciones y sociedades. Entre los factores de vulnerabilidad se puede mencionar la forma de planificar las ciudades y comunidades, la ubicación de los asentamientos en zonas de riesgos, la carencia de criterios para adecuarse a las zonas de riesgo y el crecimiento rápido de las ciudades. También, los altos índices de pobreza, poblaciones que carecen de servicios básicos o si los tienen son de mala calidad, altos índices de desnutrición, bajo nivel educativo y condiciones de salud deterioradas. Al mismo tiempo, la sobreexplotación de los recursos naturales, la existencia de políticas o normas que regulan el uso y el acondicionamiento del territorio —que contrastan con el poco control y regulación por parte de las organizaciones e instituciones y el evidente incumplimiento de las mismas—, la debilidad de las organizaciones comunitarias y sociales, la poca capacidad de las instancias para manejar las situaciones de emergencias y desastres; entre otros aspectos. Todo ello conlleva a que el Perú sea un país altamente vulnerable.²

En este sentido, la construcción del riesgo en los diferentes territorios (urbano o rural) es un proceso social que está íntimamente relacionado con el desarrollo, que va desde la forma de ocupación del territorio, el cumplimiento de políticas públicas, las dinámicas sociales; como la migración, que genera el incremento de las condiciones de riesgos de la población que se encuentra asentada en estos espacios.

De esta manera, la gestión del riesgo se constituye en un proceso de adopción de políticas, estrategias y prácticas orientadas a evitar y reducir los riesgos de desastres o minimizar sus efectos. Implica la participación de los diferentes sectores sociales de una población y —en el caso específico de una comunidad— desarrollado en alianza técnica entre habitantes-profesionales-instituciones. De otro lado, el análisis de riesgo es un instrumento fundamental para identificar y cuantificar los probables daños de un territorio. Este es un paso primordial para la realización de procesos de planificación y de implementación de proyectos de desarrollo públicos o privados.

¹ Informe de Evaluación Global sobre Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas, 2015.

² Análisis de la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú - Misión Naciones Unidas, 2014.

Por consiguiente, el Análisis Participativo del Riesgo es una metodología fundamental pues permite integrar a la población en el proceso de identificación, análisis y alternativas de soluciones, con una mirada comunitaria.

El Análisis Participativo del Riesgo de Desastres

Para poder analizar y evaluar los riesgos el primer paso es realizar un reconocimiento del escenario del riesgo. Esto puede hacerse mediante una jornada de campo que nos permita conocer el territorio y tomar conocimiento de los tipos de peligros, las condiciones de vulnerabilidad y las capacidades locales que existen en la comunidad para plantear una estrategia de reducción de las condiciones de riesgo del territorio.

El Análisis Participativo del Riesgo de Desastres está centrado en la interacción de las amenazas y la vulnerabilidad, y evidencia un posible impacto en los medios de vida de la gente, en la infraestructura, en la economía, en el capital social y ambiental. El Análisis Participativo del Riesgo, permite:

- Dimensionar la escala de los impactos potenciales de los desastres que podrían darse en términos de intensidad y magnitud sobre los activos sociales, institucionales, económicos y ambientales.
- Construir escenarios de riesgos.
- Conocer la evolución de fenómenos sucesivos.
- Permitir la alerta temprana, la prevención y la mitigación.
- Difundir información relevante en las comunidades afectadas o expuestas a riesgos de desastres.
- Implementar políticas, definir estrategias, programas, proyectos y acciones para reducir las condiciones de riesgos a niveles aceptables y/o medidas de adaptación.

Características básicas del análisis del riesgo

- Es un proceso participativo - pues requiere del involucramiento de la población, autoridades, técnicos de las instituciones y organizaciones locales y subnacionales, tanto para la identificación de los peligros, vulnerabilidad, capacidades y el riesgo, como para plantear estrategias de reducción de estas condiciones de riesgo.
- Integrar el conocimiento técnico con el ancestral - debe integrar el conocimiento técnico de los profesionales y el ancestral que los pobladores han recibido de sus antepasados y que han nutrido con su propia experiencia.
- Reconocer y considerar la cultura, cosmovisión, conocimiento del territorio y percepción del riesgo de desastres de la población - entender la forma cómo se ve y se siente el riesgo desde la población que soporta los impactos de los desastres, para ello es necesario tomar en cuenta los conocimientos, las experiencias, las prácticas y

la tecnología local de los pobladores; que pueden ser los apropiados para reducir los riesgos y adaptarse al cambio climático

Proceso metodológico para el Análisis Participativo del Riesgo

Organización y sensibilización

Es un proceso permanente que se da a lo largo de todas las actividades, que permite el involucramiento de los actores locales, subnacionales y nacionales, la articulación de las diferentes visiones, imaginarios y expectativas, la negociación y concertación de propuestas, de la gestión y puesta en marcha de las estrategias de reducción de las condiciones de riesgos.

Actividades

Compromiso político, coordinación con las autoridades competentes

Es importante contar con respaldo político de la autoridad competente, pues permite darle legalidad al proceso de análisis de riesgo, más aun cuando es de carácter participativo. Esto permitirá que las acciones que se plantean sean consideradas y puestas en práctica por el equipo de gestión del gobierno local.

Sensibilización de autoridades, funcionarios y técnicos de instituciones responsables de la gestión del desarrollo

Se realiza para obtener decisión política, compromiso y participación de autoridades, funcionarios y técnicos en el proceso. Se transfiere el enfoque de la gestión de riesgo y su importancia en el desarrollo local y subnacional, la normatividad legal actual, roles, responsabilidades y derechos de las personas e instituciones en la gestión del riesgo de desastres. Esto permite fortalecer el liderazgo del gobierno local para la coordinación y promoción de las estrategias de reducción de las condiciones de riesgos.

Revisión de procesos de desarrollo previos y en marcha respecto a GRD

Permite identificar procesos de desarrollo previos y en marcha para identificar lecciones y fortalecerlos, si es necesario, y luego articularse a ellos. No se trata de generar procesos aislados ni nuevos espacios de coordinación, sino más bien aprovechar los existentes y complementarlos. Esto permitirá conocer el contexto político, social, económico y ambiental de la comunidad e incorporar la gestión del riesgo de desastres.

Sensibilización y capacitación de líderes comunitarios, actores del desarrollo y la población

Busca el acercamiento y el entendimiento del enfoque de la gestión de riesgos de la población, permite identificar las organizaciones vecinales, locales y/o comunitarias, y a los líderes o representantes de las mismas para transferir conocimientos, herramientas y metodologías sobre la gestión del riesgo de desastres. La sensibilización permitirá motivar la participación e involucrarlos en acciones de reducción de riesgos, así como identificar a los líderes de la comunidad con capacidad de coordinación y para articular los procesos de desarrollo.

Análisis del escenario de riesgo

El Análisis Participativo del Riesgo es parte esencial del proceso de fortalecimiento de la organización comunitaria, pues ahí se concretan los acuerdos entre las distintas percepciones de los sectores de la población, sobre los problemas de la comunidad, las causas que lo generaron y las relaciones entre los actores sociales. Es convertirlos en sujetos del proceso y no en objetos del diagnóstico.

Actividades

Conformación de comisión técnica responsable del análisis del riesgo

Es importante que se conforme un equipo o comisión técnica para realizar el análisis del riesgo y que se busque su reconocimiento oficial por la comunidad o gobierno local. Esta comisión debe estar integrada por representantes de la entidad o entidades responsables, representantes de las instituciones públicas, privadas, sociedad civil y líderes comunitarios, quienes interactuarán con el personal profesional especializado. Esto permitirá generar capacidades técnicas dentro de la localidad y que el proceso sea permanente.

Recopilación de información y caracterización del territorio

Se inicia con la recolección y revisión de información del territorio y población (y periferia) a través de fuentes secundarias (información cartográfica, planos, imágenes satelitales, información censal, estadísticas, informes escritos existentes, etc.). Esta información será complementada con la información primaria o que se pueda recoger en campo.

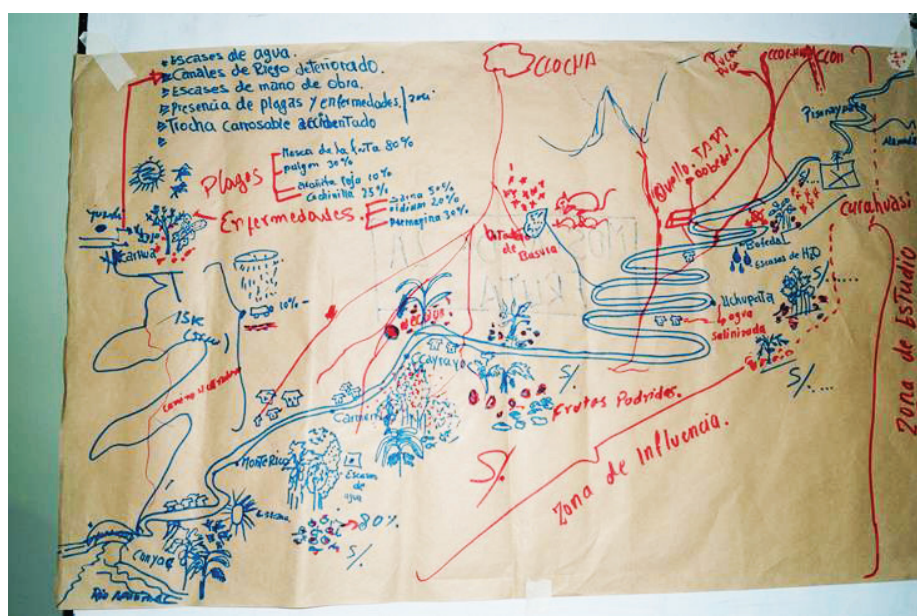
Inventario de desastres ocurridos (historia de desastres)

Recopilación de información sobre eventos y/o desastres ocurridos en el territorio local y subnacional, que permita conocer los impactos que han tenido sobre la población y sus causas; para reflexionar sobre las condiciones del riesgo actual y lo que podría ocurrir en la comunidad. Esto se realiza a través de talleres o reuniones de trabajo participativos con la población.

Identificación y análisis de peligros

Tiene como objetivo reconocer las características de los procesos que pueden llegar a generar peligros. Por ello, es importante recoger todas las ideas y percepciones de la población para acercarnos al escenario de riesgo desde la mirada de la población.

Se realiza la identificación, caracterización y análisis de los peligros existentes en el territorio, las causas y factores que podrían generarlos, considerando condiciones geológicas, hidrológicas y atmosféricas, topografía, etc., que intervienen para su activación. Para ello se utiliza información generada por las instituciones científicas y otras, como reportes, mapas, base de datos, fotografías aéreas, imágenes satelitales, datos demográficos, estadísticas socioeconómicas, datos hidrometeorológicos, etc. Esta información es complementada con el trabajo de campo, liderada por el equipo técnico local y conformado por funcionarios públicos, profesionales especializados y personas experimentadas de las comunidades.



Se recomienda utilizar mapas comunitarios de riesgos que ayuden a ubicar y entender las características y causas de los peligros, y a comprender que estos peligros podrían generar riesgos en la comunidad, y de esta manera, motivar a todos los actores a tomar acciones para prevenir o reducir los efectos de un posible evento.

Los mapas parlantes se elaboran a través de la representación gráfica, que puede ser en un croquis, un plano o mediante la construcción de una maqueta en donde se identifican y se ubican las zonas de peligro del distrito o comunidad, viviendas, escuelas, el centro de salud, las obras de infraestructura, los canales, los reservorios, los puentes, los terrenos agrícolas, las zonas de pastoreo, etc.; es decir todas aquellas infraestructuras, servicios o medios de vida que podrían ser afectados si ocurriera un evento adverso. Esto ayuda a tomar decisiones rápidas para responder a las emergencias.

Para la construcción del mapa de riesgos se recomienda usar símbolos que sirvan de referencia para identificar determinados lugares. También es importante utilizar colores para señalar mejor las zonas que tienen estas territorios.

El mapa de riesgo no es el análisis del escenario de riesgo, solo refleja lo que es posible graficar: los elementos físicos expuestos, algunas condiciones de peligro, los factores físicos de vulnerabilidad; pero no precisa las causas políticas, sociales, institucionales, educativas y culturales que están detrás de ellas, ni los actores sociales involucrados. Sin embargo, es un ejercicio importante porque es la forma más fácil de acercarse a los problemas de riesgo de la comunidad.

El análisis del riesgo implica identificar cómo actúan los peligros, el área de influencia, su recurrencia, frecuencia, magnitud y los impactos que producen. Para ello se realiza un taller con representantes de las comunidades, el cual es una oportunidad para reforzar el conocimiento y la conciencia sobre los peligros. Se puede utilizar y complementar con el SIG (Sistema de Información Geográfica), herramienta que permite elaborar mapas con referencia al territorio y combina mapas temáticos de diverso tipo.

Identificación y análisis de vulnerabilidades

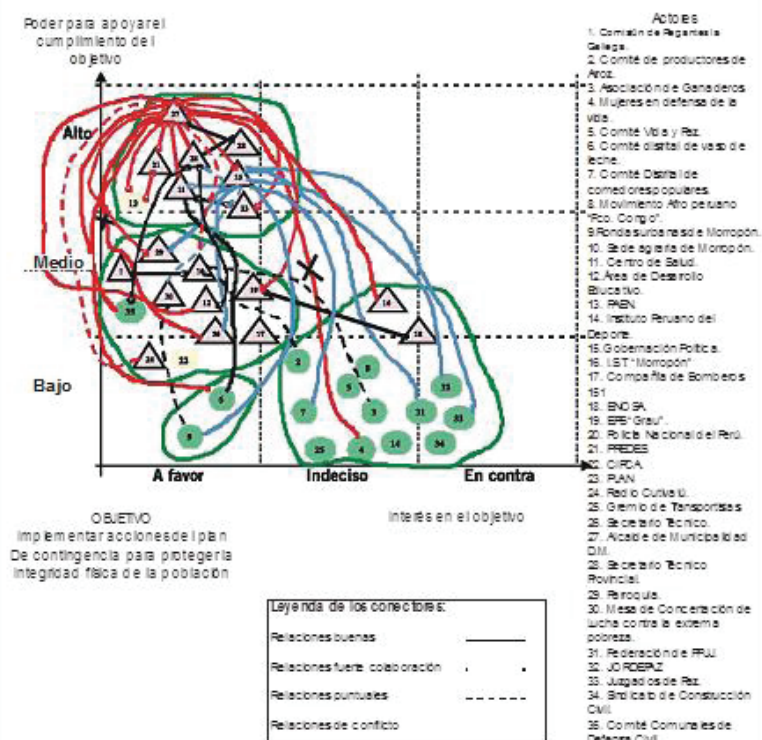
Se realiza en función del análisis de los peligros, dónde ocurren, área de afectación y su comportamiento. A partir de ahí se identifican los elementos expuestos a los peligros detectados, el área de afectación, población, infraestructura, agricultura, ganadería, manufactura, etc. Se analiza su fragilidad y posibilidad de ser afectados, se identifican y analizan las causas y factores que los generan y que incluyen aspectos económicos, culturales, sociales y políticos. Se identifican las características de la población, actividades económicas y qué infraestructura suele ser afectada ante la ocurrencia de un determinado evento o peligro.

El proceso de análisis participativo permite que los participantes se fortalezcan y capaciten en el proceso de identificación y caracterización de sus vulnerabilidades y de sus medios de vida. Este análisis consiste en reconocer procesos sociales que vienen incrementando los riesgos en una determinada comunidad, para lo cual es necesario identificar y analizar los fenómenos naturales y los lugares amenazados por estos. Si no existe un fenómeno extremo que constituya un peligro, no hay elementos vulnerables y, por lo tanto, no hay riesgo.

Identificación y análisis de actores

Mediante talleres o reuniones con las comunidades se capacita sobre la técnica del mapeo de actores. Se procede a identificar y ubicar a los actores en el territorio, sus roles y la articulación entre ellos. Son actores del desarrollo: la población, el Estado y los inversionistas. Estos actores están organizados a través de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sociales de base y empresas privadas.

Sociograma
Plan de Contingencia del distrito de Moropón



Tiene como objetivo conocer y analizar las relaciones entre las instituciones y organizaciones de la comunidad, y entre las instituciones locales y las instituciones externas. Es útil para evaluar las limitaciones de los actores sociales y los conflictos existentes, y las capacidades y oportunidades del sistema institucional y organizacional.

Se debe realizar el análisis del sistema social, identificando las instituciones, organizaciones tanto públicas como privadas, sectoriales, de base, territoriales, gremiales, etc., que tienen intervención en el territorio. Establecen los roles, responsabilidades y competencias en el campo del desarrollo (como generadores de vulnerabilidades y riesgo), y reconocen los potenciales actores de la reducción del riesgo.

Identificación y análisis de capacidades

Se identifican las fortalezas y los recursos existentes en el territorio o comunidad: físicos, económicos, ambientales, sociales, políticos, institucionales, educativos, culturales, etc. que son potencialidades para la reducción del riesgo. El análisis dará como resultado la capacidad de resiliencia que tienen los actores. Se analiza también la capacidad, estrategias, conocimientos locales o medios que tiene la población para adaptarse al cambio climático o reducir los riesgos de desastres. A través de talleres o reuniones se explica a la población cómo identificar las

capacidades locales incluyendo los recursos existentes. Se identifican los recursos que pueden servir para prevenir, reducir riesgos, afrontar desastres y emergencias, así como para adaptarse a los cambios en el clima.

Análisis del riesgo y formulación de medidas de gestión del riesgo

El riesgo es la probabilidad de ocurrencia de un peligro sobre un elemento expuesto y que puede ocasionar daños y pérdidas. Se establece como resultado de integrar los análisis de peligros, vulnerabilidades, mapa de actores y capacidades.

El riesgo se obtiene al preguntarse ¿qué daños habría si ocurriese uno o varios de los peligros identificados, ante ciertas condiciones de vulnerabilidad de una población, considerando además las capacidades para afrontar y recuperarse de los impactos?

Los daños probables de ocurrir dependerán del tipo, magnitud e intensidad del peligro, y de la cantidad y tipo de elementos expuestos y fragilidad. Los daños probables serán clasificados según tipo, considerando la población y los medios de vida impactados. Las pérdidas probables pueden ser económicas, de patrimonio, medios de vida, viviendas, infraestructura, población, cultivos, etc. pudiendo establecer un valor económico cuantitativo para estas pérdidas.

El riesgo puede ser plasmado en mapas, lo que permitirá visualizar las probables áreas de afectación según tipo y niveles.

El análisis del riesgo debe contener conclusiones y medidas para la gestión del riesgo las cuales se organizan en: a) medidas de prevención (para evitar que se sigan produciendo condiciones de vulnerabilidad), b) medidas para reducir el riesgo actual, c) medidas para afrontar emergencias o desastres que pudieran ocurrir a pesar de que el riesgo se haya reducido y d) medidas para afrontar la rehabilitación. Las medidas identificadas y priorizadas permiten formular planes de gestión del riesgo y constituyen un insumo para integrar la gestión del riesgo en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Presentación, difusión y sensibilización sobre la utilización del análisis del riesgo

Al finalizar el estudio de análisis del riesgo, se hará una presentación de los resultados a los actores directamente involucrados en liderar la gestión del riesgo. Además, se diseñará y realizará una campaña informativa para dar a conocer los resultados del estudio de análisis del riesgo a toda la población. Esta campaña puede realizarse utilizando diversos medios tales como talleres, reuniones, publicación de ediciones resumidas y amigables del estudio de análisis del riesgo (folletos, afiches, volantes, emisiones radiales, etc.).