

Memorias del Seminario

Gestión de riesgos y prevención de desastres

Quito, 24-25 de enero de 2001



REG. 0023906
CUT. 01-11
BIBLIOTECA - FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: octubre - 2007
Compra:
Previa:
Sin:
Donde: Cooperativa Holandesa

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (COOPI)

Últimas Noticias N39-127
Teléfono: 2921-033 / 2922-015
Fax: 2921-033 / 2922-015
Quito, Ecuador

FLACSO Sede Ecuador
Páez N19-26 y Av. Patria
Teléfonos: 2232-029/030/031
Fax: 2566-139
e-mail: flacso@flacso.org.ec
www.flacso.org.ec
Quito, Ecuador

ISBN: 9978-67-070-X

Coordinación editorial FLACSO: Alicia Torres
Coordinación editorial COOPI: Morena Zucchelli
Edición de texto: Paulina Torres
Diseño gráfico: Antonio Mena
Impresión: Ekseption Publicidad
Quito, Ecuador 2002

Índice

Presentación

Fernando Carrión M.

Introducción

Morena Zucchelli

La vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito

El riesgo volcánico del Distrito Metropolitano de Quito

Hugo Yépez

Últimos avances en la evaluación del riesgo sísmico de Quito
y futuros proyectos de mitigación

Fabrizio Yépez Moya

Peligro por flujos de lodo e inundaciones en el
Distrito Metropolitano de Quito

Edgar J. Ayabaca C.

Diferenciaciones espaciales y sociales, representaciones
y manejo del riesgo volcánico en Quito

Robert D'Ercole y Pascale Metzger

Educación y capacitación en el manejo de desastres

Las catástrofes: de las dinámicas naturales a la dinámica humana

Teodoro Bustamante Ponce

7

13

16

29

40

55

La perspectiva de riesgo en la planificación para el desarrollo <i>Gerardo Armas</i>	60
La capacitación comunitaria en la gestión del riesgo y manejo de desastres <i>Marcelo Moncayo Gallegos</i>	66
Educación y capacitación en el tema de los riesgos y desastres <i>Allan Lavell</i>	75
Desarrollo y prevención de desastres	
El conocimiento de las amenazas de origen geodinámico en áreas de ladera con materiales volcánicos: un aporte al manejo territorial y a la gestión de riesgo en Quito <i>Byron Heredia M.</i>	84
Ocupación de laderas e incremento del riesgo de desastres en el Distrito Metropolitano de Quito <i>Othón Zevallos M.</i>	106
Planificación territorial y gestión de riesgo <i>Juan Espinosa</i>	118
Programa DIPECHO para prevención y preparación de desastres. Primer Plan de Acción para la Comunidad Andina (Enero 1999)	131
Programa DIPECHO para prevención y preparación de desastres. Segundo Plan de Acción para la Comunidad Andina (2001)	140
Preparativos para desastres <i>Ricardo Mena</i>	145
Matriz de marco lógico para la implantación de un Sistema Integral de Seguridad Ciudadana <i>Patricio Villalba Rubio</i>	156
Obras realizadas por COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, con el proyecto ECHO ECU/210/2000/01001 “ <i>Support to the population affected by floods in the marginal areas of Quito, Ecuador</i> ”	168

Desarrollo y prevención de desastres

Allan Lavell*

¿Los desastres son factores importantes en el freno del desarrollo o el desarrollo es un factor importante en la gestión de desastres? La explicación sobre la causalidad de desastres, de daños y pérdidas, se encuentra en diversos factores relacionados con la exposición y la vulnerabilidad de las estructuras sociales, económicas, políticas. La explicación, de ninguna forma puede encontrarse en el mundo de lo natural sino en los fenómenos naturales que forman parte de la dinámica natural de la tierra. Esta es una excepción en el uso de la palabra causalidad.

Podemos poner como ejemplo: Si una persona entra en un bar y a través de un proceso de ingestión de alcohol se llega a embriagar, a tal grado que no puede controlar la situación y posteriormente cruza la línea del tren el momento que viene éste y lo mata, no sería consecuente decir que la causa de la muerte fue el tren, la causa de la muerte es la propia imprudencia de la persona.

Sucede igual con el tema desastres, no se puede sugerir que los elementos de la naturaleza son la causa de los desastres porque no se tiene control sobre los fenómenos de la naturaleza que pueden causar daño. Pero, sí se tiene con-

trol, porque somos los seres más inteligentes de este planeta, es en la forma en que nos relacionamos con el medio natural y con el entorno de fenómenos físicos que pueden afectarnos negativamente.

La explicación de los desastres se encuentra en la interrelación de los términos: exposición y vulnerabilidad. Cabe recalcar que se entiende por exposición al sitio donde está ubicada la gente y las estructuras socioeconómicas. Si no se está expuesto a algo no se puede ser vulnerable a eso, si no se está expuesto a una amenaza no se puede hablar de amenaza. La exposición no puede considerarse como un factor de vulnerabilidad, pero sí es un requisito fundamental para que vulnerabilidad y amenaza puedan existir, y no hay caso hablar de vulnerabilidad ni de amenaza si no hay exposición.

Si consideramos la vulnerabilidad como una condición interna de una estructura social, económica y política que predispone al daño, y si consideramos que exposición es la forma en que estamos expuestos a posibles impactos de eventos físicos que hacen daño, podríamos concluir que es en el binomio exposición-vulnerabilidad en donde se encuentra la explicación a los desastres y no en el concepto AMENAZA.

* Coordinador del Programa de Investigaciones sobre Desastres, Secretaría General FLACSO.

Es interesante analizar la información que disponemos sobre desastres: el crecimiento en número y la intensidad de los mismos. Casi todas las estadísticas indican que el número de eventos y la magnitud de los impactos crecen más, sin embargo, es importante destacar que el número de amenazas naturales no aumentan de una forma importante, en las series históricas existentes.

En la actualidad no estamos expuestos a más amenazas naturales que hace 100 años atrás, se debe destacar que mientras más información, más estudios, más ciencias dedicadas al estudio de fenómenos físicos naturales potencialmente perjudiciales, mientras más crece la investigación, de una manera mayor crece el número de desastres, no existe una relación entre información técnica sobre amenazas y reducción de desastres.

El problema de creación de riesgo y el incremento de desastres, no es un problema técnico, es un problema económico, social y fundamentalmente un problema político; son decisiones sobre asignación de recursos y sobre direcciones que la sociedad tomará en vías de un llamado desarrollo futuro.

Esta falta de coincidencias entre información sobre amenazas y reducción de desastres, establece un paralelo con un dato interesante. En una investigación realizada por el Profesor Hilver en los Estados Unidos sobre amenazas naturales, éste descubrió que mientras más inversión se hacía en soluciones tecnológicas al problema de riesgos y amenazas de desastres, no se encontró una reducción en el número de desastres.

De hecho el número de desastres e impactos se incrementaron de una manera

mayor, proporcional a la inversión hecha en la infraestructura e ingeniería. Esta relación fue uno de los factores que condujo a que en los Estados Unidos se proponga que procesos como: el manejo de estados de cuentas, el control sobre el uso del territorio, la planificación territorial y otros mecanismos para controlar el impacto de amenazas sobre la sociedad y así impulsar a la sociedad a crear formas más complejas para tratar el problema de riesgos, superando la concepción de que el control de riesgos es un problema de ingeniería y de estructuras.

Vulnerabilidad y exposición constituyen los factores fundamentales sobre los cuales se pueden intervenir para la prevención de desastres; en el caso de la vulnerabilidad es importante reconocer que la vulnerabilidad tiene un impacto en temas de la generación de amenazas, es cierto que es imposible hablar de vulnerabilidad sin amenazas, de igual manera es cierto que no tiene caso hablar de amenazas sin vulnerabilidad. Riesgo es el producto de la relación dinámica entre factores que llevan el nombre de amenazas y otros que llevan el nombre de vulnerabilidad, el riesgo es el resultado de diversos tipos de fenómenos que tienen ciertos nombres, pero eso es para fines didácticos no porque la realidad pueda ser reducida a una fórmula de 'plus' o multiplicación.

Estamos frente a un mundo donde día a día crecen más las amenazas no naturales, donde hay más desastres de no tan gran escala, como los que asociamos con los eventos naturales, pero que están asociados con amenazas que son por una parte, unos puramente antropogénicos: los tecnológicos, los contaminantes, etc. y otro grupo que tal vez crecen más que cualquier otro que se le

llama amenazas socio–naturales, son aquellos eventos que parecen ser naturales como inundaciones, sequías, deslizamientos, hundimientos, pero que no tienen nada de natural porque son creados con la intervención de la sociedad en el ambiente, donde hay un proceso de degradación ambiental que transforma los recursos en amenazas. Podemos poner como ejemplo el siguiente caso.

La deforestación que aumenta la erosión, la sedimentación, los deslizamientos, las inundaciones y tal vez la sequía; estos no se tratan de eventos naturales, son eventos creados por el hombre por el uso inadecuado del medio que nos da sustento, el único sentido de que estos eventos se consideren naturales es si nosotros consideramos que somos parte de la naturaleza.

En la creación humana social de amenazas, en la creación de vulnerabilidad y en la exposición, estamos frente a acciones humanas y ahí está la causalidad.

Los contextos de vulnerabilidad, amenazas socio–naturales y exposición, que sufrimos hoy en día, son producto real de modelos distintos de vida, modelos de desarrollo económico, modelos de acumulación de capital o si se quiere, modelos de desarrollo. Como conclusión, el modelo de sustitución de importaciones en América Latina, el modelo neoliberal de los años ochenta en adelante, el modelo de globalización que enfrentamos hoy en día, trae consecuencias en términos de exposición, vulnerabilidad y amenazas socio–naturales, tecnológico, antropogénico, entonces podríamos afirmar que, la causalidad final también se encuentra en esos modelos de crecimiento, modelos de acumulación y modelos de desarrollo.

En el tema de 'Desastres y Desarrollo' se puede remitir al libro de Fred Cuny publicado en 1983, pues se ha generado un creciente debate en cuanto a las formas en que los desastres pueden interrumpir o interferir procesos de desarrollo en marcha, particularmente en los países en vías de desarrollo.

La creciente magnitud de los daños asociados con diversos eventos destructivos ha sido utilizada como argumento para dar un mayor impulso a las políticas e instrumentos de reducción de riesgo o de prevención y de mitigación de desastres.

Eventos recientes de la década pasada y del presente han servido para elevar el debate sobre *Desarrollo y Desastres* a un punto nunca experimentado previamente. El huracán Mitch, el terremoto en El Salvador, han servido para amalgamar argumentos, proveer evidencias empíricas y suscitar debates e investigaciones que toman como punto de partida la idea de que los desastres son finalmente resultados de procesos sociales, económicos, territoriales y ambientales con impactos negativos, cuyos móviles radican en las pautas de crecimiento económico y de desarrollo impulsado en la región a lo largo de varias décadas.

Si es cierto que los desastres interrumpen el proceso de desarrollo, también es cierto que la disminución del riesgo que preconditiona la ocurrencia de los desastres, no puede ser significativa utilizando medidas compensatorias de prevención y mitigación, o de la reducción de riesgos existentes. Es necesario reconocer un ciclo del desastre y no el ciclo de desastres que aparece en los manuales de capacitación, o sea prevención, mitigación, preparativos; un ciclo

de gestación de desastre como fenómeno, un ciclo que tiene una historia, tiene un presente y tiene un futuro.

Entonces, si se evalúa el argumento de que vulnerabilidad, exposición y amenaza socionatural, tecnológica, son productos de particulares formas de desarrollo de la sociedad, si aceptamos que existe un modelo de riesgo típico para distintos modelos de desarrollo, si se acepta que los logros de un modelo de desarrollo en temas de crecimiento económico, empleo, creación de ingresos, es un modelo que logra esas cosas, solo entonces se podrá aceptar que también crea vulnerabilidad.

Es posible que una parte importante del crecimiento económico de América Latina durante los últimos 40 años haya sido construido sobre la base que construye vulnerabilidad, exposición y amenazas, entonces modelos fundamentados sobre degradación ambiental, deforestación, destrucción del eco sistema, en función de ganancia de corto plazo o en función de supervivencia de corto plazo de pobladores pobres sin opciones; modelos de desarrollo fundamentados sobre la creación de fuerza de trabajo barata que tiene como consecuencias la eliminación de la población del

campo, migración a la ciudad, llevándolos a construir en las laderas en situaciones inadecuadas, entonces una parte importante de la tasa de crecimiento de América Latina es posible que pueda explicarse por crear vulnerabilidad a desastres, el desastre se constituye como la salida natural del modelo.

Esto es un argumento conceptual, metodológico sobre el ciclo de desastres, se quiere poner énfasis en que no se puede analizar los desastres como coyunturas en el tiempo; no se puede analizar la evolución de las sociedades de manera puntual; tienen historia, tienen futuro y tienen presente, de igual manera los desastres tienen historia, tienen presente y futuro, y lo que está en juego con esto de manera muy importante es el argumento de que no existe mejor prevención que el desarrollo mismo y no hay mejor forma de gestar desastres que el “mal desarrollo”. En consecuencia cuando hablamos de la capacidad de la sociedad de reducir riesgo, esa capacidad está en la manera de desarrollarse, ya que el desarrollo es la reducción de vulnerabilidad y el aumento de capacidades y habilidades en una sociedad; entonces es a través del desarrollo que se debe esperar reducir desastres y reducir riesgos.