

Un libro dedicado a presentar ensayos sobre riesgo y desastre en Brasil, elaborados desde una perspectiva social y crítica, y siguiendo en muchos casos lineamientos de lo que se ha llamado el paradigma de la vulnerabilidad o de la construcción social del riesgo, se esperaba desde hace mucho tiempo. Más allá, la conformación de un grupo creciente de estudiosos y practicantes que asumen una visión y compromiso más allá de los enfoques tradicionales, captados en el uso de la noción errada de “desastres naturales”, y concentrados en la amenaza o lo tecnocrático, también es tan bienvenida como pertinente. Por ello, escribir el prefacio de un emprendimiento de tal naturaleza en las circunstancias de una ampliación de las bases investigativas del tema asumiendo una perspectiva crítica, es un gusto y un honor, y motivo de felicitaciones para los involucrados.

Existe un antecedente interesante respecto al avance de los estudios sobre riesgo y desastre en América Latina y el Caribe en cuanto a cambios en las bases y conceptos que informan la acción estatal. Se trata del atraso relativo – y a veces absoluto – durante el periodo 1980-2010 en los países más grandes de nuestra región – Brasil, Argentina y México – hacia enfoques más avanzados e integrales; esto a pesar de la existencia de pequeños nodos de investigadores *de avanzada*.

Es conocido que un impulso importante, fundamental en el cambio de paradigma interpretativo sobre los riesgos y desastres en la región, fue dado por la creación de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (LA RED), en 1992, en San José, Costa Rica. En su reunión inaugural, los únicos 15 participantes reflejaban el número reducido de personas identificables quienes abogaban por trabajos e interpretaciones críticas de los desastres, elaboradas desde lo social y desde una visión marcada por el enfoque de la construcción social del riesgo. Desarrollando ideas y conceptos que complementaban, ampliaban, socializaron y reinterpretaban avances en el Norte, en Europa y Estados Unidos en particular, LA RED logró, mediante publicaciones, reuniones, investigación y capacitación impulsar una transformación radical en el discurso y propuesta de acción en muchos de los países del área, a tal grado que actualmente los contenidos de las nuevas leyes y políticas públicas en Centroamérica y los países andinos reflejan los conceptos básicos que desarrolló LA RED (ver Perú, Colombia, Guatemala, Centro-América como un todo, por ejemplo). Así ha sido mucho más reciente en los países del Cono Sur (ver Paraguay y Uruguay, por ejemplo).

Aun reconociendo que en la reunión fundadora de LA RED hubo participación de un centro de *pesquisas* sobre calamidades, de la Universidad Federal en Campiña Grande y Joao Pessoa apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), de Canadá, y con ideas novedosas; y que en algunas universidades de Brasil había gran interés para un enfoque alternativo en cuanto riesgo tecnológico (la Luterana en Canoas, por ejemplo), gran parte del tema fue abordado bajo conceptos tecnocráticos y “fiscalistas”, con dominio del tema de la respuesta humanitaria. Igual condición existía en Argentina, donde hubo focos precoces de análisis crítico e innovación en el tema, pero nunca un movimiento grande a su favor, como el trabajo de Hilda Herzer, en paz descanse, por ejemplo.

Explicar esta “anomalía” o atraso en Brasil y demás países del cono sur es importante y bien podría ser sujeto de una investigación o deliberación exhaustiva. Por el momento, se pueden postular varios hipótesis que tal vez ayudan explicar porqué países que habían contribuido tanto al avance de las ciencias sociales en nuestra región bajo la presión de las dictaduras que las asediaron por años, quedaron tan relegadas en el trabajo crítico respecto al riesgo de desastre.

Primero, un rasgo común de todos los países del Cono Sur era la época de dominio de las fuerzas armadas a través de cruentas dictaduras. Esto puede ayudar explicar el rol protagónico post dictadura de los militares en la constitución del tema y un énfasis en la respuesta desastres, pero sin gran preocupación en la prevención y mitigación del riesgo. Las fuerzas armadas, que estuvieron asociadas por años con la opresión y el sufrimiento, ahora algo contradictoriamente, pero “congruente” a la vez, estaban a cargo de la respuesta a desastres, un rol fundamentalmente social y humanitario.

Un segundo aspecto es el mismo tamaño de los países (incluyendo, en este caso, México), su dominio regional y su aislamiento relativo de pensamientos generados en el exterior frente a sus propias producciones intelectuales. El nacionalismo del conocimiento y su autonomía, eran impenetrables desde afuera, especialmente por ideas generadas y difundidas desde países pequeños de otras latitudes de la región.

Tercero, en el caso de países grandes, las opciones para la creación de una comunidad interna, nacional y tras-regional de pensamiento, es tal vez más difícil que en países medianos y pequeños. El relativo aislamiento de regiones del sur de Brasil de los del nordeste o del centro es amplio cuando se trata de comunicación y discusión intelectual.

Un cuarto aspecto de importancia para los países del Cono Sur, con la excepción de Chile y la región andina de Argentina, es la percepción de ser países menos propensos a desastres, donde no había volcanes ni terremotos de gran importancia y donde dominaban las inundaciones y sequías que, a pesar de su importancia e impacto, no generaban tanto interés en temas de

prevención, en una época en que dominaba lo estructural de las soluciones que se aplicaban a terremotos.

Quinto, los países grandes se mantenían relativamente aislados de las influencias de proyectos y programas estimulados por agentes externos internacionales, tales como el caso de PREDECAN, en los países andinos; y por medio de CEPREDENAC, en Centroamérica, los que fueron importantes para introducir ideas basadas en las nuevas concepciones desarrolladas internacionalmente y por medio de LA RED.

Y finalmente en el caso de Brasil, el idioma y el distanciamiento relativo del resto de la América Latina hispana en términos académicos e intelectuales, podría haber contribuido a la falta de filtración y difusión de ideas y nociones nuevas.

La producción intelectual de base crítica que se presenta en el presente libro comprueba que paulatinamente la situación histórica cambia. Un creciente número de investigadores de distintas partes de Brasil se ha ocupado de investigación bajo nuevas premisas y esquemas. Que los resultados de una parte de esta investigación se reproduzcan en un solo volumen es de gran importancia en el sentido que muestra la existencia de una comunidad de pensamiento que trasciende fronteras regionales y locales en el país. Las proposiciones para crear redes de investigadores a nivel nacional comprueban esto. Sabemos, además, que las reformas a las leyes sobre el tema en Brasil se han acoplado a ideas y demandas presentes en los acuerdos de Sendai y Hyogo; aunque en la práctica aún dominan acciones de respuesta a desastres, mostrando lo que también existe en otros países de larga tradición de reforma, donde el concepto dice una cosa y la práctica sigue con visiones del pasado. La dependencia de rutas (*path dependency*) y el *estatus quo* son difíciles de romper en este tema, ahora dirigido por pensamiento sobre *riesgo*, pero operacionalizado por necesidades de respuesta a *desastres*.

La difusión de un pensamiento crítico basado en un entendimiento del riesgo y, por medio de eso, del desastre, bajo la noción de un continuo de riesgo, se fundamenta en una interpretación donde el desarrollo, llevado de forma insostenible, desigual, excluyente, marginal y crecientemente trans-nacionalizada, es la base de la construcción del riesgo en la sociedad. Una parte de esta relación desarrollo-riesgo se manifiesta más y más en la concatenación de causalidades e impactos con una sinergia negativa creada por la interrelación entre amenazas de base natural, socio natural, tecnológicas y sociales, que actualmente aumentan en sus impulsores por el calentamiento global, tema que en Brasil es de gran importancia por la incidencia de amenazas hidrometeorológicas en comparación con las geológicas.

La incorporación de contribuciones teóricas y metodológicas en el presente texto sobre los modelos PAR y el método FORIN asume gran importancia y complementa el sentido de la investigación aquí presentada en distintos capítulos, dando paso, se espera, a un renovado impulso en la investigación nacio-

nal. Por otra parte, los resultados de investigación publicados retoman en distintos aspectos procesos impulsores del riesgo en sus facetas de amenaza, exposición y vulnerabilidad. Los temas de ordenamiento territorial y planificación urbana, gestión ambiental, reducción de la pobreza; de inversión transversalizada por conocimiento del riesgo y el tema de la gobernanza, están presentes e ilustrados a través de estudios temáticos y regionales.

¿Cuál es el desafío para la investigación que informa la acción en el tema y que se podría esperar sea recogida y fortalecida en Brasil a raíz del surgimiento de una base investigativa crítica?

Sin lugar a dudas, debe estar basada en la visión del riesgo de desastre como contexto colateral a las formas particulares de crecimiento económico; de “desarrollo” desigual, en que el riesgo se puede ver muchas veces como producto inevitable y hasta “congruente” con los objetivos y metas del mismo, y en que la doble vertiente de pobreza y ganancia marca los polos y las contrapuestas de la construcción del riesgo. El marco territorial que signa la construcción del riesgo será lo urbano, la ciudad en sus expresiones macro, micro y mediana. Con una sociedad urbana ahora en más de su 75%, Brasil promete una consolidación de ese indicador con el crecimiento de zonas informales de forma consolidada, muchas en áreas de alta amenaza. Pero también regiones de opulencia y crecientemente riesgo por la combinación de amenazas de base natural y tecnológica y la vulnerabilidad de los sistemas urbanos y sus medios de vida en general. La interrelación y sinergia entre todas las partes de una ciudad garantizan la transmisión de riesgo horizontalmente y de forma expansiva, en donde las consideraciones de renta urbana combinada con la segregación socio espacial reinan y la ciudad es reflejo de opulencia y pobreza, contrastadas en condiciones de frágil gobernanza.

Un desafío y dilema para el experto en gestión del riesgo de desastre o quien lo quiere promover, es entender en qué grado el riesgo de desastre que se plasma en el territorio es consustancial con el proceso de desarrollo, cómo se ha implantado y continúa haciéndolo. El riesgo construido históricamente por incidencia de las causas de base y los impulsores más inmediatos, relacionados con procesos de ordenamiento territorial, gestión ambiental, pobreza, inversión pública y mala gobernanza, es pasado consolidado, y las opciones de su reducción son difíciles debido al alto costo y la falta de alternativas reales, especialmente dada las limitaciones económicas, sociales y políticas de los países de la región en la actual coyuntura económica y la competencia para la GDR ejercida por otras demandas sociales y económicas vistas como más urgentes.

Con el riesgo futuro, aquel que se construirá por la expansión de territorios y sectores, social y productivamente, y con referencia a la infraestructura y la vivienda, ¿cuáles son las opciones reales para una gestión prospectiva que lo controle (especialmente si persisten las condiciones actuales acentuadas por condiciones climáticas cambiantes)? ¿En qué medida las condiciones de base del

riesgo son parte constitutiva del modelo de desarrollo que se promueve y así parte y parcela inevitable de ese modelo? ¿Qué opciones existen de que se mitiguen los efectos, aun cuando subsista el modelo como tal? ¿Existen opciones al margen para controlar el crecimiento del riesgo donde la ciudad “informal” y excluida crece y domina; la distribución del ingreso empeora; la economía de productos primarios minerales de exportación cae o se retrae; y, la expansión de la frontera “agrícola”, de explotación irracional de recursos naturales, se amplía?

Estas preguntas se pueden postular en un contexto donde la evidencia muestra un continuo aumento en el riesgo durante las últimas décadas sin suficiente acción congruente para impedirlo. Bajo estas circunstancias ¿que son las reales opciones de control al futuro si no hemos podido controlar el pasado y poco ha cambiado positivamente en los modelos de desarrollo para hacernos pensar que existan nuevas opciones para el futuro? Estas son preguntas no para desalentarnos sino animarnos a pensar más dinámicamente, de manera mucha más integrada con referencia a riesgo y desastre y su nexa con el proceso de desarrollo y su planificación o gestión.

Si la reducción de riesgo o su control a futuro depende en una dimensión desconocida de un cambio de modelo, y los expertos en gestión del riesgo de desastre no son en general “políticos”, ¿cómo podemos garantizar una acción eficaz o cuando menos que, dentro de los límites del modelo, surta menores efectos negativos sobre tantas personas por medio de la acción de gobierno, las ONG, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y de personas individuales? ¿Como podemos movernos hacia una relación más ágil y concientizado entre lo técnico y sabiduría y manejo político?

El desafío de construir evidencia y difundirla de tal manera que en la sociedad y entre los gobiernos el riesgo de desastre no sea visto como un asunto marginal, al margen de otros problemas y compitiendo contra ellos por atención y recursos es palpable y urgente. El esfuerzo para poner el tema en la mesa ha conducido a su sobre sectorialización, su constitución como algo más, algo que se junta a algo para mejorarlo, a diferencia de algo integral al desarrollo *per se*; algo que cuando existe hace el desarrollo insostenible y algo cuando es reducido o controlado que contribuye integralmente a la sostenibilidad. Se requiere investigación y educación que recomponga el tema, lo incorpore y lo integre, al *mainstream* de discusión del desarrollo y su gestión. En este sentido, las ventajas de la gestión del riesgo de desastre y la adaptación al cambio climático deben ser reveladas en cuanto contribuciones más allá de la reducción y control del riesgo, tocando temas de contribución a la creación de riqueza, la reducción de la desigualdad, la creación de empleo, el acceso a servicios básicos y otros aspectos, bajo la noción de un triple dividendo de la gestión del riesgo de desastre.¹

1. Ver: <https://www.odi.org/publications/9599-triple-dividend-resilience-development-goals-multiple-benefits-disaster-risk-management>.

Y, finalmente, necesitamos investigación que asuma que la gestión del riesgo de desastre es para aumentar la sostenibilidad del desarrollo, no solamente para reducir pérdidas y daños producto de un desarrollo mal logrado anteriormente, aunque esto sea parte de la fórmula. Necesitamos investigación que opere desde lo positivo de la acción de forma sostenible. Igual que hay ministerios de salud, no de enfermedad, ministerios de justicia, no injusticia, de seguridad, no de crimen, debemos ver el lado positivo de nuestras acciones, no el lado compensador de acciones equivocadas y anteriores. La prospección debe ser nuestro fin sin olvidar la corrección y la reacción. El desarrollo sostenible y justo debe ser el objetivo, no el manejo de desastres y riesgos contruidos por un desarrollo injusto y desviado.

Esperamos que la presente colección de ensayos sirva para estimular y suscitar mayor interés en el tema en el país y mayores esfuerzos de investigación. Estamos seguros que así será.