Revista En Torno a la Prevención, número 29, junio 2024 pp. 13-29
ISSN 1659-3057 • E-ISSN 2215-3845

NEXO MUTUO ENTRE DESIGUALDAD Y VULNERABILIDAD ANTE LOS DESASTRES EN LA CONSOLIDACIÓN DE UNA PROPUESTA PARA UN MARCO DE PROMOCIÓN DE LA RESILIENCIA COMUNITARIA

Dr. Glauco Ulises Quesada R.
Universidad Santa Paula
Universidad para la Cooperación Internacional
glaucoq@uci.ac.cr

RESUMEN

La disertación tiene como objetivo establecer la relación entre la gestión del riesgo y la respuesta a emergencias, desastres y crisis con la inequidad social y la pobreza, para abordar vacíos en la definición de un marco de acción facilitador de la resiliencia comunitaria. Se analiza en primera instancia el marco de referencia sobre gestión del riesgo y la división del componente vulnerabilidad al menos en tres grandes componentes interdependientes: susceptibilidad, capacidades de enfrentamiento y capacidad adaptativa. Posteriormente, se examina la relación entre desastres, inequidad social y pobreza, considerando el impacto en las poblaciones más vulnerables, sus dificultades para la recuperación durante eventos recurrentes y la necesidad de de visiones alternativas de la vulnerabilidad más allá de su relación con las amenazas de origen natural. Finalmente, se abordan los desafíos para la acción, incluyendo:

1. La revisión de medio término del Marco de Sendai (Naciones Unidas, 2021), como detonante de nuestra propia valoración del progreso realizado.
2. La integración del modelo de desarrollo imperante con la necesidad de incorporar variables adicionales de protección social que forjen nuevos marcos de acción y competencias para los emergentes gestores del riesgo.
3. El valor de la acción legislativa para actualizar la normativa nacional, adaptándola a estas nuevas formas de ver un mundo en constante transformación.
4. El fortalecimiento de la gobernanza para una mejor respuesta, incluyendo acciones en curso para fortalecer la capacidad de los gobiernos y estructuras locales.
5. Mejorar los mecanismos de movilización y coordinación de acciones público-privadas y de la sociedad civil.
6. Promover la resiliencia comunitaria.

PALABRAS CLAVES: Desigualdad; Exclusión; Pobreza; Vulnerabilidad; Reducción de desastres; Respuesta a desastres; Construcción social del riesgo.

ABSTRACT

The dissertation aims to establish the relationship between risk management and response to emergencies, disasters, and crises with social inequity and poverty, addressing gaps in defining a framework for facilitating community resilience. Initially, it analyzes the reference framework on risk management and divides the vulnerability component into at least three major interdependent components: susceptibility,

coping capacities, and adaptive capacity. Secondly, it examines the relationship between disasters, social inequity, and poverty, focusing on the impact on the most vulnerable populations, their difficulties in recovery during recurrent events, and the necessity and obligation to consider alternative views of vulnerability beyond its relation to natural hazards. Thirdly, the proposal addresses the challenges of these objectives with the need to take actions, including:

1. The mid-term review of the Sendai Framework (United Nations, 2021) as a trigger for our own assessment of the progress made.
2. Relating the prevailing development model to the need to incorporate additional social protection variables that forge new frameworks of action and competencies for emerging risk managers.
3. The value of legislative action associated with updating national regulations to consider these new perspectives in a constantly transforming world.
4. Strengthening governance for better responses, including ongoing actions to enhance the capacity of governments and local structures.
5. Improving mechanisms for mobilizing and coordinating public-private and civil society actions.
6. Promoting community resilience.

KEYWORDS: Inequality, Exclusion, Poverty, Vulnerability, Disaster reduction, Disaster response, Social construction of risk.

INTRODUCCIÓN

En un mundo cada vez más dinámico e interconectado, la gestión de riesgos y desastres se ha convertido en un desafío crucial para la institucionalidad y la sociedad costarricense. Abordar este tema de trascendental importancia exige un enfoque holístico e integral que abarque la reflexión crítica, el diálogo abierto y la construcción de consensos entre diversos actores.

Es fundamental reconocer la complejidad y la multidimensionalidad de los riesgos y desastres que se enfrentan. Estos no son eventos aislados, sino procesos dinámicos que se construyen a partir de las realidades cotidianas del país, marcadas por la desigualdad, la vulnerabilidad y la incertidumbre.

En este contexto, resulta imperativo trascender la visión tradicional de la gestión de desastres como una mera respuesta a emergencias. Se hace necesario avanzar hacia un enfoque preventivo, proactivo y transformador que aborde las causas estructurales de la vulnerabilidad y promueva la construcción de resiliencia en todos los ámbitos de la sociedad.

Es necesario desde diferentes escenarios, reflexionar sobre un tema de importancia trascendental para la institucionalidad y la sociedad costarricense con el que construir un diálogo abierto, honesto y diverso entre actores políticos, institucionales, sectoriales y de la cooperación internacional, entre otros.

Abordar los espacios de discusión con la mirada puesta en ese conjunto de realidades complejas, cargadas de incertidumbre, que se enfrentan cada vez que se responde al embate de una emergencia, crisis o desastre, cuyas causas, efectos e impactos se construyen en lo cotidiano a la par de nuestras diferentes realidades país.

Vale la pena recordar que la declaración de las Naciones Unidas del 13 de octubre como el Día Internacional de Reducción de los Desastres del año 2023, bajo el lema y fondo temático de “combatir la desigualdad para un futuro resiliente”, nos convoca a recordar y a reflexionar sobre los grados de afectación que la materialización súbita o extendida en el tiempo de los riesgos y han tenido sobre nuestras comunidades y personas más vulnerables, ya sea en los espacios rurales o urbanos.

Nos convoca a recordar a las víctimas de desastres pasados, ocurridos en el país y a nivel global, que en un abrir y cerrar de ojos, perdieron a seres amados, sus bienes materiales y sus modos de subsistencia, en mucho, debido a la inequidad en el acceso a bienes y servicios esenciales, en condiciones insuficientes para alcanzar su recuperación y fortalecer sus capacidades de enfrentamiento y adaptación, coadyuvantes indispensables para reducir en lo posible, sus grados de exposición y susceptibilidad, más allá de los momentos de primera emergencia.

En 2023, el Día Internacional se centró “en la relación recíproca entre la desigualdad y la vulnerabilidad ante los desastres: mientras que el acceso desigual a servicios, como la financiación y los seguros, deja a las personas vulnerables, por lo general, las más pobres, expuestas al peligro y a impactos que exacerban la desigualdad, empujando a los grupos de mayor riesgo a una mayor pobreza” (Naciones Unidas, 2023).

También, recordar a las personas – hombres, mujeres y niños, que perdieron sus vidas, por consecuencia directa o indirecta de distintas manifestaciones de la naturaleza y que no se quisiera tener que contabilizar, pero vuelven a nosotros, una y otra vez, conscientes de la inevitabilidad del embate súbito de las circunstancias, pero cuestionando nuestros procederes de cara al imperativo humanitario que se profesa de salvaguardar la vida en toda circunstancia y aliviar el sufrimiento humano, especialmente entre quienes están menos preparados para soportar las consecuencias de estas catástrofes (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja [IFRC], 1984).

A la par de las encomiables intenciones que el día explícitamente promueve, de reconocer avances logrados en prevención y reducción de desastres, enfatizar la importancia de la colaboración y la solidaridad entre los diferentes actores humanitarios y del desarrollo, promover una cultura de reducción de riesgo a nivel global y del llamado a adoptar un enfoque preventivo de la reducción del riesgo de desastres más amplio y centrado en las personas, como reflejo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2023), podría resultar útil plantear algunas motivaciones adicionales para el debate a desarrollar con posterioridad a esta breve introducción, que sin ser excluyentes, complementen este ámbito de análisis. Entre ellos:

1. Analizar nuestra realidad colectiva que se invisibiliza en lo cotidiano, en lo bueno, lo malo y lo feo, producto de las prioridades de la agenda de desarrollo y la propia dinámica institucional.

2. Luchar con todas nuestras fuerzas por combatir la exclusión, la pobreza extrema y cualquier otra condición de discriminación, basados en normas y principios de asistencia basada en derechos, sobre los que fundamentamos nuestro accionar en todos los tiempos, especialmente la primacía del mandato humanitario, la imparcialidad, la neutralidad y la independencia.
3. Revisar nuestra propia intencionalidad, aporte, funcionamiento y camino andado por contribuir a reducir la vulnerabilidad y la exclusión, así como favorecer renovados enfoques de resiliencia comunitaria y gestión de riesgos con elementos de protección social.
4. Comprometer nuestra acción y capacidades de vinculación para evidenciar espacios de mejora continua de los instrumentos normativos, políticas, mecanismos de acción y acciones de planificación estratégica y operativa en el territorio, basados en resultados.
5. Evaluar y sistematizar para desaprender y volver a aprender.

De acuerdo con lo anterior, se busca presentar una propuesta que aborde la inequidad desde la visión de la gestión de riesgo en el país y de las variables particulares y propias que poseen los territorios, como elementos facilitadores de un abordaje holístico de la resiliencia comunitaria.

RECORDANDO EL SIGNIFICADO DE RIESGO A DESASTRES, COMPLEJIDAD Y RESILIENCIA

América Central en su conjunto y Costa Rica en particular, debido a su posición geográfica se constituyen en territorios expuestos a una amplia y creciente cantidad de amenazas de origen natural, socio-natural y antrópicas, entre los que pueden mencionarse: huracanes, terremotos, inundaciones, sequías, el riesgo climático, la degradación ambiental, los accidentes con materiales peligrosos y tecnológicos, entre otros, que se manifiestan con efectos e impactos variables sobre la protección de la vida, la salud, los medios de subsistencia, el medio ambiente, la provisión de agua segura, la propiedad, entre otros aspectos, a lo largo y ancho de sus poblaciones rurales y urbanas.

Estos eventos reiterativos tienen impactos significativos y acumulados en la cotidianidad de las personas, exacerban las desigualdades existentes en la región y alteran el camino andado en la ruta hacia el desarrollo. Al momento de delimitar las razones que ocasionan estos impactos se evidencian otras causas que no necesariamente son el potencial destructivo de los fenómenos que los provocan, sino que se relacionan con el crecimiento urbano desmedido e informal, el inadecuado ordenamiento del territorio y un tema de gobernanza, entre los factores más recurrentes. De acuerdo con la (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021a), estos fenómenos se están convirtiendo en un elemento estructural que exige cada vez más políticas públicas de gestión del riesgo, en general, y de protección social, en particular. Fomentar la resiliencia ante los fenómenos climáticos extremos y desastres contribuirá a garantizar el éxito de los esfuerzos globales para erradicar la extrema pobreza.

En el año 2016, CNN en Español (CNN en Español, 2016) publicó una noticia que daba cuenta de una lista de países con el mayor potencial de afectación devastadora en caso de desastre, no solo por su grado de exposición a amenazas de origen natural o del cambio climático diversas, sino también en consideración de condiciones de vulnerabilidad prevalentes que exacerbaban los efectos y los impactos de esas amenazas,

en detrimento de las capacidades de enfrentamiento y de adaptación esperadas, según las estimaciones del Índice Mundial de Riesgo, compilado por la Universidad de las Naciones Unidas y la Alianza de Trabajos por el Desarrollo (Alemania). La noticia es relevante para los y las costarricenses, porque entre las primeras 15 posiciones del ranking se menciona a 4 países centroamericanos ocupando lugares prominentes en la lista de 171 países: Guatemala (4 posición), Costa Rica (7), El Salvador (10) y Nicaragua (14).

Según el reporte de (University of United Nations, 2015), aunque las amenazas más representativas dependen de la fuerza de la naturaleza; las condiciones de vida en las regiones afectadas, las acciones de prevención, así como, la capacidad y calidad de la respuesta de gobiernos, autoridades locales y comunidades, incluidas las previsiones financieras y las capacidades adaptativas asociadas, como el nivel educativo del país, la tasa de equidad de género, la protección de los ecosistemas, la expectativa de vida al nacer, entre otros, pronostican siempre mayores probabilidades de manejos adecuados de la situación, que las poseen aquellos países en las primeras posiciones del ranking.

Para los costarricenses con conocimiento de causa, siempre orgullosos de nuestras instituciones y capacidades de acceso, respuesta y movilización en caso de emergencia, esta noticia no cayó del todo bien. Para las personas actoras activas en los sistemas de gestión, supuso la necesidad inmediata de comprensión de los aspectos metodológicos y las estimaciones de variables y composición de los índices y subíndices utilizados, en los que se fundamentaban tales afirmaciones.

El Índice Mundial de Riesgo se construye a partir de la ecuación generalmente aceptada de riesgo (Riesgo = Amenaza * Vulnerabilidad). Sin embargo, plantea que la gravedad de las fuerzas de la naturaleza o los embates antrópicos que afectan a las personas; aunque importantes y representativos, no deben ser el único factor crucial para valorarlo, sino que deben tenerse en cuenta el nivel de desarrollo de la sociedad. (p. 8).

Estas pretensiones del índice reafirman aquellos aspectos en que(Lavell & Chávez, 2023) viene insistiendo, sobre el hecho irrefutable de que no son las amenazas por sí mismas las que más inciden en los efectos e impactos negativos de los desastres, sino las condiciones prevalentes de exposición y vulnerabilidad que facultan la construcción social del riesgo. Ejemplo de ello son los efectos e impactos posteriores a la pandemia COVID-19, en la que se constata cada vez de forma más precisa que han sido las poblaciones más vulnerables, las más pobres, las que sufrieron los mayores riesgos de contagio (Dizioli & Pinheiro, 2020) (CEPAL, 2021a), los cuales, junto a las medidas de control adoptadas por los gobiernos, sufrieron el debilitamiento y el empobrecimiento aumentado de la población.

Se integran entonces, variables e indicadores de relacionamiento del riesgo a desastres y el riesgo cotidiano, al que se ven expuestas las poblaciones rurales y urbanas a lo largo y ancho de la región, que consideran las siguientes dimensiones adicionales de análisis:

1. La probabilidad de que el evento suceda: el grado de exposición a amenazas sean terremotos, huracanes, inundaciones, sequías, el incremento del nivel del océano, entre otros.

2. ¿Qué tan vulnerables (grado de susceptibilidad) son las personas expuestas a esas amenazas? Así como, sus grados de dependencia en la infraestructura pública, condiciones de ingreso, nutrición y marco económico general.
3. ¿Hasta qué punto pueden estas comunidades hacer frente a estas amenazas? ¿Qué grado de capacidades de afrontamiento poseen? dependencia gobierno, cuidado médico, seguridad, etc.
4. ¿Está la sociedad tomando medidas preventivas para enfrentar los peligros naturales que deben tenerse en cuenta en el futuro? ¿En qué grado desarrollamos capacidades adaptativas (eventos futuros, cambio climático)?

Al tiempo de la discusión académica sobre estos temas, se enfrenta en el contexto país, sequías en Guanacaste, los embates del Fenómeno del Niño, la actividad del Volcán Turrialba, el paso devastador del Huracán Otto en 2016, las erupciones del Volcán Poás, la Tormenta Tropical NATE en 2018, la serie acumulada de “pequeñas emergencias o eventos” como las inundaciones en San José, la afectación de cosechas de fresas o la constante actividad sísmica, y la pandemia del COVID-19, entre otros eventos que pusieron en evidencia que más allá del más allá del fenómeno físico que interviene en el evento, subyacen condiciones de vulnerabilidad y resiliencia de las poblaciones, y de los medios de vida, también, los insuficientes esfuerzos por gestionar el riesgo de desastre desde los sectores y territorios (Brenes, 2016).

Para el caso de la inundaciones en San José, ya no solo es la presencia de precipitaciones (lluvias) extraordinarias, sino que se conjuntan las desbordadas capacidades hidráulicas en algunas secciones del sistema pluvial que no crece al ritmo que lo hace la urbanización circundante, así como el inadecuado manejo de desechos sólidos en asentamientos formales e informales (principalmente residuos sólidos y grasa de cocción de alimentos), que provocan adoptar soluciones técnicas, acciones regulares de fortalecimiento de capacidad y de nuevas conciencias de la relación personas – ciudad – entorno y de estructuras técnico operativas que aseguren el alcance de los cometidos. En opinión de las autoridades municipales (Brenes, 2016) estos y otros elementos incrementan la vulnerabilidad y la exposición de las personas que habitan y transitan la ciudad y se han vuelto grandes retos para hacer de San José una ciudad capital resiliente. Retos que se multiplican en todos los cantones del país en grados mayores de gravedad, puesto que una representativa mayoría de municipalidades no posee una estructura dedicada a la gestión del riesgo per se.

La magnitud y el potencial destructivo del Huracán Otto a su paso por Costa Rica, puso en evidencia: (Programa Estado de la Nación, 2017) (Montero & Esquivel, 2017):

- La vulnerabilidad social creciente, la falta de planificación y debilidades de la gestión prospectiva (El conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar el riesgo futuro).
- La capacidad del sistema para atender la situación desde las capacidades de respuesta y de organización en el nivel local.
- La correlación entre vulnerabilidades y necesidades insatisfechas de la población.
- La débil aplicación del ordenamiento territorial con criterios de riesgo en comunidades ubicadas a lo largo de ríos y con amenazas previamente identificadas y con responsabilidades compartidos en varios niveles desde lo local a lo nacional.

Puede derivarse de este corto listado de hallazgos, que existen consideraciones vinculantes con situaciones perpetuadas en el tiempo, que transcienden el ámbito de la gestión de riesgo per se y que se vinculan con la consideración de la planificación del desarrollo y su correspondiente adaptación estratégica por parte de los conductores y gestores del desarrollo nacional, cuestiones que nos permiten introducir el concepto de resiliencia que se desea proponer y promover.

Se debe partir entonces, del reconocimiento de la naturaleza dinámica de las comunidades y sus vulnerabilidades, cómo lo indica la IFRC:

> Con el fin de abordar esa realidad, en el enfoque de la Federación Internacional se combina la preocupación humanitaria por subsanar amenazas inminentes con los esfuerzos sostenibles a más largo plazo y el fortalecimiento institucional, tradicionalmente asociados con el ámbito del desarrollo. Al contar con mayor capacidad para adaptarse y hacer frente a desastres, crisis, disturbios y tensiones, las comunidades pueden preservar los logros alcanzados en materia de desarrollo y aprovecharlos para superar los efectos de las vulnerabilidades subyacentes a las que están expuestas. (2014, p. 6)

La resiliencia ante desastres se refiere a la capacidad de individuos, comunidades, organizaciones y sistemas expuestos a desastres, crisis y vulnerabilidades subyacentes, a resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los impactos de los desastres y a situaciones cambiantes, sean de origen natural, antrópico, tecnológico o biológico, entre otros, reducir sus consecuencias y luego recuperarse, sin poner en entredicho, en la medida de lo posible, sus perspectivas a largo plazo (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2021).

La resiliencia, tal y como indica la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se puede describir como “un proceso de adaptación que tiene lugar antes, durante y después de un acontecimiento adverso” (2014, p. 6). Además, se puede observar y fortalecer en diversos niveles:

1. Nivel individual: una persona resiliente goza de buena salud; tiene los conocimientos, las destrezas, las competencias y la mentalidad para adaptarse a nuevas situaciones y mejorar su vida y la de su familia, sus amigos y su comunidad; es una persona que ha fomentado su autonomía.
2. Nivel familiar: una familia resiliente cuenta con miembros dotados de esa capacidad.
3. Nivel comunitario: una comunidad resiliente fortalece la capacidad para resistir y superar las crisis de las personas y las familias que la integran.
4. Gobiernos locales: puede fortalecer o debilitar la resiliencia en los planos individual, familiar y comunitario ya que es responsable del desarrollo de las infraestructuras, la labor de mantenimiento, los servicios sociales y la preservación del estado de derecho.
5. Gobiernos nacionales: la resiliencia a este nivel guarda relación con las políticas, los sistemas de protección social, las infraestructuras, las leyes y demás aspectos de buen gobierno y puede tener profundas repercusiones en la resiliencia comunitaria.

6. Organizaciones locales de base social, incluidas sus filiales y sus voluntarios: aportan contribuciones esenciales para el fomento de la resiliencia a todo nivel. (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2014, p. 6)

El concepto de resiliencia es importante por varias razones (IFRC, 2014) (CEPAL, 2021a):

1. La resiliencia permite reducir impactos negativos de los desastres. Las comunidades y sistemas resilientes pueden resistir mejor el choque inicial y minimizar la destrucción.
2. La resiliencia salva vidas. Las medidas de preparación, como sistemas de alerta temprana y planes de evacuación, son componentes clave de la resiliencia y pueden ayudar a proteger vidas humanas.
3. La resiliencia ayuda a proteger los bienes, la infraestructura y los recursos naturales. Esto reduce los costos económicos y la pérdida de recursos valiosos.
4. Las comunidades y sistemas resilientes pueden recuperarse más rápidamente después de un desastre. Esto acelera la vuelta a la normalidad y reduce la duración de la interrupción.
5. La resiliencia no solo implica resistir desastres actuales, sino también promover la capacidad de adaptarse y reducir la vulnerabilidad, incluyendo aquellos relacionados con el cambio climático.
6. La resiliencia reduce el impacto económico de los desastres. Esto es crucial para la estabilidad económica de las regiones y los países.
7. La resiliencia es fundamental para la planificación de la sostenibilidad. Permite que las comunidades y sistemas sigan funcionando de manera efectiva y sostenible en un mundo donde los desastres son una realidad.

El enfoque hacia la resiliencia debe tomar en cuenta la amplitud del término “comunidad” y sus diversas formas y modalidades. Pertenecer a estas “comunidades”, a. Por ejemplo, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, definen diferentes significados para comunidad:

> …el grupo de personas que viven en una determinada zona geográfica; que comparten los mismos valores, cultura y normas, y que configuran una estructura social que ha evolucionado con el tiempo; y puede aludir a un grupo de personas en los planos local, nacional o internacional; y describir a un conjunto de personas agrupadas en torno a intereses específicos o generales. (2014, p. 10)

RELACIÓN ENTRE DESASTRES, INEQUIDAD Y POBREZA

Según Cordero (citado por Universidad de Costa Rica, 2017, párr. 16) “los efectos adversos de diversos fenómenos naturales alrededor del mundo son favorecidos por estilos de vida insostenibles con el medio ambiente”. Estos modelos de desarrollo no solo son desiguales, sino que favorecen la exclusión social y provocan que las comunidades excluidas se vean más afectadas por los diversos fenómenos (Universidad de Costa Rica, 2017, párr. 17).

La inequidad se refiere a la desigualdad o distribución desigual de recursos, oportunidades y poder en una sociedad. En el contexto de desastres, la inequidad puede manifestarse de varias formas, como la falta de acceso igualitario a servicios de respuesta y recuperación, la discriminación en la asignación de recursos de ayuda y la marginalización de comunidades más vulnerables, colocándolas en una posición desventajosa.

Las personas y comunidades que ya enfrentan condiciones de vida precarias tienen menos capacidad para prepararse, responder y recuperarse de un desastre. Además, las políticas y prácticas discriminatorias pueden agravar aún más la desigualdad en la respuesta y recuperación después de un desastre. Por lo tanto, es fundamental abordar la inequidad y la vulnerabilidad para reducir el impacto negativo de los desastres en las poblaciones más marginadas y promover una recuperación más equitativa y sostenible.

Algunos ejemplos de cómo esas condiciones de inequidad afectan de manera desproporcionada a las personas vulnerables durante el desastre y en situación de pobreza, son:

1. Las brechas en educación, infraestructura y oportunidades económicas perpetúan la inequidad social. Las familias con bajos ingresos tienen menos recursos para prepararse y recuperarse después del suceso de algún evento con potencial destructivo.
2. La pérdida de activos: vivienda, ahorros, cultivos, tierras. y posesiones o su consumo inevitable, son claramente factores de exclusión y de empobrecimiento.
3. Suelen vivir en asentamientos con precarias condiciones estructurales que los hacen más susceptibles a daños, durante un desastre y aumentan sus grados de vulnerabilidad, expuestas a inundaciones y deslizamientos de tierra, y en zonas rurales propensas a las sequías, por ejemplo, lo que significa que también suelen estar expuestas a los extremos climáticos.
4. Las familias que pierden sus viviendas, cultivos o medios de subsistencia, se ven obligadas a depender aún más de la asistencia externa y pueden tener dificultades para recuperarse económicamente.
5. Por lo general carecen de acceso a la información y a los servicios de apoyo necesarios para prepararse a responder a los desastres, o incrementar sus capacidades y competencias para proteger sus activos o contratar seguros para distribuir el riesgo.

Sin embargo, la relación inequidad, desastres y pobreza se complica por el efecto que tienen los propios desastres sobre las personas vulnerables. Los efectos de la muerte de un miembro de la familia sobre el resto del hogar son significativos e incluyen la pérdida de ingresos. Sin embargo, los desastres también afectan los ingresos, los activos y los ahorros de los supervivientes, lo que puede provocar reveses a largo plazo en materia de salud, educación y oportunidades de empleo debido a desventajas como la desnutrición y el abandono de la escolaridad. (Wilkinson & Peters, 2015).

La evidencia de una serie de estudios a diferentes escalas sugiere que los desastres pueden causar empobrecimiento, ya que las personas se ven obligadas a vender o consumir los pocos activos que tienen, profundizando su pobreza y socavando su capital humano. Esto, a su vez, socava la capacidad de las personas para anticipar y absorber los impactos de eventos extremos posteriores o adaptarse para

enfrentar crisis futuras, perpetuando el ciclo de vulnerabilidad. Algunos ejemplos de impactos asociados a corto plazo o a largo plazo asociados a los procesos de desarrollo (Wilkinson & Peters, 2015) podrían ser:

1. La pérdida de vidas humanas, empobrecimiento e incremento de la desigualdad de las personas vulnerables.
2. El desplazamiento interno o migratorio de personas.
3. La pérdida de fuerza laboral y reducción de la producción (cultivos, industria) y el aumento de los costos de recuperación.
4. La pérdida de infraestructura pública vital.
5. El desvío del gasto público y privado hacia las etapas de la emergencia.
6. El aumento del gasto en importaciones para satisfacer las demandas internas de bienes y servicios.
7. Aumento de la deuda en respuesta a las necesidades de recuperación
8. Interrupción a largo plazo de la cadena de suministro
9. Reubicación de sectores productivos (regional o internacionalmente)
10. Reducción de los niveles de ingresos y consumo.
11. Crecimiento económico más lento debido a las consecuencias a largo plazo de la reducción de la inversión en capital físico y humano.
12. Impacto en la planificación del desarrollo.
13. Presiones sobre los servicios de emergencia y las capacidades de respuesta del gobierno.
14. Las implicaciones económicas y de tiempo de la reconstrucción y recuperación a largo plazo.

Los niveles de exposición a estos eventos extremos también están aumentando, impulsados por tendencias de desarrollo global como:

1. El crecimiento de la población
2. La urbanización (donde los recién llegados se ven obligados a vivir en lugares marginales y propensos a peligros)
3. Personas que viven cada vez más en zonas costeras y llanuras aluviales
4. La degradación o pérdida de ecosistemas naturales (que sirven como barreras contra las inundaciones)

Un claro ejemplo de esto son las recientes estimaciones de la CEPAL, 2021b) que indican que América Latina y el Caribe ha sido la región más afectada por la pandemia COVID-19; “a octubre de 2021 registraba el 18,5% de los contagios y el 30,3% de las muertes en el mundo, pese a que su población representa solo el 8,4% del total mundial”. Además, la CEPAL ha estimado que:

> Esto ha tenido un impacto desgarrador en las economías latinoamericanas y caribeñas. (…) en 2020 la caída del PIB fue del 6,8%, mientras que el impacto social puede resumirse en una masiva salida de las mujeres del mercado de trabajo, un aumento de 22 millones de personas en situación de pobreza (hasta un total de 209 millones, el 33,7% de la población de América Latina) y un incremento del coeficiente de Gini del 2,9%. (2021b, p. 9)

Continuando con CEPAL (2021b), después del embate de la pandemia COVID-19 afirma que:

> La región es más desigual, hay una mayor cantidad de personas en situación de pobreza y las mujeres han resultado las principales afectadas por la salida sin retorno del mercado laboral, entre otros motivos, por su dedicación a labores de cuidado no remunerado.
>
> Los impactos sociales de los desastres acrecientan aún más las pérdidas económicas, así como, revelan y amplifican las desigualdades preexistentes en los territorios afectados. (p. 9)

Las variables asociadas al riesgo climático deben también ser consideradas integralmente a la hora de establecer estos relacionamientos, no solo por su potencial asociativo con amenazas y vulnerabilidad prevalentes en los territorios, sino por las consideraciones que predicen que el cambio climático desacelerará el crecimiento económico, hará más difícil la reducción de la pobreza y erosionará aún más la seguridad alimentaria, además de prolongar las trampas de pobreza existentes y crear otras nuevas, particularmente en áreas urbanas y focos emergentes de hambre, en opinión del IPCC (Wilkinson & Peters, 2015). Aunque es difícil desentrañar la importancia relativa de cada uno de estos factores contribuyentes, se sabe que las pérdidas por desastres han aumentado rápidamente y que hoy en día hay más desastres vinculados a fenómenos climáticos extremos (a diferencia de peligros geofísicos) que en el pasado (Wilkinson & Peters, 2015).

Finalmente, la CEPAL indica que:

> La promoción de la resiliencia social, mediante el fortalecimiento de las capacidades de prevención, adaptación y respuesta (…) es clave en la consecución del objetivo de reducir esos impactos, sin perjuicio de las acciones de resiliencia institucional necesarias para fortalecer las capacidades públicas para atender de manera integral y articulada los requerimientos de corto, mediano y largo plazo. (CEPAL, 2021b, p. 9)

DESAFÍOS EN LA BÚSQUEDA DE COMUNIDADES MÁS RESILIENTES Y EQUITATIVAS

La revisión de medio término del Marco de Sendai, como detonante de nuestra propia valoración del camino recorrido.

En el mes de mayo de 2023 se realizó la evaluación de medio término del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, buscando valorar los avances y desafíos de su aplicación hacia el logro del resultado y el objetivo del Marco de Sendai y sus metas globales para el 2030, y en particular para acelerar los esfuerzos para fortalecer la resiliencia ante los desastres. Algunos apartados de la resolución resultante (Naciones Unidas, 2021), de interés para esta presentación son:

1. La evidencia de resultados positivos en general de su aplicación, aunque el ritmo es insuficiente y desigual. Los progresos siguen menoscabados por el escaso acceso a los datos sobre desastres, los conocimientos sobre los riesgos, la tecnología y la financiación, así como por la

baja prioridad que se asigna a la reducción del riesgo de desastres y las escasas medidas que se adoptan para lograrla, por medios como la acción climática.

2. El reconocimiento de la complejidad creciente y sistémica de la gestión de riesgos y sus potenciales efectos en cascada en distintos sectores, zonas y niveles geográficos de aplicación.
3. El reconocimiento de la obsolescencia de las estrategias convencionales de gestión de desastres, de ahí el compromiso por abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia ante ellos, con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza en las esferas económica, social y ambiental y la coherencia de los instrumentos y herramientas pertinentes para la reducción del riesgo de desastres, como los relativos al cambio climático, la biodiversidad, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, el medio ambiente, la agricultura, la salud, la alimentación y la nutrición y otros ámbitos, como corresponda.

La planificación de Costa Rica frente a los requerimientos del Marco de Sendai ha sido siempre ejemplar. Sin embargo, la necesidad de promover los ajustes necesarios en tanto planificación, transformación institucional y vínculos de acción para proveer un marco legal y de acción que los considere, parece ser uno de los principales insumos para concebir nuevos mandatos institucionales y correlaciones de competencias que se diluyen en la institucionalidad.

El relacionamiento del modelo de desarrollo imperante con la necesidad de incorporar variables adicionales de protección social forjadora de nuevos marcos de acción y competencias de los emergentes gestores de riesgo.

En el capítulo sobre inversión pública y la planificación del desarrollo en el corto, mediano y largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública Rogelio Fernández Güell 2023-2027 (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2022), el estado costarricense adoptó su compromiso para con la reducción de desastres en general, y la vulnerabilidad en específico, lo que permite establecer que:

> El Estado como conductor y orientador de la sociedad costarricense tiene el deber de incidir en la reducción del riesgo a desastres, incluyendo los riesgos derivados del cambio climático. Esto implica revertir las condiciones de vulnerabilidad de la infraestructura pública y no generar nuevas vulnerabilidades o peligros con el objetivo de contribuir a su sostenibilidad y a la disminución de las pérdidas y daños económicos, sociales y ambientales que perjudican el desarrollo de nuestra sociedad. Por ello, los temas de riesgos ante amenazas naturales, incluyendo los efectos del cambio climático, deben formar parte de todo proceso de planificación, y en el tema de inversión pública, se traduce en infraestructura resiliente y sostenible para contribuir con los objetivos de un modelo de desarrollo que responda a las prioridades de desarrollo nacional ante las necesidades sociales percibidas. (p. 325)

Los desastres están vinculados al modelo de desarrollo imperante, son directamente proporcionales a la capacidad de generación de riesgo que nuestro modelo de desarrollo promueve o soporta. El modelo conlleva a riesgos y deben ser adecuadamente atendidos, consecuencia de la gestión de riesgo

compensatoria, aquella que refuerza la resiliencia social y económica de las personas y las sociedades ante el riesgo residual que no es posible reducir de manera efectiva.

Los riesgos que se crea que deben ser trabajados y manejados, pero no promoviendo su incremento o evolución. Y la única manera que sean decrecientes, en la visión prospectiva del riesgo, es generando variaciones en el modelo de resiliencia que se busca resaltar con el día de hoy. El marco legislativo debe ser suficientemente comprensivo para generar cambios en el modelo que permitan atenuar la magnitud de los riesgos inevitablemente producidos a efectos de generar mecanismos compensatorios a pesar de la máxima de que no haya riesgo cero (riesgo residual). La rectoría de la gestión del riesgo en el país necesita más gestores de riesgo especialistas desde el punto de vista del desarrollo y no necesariamente solo especialistas en desastres (Montero y Esquivel, 2023).

Como se viene afirmando, los desastres recalcan la importancia de priorizar la resiliencia en la planificación del desarrollo. Esto implica fortalecer la infraestructura, los edificios y las comunidades para resistir mejor los impactos de futuros desastres. La inversión en medidas de mitigación, como sistemas de alerta temprana, zonificación de riesgos y regulaciones de construcción más estrictas parecen ser alternativas consistentes con estas pretensiones, sin embargo, deben complementarse con evaluaciones de riesgos periódicas para identificar las áreas más vulnerables a desastres y tomar medidas para reducir esas vulnerabilidades.

Los gobiernos y las organizaciones deben considerar opciones de financiamiento para la preparación y respuesta ante desastres, así como la posibilidad de configurar y poner a disposición, seguros de catástrofes para mitigar el impacto económico. Ese tema de los seguros, excluyente en sí mismo, debe evolucionar para asegurar mecanismos de comprensión de su alcance, posibilidades de adopción y costos adecuados para las personas individuales.

Las comunidades deben estar involucradas en la planificación del desarrollo y en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de desastres. Su conocimiento local es un activo demasiado valioso para omitirse. De ahí que la capacitación y la educación comunitaria, municipal e institucional, como mecanismos para el fortalecimiento de la capacidad en temas de preparación para desastres y respuesta de emergencia se vuelven esenciales en la planificación del desarrollo. La comunidad y los actores involucrados deben saber cómo reaccionar y prepararse, gracias a procesos educativos diversos.

Después de un desastre, la planificación del desarrollo debe enfocarse en la recuperación sostenible. Esto implica no solo reconstruir, sino también considerar cómo mejorar la calidad de vida de la población afectada. En un contexto de cambio climático, los desastres relacionados con el clima, como inundaciones y sequías, deben ser tenidos en cuenta en la planificación del desarrollo sostenible.

El valor de la acción legislativa asociada a la actualización de la normativa nacional que considere estas nuevas formas de ver un mundo en constante transformación.

Los representantes legislativos y las autoridades políticas desempeñan un papel crucial en la reducción de los impactos negativos de los desastres, la inequidad y la pobreza en Costa Rica, en tanto pueden:

1. Fortalecer el marco legal y las políticas relacionadas con la gestión de riesgo y la gestión de desastres, la planificación integral del desarrollo y la reducción de la pobreza.
2. Incentivar las capacidades locales para hacer frente a los desastres, motivar una cultura de resiliencia de base local y contribuir a combatir la pobreza, sea a través de capacitación continua, apoyo financiero y acceso a recursos para implementar medidas preventivas.
3. Fomentar la participación dialógica con las comunidades afectadas, facilitando espacios para escuchar, debatir y construir alternativas de solución, sobre la base de las necesidades y preocupaciones de sus integrantes.
4. Facilitar alianzas estratégicas con organizaciones internacionales, ONG, sector privado y otros actores relevantes para abordar los desafíos de manera conjunta. Estas alianzas pueden permitir una mayor movilización de recursos, intercambio de conocimientos y experiencias, así como, colaboración en proyectos específicos.

El fortalecimiento de la gobernanza para mejor responder, incluidas las acciones en curso para fortalecer la capacidad de los gobiernos y estructuras locales.

El fortalecimiento de la gobernanza para mejorar la respuesta a desastres, emergencias y crisis implica adoptar acciones y medidas diseñadas para aumentar la capacidad, eficacia y mejoramiento constante de la calidad de sus instrumentos, así como aquellos de las estructuras locales involucradas, como por ejemplo: los Comités Locales de Emergencia, Asociaciones de Vecinos, ONG locales o grupos voluntarios organizados.

Estas acciones constantes e iterativas parten de campañas de concienciación y educación pública sobre riesgos, medidas de autoprotección y de respuesta, así como, de programas educativos basados en competencias para funcionarios y personal de primera respuesta para evaluar riesgos y manejar emergencias. La implementación, uso adecuado y mantenimiento de sistemas de monitoreo y alerta temprana para amenazas naturales y antropogénicas, junto a medidas de prevención basadas en la naturaleza se constituyen en elementos referentes del grado de organización que dichas comunidades van alcanzando y un indicador de sus capacidades de anticipación, respuesta y recuperación.

La elaboración de planes de emergencia y contingencia a nivel nacional, regional y local, permiten mantener la integración coordinada de los esfuerzos, una ruta de acción compartida, respuestas coordinadas y mecanismos de control de monitoreo adaptadas a las realidades y capacidades locales. La realización constante de simulacros y ejercicios de respuesta validan y mejoran los planes existentes.

Mejorar los mecanismos de movilización y coordinación de acciones público-privadas y de sociedad civil.

La optimización de los mecanismos de movilización y coordinación entre los sectores público, privado y de la sociedad civil es fundamental para abordar eficazmente los desafíos complejos del mundo actual. Esta colaboración multisectorial fomenta la sinergia, potencia el impacto social y facilita la implementación de iniciativas sostenibles en áreas amplias y diversas como medio ambiente, cultura de paz y seguridad y consecuentemente resiliencia y colaboración.

Las estrategias para promover la colaboración multisectorial implican, sin que estén limitados a la lista, los siguientes habilitantes: acuerdos de cooperación, plataformas de coordinación, fondos de cofinanciación, voluntariado, investigación conjunta, entre otras iniciativas. Muchos factores intervienen en la compleja y a veces complicada dinámica de estos mecanismos de colaboración: los diferentes intereses y prioridades, la falta de confianza y comunicación o la desigualdad de poder por mencionar algunas (Sphere Standards, 2014)

La aplicación consistente y evolutiva de mecanismos validados, permite abordar los desafíos con buenas prácticas variadas, aseguradoras de mecanismos de diálogo y resolución de conflictos y promotores de la transparencia y rendición de cuentas, como lo puede ser la Guía de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para la Participación comunitaria y la rendición de cuentas a la comunidad (IFRC, 2017).

El fortalecimiento de la colaboración entre los sectores público, privado y de la sociedad civil es un proceso continuo que requiere compromisos sostenidos por parte de los involucrados. Al abordar los desafíos mencionados e implementar las estrategias y mecanismos descritos, es previsible avanzar hacia un futuro más próspero, sostenible e inclusivo. La colaboración multisectorial representa una herramienta poderosa para la transformación social y el desarrollo sostenible, ofreciendo un marco propicio para la innovación, la acción colectiva y la generación de soluciones duraderas a los retos complejos del presente y del futuro.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

> *Podemos hacerlo mejor. Mejor que el cambio climático galopante y las pandemias… Debemos hacer algo mejor que un mundo siempre al borde del abismo, un castillo de naipes socioecológicos. Nos lo debemos a nosotros mismos, a los demás, a nuestros hijos y a sus hijos. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2024, p. 3)*

La relación entre desastres, inequidad y pobreza es innegable. Los eventos catastróficos afectan principalmente a aquellas personas que ya están en una posición vulnerable debido a su situación socioeconómica. Para abordar eficazmente esta problemática, es necesario implementar políticas integrales que fortalezcan la resiliencia comunitaria que mejoren el acceso a servicios básicos y promuevan un desarrollo sostenible e inclusivo. Solo así se podrán reducir las desigualdades existentes y garantizar una mejor calidad de vida para todos los habitantes de país y de la región latinoamericana. Bárcena en CEPAL (2021a) indica que:

> Nuestra sociedad está traspasando aceleradamente los límites planetarios. La crisis actual es un llamado de atención de nuestro planeta y un llamado a la acción de nuestras políticas, para una recuperación transformadora que sitúe la igualdad en el centro y avance hacia un desarrollo sostenible, que como promovido por las Naciones Unidas, sin dejar a nadie atrás. (p. 10)

Por ello, para enfrentar los desastres CEPAL indica que "se necesita una gobernanza que aplique una gestión del riesgo multisectorial y no restringida a las agencias nacionales de respuesta ante emergencias" y que esa gestión requiere concebir "un componente de protección social, complementario a la adaptación de los procesos productivos y de la infraestructura pública y privada, la protección de los ecosistemas, el ordenamiento territorial y el financiamiento sostenible (2021a, p. 9).

La gestión de riesgos y desastres en Costa Rica no es solo un asunto técnico o institucional, sino un desafío social y político que exige la participación activa de toda la sociedad. Repensar este tema desde la diversidad y la inclusión es fundamental para construir un futuro más resiliente para todos y todas.

REFERENCIAS

Brenes, A. (2016). Gestión del riesgo y vulnerabilidad en Costa Rica. En *Vigesimosegundo Informe Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación. https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/364

CNN en Español. (2016, abril 26). *Estos países tienen el mayor riesgo de quedar devastados por un desastre natural*. https://cnnespanol.cnn.com/2016/04/26/estos-paises-tienen-el-mayor-riesgo-de-quedar-devastados-por-un-desastre-natural/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021a). *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: Hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe*. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/47375-desastres-desigualdad-crisis-prolongada-sistemas-proteccion-social-universales

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021b, marzo 4). *Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en la desigualdad y el empleo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveles-pobreza-sin-precedentes-ultimas-decadas-impacta

Dizioli, A., & Pinheiro, R. (2020). Information and Inequality in the Time of a Pandemic. *IMF Working Papers*, *2020*(188). https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/09/11/Information-and-Inequality-in-the-Time-of-a-Pandemic-49711

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2014). *Marco de la Federación Internacional para el fomento de la resiliencia comunitaria*. IFRC. https://www.livelihoodscentre.org/es/-/ifrc-framework-for-community-resilience

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2017). *Guía de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para la Participación Comunitaria y la Rendición de Cuentas a la Comunidad (CEA)*. IFRC. https://www.ifrc.org/es/media/11797

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2021). *Hoja de ruta hacia la resiliencia comunitaria: Operacionalizar el Marco para la resiliencia comunitaria a través del Análisis de vulnerabilidades y capacidades ampliado (AVCA)*. IFRC. https://preparecenter.org/wp-content/uploads/2023/05/FINAL-Road-Map-to-Community-Re

Knox, P., & Obrecht, A. (2015). *Global Forum for Improving Humanitarian Action Results and Analysis*. ALNAP/ODI. https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2017/Jul/alnap-global-forum-summary-paper.pdf

Lavell, A., & Chávez, A. (Eds.). (2023). *Miradas sobre la desigualdad, el riesgo y la resiliencia en tres ciudades de América Latina*. FLACSO. https://www.flacso.ac.cr/es/publicaciones/libros/231-miradas-sobre-la-desigualdad-el-riesgo-y-la-resiliencia-en-tres-ciudades-de-america-latina

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 Rogelio Fernández Güell*. MIDEPLAN. https://drive.google.com/file/d/1otcCNQGgjEKDl5hMEA8lG--RTmgzY6yK/view?usp=share_link

Montero, Á., & Esquivel, C. (2017). *Gestión y respuesta del Sistema Nacional para la gestión del riesgo ante el caso del Huracán Otto*. Programa Estado de la Nación. https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/1086

Naciones Unidas. (2021). *Revisión de mitad del periodo de la aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030: Nota Conceptual*. Naciones Unidas. https://sendaiframework-mtr.undrr.org/media/77904/download?startDownload=20240609

Naciones Unidas. (2023). *Declaración política de la reunión de alto nivel sobre el examen de mitad de período del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Naciones Unidas. https://documents.un.org/access.nsf/get?OpenAgent&DS=A/RES/77/289&Lang=S

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *Salir del Estancamiento: Instantánea del Informe sobre Desarrollo Humano 2023-2024*. PNUD. https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24snapshotsp.pdf

Programa Estado de la Nación. (2017). *Informe 2017 Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. Programa Estado de la Nación. https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2017

Sphere Standards. (2014). *Norma Humanitaria Esencial*. Sphere Standards. https://spherestandards.org/es/normas-humanitarias/norma-humanitaria-esencial/

Universidad de Costa Rica. (2017, diciembre 15). *Costa Rica no es un país sostenible*. Noticias. https://www.ucr.ac.cr/noticias/2017/12/15/costa-rica-no-es-un-pais-sostenible.html

University of United Nations. (2015). *World Risk Report 2015*. https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3303/WRR_2015_engl_online.pdf

Wilkinson, E., & Peters, K. (2015). *Climate extremes and resilient poverty reduction: Development designed with uncertainty in mind*. https://www.preventionweb.net/publication/climate-extremes-and-resilient-poverty-reduction-development-designed-uncertainty-mind