

Presentación

La alta concentración del riesgo relacionado con los desastres amenaza las ganancias en términos de desarrollo humano a lo largo del planeta, recuerda la Organización de las Naciones Unidas.¹ Los hechos ocurridos en 2008 como el ciclón Nargis y el terremoto de Sichuan representaron un hito para las políticas públicas, pues pusieron de manifiesto la transformación producida en la escala espacial de la interacción entre los procesos de producción y reproducción de las sociedades humanas y las dinámicas socioambientales. La concentración de un alto número de desastres en un intervalo temporal de unos pocos meses se transforma entonces en un símbolo que marca un punto de quiebre. No sólo las políticas se ven llamadas a intervenir de manera impostergable, también se producen nuevas comprensiones de los fenómenos que modifican las culturas, sus maneras de adaptarse al medio, los grados de tolerancia del riesgo y los umbrales frente a los cuales las desigualdades sociales que caracterizan. De manera transversal a los artículos presentados por este número de *Política y Cultura*, un elemento crítico de explicación es representado por la diferencia en cuanto a capacidad de enfrentamiento de los eventos relacionados con el cambio ambiental y la resiliencia frente a los eventos de vida críticos que esos representan para los sistemas socioecológicos, las comunidades y los hogares.

El ciclón Nargis en Myanmar interactuó con los procesos de asentamiento de poblaciones en búsqueda de alguna sostenibilidad para sus medios de vida en el ya altamente poblado delta del Irawadi causando 140 mil muertos. En

¹ ONU, *Risk and poverty in a changing climate: 2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, Ginebra, ONU, 2009.

China, la presión hacia el crecimiento económico, la presencia de un capitalismo rampante en el campo de la edificación y de una gobernanza poco efectiva, fueron algunos de los factores que desempeñaron un papel fundamental en el terremoto que afectó Sichuan y otras poblaciones de la región causando 87 556 muertos y más de 365 mil heridos. En agosto de ese mismo año, las crecientes del río Kosi, en un área supuestamente a prueba de inundaciones, afectaron 3.3 millones de personas distribuidas a lo largo de 1 598 aldeas en 15 distritos.²

Estos desastres no sólo reflejan que la relación entre las dinámicas sociales y el riesgo asume proporciones inimaginables desde hace 50 o 100 años, sino también la expresión de algo más complejo aún: que la vulnerabilidad de los sistemas humanos y de las poblaciones frente al cambio ambiental que se está produciendo a escala planetaria ha aumentado. Las transformaciones producidas por el cambio climático, la intensificación de los impactos de los desastres relacionados con eventos climáticos extremos y la creciente exposición de un gran número de personas y hasta de sistemas complejos como ciudades y regiones frente al riesgo relacionado a eventos naturales de gran magnitud y peligrosidad como huracanes o los terremotos (si bien estos últimos no sean eventos de origen climático) tienen un denominador común: la vulnerabilidad de las poblaciones y la necesidad de generar capacidad de adaptación en un contexto de inseguridad humana.

La adaptación pasa por el camino de las políticas públicas que valoran la seguridad humana como libertad desde la privación y desde el miedo, así como la libertad que las personas deben tener para actuar en nombre propio. Las personas son verdaderamente libres sólo cuando ejercen su poder de agencia. Cuando no se es libre de elegir entre diferentes oportunidades en la vida no se tiene poder de agencia.³

El problema de la adaptación no es un problema sólo de gestión del riesgo, sino de políticas que reduzcan la vulnerabilidad que se genera en la sociedad en diferentes niveles conectados entre sí y todos de la máxima importancia. En un primer nivel de análisis, las condiciones de fragilidad que acompañan a los grandes desastres descritos brevemente en el párrafo precedente son producidas generalmente por un conjunto de macrofuerzas dinámicas.

En el marco de éstas se destacan instituciones locales débiles, limitaciones democráticas y de rendición de cuentas en el funcionamiento de los mecanismos; falta de inversión y distribución de los beneficios del crecimiento económico

² *Idem.*

³ A. Lampis, “Seguridad humana, vulnerabilidad y migración, enlace conceptual”, en UNCRD, *Valoración de la Situación de Seguridad Humana como Insumo a las Políticas de Desarrollo y Planteamiento Regional y Local en Bogotá-Cundinamarca*, UNDESA/UNCRD y Mesa de Planificación Bogotá y Cundinamarca, Bogotá, UNCRD, 2009.

a través de la sociedad, mercados locales segmentados y débiles, falta de libertad de expresión y de estándares éticos en la vida pública.⁴ Un segundo nivel en el que se produce la dinámica que influye de manera poderosa en determinar la incapacidad de adaptación al cambio ambiental y debilidad en la prevención de los eventos extremos como los desastres, es el de las macrofuerzas estructurales. El crecimiento poblacional, la rápida urbanización, la militarización de la vida pública, la deforestación, el uso privado y corrupto de los recursos naturales, la dependencia de la deuda externa para el desarrollo producen presiones que generan grandes desigualdades de acuerdo con la capacidad que individuos y grupos tienen para enfrentarlos en razón de *i*) los recursos de los cuales disponen, *ii*) qué pueden lograr con esos recursos y, en particular, el tipo de necesidades que pueden satisfacer con ellos, y *iii*) el significado que le dan a los objetivos que logran y a los procesos en los cuales se involucran para alcanzarlos.

El significado es, por ende, un elemento central en las estrategias y en las aspiraciones de las personas y de los grupos en relación con su calidad de vida y no puede haber una comprensión de la adaptación y de la vulnerabilidad frente a las transformaciones de las condiciones materiales sin una mejor comprensión de los significados y de las aspiraciones, tanto para los actores individuales como para los colectivos.

El tipo de sistemas ideológicos, políticos y económicos completan y refuerzan la complejidad del problema de la exposición a los desastres, a las crisis ambientales y a su interacción con las situaciones críticas de orden socioeconómico.

¿Qué implicaciones tienen las transformaciones del clima, de los ecosistemas, en la disponibilidad de servicios ambientales para la vida de las comunidades en relación con su seguridad humana y la sostenibilidad de sus medios de vida?, ¿de qué manera los procesos sociales relacionados con la privación y la inseguridad interactúan con las grandes transformaciones ambientales y, en términos más generales, la sostenibilidad del medio ambiente?

El tema de la necesidad de información para generar un conocimiento más preciso y localizado acerca de los efectos del cambio ambiental global es un eje transversal a varios de los artículos presentados en este número de la revista. A partir de los impactos en las zonas costeras e insulares, pasando por las zonas y los ecosistemas protectores, los recursos hídricos, los fenómenos extremos como inundaciones, deslizamiento y sequías que

⁴ P. Blaikie, T. Cannon, I. Davis y B. Wisner, *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.

implican emergencias, la planeación territorial, los impactos sobre los sistemas y las cadenas productivas, la agricultura y la salud humana, entre otros, las áreas de análisis relacionadas con la vulnerabilidad social y la adaptación cubren un abanico amplio de problemática e intereses.

Uno de los debates álgidos en el marco de la adaptación al cambio ambiental global y de las políticas que la acompañan es al que deben enfrentarse los partidarios de la resiliencia y de la vulnerabilidad como conceptos clave y como dimensiones frente a las cuales se sugiere debería concentrarse la mejor apuesta de las políticas públicas. Si bien nuestras sociedades se vuelven siempre más sistemas socioambientales,⁵ donde el recurso a los marcos conceptuales heredados de la ecología nos ofrece importantes insumos, la cuestión es más compleja de una mera complementariedad entre los dos conceptos/dimensiones, y tiene implicaciones políticas de relieve. El cambio climático no sólo tiene un efecto sobre el objeto del desarrollo (poblaciones, generación de activos y medios de vida, recursos naturales), tanto en el ámbito urbano como en el rural, sino sobre la manera como el desarrollo es concebido y transformado en políticas por los actores del desarrollo mismo (administraciones locales, organizaciones no gubernamentales, comunidades de base, agencias internacionales, academia).

Es notorio el caso del *Resilience Alliance*,⁶ por ejemplo, donde para posicionar el concepto de resiliencia –expresión de una agenda institucional centrada en la perspectiva ecosistémica– se desconoce el aporte de los estudios sobre vulnerabilidad social y gestión del riesgo que convergen en un punto clave, la construcción social del desastre como resultante de múltiples presiones sobre los grupos con menores activos y menores capacidades que a la vez generan enormes presiones sobre los territorios.⁷

El concepto de resiliencia, debido a que se deriva de manera lineal de la ecología o de la perspectiva de la física y de la ingeniería, es peligroso en cuanto remueve completamente la característica central de la vulnerabilidad, el hecho de ser generada a raíz de procesos que se relacionan con la desigualdad en el poder político, económico y cultural de los actores.

Las implicaciones del cambio ambiental global para las políticas sociales son vastas, como lo es la necesidad de innovar y actualizar las herramientas de intervención y los marcos legales que las respaldan en todos los países de la región. La política social de la última década ha sido caracterizada

⁵ S. Sassen, “Cities are at the center of our environmental future”, *Revista de Ingeniería*, vol. 31, junio, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2010, pp. 72-83.

⁶ Véase [<http://www.resalliance.org/>].

⁷ T. Cannon y D. Müller-Mahn, “Vulnerability, resilience and development discourses in context of climate change”, *Natural Hazards*, vol. 55, 2010, pp. 621-635.

por una evolución desde programas de tipo residual e incremental hacia programas de protección social cuyos enfoques se articulan entre marcos conceptuales centrados en el concepto de riesgo y en su normalización dentro de las políticas públicas en detrimento de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales y, a menudo, hasta civiles y políticos.⁸ Al mismo tiempo, rara vez la institucionalidad nos ha parecido tan impotente frente a los retos del colapso medio ambiental y de la exclusión social como en la contemporaneidad, sumisa a las fuerzas feroces de la economía y a los intereses privados desenfrenados. A continuación se destacan las principales relaciones entre estos temas transversales y algunos artículos presentados en este número y que ofrecen, mediante un conjunto de investigaciones y reflexiones, elementos para el desarrollo de los temas principales de esta editorial.

El trabajo de Nieto es ilustrador acerca de procesos al tiempo socioeconómicos, políticos y ambientales y que, paralelamente, se desenvuelven a lo largo de escalas espaciales, temporales e institucionales. En la dimensión política, el artículo señala el reto que debe encarar América Latina en relación con la formulación de un modelo regional de cuidado de los recursos naturales. La autora nos señala cómo la solución de los problemas de la escasez y, su contracara, el del acceso equitativo al recurso, no podrán pasar por soluciones de mercado. La dimensión paralela de los conflictos locales que se están desarrollando, como documenta la autora en relación con los que protagonizaron el Estado de México y el Distrito Federal en 2006, refuerza la legitimidad de planteamientos que, como en el caso de este trabajo, concluyen acerca de la necesidad de conceptualizar y reglamentar el acceso y el uso de los recursos naturales como un asunto de derechos humanos fundamentales.

La investigación de Vergara, Ellis, Cruz, Alarcón y Galván sobre las inundaciones y la percepción del riesgo ambiental en las cuencas de los ríos Coatzacoalcos y Tuxpan en Veracruz, México, abre una ventana extremadamente interesante acerca de cómo las inundaciones recurrentes, un fenómeno local, llevan relaciones causales con procesos que se producen a diferentes escalas, o sea en el ámbito nacional, internacional y planetario. Los factores económicos que impulsan a las poblaciones de menores recursos a asentarse en la ronda de los ríos y de las quebradas, la historia de las políticas públicas locales que muestra la debilidad de las inversiones en infraestructura y las dinámicas de marginación social producen fenómenos recurrentes de exposición al riesgo. El trabajo presenta dos hallazgos importantes en términos de adaptación al cambio ambiental global, más importantes aún porque son planteados desde una perspectiva local. Primero, el efecto de las inundaciones

⁸ A. Lampis, "Desafíos conceptuales para la política de protección social frente a la pobreza en Colombia", *Estudios Sociales*, núm. 41, diciembre, 2011 (en prensa).

—así como en general el de los desastres— es multidimensional, afecta diferentes dimensiones de la vida de las personas: sus ingresos, sus viviendas, la capacidad de mantener continuidad en sus vidas, por lo que concierne a las relaciones y a los planes de vida. En otras palabras, la vulnerabilidad social de las personas no depende tan sólo de las pérdidas materiales, sino también de activos y recursos intangibles. Segundo, las comunidades se adaptan de acuerdo con sus posibilidades y conocimientos, pero ¡se adaptan! Muchas familias en estas comunidades tienen la clara percepción de que su adaptación no es la mejor, pero que dejar atrás vidas establecidas, amarradas a prácticas de generación de medios de vida es algo que presenta una enorme complejidad. “Muchas de las consecuencias devastadoras que tienen las inundaciones en nuestro país —afirman los autores refiriéndose a México— se podrían disminuir notablemente al escuchar y atender las necesidades locales y tomar en cuenta los contextos culturales en que viven las poblaciones afectadas”.

Constantino y Dávila, en su artículo de aproximación a la vulnerabilidad y la resiliencia ante eventos hidrometeorológicos en México, abordan un tema de gran relevancia para la investigación sobre cambio ambiental global más allá de las fronteras regionales. El trabajo toca un punto fundamental para la adaptación al cambio ambiental global, el hecho de que en México —como especifican los autores—, pero también en América Latina, se requiere de “un proceso de ordenamiento del territorio que simultáneamente incorpore la vocación biofísica del territorio, las amenazas o la exposición al riesgo potencial, además de la vulnerabilidad de los asentamientos”. Uno de los elementos destacados de este trabajo es el análisis de los arreglos institucionales existentes en México en relación con los eventos hidrometeorológicos extremos. En primer lugar, los autores ponen de manifiesto la centralidad del tema de los arreglos institucionales para la adaptación, la importancia de la adaptación de una perspectiva de ecosistémica al asunto de gobernanza compleja de territorios y actores que representa la adaptación al cambio ambiental global. En segundo lugar, hacen énfasis en la necesidad de información que permita capturar las diferentes dimensiones ecosistémicas relacionadas con la complejidad de la vulnerabilidad como proceso que se articula en por lo menos tres componentes, la exposición al riesgo, la sensibilidad de la unidad de análisis y la resiliencia de la misma.⁹ Este aspecto es fundamental, subrayan, para poder pasar desde abordajes reactivos y posdesastres en políticas públicas

⁹ Véase B.L. Turner, R.E. Kasperson, P.A. Matson, J.J. McCarthy, R.W. Corell, L. Christensen, N. Eckley, J.X. Kasperson, A. Luers, M.L. Martello, C. Polsky y A. Pulsipher, “A framework for vulnerability analysis in sustainability science”, *Proceeding of the National Academy of Sciences*, vol. 100, núm. 14, 2003, pp. 8074-8079.

a otros de prevención y, diríamos, de gestión integral del riesgo. En tercer lugar, siguiendo el trabajo seminal de Cutter, Boruff y Shirley,¹⁰ los autores desarrollan un modelo de jerarquización de la vulnerabilidad y la resiliencia en el territorio, que representa un aporte relevante para las políticas aplicadas. Queda abierta la gran discusión acerca del hecho que los índices centrados en lo territorial no discriminan la respuesta de las familias particulares a los eventos, y esto nos permite hablar de un reto científico común, es decir, lograr conectar modelos de análisis de la vulnerabilidad y la resiliencia que abarquen tanto el nivel meso del territorio local como el nivel micro de la dinámica de las familias.

El conjunto de trabajos presentados en este número, que de una u otra manera tocan el tema transversal de los movimientos sociales y de su accionar en defensa del medio ambiente, se constituye como un insumo clave para la comprensión de la complejidad de los entramados que se encuentran tras la definición relativamente neutral de “cambio ambiental global”. Encontramos aquí el poder, los discursos y las subjetividades; desde estas ventanas locales, desde unas resistencias tan sólo aparentemente fragmentadas, nos tropezamos con lo que la modernidad racional no se complace en revelar: el hecho de que los problemas ambientales se han transformado hoy en día en una lucha por el control del territorio entre el capital transnacional organizado en ámbitos globales y nacionales, en contra de identidades, subjetividades y derechos locales, como ha recordado Arturo Escobar.¹¹

Comité Editorial

¹⁰ S.L. Cutter, B.J. Boruff y W.L. Shirley, “Social Vulnerability to Environmental Hazards”, *Social Science Quarterly*, vol. 84, núm. 2, 2003, pp. 242-261.

¹¹ A. Escobar, *Territorios de diferencia: lugar, movimientos, vida, redes*, Popayán, Envión Editores, 2010.