

Desastres y resiliencia: nuevos debates, recurrencia temática

Javiera Maira
Arquitecta, Dra. (c) en Urbanismo
Universidad Austral de Chile, Valdivia
javieramaira@gmail.com

1. Introducción

Esta contribución se inserta en el contexto de los Seminarios temáticos realizados en mayo de 2013 en la Universidad Austral de Chile (Valdivia) y septiembre de 2013 en la Universidad de Concepción (Concepción), los cuales permitieron difundir los resultados de dos proyectos Fondecyt centrados en diferentes aspectos de los Riesgos Naturales en la costa de la Región del Bío-Bío y en la ciudad de Valdivia.

En este sentido, estos resultados se analizan en función de las diferentes dimensiones de los desastres sicionaturales, la vulnerabilidad y la resiliencia, con especial énfasis en la institucionalidad y en los instrumentos de Planificación Territorial.

1.1. Los desastres y la reconstrucción social

Durante el período posterior a un desastre natural, se trabaja arduamente en levantar lo devastado con medidas paliativas como necesidad urgente e imperante. En algunos casos el período pos desastre sirve para corregir aspectos deficientes del sistema normativo, técnico, o administrativo de los territorios y sobre todo de los asentamientos humanos, con objeto de mejorar, reforzar y sobre todo reinventar soluciones desde las distintas áreas que determinan e

inciden en el comportamiento de los mismos. Ante todo, el período pos desastre surge para reforzar la reflexión, duplicando los espacios de debate entre los diferentes actores que intervienen el territorio. Esto además promueve nuevas investigaciones, abre diferentes enfoques o soluciones para nuevas realidades que se descubren o develan, o para los que suelen ser los mismos problemas.

Para el caso del terremoto y tsunami del 27F ocurrido en la zona centro-sur de Chile, los centros de estudio e investigación regional asumen un papel preponderante en el levantamiento de antecedentes, iniciativas y sobre todo en la profundización del conocimiento de los fenómenos y dinámicas de las áreas locales afectadas. Lo anterior en vínculo, aunque en distintos niveles de coordinación, con el aparato del estado, quien tiene la obligación de otorgar las condiciones seguras para la habitabilidad de las personas y formas de vida. No obstante, la incidencia de las recomendaciones o resultados de los procesos investigativos, la riqueza de los mismos y la generación de nuevas miradas ante escenarios de mayor complejidad, cobran un alto valor cuando además sirven como semillero para la instalación de nuevos términos, metodologías o herramientas que surgen como imperantes en el contexto de la planificación territorial y urbana actual. Esto es lo que los seminarios realizados en mayo y septiembre de 2013, en el marco

de dos proyectos Fondecyt¹, revelan, acuñando los términos Resiliencia, Evolución, Desastre y Riesgo, bajo una mirada de territorio, multidimensional e inter-escalar.

1.2. Una mirada desde el sur, contexto del desastre y el debate

El espacio de debate que estos seminarios abre, representa un conocimiento local posible tras el estudio del espacio geográfico, cultural y político administrativo, confluencia de múltiples experiencias. Pasado y presente del desastre construyen una memoria que sirve de experiencia viva, reciente e instalada. La construcción de una mirada local, basada en un conocimiento exhaustivo y ultra especializado de fragmentos o dinámicas de territorio (para los casos de Concepción y Valdivia) se constata como el principal aporte desde la academia que se logra solo en el mediano-largo plazo tras la persecución de preguntas de investigación que solo se aclaran, constatan o refutan bajo una mirada evolutiva que integra la dimensión temporal y cada vez más, la socio cultural.

Las zonas y lugares de estudio son el “territorio”, como el soporte que alberga usos y formas de ocupación (o implantación), formas de vida, y por tanto instrumentos para su regulación, políticas, planes e instrumentos de planificación territorial intervienen el territorio con objeto de armonizar, proteger, conservar paisaje y asentamientos humanos. Los riesgos naturales, suelen tener un espacio en el estudio y regulación del territorio,

pero cuando remecen, adquieren un rol protagónico y se hacen evidente los desafíos que requiere la conciliación propia de los agentes de la ocupación (personas, normas, planificación, inversión, etc.) y los programas ante la reconstrucción, entendida como procesos y resultados, esto es la incorporación del riesgo y la vulnerabilidad natural desde el origen de los procesos, tanto instrumentales como operativos.

El territorio en profunda exploración que los seminarios difunden está compuesto por el borde costero, la costa como lugar de expresión cultural, y los espacios libres urbanos. Todos ellos de alta exposición y vulnerabilidad, pero a la vez lugares de oportunidad debido a la resiliencia, y a su papel en el sistema al que pertenecen. Junto con los lugares, destaca el conocimiento pormenorizado de la realidad particular de localidades (afectadas directamente o en los radios de influencia del riesgo), desde sus aspectos geográficos, sociodemográficos y culturales. Destaca en la línea de investigaciones más ligadas al rigor científico, de la prueba empírica, la valoración de aspectos como la historia del lugar, la memoria y la herencia, particularmente la paleo-geomorfológica, entre otras.

Aunque podamos sintetizar los temas abordados en la siguiente tabla resumen, la particularidad de cada caso, hace que mencionemos someramente los temas abordados, de los cuales, sin duda algunos son emergentes en el debate de la ordenación del territorio y la planificación urbana.

¹Proyectos Fondecyt N° 11110297, IR Dra. Paula Villagra, UACH y Fondecyt N° 11100379, IR Dra. Carolina Martínez UdeC.

Cuadro 1: Síntesis de las temáticas inscritas en el debate de los Seminarios

| Dimensión | Temática |
|------------------|---|
| Cultural | Patrimonio (memoria e identidad) Educación (desde edad temprana) formal e informal |
| Socio cultural | Estados de ánimo Historia de Lugar, conciencia con el propio prontuario Consecuencias socioeconómicas del desastre (conocimiento de la base socio cultural y económica) |
| Físicos | Peligro, riesgo, amenaza (vulnerabilidad)* Patrimonio |
| Instrumental | Planificación Monitoreo |
| Temas emergentes | Cambios normativos Innovación y revisión metodológica Articulación entre investigación e instrumentos (institucionalidad) Interrelación: inter-escalar, entre agentes (o actores) del territorio Planificación (Inclusiva. Incluyente, sistemática) |

* La vulnerabilidad emerge y se constata con una temática multidimensional

Fuente: Elaboración propia.

El marco de referencia del debate es por un lado, el teórico conceptual que sienta las bases para situar la mirada de la vulnerabilidad en la resiliencia, como nuevo enfoque que le da aire al discurso de la sostenibilidad, ya que no solo lo complementa, sino que le otorga una dimensión dinámica. Por otro lado, el institucional, que establece tanto nuevos estándares (en muchos casos internacionales), como nuevas instancias donde es posible la interacción entre la investigación y la política pública, estas últimas teniendo por fin, alimentar modificaciones o actualizaciones de los instrumentos de planificación. Se expone así mismo la ausencia de un marco internacional establecido, lo que representa una oportunidad para crear en el contexto local (nacional y regional), un propio modelo de evaluación, incorporando una importante dosis de innovación.

Las temáticas desde el sector público reconocen que hay un nuevo contexto que se ha complejizado, que las políticas públicas requieren un nuevo marco instrumental normativo, que aunque muchas veces indicativo, recoge y posee mayor información, la que implica nuevas dimensiones y variables, alarga los plazos en su accionar, y debe incluir cada vez de forma más sistemática la opinión de la comunidad como parte del proceso (Navarrete, Urrea). Lo anterior incide en la estructura institucional, quedando camino aún para una mejora en la articulación de las nuevas demandas, y la toma de decisiones con respuestas tempranas basadas en planificación de largo plazo, con un aparato instrumental ad-hoc. El Borde Costero, complejo, diverso y antagónico, es el espacio principal de estudio en la región más afectada por el 27F, y el que desde el sector público ofrece la mirada regional.

Por el contrario, desde la academia, se estudia el caso, acaso, las dinámicas propias de los espacios litorales, como escenarios de riesgo, evidenciando tenazmente tanto la necesidad de vínculo con la institucionalidad y la planificación, como la necesidad de incorporar cada vez una dimensión cultural, y sobre todo, socio cultural, que reconoce en esa inclusión, oportunidades para la resiliencia, es decir, la adaptación al cambio. La perspectiva evolutiva también asoma como posibilitadora de una realidad más consciente que constata y aprehende, procesos, causas y respuestas (Dra. Bowring, Dra. Martínez, Dr. Azócar y prof. Sanhueza). Las temáticas estudiadas levantan información inexistente permitiendo su interrelación, mejorando así metodologías, reinstalan nuevos y viejos términos complejos, con una pertinencia sólo producto de los resultados de la investigación sistemática (Dra. Villagra y Dra. Martínez), constatan en el tiempo procesos físicos particulares, latentes (Dra. Mardones, Dr. (c) Rojas, Dr. Jaramillo, Dr. Belmonte), y por cierto, concluyen con medidas para mitigar el riesgo, la exposición, en tanto aspectos de la vulnerabilidad (Valdebenito, Aranguiz)

Convergencias y divergencias en las miradas entre sector público y academia.

La confluencia de los distintos niveles de interacción en el espacio geográfico y urbano, desde los sectores públicos y académicos, claramente es un acercamiento interesante que cobra relevancia, aunque no siempre en sintonía, generan estos espacios de debate la interacción de ideas, miradas y conocimiento teórico-empírico, pero a la vez evidencian la brecha aún existente entre el mundo de la reflexión e investigación especializada y el mundo

de la acción técnico-política.

La principal divergencia entre el quehacer de ambos sectores son los tiempos, la investigación posee un tiempo para el desarrollo, la gestión del territorio requiere de tiempos muy controlados para la acción, y por sobre ello, para los resultados. Aunque el sector público reconoce un nuevo contexto que se ha complejizado, la transformación de su estructura institucional es un proceso que requiere de un “tempo”, y voluntades político-legislativas, en muchos casos. También y por cierto del fortalecimiento de las propias capacidades de su capital humano. Lo anterior provoca la principal divergencia, en términos de brecha, que es la aún no suficiente interacción entre resultados de la investigación y adecuación del aparato de la planificación.

La segunda divergencia (emparentada con la primera) es la particularidad versus la generalidad del conocimiento y manejo del territorio. La academia se funda en el estudio del caso pormenorizadamente, porque le sirve para el estudio del fenómeno. Lo anterior le sirve para constatar diferencias, especificidades, generalmente generalizables a contextos similares, posibilitan la innovación metodológica, pero permiten el espacio para la introducción de la variable local, haciéndola parte del sistema. El sector público, de sobre manera en el contexto nacional de centralización, promulga soluciones muchas veces indiferenciando la geografía. Destaca el interés y abordaje del conocimiento y avances en la gestión del Borde Costero de la Región del Biobío, desde la planificación regional, claramente alentada por su memoria y su historia reciente.

Un punto interesante de convergencia, aunque aún incipiente en el sector

público, es la dimensión cultural ante del desastre, y en la planificación del desastre. La necesidad de fortalecimiento de la educación, por sobre la investigación especializada, basada principalmente en la transmisión del conocimiento, la historia local, y la apuesta a las nuevas generaciones es un tema común instalado. La experiencia internacional (Japón, Nueva Zelanda) nos sirve de referencia para políticas, programas y planes en esta dirección. En ese sentido, destacar la experiencia en Valdivia que busca fortalecer los canales de comunicación disponibles, incorporando el riesgo en la educación ambiental (Cerpa, MMA).

Otros aspectos del debate que generan acuerdo, en términos de declararlo como necesario y abordado en distintos niveles, aunque no exento de crítica por la superficialidad de su incorporación desde el sector público en muchos casos, son por un lado, la inclusión de la dimensión sociocultural, y así mismo la inclusión mediante procesos participativos, de la comunidad. Por otro, el monitoreo constante de los fenómenos, es un aspecto reconocido que permite respuestas tempranas, pero a la vez de gran esfuerzo, muchas veces humano y tecnológico.

Preguntas del debate y desafíos.

El seminario realizado en mayo en Valdivia, cerró su jornada abriendo nuevas preguntas, por un lado, reconociendo que el monitoreo es una acción prioritaria en los asentamientos humanos y la gestión del territorio, con objeto de hacer seguimiento de manera sistemática para asegurar la resiliencia frente a desastres naturales, preguntó a los panelistas los desafíos para abordarla de manera integral. Por otro, una vez encaminada las tareas de monitoreo,

se hace imprescindible el explorar la gestión, y para ello se planteó el cómo operativizar desde las instituciones y organismos la información monitoreada/recopilada para hacer el sistema urbano-territorial más resiliente.

Las reflexiones destacadas como respuesta o caminos para el monitoreo reiteran (como principal punto de convergencia), en la necesidad de indagar en lo sociocultural por sobre la educación (pero sin dejarla de lado), en recoger la historia local, en reconstruir la historia ambiental y en el mejoramiento del manejo del miedo.

Las reflexiones destacadas para avanzar en mecanismos de permitan la operatividad de la información recopilada y analizada, son generar conocimiento local, independiente de la voluntad política, crear valores de co-responsabilidad, la necesidad de homologar o crear un lenguaje común entre planificación y respuesta a la emergencia, y por sobre todo un aspecto de común acuerdo, es la coordinación e integración entre los actores.

El seminario realizado en septiembre en la U. de Concepción, recoge los aspectos mencionados, ilustrando mecanismos y herramientas metodológicas para el mapeo de la información y un uso eficiente y pertinente de sus resultados. Queda instalada como pregunta desde el punto de vista de la resiliencia en la zona costera, el cómo mitigar entonces la vulnerabilidad, y los desafíos que nos plantean la planificación y los aspectos socioculturales, entre otros.

Como desafíos, se evidencian algunos temas ausentes en debate, si bien son enunciados, incluso abordados incipientemente (profesores Sanhueza y

Azócar), quedan claramente establecidos como líneas de investigación abiertas para su profundización. El marco ciudadano es el primero de ellos, tanto desde la escala comunitaria, como desde la profundización de la dimensión sociocultural. La gestión del riesgo, es el otro pendiente, mediante mecanismos que permitan una planificación más integrada, es otro aspecto poco profundizado en la investigación y accionar del aparato público.

Queda en clara evidencia la multidimensionalidad de la vulnerabilidad y la necesidad de respuesta bajo una mirada de planificación integrada, estrechando los vínculos entre academia

(conocimiento particularizado, casi premonitor) e instrumentos, e incluyendo de forma más activa tanto la realidad local, como sus habitantes. Lo anterior fortalece la oportunidad de las alianzas entre la academia y el mundo institucional.

Quedamos entonces, a la espera de nuevas instancias de debate, que den continuidad y profundidad al campo del conocimiento y la praxis que estas han generado desde el sur de Chile, tanto desde la Universidad Austral, como desde la Universidad de Concepción, incluyendo además a los centros de investigación y desarrollo del entorno, preocupados por un mejor manejo y conocimiento de nuestro medio.