



Jefe de Desarrollo
estratégico, Comisión
Nacional de
Emergencias (cpicado@
cne.go.cr)

Resiliencia humana en la agenda urbana de Costa Rica

..... || **Carlos Picado Rojas** ||



El presente artículo explora brevemente la aplicación del concepto de resiliencia a los llamados desafíos del desarrollo urbano en Costa Rica; este concepto constituye una moda reciente en diversos campos de la actividad humana y disciplinas científicas, en boga por el abusivo uso del término en cuanto instrumentos de política internacional de reciente creación. Ello ha derivado en una exigencia de tenerlo en cuenta en los diversos instrumentos de planificación de la agenda nacional, sin una adecuada aprehensión del mismo; tarea que se complica cuando aparecen en escena muchos expertos decidiendo y opinando sobre su definición e implicaciones. Esto es particularmente evidente en la elaboración del discurso sobre gestión del riesgo y cambio climático aplicables a la agenda urbana.

El origen del término es muy impreciso, se supone que está asociado a dos palabras: *resilio* y *resilire* que proviene del latín *resiliens, entis*, que puede significar “saltar hacia atrás”, “rebotar”, “que salta hacia arriba”, y que poco a poco fue adoptando el sentido de “flexibilidad”, elemento que puede apartarse o desviarse.

Sin posibilidad –por limitación del espacio– de desarrollar más sobre la emergencia histórica del término y la aplicación en diversas disciplinas, su uso en la ciencia social está orientado a explicar la capacidad del ser humano para hacer frente a las adversidades de la vida, superarlas y ser transformado positivamente por ellas” (Grotberg, 1998, citada por Melillo, 2004).

La resiliencia puede entenderse como un atributo inherente al proceso de evolución histórica de todo sistema vivo, individual o colectivo, humano y no humano que lo faculta para subsistir, reaccionar ante la adversidad, adaptarse, cambiar y transformarse, que además lo define y es parte de él. La resiliencia deriva de unos ciertos “factores de protección” que el sistema vivo encuentra u obtiene y que contribuyen a su supervivencia y evolución. En tal sentido, la consideración de la resiliencia como “capacidad” tiene implicaciones delicadas, pues bajo una visión a-histórica daría la impresión de que la resiliencia es por sí, se tiene o no se tiene, y si no se tiene, se adopta o se construye (incluso, hoy en día hay investigadores que proponen metodologías para medir la resiliencia). Pero nuestro criterio es que la resiliencia es una capacidad necesaria de todo ser vivo, cuya manifestación y su fuerza obedece a factores de su naturaleza intrínseca y del entorno del sistema que la potencia o por el contrario la reduce o la limita. En consecuencia, el fortalecimiento de la resiliencia es ante todo un

ejercicio de mejora de los factores protectores que la hacen posible.

Aplicado el término de la resiliencia a lo urbano, es evidentes que nos encontramos con un primer desafío que consiste en definir la resiliencia urbana: ¿De qué resiliencia se trata? ¿De qué sistema estamos hablando? Al hablar de resiliencia urbana parece que ya no nos estamos refiriendo a los sistemas vivos por sí solos, sino también a los elementos materiales, económicos y ambientales que constituyen el entorno donde el sistema surge y se desarrolla. De tal modo, en un esfuerzo por humanizar el concepto, es importante entender el entorno urbano como un posible factor protector de la resiliencia humana que potencia o disminuye la capacidad de la sociedad para enfrentar los retos de la adversidad y que en orientación proactiva, debe contribuir a su transformación y evolución.

Bajo estricto rigor científico, el cambio climático es una premonición, una probabilidad relacionada con el aumento de temperaturas, de la cual apenas se están recabando datos para determinar si está presente y si es categórico que su causa es la actividad humana. Sin embargo, en perspectiva futura, conforme el signo de los tiempos, se posiciona el cambio del clima como un desafío para la resiliencia urbana, se preconiza la llegada de este como un elemento más de adversidad.

El clima aparece como el nuevo jinete del apocalipsis, una amenaza capaz

de destruir la existencia humana. La contrariedad de esta afirmación radica en identificar al clima como causante de los desastres, aún y cuando se argumenta que este cambio del clima es posiblemente resultado de la acción humana. Así las cosas, la responsabilidad humana se diluye y lo aparentemente natural prevalece como causa de las desgracias.

El cambio climático se ha convertido en una excusa, un sofisma que explica la ocurrencia de los fenómenos hidrológicos y meteorológicos y del por qué ocurren y ocurrirán los desastres, de modo que hasta el más pequeño evento de daños asociado a lluvias tiene en éste su motivo, con omisión al hecho de que vivimos en un territorio expuesto históricamente a esos fenómenos y que desde siempre lidiamos con ellos. De lo que actualmente ocurre, lo único atribuible al cambio climático es la probabilidad de que a futuro sean más intensos y frecuentes.

Esto será cierto en el tanto aceptamos que los escenarios de condiciones futuras son correctos, sabiendo que se elaboran con base en datos históricos insuficientes y con la aplicación de supuestos probables sobre el comportamiento futuro. Pero reiteramos que bajo estricto rigor científico, el cambio climático es una premonición, una probabilidad relacionada con el aumento de temperaturas, de la cual apenas se están recabando datos para determinar si está presente y si es categórico que su causa es la actividad humana.

En consideración a la realidad concreta, en asocio con la atmósfera, las

adversidades a las que se enfrenta la humanidad de manera directa e inmediata son los fenómenos hidro-meteorológicos, sobre los cuales el posible cambio del clima lo que puede ocasionar es un aumento de la intensidad y recurrencia; es después de una larga extensión de tiempo de decenas de años que podremos determinar si este comportamiento obedece a un episodio de cambio del clima. Sin embargo, para quienes trabajan el tema de riesgo, es obvio que las condiciones de vulnerabilidad y los factores de amenaza imperantes en el territorio no son culpa del clima; estas son condiciones prevalentes del sistema social, frecuentemente omitidas en el discurso impositivo del cambio climático y representan condiciones subyacentes del riesgo. Lo anterior, sin omitir que los fenómenos hidro-meteorológicos constituyen unos entre otros disparadores de los eventos de desastre, pero no la causa básica de los desastres.

En tales circunstancias, el tema urbano en Costa Rica es un asunto complejo para la resiliencia: la evolución de las ciudades no fue pensada; nuestra Ley de Planificación Urbana es del año 1968 y nuestro primer plan de desarrollo urbano es de la década de 1980. Este plan solo contempló medidas para el Gran Área Metropolitana (GAM), que ocupa el Valle Central y representa el 3.8 % del territorio continental del país. El 52.7 % de la población total del país vive aquí; ello se debe a que esta área concentra la mayor parte de la actividad relacionada con la industria, el comercio, los servicios, la



Planificación inadecuada incrementa el riesgo de las ciudades. Fotografía: Sergio Molina-Murillo.

construcción y, recientemente, el turismo. Las actividades inmobiliarias y de intermediación financiera han influenciado positivamente en el crecimiento de la población de la GAM (Observatorio Urbano de la Gran Área Metropolitana, 2012). Además de la fuerte presión que hoy existe por la tierra en este territorio, también se ha dado una densificación del territorio urbanizado en zonas alejadas de este valle, incluidas las zonas de costa. Fuera del GAM reside un 47.3 % de la población, en núcleos urbanos relativamente concentrados en las diversas regiones del país, así como población dispersa en contextos rurales y con vocación agrícola, pecuaria y de conservación (CNE, 2015).

Desde el punto de vista de las condiciones físicas, la GAM es un espacio muy reducido que concentra diversos factores

de amenaza natural en los que inciden las calidades e inclinación de los suelos, la escorrentía de los cauces de río y quebradas, las fallas locales, y suelos inestables, entre otros. Un porcentaje importante de la población vive en condiciones de alto o muy alto grado de exposición a amenazas, generando nuevos requerimientos ambientales e hidrogeológicos como insumos para el ordenamiento territorial (MIVAH, 2013).

En los contextos urbanos del país, la actividad humana exagera y aporta nuevos factores de amenaza. Entre tales factores podemos destacar como disparadores de emergencias: el mal diseño de la infraestructura vial y fluvial, la falta de mantenimiento de la infraestructura productiva y de servicios, las pésimas prácticas ambientales de la industria, así como el desorden del desarrollo habitacional y comercial, destacando en tal sentido, la prevalencia de asentamientos informales en sitios degradados y depreciados, de alta exposición a amenaza, la mayor parte de los cuales justamente está en la GAM; todos estos factores son el resultado de un prolongado descuido en la regulación del uso del suelo, a pesar de los planes y normas que lo hacen

posible. Eventos tales como el colapso de estructuras, los incendios estructurales, los accidentes de tránsito y los incidentes con materiales peligrosos, entre otros de menor incidencia, se suman a los que típicamente se han reconocido como propios de la dinámica socio-ambiental. En general, en el ámbito urbano la mayor parte de los eventos son de carácter repentino, con bajo nivel de daños, pero recurrentes, lo que con el tiempo suma una magnitud mayor de daños, en comparación con otros más intensos que ocurren en el resto del país (CNE, 2015).

En consecuencia, es difícil admitir que las condiciones actuales del urbanismo de Costa Rica contribuyen a la resiliencia de cara al anunciado cambio climático; ello sin perder de vista lo indicado respecto a que en estos territorios

ocurren otros fenómenos de la geodinámica externa e interna del planeta, tales como el vulcanismo y la sismicidad, no asociados directamente al clima y al comportamiento de la atmósfera en general que también pueden incidir en la ocurrencia de desastres e incluso actuar de manera asociada.

¿El cambio climático es realmente un desafío para la resiliencia urbana? Si la respuesta es sí, ¿Debe ser abordado el cambio climático como un riesgo más?

La superposición del cambio climático como motivo de todos los males y de la necesidad de un ajuste de los sistemas, en este caso el urbano, califica al clima como el riesgo, y niega el riesgo históricamente generado y socialmente determinado. Nuestra propuesta es reconocer al



El clima tiene el potencial de exacerbar los riesgos urbanos ya presentes. Fotografía: Sergio Molina-Murillo.

clima como una amenaza global de origen socio-ambiental que exagera la peligrosidad de los fenómenos hidro-meteorológicos y exagera también el potencial de daño las amenazas del entorno territorial concreto de lo urbano donde el riesgo ya está presente.

En la orientación correcta, la afirmación del cambio climático como probabilidad es un acto de gestión del riesgo; se trata de un posible fenómeno del cual tenemos incertidumbre acerca de si realmente ocurre, y esta incertidumbre crece cuando intentamos establecer las consecuencias que puede generar y las medidas necesarias para su control.

La evaluación o análisis del riesgo aplicado a este fenómeno tiene como propósito reducir la incertidumbre; eso es lo que se hace al desarrollar la medición y pronóstico sobre su comportamiento y condiciones futuras. Igual ocurre cuando se vincula este análisis del clima con los factores de exposición y vulnerabilidad imperante en el territorio. La acción ante el clima que se definió de manera clara en la Cumbre de París, es un acto de gestión de riesgo que busca medir y cuantificar el fenómeno e instaurar las medidas apropiadas para enfrentar y reducir las causas, así como los posibles impactos de los fenómenos adversos.

Lo expuesto pone a la luz la absurda separación entre cambio climático y la gestión del riesgo que los especialistas de una y otra acera han creado, porque la sola afirmación del cambio climático y la acción propuesta ante este es gestión

del riesgo. De tal modo, la alusión a una agenda de desarrollo urbano que propicie la resiliencia humana, impone el desafío de la gobernabilidad, que para el caso concreto de estos dos temas, consiste en romper con el paralelismo de acción y la institucionalidad imperante, para propiciar un ejercicio sinérgico que saque mejor provecho de los recursos y el conocimiento actual.

La agenda del desarrollo urbano debe sacar provecho de la aplicación del concepto de resiliencia. El llamado análisis o evaluación del riesgo tiene un primer propósito de determinar las posibles pérdidas, pero un segundo propósito de este ejercicio es identificar oportunidades; no existe un análisis de riesgo completo si después de determinar el riesgo probable no se ofrece una propuesta para enfrentar el riesgo o para sacar provecho de este. Nótese que el concepto resiliencia admite la capacidad para enfrentar los fenómenos adversos, pero además para superar la situación y transformar. Esta capacidad de transformación no se puede limitar a una intensión de cambio propio, sino que debe abarcar la ambición de cambio del entorno amenazante. En tal sentido, la gestión del riesgo es una herramienta para la identificación de alternativas a efecto de concretar la oportunidad. En referencia a lo urbano, realmente se requiere de pensamiento crítico y propositivo para encontrar elementos de oportunidad ante el riesgo que deriva no de la naturaleza, sino de la acción humana.

La gestión del riesgo y la adaptación ante el clima deben ser integrales a la planificación, con el propósito de orientar el desarrollo urbano. En las últimas tres administraciones del Gobierno de Costa Rica, los planes nacionales de desarrollo (PND) han considerado la gestión del riesgo como criterio transversal y se han creado al menos tres documentos de política pública para orientar el desarrollo territorial, tanto urbano como rural: la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, La Política y Plan Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos y la Política y Plan de Desarrollo Urbano. En todos estos documentos se considera el análisis del riesgo imperante y una serie de acciones pertinentes para atenderlo.

La agenda urbana de Costa Rica, descrita en los instrumentos de planificación actuales, incluye ya los temas señalados, sea que se mencione de manera explícita o porque en alusión a otros conceptos dispone acciones afines. Actualmente, se pueden constatar muchas acciones favorables en busca de revertir el riesgo basados en diversos lineamientos de política pública, cuyo enfoque no se limita a la posible ocurrencia de desastres, sino que abarca visiones más integrales de desarrollo social, sostenibilidad ambiental, continuidad de los servicios públicos, cumplimiento de objetivos, rentabilidad productiva y protección de la inversión. Por tratarse de esfuerzos recientes los resultados no están a la vista,

es en el mediano plazo cuando estaremos determinando resultados favorables.

El último desafío que podemos expresar para una agenda que busca contribuir a la resiliencia, es el imperativo de darle a la resiliencia, a la gestión del riesgo y a la acción ante el clima un enfoque estratégico. De cara a los escenarios futuros, ese enfoque debe contribuir a un ejercicio hermenéutico de entender la realidad para identificar y aprovechar oportunidades; los ciudadanos debemos explotar nuestra capacidad innovativa, atributo incuestionable de quienes somos resilientes, para aportar nuevas ideas y nuevas formas de relación con el entorno, porque no basta con pequeños ajustes, requerimos transformación. El intento en este artículo por poner orden en algunos conceptos tal vez contribuya a esa agenda vigente.

Referencias

- Costa Rica. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Política Nacional de Gestión del Riesgo 2015 – 2030. (2015). San José, C.R.: CNE.
- Costa Rica. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2012). Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040. San José, C.R.: MIVAH.
- Melillo, A. (2004). Resiliencia. España: Universidad de Granada. Recuperado de: <http://www.ugr.es/~javera/pdf/2-3-AA%20Resiliencia.pdf>