

ALLAN LAVELL  
EDUARDO FRANCO  
(Editores)

***ESTADO, SOCIEDAD Y  
GESTIÓN DE LOS DESASTRES  
EN AMÉRICA LATINA***

EN BUSCA DEL PARADIGMA PERDIDO

**LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención de  
Desastres en América Latina

**1996**

Este libro ofrece los resultados del proyecto de investigación "Sistemas nacionales de prevención y atención de desastres en América Latina: un estudio comparado de experiencias de implementación", concebido y ejecutado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y realizado con el apoyo de ODA del Reino Unido, ECHO de la Unión Europea y CIID de Canadá. Incluye los casos de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Colombia y Perú. Aborda el origen y la evolución de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales que estos países se han dado en las últimas décadas para la gestión de los desastres, ligándolos tanto a las experiencias de desastres vividos como a los procesos sociales y políticos de esos países y de la región. En base a estudios de caso, realizados por investigadores e instituciones involucradas en el tema, somete a crítica la implementación de estas estructuras, revela las nociones que las informan, identifica a los actores sociales que intervienen y compara los procesos de tal manera de llegar a conclusiones generales para la región latinoamericana. Haciendo uso de un marco teórico que considera los más recientes y significativos avances sobre el tema y recogiendo la experiencia real del esfuerzo de los países para abordar esta problemática, sus conclusiones contribuyen tanto a reconocer los factores y procesos que significan estas estructuras como a la formulación de propuestas en ese campo.

Poco a poco los desastres dejan de ser vistos como las grandes emergencias producidas por fenómenos naturales imprevisibles y pasan a ser reconocidos como el resultado de la combinación de un conjunto de variados factores que son parte de los procesos sociales de los países. Un terremoto, una erupción volcánica, una inundación o una sequía no son suficientes para producir un desastre: las construcciones inadecuadas para un medio en donde históricamente se han repetido los terremotos, la ocupación de las faldas de los volcanes activos como medio único y permanente de subsistencia, la ocupación de los cauces y las riberas de los ríos y quebradas por pequeñas poblaciones o por grandes ciudades, los sistemas productivos e infraestructuras incompatibles con las características del medio ambiente, la incapacidad de los Estados y sociedades para controlar u orientar estos procesos, son hechos que muestran a los desastres como el resultado de procesos que comprometen a muchos aspectos y actores de la sociedad. En los años setenta y ochenta en América Latina, los países de la región han creado o reformado muchos de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales encargados de la problemática de los desastres. ¿En base a qué concepción de los desastres, a la participación de qué instituciones y actores sociales, siguiendo qué modelos y bajo la influencia de qué experiencias de desastres y de períodos políticos ha ocurrido esto? ¿Qué nivel de implementación y efectividad muestran estas estructuras en los diferentes países? ¿Logran incorporar todos los aspectos, actores e instituciones involucrados en los procesos que generan los desastres? ¿Deben hacerlo? ¿Cómo y en qué medida? Todas estas son preguntas que este libro busca responder para explicarse la situación de estas estructuras gubernamentales o nacionales, identificar sus límites, señalar sus posibilidades y ofrecer nuevas perspectivas para la innovación y el cambio.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>CONCLUSIONES: ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN DE CONJUNTO.....</b>	<b>5</b>
ALLAN LAVELL SECRETARÍA GENERAL, FLACSO .....	5
INTRODUCCIÓN .....	5
LOS CONTEXTOS NACIONALES: SOCIEDAD Y DESASTRES .....	6
A MITAD DEL DECENIO: LAS ESTRUCTURAS EXISTENTES.....	9
LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DE LAS ESTRUCTURAS:.....	12
EXPLICACIÓN E HIPÓTESIS .....	12
LOS ORÍGENES DE LAS ESTRUCTURAS: COYUNTURA Y ACTORES.....	14
CAMBIO SIN TRANSFORMACIÓN: EL CONTINUISMO, LA INERCIA, EL SINCRETISMO.....	20
A MANERA DE CIERRE: PASADO, COYUNTURA Y FUTURO .....	33
BIBLIOGRAFÍA .....	47

## **CONCLUSIONES: ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN DE CONJUNTO**

**Allan Lavell Secretaría General, FLACSO**

### **INTRODUCCIÓN**

En la secuencia de capítulos "nacionales", ofrecidos en el presente volumen de estudios, se ha pretendido ofrecer un análisis y descripción de la evolución de las estructuras establecidas para la gestión de los desastres en los respectivos países incorporados en nuestra investigación. Unidos en un marco común, pero flexible, de análisis, con ejes analíticos y explicativos centrales, los estudios nacionales han puesto énfasis en los momentos de origen de las estructuras, las coyunturas críticas en su evolución y los logros y limitaciones que presentan. Constante y diferenciada ha sido la alusión que se ha hecho a la importancia de la ocurrencia de grandes desastres en su formación y en los cambios identificados, a las limitaciones que imponen o las oportunidades que abren las macroestructuras estatales y gubernamentales existentes en la conformación de estructuras adecuadas y eficientes, al impacto de los conceptos que se acuñan (implícita o explícitamente) en torno a los desastres en sí, y a la influencia de actores, institucionales e individuales, "internos" y "externos".

A pesar de las constantes del análisis, cada capítulo nacional está impreso con el sello particular y el signo distintivo del estilo de análisis propio de los diferentes investigadores involucrados. Esta diversidad, antes que debilitar el análisis, más bien lo enriquece. Nos presenta una diversidad de elementos explicativos que van desde el nivel macro (las políticas, los modelos de desarrollo, etc.) hasta el nivel micro (actores individuales e institucionales, etc.). Los análisis permiten identificar coyunturas claras en los procesos de evolución y establecer hasta dónde hemos llegado, los aspectos comparativos comunes y diferenciados, y una prospectiva para los distintos países.

Los objetivos fundamentales de este breve capítulo de cierre del volumen son varios. Pretendemos dar un sello que, basado en las "evidencias" concretas presentadas en los capítulos nacionales, nos proyecte hacia un examen de la relación entre desarrollo conceptual/científico y cambios históricos en las estructuras e institucionalidad social, en el área de la gestión de los desastres. Además, considerando la coyuntura actual y su proceso histórico de conformación, intentaremos proyectarnos hacia el futuro, identificando aquellos cambios esenciales de introducir, particularmente en las esferas de lo conceptual, lo político y lo social, para estimular y hacer efectivos cambios fundamentales en la conformación y operancia de las estructuras para la gestión de desastres.

Es importante destacar, desde el principio, que la naturaleza heterogénea del Estado y de las instituciones civiles de los países analizados en este volumen (y de otros en América Latina), tiene que ver con la existencia de elementos de cambio comunes a los países, pero también con áreas de preocupación específicas de aquellos. Reiteramos, por eso, una idea básica del presente estudio, en el sentido de que no existe ni puede existir un modelo homogéneo, único, ni mucho menos "impuesto" de "sistema". Los objetivos, cobertura temática, filosofía, etc., deben seguir tal vez un camino paralelo, sin que esto quiera decir que la estructura, jerarquía e institucionalidad serán las mismas en los distintos países.

Para realizar la tarea que nos proponemos, necesariamente debemos ir más allá del contenido explícito de los diversos estudios nacionales presentados, hasta ofrecer nuestra propia interpretación o reinterpretación del material analizado. Esto no representa una traición al método comparativo (ni a los autores de los estudios), sino más bien una manera de enriquecerlo, abriendo perspectivas de una polémica más amplia. Esta tarea implica constante conjugación y desarrollo de los aspectos conceptuales, ejes explicativos, y definiciones, expuestos en nuestro capítulo introductorio, frente a las evidencias empíricas provistas por los capítulos nacionales, todo cruzado por nuestra propia visión de la problemática bajo análisis. En este sentido, la lectura de este capítulo y una comprensión adecuada de su contenido inevitablemente requiere de la lectura previa de nuestro capítulo introductorio y de los capítulos nacionales.

En el presente capítulo pretendemos, muy sucintamente, identificar y comparar ciertos factores, condiciones o estructuras existentes en los países bajo análisis que, de acuerdo con nuestra apreciación, asumen importancia para una explicación del tipo de desarrollo que han sufrido las estructuras para la gestión de los desastres en los mismos. Retomando a grosso modo los "ejes explicativos" o premisas establecidas en el primer capítulo, versaremos sobre ciertas características relacionadas con la incidencia de desastres en los diversos países; sobre las diferenciaciones regionales, el regionalismo y los grados de descentralización existentes en el quehacer gubernamental; y sobre actores sociales relevantes para una discusión de la gestión de los desastres, destacando solamente los aspectos más pertinentes en un nivel comparativo. Es inevitable que busquemos generalizaciones antes que un análisis comparativo detallado, que hace justicia a la gran diversidad de contextos encontrados.

## **LOS CONTEXTOS NACIONALES: SOCIEDAD Y DESASTRES**

La investigación incorporó siete países con diferencias importantes en economía, población, estructura estatal, tamaño y complejidad socioeconómica y cultural. A pesar de esto, revelan dos aspectos en común, relevantes para nuestra investigación. Primero, un amplio rango de amenazas naturales y antrópicas, potenciales detonadores de desastres; y, segundo, altos niveles de vulnerabilidad social, captada en gran parte en los altos índices de pobreza de la mayoría de las poblaciones nacionales, los cuales aumentaron notoriamente en la región desde la década del 50, a raíz de los estilos de desarrollo, en general excluyentes, "modernizantes" y neoliberales seguidos por los

gobiernos nacionales hasta la fecha. Entre otros factores, ayudan a explicar las nuevas modalidades y matices de vulnerabilidad en la región el rápido crecimiento de la población, un proceso veloz de concentración urbana, acompañado por la marginalidad y la pobreza, la dotación inadecuada de vivienda e infraestructura, una creciente ocupación 'forzada' de zonas propensas a las amenazas naturales y antrópicas y ausencia de controles adecuados en el uso del suelo, y rápidos procesos de degradación ambiental, incluyendo la deforestación y la erosión de suelos (véase Maskrey, 1994).

Desde la década del sesenta en adelante, se da una serie continua de grandes desastres en los países bajo estudio, de tal forma que se les comienza a ver como algo más normal y rutinario, en lugar de anormal e inesperado. Durante las últimas dos décadas, los desastres asociados con fenómenos físico-naturales vienen acompañados con más frecuencia por aquellos relacionados con amenazas antrópicas (explosiones e incendios urbanos, derrames de químicos y combustibles, etc.). Como destacados ejemplos de fenómenos físicos que detonaron desastres que afectaron a los países estudiados aquí, pueden mencionarse los siguientes: los terremotos de Huaraz (1970), Managua (1972), Guatemala (1976), Popayán (1983), México (1985), San Salvador (1986), Alto Mayo (1990-1991) y Limón (1991); los huracanes Fifí, en Honduras (1974) y Juana, en Nicaragua (1988); las erupciones del Chichonal, en México (1982) y del Nevado del Ruiz, en Colombia (1985); las grandes inundaciones asociadas con El Niño en los países andinos (1981-1982); las tormentas tropicales y las inundaciones en Honduras y Nicaragua (1983), en Costa Rica (1991, 1992 y 1996), en la Cuenca del Río Panuco y en Tijuana, en México, en los años noventa, y en Lima-Callao (1984); y las explosiones en los ductos de petróleo en Guadalajara (1991).

Estos desastres, registrados y, en general, atendidos internacionalmente, representan, sin embargo, solamente un aspecto parcial de la problemática durante las últimas décadas.

Por una parte, se reconoce que durante este período desastres de creciente magnitud ocurren en todos los países, detonados por eventos físicos de cada vez menor magnitud. Esto se debe al aumento de la vulnerabilidad de la población y del número de pobladores e inversiones en infraestructura ubicada en zonas de riesgo. Por otra parte, los grandes desastres y la atención prioritaria que se les da, no permite reconocer la ocurrencia anual de cientos de pequeños y medianos eventos, cuya incidencia aumenta continuamente, causando probablemente un impacto económico y social acumulado de tan graves proporciones como los grandes eventos de un período de retorno mucho más largo. Estos pequeños y medianos eventos, en los que al igual que los grandes desastres requieren de un evento físico 'detonador' y una sociedad vulnerable, son reconocidos como precursores, como "antesalas" de grandes desastres del futuro (véase Lavell, 1993 y 1994; Maskrey, 1994).

Para ilustrar la importancia numérica de estos eventos, se puede recurrir a los datos registrados en el Proyecto Desinventar (Sistema de Inventarios de Desastres en América Latina) de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red), llevado a cabo en México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Colombia, y Perú, hasta la fecha.

De acuerdo con un avance preliminar de esta base de datos, entre 1990 y 1995 se han registrado cerca de 10,000 eventos de diversa magnitud en estos seis países. Esto contrasta, por ejemplo, con los registros de un organismo como la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna, el cual reporta cerca de 1,700 "desastres" en toda América Latina durante el período 1960-1993. Si tomamos el caso de Costa Rica, país entre los más pequeños del hemisferio, Desinventar registra cerca de 1900 eventos entre 1980 y 1995, mientras que la OFDA-AID registra menos de veinte "desastres" entre 1960 y 1995.

Más allá de la importancia de los pequeños y medianos eventos en lo que se refiere a su impacto en el desarrollo económico y social (todavía no evaluado o calculado con precisión), desde la perspectiva de la Gestión de los Desastres éstos son el "pan de cada día" de los organismos locales, regionales o nacionales de atención o prevención de desastres. No está de más mencionar que un número importante de los eventos pequeños y medianos ocurren en nuevos espacios o territorios, en regiones "periféricas" de los países, sujetas muchas a procesos acelerados de ocupación y urbanización durante las últimas décadas. O sea, no impactan en los grandes centros urbanos o zonas tradicionales, o sectores de agricultura moderna, los cuales llaman inmediatamente la atención por su densidad poblacional e infraestructural y por su importancia económica nacional, cuando son afectados (véase Maskrey, 1994).

A pesar de su importancia, poco peso se ha concedido a los pequeños y medianos desastres en la discusión y desarrollo de la temática. Sus implicancias y el hecho de que, como afirma Hewitt (1983), los grandes desastres acaparan la atención y se hacen simbólicos de toda esta problemática, los discutiremos más adelante, al considerar el desarrollo y características de los "sistemas" de gestión de desastres en los países analizados.

Entre ellos existe, sin embargo, una fundamental diferencia en cuanto al tamaño y diversidad geográfica, económica y poblacional. Por un lado, México, Colombia y Perú, y, por el otro, los pequeños países centroamericanos, entre los que El Salvador representa un extremo, con una extensión territorial de solamente 21.000 km<sup>2</sup>, pero una densidad poblacional que es la más alta en América Latina.

Tal diferenciación tiene repercusiones en la potencial importancia de los desastres en términos del desarrollo nacional. Así, los grandes países, de economías y regiones diversificadas, con grandes distancias entre los principales polos de desarrollo industrial, agrícola y comercial, aun cuando son más susceptibles de sufrir un mayor número de grandes desastres, calculados en pérdidas absolutas económicas y en vidas humanas, rara vez llegan a calificarlos como desastres "nacionales", a pesar de su impacto en determinadas regiones y sus profundas repercusiones en las economías nacionales, ya sea por el monto de las pérdidas como por los altos costos de reconstrucción que implican. Grandes desastres en ciudades como las de México o Lima, por el peso que tienen en la economía nacional y la concentración de las funciones públicas y de gobierno, significarían graves efectos desarticuladores a corto o mediano plazo, sin llegar necesariamente a paralizar la economía o tener impactos macroeconómicos importantes en términos del crecimiento, inversión, etc. (ver Albala Bertrand, 1993).

Sin embargo, este tipo de desastre constituye la excepción y no la regla en estos países. Un número considerable de los eventos en estos países (incluyendo los medianos) son desastres de impacto regional, y debido a las frecuentes debilidades de gestión y de financiamiento en este plano requieren de "asistencia" canalizada desde los niveles centrales o nacionales de gobierno.

Por lo contrario, en los pequeños países centroamericanos, desastres de la magnitud de los sísmicos en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, o por un huracán como Fifi en el norte de Honduras, fácilmente se convierten en nacionales, con repercusiones en términos económicos y sociales, por su pequeño tamaño y la alta concentración territorial de la economía avanzada. En este sentido, los grandes desastres asumen una importancia relativa mayor en estos países, y replica la que se asigna a los desastres en los países en vías de desarrollo en comparación con los países desarrollados.

## **A MITAD DEL DECENIO: LAS ESTRUCTURAS EXISTENTES**

Los grandes desastres que afectaron a todos los países bajo análisis, durante las décadas del sesenta al ochenta, fueron los detonadores inmediatos de la creación de la mayoría de las estructuras precursoras de las actuales. Esta coincidencia temporal entre eventos y la institucionalización de la gestión de los desastres, ocurre también en un período histórico marcado, en general, por la "modernización" de los Estados frente a los nuevos retos del desarrollo impuestos en la época de la post Segunda Guerra Mundial.

En general, los períodos anteriores a la creación de las estructuras "modernas" fueron marcados por la diversas manifestaciones de las organizaciones de Defensa Civil, surgidas bajo una ideología y con una praxis que no se limitaba al problema de la atención a los "desastres naturales"; dicha atención fue compartida con las organizaciones "naturales" de respuesta (la Cruz Roja, los bomberos, los médicos, etc.).

Un resumen histórico del proceso de formación y transformación de las estructuras nos arroja los siguientes hechos fundamentales.

En 1969, se crea en Guatemala el Comité Nacional de Emergencias (CONE), al calor del impacto del huracán Francelia, institución ligada directamente al Ministerio de Defensa, relación que perdura hasta la fecha. Posteriormente, en 1976, se institucionaliza el Comité Nacional de Reconstrucción (CNR), después del terremoto de febrero de ese año. Esta última institución, cuyas funciones se habían desvirtuado con el paso del tiempo, desapareció en 1995, en un momento en que se debatían transformaciones legislativas que promoverían la creación de un *Sistema* de gestión de desastres, en el cual el CONE asumiría un papel coordinador.

El mismo año, Costa Rica aprueba la primera Ley Nacional de Emergencias y con ella crea la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), institución que perdura hasta la fecha ligada en su organización al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, habiendo sufrido diversas modificaciones en sus *modus operandi* a raíz de las reformas



introducidas a la Ley, en 1983. La Ley de 1969 y la CNE fueron el resultado de un proceso de gestión estimulado, originalmente, por la erupción del Volcán Irazú, en 1963, y la creación, en 1964, de la primera Oficina de Defensa Civil (ODC), después de las destructivas inundaciones y flujo de lodo que afectó a la comunidad de Taras de Cartago; y, posteriormente, por la erupción del Volcán Arenal, en 1968. La ODC era mimética de estructuras de otros países del continente, pero sin tener, como ellos, fuerzas armadas institucionalizadas, desde 1949.

Ya entrados los años setenta, en el Perú se crea por ley de 1972 el Sistema de Defensa Civil y, posteriormente, su ente maestro, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), jefaturado por un alto oficial de las FF.AA., bajo los ministerios del Interior, Defensa y Presidencia, sucesivamente. El "Sistema", la primera estructura en América Latina que llevará este nombre, es un derivado directo del impacto del terremoto de Huaraz, el cual, directa o indirectamente, cobró la vida de unas 70.000 personas en 1970, en el contexto de un gobierno militar reformista y estatista.

Un año después, en 1973, en Honduras se estableció, por Decreto Ley, la Comisión Permanente de Emergencia Nacional (COPEN), organismo ligado directamente a las FF.AA. El COPEN sufrirá un cambio de nombre en 1990, cuando por Decreto se establece la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO). Este cambio, acompañado por modificaciones en su funcionamiento, fue provocado aparentemente por la pobre actuación del COPEN frente a la tormenta tropical Gilberto, en 1988 ; traía aparejado un cambio de jefatura, más simbólico que real, pues la presidencia de COPECO fue asignada a un Designado Presidencial (civil), aun cuando la Secretaría Ejecutiva quedaba en manos de un militar. La Ley de 1973 no se originó en un gran desastre en territorio hondureño (Fifí ocurre en 1974), sino que fue estimulada por una sucesión de inundaciones sufridas en los años sesenta y por la actividad legislativa realizada en torno a los desastres en Guatemala, Costa Rica y Perú, en los años anteriores, y por el terremoto de Managua, en 1972.

En el país vecino de El Salvador, se crea, en 1976, el Comité de Emergencia Nacional (COEN), que sustituye al Comité de Defensa Civil formado en 1965, después del terremoto que afectó San Salvador en ese año. El COEN, que perdura hasta la fecha, deriva de la Ley de Defensa Civil de 1976 y se define como un Comité de Defensa Civil. Es interesante resaltar que la Ley y el COEN no fueron estimulados por el impacto de un desastre en territorio salvadoreño, aun cuando, sin lugar a dudas, el terremoto de Guatemala de 1976 tuvo alguna injerencia en la decisión. Su promulgación tuvo lugar en un período de considerable agitación social o inestabilidad política, a raíz de los fallidos esfuerzos para poner en marcha una reforma agraria que afectaría a los grupos dominantes en el país.

El hecho de que la Ley haga referencia a la defensa contra los efectos de desastres sociales es muy significativo en la coyuntura en que se publica, y este aspecto asumirá gran relevancia durante los siguientes 16 años de agitación social debida a la guerra civil. Hoy en día la única novedad en las estructuras existentes se refiere a la creación, a comienzos de los años noventa, del Comité Técnico Interinstitucional para Casos de Desastres (COTIDE), un ente eminentemente técnico que, en el marco del COEN, reúne representaciones gubernamentales, ONG y entidades internacionales, y que fue

estimulado particularmente por la OPS y la Cooperación Italiana, organismos internacionales comprometidos con el tema de los desastres en el país.

Finalmente, durante la década del ochenta, Colombia y México institucionalizan sendos sistemas de gestión de desastres, aunque tardíamente a juzgar por su propensión a sufrirlos. En el caso de Colombia, el terremoto de Popayán (1983), que toca la sensibilidad cultural e histórica de la población, y el lahar derivado de la erupción del Nevado del Ruiz, que destruye Armero, cobrando la vida de más de 22.000 personas, en 1985, y se convierte en un problema político de magnitud por el manejo indeciso y equivocado del período de alerta anterior al evento, conducen directamente a la creación de la Oficina Nacional de Prevención y Atención de Desastres (ONAD), en 1986 (antecesor inmediato de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres -DNPAD- creada en 1993), y a la promulgación, en 1988, de la Ley que crea el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Ligada originalmente a la Presidencia, con las reformas introducidas en los años noventa la DNPAD pasó orgánicamente al Ministerio de Gobierno. En México, el terremoto de 1985, que produce serios daños en la capital del país, lleva a la creación, en 1986, del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), estructura coordinada por la Dirección General de Protección Civil del Ministerio de Gobernación (Interior).

De lo anteriormente resumido, se derivan dos aspectos comparativos de importancia, cuyas implicancias consideraremos con mayor detenimiento más adelante.

En primer lugar, existe una distinción clara entre las estructuras encontradas en los países pequeños de Centroamérica, por una parte, y en México, Perú y Colombia, por la otra. En los primeros predominan las Comisiones y Comités Interinstitucionales, referidos a las Emergencias, las Emergencias Nacionales y las Contingencias. O sea, no existe un Sistema legislado; el ente rector es a la vez coordinador y sistema, y el campo de acción de los organismos es definido, implícitamente, en función de la fase inmediatamente posterior al impacto de un evento físico (o social) -emergencia o contingencia. Por lo contrario, en los países grandes existe, cuando menos en teoría, una distinción legal entre un ente pretendidamente coordinador o rector (INDECI, DNPAD, DGPC) y un Sistema como tal, compuesto por diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales. Los conceptos de "Protección Civil" (México) y "Prevención y Atención de Desastres" (Colombia), auguran una mayor disposición hacia una intervención más integral en cuanto a la gestión de los desastres (no solamente la respuesta); mientras la persistencia del concepto de Defensa Civil en el Perú (igual que en Nicaragua) resulta conceptual y legislativamente más restrictivo.

En segundo lugar, existe una clara disyuntiva entre aquellas estructuras que derivan de la lógica de la Defensa Civil, y sus connotaciones "militares", y aquellas cuyas bases se ubican más en la esfera de lo civil. Así, en los casos de Guatemala, El Salvador y Perú (igual que Nicaragua), países con una fuerte tradición político-militar y dictaduras, las estructuras son dominadas por estamentos de las FF.AA., sin matizaciones; en el caso de Honduras existe una situación híbrida, con un control político ejercido por los civiles a través del Delegado Presidencial, pero un nivel estratégico y operativo asumido por el mando militar.

Finalmente, en los casos de México, Colombia y Costa Rica, países de larga tradición "democrática" electoral y sin experiencias recientes de dictaduras militares o de abierta intromisión de estos en los gobiernos, las estructuras son controladas desde lo civil, sin salir, en el caso de México y Colombia (Ministerios del Interior), de las esferas directas de lo político y de la idea de seguridad interna.

## **LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DE LAS ESTRUCTURAS:**

### **EXPLICACIÓN E HIPÓTESIS**

¿Cuáles son, desde nuestro punto de vista, los factores que explican las características adquiridas por las estructuras estatales de gestión de desastres hoy en día, y los cambios sufridos a lo largo de las últimas décadas?

¿Cómo se explican contrastes tan notorios entre determinados aspectos de las estructuras, sus grados relativos de modernización, sus diferencias paradigmáticas o de organización?

A estas y otras preguntas intentaremos dar una respuesta en este apartado, recurriendo a explicaciones empíricamente fundamentadas, en algunos casos, y a la hipótesis, en otros. Como es inevitable en el trabajo comparativo, siempre surgen extremos que marcan los límites de un problema, pero que sirven para identificar las oportunidades y escollos más importantes existentes en términos de las transformaciones institucionales y que resaltan que la diversidad surge de la misma variedad de condicionantes nacionales presentes. En nuestro caso, esos extremos corresponden a Colombia (lo "avanzado") y Guatemala (lo "atrasado").

La interpretación y análisis que presentamos retoma, a grosso modo, los aspectos considerados en los ejes explicativos o hipótesis desarrollados en nuestro capítulo introductorio.

Desde nuestro punto de vista, el dominio de la gestión de la respuesta y de los preparativos y el rezago de la gestión de la prevención y la mitigación, son dos caras de la misma moneda. La explicación descansa en cuatro factores interrelacionados, de peso diferenciado en los distintos casos: los antecedentes inmediatos y los orígenes de las estructuras existentes hoy en día, y el tipo de eventos (desastres) que los estimularon; los actores sociales dominantes en la gestión y su permanencia en el tiempo; la resistencia o autorresistencia a la entrada de nuevos actores, y el mantenimiento de paradigmas de la gestión, rezagados en el tiempo; y el papel de la visión de los desastres permeados por actores internacionales externos y la connotación política y humanitaria asignada a los desastres por los gobiernos nacionales.

Como punto de partida, afirmamos que, en general, las estructuras creadas y sus funciones primordiales no han logrado "escaparse" de sus lógicas originales. Los cambios introducidos a lo largo de los años en las estructuras de más vieja cuna, no han representado una transformación fundamental en la concepción de desastre utilizada ni

mucho menos de la de la gestión de desastres. Se ha dado un tipo de sincretismo, donde un esfuerzo por introducir nuevas funciones ha persistido, impulsado por coyunturas distintas, sin cambiar radicalmente la institucionalidad existente.

Esta misma institucionalidad establece límites muy fuertes al desarrollo de una gestión integral, particularmente cuando se refiere a la prevención, mitigación y reconstrucción, y al tránsito hacia una concepción de desastre visto como *proceso*, y de gestión entendida como un continuo de actividades que corta horizontalmente las conocidas "fases" del llamado ciclo de los desastres. Es interesante destacar que el sistema colombiano, el más reciente de las estructuras en crearse, nace en un momento de novedosos y transformadores debates en torno a los desastres, a la luz de las evidencias de grandes fallas en la gestión histórica y sin grandes ataduras histórico-institucionales que limiten la innovación, adaptación e incorporación de visiones más amplias sobre la problemática. Estos factores, y otros propios del contexto colombiano en el momento del impulso y desarrollo de su sistema, servirán para explicar la "distinción" entre éste y los demás analizados. Sobre esto volveremos con mayor detalle más adelante.

Globalmente, creemos que la noción de "cambio sin transformación" que introdujimos en nuestro propio análisis del caso de Costa Rica, puede aplicarse a la mayoría de los demás casos analizados. Los cambios sufridos (modernización, tecnificación e, incluso, el intento de incorporación de otros actores, etc.) representan una forma de continuismo y se incorporan al modelo de gestión impuesto originalmente. Las rupturas y transformaciones institucionales, necesarias para impulsar nuevos paradigmas e ideas sobre la gestión de los desastres, no se han dado, con lo cual el resultado es una diáspora o dispersión de actividades relacionadas con ciertos componentes "modernos" de la gestión (prevención y mitigación), y un incompleto control, coordinación y participación en lo tradicional (la respuesta inmediata).

El tránsito del dominio de la respuesta, que pasa por la incorporación de los preparativos y llega a la prevención y la mitigación, no puede reducirse al modelo y temporalidad lineal sugeridos, por ejemplo, por la OPS en su reciente documento sobre América Latina en general (OPS, 1994). Más bien, los movimientos de ampliación y transformación en países específicos siguen lógicas, características y temporalidades distintas con determinaciones nacionales distintas. Si existe una cronología lineal, como sugiere la OPS, se halla más bien en la mente, en las concepciones y actividades de algunos actores externos, pero no entre los actores y tomadores de decisión locales.

En este sentido, tales "modelos" ideales o lineales sufren los mismos defectos de la ahistoricidad y la falta de evidencia empírica que tipificaban los modelos de desarrollo económico por "etapas" sugeridos por economistas como Rostow, en los años sesenta (la teoría de las etapas en el desarrollo económico). La diversidad y la contradicción tienen más importancia en la misma evolución.

## LOS ORÍGENES DE LAS ESTRUCTURAS: COYUNTURA Y ACTORES.

### 1) Grandes desastres: La Oportunidad Propicia y la Priorización de la Gestión de la Respuesta.

La oportunidad abierta por la serie de grandes desastres que dio origen al impulso de la mayoría de las estructuras de gestión existentes en la región, estimuló un interés en los aspectos relacionados con la respuesta inmediata o la gestión de la emergencia.

Independientemente del grado relativo de éxito con el cual se enfrentaron algunos aspectos de estos eventos (1985), las respuestas a los terremotos de México, El Salvador, Huaraz, Guatemala y Popayán, a Taras, Cartago y Armero, o a Fifi, en Honduras, estuvieron marcadas por la imprevisión y la improvisación, debido a la falta de niveles de mando y coordinación preestablecidos, legítimos y eficientes, a la ausencia de cuadros entrenados o preparados, entre otras cosas. Desde entonces pareció necesario instrumentar cambios de fondo en el quehacer gubernamental en la materia.

La faceta de la respuesta es reforzada precisamente porque las estructuras creadas son una reacción al impacto de grandes desastres y no al contexto global histórico o prospectivo de la problemática de los desastres en general. Aquí entran dos factores en juego. Primero, la gran magnitud de los eventos físicos que detonaron desastres, tiene el inconveniente de reforzar una imagen "fiscalista" de estos, o sea, el evento físico es la causa del desastre y la respuesta se convierte en la única "solución" viable (ver capítulo 1). Segundo, la escala de sufrimiento y pérdidas humanas y el impacto social de los grandes eventos dirige el énfasis hacia la respuesta humanitaria. Ambos factores relegan una consideración de la vulnerabilidad social como factor a incorporarse en la fórmula de desastre y de la nueva gestión propuesta.

Además, fuera del concepto de la vulnerabilidad física de las edificaciones, el de la vulnerabilidad como característica de la sociedad y de las estructuras sociales e institucionales no fue subrayado, mucho menos difundido entre los estudiosos y practicantes en el campo de los desastres durante la época (últimos años de la década del sesenta y primeros de la del setenta) en que primero se institucionalizan la mayoría de las estructuras bajo análisis (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Perú). No es de extrañar, entonces, que las estructuras se creen con la intención de mejorar la capacidad de respuesta y sin mayor consideración de la prevención y la mitigación.

La reconstrucción tampoco recibe mucho impulso (a pesar de su obvia importancia) como componente de la gestión promovida, tal vez confirmando la posición errónea de que ésta es una actividad realizada "después" del desastre y que la gestión de desastres, como se concebía en la época, se refiere al período inmediato post impacto (ver Introducción). El énfasis en la respuesta separa a las estructuras estatales nacientes de otras funciones del Estado, las que no se conciben como vinculadas a la gestión de los desastres.

Ahora bien, la importancia de la coyuntura, la época y las características de los desastres, en relación a los orígenes y determinación de las funciones de las estructuras embrionarias impulsadas, se resalta comparativamente al considerar los casos de México y de Colombia, en particular, países en que la institucionalización es más tardía, pues se da a mediados de la década de los ochenta, pero después de desastres de gran magnitud. Si bien es cierto que, en el caso de México, la coyuntura suscitada por las características del desastre en la ciudad capital abre perspectivas a la institucionalización de un "sistema" que escapa a las connotaciones de respuesta que se asocian con la "Defensa Civil", incorporando, institucional y legislativamente, la idea de la preparación y de la prevención acuñadas en la nomenclatura de la "Protección Civil", es en el caso de Colombia que los aspectos bajo análisis se resaltan con más fuerza.

Las estructuras colombianas han formalizado su preocupación en una nomenclatura que hace directa y contundente referencia tanto a la atención como a la prevención de desastres. El concepto de prevención (y mitigación) incluye su relación con el manejo ambiental, los procesos de desarrollo sectorial, regional y urbano, etc. O sea, comprende aspectos que van mucho más allá de un concepto de prevención organizado en torno a obras de ingeniería o estructurales. Más allá del hecho de que el sistema colombiano se crea en una época en que el debate sobre los desastres, el desarrollo del concepto mismo de desastre y de la gestión de estos, entre otras cosas, toman forma a partir de novedosos aportes sobre el tema de la vulnerabilidad social y la relación entre desastres y desarrollo, y de que existe una acumulación de información sobre los errores y las experiencias con la respuesta y la reconstrucción, sus características, su base paradigmática y sus énfasis se explican también en gran parte por la coyuntura de los desastres de Popayán y, en particular, de Armero, y sus características particulares.

Así, en el caso de Popayán, el valor histórico de la ciudad y de sus estructuras y la destrucción global sufrida pusieron de manifiesto su fragilidad frente a la naturaleza y condujeron, sin titubeos, a una obra de reconstrucción sobre la base de las más modernas prácticas de la prevención y mitigación, estructural y de ingeniería, en particular, pero también suscitó una profunda reflexión sobre la vulnerabilidad social e innovaciones en la participación comunitaria en la reconstrucción y en la prevención y mitigación hacia el futuro.

La destrucción de Armero, a causa de una erupción del Nevado de Ruiz, es el único caso en América Latina en que una oportunidad para el cambio institucional ha sido abierta por un desastre asociado con el vulcanismo. Este evento revestía características muy particulares. Para empezar, la magnitud del evento tuvo como consecuencia la muerte y destrucción de gran parte de la población y de la infraestructura en un área relativamente pequeña. En consecuencia, la fase de respuesta inmediata no revestía las mismas características complejas que los terremotos de Perú, Guatemala o México, por ejemplo, lugares donde quedó gran número de sobrevivientes necesitados de asistencia alimentaria, de servicios de salud y de albergue, en un área territorial muy grande. En el caso de Armero, más bien, las "lecciones" recibidas se relacionaron con las grandes fallas que ocurrieron en cuanto a la prevención del desastre, la alerta y la evacuación, y, posteriormente, la reubicación y la reconstrucción.

En cuanto al problema de la prevención, los análisis posteriores al evento mostraron claramente el inadecuado manejo de la información científica sobre la probabilidad de una erupción, y los errores sobre la alerta y posible evacuación de la ciudad. Estos tuvieron un notorio impacto en la población y en las autoridades pues provocaron una situación política conflictiva (ver el caso de las explosiones de Guadalajara, con connotaciones similares).

Como resultado de Armero surgió una preocupación acerca del problema de los preparativos, la prevención y la reconstrucción. La vulnerabilidad social se hizo más obvia, no sólo el problema de la organización de la respuesta. Estos factores, conjuntamente con el "estado del conocimiento" sobre los desastres y su gestión, pueden ayudar a explicar el punto de arranque paradigmático del sistema colombiano, tan distinto a sus antecesores en los otros países, donde dominaban las funciones relacionadas con la respuesta inmediata. Otra parte de la explicación descansa en una consideración de los "actores sociales" responsables del impulso y gestión del sistema.

## **2) Los Actores Sociales en la Institucionalización de la Gestión.**

La oportunidad abierta por la serie de grandes desastres sucedidos y la clara necesidad de dar prioridad a la gestión de la respuesta inmediata tiene un corolario directo en los sectores o actores sociales que impulsan, guían o controlan la institucionalización temprana de las estructuras para la gestión de los desastres.

En el caso del Perú, Guatemala, El Salvador y Honduras estos están directamente relacionados con las Fuerzas Armadas, y las estructuras creadas están insertas en dicha institución. Con una "filosofía" continuista respecto a las primeras estructuras para la Defensa Civil ("activa" o "pasiva" -ver el caso del Perú), la gestión de los desastres se institucionaliza como un problema de respuesta, donde la logística de las acciones y la disponibilidad de recursos humanos y materiales se torna indispensable. Estas se encuentran en las FFAA, principalmente, aunque cuentan con el concurso de los organismos tradicionales de respuesta, como la Cruz Roja, los bomberos, la policía y los cuerpos médicos. En el caso de El Salvador, en particular, donde la Defensa Civil se había instituido con posterioridad al terremoto de 1965, su sucesor en 1976, el COEN, necesitó de la presencia protagónica de las FFAA debido al contexto de agitación social y política por los intentos de Reforma Agraria. Los modelos impulsados por estos sectores dominarán en la mayoría de los otros países de América Latina, incluyendo Ecuador, Argentina, Brasil y Chile.

Es en los casos de Costa Rica, México y Colombia, países incluidos en el presente estudio, que se da una situación radicalmente distinta, por razones coyunturales e históricas específicas.

Costa Rica es el caso más fácil de explicar. Desprovisto de FFAA desde fines de la década del cuarenta, en los eventos de Irazú y Taras de Cartago, a principios de los sesenta, el impulso a la gestión tenía que venir de sectores profesionales de la sociedad civil. Además, desde sus inicios, con la creación de la Comisión del Irazú y de la Oficina de Defensa Civil (ODC), no se podía pensar más que en la creación de órganos centrales de la gestión que coordinaran las actividades, sin participar en la acción

directa. Al no contar la ODC con personal y recursos materiales bajo su control, como es el caso de los países con "estructuras militares", no se ha producido en su seno ambigüedad entre la función de coordinador y la de actor directo en la respuesta, como ha sido el caso de aquellos. Así, a diferencia de los militares, en Costa Rica son los ingenieros y después los médicos quienes impulsan y controlan la gestión, pero también, teniendo como base la prioridad de la respuesta (y más tarde de los preparativos), recurriendo a los sectores existentes especializados en esta actividad (Cruz Roja, Guardia Civil, etc.). La ubicación de la oficina de Defensa Civil, primero en la Presidencia de la República y, después de la promulgación de la primera Ley Nacional de Emergencias en 1969, en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, obedece a razones coyuntural-políticas, pero también refleja una lógica dictada por la importancia concedida a la gestión de la respuesta inmediata y las necesidades que ésta crea de recursos materiales, financieros y rodantes (máquinas).

Son los casos de México y Colombia, los últimos en institucionalizar la gestión, los que manifiestan las más interesantes variantes, ambos ubicados en la esfera de lo civil y con relegando el papel protagonice de la esfera militar a la coordinación y la normatividad. Entre los factores que explican las formas de institucionalización, se pueden identificar dos. El primero es la época en que se logra -los años ochenta- que aporta un bagaje de nuevos conocimientos en cuanto a la problemática. El segundo es el hecho de que en ninguno de los dos países las FFAA asumen, ni han asumido en décadas, el mismo papel protagonice (positivo o retrogrado) que tuvieron y aún tienen en la política o en la conducción de la sociedad (con modificaciones), en los casos del Perú, Guatemala, Honduras y El Salvador. O sea, durante décadas las FFAA no han constituido por sí mismas una fuerza social o política, sino que han sido en gran medida respetuosas de los dictados de los partidos políticos en el poder, dentro de sistemas gubernamentales formalmente democráticos. Más allá de estos dos aspectos "generales", existen otras explicaciones coyunturales particulares de peso para entender las formas de institucionalización en los dos países.

En el caso de México, el desastre asociado con los sismos de 1985 puso al descubierto la ineficiencia de los "Planes de Emergencia" de las FFAA y del protagonismo militar en sí, recursos frecuentemente utilizados en la respuesta antes de esta fecha, sobre todo en contextos como el de ciudad de México. A la vez, "descubrió" la importancia de la participación de la sociedad civil y de las organizaciones civiles y de base. La "desmilitarización" del sistema en lo que se refiere a la coordinación, la normatividad y la incorporación, cuando menos en teoría, de un rango variado de instituciones públicas federales y estatales, se da, sin embargo, a partir de una concepción de la gestión de los desastres muy ligada al problema de la seguridad ciudadana (protección civil) y el control, incluso político, de la población (ver la adscripción del ente coordinador-gestor a la Secretaría de Gobernación). Esto privilegia, sin lugar a dudas, la organización de la respuesta y los preparativos.

El caso colombiano es sui generis. La institucionalización, impulsada por los desastres de Popayán y Armero, cuenta con el apoyo incondicional de la Presidencia de la República y es dirigida por un ingeniero muy imbuido de una visión de la planificación sectorial y regional y de desarrollo, y no de los aspectos logísticos de la respuesta. Esto se asocia con el papel de apoyo que juega el Programa de las Naciones Unidas para el



Desarrollo (PNUD) en los estudios conducentes a la creación de la primera Oficina Nacional para la Atención y Prevención de los Desastres de la República. Las lecciones de los desastres, los protagonistas del proceso de institucionalización y el apoyo de la Presidencia "garantizan" un sistema dirigido desde lo civil, identificado con las nociones de la prevención, el desarrollo y el manejo ambiental y, en consecuencia, multiinstitucional y multisectorial. Su naturaleza descentralizada también se explica en parte por estos mismos factores. Pero también entran en juego otros relacionados con la estructura político-administrativa del país, el regionalismo y la democracia local, que examinaremos en otro inciso.

### **3) La Prevención, la Mitigación y la Reconstrucción en la Fórmula Original.**

Con la excepción del caso de Colombia, la legislación original que crea las estructuras para la gestión en los demás países deja mera o solamente insinúa la prevención y la mitigación como actividades de su competencia. Desde entonces, igual que con anterioridad a la institucionalización de las estructuras, estas actividades se dan en espacios institucionales separados -sectoriales o territoriales-, cuando se desarrollan. La prevención, ligada directamente a las estructuras creadas y a sus instituciones rectoras, será aquella que corresponda a las posibilidades y funciones de esas mismas instituciones, por sus vocaciones particulares.

Las legislaciones nacionales no promueven la formulación de una política nacional sobre la prevención y la mitigación, e igual como había sucedido con anterioridad a su formulación, en los años futuros dichas actividades se generarán a partir de coyunturas y experiencias sectoriales y regionales particulares, normalmente sin mayor sistematización o coordinación.

De hecho, las estructuras creadas y el privilegio dado a la respuesta casi garantizan que la evolución de las acciones debe impulsar el área de los preparativos-actividades, íntimamente relacionada con la gestión de la respuesta inmediata o de la emergencia y consonante con las funciones, prerrogativas y posibilidades financieras y materiales de las instituciones vinculadas a las estructuras (ver adelante).

El modelo "divorciado" de gestión de la prevención y la mitigación, que plantean las estructuras creadas, puede ilustrarse recurriendo a los casos de Perú, Costa Rica y México, donde el tipo de experiencias suscitadas con anterioridad a las "nuevas" estructuras es ilustrativo de lo que sucederá luego de su creación. La mayoría son casos de "prevención y mitigación por reacción", formulada en respuesta a lecciones derivadas de determinados desastres. Así, en el Perú, la prohibición de la construcción con adobe y la formación de la Comisión de Lagunas son respuestas inmediatas al terremoto de 1940 y al desastre de Ranrahirca de los años 60. En Costa Rica, la prohibición del uso del adobe, en los años 30, es también una reacción frente al impacto de sismos anteriores.

En este país la intervención de la Oficina de Defensa Civil en la recuperación de las laderas del Irazú, a través de la reforestación durante los años 60, ilustra una forma en que el órgano rector de la gestión de desastres se involucró en actividades de prevención, precisamente porque sus promotores siguieron una especialización en el área de ingeniería forestal y manejo de cuencas. Además, en los años posteriores a

Irazú y Taras, no tuvieron mucho más que hacer, dada la ausencia de Emergencias de envergadura hasta Arenales, en 1968.

Finalmente, en México, la formulación del Programa Nacional de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en 1977, era seguramente una respuesta coyuntural a las lecciones de los terremotos de Huaraz, Managua y, particularmente, Guatemala (1976). Nunca implementado, demostró, sin embargo, hasta qué punto la preocupación por la prevención era eventual y de reacción y no el producto de un análisis amplio de la problemática y la formulación de directrices nacionales.

Los casos arriba citados ilustran también otro aspecto relevante para un análisis retrospectivo. Nos referimos a la forma en que concepciones y acciones de avanzada en el área de la prevención y de la mitigación surgen tempranamente, pero no inspiran continuidad o réplica. Así, tanto la Comisión de Lagunas, en el Perú, como la recuperación de laderas y cuencas, en Costa Rica, producto de los años 60, eran concepciones innovadoras para la época, pero no fueron objeto de ampliación en sus propios países ni mucho menos de difusión en la esfera regional de América Latina. La prohibición del uso del adobe, o el estímulo del uso de modificaciones antisísmicas de éste, material tempranamente introducido en Costa Rica y Perú, no tuvo mayor trascendencia directa en otros países, los cuales "esperaban" su propio terremoto para hacer algo en esa dirección.

En lo que se refiere a concepciones, ideas y paradigmas, el caso del Programa de Emergencias Urbanas en México (1977) es sumamente ilustrativo. Este incluía una muy avanzada concepción de la *vulnerabilidad*, que en muchos sentidos antecedió los debates académicos del momento; sin embargo, no se introdujo en la práctica. De igual forma, los temas que se discutieron en el Perú después del desastre de 1970, en el sentido de que la reconstrucción no debía recrear las mismas condiciones de subdesarrollo en que vivía la población afectada, antecedieron en mucho el debate de los años 80 en adelante sobre la relación entre desastres y desarrollo y las oportunidades que los desastres abren en cuanto a la construcción de una sociedad más segura (ver Cuny, 1983; Anderson y Woodrow, 1989).

Sin embargo, el rezago de una consideración explícita de la prevención y la mitigación en las legislaciones formuladas en los años 60 y primeros años de la década siguiente, tiene también una explicación que se fundamenta en una consideración de la época misma y los modelos de desarrollo e ideologías en boga en esos momentos. Así, más allá de que los desastres se consideraban prioritariamente desde el punto de vista de la respuesta humanitaria, también es cierto que los modelos de desarrollo impulsados desde los años 50 en los países latinoamericanos (sustitución de importaciones, desarrollo de los sectores agrícolas modernos agroexportadores, expansión de la frontera agrícola hacia las zonas trópico-húmedas, etc.) generaban crecientes vulnerabilidades frente a posibles eventos físicos de magnitud. Estos se asociaban con la rápida urbanización, la turgurización, la deforestación, los cambios introducidos en los ecosistemas regionales y locales, etc. Estos modelos estaban en pleno desarrollo en el momento en que se institucionaliza la gestión de los desastres en el Perú, Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica.

En consecuencia, una concertada atención a la prevención y la mitigación, que iba más allá de las soluciones técnico-estructurales (controles sobre el uso de adobe, construcción de diques, etc.), hubiera sido contraria al rumbo tomado por los modelos de desarrollo que en sí implicaban un incremento de la pobreza, la marginalidad, el desarrollo urbano desordenado y la degradación ambiental. En estas circunstancias, más allá de la escasa profundización sobre los procesos de desarrollo, vulnerabilidad y riesgo, es probable que implícitamente (si no explícitamente) existiera una aceptación de que el riesgo era un costo necesario que pagar en aras del crecimiento y el desarrollo.

Según estas consideraciones, el caso colombiano muestra claras diferencias en cuanto a la época y los modelos de desarrollo analizados en el momento de la institucionalización de su sistema. Así, el modelo de sustitución de importaciones y agroexportador ya había entrado en crisis en América Latina en los años 80; la degradación ambiental y el problema del medio ambiente ya estaba de moda; los problemas de las grandes urbes (pobreza, infraestructura, uso del suelo, etc.) ya estaba a punto de explotar; y era candente la discusión sobre nuevos modelos y desarrollo sostenible. En la década del ochenta la prevención y la mitigación pudieron asumir otra posición en la fórmula de la gestión, mucho más ligada al problema del desarrollo y al manejo ambiental. El riesgo, como producto del desarrollo, debía ser incorporado como componente significativo en la búsqueda de nuevos modelos y prácticas de la sociedad. Además, el creciente número de desastres (grandes y pequeños) y la primera aparición de desastres tecnológicos o antrópicos de magnitud también creó la necesidad de instigar modelos de gestión integral que no descansaran esencialmente en la respuesta.

## **CAMBIO SIN TRANSFORMACIÓN: EL CONTINUISMO, LA INERCIA, EL SINCRETISMO**

Desde los inicios de la institucionalización de la gestión de los desastres hasta la fecha, los cambios introducidos en la funcionalidad de las estructuras, en la mayoría de los países analizados, constituyen un caso de inercia histórica, un continuismo, donde esas estructuras, buscando adecuarse a nuevas demandas y funciones, resultan inadecuadas o inflexibles frente a éstas, con lo cual se acaba practicando un tipo de sincretismo funcional sin transformarse en verdaderas estructuras para la gestión global o integral de los desastres. La prevención, la mitigación y la reconstrucción, que constituyen actividades de muy distinta índole a la gestión de la respuesta, no pueden adecuarse a las estructuras existentes y tampoco pueden ser promovidas por ellas, por su falta de jerarquía frente a los agentes sociales y sectores responsables de estas actividades, y de normas y recursos humanos capacitados y financieros adecuados. El resultado es que hoy en día tenemos, en general, estructuras o sistemas para la gestión de la respuesta y los preparativos, por una parte, y un conjunto de actividades e instituciones involucradas en la gestión de las amenazas y las vulnerabilidades, sin sistema, sin políticas globales y sin mayor coordinación entre sí, por otra.

### **1. La coordinación y la logística de la respuesta.**

Dentro de la lógica funcional prevaleciente en las estructuras creadas, se ha experimentado avances notables en la adopción de tecnología y coordinación de la logística de las respuestas a desastres, en la mayoría de países, particularmente en los sectores estatales involucrados y los organismos nacionales de la Cruz Roja, la principal institución no gubernamental llamada a jugar un papel importante en la respuesta. Aun así, todavía se perciben problemas en la relación Estado-Cruz Roja, dictados por problemas de jerarquía, independencia y alguna confusión entre coordinación y acción directa, y existen grandes deficiencias en la relación de los órganos oficiales con las múltiples organizaciones de la sociedad civil que se involucran en las respuestas (ONG, iglesias, asociaciones, etc.), así como fallas en la respuesta en zonas "periféricas", alejadas de los principales centros de poder económico y político en los distintos países.

Más allá de los avances logrados en términos de la institucionalización de los Centros Operativos para Emergencias (COE), formulación de Planes Nacionales de Emergencia o Respuesta, mejoramiento en los sistemas de información y telecomunicaciones, derivados de las lecciones aprendidas en sucesivos desastres, la mayoría de los países se han beneficiado de ciertos programas implementados por organismos internacionales en el área de la organización de la respuesta. Tal es el caso, por ejemplo, de los programas de capacitación de la OFDA-AID, que más recientemente se han extendido para incorporar aspectos relacionados con la evaluación de daños y necesidades. La OPS, la DHA, la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna y la Cruz Roja Norteamericana, entre otras, han tenido un rol importante en la promoción del programa de SUMA, los Informes de Situación y el Programa 2000. A pesar de las mejoras logradas, el desconocimiento de muchas realidades regionales o zonales, debido a la sobrecentralización de las estructuras, sirve todavía para perpetuar errores en la distribución de la ayuda humanitaria; y el oportunismo político asociado con ésta es utilizado en múltiples casos para distraer de los sanos principios técnicos y logísticos que deben prevalecer, alterando a su vez las jerarquías establecidas y el papel de los supuestos órganos normativos y coordinadores.

Las legislaciones nacionales depositan en los organismos creados la prerrogativa de la coordinación de las respuestas a emergencias o desastres, y en aquellos casos donde existen estructuras descentralizadas la primera opción de dirigir la respuesta la tienen los niveles locales, regionales o subnacionales. Sin embargo, las experiencias vividas en los diversos países muestran una variedad de "anomalías" cuya explicación reside, por una parte, en los problemas de capacidad técnica y, por otra, en los contextos políticos en que los desastres se dan y en el problema de la legitimidad de los órganos rectores.

Diversos ejemplos se cosechan de los estudios presentados, incluyendo los casos de las explosiones de Guadalajara, el sismo de Limón, en Costa Rica, el terremoto de Páez, en Colombia, y el terremoto de 1986 en El Salvador. En estos casos, una combinación de factores relacionados diferencialmente con la debilidad técnica de los organismos rectores, el contexto político delicado del desastre y el oportunismo político de los gobiernos nacionales, condujo a relegar a la autoridad de los organismos oficiales y a implementar una línea de mando más directamente ligada al poder ejecutivo del país.

Estas situaciones, que también se han visto en Nicaragua con el Huracán Juana y el maremoto que afectó a la costa del Pacífico, en 1992, y, en Ecuador, en La Josefina (ver Plaza y Nieto y Zevallos, 1994), nos recuerdan que los desastres grandes son acontecimientos donde lo político adquiere inevitablemente importancia en su definición y resolución. Es indispensable destacar aquí que estas contradicciones de mando y la transferencia de poder de coordinación surgen menos en aquellos países donde los estamentos militares juegan un papel directo y preponderante en la coordinación y manejo de la respuesta.

Una premisa básica de la gestión de desastres y de las estructuras creadas para ello se refiere a la adecuación de éstas a las diferencias regionales o territoriales que existen en los distintos países y que afectan las formas de operar, las necesidades imperantes y el rango de actores involucrados. La descentralización real de las estructuras y la adecuación de éstas a las distintas realidades de los desastres se perfila como una necesidad. En general, a pesar de mejoras en los niveles técnicos de coordinación central, los análisis por país indican un muy inadecuado nivel de devolución y descentralización hacia instancias territoriales subnacionales (regionales, provinciales, departamentales o locales).

Esto ha significado que en la mayoría de los casos de grandes o medianos desastres, y hasta en los pequeños, se ha visto la necesidad de una movilización y control desde los niveles centrales de las estructuras creadas porque en el plano regional no se ha comprobado una verdadera autosuficiencia. Aquí habría que recordar que, independientemente del problema de la capacidad técnica y logística de las instancias subnacionales, la tendencia a la "politización" de estos desastres "regionales" se halla en la base de la intervención central.

En la historia reciente de los países analizados abundan ejemplos de lo antes mencionado, entre los cuales pueden citarse los casos de Tijuana y Gilberto, en México, Gert y Bret, en Honduras, Limón, en Costa Rica, Alto Mayo, en Perú (ver Maskrey et al, 1996, para un análisis detallado de Limón, Alto Mayo y el Atrato Medio, Colombia), y de Páez, en Colombia. El caso de Colombia, que sin duda ha desarrollado los niveles más descentralizados entre las estructuras analizadas, sirve para mostrar las dificultades y diferencias existentes en esta tarea, debido a desiguales grados de desarrollo regional y local. Así, en el caso de un desastre como el del Atrato Medio, mientras que las zonas afectadas dentro del Departamento de Antioquia, entre los más ricos del país, pudieron ser atendidos predominantemente con recursos locales, las zonas afectadas en el Departamento vecino de Choco, entre los más pobres del país, requirió de una fuerte presencia del nivel central.

En otro apartado trataremos el problema particular de la "descentralización", sus dificultades y opciones a la luz del problema global de la gestión de desastres, considerando, entre otros aspectos, las diferencias que existen entre los pequeños y grandes países de la región. Aquí nos limitaremos a presentar algunas inquietudes e interrogantes que surgen en torno a la situación imperante, en lo que se refiere a la gestión de la respuesta inmediata a los desastres.

En primer lugar, respecto a la adecuación de las respuestas a las realidades regionales, los altos grados de centralización y la falta de interlocutores locales apropiados han significado en muchos casos operaciones llevadas a cabo "a ciegas". Muchas respuestas inconvenientes se relacionan con un desconocimiento real de culturas, estructuras sociales y geografía locales, y con la ausencia de un diagnóstico de las necesidades. También se han llevado a cabo sin una incorporación adecuada de las fuerzas vivas de la región y las organizaciones sociales relevantes. En segundo lugar, existe la tendencia a un tipo de arbitrariedad centralista que define cuándo se interviene o no y a qué nivel. En algunos casos se observa una sobrerrespuesta central que delimita una situación de desastre cuando para las poblaciones regionales ésta no existe, lo cual lleva a crear una falsa cultura de desastre y una dependencia en el aprovechamiento de la ayuda externa.

Por otra parte, otros contextos tienden a pasar "desapercibidos" o marginados por los niveles centrales, provocando condiciones verdaderas de desastre (ver, por ejemplo, los casos de las inundaciones del Río Panuco y la sequía en la región Tarahumara, en México, en años recientes).

## **2. La ampliación de funciones: los preparativos y el conocimiento de las amenazas.**

El desarrollo de programas de fortalecimiento de los preparativos para los desastres y la ampliación de la investigación, la sistematización de información y la elaboración de mapas de amenazas, se han establecido como aliados naturales o corolarios al desarrollo de los mecanismos de respuesta en los distintos países.

Liderado al principio por el impulso que la OPS, a través de su Programa de Preparativos para Desastres, da en el área de la salud (Preparativos hospitalarios), se extiende a todos los países el interés por los preparativos después del terremoto de Guatemala; desde entonces se llevan a cabo campañas de concienciación escolar, práctica de simulacros, avances en los sistemas de alerta temprana (para inundaciones, huracanes y vulcanismo, en particular) y organización y capacitación para la respuesta a nivel regional, local y comunitario, que alcanzan diversos grados de profundidad y éxito en los distintos países.

Los esfuerzos nacionales son apoyados por varios organismos internacionales, los cuales, en general, han concentrado sus recursos en el mejoramiento de los preparativos. Estos son la OPS, la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna, la Cooperación Italiana, DHA, GTZ-Alemania, Compañeros para las Américas, Visión Mundial, entre otros. Un importante número de estos esfuerzos son coordinados desde los órganos y estructuras formales creados para la gestión, puesto que involucran instituciones propias de los gobiernos nacionales, estatales o locales.

Dada su íntima relación con el mejoramiento de la respuesta, las estructuras formales establecidas pueden promover fácilmente estas actividades y no existen abiertas contradicciones institucionales en su promoción e implementación.

El desarrollo del conocimiento sobre las amenazas (o riesgos, como algunos los llaman) recibe un fuerte impulso en la mayoría de los países después de 1980, a raíz de una serie de hechos o contextos coyunturales, en general relacionados con la ocurrencia o pronóstico de desastres. Esto servirá para ampliar el rango de "actores" presentes en el campo de la gestión de los desastres. Los grupos militares, de médicos e ingenieros, presentes en los años 70, se amplían para incorporar a los especialistas en las geociencias. Además, los años 80 también ven un avance de la ingeniería civil-estructural.

Así, en el Perú, con la predicción Brady, instituciones como CERESIS y CISMID reciben un creciente apoyo; en Colombia, Ingeominas y OSSO, Cali, amplían sus actividades en el área del monitoreo sísmico y volcánico; en Costa Rica, el OVSICORI y los miembros de la Red Sismológica Nacional acusan los efectos de los sismos de 1983; y en México, después del sismo de 1985, se crea el CENAPRED, que fortalece en particular las prestigiosas instituciones geofísicas y de ingeniería estructural de la UNAM. Finalmente, con la creación, en 1989, de CEPREDENAC en Centro América, las instituciones geofísicas en la región reciben un renovado impulso y acceso a nuevos recursos financieros y materiales.

Un resultado del desarrollo de las geociencias es que los mapas de amenazas, las zonificaciones y la pronosticación se ponen de moda. Esto es fortalecido por el impacto del DIRDN y el hecho de que varios servicios geológicos de los países desarrollados (EE.LJU, Gran Bretaña, Francia, por ejemplo) establecen con él convenios de colaboración, financiados por las agencias de desarrollo de estos países. Los mapas de amenazas y los sistemas de información geográfica se convierten en un arma potencial para planear mejor, tanto el desarrollo de los preparativos como la organización y el impulso de ideas sobre la prevención y la mitigación. Sin embargo, este último no se concreta, en gran medida, por razones que analizaremos en el siguiente inciso.

Gracias a la importancia dada a las geociencias (que existían antes de los años 80, pero sin la misma presencia en gestión de desastres), se suman a los especialistas en respuesta y preparativos, una serie de "nuevos" actores sociales, quienes tienen algunos rasgos muy distintos a los actores tradicionales. En primer lugar, sus funciones se basan en la investigación y la ciencia, a diferencia de la logística, la organización y la implementación. Y, en segundo lugar, muchos de los científicos involucrados laboran en instituciones no gubernamentales, universidades, instituciones científicas, etc. A pesar de esto, en muchos sentidos dependen del gobierno y de sus entidades, y de organismos internacionales, en lo que respecta al financiamiento para llevar a cabo sus actividades. Por otra parte, también existen otros tantos científicos e instituciones ligadas directamente al aparato estatal, como Ingeominas, en Colombia; el Departamento de Geología del Instituto Costarricense de Electricidad, en Costa Rica; INSIVUMEH, en Guatemala; CENAPRED, en México; e INETER, en Nicaragua.

De una u otra forma, este conjunto de instituciones científicas gubernamentales y no gubernamentales se asocian o se integran con las estructuras creadas para la gestión. Pero en varios casos resulta ser un tipo de sincretismo "forzado", donde las estructuras existentes no incorporan con facilidad a las instituciones científicas, o no tienen la jerarquía o credibilidad suficiente para garantizar relaciones armoniosas.

Esto ocurre particularmente donde las estructuras son "controladas" por instituciones "militares". Han existido, en estos casos, resistencias y reticencias y una cierta búsqueda de independencia en sistemas altamente centralizados. Aun en un país como Costa Rica, se han enfrentado serios problemas de coordinación entre las instituciones científicas y entre éstas y la CNE, en distintos momentos.

Está claro que los Comités Nacionales, establecidos dentro del marco del DIRDN, han enfrentado muchas dificultades en cuanto a objetivos, metas, funcionamiento, etc., debido en parte al "control" ejercido por representantes de las estructuras oficiales que no cuentan con el pleno apoyo y la confianza de muchos de los nuevos actores de la gestión (científicos, ONG, etc.). La transición de la gestión concentrada en la respuesta a la que incorpora los preparativos y los análisis e instrumentos científicos en aras de la prevención, encuentra límites en las estructuras y jerarquías establecidas con anterioridad.

### **3. La Prevención y la Mitigación: El encuentro con los límites funcionales y promocionales de las Estructuras.**

Las concepciones más modernas de la gestión de los desastres ponen un destacado énfasis en las actividades y papel de la prevención y la mitigación en la "Reducción de los Desastres". Este es un parámetro explícito del DIRDN. Dichas actividades se consideran no solamente dentro de la excepción ingeniero-estructural, que ha dominado hasta la fecha, sino como un componente esencial de los planes y proyectos de desarrollo donde la reducción de la vulnerabilidad social y la gestión de las amenazas significa la articulación de medidas que cambian prácticas y comportamientos sociales y que constituyen elementos esenciales de las políticas de manejo ambiental, de la planificación urbana, regional y sectorial, de la planificación educativa, etc. O sea, actividades y prácticas íntimamente relacionadas con la planificación y las políticas de desarrollo.

La implementación de una concepción integral y moderna de la prevención y mitigación requiere la participación y movilización de agrupaciones, sectores, instituciones o actores individuales muy distintos a los que tradicionalmente se han asociado con la gestión de la respuesta y los preparativos. Las connotaciones económicas, políticas y sociales de estas actividades requieren del concurso de los ministerios o instituciones encargadas de Planificación, Hacienda Pública, Agricultura, Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, etc., también de instancias de gobierno local, organizaciones comunitarias y ONG, además de los sectores de la ingeniería estructural-civil, más tradicionalmente asociados con la prevención. Necesita un cambio de mentalidad de los tomadores de decisiones y una modificación en la concepción de desastre, que de un paradigma donde estos se ven a la luz de la respuesta se vaya a otro que los ubique como componente importante de los procesos de desarrollo y de su planificación.

Ninguna de las estructuras creadas en las décadas del sesenta y del setenta (Perú, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala) han evolucionado para ajustarse a las nuevas exigencias de la gestión, en sus componentes de prevención y mitigación. Las estructuras, su legalidad, institucionalidad y "membresía" activa no facilitan la



participación de los sectores claves para la prevención y la mitigación. Se mantienen esencialmente, con variantes, como órganos y estructuras para la respuesta, dirigidos por actores o sectores especializados y comprometidos con esta actividad.

El mismo hecho de que un número importante de las estructuras es dirigido o coordinado por miembros de las FFAA de los respectivos países, no permite la incorporación activa de otros sectores relevantes. Existe un problema de jerarquía y compenetración, por el cual sectores civiles, ministeriales u otros no se pondrían fácilmente bajo las "órdenes" o coordinación de instituciones "militares". Por otra parte, la prevención y la mitigación requieren, en un importante número de sus componentes, de un alto grado de descentralización del quehacer público y trabajar en colaboración con grupos regionales y locales. Las estructuras formales han topado constantemente con el problema de la descentralización, aun en las actividades necesarias para la respuesta. En consecuencia, la centralización de mando, control, tipo de coordinación, etc., no posibilita la promoción e implementación de la prevención y la mitigación.

Ahora bien, estos problemas no pueden achacarse a las estructuras y a sus impulsores de forma unilateral. Estos son, en parte, reflejos del statu quo, de las concepciones vigentes en los gobiernos y la sociedad, sin negar que deben existir inercias e intereses creados que no hacen posible una reforma institucional a la altura de las nuevas concepciones y necesidades. De hecho, el discurso de la prevención y la mitigación se hace presente en todos los países, pero no puede escapar a la conclusión arrojada en el análisis del caso de El Salvador de que "la militarización de la prevención y la mitigación deja fuera e impide la participación de otros sectores del Estado y de la Sociedad Civil".

En cuanto al statu quo y las concepciones, está claro que los gobiernos en general no han dado prioridad a la prevención y la mitigación, mucho menos establecen una política nacional al respecto. Los desastres son todavía, para muchos gobiernos, un problema de respuesta humanitaria, y, en consecuencia, no existen mayores presiones políticas para hacer evolucionar las estructuras actuales más allá del intento de sincretismo, buscando sumar nuevas funciones a estructuras inadecuadas.

El caso colombiano presenta una concepción radicalmente distinta a las estructuras de más vieja cuna. Civil, multisectorial y descentralizado desde su concepción, incorporó una fuerte preocupación por la prevención y la mitigación y los sectores e instituciones nacionales, regionales y locales relevantes. El hecho de que incorporara desde sus inicios a actores sociales e institucionales de relevancia para la gestión integral, evita el problema posterior de compatibilizar intereses y enfoques distintos, dentro de estructuras institucionales inadecuadas y jerárquicas. El alto grado de descentralización del sistema también obra a favor de la promoción de la prevención y la mitigación.

Frente al problema de la "ilegitimidad" de las estructuras para encarar el problema de la prevención y la mitigación, y la ausencia de políticas nacionales referidas al tema, estas actividades han surgido, en general, en espacios institucionales centrales, regionales y locales, independientes de las estructuras oficiales para la coordinación de la gestión. Sin lugar a dudas, existen numerosas actividades en el campo de la prevención llevadas a cabo por distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, impulsadas

por coyunturas y por razones distintas, pero específicas de las instancias involucradas, y que no han sido registradas en los análisis presentados en este volumen. Entre los organismos internacionales, la experiencia de la OEA en varios países de la región constituye tal vez el único ejemplo de un programa continuo, orientado al área de la prevención y la mitigación. Este programa, que provee capacitación y metodologías para incorporar las dimensiones de amenazas y de riesgo en la planificación de nuevos proyectos de desarrollo sectorial y regional, se ha llevado a cabo con instituciones de desarrollo (sectorial, global, infraestructural), sin mayor concertación o coordinación con las estructuras oficiales de gestión.

La marginación de las instituciones responsables para la planificación y el desarrollo sectorial y territorial de las estructuras formales creadas para la gestión ha sido ilustrada en los cursos de capacitación y entrenamiento ofrecidos por PNUD-DHA, en su Programa Mundial de Entrenamiento para el Manejo de Desastres (DMTP). A pesar de que el objetivo de estos cursos, llevados a cabo en México, Honduras, Costa Rica y Perú, entre otros, entre 1991 y 1994, era proveer capacitación desde el punto de vista de la relación de los desastres con el desarrollo y la prevención y la mitigación, la asistencia a ellos estuvo esencialmente restringida a "actores" responsables para la respuesta. Se registró muy poca participación de representantes de las instituciones del desarrollo (ver Rogge y Lavell, 1995).

Está claro que hasta la fecha, la prevención y la mitigación (incluyendo la idea del "continuo de los desastres" y la reconstrucción como oportunidad de desarrollo) no han sido objeto de un gran compromiso por parte de los gobiernos. En este contexto, la inercia en las estructuras tiene una explicación que rebasa los límites de éstas y se ubica en el campo de las políticas nacionales como tal.

#### **4. La Reconstrucción: otro circuito de la Gestión.**

Las evidencias presentadas en los ensayos nacionales y las de otros estudios recientes en la región, tienden a indicar que la idea de que la reconstrucción es un proceso que se lleva a cabo *después* del desastre (ver Capítulo I), se toma efectivamente a la letra en lo que se refiere a las estructuras oficiales creadas. En ningún caso de reconstrucción reciente "post desastre" han sido las comisiones o sistemas las que han ideado, coordinado o dirigido estos procesos. Era de esperarse, ya que a pesar de que las legislaciones en Perú, Costa Rica, Colombia y México habilitan a las estructuras para involucrarse en estas actividades, la realidad funcional, profesional, técnica y financiera de éstas no les permite jugar un papel importante en estas actividades.

Los casos de la reconstrucción después de los sismos de Limón, Alto Mayo y Atrato Medio, documentados por Maskrey et al (1996), y de Páez, registrado por Ramírez y Cardona en este volumen (ver también, *Desastres y Sociedad*, N°4, 1995), o el caso de La Josefina, en Ecuador, muestran diversos mecanismos instrumentados para la reconstrucción, todos con pocos nexos o participación real por parte de las estructuras formales establecidas. La concentración de estos en la respuesta y los preparativos y su poca ascendencia sobre las instituciones y los recursos necesarios para la reconstrucción, hace casi inevitable su tratamiento "descentralizado", multiinstitucional. En el caso de Páez, el nombramiento de una Corporación especial, fuera del sistema

nacional, ha sido visto por algunos como una "traición" al mismo, reconociendo a la vez el contenido político de la decisión y la importancia de la coyuntura político-electoral del país en que se tomó la decisión.

### **5) La Centralización y la Descentralización.**

A pesar de que la descentralización y la participación son preceptos acuñados en las legislaciones que crean las estructuras para la gestión, y a pesar de esfuerzos realizados para fomentar ambos conceptos, con la calificada excepción de Colombia, los resultados distan mucho de ser positivos.

Un esfuerzo de explicar esta situación debe fundamentarse en un conocimiento de varias características diferenciadas de los países, haciendo una macrodistinción entre los grandes países y los pequeños centroamericanos. Estas características abarcan factores tales como su tamaño, sus aspectos regionales y las expresiones de regionalismo, los elementos del sistema político-administrativo, los estilos de gobierno, y las tradicionales relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

La diferenciación en cuanto al tamaño y complejidad de los países tiene un inevitable corolario en la diversidad regional y las expresiones regionalistas que se manifiestan. Además, también se refleja en los niveles de diversidad cultural y étnica existentes.

Así, aun cuando nadie negaría que en los países pequeños de América Central existen contrastes culturales y regionales importantes como son los casos de la Guatemala indígena y ladina, los contrastes entre las regiones de la costa atlántica de Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica y las regiones "dominantes" del centro y oeste de los mismos, estos no se acercan a la diversidad de expresiones que se manifiestan en México, Perú y Colombia. Estas mismas diferencias regionales vienen acompañadas de una mucho mayor diversidad en el progreso de polos avanzados de desarrollo, ciudades metropolitanas o grandes y focos de poder político y económico que se asocian también con más significativas expresiones de autonomía regional y política y, en consecuencia, un desarrollo más nítido de tendencias descentralistas y de poder regional compartido.

Así, por ejemplo, en Centroamérica solamente en el caso de la región norte de Honduras, dominada por la ciudad de San Pedro Sula, y la región central, dominada por la ciudad capital de Tegucigalpa, existe manifestaciones reales de expresiones regionales distintas, avaladas por un peso político y poblacional de importancia. En los demás países, el dominio del "centro", plasmado en las ciudades capitales, es casi absoluto y viene acompañado por la persistencia de fuertes tendencias al centralismo político, de gestión y de decisión, factor facilitado por el pequeño tamaño relativo de los países y la existencia de estructuras político-administrativas que dotan de muy poca autonomía y poder de gestión a las diferentes regiones o unidades geográficas.

Por lo contrario, en los países grandes, las tendencias históricas a favor del regionalismo y de la pugna por la descentralización son mucho mayores. Estas expresiones son más desarrolladas en Colombia, donde el peso político y regional diferenciado entre Bogotá y Medellín (y el Valle del Cauca, en general) representa, tal vez, la mayor expresión del regionalismo y del afán descentralizador que tipifica a este

país y que se encuentra plasmado en las más recientes reformas constitucionales de 1991, con el aumentado poder que dan a los Departamentos y Municipios. Pero, aun en un país como México, donde a pesar de la existencia histórica de bloques de poder regional asociado principalmente con las metrópolis de México, Monterrey y Guadalajara, el poder monolítico del partido del gobierno en el poder -el PRI- ha imperado durante muchos años, éste comienza a desvanecerse durante la última década y el poder político del Centro y del PRI se debilita frente a las distintas expresiones político-regionales centradas en Monterrey y Guadalajara, en las ciudades fronterizas con los EE.UU., en Chiapas y en otras regiones.

En el Perú, por lo contrario, la tendencia al centralismo tiende a mantenerse, a pesar de la existencia de múltiples y conocidas expresiones de luchas regionales. El dominio de Lima, que concentra casi 8 de los 28 millones de peruanos, y la relativa debilidad económica y política de las regiones de la Sierra y de la Amazonia frente a la región de la Costa, han servido para mantener esta tendencia, la misma que se acentuó por las expresiones "políticas" alternativas que se manifestaron durante un largo período en los Andes y la Amazonia, asociadas con distintos movimientos terroristas -Túpac Amaru y Sendero Luminoso, en particular-, que estimularon la presencia y control político-militar del "centro" en estas regiones.

Las expresiones distintas del regionalismo y la descentralización, relacionados con el tamaño de los países, influye sobre las formas y opciones de desarrollo de las estructuras creadas para enfrentar el problema de los desastres.

Con el trasfondo regional escuetamente descrito, tomemos primero el caso de los pequeños países centroamericanos. En ellos se enfrenta el problema de la tradicional centralización de sus estructuras gubernamentales, la falta de niveles intermedios con poder real o representación popular y la enorme debilidad de los gobiernos locales (municipios, distritos, etc.). En general, esta situación ha estado acompañada por gran autoritarismo centralista, dependencia política y económica y cooptación. Con la excepción de Honduras, con su desarrollo urbano bipolar (Tegucigalpa y San Pedro Sula), la dominación que ejercen las ciudades capitales es casi absoluto y los países parecen a veces más Ciudad- Estados que Estados-Naciones. A partir de ahí, un singular problema se erige para la descentralización, la cual solamente podría efectuarse con el decidido apoyo político, financiero y administrativo del gobierno central.

Por otra parte, el mismo tamaño de los países, la dominación política, económica y poblacional de las ciudades capitales y la que ejercen implícitamente los grandes desastres en las preocupaciones de las estructuras gubernamentales, proveen elementos adicionales que ayudan a explicar los bajos niveles de descentralización efectiva encontrados. Mientras que, por una parte, la principal preocupación para la gestión de la respuesta se concentra en las ciudades capitales y áreas metropolitanas, precisamente por el monto de población potencialmente involucrada, por la otra, el bajo peso poblacional relativo de los centros urbanos en otras regiones y la alta dispersión de la población rural seguramente obran en contra de la "regionalización" de la respuesta. Es probable que en el razonamiento de los tomadores de decisión muy pocas regiones justificarían una inversión en infraestructura, equipos, recursos

humanos, concomitante con el hecho de implementar una respuesta descentralizada, especialmente porque un desastre es un evento de baja probabilidad para cualquier región en particular.

Además, en el caso de un desastre de magnitud, de todas maneras las respuestas requerirán de la movilización masiva de recursos "centrales". Pocas regiones podrían darse el lujo de mantener las condiciones materiales y humanas para una respuesta autónoma. En aquellos países de la región centroamericana donde la respuesta es coordinada por las FFAA, la capacidad regional de respuesta está determinada por las condiciones materiales y humanas de éstas, organizadas en regiones militares.

Sin embargo, no hay evidencias para sugerir que estas regiones captan la regionalización objetiva de la incidencia territorial de los desastres. Mucho menos son adecuadas en términos de lo que se podría denominar la "regionalización" para la prevención y la mitigación, que requeriría de un profundo conocimiento de la división territorial de los procesos geofísicos y geomórficos y de las vulnerabilidades sociales.

Los problemas y dificultades enfrentados en la descentralización regional y el poco desarrollo logrado a este respecto en los pequeños países del istmo, han sido "compensados" por un creciente interés en la organización y capacitación a nivel local y comunitario. De hecho, dadas las características geográficas y tamaño de los países, hay quienes argumentan que la descentralización intermedia o regional es de poca relevancia y que el nivel local asume más importancia por comprender las unidades que tienen que encargarse de la respuesta más inmediata (las primeras 24 horas), antes de la movilización de recursos de otras áreas.

El desarrollo de acciones, capacitación, organización a nivel local ha enfrentado, sin embargo, serios problemas debido a la falta de recursos, de interés, o de capacidades. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos de fomentar estos niveles, es probable que los mayores avances se hayan logrado a través de ONG y organismos internacionales (la Federación Internacional de la Cruz Roja, la Cooperación Italiana, PNUD, GTZ-Alemania y experiencias como las de PREDES e ITDG, en Perú). Sin embargo, estos esfuerzos son muy limitados frente a la magnitud del universo de localidades y comunidades amenazadas. La dependencia en la intervención externa no puede compensar la intrínseca debilidad de los niveles locales.

En general, gran número de los esquemas implementados a nivel local se concentran en la organización y la capacitación para la respuesta, incluyendo la preparación de mapas de amenaza y riesgo. Así, reflejan la razón de ser de las estructuras gubernamentales creadas, concentradas en la respuesta. La prevención y la mitigación ha sido objeto de pocas iniciativas, precisamente porque requiere de enfoques, habilidades, recursos, etc., que no han sido estimulados o canalizados en mayor medida ni por gobiernos ni por la mayoría de las instancias internacionales u ONG presentes. Aquí es importante reconocer que mientras hay actividades de suma importancia que se pueden realizar a nivel local, en lo que respecta a la prevención y la mitigación (estructuras, planeamiento del uso del suelo, manejo ambiental, etc.), en otros casos, estas actividades requieren de un enfoque multicomunitario, zonal o regional, particularmente cuando se trata de la prevención de las amenazas de inundación,

deslizamientos, contaminación, etc., precisamente porque las causas de éstas no son, en muchos casos, generadas en las localidades o comunidades afectadas, sino en otros espacios o territorios y responden a procesos sociales sobre los que la localidad, e incluso la región, no tiene control (ver Lavell, 1994; y Lavell, 1996).

Desde este punto de vista, la discusión y los avances sobre la descentralización (regional o local) son organizados en función de la respuesta y los preparativos y no en función de la prevención y la mitigación, las cuales obedecen a otra lógica y paradigma de acción.

Teniendo en cuenta los grandes países (México, Colombia y Perú), muchas de las consideraciones arriba vertidas en cuanto al nivel local o comunitario tienen igual relevancia. Además, las evidencias acerca de las respuestas a eventos tales como los de Tijuana, Guadalajara, el Río Panuco y Gilberto, en México, o Alto Mayo, en Perú, indican muy limitados niveles de autonomía o capacidad regional descentralizada de las estructuras institucionales en la respuesta a desastres grandes o de nivel mediano.

La gran diferencia entre estos países y los pequeños centroamericanos reside en el potencial para el desarrollo de estructuras regionales con cierto grado de autonomía o autosuficiencia, en el sentido de que en ellos existen jurisdicciones departamentales, provinciales o estatales con grados de población y desarrollo que los dotaría de una capacidad de acción y promoción semiautónoma. O sea, no dependerían totalmente del apoyo y recursos facilitados por el gobierno central. A pesar de esto, tal vez por razones asociadas con el grado de centralismo, en Perú y México no se ha avanzado en mayor medida con la descentralización.

El caso colombiano, además de ser el más avanzado en concepción en cuanto a la descentralización, ilustra bien las condiciones mínimas necesarias para lograr este objetivo. Aquí se reúnen cuatro características fundamentales: una "tradición" regionalista muy arraigada o acompañada por un desarrollo regional y urbano-regional entre los más equilibrados en América Latina; reformas constitucionales que han dotado a los Departamentos y municipios de un alto grado relativo de autonomía y decisión; un desarrollo de instituciones gubernamentales sectoriales, organizadas en Sistemas y con elevados niveles de descentralización; y un alto grado de concienciación de la población y las autoridades en cuanto a los desastres. Estos factores sirven tanto a la organización de la respuesta, como a la promoción regional o local de la prevención y la mitigación. La resiliencia del sistema colombiano a los problemas enfrentados a nivel central, durante los últimos dos años, descansa precisamente en su grado de descentralización y en el compromiso e institucionalización de los niveles departamentales y locales.

## **6. Las Estructuras y la participación de la sociedad civil.**

Las lecciones de diversas partes del mundo han mostrado la importancia que tiene para el manejo de la respuesta a desastres la participación popular y de las organizaciones de la sociedad civil (asociaciones, sindicatos, cooperativas, ONG, etc.) locales o regionales. El conocimiento que manejan de las zonas afectadas y la legitimidad de muchos de ellos entre la población hacen su presencia, en coordinación con las

instituciones estatales, imprescindible para una adecuada respuesta. Además, su intervención como sujetos activos y no como objetos pasivos o "víctimas" evita los problemas de dependencia y predispone, a la participación posterior en actividades de rehabilitación y reconstrucción (ver Maskrey, 1988).

En los análisis presentados, y en otros estudios, se hace alusión a las formas en que el manejo de la respuesta a desastres, en el peor de los casos, contraponen los sectores oficiales a las representaciones de la sociedad civil y, en el mejor, logra establecer algún nivel de coordinación. De hecho, con la excepción de Colombia, la incorporación activa de estas representaciones no está ampliamente legislada. En numerosos casos, las fuerzas vivas de las zonas afectadas han gestionado sus propias respuestas, como en los terremotos de México, San Salvador, Managua, Limón y Alto Mayo. El Estado ha mostrado la tendencia de pasar encima de las fuerzas vivas, depositando su representación local en manos de organismos descentralizados del mismo Estado.

A pesar de esfuerzos para remediar este problema en varios países (por ejemplo, la búsqueda de formalizar la participación de ONG en Costa Rica y Guatemala) la situación dista de ser muy positiva. El problema reviste características más problemáticas en aquellos países donde la organización de la respuesta y las estructuras quedan en manos de militares. La aversión a la participación popular que ha tipificado muchas de las estructuras militares y la falta de legitimidad de gran parte de éstas frente a la población y sus organizaciones, no facilita la resolución del problema. Además, en lo que se refiere a las ONG, muchos de las "nacionales", por la historia de relaciones antagónicas que han mantenido con los gobiernos, no son muy anuentes a ser coordinadas o controladas por el Estado. Más progreso ha habido en lo que respecta a las ONG internacionales, o sus representaciones, las cuales, por su propia situación de "huéspedes" se hallan más incentivadas, si no "obligadas", a someterse a los dictados de los gobiernos y a trabajar vía instituciones gubernamentales.

Al considerar la participación, sobre todo popular, en la gestión de la prevención y la mitigación, con especial énfasis en el nivel local, ésta ha enfrentado varios problemas coyunturales y estructurales. Por una parte, gran número de las soluciones buscadas a nivel local, municipal o comunitario, representan "imposiciones" de actores externos, sin mayor participación real de los pobladores afectados, en la definición y resolución de los problemas. De ahí que muchas soluciones fracasen por no tomar en cuenta la "lectura" que la población hace de sus propias circunstancias (ver Maskrey, 1994). A la vez, la gran mayoría de los gobiernos locales, que deben representar y reflejar los intereses y necesidades de su población, están poco motivados, capacitados o dotados de recursos para enfrentar el problema de la prevención y la mitigación. Por otra parte, la misma población, las comunidades bajo riesgo, además de contar con recursos limitados para gestionar la prevención y la mitigación, rara vez dan prioridad a tales actividades dentro de sus necesidades cotidianas, debido a las numerosas demandas que enfrentan en relación con la vida cotidiana (empleo, salud, vivienda, etc.) (ver Lavell *et al*, 1994).

A pesar de la existencia de un numerosos esquemas participativos, principalmente promovidos por ONG, una visión desde abajo no ha hecho permeable el quehacer estatal en la materia hasta la fecha. Este requiere de importantes transformaciones en términos administrativos, financieros, de políticas y de capacitación de los gobiernos

locales, que no se han dado hasta hoy. Además, la idea de la prevención y la mitigación como un componente clave de los planes y procesos de desarrollo local, sectorial y territorial no han sido introducidos en mayor medida en los países.

## **A MANERA DE CIERRE: PASADO, COYUNTURA Y FUTURO**

### **Pasado y coyuntura**

La suma de los casos de estudio ofrecidos en el presente volumen y la visión de conjunto intentada en este capítulo, dejan entrever similitudes y diferencias, acercamientos y distancias en lo que se refiere al estado actual de las estructuras y el quehacer desplegados en torno a la problemática de los desastres, o más genéricamente, para la gestión del riesgo. Los "extremos" encontrados en los paradigmas que informan la gestión estatal y la comprensibilidad y complejidad de las estructuras creadas, marcadas por los casos de Colombia y Guatemala, son complementados por otros tantos matices y estructuras desplegadas en los demás países analizados.

Una conclusión general de los análisis presentados es que el grado relativo de propensión de un país a sufrir desastres y los niveles objetivos de riesgo existentes, no constituyen factores que en sí expliquen los diferentes grados de avance logrados en la implementación de una gestión moderna y comprensiva. Dicho de otra manera, no existe una relación directa entre el grado relativo de propensión a los desastres, que refleja la existencia de un problema en términos objetivos, y el grado de preocupación estatal para encararlo, medido por las políticas, recursos e instituciones impulsados. Así, si bien es cierto que Colombia y Guatemala, además de los otros países incluidos en el análisis, sufren parecidos niveles de vulnerabilidad a los desastres, esto no se ve reflejado en similares niveles de preocupación y acción gubernamental frente a la problemática (en colaboración con instancias de la sociedad civil). Esta es solamente una comprobación y no un problema que existe objetivamente (científicamente), no se le construye como un problema social o político.

La construcción social de un problema y, en consecuencia, la decisión de enfrentarlo y avanzar hacia su resolución, requiere de la existencia de otras tantas condiciones (sociales, económicas, políticas, etc.) que no son determinadas por la presencia de un problema medido científicamente (ver Stallings, 1995, entre otros). Cambios significativos en las políticas diseñadas para enfrentar diversos problemas sociales agudos (incluyendo los desastres) necesitan ciertos contextos estructurales o coyunturales (variados e indeterminados), que sirven para "socializar" o "politizar" la situación existente, para "problematizar" contextos y suscitar nuevas formas de analizarlos, y así hacer viable una oportunidad para el cambio y la modernización. Todo esto dentro de contextos donde el hecho de dar prioridad a múltiples problemas potenciales tipifica el quehacer de gobiernos, y donde la inercia, la resistencia al cambio, la existencia de intereses creados, la burocratización y la ausencia de actores sociales capaces o dispuestos a impulsar importantes transformaciones, entre otras



cosas, han caracterizado muchas estructuras institucionales gubernamentales y privadas, nacionales e internacionales.

Los ensayos presentados descansan efectivamente en contextos temporales, territoriales, económicos, políticos, sociales, conceptuales, que ayudan a explicar las formas en que el problema de los desastres es tratado y las características de las estructuras creadas para su gestión. Lo que se ha pretendido con los estudios y con nuestra visión de conjunto no ha sido solo describir lo existente y los cambios sufridos, sino ofrecer elementos explicativos que ayuden a entender las formas diferenciadas en que se ha construido socialmente el problema de los desastres y que permiten entender las características de las estructuras creadas. En este sentido, las hipótesis o ejes explicativos enunciados en nuestro primer capítulo, relacionado con el impacto de los desastres sufridos, los tipos de estructuras estatales y de organización político-administrativa, las estructuras regionales y eco-demográficas y el papel de determinados actores sociales, han sido retomados implícita o explícitamente para ayudar a avanzar en una explicación integral.

Una especificación de las características de la coyuntura institucional, programática, conceptual o paradigmática existente, y un entendimiento de los factores o procesos históricos que ayudan a explicar las características encontradas, son de fundamental importancia en cualquier intento de identificar las condiciones y oportunidades que podrían existir para la promoción de transformaciones futuras y los requerimientos para que éstas sucedan. El valor de la comparación del 'modelo' colombiano con los demás analizados (aceptando las diferencias entre ellos) no es el de sugerir que, en su esencia paradigmática y estructural, sea necesariamente implantado en otros países, sin reconocer las especificidades de estos otros contextos en lo que se refiere a sus propias historias, sus estructuras económicas, sociales, políticas, administrativas, ecológicas y geográficas, además de sus prioridades en cuanto al desarrollo y las modalidades para su impulso.

Más bien, el valor de la comparación reside en explicitar la manera en que las concepciones, objetivos y estructuras incorporados o diseñados para enfrentar el problema de los desastres y su gestión, las formas en que se socializan o se politizan, es un producto complejo de múltiples variables que incluyen la época histórica en que la gestión se origina y sus características estructurales, desde el punto de vista social y eco-geográfico, cruzado por percepciones, concepciones e ideas que circulan sobre la problemática.

Por otra parte, la comparación resalta las dificultades que surgen en el impulso o concreción de transformaciones de concepciones, paradigmas y estructuras en aquellos países donde la gestión fue impulsada "tempranamente" (los años 70), según lógicas hoy vistas como parciales o incompletas (la prioridad absoluta de la respuesta), aunque "adecuadas" en su momento; frente a esto, el modelo colombiano, más reciente en su creación y no atado a una historia institucional y de concepciones que impida la promoción de ideas y estructuras más modernas e integrales en cuanto a la gestión, ha sido facilitado por una visión y compromiso político sui generis.

Comenzar casi con una página en blanco es un contexto muy distinto a aquel en que la institucionalidad existente y los intereses y concepciones que ésta representa ofrece resistencias (a veces involuntarias) al cambio, y no permite fácilmente la incorporación real de nuevos enfoques, objetivos y actores sociales; esto sucede especialmente cuando no existe un contrapeso, una decisión política impulsada por actores sociales "alternativos", identificados con una visión de los desastres como problema "no resuelto del desarrollo", íntimamente relacionado con la problemática del manejo ambiental y el desarrollo sostenible.

Los tempranos orígenes de muchas de las estructuras de gestión de desastres, como continuación de la doctrina de la Defensa Civil, y sus connotaciones de protección de la población contra el enemigo externo o la subversión interna, impulsadas desde el Norte, desde los años sesenta en adelante, y el papel protagonice de las FF.AA. en sus comienzos y en la actualidad, difícilmente permiten una renovación de las estructuras para incorporar, ágil y eficientemente, una concepción integral de la gestión, con creciente énfasis en la prevención y la mitigación (incluyendo la reconstrucción) y una integración comprensiva de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil en hacer efectiva la respuesta inmediata.

En la ausencia de una reforma radical en las estructuras, consonante con una visión moderna de la gestión, éstas han tendido a cambiar incrementando sus funciones por la vía del sincretismo. Mientras esto ha permitido algún avance en lo que se refiere a la promoción de los preparativos, bajo distintas modalidades, la generación de conocimientos, sistematizaciones y mapas de amenazas y riesgos no ha tenido igual éxito en lo que se refiere a la prevención y la mitigación, las cuales requieren de la decidida presencia y apoyo de actores sociales y políticos y recursos que no se han relacionado activamente con las estructuras y lógicas existentes. Así, a pesar del papel importante que las instituciones de las FFAA pueden jugar en la respuesta inmediata y en la rehabilitación, y de una expresa y creciente voluntad y discurso a favor de la prevención y la mitigación, las estructuras actuales no favorecen su logro. La misma lógica de éstas sigue fomentando la idea de que la gestión de los desastres se refiere fundamentalmente a la respuesta y su natural aliado, los preparativos. Existe una gran diferencia entre una situación donde las FFAA participan en la gestión y otra donde la dirigen, coordinan e impulsan.

Reconociendo en muchos casos la historia negativa de la participación de las FFAA en la sociedad, estas estructuras, ahora en una necesaria época de cambio, de democratización, de desmilitarización, no crean condiciones favorables para la modernización y la participación social, mucho menos perciben lo esencial para transitar los caminos de la prevención y la mitigación, componentes principales de los planes de desarrollo. Aun en un país como Costa Rica, donde no ha existido el trasfondo militar, los orígenes e institucionalidad, organizados sobre todo en torno a la respuesta, no han permitido, a pesar de la voluntad de sus directivos, lograr mayores avances en promover e implementar esquemas integrales de prevención, mitigación y reconstrucción.

El resultado de todo esto ha sido que, en general, los preparativos y los mapas de amenazas y riesgos se han convertido en un "sinónimo" de la prevención y la mitigación

en el léxico o práctica de las instituciones. Pero estas actividades han sido inestables, sujetas a los vaivenes en los presupuestos asignados a las instituciones estatales responsables o a aquellas relevantes de la sociedad civil (Universidades, Centros de Investigación, etc.)- Además, por falta de principios de comunicación social fundamentales, muchas de estas armas potenciales para la "reducción de los desastres" siguen fracasando en su impacto o incorporación al quehacer de la sociedad.

Por último, en lo que se refiere a las comparaciones, es importante reconocer y destacar que aun cuando un desastre de magnitud puede abrir (y ha abierto) "ventanas de oportunidad" (windows of opportunity) para transformaciones en la política pública y la institucionalidad de la gestión, de ninguna manera determina el rumbo particular que tomarán.

La historia de las estructuras estudiadas en América Latina muestra que las características de los desastres mismos, los fenómenos físicos que los detonan, los actores que protagonizan los cambios y los contextos temporales y estructurales existentes, son determinantes en la escogencia del camino a transitar. Una vez impreso un modelo de estructura, la inercia ha garantizado que nuevos desastres sirven para destacar fallas, para incitar modificaciones y mejoras, sin estimular un cambio paradigmático fundamental..

### **El futuro**

¿Qué podemos esperar o proyectar para el futuro? ¿Qué transformaciones son necesarias, viables o factibles? ¿Cuáles son los pasos a tomar para que se impulsen transformaciones que adecúen estructuras políticas y programas a los conocimientos, conceptos y paradigmas nuevos que se discuten en el área de la gestión?

No pretendemos aquí recetar una fórmula válida para los distintos países de la región. Esto, sencillamente, no es factible. Más bien, en este último punto de nuestro escrito pretendemos muy sucintamente identificar algunas características coyunturales (con proyección hacia el futuro) en las esferas de lo social, lo económico, lo espacial, lo político y lo institucional, que pudieron abrir oportunidades para el cambio y que, a la vez, presentan nuevos retos para la gestión del riesgo, además de una serie de condicionantes o prerrequisitos y posibles limitaciones para el cambio. En este sentido, pretendemos retomar, a grosso modo, aquellos "ejes explicativos" que anunciamos como un marco para entender las formas y características que han asumido las estructuras para la gestión hasta la fecha, y proyectarlas hacia el futuro.

La lógica y el orden de nuestra exposición se expone a continuación. Primero identificamos los rasgos de los 'nuevos' modelos de desarrollo que se van perfilando, los cuales, en combinación con las vulnerabilidades ya existentes, condicionarán los tipos de 'riesgo' y desastre que enfrentarán las sociedades latinoamericanas en el futuro. Enseguida buscaremos sintetizar estas características para después especificar los cambios que deben concretarse en el plano de los conceptos y paradigmas y en las prácticas sociales en tomo al riesgo. Todo esto buscando compatibilizar el tratamiento dado a la problemática con las bases paradigmáticas de los pretendidos modelos de desarrollo sostenible que se pretende impulsar. Finalmente, tomando en cuenta la

definición del problema y de la 'solución' presentada, establecemos los rasgos más importantes que deben asumir las estructuras sociales para la gestión del riesgo y los desastres, y consideramos las oportunidades que se abrirán por una serie de transformaciones que se dan hoy en día en el plano de lo político y lo político-administrativo en la región.

Antes de entrar en nuestro argumento, es imprescindible insistir en que las transformaciones que deben ser impulsadas desde múltiples sectores de la sociedad - políticos, técnicos, profesionales, populares, periodísticos, etc-. Desde nuestra particular posición como investigadores sociales, creemos que un papel fundamental en las transformaciones necesarias es el de promover un debate sustentado en los resultados de investigación "políticamente" relevantes, en el monitoreo de situaciones, en la construcción de escenarios y en la identificación de retos y soluciones viables.

Los actores directos de la gestión, involucrados en sus tareas diarias, rara vez tienen el tiempo o la oportunidad de analizar cambios y estimular rupturas en sus prácticas, siendo regidos por su propia cotidianeidad y costumbres y restringidos por estructuras burocráticas que estimulan la inercia y el continuismo antes que el cambio y la innovación. Aquí, el cambio se da por acumulación de nuevas experiencias con nuevos desastres, pero sin la oportunidad de transiciones fundamentales, producto de una revalorización de sus áreas de acción y una concepción integral de la problemática y de su evolución.

Philip Buckle (1990), autor que citamos al principio de nuestro capítulo introductorio, Director de un Departamento gubernamental para la Gestión de Desastres en Victoria, Australia, e investigador universitario, ha puesto en perspectiva el problema que enfrentan los profesionales de los desastres al comentar que:

"La investigación, el análisis comprensivo de políticas, la evaluación operacional sistemática y la identificación y evaluación de tendencias sociales y ambientales, han sido en gran parte ignorados por las agencias públicas encargadas de la prevención, la respuesta y la recuperación... el énfasis de sus actividades ha sido puesto en lo cotidiano y, en consecuencia, las bases teóricas de la gestión de desastres en el sector público no son ni explícitas ni coherentes... Las políticas para la gestión de los desastres se desarrollan de forma fragmentada y solamente como reacción a eventos específicos. Los que gerencian los desastres apenas tienen una pobre apreciación de la razón de sus actividades, mientras que, a la vez, son ignorantes de los resultados de investigaciones relevantes y de los factores sociales que influyen en la eficacia de los programas que intentan promover... Hasta que se lleve a cabo o esté disponible más investigación apropiada para los gerentes de los desastres, estos continuarán operando en base a la experiencia subjetiva, una memoria corporativa limitada, y la tradición burocrática".

Por otra parte, sobre el mismo tema de la actividad profesional y el papel del conocimiento y la investigación, James Mitchell (1996: p. 68) ha escrito que la falta de

éxito en los esquemas de gestión se entiende en parte porque pocas explicaciones del fenómeno de los desastres

"dan un peso adecuado a la acción forzada y sin precedentes de los cambios sociales y ambientales contemporáneos. Es probable que tales cambios estén afectando de muchas formas la naturaleza de los desastres, los sistemas de gestión y sus contextos. Un resultado de esto podría ser el desgaste del valor del conocimiento científico existente acerca de los desastres y las respuestas apropiadas".

### **Modalidades de Desarrollo Económico, Social y Territorial y el Riesgo Futuro.**

Con el agotamiento de los modelos de desarrollo o crecimiento económico impulsados en la región, entre la post Segunda Guerra Mundial y la década del ochenta, se ha perfilado un creciente debate y búsqueda en torno a nuevos modelos, en los cuales el macro concepto del "desarrollo sostenible" asume una importancia destacada frente al reconocimiento del impacto negativo que los modelos anteriores han tenido en la degradación ambiental y la renovación de los recursos naturales, sustento del desarrollo. La búsqueda de parámetros y modelos "sostenibles" se da, sin embargo, en un contexto tipificado por un profundo proceso neoliberal de ajuste económico, con una concomitante reducción en las funciones y tamaño del Estado, y por un proceso rápido de "globalización" económica mundial y el fomento del comercio libre en el continente americano, con sus probables impactos en la búsqueda de la eficacia y la competitividad, en la estructuración económica y en la ubicación espacial de la infraestructura productiva en los distintos países de la región.

Desde cualquier punto de vista es de esperarse que durante los próximos 25 a 35 años, los países de la región casi duplicarán las infraestructuras económicas y sociales existentes hoy en día.

En lo que se refiere a lo territorial o espacial, hoy en día América Latina en su conjunto es 75% urbana, con una dominación de las grandes metrópolis; las ciudades cuentan con 60 a 70% del Producto Nacional Bruto. Para el año 2025 la tasa de urbanización se habrá elevado al 85%. Es probable que la tendencia de los últimos diez o quince años a favor del crecimiento de ciudades "pequeñas" y "medianas" siga, en el futuro, favoreciendo un cambio en la estructura de la jerarquía urbana y disminuyendo relativamente el peso de las metrópolis sobre ésta. Tales cambios se asociarán con los de los patrones de desarrollo regional, con el surgimiento de nuevos territorios o espacios económicos, favoreciendo zonas o regiones de la 'periferia' nacional anteriormente rezagados.

Desde el punto de vista social, no cabe duda que, en la ausencia de claras modalidades de equilibrio en los modelos de desarrollo que promuevan un cambio en las tendencias nocivas en la distribución del ingreso, la pobreza y el número absoluto de pobres seguirán aumentando con una mayor concentración en los centros urbanos. En estos momentos, no se perfilan opciones para la reducción de la precariedad urbana y para la promoción de patrones adecuados de ubicación espacial y de dotación de infraestructuras habitacionales, sanitarias y de servicios básicos.

Los retos que los contextos arriba insinuados proponen a la gestión del riesgo y de los desastres, son varios. Entre estos se destacan los siguientes:

a) Sin menoscabo de los niveles de riesgo que enfrenta y enfrentará la población rural dispersa, la potencialidad de sufrir condiciones de desastre será creciente y predominantemente de naturaleza urbana. Con el crecimiento continuo de ciudades pequeñas y medianas en distintas regiones, será más y más descentralizada o distribuida en el territorio. La tendencia a una mayor distribución territorial y frecuencia de los grandes desastres será acompañada por un aumento mucho más rápido en la incidencia de pequeños y medianos eventos, expresiones del nivel de riesgo existente. También estos se dispersarán más en el territorio.

b) Las nuevas modalidades de desarrollo que se implementan en el marco de la globalización, el ajuste y el comercio libre, inevitablemente traerán como consecuencia la implantación de nuevas tecnologías en ambientes no familiares (ver Mitchell, 1996), las cuales representan potenciales amenazas nuevas, particularmente a nivel urbano, sumándose al creciente número de amenazas existentes hoy en día, producto de la intervención humana sobre el medio ambiente (sequías, inundaciones, etc.) y la falta de adecuados controles sobre los procesos productivos, de distribución y de consumo (explosiones, conflagraciones, contaminación de aire, aguas y tierra, etc.). La ciudad, sus altos niveles de concentración y densidad, y la naturaleza interconexa de los subsistemas económicos urbanos, también hacen probable un efecto de sinergia que genera crecientes números de amenazas complejas o concatenadas. Por otra parte, la degradación ambiental, tanto con referencia al medio natural como al medio ambiente construido, urbano y regional, aumentará el número e intensidad de las amenazas antrópicas, incrementando y retroalimentando la vulnerabilidad social, particularmente entre los grupos más pobres (ver Lavell, 1996; Fernández, 1996); o sea, la amenaza relacionada con los tradicionales fenómenos naturales extremos que sufre la región (sismos, huracanes, vulcanismo, etc.), será diversificada y aumentada por un creciente número y variedad de amenazas siconaturales y antrópicas, que hasta el momento han recibido poca atención dentro de los esquemas de gestión del riesgo promovidos. Dadas las grandes inversiones que se realizarán en nuevas infraestructuras durante las próximas décadas, en la ciudad y en el campo, el potencial impacto de las amenazas sobre éstas augura un efecto aún más intenso en las economías y el bienestar social que en el pasado, si el factor riesgo no se incorpora seriamente al análisis y la programación de las nuevas inversiones.

c) Más allá de aquellas amenazas antrópicas que pudieran aparecer o consolidarse a raíz del manejo inadecuado de la tecnología o del medio ambiente a escala local o regional, habrá que considerar también el pronóstico de cambios climáticos y oceanográficos globales, con efectos a nivel nacional, resultado de los procesos de disminución de la capa de ozono y la contaminación atmosférica global-mundial.

d) Lo neoliberal, la globalización y el comercio libre traerán, casi inevitablemente y en el mejor de los casos, una persistencia a corto y mediano plazo de los niveles de pobreza existentes hoy en día y, probablemente, una agudización del problema. Las grandes metrópolis sufrirán un aumento, en términos absolutos, del número de pobres que viven

en condiciones de alta vulnerabilidad, con una propensión a densificar las zonas ya pobladas y a la ocupación de nuevos terrenos sometidos al potencial impacto de amenazas naturales y antrópicas. En términos relativos, la pobreza urbana mostrará una tendencia "descentralizada", con un mayor crecimiento en ciudades pequeñas y medianas en diversas regiones de los distintos países. La vulnerabilidad, asociada a la exposición a diversas amenazas, se acentuará en la medida en que la crisis financiera urbana se mantenga, con sus impactos negativos en la dotación de nuevas infraestructuras o el mantenimiento de las existentes (sistemas de drenaje de aguas negras y pluviales, etc.). El crecimiento urbano tendrá una inevitable repercusión en la degradación del ambiente "natural" urbano y regional, aumentando el potencial para la generación o acentuación de amenazas socionaturales.

Ahora bien, la oportunidad de prevenir los nuevos y cambiantes contextos de riesgo y desastre que se calculan para la región, bajo nuevas modalidades de desarrollo durante los próximos 20 a 30 años, descansa en la forma en que la sociedad (Estado y sociedad civil) percibe, conceptúa o entiende el problema, y en la concreción de nuevos esquemas, políticas y estructuras que marchan a la par de los cambios en las condiciones objetivas y características de los factores de riesgo existentes en la sociedad. La oportunidad para el cambio está "condicionada" por los que se están dando o que se darán en el plano político, administrativo, institucional y social global, y que, en estos momentos, potencialmente abren perspectivas para una reconfiguración del problema y de los modos de encararlo.

Antes de considerar las características de las estructuras de gestión necesarias y las oportunidades para el cambio, que derivan de las actuales transformaciones en lo político y lo administrativo, examinaremos brevemente las bases conceptuales, temporales y de políticas que deben informar la transformación institucional.

### **Concepciones, Objetivos y Líneas de Acción Fundamentales.**

En principio, la importancia atribuida a la búsqueda de nuevas opciones de desarrollo sostenible y de gestión ambiental, combinado con los nuevos conocimientos y bases conceptuales que dan forma al debate sobre la "gestión de los desastres", presenta un cuadro favorable para una transición hacia modelos o sistemas que ubican la problemática de la gestión en el campo del desarrollo y que resaltan y enfatizan las actividades ligadas a la prevención y la mitigación, sin que esto signifique un descuido de los mejoramientos que es necesario introducir en las actividades de respuesta y de preparación.

Para que esto suceda, creemos indispensable una labor de convencimiento y una forma de "socialización" y "politización" de la problemática, que considere los siguientes aspectos:

1. Creemos que es necesario sustentar la idea de que el desarrollo sostenible solamente es factible si consideramos el análisis de riesgo como un factor esencial en el diseño de los nuevos proyectos y planes de desarrollo hacia el futuro. Este aspecto, clave en el trabajo de la OEA en América Latina, durante los últimos años, y en el trabajo de la OPS en la promoción de la seguridad hospitalaria, está muy relacionado

con las normas exigidas hoy en día a las "evaluaciones de impacto ambiental", que deben acompañar la proposición de nuevos proyectos de desarrollo. Desde este punto de vista, los que proponen la prevención y la mitigación deben desarrollar argumentos y evidencias que sustenten la íntima relación de estas preocupaciones con la Gestión Ambiental (natural y social), convenciendo al "movimiento ambientalista" y al "caucus" político que maneja, que el tema del riesgo y los desastres es un componente fundamental de sus preocupaciones, y no un problema aparte.

2. Es necesario un cambio global de concepción de la problemática, comparada con la que todavía domina de forma "oficial" en gran parte de la región. Esencialmente, retomando algunas de las ideas vertidas en nuestro capítulo introductorio, se debe inculcar las ideas y trabajar según la concepción de que el problema de los desastres debe ser enfocado con una perspectiva de procesos y no de productos. En este sentido, la esencia de la problemática desde el punto de vista del desarrollo sostenible está constituida por la intervención sobre los factores que explican el proceso de "construcción social del riesgo", el cual puede desembocar en "desastre".

Por ello pensamos que mantener un concepto global como es el de "manejo, administración o gestión de los desastres" para describir o delimitar el campo de acción, aparte de ser una contradicción terminológica (ver Hewitt, 1996), es contraproducente por las mismas connotaciones que implica. Así, aun aceptando que un componente del problema se refiere efectivamente al manejo de desastres (la respuesta inmediata frente a un producto: el desastre), mantener el término para captar la globalidad de los procesos relacionados con los riesgos y la esencia de las actividades en el campo de la prevención y mitigación (incluyendo la reconstrucción), es una invitación a conservar la parcialidad en los enfoques y esquemas prioritarios. Esto no es meramente un problema semántico. Desde el punto de vista del público en general y de muchos de los actores institucionales claves para la gestión de riesgos (las esferas relacionadas con el desarrollo sectorial, urbano y regional, y con la Gestión Ambiental), la forma en que el problema es presentado y la nomenclatura usada (Emergencias, Desastres, Contingencias, Defensa Civil, Protección Civil, etc.), combinadas con las concepciones que ellos mismos manejan de los desastres (fiscalistas, actos de Dios, impredecibles e inevitables, etc.), ha servido para marginarlos del problema y considerarlo propio de los organismos o instancias entrenadas y capacitadas para la respuesta.

Los investigadores y, en general, los que proponen un cambio de énfasis, tienen una parte de la culpa. Los mensajes, los argumentos, las evidencias presentadas, los conceptos que se manejan no han sido dirigidos, o lo han sido inapropiadamente, a los actores que pueden incidir en cambiar las cosas, los enfoques y los énfasis. Nuestros mensajes han sido propuestos a foros compuestos por los "convertidos", los "sordos" o actores que tienen interés en mantener el statu quo o que no tienen poder para instrumentar cambios.

3. En la medida en que se logre avanzar con la idea de que los grandes desastres no son la totalidad del problema, y que los múltiples pequeños y medianos eventos que ocurren son un componente importante del "proceso de desastre" y una clave para avanzar en el campo de la prevención, mitigación y respuesta, ayudaremos a



desmitificar la idea de los desastres como algo inmanejable y para los cuales la respuesta y la preparación son las únicas vías de "solución" posibles.

Es interesante anotar aquí una contradicción en la estructura y los objetivos de las organizaciones nacionales o estatales de gestión, hoy en día. A pesar de sus pretensiones y objetivos implícitos o explícitos, es probable que ninguna esté en posición de enfrentar la respuesta a un desastre de magnitud en el territorio nacional. Además, la principal experiencia que tienen es en atender pequeños o medianos eventos. Pero son sobredimensionadas o mal estructuradas (centralismo, baja participación local o regional, etc.) para atender estos eventos, en muchos casos; y subdimensionadas para ocuparse de los de gran envergadura. Britton (1986 y 1989) ha observado con anterioridad que esta situación existe también en las organizaciones de los países desarrollados. La actuación de la Administración Federal para la Gestión de Emergencias (FEMA), en los EEUU, con motivo de Andrew, es una reciente comprobación de esta afirmación.

Invertir la ecuación, haciendo los pequeños y medianos eventos (probables o reales) el punto de partida para la estructuración de la gestión del riesgo y el manejo de desastres traería, a nuestro modo de ver, enormes beneficios. Resaltaría e incentivaría la importancia de la descentralización y la participación local, ayudando a cambiar la actitud prevaleciente de que es un órgano central y centralizado de gobierno el que tiene la responsabilidad de actuar y enfrentar el problema de riesgo y de desastre. O sea, establecería las bases para la construcción de una práctica de gestión "de abajo hacia arriba", consecuente con la distribución territorial del riesgo y de los desastres y los niveles en que la problemática debe ser atendida prioritariamente; y, por otra parte, pondría el problema de los desastres en el plazo de lo "manejable" y serviría para resaltar la problemática de la vulnerabilidad, la participación social en la construcción del riesgo y las opciones y oportunidades para la prevención y la mitigación, dentro de la preocupación por el desarrollo sostenible.

4. En vista de la probable duplicación de las inversiones en nuevas infraestructuras sociales y económicas, durante las próximas tres o cuatro décadas, creemos que los análisis, argumentos y promoción a favor de la prevención y la mitigación deben enfatizar el futuro, en relación a los nuevos desarrollos sectoriales y regionales.

Seguir aumentando vulnerabilidades y riesgos al mismo ritmo que en el pasado sería inconsecuente con los postulados del desarrollo sostenible. Sin embargo, en cuanto a la opción de introducir nuevas prácticas y políticas, éste no es el único ni tal vez el más válido argumento desde la perspectiva de la persuasión o convencimiento político de la necesidad de cambio.

Se debe reconocer que, para los que toman decisiones, una parte sustancial del argumento a favor de la prevención y la mitigación les ha sido formulada en términos de la reducción de la vulnerabilidad acumulada históricamente; los argumentos vertidos en materia de costos y beneficios económicos de estas actividades también tienen como punto de referencia los "costos" de los desastres sucedidos y su impacto sobre el crecimiento nacional en el futuro inmediato. Pocos estudios han ofrecido una visión, proyección o escenario hacia el futuro, considerando el costo económico real que

implicaría introducir "correctivos" contra el riesgo, en contraposición a los costos futuros que acarrearían nuevos y más numerosos desastres, de magnitudes crecientes debido a la densificación de la población y las inversiones en zonas de potencial riesgo.

Está claro que la reducción de la vulnerabilidad histórica no resulta ni política ni económicamente atractiva para la mayoría de los gobiernos de turno. El costo de oportunidad de las inversiones requeridas no resulta atractivo al compararse con inversiones en nuevas infraestructuras. Las evidencias en cuanto a esquemas de prevención y mitigación introducidos a lo largo de las últimas décadas tienden a mostrar que se dan principalmente en tres contextos: a) para proteger inversiones estratégicas (infraestructurales y productivas) del sector gubernamental o privado, lo cual incluye la suscripción de pólizas de seguros, pero, sobre todo, grandes inversiones en obras estructurales y de ingeniería; b) en las postrimerías de un desastre, donde, bajo la presión "pública" y, a la vez, en el contexto de eventos muy visibles, los gobiernos trasladan pobladores o comunidades, construyen diques de protección o paredes de retracción, etc.; y, c) en el caso de los esfuerzos de algunas agencias internacionales y ONG, las cuales han promovido diversos esquemas locales, participativos y de bajo costo (ver Maskrey, 1988). Sin embargo, todos estos esquemas no tocan ni una mínima parte de la vulnerabilidad acumulada ni obedecen, en la mayoría de los casos, a una política concertada, comprensiva y coherente en la materia. Debemos ser realistas y reconocer que esta situación no va a cambiar radicalmente. Ni en los EEUU, donde se dispone de mucho mayores recursos económicos y posibilidades, ha sido posible avanzar en gran medida en el área de la prevención y la mitigación "histórica".

Con relación al futuro, el cuadro económico y político cambia radicalmente. Más allá de las coincidencias o interrelaciones que existen entre la prevención y mitigación de riesgos y las metas de lo sostenible, las cuales ubican esta problemática dentro del campo del desarrollo, y, en consecuencia, de forma conveniente en lo que se refiere a lo político, el costo económico de la prevención y la mitigación respecto a nuevos desarrollos e inversiones es mínimo, sea en cuanto a la seguridad de estructuras (ingeniería) o a los campos no estructurales -legislación, planificación del uso del suelo, estructuras productivas, etc.-. Con decir esto, sin embargo, no subestimamos las dificultades que aparecerán al implementar políticas basadas en el análisis de riesgos, las cuales requerirán de una fuerte voluntad política, una eficiente y honesta administración y un amplio consenso y participación por parte de los sectores privados y populares o comunitarios. Desde cualquier perspectiva, la tendencia a una descentralización territorial del crecimiento económico, urbano y poblacional podría facilitar el proceso, exigiendo a la vez una profunda descentralización regional y local en las políticas y en su implementación. Sobre esto volveremos más adelante.

5. Con referencia a la vulnerabilidad histórica acumulada, los argumentos anteriores no significan que haya que quedarse con los brazos cruzados, inoperantes, pensando solamente en el futuro. La opción de lograr un modelo de desarrollo sostenible no descansa solamente en la orientación que se da a las formas productivas e infraestructurales nuevas. Las estructuras e infraestructuras, las prácticas económicas y sociales actuales son parte del futuro e inevitablemente ofrecerán oportunidades y limitaciones para alcanzar lo sostenible. Sin embargo, es imposible remediar todo esto, exigiendo que la prevención y la mitigación de lo existente sean producto de un

profundo y sustancial orden de prioridades en el uso de los escasos recursos económicos y humanos, fundamentado en argumentos sociales y económicos que pueden influir a nivel político, entre los tomadores de decisión gubernamentales influyentes y entre los "privados", a nivel de empresas, comunidades o familias. Queda claro que las lógicas y las razones que dan forma a las acciones e inversiones de los sectores público, privado-empresarial, comunitario y familiar difieren sustancialmente. Algo sabemos sobre éstas, pero es insuficiente y muy incompleto, y ofrecen un reto para el investigador interesado en encontrar la forma de entrar y de modificar las mentalidades y decisiones de los protagonistas de los distintos procesos sociales y políticos.

Desde nuestra perspectiva, habría que trabajar y reforzar cuatro líneas de acción en lo que se refiere a la mitigación "histórica", propiamente dicha; líneas ya trazadas y con un grado de avance logrado. 1) En el área de las infraestructuras social y económicamente estratégicas de dominio público, especialmente aquellas con una vida útil de mediano plazo, calculado no solamente en los términos tradicionales de "depreciación de bienes", sino también tomando en cuenta la capacidad económica real de los países de reemplazar infraestructuras que están cerca de agotar su vida útil, medida en términos de depreciación y tecnología. Esto incluye aquellas infraestructuras que han sido el legítimo blanco de las preocupaciones de organismos como la OEA (energía, transportes, escuelas) y la OPS (instalaciones de salud).

2) En el sector privado, donde se anticipa que una combinación de "incentivos" derivados de las políticas de las compañías de seguros, particularmente en cuanto a la forma en que incluyen el concepto de vulnerabilidad en sus cálculos de primas, y de argumentos económicos sobre el valor de la protección de sus instalaciones, podría cosechar logros.

3) En el nivel comunitario, con la participación de gobiernos locales, ONG, etc., y donde la clave estará en la capacidad de promover esquemas participativos, que ligan la prevención y la mitigación a las actividades cotidianas del desarrollo comunitario y familiar, y que sean accesibles y aceptables cultural, social y económicamente (ver ensayos en Lavell, 1994; Maskrey, 1989).

4) En el área de traslados y reubicaciones de pobladores en casos de muy alto riesgo. Hasta el momento, en casi todas las ocasiones, las "soluciones" mitigadoras han sido reactivos que se han realizado en las postrimerías de un desastre. O sea, después de que una zona o comunidad ha sido afectada, particularmente por inundaciones o deslizamientos, se ha procedido a reubicar pobladores "sobrevivientes". En gran número de casos, dada la evidencia científico-técnica y la experiencia disponible, los eventos podrían haber sido anticipados. Además, las poblaciones afectadas y sujetas a reubicación ya habían sufrido anteriores eventos similares, tal vez de menor magnitud, que ofrecían indicios de la probabilidad de un evento de magnitud en el futuro.

Es importante aclarar que no estamos pensando en la reubicación masiva como una solución viable, particularmente con referencia a la amenaza sísmica, volcánica o por huracanes, sino, más bien, en relación a inundaciones y deslizamientos de muy alta probabilidad y que, por lo general, afectan a un limitado número de viviendas y

pobladores, o sea, aquellos eventos que propagan pequeños desastres, que son los más numerosos y pueden ser resueltos en términos de la disponibilidad económica de los gobiernos nacionales o locales.

Más allá de la promoción de la mitigación 'posible', es en el área de la prevención (la gestión de amenazas) que consideramos necesario y factible avanzar de forma más acelerada y comprensiva, tanto en lo que se refiere a la recomposición de problemas existentes, producto del pasado, como en una perspectiva hacia el futuro. Nos referimos a la problemática del acelerado crecimiento en el número de amenazas, cuyos orígenes se encuentran en prácticas sociales inadecuadas (amenazas siconaturales, antrópicas, contaminantes y antrópico-tecnológicas), las cuales, una por una, no tienen el peso o intensidad de los magnum eventos naturales, pero constituyen una proporción significativa de los eventos que afectan de forma cotidiana a la población.

Estos, dados sus orígenes en la actividad humana, son reversibles, sin implicar grandes costos económicos para la sociedad y con claros beneficios en productividad y opciones productivas. La gran mayoría de las medidas que es necesario tomar forman parte de las prácticas de la Gestión Ambiental y, en consecuencia, constituyen elementos esenciales en la fórmula del desarrollo sostenible (reforestación, estabilización de pendientes, prevención de la erosión, reducción en el uso irracional del agua, controles sobre emisiones de contaminantes y sustancias tóxicas, conflagraciones, manejo de residuos sólidos y líquidos; mantenimiento y ampliación de infraestructuras de drenaje pluviales, etc.).

6. Los niveles de vulnerabilidad y propensión a los desastres y la imposibilidad de reducirlos significativamente durante el corto y mediano plazo, hace inevitable la necesidad de promover importantes mejoras en los sistemas de respuesta y en los preparativos para desastres. El problema del crecimiento en los factores de riesgo presentes y la dinámica territorial demográfica y económica exigirán esfuerzos basados en un fortalecimiento de la descentralización regional y local y en la participación ciudadana.

La reconstrucción, de acuerdo a modalidades preventivas, necesitará mejoras en los esquemas implementados. Sin lugar a dudas, frente a un previsible lento avance en la reducción de la vulnerabilidad histórica, la reconstrucción asumirá una importancia destacada en la instrumentación de opciones de desarrollo que disminuyan la vulnerabilidad futura.

7. Como se ha insinuado antes, la promoción de un cambio paradigmático y en la práctica de la gestión requerirá de nuevos soportes sociales y del compromiso de nuevos actores al interior de los países. A la vez, se puede sugerir la necesidad de un cambio fundamental de "posición" en cuanto a dos tipos de actores particulares con injerencia en las formas y contenidos de la gestión: las Agencias Internacionales o Gubernamentales "humanitarias" y las FFAA de aquellos países de la región en que dominan las estructuras de gestión.

Con referencia a las FFAA, es claro que la transición a un modelo de gestión integral, con énfasis en la prevención y la mitigación, no es posible si éstas mantienen su

posición dominante como coordinador, actor e impulsor de políticas y estructuras. Su papel, también con respecto a la respuesta, debe definirse como un elemento de apoyo importante por su control sobre recursos humanos y materiales y su manejo de la logística y la estrategia, pero subordinado al poder civil dentro de un sistema integrado de gestión.

La tendencia experimentada a favor de la democratización, el fortalecimiento de la sociedad civil y la "desmilitarización", podría facilitar esta transición. Sin embargo, también es posible que la reducción en la injerencia de lo militar en la sociedad y de su papel "tradicional" en el control interno y en la protección de fronteras tenga efectos contrarios. La gestión de los desastres podría persistir como "coto de caza" de las FFAA, precisamente por la necesidad de que las instituciones castrenses busquen legitimarse socialmente, empleándose en actividades sociales o humanitarias.

Por el lado de las Agencias Internacionales más comprometidas con la problemática de los "desastres", la enorme desproporción que existe, en general, entre los recursos dedicados a la respuesta y aquellos dedicados a la prevención y la mitigación, tendría que modificarse dramáticamente. Hoy en día, más del 95% de los recursos canalizados internacionalmente para actividades que no son de reconstrucción, se dedican a enfrentar los problemas de la respuesta en casos de "Emergencia". Esto parece muy contradictorio al considerar que las mismas agencias se identifican con los objetivos del DIRDN, o sea, con la meta de la "reducción" de los desastres. La razón de ser de esto reside claramente en dos situaciones. La primera es el imperativo político y humanitario inmediato de la ayuda internacional, a diferencia del período de recompensa, a veces largo, al considerar la promoción de la prevención y la mitigación.

La segunda es el hecho de que las llamadas "Emergencias Complejas", relacionadas con las guerras civiles, movimientos masivos de población, etc., en África, la vieja URSS, el Medio Oriente y Sur de Asia en particular, durante los últimos 10 años, se han metido en el mismo paquete con los desastres "naturales", por motivos presupuestarios. Debido a las enormes necesidades de ayuda humanitaria para enfrentar las secuelas de sufrimiento asociado con las Emergencias colectivas, salen "perjudicadas" las inversiones en la prevención y mitigación de los desastres "naturales" (o antrópico-tecnológicos, etc.). Incluso dentro de los rubros presupuestarios dedicados a las actividades que no sean de respuesta, todavía una porción importante se dedica a las que tienen que ver con el monitoreo de las amenazas, los SIG, los mapas de amenazas, la capacitación comunitaria, principalmente en el área de los preparativos, y las soluciones tecnológicas de alto costo; o sea, a las que proveen insumos para la prevención y la mitigación o que respaldan las soluciones estructurales. La decisión de meter todo tipo de 'desastre' en el mismo paquete presupuestario está regida por la dominación del concepto de "ayuda humanitaria" y su obvia relación con la "respuesta humanitaria".

En este sentido, la lógica de gran número de Agencias no difiere en gran parte de la lógica de instituciones nacionales dedicadas a la problemática. Aun cuando existen claros argumentos a favor de una visión unificada o genérica de los desastres, desde la perspectiva de las tareas de respuesta y rehabilitación, creemos que esto no es así exactamente al considerar la prevención y la mitigación. El hecho de que en ambos

casos estas actividades deben derivarse de una visión guiada por el "desarrollo" e integrarse a ella, hace que opinemos que existen numerosas especificidades que no permiten que se ubiquen temáticamente como componentes de la misma problemática. Seguir con similar "política" es condenar la prevención y mitigación de desastres "naturales" (o antrópicos, tecnológicos, etc.) al semiolvido, en las circunstancias actuales, y hacer a las Agencias cómplices de reforzar las tendencias todavía dominantes y casi excluyentes a favor de las actividades de respuesta y rehabilitación.

Debemos considerar que al argumentar que las Agencias definidas en términos de la Ayuda Humanitaria deben cambiar, tal vez cometemos un error. Igual que en el caso de las estructuras nacionales creadas principalmente para la respuesta, y que se encuentran muy limitadas para enfrentar las tareas que implican la prevención y la mitigación, tal vez la única opción real es la construcción de otra institucionalidad, con la participación de actores relevantes para el estímulo de estas actividades, en lugar de buscar sumar sincréticamente estas actividades a instituciones creadas con otra lógica (social o política). En lo que se refiere a las Agencias Internacionales o Bilaterales, esto significaría hacerlas interlocutoras de aquellas encargadas de la promoción del desarrollo, las cuales, hasta el momento, responden en general a los desastres en el momento de la reconstrucción (Banco Mundial, BID, PNLJD, Habitat, etc.). Esto significaría, sin embargo, la necesidad de "convencer" también a las agencias u organismos 'madres' de aquellas encargadas de la "ayuda humanitaria" de que el problema de los desastres no se agota con la gestión de la respuesta, y que la prevención y la mitigación siguen otras lógicas que se derivan de otras prácticas ligadas a las políticas del desarrollo. Al decir esto, se acepta que las tareas a emprender a nivel internacional no difieren sustancialmente de las necesarias a nivel nacional, en lo que respecta a cambios de concepción y de prácticas.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBALA BERTRAND, J.M. (1993) *Political Economy of Large Natural Disasters*. Oxford, Clarendon University Press, 256 pp.

ANDERSON, M. y WOODROW, P. (1989). *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, Co., Westview Press.

BRITTON, N. (1986). "Developing an Understanding of Disaster". En: *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, 22 (2):254-271.

BRITTON, N. (1989). *Anticipating, the Unexpected: Is the Bureaucracy able to come to the party*. Working Paper 3. The University of Sidney, Disaster Management Studies Centre, New South Wales, Australia.

BUCKLE, P. (1990). "Prospects for Public Sector Disaster Management in the 1990s: An Indication of Current Issues with Particular Reference to Victoria, Australia". En: *International Journal of Moss Emergencies and Disasters*, Vol 8, N°3, november: 301-324.

CARDONA, O.D. (1993). "Manejo Ambiental y Prevención de Desastres: Dos Temas Asociados". En: Maskrey, A. (comp). *Los Desastres no son naturales*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.

CUNY, F. (1983). *Disasters and Development*. Oxford, Oxford University Press.

FERNÁNDEZ, M.A. (comp.) (1996). *Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres*. Lima, La Red.

HEWITT, K. (1983). "The Idea of Calamity in a Technocratic Age". En: Hewitt, K. (ed) *interpretations of Calamity*. London, Allen and Unwin.

HEWITT, K. (1996). "Daños ocultos y Riesgos Encubiertos: Haciendo visible el Espacio Social de los Desastres". En: Mansilla, E., op.cit.

LAVELL, A. (1993). "Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: Un Encuentro Inconcluso". En: Maskrey, A. *Los Desastres no son Naturales*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.

LAVELL, A. (1994). "Prevention and Mitigation of Disasters in Central America: Social and Political Vulnerability to Disasters at a Local Level". En: Varley, A. (ed) *Disasters, Development and Environment*. London, Belhaven Press.

LAVELL, A. (1996). "Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano; Problemas y Conceptos; hacia la definición de una Agenda de Investigación". En: Fernández, M.A., op. cit.

MANSILLA, E. (edit.) (1996). *Desastres: Modelo para Armar*. Lima, La Red.

MASKREY, A. (1988). *Manejo Popular de los Desastres*. Lima, ITDG.

MASKREY, A. (1994). "Comunidad y Desastres en América Latina: Estrategias de Intervención". En: Lavell, A. (comp.) *Viviendo en Riesgo*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.

MASKREY, A. (comp.) (1996). *Terremotos en el Trópico Húmedo. La gestión de los desastres del Alto Mayo, Perú (1990 y 1991), Limón, Costa Rica (1991) y Atrato Medio, Colombia (1992)*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.

MITCHELL, J. (1996) "Negociando los contextos de la Prevención de Desastres". En: Mansilla, E. (ed.), op.cit.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1994). *Hacia un mundo más seguro frente a los desastres naturales*. Washington, OPS.

PLAZA NIETO, G. y ZEVALLOS, O. (1994). "La Josefina: Lecciones aprendidas en Ecuador". En : *Desastres y Sociedad*, Año 2, N°3, agosto-diciembre: 43-58.

ROGGE, J. y LAVELL, A. (1995). *The Disaster Management Training Programme (DMTP); An Evaluation*. New York and Geneva, UNDP-DHA (mimeo).

STALLINGS, R. (1995). "Construyendo el Riesgo". En: *Desastres y Sociedad*, Año 3, N°4, enero-junio: 11-18.