

Primera Parte

PRINCIPALES PROBLEMAS ORGANIZATIVOS Y DE INTERPRETACION SOBRE LOS DESASTRES EN LA ACTUALIDAD

Aparentemente durante las últimas décadas el número de desastres, así como el impacto que los fenómenos de origen natural y humano tienen sobre la población aumentan año con año. Por ello, recientemente un gran número de organismos nacionales e internacionales, gubernamentales y no-gubernamentales, regionales y locales han mostrado una mayor preocupación por reducir sus efectos. Prueba de esto es la declaración por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la década de los noventa como el Decenio Internacional Para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), donde se han establecido una serie de compromisos entre los países y los organismos internacionales para enfrentar el problema de los desastres, a través de la implementación de diversos programas y a través de la creación de nuevas formas de organización –principalmente institucional– tales como los Sistemas Nacionales de Prevención y Atención de Desastres, de Defensa Civil o de Protección Civil como se han denominado en varios países de América Latina. Sin embargo, tanto la implementación de programas como estas nuevas formas de organización institucional que intentan reducir o evitar los desastres, no han tenido el éxito esperado principalmente por dos razones: las características propias de los Sistemas y Programas, y la forma en que los responsables de aplicarlos ven o ¿imaginan? el problema de los desastres.

Características generales de los Sistemas y Programas de mitigación y manejo de desastres

Dentro de los principales aspectos que caracterizan a los sistemas institucionales y programas orientados hacia la mitigación y el manejo de desastres que existen actualmente, y los cuales podrían considerarse como parte importante del fracaso en su implementación, son los siguientes:

Primero. Aún a pesar de que a nivel mundial se ha reconocido que es muy importante atender el problema de los desastres, en los distintos países este tema sigue siendo de muy baja prioridad para los políticos y tomadores de decisiones a todos los niveles de gobierno, y aún para la misma población que frecuentemente sufre sus efectos.

Segundo. Tanto los programas como las actividades desarrolladas por los Sistemas tienen un carácter básicamente asistencial; es decir, se ocupan principalmente de la atención o preparativos para emergencias, sin atender o actuar sobre las verdaderas causas que originan los desastres.

Tercero. Ambos han sido concebidos pensando en la atención de los “grandes” desastres y poco o nada hacen con respecto a los medianos y pequeños que acontecen día con día en un gran número de regiones y los cuales pueden llegar a convertirse en situaciones sumamente graves cuando no se les pone la atención que ameritan.

Cuarto. Las organizaciones institucionales –o Sistemas– así como los programas, usualmente actúan como agentes externos al nivel local, teniendo poca o nula capacidad para actuar en ese ámbito. Están diseñados para actuar en las ciudades capitales o en regiones económica y políticamente más fuertes y articuladas; es decir, en los centros urbanos con mayor nivel de desarrollo –y aún en ellos lo hacen con muy poca eficiencia–, y dejan prácticamente olvidadas las zonas más vulnerables y débiles, siendo éstas las que con frecuencia se ven mayormente afectadas por la ocurrencia de desastres. Irónicamente, esta es una de las principales características por las cuales los Sistemas y Programas no han funcionado, ya que se dedican a atender a las regiones menos vulnerables en términos de su incapacidad para resistir el impacto de los desastres y para recuperarse de ellos.

Cabe mencionar que en algunas ocasiones los programas han servido para mantener las condiciones de vulnerabilidad que existían antes de un desastre e incluso para hacer más vulnerable a la población. Además, los programas generalmente se concentran socialmente en sectores económicamente solventes de la población y territorialmente en zonas urbanas, marginando a las zonas rurales y a sectores productivos no estratégicos. Ejemplo de estas situaciones son los terremotos ocurridos en el Alto Mayo, Perú en 1990 y en Limón, Costa Rica en 1991. En el Alto Mayo se requirió de un segundo terremoto un año después para

que se iniciaran acciones de reconstrucción como tales, que se centraban básicamente en la reparación de la infraestructura de agua y desagüe y un programa de viviendas para las familias con mayor capacidad económica. En Limón, los esfuerzos estatales se concentraron particularmente en la rehabilitación de la infraestructura necesaria para las operaciones bananeras y la economía de punta y en las funciones de tránsito portuario de la zona, mientras que los sectores pobres, en ambos casos, permanecieron prácticamente marginados de los programas de reconstrucción implementados por el Estado.

Quinto. Los programas de mitigación y manejo de desastres se fundamentan normalmente en la representación política formal. El mundo de las leyes y decretos de los organismos oficiales no conduce a la incorporación de expresiones organizativas de la sociedad civil. En general, no existe un marco institucional operativo y ni siquiera simplemente enunciativo que permita integrar al conjunto de los actores sociales tanto “formales” como “informales”. Cuando ocurre un desastre, esto normalmente da como resultado un caos institucional, tal como sucedió no sólo en los desastres ocurridos en el Alto Mayo y Limón sino en muchos otros casos de desastres.

Las contradicciones y falta de claridad de funciones al interior del Estado; la falta de presencia estatal real en regiones y zonas donde ocurren los desastres; la debilidad de los gobiernos locales; el no-reconocimiento de las organizaciones poblacionales y la ausencia de un marco que considere los aportes de actores sociales como los organismos no-gubernamentales (ONGs) y las iglesias, conduce a situaciones institucionales desintegradas en las cuales las acciones de todos pierden eficiencia y efectividad y se desperdician los escasos recursos disponibles.

Por no existir canales a través de los cuales las necesidades y prioridades de la población vulnerable puedan traducirse en acciones y medidas apropiadas de los diferentes organismos externos a la región, se multiplican los casos en los cuales se ofrece ayuda que no requiere la población; los programas son difíciles de aplicar por su alto costo económico y no se logra cumplir nunca con las metas trazadas.

Si bien existen una gran cantidad de planes (sean de emergencia, de reconstrucción o de prevención pre-desastre), éstos raras veces han podido convertirse en procesos de planificación propiamente dichos. La planificación implica,

por definición, un proceso de toma de decisiones. En cuanto a la prevención y mitigación de desastres, son decisiones referentes a las formas de construcción o conformación de los asentamientos humanos y a la asignación de recursos económicos. En regiones pequeñas, la mayoría de las decisiones acerca de estos temas han sido tomadas por la población y sus organizaciones y el Estado no ha logrado que estos actores de la sociedad civil se vinculen o se integren al proceso de planificación; por ello, ha surgido entre ambos una especie de divorcio donde cada uno ha tomado un camino diferente.

Sexto. La idea sobre la cual se fundamentan las acciones tanto de los programas como de los mismos Sistemas poco o nada tiene que ver con las causas reales que originan los desastres, reflejándose esto en acciones que se alejan mucho de la forma para mitigar sus efectos o de la creación de mecanismos adecuados para atenderlos. En algunos casos esto es producto del desconocimiento que aún se tiene sobre los desastres y los factores que contribuyen a su ocurrencia, pero en la mayoría de los Sistemas y programas existentes, esto se debe fundamentalmente a que prevenir o mitigar el impacto de los desastres, significaría para los gobiernos poner en cuestionamiento las condiciones institucionales, sociales, técnicas y económicas que existen en sus países e implicaría tomar decisiones que en muchos sentidos pueden llegar a tener un elevado costo político. Esta también es una de las causas por las cuales estas formas de organización institucional se han convertido en organizaciones “asistencialistas”. Se tiene la idea, muchas veces equivocada, de que es más “barato” política y económicamente atender los desastres que tomar decisiones para eliminar o reducir su impacto.

Séptimo. Las medidas y acciones que se pretenden implementar usualmente han sido diseñadas o elaboradas al margen de las necesidades reales de las poblaciones que sufren desastres y sin considerar que cada ciudad, región o comunidad vulnerable tiene características particulares que hacen que los desastres que en ellas ocurren tengan efectos distintos y que, por lo tanto, requieren formas para reducir el impacto también diferentes; en general, no se trata de medidas “flexibles” que puedan ajustarse a las condiciones de cada región, sino que muy comúnmente se aplican de manera rígida como si los efectos de los desastres y las poblaciones que los sufren fueran todas iguales.

Los “imaginarios” de los desastres

El imaginario formal

El segundo aspecto por el cual no existen en la actualidad organizaciones institucionales ni planes eficientes de mitigación y manejo de desastres, tiene que ver con la forma en que los responsables de implementar las acciones de mitigación conciben, ven o “imaginan” a los desastres y sus posibles soluciones.

Estrechamente relacionado con los problemas arriba mencionados, se ha podido comprobar mediante diversas investigaciones que existe en los programas de mitigación y manejo de desastres un divorcio o separación entre el imaginario (idea o visión) formal de la vulnerabilidad y de los desastres que en general manejan los diferentes agentes u organismos que implementan los programas, y los diversos imaginarios que maneja la población. Este problema tiene varias manifestaciones.

Los organismos oficiales, la cooperación internacional y la mayoría de las ONGs que intervienen en la mitigación y el manejo de los desastres normalmente están ubicados, en términos sociales y culturales, lejos del escenario de los desastres; es decir, lejos del lugar donde ocurren. Frente a procesos de cambio –social, económico y político– muy acelerados, esto implica necesariamente un enorme desconocimiento de las características particulares de cada realidad donde sucede el desastre. En el mejor de los casos, los esfuerzos de mitigación y manejo tratan a las distintas vulnerabilidades de las comunidades o regiones como si fueran homogéneas o iguales, tomando como base las interpretaciones de los organismos externos a ellas que generalmente ya han sido rebasadas por la realidad existente. En los casos de los desastres del Alto Mayo y Limón se pudo comprobar que el fracaso en la implementación de los programas de mitigación y manejo se dio en gran medida por la insistencia de aplicar medidas y soluciones iguales a realidades muy diversas y con necesidades bastante variadas.

Es por esto que a pesar de contar con alguna información básica sobre las características geográficas, urbanas y sociales de las poblaciones vulnerables, es difícil que los programas de mitigación y manejo puedan considerar e incluir las percepciones, concepción o idea que la población

tiene acerca de los desastres y toda la complejidad de factores que intervienen en sus estrategias y decisiones. Una reubicación, por ejemplo, puede parecer objetivamente deseable desde el punto de vista del imaginario formal (es decir la idea que tienen sobre el problema quienes no pertenecen a la región o aquellos que se encargan del diseño y aplicación de los programas de mitigación y manejo), en la medida en que esta reubicación reduce el riesgo de una población frente a una posible inundación, deslizamiento, etc., pero puede parecer totalmente indeseable desde el imaginario real de la población (o sea la forma en que la población afectada ve el problema), por el hecho de que esto pueda significar alejarse de sus zonas de servicios y actividades económicas. Asimismo, la construcción de casas sismorresistentes, con una determinada tecnología también puede justificarse plenamente por razones técnicas en el imaginario formal, pero puede ser rechazado desde el imaginario real por no estar de acuerdo con las ambiciones culturales de la población. Una investigación sobre el impacto de programas de reconstrucción de vivienda después de grandes desastres en el Perú demostró, por ejemplo, que en muy pocos casos se había logrado que la tecnología propuesta por los agentes externos fuera aceptada por la población.

La filosofía y estructura organizativa de muchos de los organismos que intervienen en la mitigación y el manejo toman como base este imaginario formal de los desastres. En el imaginario formal, el manejo de los desastres se vuelve sinónimo de emergencia y emergencia a su vez se vuelve sinónimo de ayuda alimentaria, de equipos de rescate, de apoyo internacional y de otros elementos con características de respuesta a catástrofe. Por eso hay incluso un peso exagerado de las acciones de respuesta a emergencia dentro del conjunto de acciones de mitigación y manejo de desastres que se realizan.

Otras características del imaginario formal es la división, también formal, del desastre en fases: Emergencia, Rehabilitación, Reconstrucción. Sin embargo, esta división no corresponde a la realidad de los desastres. En vez de etapas claras y definidas de Emergencia y Reconstrucción se aprecia más bien una suplantación de acciones de Emergencia con acciones de Reconstrucción de diferentes grupos en diferentes lugares. En cierta forma cada familia y comunidad vive su propio desastre variando enormemente de zona a zona y de grupo social a grupo social. Además, en países, regiones y comunidades con altos niveles de

marginación donde pareciera que la emergencia es permanente, es sumamente difícil llegar a diferenciar entre la emergencia “normal” y la emergencia “temporal” producida por una amenaza. Sobre este problema un investigador colombiano se cuestionaba en alguna de sus investigaciones y se preguntaba ¿cómo diferenciar a los damnificados por un desastre de los damnificados de la vida?. Esta pregunta, lejos de ser un simple problema de apreciación, es una cuestión real que no han podido responder quienes diseñan y aplican los programas de mitigación y manejo de desastres. Las invasiones de tierra a los pocos días del desastre en Moyabamba por los damnificados “de la vida” o las casas de Limón destruidas por sus dueños para poder acceder a los programas de reconstrucción, son ejemplos claros de un problema bastante serio que no ha sido considerado en la visión de los desastres que manejan los organismos responsables de la mitigación y el manejo.

Por último, los medios masivos de comunicación (televisión, periódicos, radio, etc.) también contribuyen en forma decisiva a que el imaginario formal termine imponiéndose por encima de la visión que la propia población tiene acerca de los desastres y de sus necesidades e influyen en las decisiones de respuesta inmediata de la cooperación internacional al generar imágenes exageradas y sensacionalistas.

La lucha entre el imaginario formal y los imaginarios reales

La gran distancia que existe entre la visión o idea “formal” que manejan los organismos externos a las regiones donde ocurren los desastres y las numerosas visiones, ideas o formas en que las poblaciones vulnerables imaginan o interpretan sus propios desastres, produce un conjunto de pequeños éxitos y fracasos rotundos y un gran número de resultados inesperados que causan desconcierto a los responsables de los programas de mitigación y manejo de desastres.

Para el agente externo la mitigación y el manejo de los desastres y el imaginario formal en que están basados se resumen en el “cómo hacer”. Este “cómo hacer” se justifica ante los ojos del técnico por su mayor eficacia frente a la vulnerabilidad de la población. La mitigación desde el imaginario formal aparece entonces como un objeto que está dentro de una caja cuidadosamente cerrada y, por lo tanto, se encuentra completamente ajena a las relaciones entre los seres humanos, los grupos sociales y

las instancias de poder económico y político, e indiferente a la cultura y los valores de la población. Concebido de esta manera, la mitigación y el manejo, entonces, se justifican únicamente por razones instrumentales donde la utilización de la técnica es la única alternativa y, a su vez, la eficiencia técnica tiende a subordinar, ignorar o dejar de lado cualquier otro aspecto.

La realidad, sin embargo, no es tan simple. Como bien se sabe, no hay un solo imaginario de la vulnerabilidad y, por lo tanto, no hay un solo criterio de eficiencia. Para la población, el “cómo hacer” está cargado de significados e interpretaciones que el agente externo considera como extra-tecnológicas o fuera del alcance de la tecnología. La vulnerabilidad de la población, así como su idea acerca de la mitigación y manejo de desastres, se encuentra en un universo más amplio caracterizado por su propia percepción, imagen y organización del tiempo y del espacio que habita, dentro de un proceso real vivido por ella.

En este sentido, existe un grupo de variables o aspectos de crucial importancia en la construcción del imaginario que la población tiene sobre su vulnerabilidad a desastres y que, por lo tanto, se relacionan e influyen sobre sus mecanismos o formas de respuesta. Estos se refieren a la forma en que perciben y ven las amenazas y los riesgos asociados a ellas.

En primer lugar, es evidente que la importancia que una población asigna al riesgo de sufrir un desastre depende—de una u otra forma— del tipo, frecuencia y magnitud de las amenazas que enfrenta. Es muy probable que una comunidad asigne más importancia en su imaginario a inundaciones anuales que a una erupción volcánica que ocurre cada cinco siglos. Sin embargo, un desastre histórico de gran magnitud puede asumir mayor importancia simbólica para la comunidad que una serie de desastres menores que más bien pueden integrarse como irremediables a la vida cotidiana.

Otra variable también importante es el peso que asigna la población a riesgos de distinta índole en diferentes esferas: agricultura, empleo, vivienda, medio ambiente, etc. La importancia que la población le da a los riesgos relacionados con determinadas amenazas dependerá de la variedad y el peso de todos los otros riesgos que sean enfrentados. En otro aspecto, será necesario conocer la estructura ideológica y cultural de la población, ya que a

través de ella pone en orden de importancia e interpreta esos riesgos. La existencia de estructuras mágicas y míticas, por ejemplo, influye en su interpretación de los desastres y en su forma de actuar en ellos.

La falta de éxito de los programas de prevención y manejo de desastres se debe entonces a que consideran como única verdad el imaginario formal que los sustenta y no reconocen la validez de los numerosos imaginarios reales que caracterizan a la población vulnerable. Para el agente externo el fracaso de sus programas se debe a elementos instrumentales: falta de capacitación, ausencia de interés sobre los programas, ineficiencia en la implementación, etc. En el campo de la población, en cambio, el fracaso se debe más a factores de poder económico o político, o a cuestiones de cultura y valores.