

Cuarta Parte

DESARROLLO DE CONCIENCIA Y MECANISMOS DE INTERVENCION

Una política completa de mitigación y manejo, además de considerar una planificación adecuada y la incorporación de estos factores en el conjunto de los programas de desarrollo, debe partir y tomar en cuenta una serie de elementos que le sirvan como herramientas para su ejecución.

Hemos insistido a lo largo del documento que la adecuada toma de decisiones y la participación de la población son fundamentales para garantizar el éxito de cualquier programa de mitigación de desastres; sin embargo, superar las viejas disputas entre gobierno y sociedad civil y buscar formas de organización conjunta y cooperada no es tarea fácil. Por ello, la instrumentación de políticas adecuadas relacionadas con los desastres debe comenzar desde abajo y plantearse la necesidad del trabajo conjunto que involucre a todos los sectores de la población; la concientización o toma de conciencia acerca del riesgo debe ser un proceso continuo y permanente entre todos los habitantes de una región; y los mecanismos de intervención deben ser lo más amplio posibles.

Estrategias de mitigación de desastres

Un punto fundamental para planear estrategias adecuadas de mitigación de desastres es entender que no puede haber un solo modelo de mitigación y manejo de desastres, sino muchos modelos adecuados para muchos contextos específicos, dado que cada comunidad, región o país tiene características específicas que lo diferencian de cualquier otro. Metodológicamente entonces, el primer paso para poder caracterizar a estos modelos es determinar las herramientas que permitan descifrar la especificidad de cada contexto. De ahí la necesidad de definir con mayor precisión las diferentes variables que en su conjunto conforman los riesgos y la vulnerabilidad, y a partir de los cuales se podrán establecer las bases más reales para la definición de estrategias adecuadas de mitigación y manejo.

Asimismo, el éxito de cualquier estrategia de mitigación y manejo depende de que sea apropiada a las condiciones reales y locales de vulnerabilidad. Sin embargo, tal como lo hemos enfatizado, estas condiciones son en sí mismas cada vez más inestables y provisionales. Esto significa que las medidas de mitigación y manejo de desastres que sean apropiadas en un momento dado tienen que ser constantemente cuestionadas, evaluadas y rediseñadas en nuevas combinaciones según los cambios en la vulnerabilidad, lo que a su vez significa reconocer como inevitable la provisionalidad tanto de los éxitos como de los fracasos logrados y enfatizar a la mitigación y el manejo de desastres como un proceso y no como un programa categórico que tenga principios y fines definidos.

Muy a menudo, las medidas de mitigación y manejo de desastres que la propia población introduce tienen lugar de manera defensiva ante presiones externas. Los casos que se presentan con más frecuencia son los de poblaciones muy vulnerables frente a un gran número y tipos de riesgos y que sufren constantemente todo tipo de agresiones físico-naturales o humanas ante las que se adaptan y reacomodan para poder sobrevivir. Estas formas o mecanismos de adaptación de “sobrevivencia” no son transferidos por canales formales y no son adoptados por la población en forma organizada. Se introducen y se asientan paulatinamente en las formas de vida cotidiana a través de decisiones individuales. Esto ocurre, por ejemplo, en las regiones que constantemente sufren problemas de inundaciones durante las épocas lluviosas. La escasez de recursos para realizar obras de mitigación contra este tipo de amenazas, o la frecuencia con la que se presentan estos fenómenos, hacen que la población prácticamente los vea como algo común a su forma de vida y desarrolla mecanismos de supervivencia o de protección de sus bienes como la construcción de tapancos en las viviendas para almacenar sus bienes materiales cuando el “agua sube” o marcar las paredes para ver que cuando el agua rebasa esas marcas saber que tiene que abandonar su vivienda y trasladarse a refugios temporales. Otro ejemplo sería en aquellos desastres cuya gestación requiere un periodo de tiempo más largo como las sequías, durante el cual la población puede irse adaptando gradualmente a las nuevas condiciones del medio, a diferencia de lo que puede suceder con la ocurrencia de fenómenos que aparecen súbitamente como los sismos y donde las posibilidades de adaptación gradual no existen.

Es posible que este panorama se modifique cuando la población tenga niveles de organización social que le permitan tanto la reflexión como la toma de una decisión colectiva sobre los problemas que enfrenta. Se lograría así una mayor conciencia sobre la vulnerabilidad y sobre las alternativas sociales y tecnológicas disponibles para resolverlas. De acuerdo con algunas experiencias, la organización social posibilita la toma de conciencia acerca de la mitigación y la adopción de medidas de contra-ataque, pero esto implica modificar las relaciones de autoridad implícitas en la mitigación de los desastres, de modo que la población misma asuma el papel protagónico de revalorar sus propios elementos sociales y tecnológicos y de seleccionar los elementos que más le convengan. Asimismo, es importante no perder de vista que además de la organización social se debe considerar que medidas de protección, como la utilización de tecnologías adecuadas no vulnerables y medidas como la regulación de usos del suelo y la protección al medio ambiente, son la base más sólida para reducir las consecuencias de las amenazas o peligros naturales y humanos.

La mitigación que incorpora al conjunto de la población o mitigación popular, sí puede dirigirse hacia la eliminación de factores causantes de la vulnerabilidad. Es generalmente económicamente viable e incentiva el uso máximo de recursos locales. Es multisectorial al ubicar los riesgos frente a los peligros naturales en el contexto de una vulnerabilidad más compleja, correspondiendo a las verdaderas prioridades de la población.

En este sentido, el primer paso en el diseño de modelos adecuados de mitigación y manejo de desastres es establecer con claridad el conjunto de los “imaginarios” a los cuales hay que responder. Para ello, pueden ser considerados los siguientes principios metodológicos.

1º. En primer lugar, tal como hemos podido comprobar, la mitigación y el manejo de desastres tienen que partir no de una consideración frente a una amenaza natural o humana determinada, sino del análisis de la vulnerabilidad real de la población.

Desde cualquier punto de vista, la consideración de la vulnerabilidad real (es decir, las condiciones reales de la población) y no de la vulnerabilidad “formal” (es decir aquella que ¿imaginan? los técnicos y actores externos) es un elemento para realizar un trabajo eficaz. No hay evidencias de

que la población sea por naturaleza conservadora; al contrario, puede ser muy receptiva e innovadora frente a estrategias que satisfagan sus necesidades más sentidas y que puedan introducirse con facilidad en su mundo tecnológico.

En otras palabras esto significa que, como proceso, la mitigación y el manejo de desastres tendría que dejar de ser un río que recorre verticalmente ciertos canales, desde arriba hacia abajo, transfiriendo “paquetes tecnológicos” determinados, que al insertarse en contextos locales producen el completo rechazo de la población o resultados muy poco efectivos. Tendría que iniciarse la construcción de alternativas tecnológicas reales que combinen el aporte científico y técnico externo y las necesidades, costumbres e ideales de la población que debe beneficiarse con su uso. La producción de “planes” de mitigación de desastres formulados y aplicados con un vacío social tendría que sustituirse por el impulso de un proceso de planificación, el cual significa articularse a los actores reales que toman las decisiones a cerca de la construcción del espacio y el entorno.

La mitigación y el manejo de desastres debería ser vista entonces como una red donde se conectan o se unen diferentes hilos para formar una sola tela, no sólo en el espacio sino también a través del tiempo; permitiendo así que una determinada medida de mitigación y manejo de desastres en un momento y lugar determinado responda a una necesidad particular. Podríamos concebir a las medidas de mitigación y manejo externas como piezas sueltas de diferentes rompecabezas en busca de un nuevo rompecabezas donde insertarse. En la medida que se multipliquen las oportunidades para que ocurran encuentros entre las piezas sueltas y el rompecabezas, aumentarán las posibilidades de que la prevención sea exitosa.

Un ejemplo, tomado de la reconstrucción posterior al terremoto del Alto Mayo en el nororiente peruano, puede ayudar a entender con mayor claridad este punto. Una agencia involucrada en la reconstrucción quiso introducir un sistema de vivienda utilizando paneles prefabricados de quinchá utilizando madera aserrada de caña. Otra agencia prefirió mejorar la quinchá tradicional, utilizando madera rolliza construida en el mismo lugar. La principal ventaja del primer sistema se refiere al ahorro de tiempo en la construcción debido a la prefabricación; sin embargo, implica un mayor costo por utilizar madera aserrada y no rolliza. La aplicación del sistema prefabricado nunca fue aceptado

por la población. En la selva el tiempo es “lo que más hay” y en la realidad es el principal recurso con el que cuenta el poblador. La ventaja de ahorrar tiempo no resultó ser ninguna ventaja y, en cambio, el costo resultó ser una fuerte desventaja. ¿Qué habría hecho el poblador de la zona con todo el tiempo ahorrado?

Pero, por otro lado, si bien la quincha fue aceptada masivamente por la población como una tecnología sismorresistente, fue criticada por los usuarios, por su poca resistencia frente al impacto de balas de instancias, un problema real en una región con graves problemas de orden público. Esta anécdota nos recuerda que los imaginarios reales nunca son de una sola dimensión sino que tienen muchas dimensiones que deben ser consideradas.

2º. Los nuevos imaginarios formales que se generen deberían poner menos énfasis en las emergencias y mucho más en la posibilidad de armar propuestas adecuadas de rehabilitación y reconstrucción utilizando recursos institucionales, materiales y tecnológicos locales y regionales, y en las posibilidades de preparación y mitigación pre-desastre (es decir antes de que el desastre ocurra). Asimismo, también es importante abandonar el viejo mito del papel que cumple el apoyo o ayuda internacional. Se debería contemplar la aplicación de modelos de crédito, tecnologías y otros instrumentos que sean adecuados y útiles para satisfacer a los diferentes imaginarios reales que existen a nivel local y regional.

En conclusión, podríamos afirmar que la mitigación popular que contemple todas estas perspectivas, es la única posibilidad real no sólo de reducir con eficiencia la ocurrencia de desastres y de convertir al desastre en una oportunidad si no para propiciar el desarrollo, sí para mejorar las condiciones de vida en las comunidades.

La importancia y principales problemas de la organización social

Se ha mencionado a lo largo de todo el documento que una parte importante para la mitigación y manejo de desastres es la organización social.

Para muchos estudiosos, e incluso para la mayoría de los gobiernos y organismos responsables de la mitigación y el manejo de desastres, la organización de la población ha

sido entendida y analizada como parte de un momento en el que la población afectada por un desastre se organiza y participa solidariamente en el rescate de víctimas y en los procesos de rehabilitación y reconstrucción; es decir, casi siempre se considera que la organización social en desastres deben ser las actividades que la población realiza en forma asistencial, pero curiosamente casi nunca se relaciona con la posibilidad real del ejercicio del poder.

En este caso, la organización de la sociedad no sólo debe significar contar con mejores recursos para enfrentar la ocurrencia de un desastre, sino que debe considerarse como el punto central para lograr un poder efectivo y el fortalecimiento de su capacidad de gestión. Es precisamente mediante la organización que la población podrá contar con el “poder” para decidir sobre sus recursos, sobre sus prioridades, sobre la forma en que quiere orientar su desarrollo y sobre la mejor forma de satisfacer sus necesidades más elementales.

Sin embargo, y a pesar de que es ampliamente reconocido que la organización de la sociedad es uno de los aspectos más importantes que pueden generar procesos de cambio, es importante reconocer que no es una tarea fácil y que la propia organización, así como el ejercicio del poder son cuestiones sumamente complejas y difíciles de lograr, por lo que es necesario no considerar a la organización social como algo que una vez que se ha logrado permanecerá estático o sin movimiento, ya que una de las principales características de las organizaciones sociales es su constante movimiento donde existen momentos de auge y períodos de estancamiento o incluso de extinción. En los desastres esto es particularmente importante, ya que generalmente la mitigación no es una cuestión que sea considerada por las organizaciones sociales como una demanda prioritaria en tiempos “normales”, e incluso durante situaciones de desastre, es común que las demandas se orienten más hacia la reposición de vivienda, por ejemplo, o a la obtención de alimentos o recursos económicos para la recuperación de determinadas pertenencias, que hacia actividades que tengan como fin reducir las posibilidades de que ocurra nuevamente un desastre.

En este contexto, para dirigir actividades de mitigación y manejo de desastres mediante formas de organización social, es necesario tomar en cuenta diversas variables entre las cuales se pueden considerar las siguientes:

- Si bien la evidencia de muchos estudios de caso demuestra que, en general, comunidades organizadas tienen mayor capacidad de responder a desastres y de iniciar procesos de recuperación que comunidades no están organizadas, también es importante reconocer que con frecuencia la existencia de organización en una comunidad es, sin embargo, coyuntural y depende de la existencia de otros problemas o necesidades que tienen que resolverse por la vía de la organización. Si la organización es territorial o funcional, si es una organización de base o una organización extra-local (como una iglesia, por ejemplo) o si es permanente o coyuntural son características que varían enormemente de contexto a contexto.
- Otra variable es considerar las experiencias previas de organización que tiene la población. La existencia de una historia de organización en la población para resolver otros problemas puede dar condiciones bastante favorables para iniciar procesos de mitigación y manejo de desastres. Sin embargo, no existe investigación suficiente para saber qué experiencias pasadas de organización pueden modificar o ampliar sus demandas y aplicarse a la mitigación y manejo de desastres.
- Una cuestión más de importancia se refiere a la escala de la organización social en comparación con la escala de la vulnerabilidad o de un desastre. Algunas experiencias previas ha mostrado la importancia que desempeñan las organizaciones de segundo nivel (frentes, coaliciones) en este sentido, pero también las dificultades para que éstos se constituyan y fusionan. Estas organizaciones tienen un papel clave pero también tienen dificultades para articularse tanto para arriba como para abajo, normalmente debido a problemas de legitimidad.
- La forma como la organización se articula dentro de una población también sería otra variable de enorme importancia. Las cuestiones de representatividad, grado de participación y estructura organizacional y cómo una sola organización puede lograr integrar los intereses de diferentes grupos étnicos, sociales o de género evidentemente representan un papel clave en la efectividad de la organización. Muchos de los fracasos de esfuerzos de mitigación y manejo de desastres articulados desde abajo son atribuibles a problemas orgánicos de la organización como tal.

- Finalmente, toda organización social local se ve fuertemente influenciada por el contexto económico, político y social que predomina a nivel nacional o regional (estatal, departamental, etc.). Por ello, este tipo de organizaciones son particularmente sensibles a cambios en el contexto y la mayoría de ellas pasan por períodos de crecimiento y cohesión y períodos de desintegración y colapso. El momento de este proceso a través del cual una organización está pasando cuando ocurre un desastre normalmente es de importancia crucial en cómo se presenta su imaginario en ese momento.

La importancia de socializar la información sobre riesgos entre la población

Un aspecto muy importante para lograr medidas efectivas de mitigación y manejo de desastres, es promover formas de comunicación mediante la socialización de la información sobre riesgos entre la población. En la medida en que la población esté enterada de los riesgos a los que pueden estar sometidos sus instrumentos de trabajo, sus pertenencias materiales, sus medios de subsistencia y su propia vida, tomará mayor conciencia del problema y tendrá un mayor interés en participar en programas colectivos que no solo le permitan reducir ese riesgo, sino mejorar sus condiciones de vida. La socialización de la información sobre riesgos puede servir, además, como un incentivo para la organización social, dando así a la población la posibilidad de encargarse de varios problemas a la vez que no pueden ser resueltos en forma individual, ya que pueden existir casos en los que la población si esté consciente de su situación de riesgo e incluso haya vivido repetidas experiencias de desastres, pero que sin embargo, la debilidad organizativa ha hecho que la gente resuelva sus problemas en forma individual, que oriente sus acciones hacia problemas más “urgentes” y que se ocupe de un problema a la vez, según su escala de prioridades.

Por otra parte, debe adoptarse como estrategia que la población no solo aprenda sobre riesgos y mitigación y manejo de desastres, sino que tenga la capacidad de enseñar a otros, fortalecer la comunicación entre comunidades, regiones, ciudades, y aún países. y compartir información. Es necesario crear canales -hasta ahora inexistentes- para que se puedan aprovechar los resultados exitosos producto de experiencias locales de mitigación y manejo de desastres y tomar los elementos metodológicos y tecnológicos que puedan ser transferidos o aplicados en otros

contextos. En América Latina existe una enorme riqueza de experiencias locales de mitigación y manejo de desastres, que en la medida en que se sistematicen y se difundan pueden traducirse en opciones reales y efectivas de mitigación y manejo.

Los actores capaces de intervenir los procesos de riesgo

Existen múltiples actores que pueden ser capaces de intervenir o de actuar sobre los procesos de riesgo. Uno de los más importantes son los técnicos y científicos que poseen un conocimiento muy alto sobre factores de riesgo y amenazas. Estos actores deben ser incorporados en la planeación para los desastres y su conocimiento debe ser reconocido por los actores locales sobre los cuales se piensa actuar. Sin embargo, las actividades de los técnicos y los científicos no debe ser impuesta por encima de la propia población, sino estructurarlas a partir de una estrecha colaboración entre ambos tipos de actores, ya que es fundamental reconocer la experiencia que la población tiene, si no de mitigación, sí de sobrevivencia extraordinaria frente a desastres y que generalmente los técnicos ignoran. Por tanto, la relación entre los técnicos y la población debe ser recíproca y con un alto nivel de cooperación.

Sin embargo, lo anterior nos lleva necesariamente a un problema central: la comunicación. ¿Qué posibilidades reales hay para una comunicación positiva y fructífera entre el investigador o planificador y el poblador vulnerable?.

En primer lugar, es importante enfatizar que es responsabilidad de los científicos y técnicos, nacionales e internacionales, acercarse al mundo de la población, tratar de comprender sus “imaginarios” y sus vulnerabilidades reales y apoyar el desarrollo de propuestas adecuadas a su realidad. Sin este acercamiento, evidentemente los programas y proyectos de mitigación concebidos “en el aire” marcharán al fracaso y al caos. Sin embargo, tampoco hay que creer que la relación entre la población y el técnico es fácil. De hecho el técnico posee experiencias y conocimientos que ambas partes consideran superiores a los de la población. La relación que se forma espontáneamente no es igualitaria, complementaria o recíproca; es, por el contrario, una relación donde el poder juega un papel fundamental. Dicho poder puede ser manejado en formas muy distintas, pero no puede ser negado ni ignorado.

En segundo lugar, en vez de introducir “paquetes tecnológicos” rígidos y no desagregables, cuyas posibilidades de fracaso, tal como hemos visto son muy altas, es preferible introducir elementos desagregables de tecnologías que pueden diseñarse en función del mundo tecnológico existente de la población y someterse a las adaptaciones, modificaciones e innovaciones que se les impongan. Vista como parte de un proceso, en esta estrategia de mitigación la tecnología puede convertirse en un elemento impulsor del desarrollo social, económico y cultural. De esta forma, la tecnología, su adopción y difusión, dejarán de ser fines en sí mismos y se convertirán en componentes de un proceso de cambio.

Mecanismos de coordinación interinstitucional para la mitigación y el manejo de desastres

La experiencia de numerosos desastres ha demostrado que los recursos más importantes para la mitigación y el manejo de desastres son endógenos o se encuentran en las propias regiones, comunidades o países donde ocurren. Reconociendo que existen recursos locales y regionales, en términos de organización social, y mecanismos racionales que permiten utilizar óptimamente los recursos materiales, se podrían aplicar en forma complementaria y en forma más eficiente los escasos recursos disponibles que aportan los organismos externos a la región en términos de asistencia técnica y recursos financieros para rehabilitación o reconstrucción e incluso para mitigación pre-desastre. Sin embargo, para esto es preciso reorientar los modelos de mitigación y manejo de desastres haciéndolos más descentralizados, populares y reales. Los modelos, en otras palabras, tendrían que ser retroalimentados con los múltiples imaginarios reales que se presentan, dejando de lado el imaginario formal en el cual se sustentan en la actualidad, lo que necesariamente significa realizar varios cambios en el marco institucional.

Para que las entidades nacionales de manejo de desastres puedan lograr una mayor cercanía a la problemática de las poblaciones donde ocurren desastres y responder con mayor eficacia a los múltiples imaginarios que se encuentran ahí es preciso que se dé una verdadera y real descentralización de estos organismos fortaleciendo al nivel local. Deberían existir mecanismos de coordinación permanente de prevención y manejo de desastres instalados en las economías regionales y sus centros urbanos, pudiendo así

lograr un marco de coordinación institucional capaz de manejar tanto las emergencias como los procesos de reconstrucción, además de actividades de prevención y mitigación pre-desastre.

Por otra parte, es necesario considerar la incorporación de la sociedad civil, mediante el reconocimiento formal a las organizaciones sociales, a la población, a las organizaciones no-gubernamentales (ONGs) y a otros actores locales dentro de este marco, sin que se tengan que crear instancias paralelas de coordinación en el momento de ocurrir un desastre. Se ha demostrado que las instancias organizativas ya existentes en una región en tiempos “normales”, son el recurso principal que se requiere para lograr un manejo eficiente y efectivo de los desastres ocurridos.

En este sentido, la mitigación y manejo no sólo debe ser entendida como una forma de reducir el impacto económico de los desastres y la pérdida de vidas humanas, sino también debe ser vista como una forma que posibilite la construcción de una estructura o núcleo que sea capaz de aprovechar y conducir la capacidad de organización de la sociedad para lograr mejores condiciones de seguridad en su comunidad. Para lograr esto, es fundamental que las autoridades gubernamentales no traten de imponer las medidas de mitigación y manejo que a su juicio sean las más adecuadas, sino que éstas deben ser discutidas y elaboradas con la participación conjunta de la población. Es importante rescatar la experiencia individual, familiar o grupal que los pobladores de la comunidad tienen, la cultura y costumbres en su forma de vida y las necesidades de cada uno de ellos, para que las medidas que se tomen sean las más adecuadas.

Lo anterior representa una serie de ventajas en varios sentidos: primero, se asegurará que la población tome conciencia acerca de los riesgos y de las posibilidades de ocurrencia de desastres, a través de su amplia participación; segundo, la población, al tomar un mayor grado de conciencia comenzará a adoptar medidas de auto-protección y buscará mejores condiciones de seguridad; tercero, muchas de las diferencias políticas existentes podrán ser subsanadas y la sociedad civil y los gobiernos locales podrán trabajar cooperadamente en el mejoramiento de las condiciones de su comunidad; y cuarto, posibilitará que los procesos de rehabilitación y reconstrucción sean más eficientes y menos conflictivos.

Los gobiernos locales deben asumir la iniciativa que promueva la cooperación entre ellos y los diferentes sectores de la sociedad civil y debe intentar convertirse en un órgano capaz de coordinar a todos los sectores sociales, organizados y no organizados, para que los esfuerzos de mitigación y manejo puedan materializarse y los recursos invertidos sean utilizados en forma eficiente. Son precisamente los gobiernos locales los que tienen la capacidad de potenciar los recursos disponibles dentro de una región para aplicar las medidas de mitigación y manejo más adecuadas, y evitar que los escasos recursos se pierdan en esfuerzos aislados que muchas veces se duplican por la falta de un organismo que los conduzca. Si los gobiernos locales no asumen su rol de conductores de estos procesos, es muy probable que sean las organizaciones sociales con mayor influencia las que incentiven la aplicación de este tipo de medidas.

Por otra parte, también es importante trabajar con los comunicadores sociales y con los medios de comunicación locales, principalmente, reconociendo el impacto que tienen los medios en la toma de decisiones de todos los actores. Esto es fundamental ya que las imágenes producidas por los medios de comunicación generalmente alimentan y se retroalimentan a partir de visiones equivocadas y poco realistas de los problemas que pueda tener una región o comunidad determinada. En este sentido, trabajar con los medios de comunicación puede ser un punto de entrada para hacer más reales las imágenes que se manejan a cerca de los desastres, principalmente de pequeña y mediana magnitud.

Normatividad legal y mitigación de desastres

Un aspecto más a considerar dentro de una estrategia adecuada de mitigación y manejo de desastres a nivel local, es tomar en cuenta la normatividad legal existente. Como punto de partida conviene realizar una revisión lo más completa posible de las leyes y normas que existan con respecto a la mitigación y manejo, para conocer claramente aquellas que puedan ser utilizadas e identificar los “huecos” u omisiones que presenten.

Es poco frecuente encontrar en las legislaciones de los países de América Latina leyes específicas que tengan como fin reducir la ocurrencia de desastres, pero es común encontrar que en los casos donde éstas sí existen

generalmente están mal diseñadas o no se cumplen por las condiciones en que muchas regiones y comunidades han tenido que desarrollarse y por la poca vigilancia y control sobre su ejecución. Esto quiere decir que no sólo se debe contar con instrumentos legales y jurídicos que respalden las actividades mitigación y manejo, sino que deben ser rigurosamente elaboradas y, como aspecto prioritario, lograr que se cumplan.

La mayoría de los municipios o departamentos tienen la capacidad de proponer cambios a las leyes vigentes, pero en los casos donde esto no sea posible se pueden lograr cambios a través de acciones participativas y de organización de la sociedad que pueda darles una mayor presencia política. En este sentido, una vez que la población logra organizarse alrededor de un interés común, como por ejemplo la mitigación y manejo de desastres, los gobiernos y organizaciones locales deberán relacionarse y presionar sobre otros niveles de gobierno para la promoción de instrumentos legales que respalden sus actividades y con el fin de que las leyes y normas que se establezcan sean realistas y puedan servir como un apoyo efectivo a las actividades de mitigación y manejo y a la planificación del desarrollo en general.

Financiamiento a las actividades de mitigación y manejo de desastres

Por último, es también importante que los gobiernos, organizaciones y grupos locales promuevan y gestionen ante organismos nacionales e internacionales recursos financieros para actividades de mitigación y manejo de desastres que no sólo tengan como objetivo su reducción, sino que manejen una perspectiva más amplia que contemple el desarrollo de las regiones y localidades propensas a desastres.

Actualmente existen organismos nacionales y, principalmente, internacionales que destinan importantes recursos económicos en el diseño e implementación de planes y programas de mitigación y manejo de desastres. Sin embargo, como hemos mencionado, la gran mayoría de éstos se encuentran dominados o están estructurados en función del imaginario formal y hasta ahora no han logrado resultados realmente efectivos.

Los gobiernos y organizaciones locales pueden llegar a jugar un papel muy importante para lograr cambios en las políticas actuales de financiamiento de actividades de mitigación y manejo de desastres, ya que en la medida en que aumente su capacidad de gestión podrán exigir a niveles de gobierno superiores e incluso a los propios organismos internacionales que en vez de invertir cuantiosos recursos económicos en la aplicación de programas de mitigación y manejo poco eficientes, se inviertan esos recursos en actividades verdaderamente útiles para las poblaciones que con frecuencia sufren algún tipo de desastre.

Como punto de partida se podría considerar, por ejemplo, que parte de los recursos que gastan en la actualidad estos organismos se destinaran a la formulación de planes de desarrollo en las regiones donde aún no existen, o la revisión y modificación de los que ya se han puesto en marcha y que hasta ahora no han podido cumplir con sus objetivos. Con una política de este tipo, sin duda se lograría reducir enormemente el costo que cada año tienen que pagar las comunidades, regiones y países vulnerables de América Latina por la ocurrencia de desastres.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Ball, N. (1979). "Some notes on defining disasters: suggestions for a disaster continuum", en *Disasters*, Vol. 13, No. 1. Pergamon Press.
- Bender, S. (1989). "Disaster prevention and mitigation in Latin America and the Caribbean", en Kreimer y Zador (Edits.). *Colloquium on Disasters: Sustainability and Development: A Look to the 1990s*. Environment Working Paper No. 23. World Bank. Washington.
- Bender, S. (1993). "Preparación en caso de desastres y desarrollo sostenible", en *Desastres y Sociedad*, No. 1, julio-diciembre. LA RED-Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Burton, I., et. al. (1978). *The environment as hazard..* Oxford University Press. New York.
- Cannon, T. (1991). *A hazard need not a disaster make: rural vulnerability and the causes of "natural" disasters*. Ponencia presentada en la conferencia "Disasters: Vulnerability and Response". Institute of British Geographers-Royal Geographical Society. Londres.
- Caputo, M., Hardoy, J. y Herzer, H. (comps.) (1985). *Desastres Naturales y Sociedad en América Latina*. CLACSO. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Caputo, M. y Herzer, H. (1987). "Reflexiones sobre el manejo de las inundaciones y su incorporación a las políticas de desarrollo regional", en *Desarrollo Económico*, No. 106, septiembre, Vol. 21. Buenos Aires.
- Cardona, O. D. (1989). *El manejo de riesgos y los preparativos para desastres: compromiso institucional para mejorar la calidad de vida*. Sociedad Colombiana de Ingenieros. Bogotá.
- Cardona, O. D. (1993). "Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo", en Maskrey, A. (comp.). *Los desastres no son naturales*. LA RED-Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Cardona, O. D. (1994). *Prevención de desastres: estrategia para el desarrollo sostenible*. Ponencia presentada en la Conferencia Interamericana Sobre Reducción de los Desastres Naturales. DNPAD-DIRDN. Cartagena de Indias.
- Chambers, R. (1982). "Health, Agriculture and Rural Poverty: Why Seasons Matter", en *Journal of Development Studies*. No. 18, Vol. 2. p.p. 218-238 y; Chambers, R. (1983). *Rural Development: Putting the Last First*. Harlow, Longmans. London.
- Chambers, R. (1989). "Vulnerability, Coping and Policy". IDS Bulletin, No. 20.
- Collymore, J. (1994). *Collective Efforts at Disaster Reduction in the Caribbean: A Review*. Ponencia presentada en la Conferencia Interamericana sobre Reducción de los Desastres Naturales. DNPAD Colombia-DIRDN. Marzo. Cartagena de Indias.
- Cuny, F. (1983). *Disasters and Development*. Oxford University Press. New York.
- Davis, I. (1983). "Disasters as agents of change ?", en *Habitat Intl.*, Vol. 7, No. 5/6. Great Britain.
- Davis, I. (1984). *Making Use of Disasters to Advance Mitigation*. International Conference on Disaster Mitigation Program Implementation. Jamaica.
- Davis, I. (1984). "Prevention is better than cure". en *Ideas RRDC Bulletin*. Great Britain.

- Davis, I. y Cory, A. (1994). Developmental framework and vulnerability. Ponencia presentada en el seminario internacional "Sociedad y Prevención de Desastres". COMECSO-LA RED. México.
- Drabek, T. E. (1986). Human system responses to disaster. Springer Series on Environmental Management. Springer-Verlog. New York.
- Dworkin, J. (1974). Global Trends in Natural Disaster 1947-73. Natural Hazards Research, Working Paper No. 26. Colorado University.
- Dynes, R., Quarantelli, E. L. y Kreps, G. A. (1972). A Perspective on Disaster Planning. Disaster Research Centre. Ohio State University. Ohio.
- Finquelievich, S. (1988). "Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas: acceso a la satisfacción de las necesidades básicas", en Revista Interamericana de Planificación, Vol. 22, No. 85, enero-marzo. SIAP. México.
- Franco, E. (1992). "El fenómeno de El Niño en Piura: ciencia, historia y sociedad", en Medina, J. y Romero, R. (comps.). Los Desastres Sí Avisan. ITDG. Lima.
- Fritz, C. (1961). "Disasters", en Merton, R. y R. Nisbeth (edits.) Contemporary social problems. Harcourt. New York.
- Hábitat, (1982). Planificación de asentamientos humanos en zonas propensas a desastres. Nairobi.
- Hardoy, J. E. (1972). "Políticas de urbanización y reforma urbana en América Latina", en Hardoy, J. E. y Geisse, G. (comps.). Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina. Ediciones SIAP. Buenos Aires.
- Harvey, D. (1985). The Urbanization of Capital. Basil Blackwell. Oxford.
- Hewitt, K. (edit.) (1983). Interpretations of Calamity. Allen & Unwin. New York.
- Hewitt, K. (1983). "The idea of calamity in technocratic age", en Hewitt, K. (edit.) Interpretations of Calamity. Allen & Unwin Inc. Boston, Mass.
- Jovel, J. R. (1989). "Los desastres naturales y su incidencia económico-social", en Revista de la CEPAL, No. 38, agosto. Santiago de Chile.
- Kates, R. W. (1971). "Natural hazards in human ecological perspective: Hypotheses and models", en Economic Geography. No. 47, julio. New York.
- Killian, C. D. et. al. (1984). The inequality of disasters: an assessment of the interaction between a social system and its geophysical environment. Mimeo.
- Kreimer, A. y Zador, M. (1989). Colloquium on Disasters: Sustainability and Development: A Look to the 1990s. Environment Working Paper No. 23. World Bank. Washington.
- Kunreuther, Linnerooth, J. et. al. (1983). Risk analysis and decision processes: The siting of liquefied energy gas facilities in four countries. Springer Verlag. New York.
- LA RED (1993). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Agenda de Investigación y Constitución Orgánica. COMECSO/ITDG. Lima.
- Lavell, A. (1991). Desastres naturales y zonas de riesgo en centroamérica: condiciones y opciones de prevención y mitigación en centroamérica. Informe Técnico Regional. CSUCA-IDRC, Canadá. San José, Costa Rica.

- Susman, P., O'Keefe, P. y Wisner, B. (1983). "Global Disasters, a Radical Interpretation", en Hewitt, K. (edit.). *Interpretations of Calamity*. Allen & Unwin. Boston, Mass.
- Turner, J. (1967). *Barreras y Canales para la Vivienda en Países en Vías de Modernización*. AIP Journal. Mayo. Nueva York.
- UNDRO (1979). "Prevención y mitigación de desastres: compendio de los conocimientos actuales", en *Aspetos Económicos*, vol. 7. Naciones Unidas. Nueva York.
- Westgate, K. N. y O'Keefe, P. (1976). *Some Definitions of Disaster*. Disaster Research Unit Occasional Paper, No. 4, Department of Geography. University of Bradford.
- White, G. (1974). *Natural Hazards: Local, National, Global*. Oxford University Press. Oxford.
- Whittow, J. (1988). "Natural Hazards—Adjustment and Mitigation", en Clark, M. (et. al). *Horizons in Phisical Geography*. Mac Millan Education. Hong Kong.
- WHO (s/f). *Psychosocial consequences of disasters. Prevention and management*. World Health Organization, Division of Mental Health. Ginebra.
- Wijman, A y Timberlake, LI. (1984). *Natural Disasters: Acts of God or Acts of Man*. Earthscan. New York.
- Wilches-Chaux, G. (1989). *Desastres, Ecologismo y Formación Profesional*. SENA. Popayán, Colombia.
- Winchester, P. (1992). "A Conceptual Model of Vulnerability", en Winchester, P. (edit.) *Power, Choise and Vulnerability*. James & James. London.
- Winchester, P. (1986). *Vulnerability and Recovery in Hazard Prone Areas*. Middle East and Mediterranean Regional Conference on Earthen and Low Strength Masonry Buildings in Seismic Areas. Middle East Technical University. Ankara, Turkey. August.
- Wisner, B. O'Keefe, P. y Westgate, K. (1977). "Global systems and local disasters: the untapped power of peoples science", en *Disasters*, Vol. 1, No. 1. Pergamon Press.

Participantes:

- Andrew Makrey-ITDG, Perú
- Eduardo Franco-ITDG, Perú
- Miguel Saravia-ITDG, Perú
- Ricardo Mena-DHA, Ecuador
- Rodrigo Barreto-CIUDAD, Ecuador
- Fernando Ramírez-Colombia
- Omar Darío Cardona-Colombia
- Patricio León-CEPROH, Honduras
- Jane Mocellin-DRI-Universidad de Manitoba, Canadá
- Allan Lavell-Secretaría General de FLACSO, Costa Rica
- Elizabeth Mansilla-COMECOSO, México