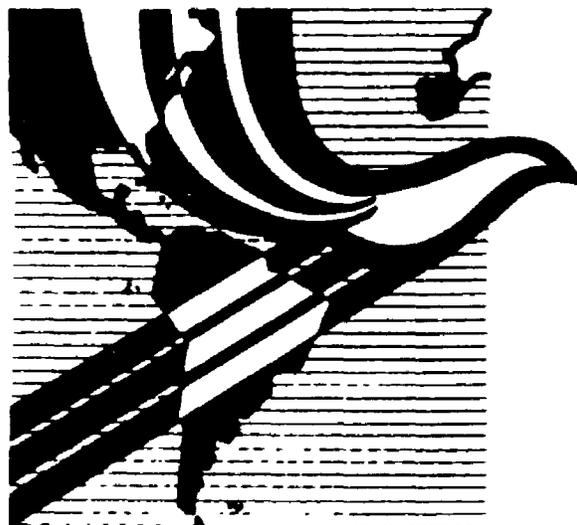


DESASTRES

**Consecuencias Psicosociales de los Desastres:
La Experiencia Latinoamericana**

Serie de Monografías Clínicas N° 2

1988



**Programa de Cooperación Internacional
en Salud Mental
"Simón Bolívar"**

LA CRISIS COMO
OPORTUNIDAD: EL DISEÑO DE
REDES DE ACCION
ORGANIZATIVA EN
SITUACIONES DE DESASTRE

Louise K. Comfort

**EL PROBLEMA: DISEÑO DE RESPUESTAS ORGANIZATIVAS
EFICACES EN CASOS DE DESASTRE**

Cuando ocurre un desastre, la familia es quizá la unidad primaria de apoyo emocional para los individuos afectados. Sin embargo, a la vez ella, como unidad social, es la más vulnerable a los cambios repentinos y adversos propios del desquiciamiento humano y económico del desastre.⁽¹⁾ Los investigadores^(2,3) han señalado repetidamente la interacción traumática entre las pérdidas emocionales y económicas causadas por el desastre. Las familias que sufren la desaparición repentina de seres queridos, o la pérdida de sus hogares en una catástrofe, están expuestas a una seria amenaza en su seguridad emocional; tienden a reunir estrechamente a su alrededor a los familiares supervivientes, a amigos y pertenencias, y buscar así recuperar el sentimiento de seguridad. Cuando dichas familias han sufrido simultáneamente pérdidas económicas graves, o cuando la de por sí existencia marginal que llevan se vuelve aún más crítica, sufre menoscabo su capacidad para hacer frente a las exigencias abrumadoras y costosas de rehacer sus vidas. Las pérdidas emocionales y económicas se combinan en una espiral destructiva y las familias, con poca ayuda y aún menos esperanza, pueden asumir una situación de dependencia.

El dilema mencionado es difícil de resolver, puesto que las familias más afectadas necesitan ayuda económica para reorganizar sus vidas. Sin embargo, la asistencia de ese tipo, cuando se brinda sin el debido conocimiento de las necesidades emocionales, o sin una estructura que facilite la adquisición de nuevas capacidades prácticas que permitan afrontar las nuevas circunstancias, puede inhibir los esfuerzos de las familias afectadas. La ironía es que, sin un diseño cuidadoso, la asistencia en casos de desastre puede causar dependencia.

Los desastres, en un segundo nivel de complejidad, generan dinámicas diferentes en la capacidad familiar para responder a la adversidad. Dicha capacidad depende, en parte, de la combinación de diversos tipos de apo-

yo emocional y económico que provienen de fuentes externas y asequibles a las familias. También depende de las distintas formas en que se estructura para la acción social la respuesta inmediata al desastre, y el grado de retroalimentación hacia los participantes en el proceso.^(3,4) La ayuda para damnificados de desastres es, ante todo, una labor que entraña el aprovechamiento intensivo de la mano de obra a nivel local.*

Brindar apoyo emocional y económico a las víctimas de desastres genera el interés, la comprensión y el compromiso de muy diversas organizaciones públicas, privadas y de caridad. Las organizaciones, en su heterogeneidad, desarrollan diferentes técnicas como instrumentos y modelos para dar ayuda a las víctimas y a sus parientes que han sufrido el trauma del desastre.⁽⁶⁾ Tales formas de ayuda guardan relación en parte con las respectivas creencias, los intereses y las responsabilidades públicas y sociales percibidas, de las organizaciones de "ayuda".

El hecho que llama a reflexión es que las distintas estrategias y concepciones de ayuda para desastres utilizadas por las organizaciones que intervienen en las operaciones de respuesta y recuperación tienden a producir resultados que difieren significativamente entre los grupos que pretenden ayudar. Más aún, cuando dichas organizaciones operan sin una comunicación sistemática o sin coordinación eficaz con otros grupos en sus actividades asistenciales, pueden producir dentro de la comunidad una situación significativamente peor de la que había antes del desastre.^{(7-10)**} En cambio, cuando las organizaciones diseñan sus programas de ayuda haciendo uso de la comunicación y la coordinación sistemáticas entre los grupos participantes, pueden incorporar a la comunidad a actividades de recuperación y reconstrucción, dejándola en una situación significativamente mejor que la que tenía antes del desastre.⁽⁷⁾

Uno de los aspectos más importantes de auxilio en desastres es estructurar el problema de la respuesta en un ambiente de incertidumbre, de manera que la ayuda brindada resulte en el restablecimiento y el desarrollo constructivos de las familias afectadas y de la comunidad en su conjunto. Sin embargo, dicho objetivo exige un examen detenido de las responsabilidades para la acción social y sus limitaciones, tanto de las organizaciones "de respuesta" como de las familias afectadas. Más importante aún, el criterio en que se basan las relaciones entre las organizaciones que intervienen en el suministro de ayuda en desastres y para las familias afectadas, debe ser definido explícitamente para facilitar así el entendimiento común del problema y para señalar su interacción responsable en las operaciones constructivas de recuperación.⁽³⁾ La claridad en cuanto a las funciones respectivas disipa falsas expectativas y contri-

*Entrevista con el director del proyecto de emergencia CATEC/CRS en la provincia de Napo, Ecuador, marzo-julio de 1987. Quito, Ecuador, julio 12 de 1987.

**Entrevistas con los oficiales responsables y observación profesional en las operaciones de desastre en los tornados de Pennsylvania, mayo 31 de 1985, la inundación del Monongahela, noviembre de 1985; el terremoto de San Salvador, octubre 10 de 1986; los terremotos ecuatorianos, fase de reconstrucción, junio-julio de 1987.

buye al desarrollo de la confianza mutua que es esencial para la acción colaborativa y cooperativa.

SUPOSICIONES TEORICAS PARA EL DISEÑO ORGANIZACIONAL EN SITUACIONES DE DESASTRE

Seis suposiciones, extraídas de la literatura sobre teoría organizativa y de la observación profesional de operaciones de auxilio en desastres, son fundamentales para estructurar el problema de la ayuda, de modo que ésta se constituya en una empresa constructiva.

En primer lugar, el costo del desastre en vidas y propiedades es significativamente más alto en los países en vías de desarrollo que en los industrializados.* Tres factores contribuyen a tal situación. Los factores demográficos afectan la vulnerabilidad de las poblaciones damnificadas y un porcentaje mayor de la población de los países mencionados suele pertenecer a las categorías más vulnerables: los pobres, los enfermos, los niños de muy corta edad y los sujetos muy ancianos. La infraestructura es de importancia crítica y la inversión en construcción, comunicación y servicio de dichos países suele ser limitada. Los ciudadanos de los países subdesarrollados a menudo no cuentan con la información oportuna, precisa y completa respecto al riesgo de desastres y las medidas paliativas apropiadas, por ser aquélla inexistente o inaccesible. Por consiguiente, dichos países son más vulnerables a trastornos repentinos y profundos en su economía y sus sistemas sociales, además de que por sí afrontan enormes presiones y tienen menos recursos para utilizar en caso de catástrofes imprevistas.

En segundo lugar, los desastres pueden ser tomados como oportunidad de renovación y no de destrucción.** Implícita en esta perspectiva está la suposición de que las personas buscan un significado en sus vidas⁽¹³⁾ y que intentarán interpretar los sucesos del desastre de modo que tengan sentido para ellas. Por consiguiente, inclusive las consecuencias destructivas del desastre pueden ser derivadas en "oportunidades" para reexaminar las acciones cotidianas en el ambiente existente. También está implícita en ese concepto la suposición de que las personas buscan controlar sus propias vidas. Puede ser que necesiten conocimientos prácticos, guía, dirección, materiales y asistencia nuevos, pero

*Las comparaciones de los costos de desastres en países en vías de desarrollo y en los países desarrollados varían. Algunos analistas estiman que los costos de los desastres en vidas y propiedad son, en promedio, un 30% más altos en los países en vías de desarrollo; otros analistas calculan el doble de esa cantidad. Las comparaciones varían con la solidez de los ambientes estructurales no con los hechos físicos.

**Este concepto está reflejado en el título de este trabajo. El concepto se deriva de la antigua concepción china de la crisis, la cual se escribe en caracteres combinando el carácter para "peligro" con el carácter para "oportunidad", un recuerdo de la oportunidad aparentemente pequeña, pero importante, que puede surgir del peligro. El concepto implica la habilidad humana para transformar el peligro en acción constructiva.

fundamentalmente la mayoría de la gente está dispuesta a aprender y tiene la capacidad para hacerlo. La paradoja estriba en que el desastre puede destruir las concepciones existentes sobre los obstáculos y limitaciones tradicionales a la acción individual y permitir la formulación de nuevos procesos para el desarrollo individual y de la comunidad. La tarea consiste en especificar los procesos de aprendizaje de manera que la gente los pueda entender y ejecutar, y así haya desarrollo progresivo de conocimientos prácticos.

En tercer lugar, la información es un recurso fundamental en las operaciones de respuesta y recuperación. Una de las tareas principales en la asistencia en caso de desastre es estructurar un sistema para la adquisición, el procesamiento y la transmisión de información entre los participantes más relevantes, que facilite la acción informada y coordinada hacia la meta común.⁽¹⁴⁾

En cuarto lugar, el proceso de respuesta y recuperación es fundamentalmente interdependiente.⁽¹⁵⁻¹⁷⁾ Ningún organismo puede manejarlo y dirigirlo por sí solo. Ningún individuo por sí mismo puede tomar siempre las decisiones apropiadas. Diseñar un proceso de retroalimentación de la información en la realización de las medidas de auxilio, que permita el control sistemático del progreso hacia el objetivo común, es esencial para el aprendizaje individual y organizacional en situaciones complejas. El diseño aminora la complejidad y la incertidumbre en casos de desastre, y por lo tanto, contribuye a la eficiencia y eficacia de los pasos tomados en el proceso de respuesta y recuperación.

En quinto lugar, la comunicación guía la acción organizativa, y el estilo al llevarla al cabo es tan vital como su contenido, en un proceso que sobrepasa las líneas divisorias organizativas, jurisdiccionales, disciplinarias y culturales. La comunicación es fundamental para establecer la credibilidad de los principales responsables de la toma de decisiones en el proceso dinámico de las intervenciones en caso de desastres, en los que no suele haber tiempo para la discusión extensa de las alternativas o la búsqueda de mayor información. La credibilidad mencionada genera confianza entre los participantes, lo cual es un punto decisivo para una acción eficaz en el ambiente incierto del cataclismo.*

En sexto y último lugar, la resolución de conflictos entre las organizaciones participantes y los individuos es parte inevitable de la interacción organizativa en el ambiente dinámico y complejo del desastre. Reconocer los conflictos como un aspecto normal de la interacción organizativa en ambientes complejos es un aspecto básico para el aprendizaje en ese terreno. Los pasos necesarios en este proceso son encontrar los medios para identificar discrepancias entre los objetivos y las acciones; diseñar oportunidades para la revisión, el análisis y el remodelamiento de las acciones prácticas; permitir el reconocimiento de errores sin te-

*Esta premisa concibe las operaciones de respuesta y reconstrucción como redes emergentes de acción social.

mor al castigo, y reorientar regularmente las acciones hacia el objetivo deseado, y deben ser incorporados en el modelo de interacción entre las organizaciones participantes en las operaciones de respuesta y recuperación.⁽¹⁹⁾

En resumen, las seis premisas mencionadas definen una orientación básica hacia la acción organizativa en las operaciones de respuesta y recuperación ulteriores a un desastre en los países en vías de desarrollo. Dicha orientación se dirige hacia la creación de un conjunto de procesos por medio de los cuales las familias damnificadas se puedan ayudar a sí mismas y mutuamente, a nivel local. La asistencia técnica, los recursos y la retroalimentación constructiva de la información sobre la marcha de los hechos, promueven y refuerzan el proceso de aprendizaje. El trauma de la catástrofe puede ser literalmente transformado en una oportunidad para el desarrollo de los individuos y las organizaciones. Al aceptar esta orientación, las comunidades se fortalecen con el tiempo, al contar con nuevos modelos de acciones productivas (individuales y organizativas) que fueron inicialmente adoptados como una forma de afrontar exigencias inmediatas del desastre.

ESTRATEGIAS DE AYUDA EN DESASTRES: EVALUACION DE LAS CARACTERISTICAS PRINCIPALES

En cualquier cataclismo, virtualmente todos los participantes en las operaciones de respuesta y recuperación aceptan el objetivo general de proteger vidas y propiedades, y el de la recuperación constructiva de las familias afectadas y la comunidad entera. Sin embargo, en donde surgen desacuerdos es en lo referente a las concepciones heterogéneas de lo que constituye la recuperación constructiva y las diversas estrategias para lograrla. Una de las diferencias principales entre el patrón aceptado para las operaciones de recuperación ulteriores a un desastre (el retorno a la situación normal existente antes del desastre) y la aplicación de ese patrón, en los países en vías de desarrollo, es que las situaciones normales que existían en las comunidades antes de la hecatombe son a menudo inferiores en cuanto a salud y seguridad.^{(18)*} El problema de mayor dificultad en la recuperación después de un desastre en los países mencionados es saber si la destrucción que ocurrió se puede convertir en oportunidad para el diseño nuevo y constructivo de las estructuras y las condiciones de vida en las comunidades afectadas.

Aceptar que el desastre es una oportunidad para reconstruir por medio de métodos de salud y vivienda más seguros y duraderos conlleva costos y beneficios. Hay, antes que todo, un "costo" del aprendizaje. Las

*Klaus y Bass observaron cinco características que contribuyen al desarrollo de confianza entre la "persona focal" o quien envía el mensaje y los receptores del mismo en el proceso de comunicaciones. Estas características son: 1) transmisor cuidadoso, 2) proceso abierto y en ambas direcciones; 3) oyente cuidadoso; 4) franco, y 5) informal

familias afectadas tienen necesidades inmediatas y son las primeras en experimentar incomodidad física o la falta de vivienda durante el periodo de reconstrucción. Posiblemente necesiten adquirir nuevos conocimientos prácticos y capacidad para reconstruir sus hogares o métodos culinarios y de cuidado higiénico nuevos. Puede ser también que necesiten mudarse a una nueva localidad, menos propensa al riesgo. En segundo término, hay también "costos" en lo tocante a los recursos. Reconstruir a un nivel más alto de seguridad probablemente resultará más caro en términos de materiales, tecnología y pericia. La obtención de esos materiales y conocimientos prácticos probablemente requerirá la ayuda de fuentes externas, ante los limitados recursos de que disponen las comunidades locales. En tercer lugar, hay también un "costo" en término de tiempo y atención. Es probable que la reconstrucción necesite de la coordinación de múltiples organizaciones para obtener provisiones, contratar o entrenar trabajadores, y adaptar nuevas estructuras en los modelos existentes en las comunidades. Cada uno de tales costos debe ser previsto en un diseño comunitario general, y se debe alcanzar un entendimiento común en cuanto a las implicaciones y los compromisos necesarios por parte de los líderes y los miembros de la comunidad.

Sin embargo, los beneficios de los criterios recién mencionados son sustanciales. Si la orientación se dirige hacia el futuro, los proyectos de recuperación y reconstrucción tienen el efecto principal de movilizar las acciones hacia un objetivo positivo, productivo y tangible para las familias y las comunidades. La tragedia del desastre queda asimilada en la reconstrucción para un futuro mejor. Las familias que más han padecido son frecuentemente las primeras en comprometerse en esos proyectos, como una manera de sobreponerse a su pena y de crear un ambiente más seguro para ellas y otros miembros de la comunidad.

En segundo término, la realización del proyecto de reconstrucción se convierte en un instrumento no solamente para la adquisición de nuevos conocimientos prácticos, sino también para aumentar la frecuencia del contacto entre las organizaciones públicas, privadas y voluntarias que intervienen en el proceso. Se convierte, además, en una demostración de la capacidad de dichas organizaciones para trabajar unidas y constructivamente en la realización del objetivo común. La gente aprende a través de la acción, y las necesidades de la reconstrucción conllevan la finalidad práctica de organizar nuevos modelos de comunicación y coordinación entre las corporaciones de auxilio por medio de una red de acción social, que puede ser utilizada para iniciar otros proyectos de desarrollo comunitario.

Finalmente, la culminación fructífera de los proyectos de reconstrucción acrecienta la memoria colectiva de acción responsable, tanto de la comunidad como de las organizaciones participantes. El valor simbólico del proyecto combina el propósito ético de renovar la vida de la comunidad con la demostración práctica de conocimientos, organización e iniciativa de las organizaciones participantes. Esta "memoria colectiva" en-

riquece la percepción del aprecio de la comunidad y de su habilidad para trabajar eficazmente con organizaciones externas, lo cual es importante para las tareas ininterrumpidas de aprendizaje y producción en los países en vías de desarrollo.

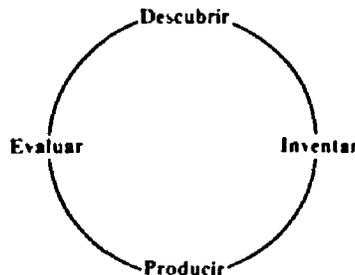
CRITERIOS PARA AYUDA EN DESASTRES

El objetivo de la ayuda en desastres es aceptado casi universalmente, pero el diseño de los tipos de auxilio y las maneras de suministrarlo generan criterios y prácticas que varían ampliamente. Cuatro preguntas son fundamentales para el diseño de las operaciones de respuesta y recuperación posteriores al desastre. Ellas son:

1. ¿Quiénes necesitan ayuda?
2. ¿Qué clase de ayuda necesitan?
3. ¿Qué recursos están disponibles para suministrar esa ayuda?
4. ¿Cómo se puede adecuar la ayuda disponible a las necesidades identificadas?

La información exacta, oportuna y completa, recogida en respuesta a las tres primeras preguntas rige en gran medida el alcance de las operaciones de respuesta y recuperación. La cuarta pregunta, sobre cómo adecuar la ayuda disponible a las necesidades identificadas, se puede resolver más fácilmente con base en la búsqueda inicial de información.

La información es también algo que probablemente sea difícil de obtener en forma completa y rápida en los países en vías de desarrollo, ya que quizá no se disponga de manera fácil de la infraestructura para la educación y la tecnología de comunicaciones que faciliten las indagaciones, especialmente en las comunidades rurales. Por consiguiente, hay una necesidad fundamental de diseñar y planear la búsqueda de información, la transferencia y las funciones organizacionales de aprendizaje como parte integral del proceso de auxilio en desastres.⁽⁹⁾ La información es el vínculo para la acción y el factor que guía el proceso de aprendizaje de los individuos y las organizaciones. Este proceso puede ser representado por el siguiente ciclo, formulado por Argyris:⁽¹³⁾



En el diseño de las operaciones de respuesta y recuperación intervienen muchas características adicionales, sea por selección o por omisión. Es posible comentarlas todas en este breve ensayo, pero conviene identificar cinco características principales que, si son tomadas en consideración, permiten obtener buenos resultados dentro de la comunidad. A la inversa, si tales características no son tenidas en cuenta, quizá contribuyan a crear conflictos entre las organizaciones participantes en las operaciones de desastre. Estas dimensiones son:*

1. Comunicación clara del objetivo de la ayuda brindada a las familias afectadas
2. Conocimiento de las tradiciones y organizaciones locales y respeto por ellas
3. Estándares claros para precisar la necesidad y la distribución de ayuda
4. Comunicación abierta y bidireccional entre todos los participantes en el proceso
5. Retroalimentación rápida "sobre la marcha" del proceso.⁽²⁰⁾

Entre los factores que inciden en las características propias del diseño de asistencia para las comunidades afectadas están binomios como: bienes económicos vs. apoyo emocional; objetivos a corto plazo vs. objetivos a largo plazo; toma autoritaria de decisiones vs. toma participativa de decisiones, y recursos financieros gubernamentales vs. recursos económicos voluntarios.

Cada una de las dimensiones señaladas representa un *continuo* de tipos de acciones, que van desde las instrucciones objetivas hasta el intercambio subjetivo, en vez de ser un conjunto de categorías que se excluyan mutuamente.⁽²¹⁾ Además, todo programa de ayuda en desastres por lo general incluye una mezcla dada de las dimensiones citadas. Resulta interesante, en lo referente a su efecto en la capacidad de la comunidad afectada para lograr la recuperación constructiva, el equilibrio entre las instrucciones e intercambios en ese conjunto de dimensiones que definen a los programas de ayuda en desastres. A medida que las dimensiones se inclinan hacia los extremos del continuo, es probable que las organizaciones que participen en operaciones de respuesta y recuperación logren mayor eficacia pero entren en conflicto. Encontrar el equilibrio en cada dimensión, y más aún, dentro del conjunto de dimensiones, es parte de la planificación de la atención en casos de desastres. Es poco probable que ello ocurra al azar.

*Estas características se basan en investigaciones anteriores y la observación profesional.

OPERACIONES DE AUXILIO EN EL DESASTRE DEL 5 DE MARZO DE 1987 EN ECUADOR

Muchas organizaciones participaron en las operaciones de respuesta y recuperación después de los terremotos en Ecuador. Todas ellas contribuyeron con tiempo, esfuerzo y materiales para mitigar el desastre, y son dignas de reconocimiento por sus contribuciones. Sin embargo, los programas tuvieron diferentes efectos en las comunidades que intentaban ayudar. Es imposible señalarlos todos en este breve ensayo. No obstante, mencionaremos dos programas que abarcaron múltiples niveles de agregación en la movilización de recursos y que lograron buen éxito, según patrones diferentes, y con ello ilustraremos el dilema y la complejidad del problema. La finalidad de esta investigación no es juzgar los esfuerzos que se han hecho, sino plantear algunas preguntas respecto a los medios más eficaces de diseño organizativo para los programas de asistencia comunitaria, en futuros desastres.

El primer programa fue llevado a cabo como un ejemplo clásico de ayuda internacional en desastres. Funcionó sin ningún contratiempo y de manera eficiente y rápida, lo cual fue facilitado por la utilización de comunicaciones avanzadas, transporte aéreo y profesionales con experiencia y entrenamiento. Sin embargo, el programa también fue ejecutado como una contribución pública de un gobierno amigo a una nación necesitada, y por consiguiente, estuvo sujeto a toda la publicidad y las limitaciones de acción propias de un ambiente político. Tal situación alteró significativamente el marco de la operación y las relaciones entre las organizaciones donantes y las receptoras.

El 5 de marzo de 1987 dos terremotos sacudieron los edificios y desquiciaron el suministro de electricidad y las vías de comunicación en Quito, Ecuador. El primero, que alcanzó 6.1 puntos en la escala de Richter, ocurrió a las 20:54 horas, sacudió la loza de las alacenas y agrietó construcciones en Quito. Los residentes de la ciudad se percataron del sismo pero no lo consideraron como una interferencia grave en sus ocupaciones cotidianas. El segundo terremoto ocurrió a las 23.10 horas y registró 6.8 grados en la escala de Richter. Sacudió a la ciudad con más fuerza, pero sin amenazar la vida de sus habitantes *

El 6 de marzo de 1987, después de inspeccionar la seguridad de los empleados de la misión diplomática, la de sus familias y la de los ciudadanos estadounidenses en el país, el personal de la embajada de los Estados Unidos orientó su atención hacia los intereses de dicho país en otras áreas del Ecuador que pudieron haber sido afectadas por los terremotos. En la capital se habían recibido pocas noticias de las comunidades cercanas

*United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean—ECLAC: "El Desastre Natural de Marzo de 1987 en el Ecuador y sus Repercusiones Sobre el Desarrollo Económico y Social", 22 de abril de 1987, Original: Español, No. 87-4-401:5. Otros reportes del desastre señalan que la intensidad del primer terremoto el 5 de marzo de 1987, fue de 6.0 en la escala de Richter.

al epicentro del terremoto en la provincia de Napo. Estas comunidades estaban localizadas a lo largo del oleoducto transecuatoriano, operado por un consorcio de la Compañía Nacional de Petróleo Ecuatoriana y la Texaco Oil Company, de los Estados Unidos. El personal de la embajada reconoció la necesidad de obtener más información sobre los intereses sociales y económicos vitales y comunes, en juego.*

El sábado 7 de marzo de 1987, el embajador de los Estados Unidos y miembros de su personal hicieron un vuelo de reconocimiento en helicóptero sobre la zona del epicentro del terremoto, cerca del volcán Reventador. El equipo observó la destrucción causada por los terremotos y los derrumbes resultantes en ríos, oleoducto, carreteras, puentes, pueblos y habitantes de la zona. El embajador regresó a Quito e inmediatamente declaró el estado de emergencia, lo cual le permitió utilizar \$25,000 dólares como auxilio para desastres en el país. Además, trabajó con su equipo en la preparación de una solicitud de asistencia adicional a la Oficina Estadounidense de Asistencia en Desastres, en Washington, D.C.** El cable salió de Quito a las 22:00 horas del sábado 7 de marzo de 1987; cuatro horas más tarde, a las 02:00 horas de 8 de marzo, El Director Adjunto para Latinoamérica de la OFDA recibió la notificación del envío de diversos materiales de ayuda a Quito y se le pidió que hiciera los arreglos necesarios para su recepción en Ecuador. A las 7:00 horas del mismo domingo, un avión de carga C-130 del gobierno de Estados Unidos aterrizaba en Quito con 500 tiendas, 400 rollos de hoja de plástico, y provisiones adicionales para ser distribuidas entre los damnificados.*** El gobierno de los Estados Unidos entregó las provisiones directamente al Comité Nacional de Operaciones de Emergencia (COEN), establecido por el gobierno ecuatoriano para enfrentar la crisis.

Con arreglo a las leyes ecuatorianas, la Defensa Civil tiene la responsabilidad directa de distribuir la ayuda para desastres, a las comunidades y familias necesitadas. Bajo la dirección de COEN, la Defensa Civil procedió a establecer centros de asistencia en las tres zonas afectadas. Dentro de los parámetros establecidos para la provisión de ayuda de gobierno a gobierno, el personal de la misión diplomática de los Estados Unidos había realizado la primera tarea de auxilio en desastres, al identificar las necesidades y movilizar los abastos para cubrirlas de modo eficiente y rápido. Profesionales experimentados habían respondido a las exigencias del desastre, con arreglo a los patrones idóneos de su misión diplomática.

La segunda tarea del programa de gobierno a gobierno, la distribución de las provisiones, era más difícil, compleja e incierta. Comprendía ade-

* Entrevista con un oficial de la Embajada de los Estados Unidos, Quito, Ecuador, 7 de marzo de 1987

** Borrador del telegrama de la Embajada de los Estados Unidos, Quito, Ecuador, 7 de marzo de 1987, 22,00 horas. Archivos de la Oficina para Asistencia a Desastres en el Exterior de los Estados Unidos, Washington, D.C.

*** Entrevista con el Oficial Ejecutivo de las operaciones de desastre de USAID, Terremotos del Ecuador, Quito, Ecuador, 17 de junio de 1987

cuar los escasos recursos, a múltiples y apremiantes necesidades. ¿Cómo podían ser repartidas las provisiones, a quién y con qué grado de "verificación de recibo"? El envío de provisiones a las áreas rurales remotas entrañaba una gran labor de logística. Identificar las familias víctimas del desastre o establecer criterios para la distribución de la asistencia en una zona en que todas las familias la necesitaban, y hacer frente a aspectos lastimeros como hambre, desesperación y dolor humano, eran tareas difíciles que no podían ser resueltas con simples consideraciones técnicas.

La Oficina Internacional de los Estados Unidos de Asistencia en Desastres llevó de manera temporal a consultores experimentados para ayudar en la distribución de las provisiones, específicamente las donadas por los Estados Unidos.* A los voluntarios de los Cuerpos de Paz se les solicitó su colaboración en las zonas rurales, donde trabajaban. Sin embargo, el proceso de distribución se topó con muchas dificultades.

La Defensa Civil Ecuatoriana era legalmente responsable de la organización y distribución de ayuda a los damnificados en las zonas afectadas. Sin embargo, la distribución de provisiones era una tarea grande y compleja, que debía realizarse en condiciones difíciles y con demandas urgentes que requerían una respuesta inmediata. Sin embargo, dicha corporación está aún en fase de desarrollo y cuenta con personal, transporte y equipo limitados. Las demandas locales eran impostergables y los comités locales de Defensa Civil tenían experiencia o entrenamiento escasos en operaciones de desastre. La necesidad de conducir simultáneamente las operaciones en tres zonas diferentes forzaron al máximo la capacidad de administración de una organización nacional con personal, equipo y recursos limitados. Las tareas adicionales de separar y distribuir las provisiones y los materiales enviados por Estados Unidos y cualquier otro país amenazaban con sobrecargar la capacidad de la ya agobiada organización. Los recursos reales de la Defensa Civil no se adecuaban a las exigencias prácticas de la tarea. En ese momento de sobrecarga, decayeron la coordinación, la comunicación y la capacidad para resolver problemas, y cualquier organización hubiera incurrido en los mismos patrones disfuncionales.^(23,24)

Todavía más, casi todas las familias en las zonas de desastre necesitaban auxilio, aunque no hubieran sufrido directamente el impacto. Por consiguiente, las provisiones básicas, como comida y mantas, eran deseadas y necesitadas igualmente por las familias que no habían sido afectadas directamente por el desastre, y también por las damnificadas. Era extraordinariamente difícil distinguir entre las "víctimas del desastre" y los grupos que sufrían los niveles ordinarios de pobreza en las comunidades. Distribuir provisiones solamente a las personas cuyos hogares habían sufrido daños era percibido como algo injusto por las familias que

*Entrevista con el Oficial Ejecutivo de las operaciones de desastre de USAID, marzo 5 de 1987. Terremotos del Ecuador, Quito, Ecuador, junio 17 de 1987.

carecían de techo o que pasaban hambre o frío como problemas diarios.

Un tercer problema era la perspectiva cronológica fijada para el proyecto. La distribución de provisiones fue concebida inicialmente como un proceso a corto plazo. La meta era conseguir provisiones para las víctimas del desastre, tan pronto fuera posible, hasta que la normalidad pudiera ser restaurada. Sin embargo, con los caminos y puentes destrozados en la provincia de Napo y con tanta gente desempleada como consecuencia del desastre, no podían reanudarse fácilmente "las condiciones normales" de las operaciones de mercado. Era, sin lugar a dudas, un problema a largo plazo y que requería de un diseño cuidadoso. A falta de él, las actividades de distribución estaban sujetas a distorsiones y manipulaciones en beneficio de intereses particulares. Por ejemplo, al no haber medios para verificar la necesidad o el recibo de provisiones, algunos residentes locales regresaban repetidamente a los centros de distribución para conseguir provisiones escasas, y así colocaban sus intereses particulares por encima de los de otras personas más necesitadas, o de los de la comunidad en general.*

También surgieron problemas imprevistos en el uso que se dio a las provisiones distribuidas. Las hojas de plástico en rollo tenían la función única de proteger inmediatamente contra la lluvia, mientras se hacían arreglos para conseguir otros refugios para las familias. Sin embargo, a finales de junio de 1987, cuatro meses después del desastre, todavía había gente viviendo en los refugios de plástico. En las zonas altas de los Andes, algunas familias contrajeron pulmonía u otras enfermedades como consecuencia de vivir en situación tan vulnerable, y en Olmedo, un pueblo pequeño de 1550 habitantes en la provincia de Pichincha, por lo menos 10 niños murieron por exposición al frío y falta de cuidados médicos.** La conveniencia de utilizar materiales plásticos para refugios temporales en climas de montaña variables debe ser estudiada cuidadosamente antes de que sean usados en futuros desastres.***

La complejidad de las operaciones, conducidas en tres áreas geográficas afectadas, cada una con climas y niveles de necesidad económica diferentes y con escalas de apoyo comunitario que variaban ampliamente, dificultó en grado sumo la distribución de la ayuda de manera rápida, equitativa y eficaz. Las circunstancias fueron muy importantes desde el punto de vista de la obtención de conocimiento profundo de la interacción entre gobiernos, en el diseño de programas eficaces de ayuda en desastres. Sin embargo, al terminar el periodo de participación activa de la misión de Estados Unidos no se hizo valoración sistemática alguna de los efectos duraderos de las actividades emprendidas en los programas de ayu-

*Entrevista con un trabajador voluntario en el centro de asistencia en Baeza, Quito, Ecuador, julio 3 de 1987.

**Entrevista con un voluntario de la comunidad católica, Olmedo, Ecuador, julio 27 de 1987.

***Los informes estadounidenses oficiales sobre la distribución del plástico presentan la operación como un éxito. En efecto, en términos de logística y responsabilidad, los documentos muestran que el proceso funcionó adecuadamente.

da a las comunidades afectadas. La retroalimentación de la información a los estadounidenses responsables en la toma de decisiones que intervinieron en el proceso de ayuda para desastres reflejó únicamente los actos iniciales de movilización y distribución de recursos, no el conjunto completo de las consecuencias que se derivaron de ellos. En términos de la capacidad para movilizar recursos y traerlos a Ecuador, el programa de gobierno a gobierno funcionó virtualmente sin fallas. En términos de su impacto en la gente y las comunidades de las zonas afectadas por el desastre, subsisten dudas.

El segundo proyecto fue puesto en marcha conjuntamente por dos organizaciones voluntarias privadas, la *Corporación de Apoyo a la Tecnología y la Comunicación* (CATEC), y el *Catholic Relief Services* (CRS). De modo general, el proyecto, aunque orientado hacia el mismo objetivo de ayuda y también con recursos de niveles internacionales de organización, adoptó una estrategia distinta y obtuvo resultados muy diferentes.

Después que ocurrieron los terremotos, el director del programa de CRS en Quito notificó inmediatamente las características del desastre a la oficina central en Nueva York y solicitó ayuda. Cuando el *New York Times* confirmó la gravedad del sismo, el director de CRS en Nueva York autorizó un desembolso inmediato de 5000 dólares para la integración de un equipo interdisciplinario de profesionales, que hiciera una evaluación sistemática de las necesidades en la zona del desastre. El equipo profesional, formado por dos sociólogos y un ingeniero, conocían en detalle a la gente, las tradiciones y las estructuras de la zona afectada. También aportó a la tarea su experiencia previa en operaciones de ayuda en desastres internacionales. Contratado el 10 de marzo de 1987, partió inmediatamente al terreno de los hechos y comunicó su retorno el 12 de marzo de 1987.*

Con base en sus hallazgos, el equipo de evaluación CRS/CATEC propuso un plan para un proyecto de emergencia en la provincia de Napo,** el cual tenía varios aspectos importantes. En primer término, estaba diseñado para brindar ayuda por un periodo de cuatro meses; esta asignación de tiempo entrañaba un reconocimiento de los efectos persistentes del trauma y la dificultad de la gente común para adaptarse a un cambio mayor e inesperado en su vida. En segundo lugar, el plan utilizó la forma tradicional de trabajo comunal ecuatoriano, la "minga", como el instrumento para la ejecución del diseño. En ella, las personas donaban su tiempo para el trabajo comunitario en la minga, pero CRS/CATEC los auxiliaba con la comida y las provisiones básicas para sus familias, mientras lo realizaban. Dicha ayuda material liberaba a los trabajadores de la preocupación por las necesidades de sus propias familias, y reforzaba las normas de cooperación en el servicio comunitario.

*Entrevista con el director del programa de Catholic Relief Services, Quito, Ecuador, julio 12 de 1987.

**Entrevista con el coordinador del proyecto CRS/CATEC, "Emergency project in Napo Province, Ecuador", marzo de 1987.

En tercer término, el proyecto estableció un conjunto claro de procedimientos para llevar registros de las provisiones distribuidas y recibidas. Todas las familias que habían sufrido el impacto directo del desastre fueron identificadas a través de un censo levantado en cada comunidad inmediatamente después del sismo, y se definió el grado de sus obligaciones familiares y de cualquier necesidad especial. Cada familia que recibía ayuda firmaba un recibo por esa cantidad, y así se llevaron cuentas semanales de las provisiones distribuidas, las cuales se enviaron a la oficina del director del programa en Quito. La distribución se basó directamente en el grado de necesidad, y se adujeron las normas de cooperación comunitaria para frenar los intentos individuales por obtener más de lo que le correspondía a cada familia, a expensas de otras en la comunidad. Este procedimiento permitió al proyecto mantener registros de los requerimientos que se iban cubriendo y de las provisiones más necesarias. También fomentó la responsabilidad y la franqueza en quienes las recibían. De igual manera, la OFDA empleó el procedimiento de obtener recibos por el plástico entregado a los residentes de las comunidades, como una forma de alentar la administración responsable de los materiales de ayuda. En los casos en que ambos programas operaron con base en los mismos estándares profesionales, se reforzaron las normas de acción responsable y cooperación en la recuperación de las comunidades afectadas por el desastre.

Finalmente, y quizá de mayor importancia, el proyecto escogió como coordinador a una persona que debía trabajar en el campo por lo menos tres días por semana, durante cuatro meses. Fue cuidadosamente elegido por su experiencia previa en trabajo de campo en las comunidades rurales; él brindaba a los residentes de ellas los materiales que necesitaban, asistencia técnica y, sobre todo, esperanza e incentivos en la rigurosa tarea de reconstruir sus hogares, granjas y vidas. Su estilo de comunicación con los residentes de las comunidades era informal y justo, pero firme. Al demostrarles que existía otra posibilidad para reconstruir sus comunidades derruidas, fue capaz de ganarse la confianza de los residentes y de alentarlos en sus esfuerzos para asumir su responsabilidad en la reconstrucción de sus hogares y comunidades. No fue una tarea fácil, dado que era muy alto el nivel de ansiedad entre los residentes de dichas comunidades, con bases económicas marginales y con riesgos sísmicos permanentes. Sin embargo, el programa de CATEC/CRS ofreció una meta clara para la acción de la comunidad y tiempo, guía e interacción directa con los residentes, suficientes para tener otra visión del desastre, visión que conllevaba la oportunidad de un cambio constructivo.

Varias características importantes distinguieron la ejecución del proyecto de CRS/CATEC, de la del proyecto de la misión de los Estados Unidos en sus operaciones en el Ecuador. En términos de solidez, cinco factores mostraron diferencias significativas entre los dos programas. En primer término, al operar como organización voluntaria privada, CRS/CATEC pudo tomar decisiones sin la aureola de publicidad ni el

rejuego de intereses particulares que acompañan a las acciones gubernamentales, independientemente del cuidado puesto en su diseño, orientado hacia objetivos humanitarios. Tal ventaja era de importancia capital para ganar desde el comienzo la confianza de los participantes de la comunidad, y para mantenerla en la red de comunicación y acción que enlazaba las organizaciones nacionales e internacionales encargadas de proveer apoyo monetario y técnico al proyecto.

En segundo lugar, la dirección del proyecto era internacional, en términos de ciudadanía y experiencia. El coordinador del proyecto era chileno; el director del proyecto de CRS en Quito era estadounidense; el director de CATEC era ecuatoriano y un participante influyente en el programa era costarricense.* Todos ellos aportaron años de experiencia en trabajos de campo de proyectos de desarrollo internacional y participación directa o indirecta en operaciones internacionales contra desastres. Las experiencias variadas y las múltiples perspectivas con que enriquecieron el diseño del proyecto ayudaron a mitigar los prejuicios nacionales desde cualquier punto de vista, y a reforzar el objetivo común del proyecto, la ayuda humanitaria a las familias y comunidades afectadas por el desastre.

En tercer término, el proyecto reconoció desde el comienzo que la recuperación y reconstrucción eran objetivos a largo plazo. Incorporó explícitamente en el programa de recuperación la meta de desarrollar la capacidad de las familias y las comunidades para manejar y resolver sus asuntos sobre bases económicas y sociales más sólidas. La destrucción producida por el desastre fue redefinida como una oportunidad para mejorar los niveles de vivienda, agricultura y servicios comunitarios. El proyecto fue diseñado para servir como un escalón para alcanzar esa meta.

En cuarto lugar, el proyecto reconoció las necesidades emocionales de los residentes de la comunidad. La desesperación por la destrucción causada, la incertidumbre sobre el futuro y la ansiedad ante las limitadas alternativas para la acción fueron reconocidas como parte de la carga que afligía a los damnificados que buscaban participar en la acción comunal constructiva. Sin embargo, el proyecto estaba orientado hacia adelante, y no hacia el pasado; despertaba esperanzas de un crecimiento futuro, y no desesperación sobre la pérdida actual.

Por último, la toma de decisiones en el proyecto fue genuinamente participativa. El coordinador de él delineó semana tras semana a los participantes pasos claros para la acción comunitaria. Los pasos se discutieron en reuniones con participantes de la comunidad, y se especificaron y obtuvieron los materiales necesarios para su ejecución. También se lograron acuerdos en cuanto a la asignación de personas a diferentes tareas. Poco a poco, la ansiedad en la comunidad se fue tornando en energía, a medida que la gente comenzó a dirigir su atención a las tareas

*No se publican los nombres para proteger la confidencialidad de los individuos que ocupan esos cargos

prácticas presentes de reconstrucción, no al dolor de la pérdida o a la incertidumbre futura por el riesgo sísmico permanente. Al tomar parte en la definición de las tareas de reconstrucción, los participantes hicieron compromisos que, públicamente declarados, fueron reforzados por el conocimiento y reconocimiento compartido de la comunidad.

Hubo también puntos débiles en la operación del programa de CRS/CATEC, en comparación con la del programa de gobierno a gobierno de Estados Unidos y el Ecuador. Dichas debilidades representaron, irónicamente, el reverso de los puntos fuertes mencionados. Como programa voluntario privado, el proyecto de CRS/CATEC no tuvo el mismo grado de acceso a los procesos oficiales de toma de decisiones y a la atención que podía generar el apoyo público que los programas "oficiales" tenían. Además, los recursos eran limitados y el impacto de los costos, por ejemplo, el del transporte, durante los cuatro meses de operación, resultó ser muy pesado. La red de apoyo económico para el programa de CRS/CATEC no era tan amplia como el de los programas gubernamentales y tampoco era tan fácil movilizar los recursos. Finalmente, los resultados del proyecto, aunque sólidos y beneficiosos, no pueden duplicarse fácilmente en otros programas de ayuda en desastres. Transformar los resultados de los programas privados en recomendaciones normativas públicas es, en el mejor de los casos, poco factible.

La comparación de los dos programas es interesante porque ilustra el potencial y las limitaciones de ambos tipos de respuesta organizativa ante el desastre. La tarea más difícil es integrar los puntos fuertes de ambos tipos en un diseño más completo para la acción que pudiera mitigar los efectos de futuros desastres, en los países en vías de desarrollo.

RECOMENDACIONES PARA LA ACCION: TRANSFORMAR LA CRISIS EN OPORTUNIDAD DE RENOVACION EN LAS NACIONES PROPENSAS A DESASTRES

La actividad sísmica no cesará a lo largo del sistema de fallas conocido como el "Anillo de Fuego", que atraviesa el Ecuador y otras naciones en las costas occidentales de América. El peligro continúa, y la situación podría plantearse de modo que la conciencia del peligro pueda ser convertida en oportunidad para la colaboración entre las naciones de la región, y así mitigar el riesgo de catástrofes. Hacemos cuatro recomendaciones para actividades que ayuden a transformar el peligro en oportunidad de renovación.

En primer término, el diseño cuidadoso de políticas y programas para mitigar los desastres ofrece a las naciones situadas en el "Anillo de Fuego", un instrumento para hacer frente a los riesgos sísmicos. La información acumulativa sobre la "sismicidad" de la región permite ahora, a los encargados de definir las políticas, idear cursos de acción que minimicen el riesgo para los conglomerados humanos. Es imposible elimi-

nar los terremotos, pero los asentamientos de personas pueden hacerse en localidades y con arreglo a especificaciones que reduzcan sustancialmente la pérdida de vidas y propiedades.

En segundo lugar, trasladar la responsabilidad de ayuda en desastres, de las organizaciones nacionales a las internacionales, puede aminorar la politización inevitable de las acciones de gobierno a gobierno, en programas de asistencia. Las normas de asistencia humanitaria son materializadas quizás mejor por organizaciones con objetivos de auxilio internacional, como el Comité Internacional de la Cruz Roja. Los costos del desastre se distribuirían así a nivel internacional. Por consiguiente, la responsabilidad de organizar la ayuda al ocurrir los desastres puede ser asumida con mayor eficacia por equipos y organizaciones internacionales.

En tercer término, la utilización sistemática de retroalimentación de la información a través de todos los eslabones de acción entre las organizaciones participantes en la ayuda internacional para desastres, y dentro de cada una de ellas, es un paso crítico hacia la creación de un "sistema de aprendizaje" de las organizaciones comprometidas en tal misión. La retroalimentación sistemática de la información cierra el círculo en el proceso de aprendizaje sobre la identificación, la creación, la producción y la evaluación y el planteamiento de tareas, o la detección de actividades más nuevas y eficaces.

Por último, una base compartida de información, que represente la experiencia y el conocimiento acumulativo de los profesionales en este campo y de los investigadores respecto a los procedimientos y planes de acción por adoptar en riesgos sísmicos, se convierte en un instrumento poderoso para facilitar el aprendizaje organizacional en este complejo y dinámico proceso. Dicha base puede usarse para diseñar redes de acción organizacional que ayuden a paliar futuros desastres en el continente americano.

REFERENCIAS

1. LaPlante J. Recovery following disaster. Policy issues and dimension, en *Managing disaster: Strategies and policy perspectives* Editado por Comfort LK. Durham, North Carolina, Duke University Press, 1988.
2. Frieseman H. Caporaso J, Goldstein G. et al: *Aftermath. Communities after natural disasters*. Beverly Hills, California, Sage, 1979.
3. Haas JE, Kates RW, Bowden MJ (eds): *Reconstruction following disaster* Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1977.
4. Simon HA: *The sciences of the artificial*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1981.
5. Dror Y: *Policy-making under adversity* New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1986
6. Elmore RF. Policy analysis as the study of implements: Analytical tools in disaster management, en *Managing disaster: Strategies and policy perspectives* Editado por Comfort LK. Durham, North Carolina, Duke University Press, 1988.
7. Comfort LK: International disaster assistance in the Mexico City earthquake. *New World: A Journal of Latin American Studies* 1:12-43, 1986.

- 8 Comfort LK, Cahill AG: Increasing problem-solving capacity between organizations: the role of information in managing the May 31, 1985 Pennsylvania Tornado disaster, en *Managing disaster: Strategies and policy perspectives*. Editado por Comfort LK. Durham, North Carolina, Duke University Press, 1988.
9. Comfort LK: The dynamics of decision-making: Information and action in the San Salvador earthquake, October 10, 1986, en *Crisis Management. An international perspective*. Editado por Rosenthal U, Charles, MT. Springfield, Illinois, Charles C. Thomas, en prensa.
10. Cohen MD Conflict and complexity: Goal diversity and organizational search effectiveness. *Am Pol Sci Rev* 78 435-451, 1984.
11. Comfort LK. Designing policy for action, en *Managing disaster: Strategies and policy perspectives*. Editado por Comfort L.K. Durham, North Carolina, Duke University Press, 1988.
12. Cuny FC: *Disasters and development*. New York, Oxford University Press, 1983.
- 13 Argyris C: *Reasoning, learning, and action*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, Inc , 1982.
14. Churchman CW: *The design of inquiring systems*. New York, Basic Books, 1971.
- 15 Drabek TE, Tamminga HL, et al: *Managing multiorganizational emergency responses*. Boulder, Colorado, Institute of Behavioral Science, University of Colorado, 1981.
- 16 Burt RS: *Toward a structural theory of social action*. New York, Academic Press, 1982
17. Rogers EM, Kincaid DL: *Communication networks: Toward a new paradigm for research*. New York, The Free Press, 1979.
- 18 Klaus R, Bass BM: *Interpersonal communication in organizations*. New York, Academic Press, 1982.
19. Comfort LK: Action research: A model for organizational learning. *Journal of Public Policy and Management* 5 100-118, 1985.
20. Comfort LK: *Organizational interaction in the Ecuadorian earthquakes, March 5, 1987*. National Research Council, Quick Response Team Report on Ecuador Event, 1988.
21. Lindblom CE: *Politics and Markets*. New York, Basic Books, 1977.
22. U.S. Department of State, Office of Foreign Disaster Assistance: *Ecuador earthquake. Situation report No. 1*. Washington, D.C., U.S. Department of State, March 9, 1987.
- 23 Benveniste G: *Bureaucracy*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1975.
- 24 Dornbusch S, Scott WK: *Evaluation and the exercise of authority*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1975.