

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

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

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

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

Los tempranos orígenes de muchas de las estructuras de gestión de desastres, como continuación de la doctrina de la Defensa Civil, y sus connotaciones de protección de la población contra el enemigo externo o la subversión interna, impulsadas desde el Norte, desde los años sesenta en adelante, y el papel

protagónico de las FF.AA. en sus comienzos y en la actualidad, difícilmente permiten una renovación de las estructuras para incorporar, ágil y eficientemente, una concepción integral de la gestión, con creciente énfasis en la prevención y la mitigación (incluyendo la reconstrucción) y una integración comprensiva de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil en hacer efectiva la respuesta inmediata.

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

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

El resultado de todo esto ha sido que, en general, los preparativos y los mapas de amenazas y riesgos se han convertido en un "sinónimo" de la prevención y la mitigación en el léxico o práctica de las instituciones. Pero estas actividades han sido inestables, sujetas a los vaivenes en los presupuestos asignados a las instituciones estatales responsables o a aquellas relevantes de la sociedad

civil (Universidades, Centros de Investigación, etc.). Además, por falta de principios de comunicación social fundamentales, muchas de estas armas potenciales para la "reducción de los desastres" siguen fracasando en su impacto o incorporación al quehacer de la sociedad.

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

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

El futuro

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

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

La lógica y el orden de nuestra exposición se expone a continuación. Primero identificamos los rasgos de los 'nuevos' modelos de desarrollo que se van perfilando, los cuales, en combinación con las vulnerabilidades ya existentes,

condicionarán los tipos de 'riesgo' y desastre que enfrentarán las sociedades latinoamericanas en el futuro. Enseguida buscaremos sintetizar estas características para después especificar los cambios que deben concretarse en el plano de los conceptos y paradigmas y en las prácticas sociales en torno al riesgo. Todo esto buscando compatibilizar el tratamiento dado a la problemática con las bases paradigmáticas de los pretendidos modelos de desarrollo sostenible que se pretende impulsar. Finalmente, tomando en cuenta la definición del problema y de la 'solución' presentada, establecemos los rasgos más importantes que deben asumir las estructuras sociales para la gestión del riesgo y los desastres, y consideramos las oportunidades que se abrirán por una serie de transformaciones que se dan hoy en día en el plano de lo político y lo político-administrativo en la región.

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

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

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

"La investigación, el análisis comprensivo de políticas, la evaluación operacional sistemática y la identificación y evaluación de tendencias sociales y ambientales, han sido en gran parte ignorados por las agencias públicas encargadas de la prevención, la respuesta y la recuperación... el énfasis de sus actividades ha sido puesto en

lo cotidiano y, en consecuencia, las bases teóricas de la gestión de desastres en el sector público no son ni explícitas ni coherentes... Las políticas para la gestión de los desastres se desarrollan de forma fragmentada y solamente como reacción a eventos específicos. Los que gerencian los desastres apenas tienen una pobre apreciación de la razón de sus actividades, mientras que, a la vez, son ignorantes de los resultados de investigaciones relevantes y de los factores sociales que influyen en la eficacia de los programas que intentan promover... Hasta que se lleve a cabo o esté disponible más investigación apropiada para los gerentes de los desastres, estos continuarán operando en base a la experiencia subjetiva, una memoria corporativa limitada, y la tradición burocrática".

Por otra parte, sobre el mismo tema de la actividad profesional y el papel del conocimiento y la investigación, James Mitchell (1996: p. 68) ha escrito que la falta de éxito en los esquemas de gestión se entiende en parte porque pocas explicaciones del fenómeno de los desastres

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

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

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

titividad, en la estructuración económica y en la ubicación espacial de la infraestructura productiva en los distintos países de la región.

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

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

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

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

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

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

- c) Más allá de aquellas amenazas antrópicas que pudieran aparecer o consolidarse a raíz del manejo inadecuado de la tecnología o del medio ambiente a escala local o regional, habrá que considerar también el pronóstico de cambios climáticos y oceanográficos globales, con efectos a nivel nacional, resultado de los procesos de disminución de la capa de ozono y la contaminación atmosférica global-mundial.
- d) Lo neoliberal, la globalización y el comercio libre traerán, casi inevitablemente y en el mejor de los casos, una persistencia a corto y mediano plazo de los niveles de pobreza existentes hoy en día y, probablemente, una agudización del problema. Las grandes metrópolis sufrirán un aumento, en términos absolutos, del número de pobres que viven en condiciones de alta vulnerabilidad, con una propensión a densificar las zonas

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

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

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

Concepciones, Objetivos y Líneas de Acción Fundamentales.

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

sin que esto signifique un descuido de los mejoramientos que es necesario introducir en las actividades de respuesta y de preparación.

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

1. Creemos que es necesario sustentar la idea de que el desarrollo sostenible solamente es factible si consideramos el análisis de riesgo como un factor esencial en el diseño de los nuevos proyectos y planes de desarrollo hacia el futuro. Este aspecto, clave en el trabajo de la OEA en América Latina, durante los últimos años, y en el trabajo de la OPS en la promoción de la seguridad hospitalaria, está muy relacionado con las normas exigidas hoy en día a las "evaluaciones de impacto ambiental", que deben acompañar la proposición de nuevos proyectos de desarrollo. Desde este punto de vista, los que proponen la prevención y la mitigación deben desarrollar argumentos y evidencias que sustenten la íntima relación de estas preocupaciones con la Gestión Ambiental (natural y social), convenciendo al "movimiento ambientalista" y al "caucus" político que maneja, que el tema del riesgo y los desastres es un componente fundamental de sus preocupaciones, y no un problema aparte.
2. Es necesario un cambio global de concepción de la problemática, comparada con la que todavía domina de forma "oficial" en gran parte de la región. Esencialmente, retomando algunas de las ideas vertidas en nuestro capítulo introductorio, se debe inculcar las ideas y trabajar según la concepción de que el problema de los desastres debe ser enfocado con una perspectiva de procesos y no de productos. En este sentido, la esencia de la problemática desde el punto de vista del desarrollo sostenible está constituida por la intervención sobre los factores que explican el proceso de "construcción social del riesgo", el cual puede desembocar en "desastre". Por ello pensamos que mantener un concepto global como es el de "manejo, administración o gestión de los desastres" para describir o delimitar el campo de acción, aparte de ser una contradicción terminológica (ver Hewitt, 1996), es contraproducente por las mismas connotaciones que implica. Así, aun aceptando que un componente del problema se refiere efectivamente al manejo de desastres (la respuesta inmediata frente a un producto: el desastre), mantener el término para captar la globalidad de los procesos relacionados con los riesgos y la esencia de las actividades en el

campo de la prevención y mitigación (incluyendo la reconstrucción), es una invitación a conservar la parcialidad en los enfoques y esquemas prioritarios. Esto no es meramente un problema semántico. Desde el punto de vista del público en general y de muchos de los actores institucionales claves para la gestión de riesgos (las esferas relacionadas con el desarrollo sectorial, urbano y regional, y con la Gestión Ambiental), la forma en que el problema es presentado y la nomenclatura usada (Emergencias, Desastres, Contingencias, Defensa Civil, Protección Civil, etc.), combinadas con las concepciones que ellos mismos manejan de los desastres (fiscalistas, actos de Dios, impredecibles e inevitables, etc.), ha servido para marginarlos del problema y considerarlo propio de los organismos o instancias entrenadas y capacitadas para la respuesta.

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

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

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

nizaciones de los países desarrollados. La actuación de la Administración Federal para la Gestión de Emergencias (FEMA), en los EEUU, con motivo de Andrew, es una reciente comprobación de esta afirmación.

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

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

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

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

ción a los costos futuros que acarrearían nuevos y más numerosos desastres, de magnitudes crecientes debido a la densificación de la población y las inversiones en zonas de potencial riesgo.

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

Con relación al futuro, el cuadro económico y político cambia radicalmente. Más allá de las coincidencias o interrelaciones que existen entre la prevención y mitigación de riesgos y las metas de lo sostenible, las cuales ubican esta problemática dentro del campo del desarrollo, y, en consecuencia, de forma conveniente en lo que se refiere a lo político, el costo económico de la prevención y la mitigación respecto a nuevos desarrollos e inversiones es mínimo, sea en cuanto a la seguridad de estructuras (ingeniería) o a los campos no estructurales -legislación, planificación del uso del suelo, estructuras productivas, etc.-. Con decir esto, sin embargo, no subestimamos las dificultades que aparecerán al implementar políticas basadas en el análisis de riesgos, las cuales requerirán de una fuerte voluntad política, una eficiente y honesta administración y un amplio consenso y participación por

parte de los sectores privados y populares o comunitarios. Desde cualquier perspectiva, la tendencia a una descentralización territorial del crecimiento económico, urbano y poblacional podría facilitar el proceso, exigiendo a la vez una profunda descentralización regional y local en las políticas y en su implementación. Sobre esto volveremos más adelante.

5. Con referencia a la vulnerabilidad histórica acumulada, los argumentos anteriores no significan que haya que quedarse con los brazos cruzados, inoperantes, pensando solamente en el futuro. La opción de lograr un modelo de desarrollo sostenible no descansa solamente en la orientación que se da a las formas productivas e infraestructurales nuevas. Las estructuras e infraestructuras, las prácticas económicas y sociales actuales son parte del futuro e inevitablemente ofrecerán oportunidades y limitaciones para alcanzar lo sostenible. Sin embargo, es imposible remediar todo esto, exigiendo que la prevención y la mitigación de lo existente sean producto de un profundo y sustancial orden de prioridades en el uso de los escasos recursos económicos y humanos, fundamentado en argumentos sociales y económicos que pueden influir a nivel político, entre los tomadores de decisión gubernamentales influyentes y entre los "privados", a nivel de empresas, comunidades o familias. Queda claro que las lógicas y las razones que dan forma a las acciones e inversiones de los sectores público, privado-empresarial, comunitario y familiar difieren sustancialmente. Algo sabemos sobre éstas, pero es insuficiente y muy incompleto, y ofrecen un reto para el investigador interesado en encontrar la forma de entrar y de modificar las mentalidades y decisiones de los protagonistas de los distintos procesos sociales y políticos.

Desde nuestra perspectiva, habría que trabajar y reforzar cuatro líneas de acción en lo que se refiere a la mitigación "histórica", propiamente dicha; líneas ya trazadas y con un grado de avance logrado.

- 1) En el área de las infraestructuras social y económicamente estratégicas de dominio público, especialmente aquellas con una vida útil de mediano plazo, calculado no solamente en los términos tradicionales de "depreciación de bienes", sino también tomando en cuenta la capacidad económica real de los países de reemplazar infraestructuras que están cerca de agotar su vida útil, medida en términos de depreciación y tecnología. Esto incluye aquellas infraestructuras que han sido el legítimo blanco de las preocupaciones de organismos como la OEA (energía, transportes, escuelas) y la OPS (instalaciones de salud).

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

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

4) En el área de traslados y reubicaciones de pobladores en casos de muy alto riesgo. Hasta el momento, en casi todas las ocasiones, las "soluciones" mitigadoras han sido reactivos que se han realizado en las postrimerías de un desastre. O sea, después de que una zona o comunidad ha sido afectada, particularmente por inundaciones o deslizamientos, se ha procedido a reubicar pobladores "sobrevivientes". En gran número de casos, dada la evidencia científico-técnica y la experiencia disponible, los eventos podrían haber sido anticipados. Además, las poblaciones afectadas y sujetas a reubicación ya habían sufrido anteriores eventos similares, tal vez de menor magnitud, que ofrecían indicios de la probabilidad de un evento de magnitud en el futuro. Es importante aclarar que no estamos pensando en la reubicación masiva como una solución viable, particularmente con referencia a la amenaza sísmica, volcánica o por huracanes, sino, más bien, en relación a inundaciones y deslizamientos de muy alta probabilidad y que, por lo general, afectan a un limitado número de viviendas y pobladores, o sea, aquellos eventos que propagan pequeños desastres, que son los más numerosos y pueden ser resueltos en términos de la disponibilidad económica de los gobiernos nacionales o locales.

Más allá de la promoción de la mitigación 'posible', es en el área de la prevención (la gestión de amenazas) que consideramos necesario y factible avanzar de forma más acelerada y comprensiva, tanto en lo que se refiere a la recomposición de problemas existentes, producto del pasado, como en una perspectiva hacia el futuro. Nos referimos a la problemática del acelerado crecimiento en el número de amenazas, cuyos orígenes se encuentran en prácticas sociales inadecuadas (amenazas socionaturales, antrópicas, contaminantes y antrópico-tecnológicas), las cuales, una por una, no tie-

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

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

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

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

Con referencia a las FFAA, es claro que la transición a un modelo de gestión integral, con énfasis en la prevención y la mitigación, no es posible si éstas mantienen su posición dominante como coordinador, actor e impulsor de políticas y estructuras. Su papel, también con respecto a la respuesta, debe definirse como un elemento de apoyo importante por su control sobre recursos humanos y materiales y su manejo de la logística y

la estrategia, pero subordinado al poder civil dentro de un sistema integrado de gestión.

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

Por el lado de las Agencias Internacionales más comprometidas con la problemática de los "desastres", la enorme desproporción que existe, en general, entre los recursos dedicados a la respuesta y aquellos dedicados a la prevención y la mitigación, tendría que modificarse dramáticamente. Hoy en día, más del 95% de los recursos canalizados internacionalmente para actividades que no son de reconstrucción, se dedican a enfrentar los problemas de la respuesta en casos de "Emergencia". Esto parece muy contradictorio al considerar que las mismas agencias se identifican con los objetivos del DIRDN, o sea, con la meta de la "reducción" de los desastres. La razón de ser de esto reside claramente en dos situaciones. La primera es el imperativo político y humanitario inmediato de la ayuda internacional, a diferencia del período de recompensa, a veces largo, al considerar la promoción de la prevención y la mitigación. La segunda es el hecho de que las llamadas "Emergencias Complejas", relacionadas con las guerras civiles, movimientos masivos de población, etc., en África, la vieja URSS, el Medio Oriente y Sur de Asia en particular, durante los últimos 10 años, se han metido en el mismo paquete con los desastres "naturales", por motivos presupuestarios. Debido a las enormes necesidades de ayuda humanitaria para enfrentar las secuelas de sufrimiento asociado con las Emergencias colectivas, salen "perjudicadas" las inversiones en la prevención y mitigación de los desastres "naturales" (o antrópico-tecnológicos, etc.). Incluso dentro de los rubros presupuestarios dedicados a las actividades que no sean de respuesta, todavía una porción importante se dedica a las que tienen que ver con el monitoreo de las amenazas, los SIG, los mapas de amenazas, la capacitación comunitaria, principalmente en el área de los preparativos, y las soluciones tecnológicas de alto costo; o sea, a las que proveen insumos para la prevención y la mitigación o que respaldan las soluciones

estructurales. La decisión de meter todo tipo de 'desastre' en el mismo paquete presupuestario está regida por la dominación del concepto de "ayuda humanitaria" y su obvia relación con la "respuesta humanitaria". En este sentido, la lógica de gran número de Agencias no difiere en gran parte de la lógica de instituciones nacionales dedicadas a la problemática. Aun cuando existen claros argumentos a favor de una visión unificada o genérica de los desastres, desde la perspectiva de las tareas de respuesta y rehabilitación, creemos que esto no es así exactamente al considerar la prevención y la mitigación. El hecho de que en ambos casos estas actividades deben derivarse de una visión guiada por el "desarrollo" e integrarse a ella, hace que opinemos que existen numerosas especificidades que no permiten que se ubiquen temáticamente como componentes de la misma problemática. Seguir con similar "política" es condenar la prevención y mitigación de desastres "naturales" (o antrópicos, tecnológicos, etc.) al semiolvido, en las circunstancias actuales, y hacer a las Agencias cómplices de reforzar las tendencias todavía dominantes y casi excluyentes a favor de las actividades de respuesta y rehabilitación. Debemos considerar que al argumentar que las Agencias definidas en términos de la Ayuda Humanitaria deben cambiar, tal vez cometemos un error. Igual que en el caso de las estructuras nacionales creadas principalmente para la respuesta, y que se encuentran muy limitadas para enfrentar las tareas que implican la prevención y la mitigación, tal vez la única opción real es la construcción de otra institucionalidad, con la participación de actores relevantes para el estímulo de estas actividades, en lugar de buscar sumar sincréticamente estas actividades a instituciones creadas con otra lógica (social o política). En lo que se refiere a las Agencias Internacionales o Bilaterales, esto significaría hacerlas interlocutoras de aquellas encargadas de la promoción del desarrollo, las cuales, hasta el momento, responden en general a los desastres en el momento de la reconstrucción (Banco Mundial, BID, PNUD, Habitat, etc.). Esto significaría, sin embargo, la necesidad de "convencer" también a las agencias u organismos 'madres' de aquellas encargadas de la "ayuda humanitaria" de que el problema de los desastres no se agota con la gestión de la respuesta, y que la prevención y la mitigación siguen otras lógicas que se derivan de otras prácticas ligadas a las políticas del desarrollo. Al decir esto, se acepta que las tareas a emprender a nivel internacional no difieren sustancialmente de las necesarias a nivel nacional, en lo que respecta a cambios de concepción y de prácticas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBALA BERTRAND, J.M. (1993) *Political Economy of Large Natural Disasters*. Oxford, Clarendon University Press, 256 pp.
- ANDERSON, M. y WOODROW, P. (1989). *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, Co., Westview Press.
- BRITTON, N. (1986). "Developing an Understanding of Disaster". En: *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, 22 (2):254-271.
- BRITTON, N. (1989). *Anticipating, the Unexpected: Is the Bureaucracy able to come to the party*. Working Paper 3. The University of Sidney, Disaster Management Studies Centre, New South Wales, Australia.
- BUCKLE, P. (1990). "Prospects for Public Sector Disaster Management in the 1990s: An Indication of Current Issues with Particular Reference to Victoria, Australia". En: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol 8, N°3, november: 301-324.
- CARDONA, O.D. (1993). "Manejo Ambiental y Prevención de Desastres: Dos Temas Asociados". En: Maskrey, A. (comp). *Los Desastres no son naturales*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.
- CUNY, F. (1983). *Disasters and Development*. Oxford, Oxford University Press.
- FERNÁNDEZ, M.A. (comp.) (1996). *Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres*. Lima, La Red.
- HEWITT, K. (1983). "The Idea of Calamity in a Technocratic Age". En: Hewitt, K. (ed) *Interpretations of Calamity*. London, Allen and Unwin.
- HEWITT, K. (1996). "Daños ocultos y Riesgos Encubiertos: Haciendo visible el Espacio Social de los Desastres". En: Mansilla, E., op.cit.
- LAVELL, A. (1993). "Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: Un Encuentro Inconcluso". En: Maskrey, A. *Los Desastres no son Naturales*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.
- LAVELL, A. (1994). "Prevention and Mitigation of Disasters in Central America: Social and Political Vulnerability to Disasters at a Local Level". En: Varley, A. (ed) *Disasters, Development and Environment*. London, Belhaven Press.
- LAVELL, A. (1996). "Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano; Problemas y Conceptos; hacia la definición de una Agenda de Investigación". En: Fernández, M.A., op. cit.
- MANSILLA, E. (edit.) (1996). *Desastres: Modelo para Armar*. Lima, La Red.
- MASKREY, A. (1988). *Manejo Popular de los Desastres*. Lima, ITDG.
- MASKREY, A. (1994). "Comunidad y Desastres en América Latina: Estrategias de Intervención". En: Lavell, A. (comp.) *Viviendo en Riesgo*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.

- MASKREY, A. (comp.) (1996). *Terremotos en el Trópico Húmedo. La gestión de los desastres del Alto Mayo, Perú (1990 y 1991), Limón, Costa Rica (1991) y Atrato Medio, Colombia (1992)*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.
- MITCHELL, J. (1996) "Negociando los contextos de la Prevención de Desastres". En: Mansilla, E. (ed.), op.cit.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1994). *Hacia un mundo más seguro frente a los desastres naturales*. Washington, OPS.
- PLAZA NIETO, G. y ZEVALLOS, O. (1994). "La Josefina: Lecciones aprendidas en Ecuador". En : *Desastres y Sociedad*, Año 2, N°3, agosto-diciembre: 43-58.
- ROGGE, J. y LAVELL, A. (1995). *The Disaster Management Training Programme (DMTP): An Evaluation*. New York and Geneva, UNDP-DHA (mimeo).
- STALLINGS, R. (1995). "Construyendo el Riesgo". En: *Desastres y Sociedad*, Año 3, N°4, enero-junio: 11-18.