

◆ Introducción

Hasta hace relativamente pocos años no era tan evidente la relación existente entre desastres naturales y democracia. Sin embargo, una serie de factores de carácter político y social fundamentalmente, aunque también económico, han ido haciendo explícita dicha relación a la vez que han evidenciado la necesidad de estudiar y reflexionar sobre la misma, con el objeto primordial de realizar una labor más efectiva en el campo de la prevención, de la formación y de la formulación de políticas adecuadas.

Cuatro características enmarcan actualmente la concepción de los desastres naturales y su relación con la democracia; características que dan razón asimismo de las relaciones entre desastres naturales, política, estado y sociedad.

En primer lugar hay que señalar que el enfoque mismo de los desastres naturales ha experimentado un cambio sustantivo con el transcurso de los años, y muy especialmente en tiempos recientes. De un planteo que podría denominarse "naturalista" -los desastres son eventos incontrolables de la naturaleza ante los que sólo cabe actuar mitigando sus efectos-, se ha pasado a otro que podría llamarse "desarrollista" -los desastres naturales son tales dependiendo del modelo de desarrollo de que se trate y de cómo éste es llevado a la práctica en cada sociedad, zona o localidad en particular.

En segundo lugar, las políticas públicas, tradicionalmente centradas en América Latina y el Caribe en el papel del estado, han puesto en evidencia sus limitaciones e impotencia ante las realidades sobre las que actúan. En ese escenario, la sociedad, *objeto* de dichas políticas y de la acción estatal, se ha ido convirtiendo progresivamente en *sujeto* de desarrollo, produciéndose un "redescubrimiento" de la sociedad, que se presenta bajo la forma de una sociedad civil que no sólo busca nuevas modalidades de organización y canales de expresión, sino que es convocada y requerida por el propio estado. Como consecuencia de ello, las políticas públicas responden ahora a la idea de un *mix* público-privado como la mejor manera de lograr su implementación y llegar a la sociedad.

En tercer lugar, y concomitantemente con lo planteado en el punto precedente, la irrupción de una sociedad civil activa y vigorosa en los escenarios nacionales, regionales y mundiales -sean éstos políticos, económicos o socio-culturales-, se ha convertido en un hecho ineludible. Temas que trascienden las fronteras nacionales, como los derechos humanos, la democracia, el comercio o el medio ambiente, han propiciado el crecimiento de una sociedad civil transnacional, posiblemente en proceso de constitución como sujeto social y eventualmente político, que tiende a abarcar cada vez más a nuevos asuntos en su agenda. Los desastres naturales y su vinculación con la democracia, se ubican en esa dinámica de la agenda regional y hemisférica.

³⁸ Bruno Podestá, Ph. D. elaboró el presente capítulo contribuyendo así a la discusión surgida durante la sesión plenaria paralela sobre el tema.

Finalmente, en cuarto lugar, la tendencia mundial hacia los regionalismos -como una forma para los países de menor peso de lograr un mejor posicionamiento comercial y económico así como de mejorar sus posibilidades de interlocución política-, ha producido en América Latina y el Caribe una serie de procesos de integración subregional, dando lugar al mismo tiempo a un esquema más ambicioso de integración hemisférica, representado por el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA. Dichos escenarios de integración, concebidos principalmente para una actuación en el terreno comercial, se presentan no obstante propicios para el despliegue de iniciativas e intervenciones en otros campos de interés para los Estados y sociedades de la región. De allí que los desastres naturales -de tanta incidencia en el hemisferio americano en la última década-, encuentren en el ALCA un terreno adecuado para su tratamiento.

Estos cuatro elementos -o conjuntos de elementos-, condicionan la significación y alcances de los desastres naturales en América Latina y el Caribe, así como su relación con la democracia en cuanto terreno de confluencia de la política, el Estado y la sociedad. Ellos otorgan a dicha vinculación una relevancia que antes no había tenido o mejor aún que no había sido descubierta todavía, al mismo tiempo que marcan la cancha de sus posibles significados y alcances.

◆ Alcance del tema

Los alcances del tema democracia y desastres naturales vienen determinados por los siguientes tres pilares principales:

- Las políticas públicas, como concreción de la acción del estado en su encuentro con la sociedad y sus necesidades.
- El *policy learning* como mecanismo de procesamiento de la experiencia pasada y posibilidad de llevar a cabo cambios a partir de dicho aprendizaje con el objeto de mejorar la actuación del estado y la sociedad.
- Los actores institucionales, su papel, su perfil, comportamiento y modalidades de interrelación, como formas organizadas de participación en las democracias.

Al mismo tiempo, estos tres pilares son atravesados por contenidos cuya importancia en los países de América Latina y el Caribe es actualmente ineludible y se refieren a la pobreza, el papel de las mujeres, el afianzamiento de la democracia y, complementariamente, la consolidación del denominado *principio de subsidiaridad*.

Los sectores más pobres de la sociedad son frecuentemente los más castigados por los desastres naturales; al mismo tiempo, los desastres naturales constituyen un factor determinante de la pobreza en el subcontinente. Las mujeres, de otro lado, juegan un papel especialmente relevante en situaciones de mayor pobreza, tanto en el ámbito de las familias como en el de las comunidades locales, de allí que su rol esté llamado a ser conocido y articulado en mayor profundidad y potenciado.

La experiencia misma de la participación social constituye el más importante factor de afianzamiento de la democracia, al margen del hecho de que son las propias familias y comunidades las que se ven enfrentadas, en primera instancia, a la necesidad de atender las consecuencias de los desastres naturales una vez que estos ocurren. De allí que se pueda sostener que son las propias comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil las que se encuentran más cerca de los problemas y sus soluciones, por lo que su incorporación y contribución resulta indispensable para la prevención, la gestión del riesgo o los manejos mismos de las crisis, a la vez que enriquecedora de la experiencia democrática.

◆ Desarrollo por áreas

Dimensión política de los desastres

Los desastres naturales son hechos políticos en la medida en que tanto la política como los políticos se ven afectados por las consecuencias de dichos fenómenos, en especial en lo que toca a sus efectos socio-económicos. Al mismo tiempo, son hechos políticos también en la medida en que son el resultado de políticas públicas diseñadas y elaboradas de determinada manera, tanto en sus aspectos normativos y presupuestales como de ejecución y gestión.

Género

La problemática de género -entendida como el significado social atribuido a las diferencias biológicas-, concierne a los roles sociales, políticos y económicos de los hombres y las mujeres, forma parte sustantiva de la agenda internacional actual, por una serie de muy fundadas razones. Estas diferencias están presentes en los desastres naturales en la medida en que es perceptible una considerable desventaja en entrenamiento y derechos básicos entre hombres y mujeres.

Sin embargo, al nivel comunal, las mujeres, a su vez beneficiarias y agentes de cambio, destacan por ser dinamizadoras y ejecutoras de las acciones. Se movilizan en la mitigación para controlar vectores, amenazas ambientales o para implementar sistemas de alerta, de asesoría o de organización; su desempeño abarca tanto la reducción del riesgo como las actividades de respuesta.

Hay experiencias que parten de una cuidadosa base filosófica de respeto, de igualdad, donde se habla de entregar y no de trasladar a la comunidad las reflexiones, deliberaciones y acciones surgidas al amparo de un enfoque de género en gestión de riesgo, considerando los niveles regional, nacional, provincial y local. La planificación, en los casos en que existe, identifica niveles de vulnerabilidad para la reducción del riesgo, pero no suele señalar pautas para operativizar el enfoque de género, con lo que en lo cotidiano, éste va quedando de lado, excluido, tanto en el terreno técnico como en el referido a la dinámica social a nivel comunal.

No obstante, aún cuando socialmente se niega a las mujeres el rol que les corresponde, las mujeres acaban teniendo el manejo más relevante a nivel comunal. Pueda que los varones sean quienes reciban formalmente los equipos donados, por ejemplo, pero serán ellas quienes por lo general van a utilizarlos. Por otro lado, es necesario trascender las tradicionales áreas de salud, educación y ambiente, para que las mujeres puedan aportar también en otras áreas más propiamente de organización y gestión. Para ello no basta con que las mujeres participen en actividades de proyectos, sino que lograr espacios en las instituciones, incluyendo los gobiernos locales.

El Estado, su estructura y sus políticas

Los estados concentran su atención por lo general en las políticas económicas, las que suelen respetar y cumplir en forma rigurosa. Rara vez ocurre lo mismo con las políticas sociales, que no sólo han abandonado el carácter *universal* que tuvieron en décadas pasadas sino que además han sufrido un proceso de *privatización*, trasladándose las responsabilidades de las mismas a las familias y ciudadanos, dependiendo su capacidad de respuesta al nivel económico y socio-cultural de los mismos.

No obstante, las políticas económicas neoliberales implementadas en gran parte de América Latina y el Caribe durante la última década y media, han mostrado no ser capaces de combatir el desempleo y la pobreza, que se han visto radicalmente incrementados en la región. Esa realidad ha planteado la necesidad de "redescubrir" las políticas sociales como forma de frenar la polarización social, la violencia y disminuir el riesgo de desestabilización que ahora pende sobre las democracias latinoamericanas y caribeñas.

En ese escenario más favorable se posibilita el replanteo de la gestión y la reducción del riesgo, en lo que toca a los desastres naturales, en un momento en el que vuelve a existir una mayor sensibilidad hacia las políticas sociales. Sin embargo, para que ello pueda prosperar es necesario que la sociedad civil encuentre espacios de relación generados por el trabajo inter-sectorial, a fin de tener aproximaciones con impacto en los problemas a los que es pertinente atender.

Por último, es necesario fortalecer los niveles locales dentro de la estructura general y sus canales de comunicación y acceso con los niveles intermedios, sin dejar de lado la organización ciudadana en lo comunal como generadora del poder y beneficiaria de su ejercicio.

Democracia, desarrollo y estrategias para la reducción del riesgo

La reducción de la vulnerabilidad, del riesgo, ha sido identificada como esencial para lograr mejores niveles de desarrollo. Existe claridad sobre el hecho de que el éxito de una política radica en generar una visión regional para sobre esa base delinear el trabajo nacional, subnacional y local. Sin embargo, las presiones y demandas generadas por un desastre de gran magnitud como Mitch, suelen traer consigo como consecuencia inmediata la postergación en la agenda doméstica de una visión regional y los recursos



que ella requiera. La política y los políticos nacionales suelen responder en esas circunstancias priorizando el corto plazo y el espacio nacional.

◆ Conclusiones

Lecciones aprendidas

A pesar de los déficit que pueden señalarse en la relación entre desastres naturales y democracia, es asimismo considerable el camino recorrido y la experiencia acumulada, lo que permite extraer algunos aprendizajes que es oportuno resaltar.

En lo relativo al *impacto político* de los desastres: constituyen ventanas de oportunidad para propiciar cambios, inclusive en las formas en que los sistemas afrontan las desigualdades socio-económicas, raciales y étnicas. Esto pudo comprobarse, por ejemplo, después del Mitch, cuando la magnitud del desastre generó una crisis de organización que posibilitó la participación de quienes antes no tenían cabida en el sistema. En términos más generales, son ventanas de oportunidad para la introducción de políticas en lo que se refiere a la prevención y otros aspectos relativos a los desastres naturales.

En lo relativo a *género*: la mayor parte de las entidades planificadoras de los países carecen de un análisis de género y cuando lo tienen, mayormente no identifican poblaciones específicas para el logro o generación del cambio ni estrategias para incrementar el conocimiento sobre género o la promoción del *empoderamiento* de las mujeres.

En lo relativo al *estado, su estructura y sus políticas*: es necesario resaltar la pertinencia de la planificación como función del Estado, su re-institucionalización y el fortalecimiento institucional de la misma. Al mismo tiempo, sin dejar de lado la respuesta, priorizar la prevención, la gestión y la reducción del riesgo.

En lo relativo a *democracia, desarrollo y estrategias para la reducción del riesgo*, diversas barreras han sido identificadas:

- Culturalmente, las instituciones no piensan en la prevención como una actitud socialmente relevante, estando más bien acostumbradas a la respuesta.
- En los casos en que cuentan con un presupuesto para la prevención, las instituciones deben generar mecanismos de rendición de cuentas o *accountability* para evitar que la corrupción se haga presente.
- La discontinuidad administrativa, los cambios constantes de personal, constituyen un obstáculo que ocasiona pérdida técnica y de memoria institucional, retrasando en el tiempo la instauración de la gestión del riesgo y su reducción, con la consecuente pérdida de recursos.

- Existe desconfianza de la sociedad civil hacia el ámbito político y los deteriorados partidos políticos; en ese contexto, la colaboración del estado y la sociedad civil conlleva ciertas dificultades.
- Los organismos de control son ineficaces, no se conocen entre ellos, no comparten conocimientos ni coordinan entre sí.

Enfoques innovadores

El conjunto de numerosas experiencias con las que se cuenta en el hemisferio americano permite hacer resaltar algunos enfoques que destacan por sus características innovadoras.

El *impacto político* de los desastres contiene cuatro aspectos que la ciudadanía evalúa en forma primordial y de acuerdo a los cuales califica a sus líderes políticos:

- Los líderes son evaluados en función de su capacidad para responder a los desastres.
- También en función de su competencia para utilizar los recursos disponibles.
- De su corrección para que los recursos movilizados sean utilizados en manera correcta.
- Y finalmente, en términos de su actitud de compasión, independientemente de los recursos alcanzados a las víctimas. La ciudadanía espera en este sentido percibir en sus líderes un sentimiento de compasión por las personas y comunidades afectadas, al mismo tiempo que valoran el momento en que lo hacen. La ausencia durante tres días del presidente de México De La Madrid en el terremoto de 1985 fue uno de los factores de su debilitamiento y de su pérdida de poder pocos años después.

En lo relativo a *género*, puede no estar claro lo que es política o estrategia de género, pero las mujeres continúan trabajando en la comunidad. En este sentido, lo innovador reside en la capacidad de observación de la actividad cotidiana de la mujer y en cómo engarzar operativamente las actividades que contribuyen a la igualdad de género y a ampliar el ámbito de acción de la mujer dentro y fuera de lo comunal.

En lo relativo al *estado, su estructura y sus políticas*, el enfoque de reducción del riesgo es una innovación que pasa por concebir como elementos fundamentales el acceso a los recursos naturales y la capacitación sistemática.

En lo relativo a *democracia, desarrollo y estrategias para la reducción del riesgo*, el enfoque actual orienta los esfuerzos hacia la reducción del riesgo con miras a un desarrollo sostenible, donde incluso la reconstrucción implique transformación, trabajando para eliminar las barreras existentes contra la reducción del riesgo.

Nuevas tendencias

Lamentarse de la *intervención política* o peor aún quejarse de la existencia de los políticos y sus actitudes frente a los desastres naturales, carece de relevancia práctica dado que los desastres tienen de hecho impacto o repercusión política, por lo que estratégicamente debe optarse por aprovechar las ventanas de oportunidad generadas por los desastres y los nuevos enfoques para ampliar la base democrática y la participación ciudadana en la reducción del riesgo y la respuesta.

En lo relativo a *género*, la nueva tendencia implica manejar la visión y la alerta hacia la no exclusión, con base en la descentralización y el trabajo social para el logro democrático y el éxito en la reducción del riesgo con elementos de operatividad basados en el accionar cotidiano de las mujeres.

En lo relativo al *estado, su estructura y sus políticas*, la tendencia actual es considerar que la lucha contra la pobreza involucra la seguridad física y las políticas de vivienda y desarrollo urbano, incorporando de este modo una normativa que regule los comportamientos sociales dominantes, incluyendo el uso del suelo, los tipos de construcción y tierras habitables. De este modo, la política de lucha contra la pobreza deviene en nexo entre la propuesta técnica y la apropiación/aceptación por quienes llevan a cabo los procesos de autoconstrucción. Igualmente, rescata el trabajo por niveles, partiendo desde lo nacional hasta llegar al ámbito local donde el trabajo exitoso en la reducción del riesgo se plasma en ciudades sostenibles con desarrollo urbano y apropiación de tecnologías para la reconstrucción.

En lo relativo a *democracia, desarrollo y estrategias para la reducción del riesgo*, la tendencia actual radica en incentivar un desarrollo basado en la explicitación de los intereses, para de esa manera encontrar puntos de coincidencia y negociación *gana-gana* que posibiliten el fortalecimiento de la democracia en el marco de un desarrollo sostenible. Sólo así queda claro el escenario y transparente lo que se quiere hacer en el mediano y largo plazos. Qué lograr, cómo y entre quiénes lograrlo, en qué período y haciendo qué, son preguntas relevantes que deben quedar planteadas, lo que se facilita con el diseño de políticas adecuadas y con el planeamiento.

La estrategia de la reducción del riesgo no pasa por la confrontación entre instituciones, sino por el establecimiento de claras y nuevas relaciones institucionales y sociales, entre el Estado, el mercado y la sociedad. Si se avanza en la negociación, la resolución de los conflictos también puede avanzar. Sólo así la gestión pública se torna transparente.

Aquello de que “la política es sucia” no permite generar los mecanismos de participación necesarios, orientados a la toma de decisiones. Las agendas de los actores sociales incluyen la reducción del riesgo dentro de una compleja dinámica social y política. Esto lleva también a que las instituciones nacionales, bilaterales y multilaterales redefinan sus



paradigmas y asuman más que una reorganización administrativa, nuevos paradigmas, misiones y visiones y a partir de ello, nuevas estructuras y organización de sus recursos. Cuando esto ocurra, Sócrates recobrará su plena vigencia, recordándonos que el conocimiento es saber que el fuego quema, pero que la sabiduría es recordar la quemadura.