

dos "indirectos" de los desastres. En consecuencia, los tres tipos de actividades (prevención, mitigación y preparativos) no son, *strictu sensu*, anteriores al desastre, sino más bien pretenden evitar su ocurrencia. Pero sí son actividades realizadas antes del impacto de un evento físico pronosticado.

En el caso de las actividades "durante" el desastre, tampoco resulta ser una denominación satisfactoria. Transmite la idea de que el desastre tiene una limitación temporal que se extiende solamente al momento del impacto y al periodo inmediatamente posterior, o sea, el tradicionalmente llamado de emergencia, por lo cual ésta se hace sinónimo de desastre. Creemos conveniente establecer que el desastre en sí es un producto de la interacción de un medio físico "hostil" y una sociedad vulnerable, y que el término capta la esencia de contextos de crisis o desarreglo sociales cuya medida temporal puede extenderse a meses, si no años posteriores al impacto del evento físico. Por eso tanto la respuesta inmediata como la rehabilitación, la recuperación y la reconstrucción, son actividades que se llevan a cabo durante el desastre ; y si se da un periodo después del desastre, sería aquel en el que las condiciones de existencia y de sobrevivencia de las poblaciones originalmente afectadas vuelven al camino de la llamada normalidad. Mantener la distinción entre el durante y el después del desastre, significaría automáticamente que las actividades de rehabilitación y de reconstrucción no constituyen una parte integral de la gestión de los desastres.

### **La gestión global de los desastres: sus componentes.**

Es necesario expresar también desde el principio una cierta inconformidad con la generalización del uso de los términos "gestión", "manejo" o "administración" de los desastres. Aun cuando el sentido de estos términos se revela con relativa facilidad, creemos que una mayor comprensión de las necesidades en torno a los desastres puede lograrse aceptando que éstos son términos globalizantes o compuestos, y que es necesario definir a su interior qué conjuntos específicos de actividades comprenden.

Dados los avances conceptuales en esta materia, creemos conveniente distinguir entre cuatro subconjuntos de actividades que, en suma, conforman la llamada "gestión", "manejo" o "administración" de desastres. En primer lugar, hablaremos de un primer conjunto de actividades que se denomina "gestión de amenazas". Este comprendería todas aquellas actividades que buscan reducir la probabilidad de que las amenazas físicas se conviertan en hechos o eventos reales, o disminuir su probable intensidad o impacto. Un segundo conjunto de

actividades es el que llamaremos "gestión de vulnerabilidades", es decir, aquellas que intentan reducir la vulnerabilidad de la sociedad frente a las amenazas físicas. Un tercer conjunto puede denominarse "gestión de la emergencia" o, alternativamente, "gestión de la respuesta inmediata". Se refiere a las que tienen como finalidad restaurar las condiciones mínimas de seguridad y bienestar social y económico de las poblaciones afectadas por el impacto de un evento. Y, por último, existe un cuarto subconjunto de actividades que se puede denominar "gestión de la rehabilitación y la reconstrucción" y que comprende aquellas actividades que pretenden re-establecer condiciones "normales" de existencia para la poblaciones afectadas. Así, el término "gestión o administración de desastres" sería un compuesto de estos cuatro subconjuntos de actividades.

La virtud de un sistema conceptual y clasificatorio del tipo propuesto sería, en primer lugar, que resalta la existencia de actores sociales y especializaciones diferenciadas en la gestión global de los desastres; y, en segundo lugar, que propone que la gestión de estos se compone de una serie de actividades diferentes pero que deben ser integradas y coordinadas entre sí. De esta manera nos introducimos en la idea, ya ampliamente difundida y aceptada, cuando menos en el plano del discurso, del "continuo de los desastres" que plantea que la gestión debe realizarse muy ligada a una visión del desarrollo o del desarrollo sustentable de la sociedad, y que no podemos seguir pensando en fases discretas en la gestión, sino en fases concatenadas e integradas horizontalmente, en las cuales, independientemente del peso diferenciado de distintos actores institucionales en cada subconjunto de actividades, se acepta que lo que se hace en una "fase" puede tener severas repercusiones positivas o negativas en una siguiente "fase".

Así, por ejemplo, actividades de prevención y mitigación exitosas tienen una influencia importante en las necesidades de preparación o de respuesta post impacto; la forma y contenido de las actividades realizadas durante la gestión de la emergencia, tendrán incidencia en las actividades de rehabilitación o reconstrucción; y, por último, la rehabilitación y reconstrucción deben ser, entre otras cosas, actos de prevención y mitigación de posibles futuros eventos físicos y desastres.

Para retomar, entonces, la idea de "antes, durante y después" del desastre, el acto de reconstrucción sería no solamente una serie de actividades llevadas a cabo durante un desastre, sino también actividades realizadas antes de la eventualidad de un futuro desastre. La noción de continuo de desastre, a diferencia de la noción de "fases", rechaza la tendencia a la sobre-especialización de instituciones en determinados subconjuntos de actividades porque no logran la coordinación adecuada entre ellas.

### **El eslabón perdido: la prevención y la mitigación.**

Más arriba hemos hablado con cierta indefinición y ligereza de términos tan diversos como prevención, mitigación, respuesta, etc., suponiendo una cierta comprensión de los objetivos que se desea lograr con estos distintos tipos de actividad. Sin embargo, creemos conveniente establecer con precisión lo que entendemos por dichos términos, y disertar sobre estas actividades con el objetivo de implementarlas.

Sin lugar a dudas, es en la prevención, la mitigación y los preparativos para los desastres donde se comprueba mayor confusión desde el punto de vista terminológico. Así, por ejemplo, para algunos la prevención y la mitigación resultan ser la misma cosa, o una un subconjunto de la otra. Por otra parte, hay quienes piensan que los preparativos son un subconjunto de la mitigación o de la prevención, mientras que otros creen que componen una serie de actividades con definición propia y hasta discreta. Lo que sí queda muy claro es que, frente a las dificultades de introducir esquemas integrales de prevención y mitigación, varias instituciones afanadas en la prevención se "refugian" en la idea de que los preparativos son efectivamente actos de prevención de desastres. Cada quien tendrá su razón en cuanto a la utilización que hace de estos diversos términos. Sin embargo, dado que la prevención y la mitigación resultan ser las actividades menos desarrolladas y menos precisas dentro del conjunto de actividades cubiertas por la gestión global de los desastres, dedicaremos un esfuerzo especial a clarificar nuestro propio uso de estos términos, sin menoscabo de las definiciones propias de otros actores.

### **Prevención.**

Siguiendo las discusiones y definiciones de Wilches-Chaux (1989), al hablar de prevención nos referiremos a actividades llevadas a cabo dentro del subconjunto que hemos denominado la "gestión de las amenazas". En este sentido, la prevención se refiere al conjunto de actividades que buscan eliminar o reducir la incidencia de eventos físicos potencialmente dañinos, o sus intensidades. En otras palabras, la prevención equivale a decir "no a las amenazas". Históricamente, la utilización de este término en la forma en que lo proponemos hubiera tenido muy poca relevancia. Con referencia a los grandes eventos físicos, tales como los terremotos, la actividad volcánica o los huracanes, no existe y no ha existido manera en que el hombre intervenga de forma que limi-

te su ocurrencia. Sin embargo, la historia reciente y los procesos de intervención humana sobre el medio ambiente, desatados durante los últimos cuarenta años en particular, permiten ya pensar en una intervención tanto positiva como negativa sobre las amenazas físicas. Para poner ejemplos de lo que llamamos prevención de las amenazas, podemos mencionar actividades de reforestación, estabilización de pendientes o manejo integral de cuencas, como medidas para evitar o reducir las inundaciones y deslizamientos; o, controles sobre la emisión de contaminantes y de gases tóxicos que afectan el ozono, buscando así mediatizar cambios climáticos posiblemente nocivos para la sociedad. También, esta concepción de la prevención permite incluir aquellas obras de ingeniería tales como la construcción de diques, presas, paredes de contención, etc., que tienen la función de limitar las inundaciones, deslizamientos y flujos de lahares volcánicos, y evitar su impacto en zonas pobladas.

### **Mitigación.**

El término mitigación lo reservamos para delimitar aquellas actividades que intentan reducir la vulnerabilidad de la sociedad frente a los eventos físicos. O sea, retomando las ideas de Wilches-Chaux, la mitigación equivale a decir "no a la vulnerabilidad". Las actividades de mitigación van desde la legislación y normatividad establecidas para usos del suelo, normas de construcción, medidas de seguridad ciudadana, etc., hasta las técnicas de construcción que ofrecen determinados niveles de seguridad contra eventos como terremotos, huracanes o inundaciones. En el campo de la agricultura también se deben considerar aspectos como la diversificación de cultivos en áreas sujetas a inundaciones y sequía. Por lo tanto, por mitigación se entiende modificaciones en la estructura de la sociedad y en sus elementos constitutivos, en relación con los tipos genéricos de vulnerabilidad señalados por Wilches-Chaux (ideológica, educativa, política, social, etc.).

### **Preparativos.**

Finalmente, veamos el último de los tipos de actividad que se despliegan antes del embate de un evento físico, es decir, la noción de preparativos para los desastres. Esta engloba una dualidad de circunstancias y comprende un subconjunto de actividades de tipo mitigador. Un aspecto distintivo de los preparativos es que abarcan actividades que permiten a la sociedad reaccionar antes y después de la ocurrencia de un evento físico.

En el primer caso, se halla, por ejemplo, la organización de la sociedad y de sus instituciones para facilitar el proceso de evacuación, para lo cual se disponen de sistemas de alerta temprana. En el segundo caso, relacionado con actividades durante y post evento, se incluye, por ejemplo, todo aquello que se ha dado en llamar el "plan de emergencia" o el "plan de contingencia". Los comités locales o regionales establecidos y la capacitación que reciben, la identificación previa de posibles albergues y fuentes alternativas de agua potable, el establecimiento de procedimientos logísticos y estrategias para enfrentar un potencial desastre, forman parte de los preparativos pre-desastre. En consecuencia, los preparativos están íntimamente relacionados con la futura gestión de la fase de emergencia.

Finalmente, es importante destacar que los mapas de amenazas, los de riesgo y los de vulnerabilidad, tan en boga hoy en día, no constituyen en sí medidas de prevención o mitigación. Son instrumentos técnicos o insumos que informan acerca de posibles actividades de prevención y mitigación. Representan sistematizaciones de conocimiento sobre la realidad, pero no actúan de forma directa sobre la misma. Su incorporación a la prevención y a la mitigación depende de los mecanismos a través de los cuales el conocimiento generado se incorpora a las prácticas concretas de los actores sociales, los cuales promueven e implementan actividades de prevención y mitigación per se.

La trilogía de actividades arriba descrita tiene referentes sociales distintos. Los actores institucionales o individuales que se involucran en ellas poseen especializaciones e intereses no homogéneos. Esto debe ser reconocido desde el principio en cualquier intento de construir sistemas globales de gestión de desastres. Sin lugar a dudas, es el área de los preparativos la que mayor atención ha recibido y los agentes sociales relacionados con estas actividades han tenido mayor proyección en el campo global de la gestión de los desastres. De hecho, frente a las dificultades económicas y políticas para implementar esquemas integrales de prevención y mitigación, muchas instituciones nacionales e internacionales se han visto obligadas a limitarse al fortalecimiento de los preparativos, reduciendo así sus actividades de "mitigación" a este último tipo.

La prevención y la mitigación siguen ocupando un lugar secundario en las actividades promovidas. La historia muestra que la atención que se les ha prestado dista mucho de ser óptima. Parte del problema de la falta de impulso a estas actividades se relaciona con la ausencia de un adecuado sistema conceptual que las involucre y que nos lleve más allá de la sencillas clasificaciones de medidas de prevención y mitigación que, hasta hoy en día, aparecen en los escritos sobre el tema. Mayores esfuerzos deben dedicarse a clarificar exacta-

mente qué implican estas actividades, los costos económicos y políticos que acarrea implementarlos o no, y la forma en que efectivamente se relacionan con el fin muchas veces propuesto de ubicar la gestión de los desastres dentro del contexto de la planificación para el desarrollo nacional. En este sentido, creemos conveniente proponer una sistema conceptual que distinga claramente entre la temporalidad de la prevención y la mitigación, por una parte, y entre los distintos niveles de la sociedad que promueven estas actividades, por otra.

En el caso de la temporalidad, los términos prevención y mitigación han sido utilizados para referirse a actividades que, de una u otra forma, buscan remediar los problemas de las amenazas y de las vulnerabilidades sociales existentes, producto de procesos históricos determinados. Así, por ejemplo, la reestructuración antisísmica de edificaciones ya existentes, la construcción de diques para proteger asentamientos ya establecidos, o la reforestación para reestablecer un equilibrio ecológico destruido por los diversos procesos de deforestación, serían ejemplos de la prevención y la mitigación operando sobre una matriz social y física ya construida. Por otra parte, cuando se habla de introducir principios de prevención y mitigación en los futuros planes, programas o proyectos de desarrollo, se les ubica en el tema de la disminución del riesgo asociado con la gestión de nuevos desarrollos.

Sin embargo, estos dos "momentos" de la prevención y la mitigación son esencialmente diferentes, y también en lo que respecta a costos económicos, sociales y políticos. Remediar las malas o forzadas prácticas del pasado resulta económicamente oneroso y difícil de introducir en la agenda política de gobiernos nacionales de poco alcance temporal. Aun cuando la ecuación costo/beneficio de remediar problemas ya existentes podría resultar positiva, muchas veces el costo de oportunidad de la inversión requerida no es atractivo. Así, por ejemplo, aunque fuera beneficioso reestructurar antisísmicamente un hospital, invirtiendo un millón o más de dólares en la obra, el costo de oportunidad de esa inversión podría ser el de no construir tres o cuatro clínicas rurales, que tal vez traerían mayores beneficios políticos para el gobierno de turno y mejoras sociales, a corto plazo, para la población. Por otro lado, la prevención y la mitigación, con vistas al futuro, no tienen en principio mayor costo económico. Hacer respetar zonificaciones del uso del suelo o normas de construcción, por ejemplo, no suma mucho al costo del desarrollo en sí. Esto no implica, sin embargo, que no exista un costo político en términos de la promoción de estas actividades. Sin embargo, está claro que planear para el futuro no es la misma cosa que trabajar sobre el pasado.

A pesar de esta comprobación, la discusión sobre la prevención y la mitigación no ha hecho nítida esta distinción, de forma tal que los tomadores de decisión profundicen su significado. En fin, la introducción de los términos prevención y mitigación en los nuevos proyectos o programas de desarrollo, no constituye actos de prevención y mitigación de desastres, sino más bien un acto conducente al logro del pretendido desarrollo sostenible. Sería reintroducir la idea de que las actividades de desarrollo de los seres humanos deben buscar hacerse en convivencia con el medio ambiente natural que los rodea.

Es nuestra convicción que la manera en que se presenta el problema de la prevención y la mitigación, el lenguaje y nomenclatura que se emplea y las formas que se utilizan para promover el mensaje, influyen notoriamente en la aceptación social y política de las actividades que se quiere promover. Tal vez lo que prima es una situación en que prevención y mitigación hacen surgir en los políticos y en el público en general una sensación de incapacidad de operar, debido a los costos que implica y a la magnitud del conflicto que se enfrenta, mientras que el problema del futuro no ha sido adecuadamente introducido en el debate y en la agenda de la sociedad.

Por otra parte, los actores institucionales que se requiere movilizar para remediar los problemas del pasado, no son necesariamente los mismos que se necesita movilizar para introducir cambios hacia el futuro. Este asunto reviste una gran importancia en el debate en torno a las maneras de promover e integrar sistemas nacionales de gestión de desastres. No hay claridad respecto a lo que significa prevenir y mitigar en términos concretos para la política nacional. Frente a esta situación, el gobierno y los principales tomadores de decisión quedan contentos con ver los desastres como "impredecibles", "incontrolables", "inmanejables", frente a los cuales la única acción eficaz y políticamente redituable son los preparativos y la organización y logística de la respuesta inmediata al desastre, con la finalidad de que no se les convierta en un problema humano y político después de su ocurrencia.

Un segundo elemento que se debe introducir en una consideración de los conceptos de prevención y mitigación está dado por el ámbito social que promueve estas actividades. Poca atención se ha dado en la literatura a la existencia de tres grandes circuitos sociales de la prevención y la mitigación, que pueden distinguirse claramente aunque existan relaciones entre ellos: el gubernamental o estatal, el privado, y el popular o comunitario. Se ha dado una tendencia a considerar la prevención y la mitigación como actividades inspiradas principalmente desde el Estado. Esto se explica, en parte, porque existe una

concepción de la prevención y la mitigación fundamentada en la idea de obras de ingeniería de fin social, de alto costo y, por lo tanto, de competencia de gobiernos ya sea nacionales o regionales.

Queda claro que los aspectos legislativos y normativos de la prevención y la mitigación corresponden al nivel gubernamental, aunque deben ser acatados por los distintos segmentos de la sociedad civil. Pero debemos insistir en que la prevención y la mitigación deben ser funciones integradas a las prácticas del sector privado y de los sectores populares y comunitarios, en conjunción con los gobiernos locales. A estos niveles, el papel de las ONG puede volverse imprescindible. En vista de ello, una consideración de los actores sociales de la prevención y la mitigación, que deriva de la observación de los distintos estamentos de la sociedad involucrados, buscando integrar lo estatal con lo privado y lo popular y con sus instituciones y organizaciones, debe ser fundamental en la construcción de Sistemas Nacionales de Gestión de Desastres.

#### **La respuesta inmediata, las actividades de alivio y socorro y el periodo de emergencia.**

La gestión de la emergencia, crisis o respuesta inmediata ha sido, sin lugar a dudas, el área de preocupación que mayor atención ha recibido en cuanto al desarrollo conceptual y sistematización de experiencias reales, en muchas partes del mundo. Antes que definir estos términos, pretendemos solamente identificar algunos de los problemas principales que han surgido en las tareas de emergencia y que deben ser considerados en la construcción de los sistemas nacionales de gestión de desastres (ver Maskrey et. al., 1996, para ejemplos de estudios empíricos sobre la respuesta).

- a) La evidencia sacada del manejo de emergencias muestra claramente que estas actividades deben fundamentarse sobre todo en los niveles locales y regionales, buscando que la asistencia externa, sea ésta nacional o internacional, complemente a las estructuras y organizaciones de las zonas afectadas. La autonomía y la independencia debe privilegiarse frente a la creación de la dependencia externa. Esto implica una activa participación de sectores de la sociedad civil, además de las representaciones gubernamentales locales y nacionales.
- b) Las actividades y el tipo de ayuda proporcionada durante las emergencias pueden tener impactos nocivos en las actividades de rehabilitación y



reconstrucción. La creación de dependencias y la sobre oferta de víveres y otros ítems del socorro pueden afectar negativamente a las economías locales, por ejemplo. En consecuencia, la actividad desplegada durante las emergencias debe integrarse con las necesidades de las actividades posteriores de rehabilitación y reconstrucción.

- c) La evaluación de daños y necesidades que, por lo general, llevan a cabo agentes externos, ligados a los organismos nacionales e internacionales, funciona mejor desde el punto de vista de las estructuras locales y regionales preparadas y capacitadas para estas tareas.
- d) Aun cuando la fase de manejo de la emergencia sea delimitada en términos temporales por las autoridades competentes, debe reconocerse, en primer término, que la emergencia, producto del impacto de un evento físico, se sobrepone, en muchos casos, a una emergencia permanente sufrida por las poblaciones de las zonas afectadas, y, en segundo término, que el periodo de emergencia declarado por desastre no tiene necesariamente una correspondencia con el de la emergencia real sufrida por algunos segmentos de la población. Por ello, cuando formalmente se entra a las fases de rehabilitación y reconstrucción, es frecuente que subsistan importantes sectores de la población que siguen viviendo en condiciones de emergencia. El establecimiento de fases como emergencia, rehabilitación y reconstrucción, aun cuando sirve para fines de planificación y programación, muchas veces no corresponde a la realidad del desastre en sí. De igual manera que durante la fase de emergencia se realizan actividades de rehabilitación y reconstrucción, durante estas últimas existe la necesidad de mantener ciertas actividades de emergencia. La realidad es considerablemente más compleja que las fases formales establecidas. En consecuencia, se exige flexibilidad, integración y coordinación entre las actividades que teóricamente delimitan el contenido de las distintas fases formales establecidas.
- e) Cuanto mayor sea la participación real de la población, de sus representaciones y organizaciones en la fase de la emergencia, mayores serán las posibilidades de que se involucre en la realización exitosa de los trabajos posteriores de rehabilitación y reconstrucción.

### **La rehabilitación y la reconstrucción.**

Hace mucho tiempo ya que la rehabilitación y la reconstrucción han dejado de ser vistas como actividades que pretenden devolver la sociedad afectada a

sus condiciones preexistentes de vida, es decir, de "normalidad". El discurso sobre los desastres como oportunidades para el desarrollo ha traído el mensaje explícito de que la reconstrucción debe pretender construir un mejor estado de existencia y promover estructuras, tanto físicas como institucionales y sociales, menos vulnerables a los embates de un futuro evento físico. Por lo tanto, es claro que en la planificación de los procesos de reconstrucción, la prevención y la mitigación deben estar presentes. Entonces, debe haber un alto nivel de correspondencia entre los actores involucrados en las actividades de prevención y mitigación, consideradas como anteriores a un evento, y los que intervienen en las de rehabilitación y reconstrucción post evento.

Por otra parte, la evidencia muestra la necesidad de que los esquemas de reconstrucción sean socialmente comprensivos e incluyentes; o sea, deben envolver activamente a las poblaciones afectadas y no tomar la forma de modelos de desarrollo impuestos desde afuera. Como corolario, se debe evitar la tendencia del pasado de reconstruir en función de los sectores modernos o avanzados de la sociedad, dejando relegados los sectores informales o marginales, los cuales normalmente no entran en el cálculo oficial de las pérdidas sufridas. Desde este punto de vista, si los desastres realmente se van a convertir en una oportunidad para el desarrollo, no se deben reproducir las estructuras, funciones y relaciones de poder económico, social y político preexistentes.

## UN CONCEPTO CLAVE: EL DE SISTEMA

Varias son las definiciones o acotaciones que se hacen en la literatura sobre la idea de sistemas. Aquí no pretendemos discutir las, sino más bien presentar nuestra propia visión o definición, en función de las necesidades del análisis que surge del proyecto de investigación sobre los sistemas de América Latina, pidiendo prestado a las contribuciones hechas por otros autores.

"Sistema" hace alusión a una estructura con nodos, líneas de interconexión, flujos y jerarquía, la cual opera como un todo en función del logro de objetivos o resultados concretos (definidos por políticas establecidas, en nuestro caso) y en la cual los nodos o componentes básicos de la estructura (instituciones, organizaciones, comunidad, etc.) tienen establecidas funciones claras y jerarquizadas. Las características de un sistema, de regulación, autorregulación y control homeostático en términos cibernéticos, es de relevancia aun cuando sus formas de operación son claramente distintas de las que actúan en sistemas

mecánicos, fisiológicos, eléctricos, etc., precisamente por tratarse de sistemas en un sentido social, lo cual implica la necesidad de pasar por un proceso que incluye evaluación, negociación, concertación y control social.

En el caso de la problemática de los desastres, la noción de un sistema debe considerar, por una parte, las "fases" diferenciadas del llamado "ciclo" o "continuo" de los desastres, que definen discretos (aunque relacionados) conjuntos de actividades, o sea, la prevención, la mitigación, la preparación, la respuesta o atención inmediata, la rehabilitación, y la recuperación y reconstrucción; y, por la otra, las organizaciones, instituciones, colectividades (comunidades, familias, gremios, etc.) o individuos facultados, capacitados o dotados de los medios para gestionar e implementar políticas, estrategias y acciones pertinentes a los distintos componentes del "ciclo" o "continuo" de los desastres.

En términos óptimos, podemos postular la necesidad de conformar un sistema integrado y coordinado para los desastres, que actúe en dos direcciones:

1. *Horizontalmente*, contemplando las fases del llamado "ciclo" de desastres, de tal forma que asuman su posición en un continuo. Esto significa que también se integran o se coordinan horizontalmente las instituciones, organizaciones, etc., capacitadas para actuar en función de las actividades particulares que distinguen las fases del continuo.  
La idea de la integración horizontal rescata el postulado de que actividades realizadas en una fase tienen impactos (positivos o negativos) sobre otras fases. Así, por ejemplo, actividades en la esfera de la mitigación y las formas de hacerla operativa influyen en el tipo y magnitud de la respuesta necesaria al suceder un evento físico de gravedad. De igual forma, una respuesta inmediata inadecuada, que, por ejemplo, crea dependencia o no desarrolla las capacidades de organización y de autoayuda de las poblaciones afectadas, puede entorpecer el rumbo del proceso de rehabilitación y reconstrucción y sus grados de éxito.
2. *Verticalmente*, contemplando políticas, prioridades y actividades, etc., de la suma de las organizaciones e instituciones que actúan prioritariamente en cada fase del ciclo o continuo. Estas pueden tener funciones limitadas a una fase particular (por ejemplo, los bomberos, grupos de rescate, etc.), o funciones que les da poder para estar presentes en varias fases (p.e., Ministerios de Planificación, de Obras Públicas, de Vivienda o Agricultura, que deben intervenir en la prevención, mitigación, rehabilitación y reconstrucción; o las organizaciones comunitarias que actúan en

todas las fases). Además, la coordinación vertical debe contemplar las formas de integrar eficazmente a las llamadas "organizaciones emergentes", que surgen después del impacto de un evento y que asumen tareas específicas de socorro, organizaciones que en determinados contextos pueden perdurar, jugando un papel en la rehabilitación y reconstrucción, o hasta convertirse en permanentes interlocutores de la problemática de los desastres.

La necesidad, en un modelo óptimo, de una estructura que permita la integración horizontal y vertical y que se guíe por una política maestra en materia de desastres, exige, necesariamente, un ente responsable para la coordinación global, sea éste una institución legítima y con jerarquía o una especie de comité, comisión o unidad coordinadora, interinstitucional / interorganizacional. O sea, un sistema requiere una cabeza o ente rector que no ejecuta, sino más bien establece conceptos, lineamientos, prioridades, políticas a seguir y que coordina los aspectos globales de la gestión para implementarlo.

En la realidad, las variantes de un módulo óptimo pueden ser, y de hecho son, numerosas. Entre éstas, el extremo opuesto del concepto de un sistema integrado estaría constituido, en el caso de la existencia de una preocupación difundida para la problemática de los desastres, por una diáspora de instituciones u organizaciones trabajando de acuerdo con su propia lógica, recursos y áreas de interés. Otra variante podría ser la existencia de un sistema integrado con referencia a una "fase" particular (p.e., la fase de socorro), sin que exista una estructura similar (mucho menos integrada) para la prevención y la mitigación.

Entre los objetivos principales de nuestra indagación se incluye, precisamente, la necesidad de definir en qué sentido existe un sistema integrado de atención y prevención de desastres, y, en la medida en que no resulte posible hablar en estos términos, de determinar o clasificar las estructuras existentes y sus procesos de conformación y transformación con el tiempo, además de postular ideas en cuanto a su mejoramiento y posibles cambios hacia el futuro.

- 
1. El término "manejo de desastres" es de uso común en América Latina. Sin embargo, preferimos en este trabajo utilizar el término "gestión de desastres" por captar con más precisión el sentido y el rango de las actividades que se promueven o que se deben promover. "Manejo" parece más apropiado en el contexto de las respuestas inmediatas a los desastres, en la fase de crisis o emergencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Mary y WOODROW, P. J. (1989). *Rising from the Ashes Development Strategies at Times of Disaster*. Boulder, Colorado, Westview Press ; Paris, UNESCO Press.
- BLAIKIE, Piers et al. (1994). *At Risk : Natural Hazards, People, Vulnerability and Disaster*. London, Routledge.
- BRITTON, Neil (1988). "Organized Behaviour in Disaster: A Review Essay". En : *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, November, Vol.3 : 363-395.
- BUCKLE, Philip (1990). "Prospects for Public Sector Disaster Management in the 1990's: An Indication of Current Issues with Particular Reference to Victoria, Australia". En : *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 8, n° 3 : 301-324.
- FERNÁNDEZ, María Augusta (comp.) (1996). *Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres*. Lima, La Red.
- FRITZ, Charles (1961). "Disaster". En : Merton, R y Nisbet R. *Contemporary Social Problems*. New York, Harcourt.
- GIDDENS, Anthony (1990). *Modernity and Self Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge, Polity Press, 256 pp.
- HEWITT, Kenneth (1983) "The Idea of Calamity in a Technocratic Age". En : Hewitt, K. (ed) *Interpretations of Calamity*. London, Allen and Unwin.
- KREIMER, Alcira y MUNASINGHE, M. (1992). *Environmental Management and Urban Vulnerability*. Washington D.C., Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente.
- KREPS, Garry (1984). "Sociological Enquiry and Disaster Research". En : *Annual Review of Sociology*, 10: 309-330.
- LA RED de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (1992). *Agenda de Investigación y Estructura Orgánica*. Lima, La Red, ITDG.
- LAVELL, Allan (1993). "Ciencias Sociales y Desastres en America Latina: Un Encuentro Inconcluso". En : Maskrey, A. *Los Desastres no son Naturales*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.
- LAVELL, Allan (1993a). "Prevención y Mitigación en Centro América y Panamá: una Tarea Pendiente". En : *Desastres y Sociedad*, Año 1, No.1 : 18-34.

- LAVELL, Allan (1994). "Cuando le Llega el Tiempo a un Idea". En : *Desastres y Sociedad*, Año 2, No. 2: 95-110.
- LAVELL, Allan (1994a). "Prevention and Mitigation of Disasters in Central America and Panama: Vulnerability to Disasters at the Local Level". En : Varley, Ann. *Disasters, Development and Environment*. London. Wiley.
- 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.
- MASKREY, Andrew y LAVELL, A. (1993). *Manejo de Desastres y Mecanismos de Respuesta: un Análisis Comparativo del Alto Mayo, Perú, y Limón, Costa Rica*. ITDG - FLACSO (Mimeo).
- MASKREY, Andrew, comp. (1993). *Los Desastres no son Naturales*. 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, James (1994). "Disaster Prevention: Riddle, Mystery or Enigma?". Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Sociedad y Prevención de Desastres. México, Febrero, UNAM.
- QUARANTELLI, Enrico (1987). "What Should we Study ? Questions and Suggestions for Researchers about the Concept of Disasters". En : *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 5,1: 7-32.
- RAMÍREZ, Fernando y BUSTAMANTE, Mauricio (1994). *Los Sismos de octubre de 1992 en Colombia*. Colombia, DNPAD.
- VARLEY, Ann (1994). *Disasters, Development and Environment*. London, John Wiley.
- WIJLMAN, Andrés y TIMBERLAKE, L. (1985). *Desastres Naturales: Fuerza Mayor u Obra del Hombre*. Earthscan.
- WILCHES-CHAUX, Gustavo (1989). *Desastres, Ecologismo y Formación Profesional*. Popayán, SENA.