

operativa para la gestión de un desastre. Si bien las Iglesias tenían una presencia amplia y una mayor capacidad de organización y operación en la tres regiones, también existían niveles de fragmentación y conflicto entre la Iglesia Católica y las iglesias y sectas protestantes. Por otro lado, tal como se ha enfatizado, se trata de regiones extensas con una infraestructura de transporte y comunicaciones bastante precaria.

En cambio, existían algunos antecedentes importantes referidos a las organizaciones sociales de base y los movimientos de carácter reivindicativo a nivel regional contruidos en torno a ellas, por lo menos en el Alto Mayo, Limón y Urabá. Históricamente en regiones tan aisladas y poco desarrolladas (y en el Atrato Medio hasta el momento de ocurrir los desastres) no existían mayores manifestaciones autónomas de organización social, salvo instancias ligadas a políticos locales a través de relaciones clientelistas, como las Juntas de Acción Comunal en el Atrato Medio. Pero con los procesos de urbanización experimentados, en el Alto Mayo, Limón y Urabá surgían movimientos asociados a las reivindicaciones frente a los gobiernos y en los últimos dos casos también frente a las empresas bananeras. El movimiento sindical en Limón alcanzó su auge en la década del setenta, con la industria portuaria y bananera. En el Alto Mayo, asimismo, existía en la década del setenta un frente popular amplio para reivindicar precios y condiciones para la agricultura comercial y para lograr la creación de un gobierno regional autónomo. Ambos movimientos posteriormente experimentaron procesos graduales de desgaste. El de Limón a lo largo de la década de los ochenta y el del Alto Mayo, en forma muy aguda, a finales de esa década. En Urabá las organizaciones sociales de base se encontraron envueltas en procesos extremos de conflicto y violencia política. Es importante anotar que estos movimientos y las organizaciones sociales de base que las sostenían surgían en determinados momentos de los procesos de urbanización, generalmente cuando existía un determinado grado de centralización y regulación económica y política regido por los gobiernos centrales y los partidos políticos que ostentaban el poder. Posteriormente, con una mayor diversificación y fragmentación de las sociedades y economías, tendían a fracturarse también los movimientos centralizados. En escenarios regionales tan dispersos en términos sociales, económicos, territoriales y culturales e inmersos en procesos de urbanización tan turbulentos y rápidos es bastante difícil que subsistan movimientos sociales o políticos centralizados; por el contrario, estos presentan niveles muy heterogéneos y dispersos de organización social con capacidades de gestión muy diferenciadas. La existencia de grupos subversivos armados en el Alto Mayo y Urabá, con su secuela de militarización, no sólo es un factor que atenta contra el nacimiento de movimientos sociales regionales sino también un indicador de la no existencia o debilidad de tales movimientos. En otras palabras, en las regiones donde ocurrieron los desastres, al igual que las estructuras gubernamentales, ONGs e iglesias, las organizaciones sociales de base también estuvieron caracterizadas por una gran heterogeneidad y generalmente por dispersión y debilidad en sus estructuras y presencia.

En semejantes condiciones organizativas, institucionales y políticas, es evidente que los organismos nacionales en los tres países tuvieron serias dificultades para estructurar un marco institucional capaz de encarar la gestión de los desastres. Los Sistemas que existieron en las organigramas oficiales experimentaron dificultades de articulación vertical y horizontal para lograr una funcionalidad adecuada en estas regiones.

En primer lugar, los Sistemas enfrentaban problemas derivados de la multiplicidad de organismos con funciones superpuestas que existían a nivel nacional y por la falta de ubicación política del organismo nacional en la estructura de poder gubernamental. En el Alto Mayo mientras el INDECI fue el encargado de coordinar la respuesta a las emergencias, el proceso de reconstrucción fue encargado por el gobierno central al Ministerio de Vivienda, hecho que generó una serie de conflictos entre las dos entidades. En Limón la Comisión Nacional de Emergencias fue tempranamente desplazada de la coordinación de la respuesta debido a su temprana ineficacia, su falta de peso político y legitimidad frente a la población local, y un claro deseo de parte del gobierno central de lucirse tomando las riendas de la respuesta. En Antioquia, Colombia, es la organización FOPREVE quien toma el liderazgo para coordinar la gestión de los desastres del Atrato Medio en la jurisdicción de Antioquia, en lugar de la Comisión Regional de Prevención y Atención de Desastres del Sistema (aunque esto puede interpretarse como un síntoma saludable de flexibilidad de este último). Sólo en Colombia existía un Sistema que por su ubicación política podía integrar tanto la atención de las emergencias como los procesos de reconstrucción en un solo esquema de gestión de desastres. En el Perú y Costa Rica es evidente que los organismos nacionales y sus Sistemas han sido diseñados fundamentalmente para la atención de emergencias, más que para la gestión de procesos de reconstrucción. Una vez terminada la etapa de la atención parece que hay una tendencia a nivel de los gobiernos de marginar a los organismos nacionales y sus Sistemas y encargar la reconstrucción a otros organismos del Estado. En el imaginario del Estado (con la excepción de Colombia) es claro que la gestión de los desastres sigue siendo sinónimo de la atención de las emergencias, un punto que retomaremos más adelante.

Otro problema de articulación horizontal surge también a niveles regionales y locales. En ninguno de los Sistemas se previeron mecanismos de coordinación horizontal y directa entre sus comités o comisiones regionales o locales, sino solo indirectamente a través del nivel superior inmediato. Esto se hizo patente cuando el desastre afectó a varias jurisdicciones político-administrativas. Dicho problema fue particularmente visible en el caso del Atrato Medio, donde existía una fuerte diferenciación entre los procesos de gestión de los desastres en las zonas que correspondían a los departamentos de Chocó y Antioquia (las administraciones políticas departamentales más débil una y fuerte la otra, respectivamente, de Colombia). Asimismo, en el Perú los procesos de gestión de los desastres producidos en la provincia de Rodríguez de Mendoza fueron completamente desarticulados de los procesos que se dieron en las provincias de Moyobamba y Rioja en el Alto Mayo, a pesar de que se trataba de provincias contiguas.

En segundo lugar, los Sistemas también tuvieron problemas de articulación vertical entre sus componentes nacionales, regionales y locales. Los componentes nacionales, representados por los organismos nacionales que encabezaban los Sistemas, tuvieron una institucionalidad permanente en las ciudades capitales, con estructuras formales y entidades de apoyo. Similarmente existían componentes regionales y locales también institucionalizados en algunas de las principales ciudades y regiones más articuladas de los tres países. Pero en regiones como Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, a nivel local (con uno u otro excepción) los componentes de los Sistemas sólo existían en el papel.

En el Alto Mayo los comités distritales y provinciales del Sistema Nacional de Defensa Civil no existían como tales sino que se activaban sólo cuando ocurrían los sismos, con una función que se limitaba básicamente a la distribución de ayuda en la fase de atención de las emergencias. En Costa Rica, al ocurrir el desastre de Limón, la Comisión Nacional de Emergencias recién estaba intentando estructurar comités regionales y locales. Apenas existía un solo comité local conformado en la misma ciudad de Limón. En Colombia el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres tenía un desarrollo regional y local significativamente mayor que en Perú o Costa Rica. En el Atrato Medio, en la zona que correspondía al departamento de Antioquia, ya existían dos comités locales, formados gracias a una dinámica administración regional. En cambio, en la zona que correspondía al departamento de Chocó no existía ningún comité local, y el comité regional, que existía en el papel, estuvo prácticamente inoperativo.

Esta debilidad de los Sistemas a nivel local en las regiones donde ocurrieron los sismos, fue un fiel reflejo de la debilidad de la administración pública en general en estas regiones, sobre todo las administraciones municipales. Aun cuando se lograba activar a los componentes locales de los Sistemas en forma ad hoc e improvisada, ocurridos los sismos, aquellos manifestaban en general una capacidad de gestión sumamente débil. Su carácter improvisado y debilidad conllevó a inevitables problemas y conflictos políticos con otras organizaciones preexistentes a nivel local o regional, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, quienes en ausencia de un marco institucional establecido y legitimado buscaron establecer su propio protagonismo en la gestión de los desastres. En Soritor (Alto Mayo) es el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo, una organización social de base fuerte y activa, quien incorpora al Comité Distrital de Defensa Civil, componente local del Sistema, activado después del sismo, como un ente auxiliar al Frente. En el Chocó el Comité Regional se encontró trabado en conflictos con diferentes entidades operativas y departamentales.

Un tercer problema que atentó contra la estructuración de una marco institucional funcional en las tres regiones fue que sus Sistemas (con la excepción del colombiano) se basaban excesivamente en la organización política formal, a menudo no estableciendo un papel claro ni tampoco otorgando una representación adecuada de las organizaciones sociales de base, ONGs u otras manifestaciones organizativas no oficiales. A diferencia de muchos de los componentes locales de los Sistemas (creados en forma ad hoc en el momento de ocurrir los desastres), estas organizaciones "no oficiales" a menudo sí tuvieron legitimidad y representatividad de las poblaciones regionales. Por no encontrar una cabida definida en los Sistemas a nivel local o regional, se desaprovechó una serie de oportunidades para que estas organizaciones pudieran cumplir eficientemente una función en la gestión de los desastres (sea esta en la distribución de la ayuda de emergencia o en la gestión de programas de reconstrucción).

Los problemas de incorporación de las organizaciones no oficiales en los Sistemas se debía en parte a las relaciones de conflicto y desconfianza que existían entre estas y los gobiernos antes de ocurrir los desastres. Existían problemas no resueltos de relación política que en vez de resolverse podían exacerbarse por la ocurrencia de los desastres. En Limón existía un largo antagonismo entre el gobierno y los obreros bananeros y trabajadores urbanos sindicalizados. Algo parecido sucedía en el Alto Mayo, donde el mismo nombre de las organizaciones sociales: "Frente de Defensa" sugería una posición, en el mejor de los casos, defensiva frente al gobierno central. En

el Alto Mayo, el período inmediatamente antes del desastre había sido caracterizado por una huelga regional de los agricultores. En el caso de Limón, el descontento de grandes sectores de la población con la política gubernamental amenazaba el estallido de una huelga o paro cívico en un futuro cercano. Por lo tanto, el acercamiento entre organizaciones gubernamentales y no oficiales durante los desastres se producía en general más por necesidad que por convicción. A menudo, debido a la inoperatividad de los componente locales de los Sistemas, no se tuvo otra alternativa que negociar con las organizaciones no oficiales.

En Colombia se produjo un panorama relativamente más favorable que en Perú o Costa Rica en relación a la incorporación de las organizaciones "no oficiales" en la gestión de los desastres, particularmente en la planificación de los procesos de reconstrucción. A nivel nacional se creó una Coordinación Nacional del Proceso de Reconstrucción, compartida por la DNPAD y la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales, mientras que a nivel local la ejecución de proyectos de reconstrucción se basaba en "padrinos municipales", que en su mayoría fueron ONGs. En general, esto permitía una eficacia al Sistema colombiano, sobre todo en la ejecución de proyectos de reconstrucción (esto no se dio en el Perú ni en Costa Rica), aunque existían casos como el de Riosucio, en donde la administración municipal desconfiaba de actores como la Organización Campesina del Bajo Atrato (OCABA) y la parroquia de Riosucio.

Por estos diferentes problemas de articulación vertical y horizontal, ninguno de los Sistemas –con la notable excepción del colombiano en la jurisdicción del departamento de Antioquia– llegaba a estructurar un marco institucional funcional para la gestión de los desastres. Como consecuencia de la debilidad de los Sistemas a nivel local, los propios organismos nacionales y otras organizaciones gubernamentales centrales o regionales tuvieron que asumir un papel protagonista en la gestión de los desastres, sin que este protagonismo pudiera considerarse como el funcionamiento de un Sistema o la estructuración de un marco institucional. Tanto en el Alto Mayo como en Limón se da cuenta de una gran cantidad de organizaciones nacionales e internacionales interviniendo en la gestión de los desastres, hecho que refleja la debilidad de sus respectivos Sistemas. Es notorio que en Colombia, donde existía un Sistema relativamente más consolidado que en los otros dos países, no intervinieron los organismos internacionales en la gestión de los desastres.

Sin un marco institucional funcional para la gestión de los desastres, las acciones de todas las organizaciones, tanto gubernamentales como no oficiales, perdían eficacia y eficiencia. Se creaba una situación confusa en la cual no existían ni los canales de comunicación ni las oportunidades de negociación entre las diferentes organizaciones, fundamentales para permitir que las necesidades, potencialidades y capacidades de la población afectada por los desastres se traduzcan en respuestas complementarias y relevantes. Dicha situación se manifestaba en el Alto Mayo en el caso de la utilización de una donación del gobierno de Japón para la reconstrucción. Debido a la falta de articulación entre el organismo nacional y otras organizaciones del gobierno que manejaban la donación y las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales de base, quienes podrían desarrollar y ejecutar proyectos de reconstrucción, fue imposible dar una utilización efectiva a gran parte de la donación. Esta terminó disipándose en un proyecto de reconstrucción que no funcionó por falta de participación local.

En ausencia de un marco institucional funcional y por la dispersión y debilidad organizativa e institucional en las tres regiones (excluyendo los dos municipios del Atrato Medio que correspondían a Antioquia) la gestión de los desastres terminó siendo sumamente heterogéneo y localizado dependiendo de las capacidad de gestión y negociación de organizaciones gubernamentales, gobiernos locales, organizaciones sociales de base, ONGs e iglesias individuales. Sólo en localidades donde funcionaba efectivamente un gobierno local o donde existía una ONG o iglesia con capacidad de gestión se lograba "reconstruir" en forma parcial y temporal un marco institucional funcional sin que esto tuviera la fuerza de gravedad necesaria para articular la gestión de los desastres a nivel regional o de forma más permanente. Inclusive en Colombia daba la sensación que se hicieron un conjunto de pequeños proyectos locales de reconstrucción en vez de uno grande en un proceso sistemático

La gestión de los desastres a cargo de gobiernos locales y de organismos descentralizados de los gobiernos centrales en las tres regiones estuvo fuertemente diferenciado según su capacidad de operación, nivel de organización y voluntad política. Tal como ya se ha mencionado, en el Atrato Medio fue notoria la diferencia en la gestión de los desastres entre las jurisdicciones de Antioquia y Chocó. En el Alto Mayo –en Rioja, donde existía una alcaldesa dinámica y en Moyobamba donde existía un alcalde inactivo y endeble– la capacidad de gestión de los desastres fue completamente diferente.

En el Alto Mayo y Limón el papel de las ONGs cobraba importancia en algunas localidades, por sus posibilidades de negociación tanto con las organizaciones gubernamentales como con las organizaciones sociales de base, pudiendo en algunos casos armar un marco institucional ad hoc que integraba a ambos. Sin embargo, por no encontrar una representación adecuada en un marco institucional a nivel regional y por carecer de niveles propios de coordinación, su actuación se vio atomizada y aislada, a veces duplicando esfuerzos innecesariamente en algunas zonas sin atender a otras. En el Alto Mayo surgió el caso de una ONG (Intermediate Technology Development Group) que lograba armar un marco institucional de alcance regional que incorporaba organizaciones gubernamentales y locales, organizaciones sociales de base, Iglesia y organismos internacionales. Pero aun en este caso surgieron problemas de legitimación y de coordinación con otras ONGs y con organizaciones oficiales. En Limón surgían casos similares a través de FUPROVI y CIPER. Sólo en el Atrato Medio encontramos a ONGs participando en forma articulada en los procesos de reconstrucción, en su papel de "padrinos municipales".

Habría que mencionar que, en general, en las tres regiones las ONGs, por sus características, tienden a tener más capacidad de intervenir en la ejecución de proyectos de reconstrucción que en acciones de atención de las emergencias. Muchas ONGs no tienen la capacidad operativa para distribuir ayuda en forma masiva, ya que este tipo de operación normalmente no encaja en sus esquemas "normales" de operación, que son de promoción del desarrollo. Y por otro lado, la mayoría de ONGs no tienen ni experiencia ni capacidad específica en la gestión de desastres. Sin embargo, tanto en el Alto Mayo como en Limón las ONGs representaban para los organismos internacionales o humanitarios que no querían canalizar sus recursos a través de los organismos nacionales una alternativa para la canalización de recursos para la reconstrucción

Las Iglesias, tanto Católica como Protestante, no requerían legitimarse ante la población ni tampoco ante las organizaciones gubernamentales. En muchas localidades de las tres regiones las iglesias se involucraron en la gestión de los desastres, en coordinación tanto con organizaciones gubernamentales como con organizaciones sociales de base, sobre todo en la fase de atención de las emergencias. En contraste con las ONGs, las iglesias a menudo articulan redes de agentes pastorales o grupos eclesiales locales que les permiten tener una amplia cobertura para la distribución de ayuda humanitaria. Salvo en contadas instancias, no tienen la capacidad técnica para el desarrollo y ejecución de proyectos de reconstrucción institucional con alcance regional, salvo que se asocien con una ONG, tal como sucedió en la relación entre CARITAS e ITDG, en el Alto Mayo.

Con respecto a las organizaciones sociales de base, su capacidad de gestión de los desastres dependía en gran parte de la coyuntura a través de la cual estaban pasando. Organizaciones con experiencias previas de negociación en contextos de conflicto y crisis fueron en general las que demostraron un mayor capacidad de gestión de los desastres. Experiencias anteriores de negociación en el campo laboral, productivo o de necesidades básicas servían como un enorme recurso para la gestión de los desastres. Tal es el caso del Frente de Defensa de Soritor, en el Alto Mayo, que logró una respuesta orgánica a la emergencia y el impulso de un programa posterior de reconstrucción de viviendas después del primer terremoto del Alto Mayo. En el Alto Mayo hay muchas evidencias para sugerir que los componentes locales del Sistema lograban funcionar mejor en localidades donde existían organizaciones sociales de base activas. Pero por otro lado, muchas de las organizaciones sociales de base en las tres regiones se encontraron en reflujo y sin mucha capacidad de movilización o gestión, como el caso de FETRAL en Limón. Sobre todo, si bien surgían casos aislados de organizaciones sociales de base generando marcos institucionales para la gestión de los desastres, como en Soritor o en las comunidades indígenas de Talamancas en Limón, no fue posible generalizar estos marcos a nivel sub-regional o regional con una mayor cobertura social o territorial. Tal como se ha mencionado arriba, en el momento de ocurrir los terremotos, tanto en el Alto Mayo como en Limón los movimientos sociales de carácter regional ya estuvieron en crisis y reflujo, y no había capacidad de centralizar la gestión de los desastres o de negociar en forma concatenada con las organizaciones gubernamentales. Por otro lado, en los casos donde a raíz de los desastres se lograba generar niveles de coordinación y centralización de los movimientos sociales, como sucedió fugazmente en Limón, se evidencia que su efectividad en general no perduró más allá de la etapa de la emergencia, donde las necesidades y prioridades tienden a ser más unidimensionales y sencillas. Dichos movimientos, en general, no lograron articularse a los procesos más complejos de reconstrucción, donde entraron en juego conjuntos de intereses y necesidades conflictivos y a veces contradictorios y donde se tenía que negociar con una variedad de organizaciones nacionales e internacionales durante largos periodos para lograr algún resultado.

Otros actores que intervinieron en la gestión de los desastres del Alto Mayo y Limón fueron los diferentes organismos extranjeros e internacionales. Estos fueron: gobiernos extranjeros y organizaciones bilaterales y multilaterales que realizaban donaciones directas a los organismos nacionales para la atención de las emergencias y a veces para la reconstrucción (como el caso de la donación del gobierno de Japón en el Alto Mayo), organismos humanitarios internacionales que intervinieron en la atención de las emergencias o en el impulso a proyectos de

reconstrucción, a través de las iglesias u ONGs, y otros que prestaron diversos tipos de asesoría técnica a los organismos nacionales. Es notorio que muchos organismos internacionales prefirieran canalizar sus aportes a través de las Iglesias u ONGs pero no a través de los Sistemas, una tendencia que retomaremos más adelante. Tal como ya mencionamos, en Colombia es tal vez síntoma del mayor desarrollo de su Sistema el hecho que no intervinieran organismos internacionales directamente en la gestión del desastre.

Finalmente, en nuestro análisis de los marcos institucionales para la gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio es preciso diferenciar entre las fases de atención de las emergencias y los procesos de recuperación y reconstrucción. Tal como hemos hecho mención, los Sistemas en general, y en particular sus componentes locales funcionan con más facilidad para atender a las emergencias que para gestionar programas de reconstrucción. Las acciones de atención de las emergencias son relativamente discretas y de corto plazo y no son tan exigentes en términos de coordinación inter-institucional. En cambio, los procesos de reconstrucción son más complejos, de más largo plazo y exigen niveles de coordinación y negociación entre una gran variedad de diferentes organizaciones e instituciones. En las tres regiones había dificultades para pasar de la respuesta a las emergencias hacia la gestión de programas de reconstrucción. Aquellas se debían nuevamente a la ausencia de un marco institucional funcional capaz de crear las condiciones de consenso y estabilidad necesarias. La demora entre la respuesta a las emergencias y el inicio de los programas de reconstrucción a menudo causó desconcierto entre la población y desmovilizó esfuerzos locales (agravados por las promesas de organizaciones y políticos buscando protagonismo pero demostrando poca acción efectiva) y fue otro motivo de fricción y conflicto entre las organizaciones gubernamentales, las ONGs y la población regional. Tal como hemos hecho mención, los procesos de reconstrucción, con la excepción de Colombia, prácticamente no se dieron dentro de los marcos institucionales representados por los organismos nacionales y sus Sistemas sino que fueron el resultado de concertaciones y negociaciones específicas entre las organizaciones sociales de base, organizaciones no gubernamentales y una variedad de organismos gubernamentales.

La Gestión de los Desastres como Procesos Políticos

Los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio también pueden ser interpretados como procesos políticos. Las relaciones políticas entre todos los actores políticos locales, regionales, nacionales e internacionales que intervinieron influyeron en forma gravitante en la gestión de los desastres a la vez que fueron modificadas de una u otra forma por su participación en la misma.

Para analizar cómo las relaciones políticas influyeron en la gestión de los desastres hay que partir del papel que jugaban los actores políticos de las tres regiones en sus respectivos países. En términos generales, y con obvias diferencias entre ellos, Perú, Colombia y Costa Rica tienen una tradición política básicamente centralista. Su estructura político-administrativa contempla tanto a gobiernos locales como a organizaciones descentralizadas del gobierno central, y los tres países han experimentado diferentes intentos (no siempre exitosos) de otorgar poder político al nivel regional o local (por ejemplo, el proceso de regionalización emprendido en el Perú entre 1986 y

1990 y la democratización de los gobiernos locales en Colombia). Sin embargo, en cada uno de ellos el poder político ha estado ubicado históricamente en la ciudad capital y en las regiones con mayor articulación económica. Sin entrar a analizar las relaciones complejas que existen entre el Estado y los grupos de poder económico en los tres países, podemos afirmar que las regiones donde ocurrieron los desastres estuvieron entre las más débiles políticamente, a pesar de que existían enclaves como la ciudad de Limón, con su puerto y refinería, que sí tenían un peso importante en la economía nacional. Fuera de enclaves como este, el bajo nivel de articulación económica y de urbanización en estas regiones significa que en ellas nunca surgió una clase política dirigencial capaz de influir en las decisiones políticas a nivel nacional.

Por eso mismo las relaciones políticas tejidas en torno a la gestión de los desastres tendía a imitar las relaciones presentes en los procesos de desarrollo de las tres regiones. En general, en la atención de las emergencias se tendía a dar más prioridad a los sectores económicos y sociales urbanos y estratégicos que a los sectores rurales e informales. Las actividades de atención de las emergencias y de reconstrucción estuvieron condicionadas por el concepto de lo que es estratégico en las regiones en términos políticos y económicos para los grupos de poder político y económico. En Limón la gestión de los desastres enfocó desde un principio la infraestructura bananera, portuaria y petrolera, tan clave para la economía nacional. Los asentamientos marginales y las zonas rurales más aisladas y menos articuladas económicamente recibieron una atención secundaria, lo cual era consistente con el apoyo que habían recibido del Estado en tiempos normales. En Colombia fue notoria la diferencia en la atención brindada a aquellos municipios que pertenecían al departamento de Antioquia y a aquellos que pertenecían al departamento de Chocó, reflejando la diferencia entre dos polos opuestos del desarrollo económico y político en Colombia. En el Alto Mayo los recursos destinados por el Estado y canalizados a través de ENACE y el Banco de Materiales para la reconstrucción de vivienda atendían casi exclusivamente a un sector relativamente solvente de la población regional.

La lejanía y poca accesibilidad de muchos pueblos en las tres regiones fue un factor que afectó la atención de emergencia brindada por los organismos nacionales, que habían respondido con más rapidez a las ciudades principales y a las zonas más accesibles. En todas las regiones existían comunidades aisladas que varias semanas (y en el Atrato Medio hasta meses) después de la ocurrencia de los sismos no habían recibido ayuda de emergencia alguna. Pero a su vez esta falta de accesibilidad en el espacio fue sólo un reflejo de la poca atención que habían recibido estas comunidades en términos de inversiones públicas. Es probable que muchos de estos pueblos recién se dieran a conocer en el imaginario de los organismos nacionales a raíz de los desastres.

Por otro lado, se manifiesta en la gestión de los desastres una visión política de los mismos no como problemas de desarrollo sino como emergencias que había que atender según prioridades políticas o económicas existentes. En la gestión de los desastres de Limón, se veía claramente un interés por mitigar conflictos preexistentes en las región que podrían exacerbarse como resultado de los desastres y para mantener relaciones también preexistentes de clientelismo político. Debido al sistema bipartidista prevalente en Costa Rica, había mucha injerencia política en la distribución de la ayuda de emergencia. Se dio prioridad a la distribución de la ayuda a las zonas urbanas, por su peso político (masa votante) y por las amenazas de huelgas pero no a las zonas rurales y aisladas. En la distribución de la ayuda de emergencia en el Alto Mayo se apreció

claramente la influencia de los partidos políticos, a raíz de un proceso electoral presidencial que se desarrollaba en paralelo con la atención de las emergencias.

Debido a esta visión política de los desastres, si bien había un gran esfuerzo por atender a las emergencias, el interés político en impulsar la reconstrucción fue mucho menor, salvo en el caso de la infraestructura productiva económicamente estratégica y en el caso de Colombia, donde la reconstrucción encontró eco en la visión política de los desastres del organismo nacional y otros componentes del Sistema. En Limón, tal como se ha mencionado, los esfuerzos del gobierno en la reconstrucción se concentraron en la rehabilitación de la infraestructura bananera, portuaria y petrolera. Mientras, en el Alto Mayo hubo de ocurrir un segundo terremoto, en 1991, para que se inicie la reconstrucción como tal, que se centró en la reparación de la infraestructura de agua y desagüe y un programa de vivienda (mencionado líneas arriba) para familias con capacidad económica. En el Alto Mayo y Limón sólo las ONGs e iglesias y algunos organismos internacionales que les apoyaban tenían una orientación política que buscaba explícitamente orientar sus procesos de gestión de los desastres hacia los sectores más vulnerables tanto en términos de atención de las emergencias como en términos de la recuperación y reconstrucción.

Referente al papel de los organismos internacionales, encontramos que su intervención a veces responde a intereses políticos y no sólo a preocupaciones humanitarias. Las intervenciones en Limón de Estados Unidos y de Nicaragua evidenciaban que los desastres son importantes oportunidades para las relaciones internacionales. Para lograr atender a las zonas y grupos sociales más vulnerables muchos organismos internacionales, particularmente los organismos humanitarios preferían canalizar su apoyo a través de las ONGs o iglesias.

La gestión de los desastres, sin embargo, no es un proceso político unidireccional. Gobiernos locales, organizaciones sociales de base, movimientos regionales, políticos locales y otros aprovechan también la coyuntura para avanzar hacia sus propios objetivos y metas políticas. Para ellos los desastres también representan oportunidades excepcionales de protagonismo político y se constituyen en nuevos espacios de negociación. Para las organizaciones sociales de base y los movimientos regionales, los desastres fueron vistos como oportunidades para insistir en sus permanentes reivindicaciones frente a los gobiernos centrales. Sin embargo, salvo en el caso del FEDIP-Soritor en el Alto Mayo, en el de las comisiones populares de emergencia de Limón, Talamanca y San José, y en el de la Comisión del Cabildo Abierto, que funcionaron por un corto tiempo en Limón, las experiencias fueron, en general, frustrantes. Tal como analizamos líneas arriba, los movimientos reivindicativos en el Alto Mayo y Limón ya se encontraban debilitados y divididos antes de los sismos no logrando convertirse en elementos centralizados en los procesos políticos que se tejieron en torno a la gestión de los desastres salvo fugazmente en el periodo de las emergencias.

En todo caso, en la gestión de los desastres se tejen procesos de negociación que de una o otra forma modifican las relaciones políticas. Los resultados de dichos procesos y cómo cada actor los aprovecha están obviamente condicionados por la coyuntura política en el momento que ocurren los desastres. El estado de auge o reflujo de las organizaciones sociales de base, los intereses políticos de las diferentes instancias de los gobiernos centrales y de los organismos internacionales tiene que leerse en el contexto de dicha coyuntura. En el Alto Mayo, por ejemplo,

el sismo de 1990 ocurre en una época de transición política de un gobierno a otro, complicada por una aguda crisis económica, un proceso fracasado de regionalización, la quiebra de la economía regional y un proceso de conflicto armado. Las negociaciones alrededor de la gestión de los desastres no podría abstraerse de estos problemas. En el caso de Limón las divisiones políticas entre los dos partidos tradicionales que existían antes del terremoto evidentemente influían en las negociaciones que se establecieron alrededor de la gestión de los desastres. Los sismos del Atrato Medio ocurren en un periodo de gran voluntad política a favor de una gestión eficaz de los desastres, consistente con la consolidación y reforzamiento del Sistema de Prevención y Atención de Desastres, lo cual favorece la intervención tanto del organismo nacional como de los diferentes componentes del Sistema en la gestión de los desastres: una coyuntura diametralmente opuesta a la situación que atravesaba el Perú en 1990.

En general, en el Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, la capacidad de negociación de las sociedades regionales en los procesos de gestión de los desastres fue muy débil, reflejando su propia vulnerabilidad institucional, organizativa y política. En general, las regiones terminaron siendo objetos de procesos políticos que no siempre las beneficiaron en vez de ser sujetos activos en los mismos. Sucedieron a la vez procesos parecidos al interior de cada región. Los desastres son, efectivamente, oportunidades para el desarrollo, pero los procesos de gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio demuestran que hay que tener la capacidad de negociación para poder aprovecharlas como tales.

Visiones e Imaginarios de la Gestión de los Desastres

La relevancia, eficacia y eficiencia de las diferentes acciones de gestión de desastres emprendidas en el Alto Mayo, Limón y Atrato Medio por el conjunto de actores a los cuales hemos hecho mención se derivaba de un conjunto de factores: los procesos de acumulación de vulnerabilidades en las regiones afectadas, la forma como se había evaluado la magnitud de los desastres y los daños producidos, los marcos institucionales para la gestión de los desastres que se llegaron a armar en las regiones afectadas y los diversos intereses políticos en juego. Pero como trasfondo de estos factores hay que considerar también a las visiones o imaginarios acerca de los desastres y su gestión que manejaban los diferentes actores. Cada actor manejaba un conjunto de ideas y conceptos acerca de los desastres y su gestión, plasmado en una terminología asociada a ciertas connotaciones de significado y —desde una perspectiva semiótica— a determinados símbolos, íconos y connotaciones. El imaginario, por otro lado, se plasma en un conjunto de sistemas instrumentales para la gestión de los desastres que son incorporados en los proyectos y programas de los diferentes actores. Cada actor entraba a la escena del desastre con su propia visión o imaginario a priori, la cual no sólo condicionaba su actuación sino que también la iba modificando en el camino.

Tanto la doctrina como la estructura organizativa de muchos de los organismos nacionales en América Latina se sustenta en una visión o imaginario de los desastres (promovida por algunos organismos multilaterales) a la cual denominaremos imaginario convencional. Dicho imaginario se manifiesta en las publicaciones de estos organismos multilaterales y además en los contenidos

de los programas de capacitación que imparten a los organismos nacionales. Torna permeables también a muchas de las ONGs, organizaciones humanitarias y otros actores que intervinieron en la gestión de los desastres en la región.

Este imaginario tiende a asociar simbólicamente los desastres a grandes catástrofes eventuales y anormales causadas por fenómenos naturales espectaculares y que generan un gran número de muertos y heridos y la destrucción masiva de vivienda e infraestructura. Su terminología está dominada por palabras como: "ayuda humanitaria", "atención de emergencia", "socorro", "operaciones de rescate", "preparativos para emergencias", "suministros", etc. Su semiótica se construye en base a imágenes de edificios multifamiliares colapsados, equipos de rescate buscando sobrevivientes, víctimas hambrientas pidiendo socorro, operaciones internacionales de ayuda humanitaria, aviones militares descargando víveres, indumentaria anaranjada y otros elementos relacionados. Este imaginario convencional no sólo provee información sobre las políticas y acciones de muchas organizaciones especializadas, funcionarios y técnicos sino que es la visión de los desastres que manejan los medios de comunicación masivos y, por ende, la sociedad en general. Una gran mayoría de los organismos bilaterales y multilaterales que apoyan la gestión de los desastres sigue orientando más del 95 por ciento de su presupuesto total a operaciones de ayuda humanitaria, y un pequeño porcentaje del presupuesto restante a las actividades –relegadas– de prevención y mitigación de desastres. Dado que dichos organismos siguen manejando una visión de los desastres que da prioridad sólo a la atención de las emergencias (la cual se plasma en sus partidas presupuestales), no es sorprendente que una mayoría de los demás actores nacionales y locales se perfilen en la misma tendencia.

En la gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, sin embargo, se aprecia diferencias y matices importantes entre los imaginarios que manejaban tanto los organismos nacionales como los demás actores que intervinieron.

En Colombia es evidente que de parte de la DNPAD había un esfuerzo explícito varios años antes de los sismos de 1992 de impregnar tanto el organismo nacional como todos los componentes del Sistema con una visión de los desastres que enfatizara la relación entre desastres, vulnerabilidad y desarrollo y que diera más peso relativo a la prevención y mitigación que a la atención de emergencias. En la gestión del desastre del Atrato Medio, a diferencia de lo sucedido en Limón y Alto Mayo, se integraba la atención de las emergencias y el apoyo a los procesos de reconstrucción en un solo esquema. A diferencia de los Sistemas en el Perú o Costa Rica, en el Sistema colombiano las entidades operativas (Cruz Roja, Defensa Civil, etc.) fueron subordinadas administrativa y políticamente a un organismo nacional que integraba las diferentes fases de gestión de los desastres. Y en Colombia, a diferencia de los otros dos países, había una decisión explícita de no involucrar a los organismos internacionales en la gestión de un desastre, que a todos luces no fue de gran magnitud. Pero a nivel de los diferentes componentes del Sistema colombiano también se puede apreciar matices importantes que indican que el enfoque adoptado por la DNPAD había penetrado sólo parcialmente hacia los niveles regionales y locales del Sistema. Cuando se compara la gestión de los desastres del Atrato Medio en las jurisdicciones de los departamentos de Antioquia y Chocó se puede apreciar que el Comité Regional en el Chocó aún manejaba una visión de los desastres, en el mejor de los casos, como una emergencia a atender con alimentos o calaminas pero no como un problema y menos aún como una