

oportunidad para el desarrollo. En general, los niveles locales del Sistema colombiano sólo funcionaban en el contexto de la respuesta inmediata a los desastres. El término "prevención", que figuraba en el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, todavía resultaba ser más un anuncio de intenciones que una realidad.

Tanto en el Alto Mayo como en Limón se aprecia que la visión de los organismos nacionales daba prioridad a la atención de las emergencias por encima de los procesos de reconstrucción. Pero en ambos casos había otras organizaciones que operaban con una visión diferente. La actuación del ITDG en el Alto Mayo y CIPER en Limón demuestra que la gestión de los desastres también puede entenderse como un proceso de negociación algo fluido entre diferentes visiones e imaginarios del problema ocurrido y las soluciones a proponerse. A nivel de los organismos internacionales que apoyaron la gestión de ambos desastres, encontramos a algunos que manejaban el imaginario convencional y canalizaban su apoyo hacia las donaciones de alimentos o materiales y otros que, a través de una relación con organizaciones como ITDG, apostaban a apoyar procesos de reconstrucción. Todavía había otros como CARITAS y el Ejército de Salvación, en el Alto Mayo, que aprendieron a través de su intervención en la gestión del desastre, pasando de un nivel básicamente asistencialista a una participación importante en los procesos de reconstrucción. Incluso en el caso de los organismos nacionales se puede apreciar un cierto proceso de aprendizaje a lo largo de lo que fueron, tanto en el Alto Mayo como Limón, dos desastres sucesivos, pues tuvieron que adecuar su visión a priori de lo que debería ser la gestión de los desastres a las realidades y racionalidades que encontraron en el terreno.

En este sentido es preciso destacar que en Alto Mayo, Limón y Atrato Medio ni los organismos nacionales ni ONGs ni organismos internacionales ni otros que intervinieron en la gestión de los desastres conocieron en detalle las realidades y racionalidades territoriales, económicas, sociales y culturales en las cuales tenían que intervenir. Si una gran parte de la sociedad de los tres países no tenía más que un conocimiento referencial de estas regiones, tampoco lo tenían las organizaciones que intervinieron en la gestión de los desastres. Las sedes de estas organizaciones estuvieron ubicadas generalmente en las ciudades capitales o principales, lejos del escenario de los desastres. Casi todos los recursos humanos enviados para la gestión de los desastres desconocían completamente las regiones a las cuales iban. Se trataba además de regiones muy poco estudiadas y sin información estadística o cartografía sistematizada, actualizada, confiable y completa. Si bien de los resultados de los Censos Nacionales y otros estudios realizados en las regiones afectadas se pueden extraer datos que permiten detectar la existencia de procesos acelerados de vulnerabilidades, es evidente que para la mayoría de los actores que intervinieron en los desastres, estos datos o fueron completamente desconocidos o si no fueron incorporados como información acerca de la vulnerabilidad en sus imaginarios.

En las acciones emprendidas por los diferentes actores surgía una relación inversa entre el desconocimiento de las regiones afectadas y la relevancia de los procesos de gestión de los desastres frente a las necesidades y potencialidades de la población afectada. Como consecuencia, acciones relevantes basadas en un conocimiento detallado de estas necesidades y potencialidades fueron en muchos casos desplazadas por un conjunto de "efectos especiales" de carácter cinematográfico, proveniente del imaginario a priori que cada actor llevaba en su bagaje metodológico y conceptual. A veces las acciones de gestión de los desastres adquirieron

características alucinantes. El envío de arroz a los arroceros del Alto Mayo y la presencia de equipos especializados de rescate británicos y suizos buscando edificios multifamiliares en la provincia de Limón ilustran casos extremos de distancia y desconocimiento donde es el imaginario a priori de los actores el que prima sobre la poca información empírica que manejan acerca de la regiones donde ocurren los desastres. En estas intervenciones se descontextualiza a los desastres de las regiones y sociedades donde ocurren, hecho que imposibilita la articulación entre las necesidades y potencialidades endógenas y los recursos exógenos disponibles

Frente a su desconocimiento de las regiones afectadas y el aislamiento de estas, muchos de los actores dependen de la información que provean los medios masivos de comunicación acerca de los desastres y su impacto. Los organismos nacionales tienen sus propios canales de información vía sus instancias regionales y locales pero también reciben influencia y en cierta forma son presionados por la información que difundan los medios masivos de comunicación. Los medios, al informar sobre la ocurrencia de un desastre, abarcan desde su magnitud hasta las acciones de gestión de desastres emprendidas por los diferentes actores. Pero al igual que los otros actores, tampoco manejan información verídica y actualizada sobre la realidad geográfica, cultural, social y económica de las regiones afectadas. Por ser regiones alejadas, selváticas y con diferencias culturales marcadas con respecto a zonas "centrales" de sus respectivos países, los informes de los medios de prensa estuvieron plagados de imágenes fantasiosas que reflejaban más lo que "imaginaban" que sucedía que lo que realmente sucedió. Sólo en Colombia había un esfuerzo del organismo nacional de informar con gran frecuencia acerca de lo sucedido en el Atrato Medio, lo que podía contrarrestar hasta cierto punto la difusión de información "imaginada" por los medios de comunicación. Pero inclusive en el Atrato Medio los hechos que más destacaron los medios de comunicación fueron la erupción de un volcán de lodo y la creación de una nueva isla en el mar, a pesar de que estos fenómenos fueron tangenciales y marginales al desastre en su conjunto. Por su parte, los primeros informes de los medios en el Alto Mayo pecaban de exagerados y sensacionalistas y con una gran dosis de desinformación sobre las regiones afectadas.

En el Alto Mayo y Limón los informes de los medios de comunicación influían en las decisiones de los organismos internacionales de apoyar a la gestión de desastres, sobre todo en los viajes al lugar inmediatamente después de la ocurrencia de los sismos. Asimismo, actuaban como una medida de presión sobre los organismos nacionales en el contexto de un imaginario convencional que compartían en cierta forma los medios, los organismos nacionales y la sociedad. En general, se enfatizaba el impacto visible e infraestructural de los terremotos pero no el impacto social o en la economía informal, el impacto a las ciudades principales pero no a los pueblos lejanos y aislados. Se enfatizaba la falta de alimentos, que se suponía "siempre" caracterizaba a los desastres en vez de otros problemas más apremiantes. No se llegaba a enfocar la diversidad cultural, la heterogeneidad social o los procesos de acumulación de vulnerabilidades en las regiones afectadas. Los medios esperaban ver a los organismos nacionales donando alimentos y realizando operaciones de rescate y de alguna manera los organismos nacionales tuvieron que cumplir con el papel que la sociedad les asignaba. En el Alto Mayo el encargado del organismo nacional sabía que era contraproducente enviar arroz a la zona después del primer terremoto, pero se vio obligado a hacerlo tanto por las donaciones externas llegadas como por la presión de los medios de comunicación. Los medios de comunicación terminaban actuando como un espejo para la sociedad en el cual el imaginario lograba desplazar a lo realmente ocurrido.

En la gestión de los desastres de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio se desarrolló un complejo proceso de interrelación entre los imaginarios y visiones que cada actor llevaba consigo, la confrontación con las realidades y racionalidades de las regiones afectadas y los flujos de información mediatizados por los medios masivos de comunicación. En estos procesos surgían innumerables problemas específicos con los sistemas de instrumentos aplicados, que ilustran los encuentros y desencuentros que se producían.

Los sistemas de instrumentos que se aplicaban tanto en el Alto Mayo como en Limón y Atrato Medio contemplaban una gestión más o menos autónoma de las fases de emergencia y reconstrucción en estos desastres. En la legislación vigente en los tres países se contemplaba la organización de la gestión de los desastres en torno a la definición de fases de "emergencia", "reconstrucción, etc. En Colombia se necesitaba una declaración de estado de calamidad pública para que todas las entidades del Sistema pudieran participar en la gestión del desastre. Figuras similares existían en Costa Rica y Perú y se manifestaban en la separación administrativa de las acciones de gestión emprendidas. En el Alto Mayo esta separación se aplicó en una forma sui generis (no se declaró la emergencia hasta después del segundo terremoto, pero en todo caso había esfuerzos de los organismos nacionales de definir y distinguir las fases de intervención en las tres regiones.

Esta separación conceptual y administrativa de la gestión de los desastres en fases no fue tan fácil de aplicar en la práctica. En las regiones afectadas, en vez de fases claras y definidas de "emergencia" y "reconstrucción", los procesos de emergencia y de reconstrucción variaron enormemente de una localidad a otra, con familias y comunidades aún en emergencia, mientras que simultáneamente habían otros esperando avances en la reconstrucción. Como consecuencia encontramos a los diferentes actores en las tres regiones intentando brindar ayuda de emergencia a los pueblos más apartados y aislados semanas y hasta meses después de ocurrir los sismos, a pesar de que las necesidades más apremiantes de recibir alimentos y cobijo de emergencia generalmente se concentran en las primeras 72 horas después de suceder un desastre.

Para desastres como el de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, es claro que la utilización de recursos internacionales para atender las emergencias es esencialmente contraproducente. Por un lado, por la magnitud de estos desastres y las características de las regiones afectadas hay poca necesidad de donaciones internacionales de alimentos, equipos de rescate, etc. Hay poca evidencia para sugerir que las emergencias no puedan atenderse adecuadamente con recursos locales y nacionales. Por otro lado, hay evidencia de que la existencia de donaciones internacionales de alimentos y otros productos tiende a quitar autonomía a los organismos nacionales, provocando respuestas inapropiadas a las necesidades de las regiones afectadas. Hay, en cambio, evidencias bastante claras de que la cooperación internacional puede apoyar efectivamente a los procesos de reconstrucción sobre todo cuando está articulada a proyectos o programas que cuentan con la participación de la población y las organizaciones sociales de base.

En el caso del Atrato Medio el organismo nacional decide no aceptar donaciones de alimentos y otros enseres de los organismos internacionales, gobiernos extranjeros y organizaciones humanitarias. En cierta forma esta decisión le daba más flexibilidad de tomar decisiones más

apropiadas en la organización de la atención de las emergencias producidas sin la presión de los medios de comunicación acerca de la distribución de esta ayuda

Por otro lado, en regiones como éstas es sumamente difícil diferenciar entre las "emergencias coyunturales" producidas por los terremotos y las situaciones preexistentes de pobreza y crisis estructural. Esto no es sólo una cuestión conceptual sino un problema concreto que tienen que enfrentar los encargados de repartir ayuda de emergencia y de organizar programas de reconstrucción de vivienda. Las invasiones de tierra en Moyobamba por los damnificados "de la vida" o las casas de Limón destruidas por sus dueños para poder acceder a los programas de reconstrucción son ejemplos elocuentes de un problema real que no se contempla en el imaginario convencional

En resumen, la gestión de los desastres de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio demuestra que como un sistema de instrumentos, la separación de la atención de las emergencias de los procesos de reconstrucción y de los desastres coyunturales de los desastres estructurales en estas regiones tiende a generar una serie de consecuencias negativas. Se dificulta la transición de la emergencia a la reconstrucción. En los tres desastres una vez resueltas las necesidades inmediatas de los damnificados y afectados pasaron largos periodos de espera antes de que pudieran iniciarse las acciones de reconstrucción. Por otro lado, hay una gran cantidad de recursos invertidos en la atención de las emergencias que pudieron haber sido canalizados desde las primeras semanas después de la ocurrencia de los sismos hacia proyectos de reconstrucción.

Los sistemas de instrumentos que se aplicaban para la atención de las emergencias y para los procesos de reconstrucción tendían a ser de un carácter homogéneo sin tomar en cuenta las necesidades y potencialidades muy específicas que existían en cada localidad de las regiones afectadas. La distribución de alimentos fue una característica de la atención de las emergencias en los tres desastres, a pesar de que por las características de las regiones afectadas, probablemente alimentos fuera lo que menos se necesitaba, salvo tal vez en las primeras horas después de los sismos. En los programas de reconstrucción tanto en el Perú como en Costa Rica fue muy difícil para las organizaciones gubernamentales que intervinieron modificar esquemas tecnológicos o financieros predeterminados, aunque estos no fueran apropiados para las condiciones locales de las regiones afectadas. Los programas que montaron resultaron ser en general impermeables a las necesidades específicas de la sociedades regionales o a las opciones de gestión y manejo tecnológico local que se ofrecían, y como resultado, algunos resultaron en fracasos (como la planta de *quincha prefabricada*, montada con el préstamo del gobierno de Japón en el Alto Mayo) o no tuvieron los resultados previstos. En general, se manifestaba la aplicación de sistemas de instrumentos convencionales en términos de sistemas tanto de financiamiento de la reconstrucción como constructivos, que fueron más apropiados a ciudades, regiones y economías modernas y articuladas que a regiones como el Alto Mayo, Limón y Atrato Medio.

Había excepciones muy significativas. Los programas de vivienda gestionados por CARITAS e ITDG en el Alto Mayo o por CIPER en Limón partieron de un diagnóstico de necesidades y recursos locales y se basaron en la participación de organizaciones sociales de base. En el Atrato Medio se armaban los proyectos de reconstrucción sobre diagnósticos locales y con la participación de los llamados "padrinos municipales". Pero sobre todo en el Alto Mayo y Limón

una parte importante de los recursos destinados a la gestión de los desastres fue desperdiciado en programas que perdían relevancia, efectividad y eficiencia debido al divorcio entre el imaginario convencional en el cual estaban sustentados y las realidades y racionalidades específicas de la región y su población.

Pero tal como comentamos líneas arriba, en la gestión de los desastres se evidenciaba un proceso de aprendizaje y acercamiento de todos los actores incluyendo los medios de comunicación, lo cual sugiere que los imaginarios no son impermeables a las lecciones extraídas de la experiencia. En el Alto Mayo la gestión de los desastres producidos por el terremoto de 1991 fue cualitativamente diferente a lo ocurrido en 1990, dando más peso a los programas de reconstrucción y desarrollo que a la atención de la emergencia. Los "efectos especiales" que caracterizaron a la atención de la primera emergencia fueron desplazados por acciones más pausadas y apropiadas y empezó a perfilarse un marco institucional más funcional, por lo menos entre las diferentes organizaciones gubernamentales. En los medios de comunicación, después del terremoto de 1991 en el Alto Mayo, también hubo menos sensacionalismo y exageración y empezó a reconocerse las especificidades de la región. La referencia a nombres genéricos y equivocados de las ciudades e inclusive de la región fue remplazada por referencias específicas de los pueblos afectados y sus problemáticas. Algo parecido pudo observarse en el caso de Limón entre el terremoto y las inundaciones que sucedieron cuatro meses después. A raíz de sus experiencias con la gestión de los desastres producidos por el sismo y las inundaciones, el organismo nacional dio importantes pasos para efectuar su descentralización y la incorporación de ONGs y organizaciones sociales de base en la preparación de planes de emergencia.

En general, estas "réplicas" encontraron a los diferentes actores menos distantes en el tiempo y el espacio de la realidad de las regiones afectadas y más dispuestos a buscar mecanismos apropiados para la gestión de los desastres. Lamentablemente el cambio generacional de funcionarios y técnicos y el hecho de que no existan canales ni de sistematización ni de comunicación de las experiencias de gestión y sus resultados se encargarán de que este aprendizaje probablemente se pierda nuevamente con el tiempo y no quede incorporado en el imaginario.

Hacia una Nueva Propuesta para la Gestión de los Desastres

Enfrentar los problemas y cuestiones surgidos en la gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio por los diferentes actores que intervinieron supone proponer una visión o imaginario nuevo de los desastres y su gestión en América Latina, además de proponer cambios específicos en los sistemas instrumentales y administrativos y políticas que se desprenden del imaginario. De nuestro análisis comparativo de la gestión de estos desastres se desprenden las siguientes propuestas y recomendaciones:

Sistemas de "Monitoreo" de Vulnerabilidad

En primer lugar, es preciso que los diferentes actores que intervienen en la gestión de los desastres en América Latina tomen conciencia de los procesos de acumulación de vulnerabilidades en regiones caracterizadas por su debilidad económica, política y territorial. La

operación de procesos de cambio rápidos y violentos en estas regiones, tal como hemos visto en el Alto Mayo y Limón, conduce a la ocurrencia de desastres cuya magnitud e impacto adquiere un significado que va más allá del ámbito de las regiones mismas convirtiéndose en problemas para los organismos nacionales responsables para la gestión de desastres en los diferentes países.

Hasta el momento los organismos nacionales e internacionales se han preocupado por acumular y sistematizar información científica sobre la ocurrencia de amenazas en las diferentes regiones de América Latina pero no sobre la acumulación de vulnerabilidades. Existen procesos importantes de investigación acerca de las amenazas naturales, su ocurrencia, distribución e impacto, permitiendo la localización de las zonas y regiones propensas a diferentes tipos de amenaza, sus probabilidades de ocurrencia y sus tiempos de recurrencia. Sin embargo, los llamados mapas de riesgo normalmente presentan solamente la distribución de diferentes amenazas, en cuyo caso son propiamente mapas de amenazas. En el mejor de los casos presentan información sobre la infraestructura (vivienda, carreteras, represas, etc.) expuesta a estas amenazas, en cuyo caso llegan a expresar una visión estática del riesgo físico en un periodo dado. Sin embargo, en general los mapas no llegan a incorporar los variables sociales, económicas y culturales que representan a los procesos de acumulación de vulnerabilidades en las sociedades regionales. Por lo tanto, no llegan a expresar el riesgo en su verdadera dimensión. Es por ello que desastres como los del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio son considerados como sorpresivos.

Ya que los procesos de acumulación de vulnerabilidades en diferentes regiones pueden aumentar (o disminuir) dramáticamente los niveles de riesgo de desastre en plazos muy cortos, es preciso que los organismos nacionales cuenten con un programa sistemático de "monitoreo" de vulnerabilidades que complemente el "monitoreo" de las amenazas. El "monitoreo" de la vulnerabilidad a su vez depende de mejorar la disponibilidad, calidad, confiabilidad y cobertura de los datos estadísticos y cartográficos disponibles en las regiones con mayor debilidad económica, política y territorial. La ausencia de datos adecuados en las regiones más débiles es de por sí un indicador de su vulnerabilidad. Es preciso desarrollar modelos conceptuales de vulnerabilidad y metodologías de acopio, integración y representación de datos que permitan aplicar sistemas de información geográficos (SIG) al "monitoreo" de la acumulación de vulnerabilidades en regiones de este tipo.

Recién con el manejo de información sobre los procesos de acumulación de vulnerabilidades sería posible que los organismos nacionales den prioridad en sus sistemas administrativos e instrumentales y sus políticas de gestión de desastres a las regiones y zonas más vulnerables y con más probabilidades de experimentar desastres en el futuro y dejar de lado el concepto que dice: "las catástrofes no avisan". Es paradójico que debido a la falta de información sobre los procesos de acumulación de vulnerabilidades, los programas existentes de prevención de desastres tiendan a orientarse precisamente hacia las regiones mejor articuladas en términos económicos, políticos y territoriales y menos vulnerables.

Indicadores y Metodologías para Medir la Magnitud e Impacto de los Desastres

Nuestro análisis comparativo de la gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato demuestra asimismo que estos desastres resultan en gran parte invisibles para los diferentes

actores, debido a los indicadores y metodologías utilizadas para evaluar los daños producidos y para estimar la magnitud de los desastres. Tal como se mostró en el análisis, las metodologías utilizadas tienden a resaltar el impacto en las zonas más urbanizadas y en los sectores con mayor articulación a las economías nacionales. El impacto en estas zonas y sectores es lo que queda registrado como "un desastre". Los miles de pequeños desastres producidos por los sismos en zonas marginales, rurales y aisladas y en los sectores informales y de subsistencia de las economías sub-regionales y locales no fueron adecuadamente registrados por los indicadores y metodologías utilizados.

Este problema es coherente con las definiciones que utilizan los organismos internacionales para definir lo que es un desastre, lo cual a su vez indica los imaginarios que manejan estos organismos acerca de los desastres y su gestión. En su base de datos el DHA registra sólo desastres que matan a más de cien personas o que afectan a más del 1 por ciento del PBI de un país. Sólo el impacto del sismo de 1991 en la infraestructura portuaria, petrolera y bananera de Limón permite que ese desastre sea considerado como tal bajo esta definición. Los desastres ocurridos en el Alto Mayo o en el Atrato Medio no serían considerados como desastres por el DHA. Por su parte la OPS señala sólo 23 como los desastres importantes ocurridos en América Latina y el Caribe entre 1970 y 1993. La Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC), con una extensa red de fuentes de información nacionales y con el apoyo pionero de las bases de datos del Centro de Investigaciones sobre Epidemiología de los Desastres (Universidad Católica de Lovaina, Bélgica), reporta 1,730 desastres durante el período 1967-1991 para toda América, incluyendo accidentes y disturbios civiles, un promedio de 0.2 desastres por día en todo el continente.

Cuando se asume otra definición de desastre que permite darse cuenta de los desastres pequeños y medianos en América Latina, las cifras muestran características radicalmente diferentes. A través de la fase piloto de su proyecto DesInventar, LA RED ha identificado en sólo cinco países (México, Guatemala, Costa Rica, Colombia y Perú) y por un período de apenas cinco años —entre 1990-1994— (los datos de México se refieren a un período de tres años), un total de 5,601 desastres, un promedio de tres desastres por día, excluyendo accidentes y disturbios civiles, una cifra significativamente mayor que la registrada en la base de datos más completa en la región, la del IFRC.

Es preciso, por lo tanto, que los organismos nacionales e internacionales asuman una definición de desastre que permita tomar en cuenta los miles de desastres pequeños y medianos que ocurren todos los años en la región y no sólo las grandes catástrofes eventuales. En segundo lugar, es necesario desarrollar e incorporar indicadores y metodologías de medición de la magnitud de los desastres que tomen en cuenta el impacto de las amenazas en actividades de subsistencia, de producción o comercio informal (que caracterizan a las economías de las regiones más vulnerables), además del impacto en las relaciones sociales y en el medio ambiente. Tal como se analizó líneas arriba el uso de indicadores como el número de muertos y heridos y el valor monetario de la infraestructura destruida no representan adecuadamente la magnitud de los desastres en regiones como Alto Mayo, Limón y Atrato Medio.

Hasta el momento desconocemos la existencia y uso de indicadores y metodologías adecuados, lo que señalaría la necesidad de su desarrollo, sistematización y aplicación por los organismos nacionales e internacionales. Recién cuando se vuelvan "visibles" los desastres ocurridos será posible diseñar sistemas administrativos e instrumentales más apropiados para su gestión.

Los Marcos Institucionales para la Gestión de los Desastres

El análisis comparativo de los desastres del Alto Mayo, Limón o Atrato Medio demuestra fuertes dificultades para estructurar un marco institucional capaz de encarar su gestión debido a una serie de problemas de articulación horizontal y vertical experimentados por los Sistemas Nacionales. Sin un marco institucional funcional para la gestión de los desastres, las acciones de todos los actores involucrados perdían eficacia y eficiencia. Es preciso, por lo tanto, plantear cambios en la estructura y organización de los Sistemas Nacionales, de manera que puedan generarse marcos institucionales funcionales para la gestión de desastres de este tipo.

Si bien en nuestro análisis el Sistema colombiano mostró una consistencia significativamente mayor que los Sistemas de Perú y Costa Rica, tampoco puede considerarse como un modelo paradigmático a adoptarse en una forma indiscriminada en la región en su conjunto. En primer lugar, el Estado en Colombia tiene una consistencia que no es fácilmente replicable en un país como Perú, que tiene un Estado más débil, por un lado, y más centralizado, por otro. En segundo lugar, en la gestión de los desastres del Atrato Medio, el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia también demostró flancos débiles. Al igual que en los otros dos países, dependía, en última instancia, de la capacidad de gestión del Estado a nivel local. Y cuando en un departamento como Chocó esta capacidad de gestión resultaba ser sumamente débil, el Sistema colombiano no lograba superar los problemas de articulación vertical y horizontal que presentaban los Sistemas de Perú y Costa Rica. Al igual que en los otros dos países la intervención decisiva del organismo nacional resultaba ser la única forma de superar las debilidades regionales y locales y lograr una gestión de los desastres ocurridos de una o otra forma.

Para mejorar la consistencia de los marcos institucionales es preciso aclarar la participación de los organismos nacionales y los Sistemas que encabezan, en la distribución del poder político a nivel de las estructuras estatales. En la medida que exista una voluntad política a favor de una gestión efectiva y eficiente de los desastres en los países de América Latina (como aparentemente existió en Colombia después del desastre de Armero en 1985), los organismos nacionales y sus Sistemas deberán lograr una ubicación política que les permita tener capacidad de tomar decisiones, movilizar recursos e influir en las acciones de otras organizaciones gubernamentales. Cuando los organismos nacionales y sus Sistemas no tienen esta ubicación la gestión de los desastres termina supeditada a otras prioridades políticas o es asumida por otras organizaciones gubernamentales no especializadas. Por otro lado, a nivel de los Sistemas es imprescindible la creación de instancias de articulación horizontal que permitan la coordinación a nivel departamental o provincial en el caso de desastres que afectan a áreas extensas que cruzan las fronteras político-administrativas. Sin estas instancias la gestión de los desastres en una región puede ser fuertemente diferenciada según la capacidad de las administraciones locales respectivas

En segundo lugar, es necesario mejorar la articulación vertical de los Sistemas mediante el fortalecimiento de sus instancias regionales y locales. Nuestro análisis comparativo de la gestión de los desastres del Alto Mayo, Limón y Atrato Medio demuestra que debido a la debilidad de los Sistemas a nivel regional y local no existe un marco institucional funcional para la gestión de los desastres. Las intervenciones de los organismos nacionales (y a veces internacionales) sin la existencia de marcos institucionales regionales o locales conduce a una serie de desencuentros entre las acciones llevadas a cabo y los recursos desplegados y las necesidades y potencialidades expresadas en las sociedades regionales. Los Sistemas, en general, tienen capacidad a nivel de los organismos nacionales pero no a nivel de sus instancias regionales y locales. Las debilidades de los Sistemas tienden a concentrarse en las regiones más vulnerables y dentro de estas en las localidades también más pobres y aisladas. Es esencial entonces dedicar esfuerzos a la descentralización de los Sistemas con una política explícita de reforzar sus instancias en las regiones y localidades más vulnerables. Esto implica revertir la concentración de funciones y recursos a nivel central o en las regiones y zonas con más desarrollo y menos vulnerabilidad. Sobre todo se requiere reforzar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, quienes en general constituyen la base administrativa y organizativa de los Sistemas. Esto pasa por mejorar su capacidad como promotores y planificadores del desarrollo, con una optimación de sus sistemas de administración y gestión local, la existencia de personal profesional capacitado y un aumento de su capacidad de inversión.

Otro problema resaltado por nuestro análisis comparativo es que los Sistemas, particularmente los de Perú y Costa Rica, se basan excesivamente en la representación política formal, no estableciendo un papel claro ni tampoco otorgando una representación adecuada para las organizaciones sociales de base, ONGs y otras manifestaciones organizativas no oficiales. Estas organizaciones locales a menudo tienen legitimidad y representatividad pero no encuentran mecanismos para participar en forma orgánica en los Sistemas, los cuales se basan exclusivamente sobre organizaciones oficiales a veces sin capacidad de gestión. Es preciso entonces desarrollar una nueva normativa legal para los Sistemas, que exprese una voluntad política de incorporar activamente a organizaciones locales no oficiales en vez de marginalizarlas. Con esta nueva normativa los Sistemas podrían basarse en organizaciones locales permanentes sin que se tenga que crear instancias ad hoc y paralelas de coordinación al ocurrir un desastre. Nuestro análisis demuestra que la gestión de los desastres es generalmente más relevante, eficaz y eficiente en las localidades donde existen fuertes organizaciones locales y donde estos se incorporaron en los Sistemas.

Tal vez la conclusión mas importante del presente libro es el hecho de que las experiencias de gestión de desastres más relevantes, eficaces y eficientes que se produjeron en el Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, tanto en la atención de las emergencias como en los procesos de reconstrucción, fueron caracterizados por una relación conectiva y complementaria entre las estructuras supralocales (sean estas ONGs, organizaciones gubernamentales o iglesias) y la población y sus organizaciones sociales de base. En general, ni los organismos nacionales ni los Sistemas que encabezan lograron generar este tipo de articulación entre el Estado y la sociedad civil, con el resultado de que sus proyectos y programas tuvieron fuertes dificultades para lograr sus metas y a menudo representaron un desperdicio de los escasos recursos regionales, nacionales o internacionales disponibles. Y por otro lado, en general, los proyectos de las ONGs, iglesias y

otras organizaciones que de una o otra forma lograron expresar las necesidades y potencialidades de la población, no llegaron a articularse a los esfuerzos y recursos desplegados por los organismos nacionales y sus Sistemas. Por no encontrar representación en un marco institucional a nivel regional y por carecer de niveles propios de coordinación, su actuación se ve a menudo atomizada y aislada no logrando ni generando desde ninguna perspectiva una alternativa a la actuación de los Sistemas. Por lo tanto, la articulación entre ambos niveles tiene que ser la meta y el reto si es que se va a mejorar la gestión de desastres de este tipo en el futuro.

Cambiar la normativa de los Sistemas para lograr una articulación con la sociedad civil implica asumir un compromiso a nivel político, pues, como lo demuestra nuestro análisis, existen problemas no resueltos de relación política entre las organizaciones gubernamentales y las no oficiales, que en vez de resolverse pueden exacerbarse ante la ocurrencia de los desastres. Más allá de cambios en normas y leyes se requiere entablar procesos de negociación entre los gobiernos y las sociedades regionales en torno no sólo a la gestión de los desastres sino también a los problemas de desarrollo de las regiones, los cuales condicionan la acumulación de vulnerabilidades en ellas. Recién cuando existen procesos de negociación de este tipo empiezan a perfilarse marcos institucionales regionales y locales más funcionales para la gestión de los desastres.

Mientras no se den estos procesos, la gestión de desastres como los de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio seguirá dependiendo de la existencia y capacidad de ONGs, iglesias, organizaciones sociales de base, gobiernos locales y otros actores locales quienes actúan de una o otra forma (y no necesariamente por ser "antiestatales") independientemente de los Sistemas. Reconociendo su papel en la gestión de los desastres es preciso que se realice esfuerzos para reforzar su capacidad técnica en la gestión de los desastres y para generar niveles de articulación horizontal a nivel local y regional. Así podrían cumplir un papel estratégico particularmente en el caso de desastres en regiones y localidades muy vulnerables donde generalmente la presencia de los Sistemas es muy débil e incipiente. Reforzar la capacidad técnica de las organizaciones locales significa invertir en capacitación tanto en aspectos técnicos relacionados a la gestión de los desastres como en su capacidad de negociación con los actores exógenos, con quienes de una o otra forma tienen que relacionarse.

Los Procesos Políticos y la Gestión de los Desastres

Nuestro análisis comparativo de los desastres de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio demuestra cómo la capacidad de negociación de las regiones en los procesos de gestión de los mismos fue en general muy débil, reflejando su propia vulnerabilidad institucional, organizativa y política. Por lo general, las regiones terminaron siendo objeto de procesos políticos que no siempre los beneficiaron en vez de ser sujetos activos en los mismos.

Para que los procesos de gestión de los desastres puedan enfocar efectivamente las necesidades de desarrollo de las regiones y localidades más vulnerables y no sólo las de los sectores más estratégicos y modernos, es preciso que se reconozca explícitamente el carácter político de estos procesos. Mientras los desastres sigan siendo un "problema social no construido" es improbable que sean incorporados en la agenda política ni de los gobiernos o grupos de poder económico ni

tampoco de las regiones y sus organizaciones sociales y políticas. Se seguiría manejando una visión política de los desastres no como problemas de desarrollo sino como emergencias que hay que atender según prioridades políticas o económicas existentes.

Es preciso, por lo tanto, plantear la gestión de los desastres como un problema político inmerso en el desarrollo en su conjunto. Cuestiones como la centralización del poder político y las prioridades de desarrollo regional escapan al campo específico de gestión de los desastres, pero tal como lo demuestra nuestro análisis comparativo, inciden decisivamente sobre ello. Mientras el desarrollo a nivel nacional sea asociado a la acumulación de vulnerabilidades en regiones como Alto Mayo, Limón y Atrato Medio, evidentemente seguirán ocurriendo nuevos desastres. Por su parte, la gestión de los desastres no cambiará de por sí la dirección de los procesos de desarrollo.

Esta reconceptuación de la gestión de los desastres tiene como trasfondo el supuesto de que se deben concentrar los esfuerzos de gestión de desastres en las regiones y localidades más vulnerables, donde se producen más desastres. Estas son las regiones de menor desarrollo económico, social y político y que siempre han sido desfavorecidas en términos de inversiones y obras públicas. La reconceptuación supone, por lo tanto, no sólo un ejercicio académico sino también un compromiso político. Sin este tipo de compromiso se seguirá produciendo desastres como los de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio con cada vez mayor frecuencia. Es preciso entonces que los gobiernos busquen implementar políticas de desarrollo económico, social y territorial en estas regiones que conduzcan a la reducción de su vulnerabilidad. Sin políticas de este tipo la gestión de los desastres producidos siempre resultará un panacea a procesos de acumulación de vulnerabilidades que siguen implacables su marcha.

Los desastres, sin embargo, también pueden conceptuarse como oportunidades para el desarrollo. Hasta desastres relativamente pequeños como los de Alto Mayo, Limón y Atrato Medio se convierten en acontecimientos políticos en sus respectivos países: acontecimientos que podrían aprovechar las poblaciones de estas regiones y sus organizaciones si es que pudiera mejorarse su capacidad de negociación con los organismos nacionales, internacionales y ONGs que intervienen en la gestión de los desastres. Cómo pasar de ser receptores pasivos de ayuda de emergencia hacia protagonistas de procesos de reconstrucción que conducen al desarrollo es una cuestión que también pasa por reforzar la capacidad de gestión y negociación de las organizaciones locales en las regiones más vulnerables.

Hacia Un Nuevo Imaginario de la Gestión de los Desastres

Ante todo es preciso que todos los actores que intervienen en la gestión de desastres en América Latina se apropien de un nuevo imaginario o visión o enfoque sobre los desastres y su gestión. Dicha conclusión es válida en diferente medida para todos los varios actores: organismos nacionales, organismos internacionales, organizaciones humanitarias, ONGs, iglesias, etc.

Mientras importantes organismos multilaterales y bilaterales sigan orientando lo que en algunos casos representa más del 99 por ciento de su presupuesto a operaciones de ayuda humanitaria y atención de emergencias es difícil esperar cambios en los imaginarios y visiones que manejan los demás actores nacionales, locales, medios masivos de comunicación y la sociedad en general.