

Reunión del IDNDR, Junio / 1999

"La política y los desastres en América Latina y el Caribe".

Por Juan Pablo Sarmiento Prieto M.D.¹

Introducción

Los eventos ocurridos en las décadas de los 70 y 80 movilizaron a los países de la región para desarrollar mecanismos que pudieran responder a los eventos adversos que se presentaban. Grandes tragedias generadas por huracanes en el Caribe, sismos y huracanes en Centroamérica; sismos, movimientos de tierra y erupciones volcánicas en Suramérica motivaron un nivel interesante de cambio. El enfoque dominante para las instituciones que trabajaban en desastres para esa época, fue el de prepararse para responder a requerimientos y necesidades constantes o al menos repetitivas en los periodos post-desastre.

Estas organizaciones desde su origen han estado sujetas a continuos cambios y, esta tendencia parece continuar. El final de ésta década se acompaña de una necesidad de avanzar a través de las llamadas instituciones "que aprenden", organizaciones dispuestas a sistematizar experiencias, evolucionar y optimizar los mecanismos existentes, bajo criterios de desconcentración, descentralización y eficiencia, donde las acciones buscan soluciones de largo plazo que afiancen la sostenibilidad de los procesos de desarrollo.

La evolución institucional estará regida por la consciencia que sobre el tema exista en la sociedad en general y en la clase política en particular, su inclusión en la agenda pública, la ubicación en la estructura, la definición de herramientas legales, la asignación de recursos, la participación ciudadana, entre otros.

Evolución

Organismos de Defensa Civil

Aparecen hacia finales de los años 60 y principios de los 70. Esta tendencia en la América Latina coincide con varios movimientos, uno de ellos caracterizado por el surgimiento de gobiernos militares y el fortalecimiento de los estamentos armados en aquellos países donde éstos no han asumido el poder. Paralelamente a nivel mundial se observa una preocupación extrema por la llamada "guerra fría".

Estas corrientes resultaron en la creación de los organismos nacionales de Protección Civil, a cargo de oficiales en actividad o retiro, con instituciones que

¹ Actualmente se desempeña como Oficial de Proyectos Especiales IRG, para el Programa de América Latina y el Caribe de la Oficina para la Asistencia de Catástrofes de la Agencia Internacional para el Desarrollo, de los Estados Unidos (USAID/OFDA).

tuvieron diversos y complejos objetivos. Algunos de ellos como el caso colombiano, inicia labores en la lucha contra la delincuencia común y la protección entre vecinos, asumiendo posteriormente otras funciones, entre las cuales figuran las de preparación ante desastres naturales. En otros países aparecen como dependencias de las instituciones militares, responsables de los asuntos civiles relacionados con su misión de salvaguardia de la seguridad y el orden público.

Estos organismos, pudieron satisfacer necesidades del día a día. Conformaron una interesante amalgama entre los estamentos militares, los gobiernos civiles y la ciudadanía. La relación entre funcionario y voluntario tuvo un proceso evolutivo que aun no finaliza y del cual no se pudo obtener un modelo ideal. Prueba de ello está en la diversidad de opciones que se dieron en la América Latina, que subsisten al día de hoy. Existen aun muchos puntos de controversia, dentro de los cuales cabe resaltar el conflicto entre la presencia de una estructura piramidal, propia de un organismo militar, con una línea de mando estrictamente definida y la estructura político-administrativa de los países de la región, que se mueven hacia una descentralización y una autonomía local

Organizaciones Nacionales de Emergencias

Partieron de una evidencia, la necesidad de contar con esquemas civiles (no militares), que integraran diferentes sectores. Bajo un marco de conciliación, construido generalmente con posterioridad a un evento de importancia significativa en términos sociales, económicos, ambientales y políticos, estas estructuras se debatieron entre dos tendencias, la de agrupación (por que no decir agremiación), de unos cuantos interesados, quienes por convicción y persuasión lograron ser reconocidos (mas como personas que como instancias gubernamentales), y la otra tendencia, consistente en la reproducción de esquemas organizativos de otros países, apresurando su oficialización mediante un marco normativo, que por lo general resultó en un híbrido entre las antiguas instituciones de defensa civil y las nuevas propuestas. En otras palabras, el espectro observado en la región va desde organizaciones militares, pasando por estructuras paramilitares, hasta llegar a sistemas interinstitucionales. Se ha mantenido un ámbito de acción, donde predomina la preparación y la respuesta, aunque se pretenda mediante declaraciones bien intencionadas, abarcar áreas de prevención, mitigación y recuperación (rehabilitación y reconstrucción).

Algunas de estas organizaciones se han mantenido en un nivel apropiado de la Administración Pública. La gran mayoría ha descendido o se ha mantenido en una escala media, subordinada a un Ministerio, con limitado acceso a los niveles de decisión superior (Gabinete Ministerial). Este hecho repercute en una baja capacidad de convocación y dificultad de acceso a recursos. En el mejor de los casos, está liderada por un grupo tecnócrata que le facilita el cumplimiento de su misión, aprovechando ventanas de oportunidad creadas por evidentes y

reconocidos periodos de alerta temprana o situaciones de emergencia o desastre ya consumados.

Durante la década de los 90, estas organizaciones han sido puestas a prueba. Son numerosos los casos donde por la dimensión o las características particulares del evento, éstas han sido sustituidas por nuevas estructuras

Nuevas propuestas

Basados en lo expuesto, podemos concluir que aun no ha decantado el proceso de ajuste. Se busca modificar una deficiencia más profunda, que responda al interés y la necesidad política de abordar el tema, de trascender realmente la visión de túnel que se limita a los aspectos de corto plazo: preparación y respuesta, para alcanzar efectivamente lo propuesto en otros temas como prevención y mitigación.

Este conflicto interno, refleja el complejo mundo de prioridades de las naciones en vías de desarrollo, caracterizado por decisiones coyunturales y reactivas, que constituyen la diferencia entre una administración en crisis y una administración de riesgos.

Muchos de los impulsos iniciales observados hasta la fecha, se han revertido, o se han diluido en la problemática cotidiana de los países o en el mejor de los casos, están lidiando actualmente una posición mas permanente en la agenda pública.

Porque cambiar?

Visión de los organismos de DC

Acorde a algunos grupos de Defensa Civil, "*Todo esta bajo control*", las deficiencias y limitaciones se justifican exclusivamente por una falta de autonomía y restricción en la disponibilidad de recursos

Los intentos de cambio, han sido guiados por la preservación de la institución, por mantenerse en escena, antes que por la resolución de una problemática cambiante y cada vez mas compleja de la sociedad.

El resultado de estas estertóricas y reactivas acciones: híbridos legislativos, que amplían el campo de acción, buscando ingenuamente abordar nuevos temas, que infortunadamente no se compadecen con las viejas estructuras, el recurso humano y fisico disponible, al igual que las restricciones económicas crecientes

Objetivamente hablando, no hay duda que las estructuras preparación y respuesta deben mantenerse, deben estar inmersas en la comunidad, organizadas, entrenadas y dotadas de forma tal, que puedan resolver en forma oportuna y eficiente las circunstancias desde el momento mismo en que se prevean o presenten. Lo importante es que estas organizaciones sean parte de una estrategia mas amplia y comprehensiva, donde manteniendo su especificidad puedan ser complementadas por otras instancias

Visión de las Organizaciones Nacionales

Es claro que para quienes participaron en su gestación, aparece una nostalgia por el entusiasmo de los primeros días. La pérdida del liderazgo y la falta de convocación, lleva a una búsqueda permanente de “chivos expiatorios”, a estar pendiente de fallas a otros niveles.

La dificultad para definir y ejercer el papel de coordinador, culmina en una desorganización no siempre reconocida.

Para algunos directivos de estas organizaciones, sus cargos se constituyen en una plataforma de lanzamiento para llegar a otras posiciones, prevaleciendo la “figuración” y el “corto-placismo”, convirtiendo el esquema en algo débil y susceptible. Estas últimas características le otorgan una particular vulnerabilidad cuando son puestas a prueba ante una situación de mediana magnitud.

Como fortalecerlas? Uno de los retos es la institucionalización, propósito difícil de emprender si quienes apoyaron políticamente esta iniciativa no se encuentran en ese momento accesibles, o bien si las condiciones que generaron su creación se han modificado. Como vender la idea a las nuevas autoridades de que este sistema debe ubicarse en el mas alto nivel posible (Ministerial), y que su plan de trabajo debe ser parte de la agenda pública?; como plantear y consolidar su acción coordinadora?

Las respuestas a estas preguntas podrían aportar considerablemente a la solución, pero necesariamente debería ser complementada con una visión menos tecnocrática, para lo cual es esencial aproximarnos a una realidad: este mundo comparte diferentes lecturas de una realidad, o si se quiere ser mas pragmático, es un mundo de diferentes realidades, la del ciudadano común, la del técnico o tecnócrata, la del científico y la del político

Durante décadas el estudio y por ende el enfoque con que se abordó el tema tuvo un enfoque técnico, dominado posteriormente por las ciencias naturales. Durante años 80 y 90, se dio un especial énfasis en las ciencias sociales, pero tan solo en los últimos años del siglo XX se ha iniciado un

proceso de concientización acerca de la importancia de la Política en los desastres, así como la repercusiones que generan los desastres en la política.

Visión de los niveles altos de la gestión pública

Pocas veces nos hemos puesto a pensar como se vería el tema del manejo de los desastres o mejor la gestión de riesgos, a través de los lentes de los políticos (entiéndase no politiqueros)?

Que esperarían los políticos de una organización dedicada a la gestión de riesgos?

Tal vez una conveniencia estratégica, que ofrezca permanente acceso a información oportuna y confiable; confianza para la asignación y ejecución apropiada de recursos; demostración de una acción eficiente; armonización en la solución de problemas puntuales con respecto a otros aspectos del manejo macroeconómico y de política social del país y, finalmente un nivel apropiado de seguridad en que se establecerá control sobre la situación.

Pareciera ser que lo anterior no se contradice con lo que tradicionalmente se ha concebido como el campo de acción de las organizaciones dedicadas a la gestión de riesgos. Por qué luchar entonces con una mal llamada "intromisión de la política" ?, por que no trabajar en forma complementaria ? por qué tanta resistencia ?

Cuál es el real alcance de la gestión de riesgos?

La Gestión de Riesgos, vista como una estrategia dirigida a intervenir condiciones de vulnerabilidad, o a actuar sobre amenazas (donde esto sea posible, ej amenazas de carácter antrópico), o ambas, ofrece oportunidades para reducir el riesgo de que se presenten desastres. La Gestión de Riesgos es una alternativa que surge para romper el círculo vicioso en que cayó el manejo de desastres.

La Gestión de Riesgos permitió la aplicación real de los conceptos de escenarios y de riesgo aceptable y aceptado, cuyas implicaciones comienzan a trazar una nueva realidad. Los elementos determinísticos propios de los técnicos comienzan a dar paso a lo estocástico, hecho que necesariamente rompe la visión del corto plazo y obliga a considerar el largo plazo.

Pero la visión de gestión de riesgos conlleva otros cambios, como se dijo al inicio es una estrategia y no una disciplina, es el resultado de un comportamiento interdisciplinario, multisectorial, no es privativo de las instituciones, si no un actitud y por qué no, un valor o principio de y para la sociedad.

Se ha pretendido por algunos poseer un título de propiedad sobre el tema de “gestión de riesgos”, hecho que debe ser superado para permitir el desarrollo de un sentido de pertenencia por todos aquellos que deban ser parte de la estrategia. la sociedad misma

Esta es una buena aproximación para que la gestión de riesgos haga parte actuante en los planes, programas y proyectos de desarrollo

Es este momento de analizar si “sostenibilidad” y “gestión de riesgos”, son realmente conceptos diferentes, o si implícitamente cada uno contiene al otro.

Es una entelequia académica o una realidad plausible?

Las realidades demostradas durante el Fenómeno de el Niño, ENSO 97/98 y el huracán Mitch nos demostraron como en mas de 8 países se crearon organizaciones supraministeriales para el manejo de la situación, se evidenció en diferentes grados una marginalización de los organismos existentes, una temporalidad preocupante de las soluciones planteadas que buscó ser sobrepasada a través de iniciativas de consolidación en los campos legislativo y presupuestal.

Algunos de estos casos han avanzado exitosamente, el fortalecimiento institucional es evidente. Otros por el contrario se han convertido en escenarios de conflicto con debilitamiento de los entes involucrados

Es impostergable la decisión de avanzar en el enfoque de la gestión de riesgos, sin descuidar las acciones de preparación y respuesta.

La ventana de oportunidad está abierta, los últimos impactos observados, la consciencia resultante sobre el tema en los diferentes componentes de la sociedad, el replanteamiento de los modelos de desarrollo ante la crisis económica y social de muchos de los países de la región, constituyen algunos de los factores que crean el mejor ambiente para dar el paso hacia el cambio.

Vale la pena empeñarnos en el acercamiento entre estos dos grandes temas: política y desastres, para comprender sus interacciones, su interdependencia y de esta forma asumir el reto de trabajar integral y sinérgicamente.