

4.

Los damnificados y la asistencia

Durante la primera mitad de la década del cincuenta se hicieron gran número de entrevistas sistemáticas a víctimas de desastres. La idea, tan extendida, de que las víctimas quedaban desamparadas, paralizadas para la acción y en estado de pánico, se demostró ya entonces que era un mito (Hultaker y Trost 1978). Sin embargo, aún hoy, esa imagen de orfandad de la víctima sigue vigente entre el público en general. El interés institucional por este tópico comenzó desde entonces a crecer y junto a muchos aportes de Estados Unidos aparecieron en la década del setenta estudios hechos en Inglaterra, Francia, Alemania Occidental, Italia y Bélgica, entre otros países (idem).

En 1972 se creó en Ginebra UNDRO, United Nations Disaster Relief Organisation, la organización de Naciones Unidas para la asistencia en desastres, que lleva adelante tareas de consultoría y archivo y también hace publicaciones (Davis 1979). En esa ocasión, las Naciones Unidas resaltaron la importancia de coordinar la ayuda de emergencia con la realización de estudios sobre la situación de los afectados.

A medida que las observaciones fueron cubriendo más áreas del mundo, surgieron nuevos puntos de vista acerca de la asistencia y de la conexión entre desastres y desarrollo. Debería confiarse más —se concluyó entonces— en la mano de obra y los conocimientos locales, tanto para la preparación ante eventuales desastres como para la reconstrucción. Sería la mejor manera de respetar las necesidades verdaderas y la realidad cultural de la región afectada. La ayuda exterior resultaba cara e inadecuada, y su efecto era de corta duración. Posteriores estudios reafirmarían estos conceptos.

Mitología sobre víctimas y catástrofes

Las evidencias científicas no han tenido sin embargo la fuerza suficiente como para romper la imagen general predominante: un damnificado, una víctima, es alguien que inspira lástima. Esta imagen se deriva, en parte, de muy cimentados mitos sobre el desastre.

El concepto de víctima es poco claro. El sentido común indica que una víctima es quien ha “perdido todo” y necesita ayuda. En las zonas de filtración del impacto hay muchos damnificados en menor grado, debido a las disfunciones que allí se producen, pero, ante la chocante realidad de la zona de impacto, difícilmente se piense en ellos. Sucede —tal vez en la mayoría de los casos— que muchos particulares reparan por cuenta propia una vivienda dañada, restituyen con fondos privados sus bienes perdidos o son auxiliados por su familia. En ese caso no recibirán asistencia y por lo tanto es casi seguro que no queden registrados en la estadística oficial sobre damnificados.

Más dificultoso aún para identificar a los damnificados son los daños psicológicos del desastre, muy extendidos, no cuantificables y que pueden provenir de fuentes diversas. Un creciente número de organismos involucrados en emergencias se preocupa al presente de la salud mental en desastres, incluyendo a la Organización Mundial de la Salud, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, UNICEF, Médicos sin Fronteras, Care International y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

De todos modos, una definición instrumental es necesaria y las instituciones de asistencia tienen las suyas. Es interesante, por sintomático, el cambio que la Cruz Roja introdujo en 1983 en su manual de asistencia ante catástrofes (*Disaster Relief Handbook*, de 1973). Hasta ese momento, la definición de víctima era la siguiente: “Una catástrofe es un acontecimiento en el cual el modo de vida cotidiano resulta en muchos casos repentinamente interrumpido y las personas son sometidas al sufrimiento y al desamparo y en consecuencia necesitan refugio, alimento, vestimenta, viviendas de emergencia, cuidados médicos y sociales, y otros artículos de primera necesidad”. En 1983 las palabras “son sometidas al sufrimiento y al desamparo” fueron eliminadas.

La concepción del damnificado como inválido podrá existir en la mente de los donantes, pero no en la de los mismos damnificados. Aún quienes estuvieren más desesperados desarrollan estrategias de salvataje y rehabilitación y, por lo menos, huyen del lugar. Sin embargo, la capacidad de autorecuperación de las víctimas recién fue tomada en cuenta con seriedad por las grandes organizaciones en los años 80, pese a que décadas de investigación anterior ya lo habían confirmado. La reacción de las víctimas es mucho más apropiada que la expectativa existente en la imaginación general. A mayor abundamiento, la Autoridad Federal de Manejo de Emergencias de los EE.UU. (FEMA) ha identificado cinco tendencias que destacan la capacidad de las comunidades para la autoayuda.

- Las víctimas no quedan desprotegidas, a menudo son activas y no pasivas.

- La mayoría de las víctimas podrían reflejar síntomas típicos de estrés, por lo menos a corto plazo, pero muchas se recuperan con el apoyo de redes familiares, de amistad, y comunitarias.
- Algunos grupos, especialmente mujeres y niños, pueden ser más vulnerables a los efectos psicológicos y sociales de los desastres
- Una característica común es el surgimiento de redes de apoyo social tanto formales como informales, que levantan la moral e incrementan el altruismo.
- A menudo, el abordaje con base comunitaria y participativa para el manejo de desastres hace que se reconozcan tanto las capacidades humanas locales, como las vulnerabilidades.

Pese al cambio de apreciación, la persistente imagen de indefensión se niega a morir. Cuny (1983) sostenía que ésto era debido a las películas de Hollywood. Tal como hacen otros medios de comunicación, muchas películas resaltan lo anormal y en ellas una catástrofe se identifica con pánico, histeria, tumulto y estados de shock, cuando en la realidad los fenómenos más comunes son la solidaridad y la recuperación inmediata. Incluso, se ha observado en muchos desastres que la criminalidad tiende a bajar y así lo señalaron fuentes policiales y militares en ocasión del terremoto de 1985 en Ciudad de México.

Otro mito generalizado es que las víctimas responden al desastre con comportamientos individuales anormales. Numerosos estudios sociológicos y psicológicos han demostrado que ése no es el caso. Aún en tiempos de guerra los damnificados actúan conscientemente, tanto durante como después del desastre. Si bien es cierto que puede reinar mucha confusión y desorganización social, rápidamente surgen acciones solidarias espontáneas para atender sus intereses. El comportamiento anormal es la excepción extrema, pero en modo alguno la regla (Cuny 1983).

Un problema mayor en este contexto es que una “noticia” es, justamente, algo excepcional, un aspecto que tratamos en otro capítulo. Aquí resaltaremos que los medios de comunicación “pueden crear, y así lo hacen, mitos acerca de los desastres” (Scanlon y otros, 1985). Esto ha sido —y es— un obstáculo más para enfrentarse a las calamidades y comprenderlas.

En estudios sobre casos concretos se ha comprobado la existencia de convicciones infundadas y, a pesar de que los testimonios muestran su falsedad, esas convicciones siguen con vida. Recientemente, la Organización Panamericana de la Salud (OPS o PAHO, en inglés) reunió una colección de los mitos más tenaces. En la lista, presentada aquí, se contraponen el mito con lo que muestra la realidad.

Cuadro 3. Mitología sobre desastres y la realidad (OPS 1999)

- Voluntarios médicos extranjeros con cualquier tipo de experiencia se necesitan con urgencia
La población local casi siempre cubre las necesidades inmediatas. Puede necesitarse únicamente personal médico especializado que no se encuentra disponible en el país afectado.
- Se necesita cualquier clase de ayuda internacional y se necesita ¡ahora!
Una respuesta precipitada, que no está basada en una evaluación imparcial contribuye al caos. Es mejor esperar hasta que se evalúen las necesidades reales.

- Las epidemias y plagas son inevitables después de un desastre natural
Las epidemias no surgen espontáneamente después de un desastre, y los cadáveres no causarán brotes catastróficos de enfermedades exóticas. La clave para prevenir las enfermedades es mejorar las condiciones sanitarias y educar al público.
 - Los desastres sacan a relucir lo peor del comportamiento humano
Aunque existen casos aislados de comportamiento antisocial, la mayoría de la gente responde generosamente.
 - La población afectada está demasiado trastornada e indefensa como para asumir la responsabilidad de su propia supervivencia
Por el contrario, mucha gente encuentra nuevas fuerzas durante una emergencia, tal como se puso de manifiesto por los miles de voluntarios que se unieron espontáneamente para buscar a las víctimas bajo los escombros, después del terremoto en México, en 1985.
 - Los desastres matan al azar
Los desastres afectan más al grupo más vulnerable, los pobres, especialmente mujeres, niños y ancianos.
 - Acomodar a las víctimas de los desastres en asentamientos temporales es la mejor alternativa
Esta debe ser la última alternativa. Muchas agencias emplean el dinero utilizado normalmente para las tiendas de campaña para comprar, en el país damnificado, materiales de construcción, herramientas y otras clases de productos relacionados con la construcción.
 - Todo regresa a la normalidad a las pocas semanas
Los efectos de un desastre duran mucho tiempo. Los países afectados por un desastre agotan gran parte de sus recursos financieros y materiales en la fase inmediatamente posterior al suceso. La ayuda exitosa es aquella que tomó en cuenta al planear sus operaciones, que las necesidades se acentúan con el pasar del tiempo.
-

Los mitos pesan en el trasfondo, y condicionan negativamente el diseño de estrategias más efectivas. Si estas fábulas se toman por verdades, darán la pauta para la asignación de prioridades de rehabilitación y serán causa de conflictos. La desconfianza en los voluntarios —ya que, según el mito, predominan comportamientos anormales— puede llevar a la represión de acciones populares espontáneas. No creamos sin embargo que los mitos son sólo invenciones de los medios de masas: incluyen también otros componentes.

Hewitt considera que la ficción de la víctima indefensa es parte del monólogo tecnocrático sobre los desastres, un proceso de divorcio entre dos aspectos de la misma realidad, similar al que deja a los habitantes improductivos —mutilados, indigentes o deficientes mentales— fuera de la sociedad y en manos de una institución (Hewitt 1983).

Cabría preguntarse si la urgencia por ayudar de cualquier modo no es favorecida por la visión de las víctimas como seres anormales, en situación de inferioridad y por tanto —como mendigos— dispuestos a agradecer y aceptar lo que los donantes amablemente decidan aportarles. No hay diálogo: hay monólogo. Si bien este monólogo está cuestionado, y a pesar de la creciente certeza de que la

ayuda debe responder a necesidades reales, estamos lejos de dejar atrás estos mecanismos.

Sin embargo, reconocer la capacidad de los damnificados para decidir su destino implica un posible riesgo. Una versión vulgar o interesada acerca de la capacidad de recuperación de las víctimas puede desembocar en la disminución de la voluntad de ayuda: es menos comprometido sentir lástima que empatía.

Asistencia internacional

La asistencia internacional no ha sido un fenómeno habitual sino en los últimos decenios. Paradójicamente, origina un abanico de dificultades. El desarrollo de los transportes y las comunicaciones, y la triste realidad de los múltiples desastres ocurridos en el mundo postcolonial contribuyeron a transformar la asistencia en una tarea que involucra a muchos países (Kent 1987).

Hay una historia detrás de este proceso, una historia que arranca en la década de los años setenta. En ese entonces, una ola de institucionalización y “expertización” recorrió los organismos internacionales y las organizaciones asistenciales. El número de los actores creció. Desde entonces se ha intentado cierta coordinación de las acciones, lo que no parece tener fácil solución (Kent 1987).

Al principio era usual que la asistencia internacional, especialmente en cuanto a viviendas de emergencia, se basara en la aplicación de alta tecnología. Casas prefabricadas o refugios de material sintético venían ya con instalaciones sanitarias o eléctricas incluidas, pero en las zonas afectadas no había saneamiento ni redes de cables. En varios análisis de casos se demostró que las condiciones locales no eran tomadas en cuenta: mano de obra local y tipos de vivienda habituales hubieran resultado mejores y más baratas. Tanto los envíos de asistencia extranjera como los planes locales de reconstrucción apostaban a modernos tipos de vivienda “occidentales”, lo que obligaba a la población local a adoptar nuevas formas de vida con la consiguiente confusión cultural, dificultades para el trabajo y empeoramiento económico.

La distancia entre las necesidades de los damnificados y los planes centralistas de reconstrucción fue enorme luego del terremoto y los deslizamientos de Huaraz, Perú, en 1970. Margo Savag caracteriza la reconstrucción como “una mentira, apenas algo más que una concesión a la conciencia de las lejanas organizaciones de asistencia, que habían enviado el dinero de sus contribuyentes como ayuda al exterior”. La burocracia de Lima decidió que las casas dañadas —pero no derruidas— serían objeto de demolición, sin considerar los puntos de vista de los damnificados acerca de posibles restauraciones. Todo acabó con la formación de extensos rancheríos irregulares en espera de nuevas casas, las que, varios años más tarde, aún no habían sido construidas (Savag 1979).

El artículo de Jorge P. Rozé incluido como apéndice en este libro, muestra claramente que, pese a discusiones e investigaciones que demuestran sus falencias, la con-

fianza en soluciones tecnocráticas y burocráticas no ha perdido fuerza; es más, probablemente, bajo determinadas circunstancias, se haya reforzado. También Fernando Francia y Gabriela Cob desarrollan estos aspectos, especialmente la relación entre planes de reconstrucción, disminución de la vulnerabilidad y planes a largo plazo.

En la década del 70, los estudios acerca de viviendas seguras llevaron a apreciar mejor los métodos de construcción tradicionales. Si se consideraba que una casa segura era aquella construida según la tecnología de los países industrializados, en la gran mayoría de todas las construcciones del planeta las normas de seguridad vigentes serían imposibles de aplicar. Esto llevó a una discusión acerca de tecnologías alternativas, acoplada a la investigación sobre catástrofes.

Las organizaciones de asistencia Oxfam y World Neighbors presentaron junto a la consultora Interfect un programa de reconstrucción en una conferencia en Estambul en 1977. El programa, basado en experiencias en la India, África y Nicaragua, constaba de medidas sencillas para mejorar —a bajo costo— las técnicas de construcción tradicionales. Los técnicos construirían casas modelo y permitirían que la población local fuera apropiándose, a su ritmo, de las innovaciones introducidas. Puesto que la mayoría de los habitantes de los países pobres levanta sus propias viviendas, los damnificados quedaban así comprometidas con el proceso de reconstrucción. El material necesario para construir un refugio podía y debía ser usado, posteriormente, para una casa de emergencia la que, a su vez, sería poco a poco transformada en vivienda permanente (Davis 1979).

En el contexto latinoamericano, la Cruz Roja colombiana tiene como política proporcionar un absoluto mínimo de asistencia en una primera instancia, y acrecentarla más tarde según la demanda de los afectados. Por ejemplo, ante la necesidad de viviendas de emergencia, en vez de instalar un campamento completo se entregan simples toldos. Recién en una segunda etapa, y siempre que las víctimas así lo requieran, se proporcionarán otros materiales (Arellano 1997).

Una visión antropológica renovada puso en tela de juicio la asistencia: introducir modelos culturales extraños, costumbres o mercaderías de la sociedad de consumo podría tener efectos culturales destructivos a largo plazo, lo que debía ser tenido en cuenta. La investigación mostró los altos costos y la baja efectividad de la asistencia y una visión antropológica renovada la puso en tela de juicio: introducir modelos culturales extraños, costumbres o mercaderías de la sociedad de consumo podría tener efectos culturales destructivos a largo plazo, lo que debía ser tenido en cuenta. En algunos casos, la población afectada había tenido acceso a bienes de consumo anteriormente inalcanzables, codiciados debido a su carga de prestigio internacional. El regreso a la normalidad implicaba la pérdida de ese acceso y por lo tanto frustración. También se notaron cambios de hábitos alimenticios, ya que con la asistencia llegaron productos de los que la población no quiso posteriormente prescindir —por ejemplo, copos de cereales—, generándose así una corriente de importación.

En todo caso, en décadas pasadas, la ayuda para el desarrollo y el crecimiento económico gozaban de mayor prioridad que la asistencia. Hasta entonces, lo usual

había sido que cada país se hiciese cargo de su propia recuperación. A partir de algunos grandes desastres en países pobres —que atrajeron la atención internacional— esto dejó de ser obvio (Kent 1987).

Otro factor que colaboró para la internacionalización y el crecimiento de la ayuda exterior fue la proliferación y evolución de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Estas organizaciones habían crecido en número y eficiencia en la Segunda posguerra, preocupadas fundamentalmente por la reconstrucción de Europa. Una vez reconstruida Europa, a mediados de los sesenta, su acrecida capacidad se volcó a la cooperación internacional con las ex colonias y los países “en vías de desarrollo”. La convicción de que el desarrollo debía articularse con la prevención, sumada a la ocurrencia de desastres masivos en países pobres y a la difusión global que de estas situaciones comenzó a hacer la televisión, dio como resultado la “globalización” de la ayuda.

Sumando las actividades de Cruz Roja, de varios órganos de las Naciones Unidas y de centenares de ONG, pequeñas o mayores, la década de los años 80 mostró el gran potencial organizativo disponible para campañas internacionales. El caso de la hambruna en Etiopía fue quizás la mayor campaña de recolección de fondos que alguna vez se realizó, incluyendo nuevas formas de acción, tal como el ingreso del “show bussiness” al campo de la ayuda. Conciertos de música popular retransmitidos por redes mundiales de televisión iniciaron un nuevo modelo para generar fondos solidarios. Un caso extremo fue la elevación del artista Bob Geldof a la categoría de “superstar asistencial”, después de que el músico nombrado comenzó un concierto en Londres y voló en un Concorde supersónico para cerrarlo en Nueva York, gracias a la diferencia horaria. Mayor contraste que el de estas imágenes con las de los refugiados en los campamentos de Etiopía, motivo de la campaña y que la televisión mostró durante semanas, no podía pedirse.

Dejemos el ejemplo anterior en el campo anecdótico. Lo normal es que la asistencia internacional entre en acción por dos motivos: uno, debido a un pedido de parte del país afectado; otro, como oferta por parte de organismos internacionales o de países con capacidad para donaciones. Usualmente, suceden ambas cosas.

Entre los donantes podemos distinguir dos modalidades: aquellos que envían todo lo que pueden, sin esperar por una descripción detallada de necesidades — Argentina, Japón o Alemania entre otros— y los que esperan, como Cuba, a saber qué puede ser útil.

En cuanto a la asistencia por parte de las ONG, describiremos el proceso que sigue la mayor, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Esta organización está compuesta de sociedades nacionales independientes, con su sede central en Ginebra, Suiza. Cuando ocurre un desastre, la sociedad nacional del país afectado hace un llamado a la central, describiendo la situación y solicitando la ayuda que crean necesaria. El Comité Internacional toma contacto con otras sociedades nacionales —las que habitualmente cuentan con

recursos disponibles— y la ayuda se coordina de inmediato. El proceso toma unas cuarenta y ocho horas. Luego, las autoridades correspondientes y la Cruz Roja local reciben el envío.

UNDRO, el organismo de Naciones Unidas para asistencia humanitaria, ofrece ayuda y espera la respuesta. En cuanto a las organizaciones menores las variantes pueden ser muchas. Un rasgo común a varias ONG es que canalizan su asistencia por la vía de filiales, en caso de tenerlas. También lo hacen en coordinación con la ONU u otros organismos. En el caso del terremoto en México, la ayuda llegó de 59 países miembros de la ONU, de Suiza y del Estado del Vaticano. Entre otras muchas organizaciones presentes estaban Caritas, Cruz Roja, la OEA, la Organización Panamericana de la Salud, la UNESCO y la FAO. Las condiciones de funcionamiento de esta intrincada red de asistencia son analizadas en el capítulo dedicado a los medios de comunicación.

La coordinación entre donantes, desde grandes instituciones internacionales hasta pequeñas ONG, ha demostrado ser un problema difícil. La variedad de organismos lleva a confusión, duplicación de tareas y desperdicio de recursos. Para comenzar, en las mismas Naciones Unidas hay una plétora de organismos que, aparte de UNDRO, ofrecen asistencia humanitaria. El Alto Comisariado para los Refugiados ha incluido también este aspecto en sus cometidos, asistiendo no solamente a refugiados. También el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, UNICEF o el Programa Mundial de Alimentos, han puesto en marcha operaciones de asistencia humanitaria.

En 1992 se creó el Departamento para Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, con el objetivo explícito de mejorar la coordinación de los diversos organismos, pero “no ha conseguido desarrollar esa función convirtiéndose en una agencia más entre otras y no consiguiendo ejercer el liderazgo que hubiera necesitado para desempeñar su tarea” (Rey 1999).

También en 1992 entró en funciones la Oficina Humanitaria de la Unión Europea (ECHO). La Unión Europea es el principal donante tanto de asistencia humanitaria como de fondos para el desarrollo. La fundación de ECHO fue un paso hacia la coordinación organizativa. “Una de las características fundamentales de ECHO es que no es solo una agencia de financiación, aunque financie en gran medida a las agencias de Naciones Unidas, la familia de Cruz Roja y las ONG, sino que en muchas ocasiones ha ejercido un cierto papel coordinador entre los donantes y entre éstos y las organizaciones del terreno” (Rey 1999).

En 1995, en Madrid, se efectuó la reunión de la Cumbre Humanitaria, para unificar criterios y esfuerzos entre donantes y ONG, con escasos resultados. Al año siguiente, la Unión Europea adoptó un Reglamento de ayuda humanitaria, el cual ha “permitido consolidar la acción /.../ dotándola de la base jurídica y de la capacidad material y técnica necesarias para abordar su labor” (idem).

Otro intento de unificar criterios, esta vez entre las organizaciones no gubernamentales, es el Código de conducta relativo al socorro en caso de desastre, propuesto por la Federación de Cruz Roja en 1995. La importancia de este documento

reside en que en él se clarifican una serie de conceptos relativos a desastres y asistencia y se dan criterios de acción. Otras ONG como Oxfam o Action Aid también lo han impulsado y más de 170 organizaciones lo han hecho suyo, ratificándolo (idem).

En muchas organizaciones no gubernamentales se ha comprobado que el número y el compromiso de los miembros —y por tanto su fuerza— disminuyen, a pesar de que el número de las mismas aumenta. Es común que se creen ONG específicamente para asistir a víctimas de desastres, o que adopten este objetivo entre sus tareas. A este cuadro de debilidad y dispersión de esfuerzos debe sumarse otro factor: en muchos países, ricos o pobres, están cambiando las reglas de la relación ONG - Estado. El Estado regula su accionar, por un lado, y por otro condiciona la ayuda oficial a las mismas. En cierto modo puede percibirse una tendencia a sumar fuerzas entre organizaciones pequeñas y a afianzar posiciones entre las mayores, tendencia acentuada por la profesionalización del voluntariado.

Ante este panorama de centralización y reorganización, no es aventurado sostener que la asistencia pasa por una crisis de transformación. El Estado donante apuesta a relacionarse con las organizaciones mayores y a colaborar con los organismos de ayuda multilateral, como los de la ONU o la Unión Europea. La solidaridad ciudadana se transforma en un factor político y económico y pierde su condición —aparente— de relación simple y directa, a medida en que más medios se canalizan por la vía de grandes organismos.

Tal como se detalla más adelante, recibir asistencia en caso de desastres depende de muchos factores. Buenos y eficientes canales diplomáticos son uno de ellos, y en este caso no podemos descontar la intencionalidad política de receptores y donantes. La existencia de organizaciones locales conectadas a la red mundial de ONG puede ser de importancia decisiva.

Que el desastre llegue al conocimiento público gracias a los medios de comunicación, parece ser sin embargo la precondition más importante. Puesto que el desastre no tiene abogados mientras no se produce, el acople entre políticas de asistencia para el desarrollo y políticas de prevención —necesariamente un rasgo de la planificación en tiempos normales—, está lejos de ser respetado. Pese a la creciente conciencia de que es necesario “ayudar a la ayuda”, ésta, en general, sigue recorriendo los carriles acostumbrados y los problemas de coordinación, culturales, políticos y antropológicos que implica, están lejos de ser discutidos y comprendidos con claridad.

Otros aspectos problemáticos

Toda ayuda internacional puede ser interpretada como una transferencia de productos, tanto materiales como culturales; no sólo comprende artículos, sino capital, técnicas y valoraciones. Es, en su mayor parte, una transferencia desde los

países ricos y las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales con buenos recursos, a regiones pobres y en situación calamitosa. Como los desastres, según la estadística, se vuelven mayores y afectan a más personas, el volumen de la ayuda también crece. Al mismo tiempo, el proceso económico actual —injusticia creciente, especulación, monopolio de recursos— reduce las posibilidades de donación de países u organizaciones de potencial mediano. Así, los donantes más poderosos marcan los criterios; cuanto menos fuentes de donación, mayor dependencia sufrirán quienes necesiten los donativos.

Otro factor a tener en cuenta es que el ofrecimiento de asistencia tiene un enorme potencial como propaganda, relaciones públicas e influencia diplomática. Los medios de masas suelen mostrar a los mismos grandes actores —de imagen establecida y reconocible por el público— en todas las situaciones de desastre. Detrás de los aspectos humanitarios visibles —y por qué no sinceros— existen también motivos y condicionantes políticas, religiosas, diplomáticas o económicas. Un notorio ejemplo: hace un par de años, los EE.UU. condicionaron la asistencia alimentaria a Corea del Norte. Para recibirla, el país debía firmar un tratado de paz con Corea del Sur. El tan comentado plan Marshall implicaba como contraprestación, entre otras cosas, la instalación de oficinas de inteligencia en los países receptores, condición que por ejemplo la URSS no aceptó. No basta con la buena voluntad: la asistencia es un problema político, moral y de logística con muchas puntas y, en caso de ser internacional, un asunto de más peso diplomático y económico que lo que parece en primera instancia.

Aparte de las sutilezas diplomáticas y políticas, aparte de la demostración de solidaridad que significan, las masivas operaciones de asistencia son actualmente cuestionadas por su falta de efectividad. Según la visión dominante, los desastres son excepciones y por lo tanto la ayuda es mayoritariamente puntual y de corto plazo. La visión de los damnificados como “víctimas tradicionales” lleva a que en general dominen las prioridades del donante y no las de los necesitados.

El caso mexicano nos servirá como ilustración. La noticia del terremoto tuvo gran repercusión mundial. Dos días después estaban presentes brigadas de rescate de Francia, Holanda, Alemania Occidental, los EE.UU., Canadá y Suiza, y arribarían luego más brigadas como las de Guatemala, Honduras y del cuerpo de bomberos de Barcelona. Durante la primer semana de la emergencia llegaron también centenares de toneladas de material y el flujo de vuelos con ayuda continuaría posteriormente. Asimismo se hicieron presentes jefes de Estado, expresando su solidaridad.

Las brigadas gozaron de enorme atención por parte del público y la prensa. Algunas venían acompañadas de periodistas, cuyos informes, según fuentes mexicanas, reflejaron casi exclusivamente las acciones de sus compatriotas. En total llegaron 1141 brigadistas de 19 países, a quienes hubo que atender, alojar y mínimamente orientar, una pesada carga para los funcionarios mexicanos ya muy exigidos por la situación. Además, ponía sobre el tapete delicadas cuestiones di-

plomáticas, ya que México no quería rechazar la ayuda, pero tampoco aparecer ante la opinión pública mundial como un país dependiente.

Ocurrieron incidentes entre algunos extranjeros que consideraban que las cosas no se estaban haciendo bien, y las autoridades locales a cargo del rescate. Fueron muy comentados, y además originaron declaraciones diplomáticas y desmentidos cruzados y contradictorios. Algunas brigadas traían consigo equipamiento especializado de alta tecnología: 154 perros entrenados para descubrir víctimas bajo los escombros, detectores de ultrasonido, sondas de fibra óptica, vehículos propios, visores electrónicos. El contraste con los equipos mayormente improvisados de los rescatistas locales era muy evidente, más aún porque los medios de comunicación lo resaltaban todo el tiempo.

Si bien la intención detrás del envío era loable y las brigadas lograron rescatar a 80 personas y 250 cadáveres de debajo de las ruinas, una mejor preparación local hubiese sido mucho más efectiva. Por otra parte, el envío de una brigada es una operación de alto costo —los franceses, por ejemplo enviaron 400 personas— y podría pensarse que también se justifica como una buena oportunidad de entrenamiento en la práctica. Pensándolo a largo plazo, ese dinero podría invertirse con más redituabilidad en programas locales de preparación. Es posible que, dada la internacionalización y las posibilidades técnicas actuales, sigan participando brigadas extranjeras en desastres similares, y un atento estudio de la experiencia mexicana daría a las autoridades competentes una oportunidad de prepararse para recibirlos. En México, no todas las fuentes opinaron que la acción de los brigadistas había sido cien por ciento positiva.

En cuanto a la asistencia en forma de productos, éstos llenaron varios depósitos y obligaron a crear una estructura logística especial para su distribución y, como en tantos otros desastres, la utilidad de muchos de ellos dejó dudas. La solidaridad internacional fue imponente, y el pueblo mexicano sintió la empatía y el apoyo que se le dispensaban, pero como expresó la periodista Marta Robles (en *Excélsior* 25-9-1985) México hubiera podido suplir la demanda extraordinaria causada por el desastre si el gobierno hubiera ordenado a la industria y al comercio hacerlo.

Por otra parte “/.../ la convergencia de materiales excedió en mucho las necesidades de las víctimas, y en su mayoría constó de ítems innecesarios o inútiles. Esto creó serios problemas de recolección, distribución y almacenamiento. Por ejemplo, llegaron grandes cantidades de material médico, a pesar de que no había escasez de medicinas en Ciudad de México. /Vestimentas/ llegaron en cantidades masivas, pero algunas no eran utilizables en un país subtropical como México. Un depósito estaba prácticamente lleno de zapatos que correspondían solamente al pie derecho” (Dynes y colaboradores, 1990).

Mencionamos anteriormente que estos problemas ya habían sido advertidos hace cincuenta años. Para que no queden dudas de su actualidad, a quince años del terremoto en Ciudad de México, siguen sucediendo. Un artículo de Reed Abelson en *The New York Times* del 29 de junio de 1999, comenta que en la ayuda

enviada a los refugiados albanos kosovares había toneladas de medicinas inservibles. Mientras el personal médico se desesperaba por la falta de jeringas hipodérmicas, penicilina e insulina, se hallaron en muchos paquetes cosas tales como inhaladores para dejar de fumar, donados por compañías que así se liberaban de pagar impuestos. La ayuda llegó en cantidad, pero la Organización Mundial de la Salud estimó que entre un tercio y la mitad de lo enviado era, en principio, inútil. Quedará juntando polvo en algún depósito hasta que el gobierno local tenga que destruirlo, pagando los costos. Las compañías se defendieron de estas acusaciones con argumentos de que todo se necesita, que las autoridades locales de salud habían aprobado los envíos, que la gran mayoría de los productos cubrían urgentes necesidades.

Medicinas vencidas o inútiles son un problema delicado para los receptores de asistencia. Son consideradas residuos químicos y deben ser conservadas y destruidas en condiciones especiales. En Croacia, por ejemplo, las donaciones de productos médicos inservibles, durante y después de la guerra, se estiman en 700 toneladas incluyendo el peso de las empaquetaduras. El costo de su destrucción serían unos tres millones de dólares, que el Banco Mundial estaría dispuesto a prestar.

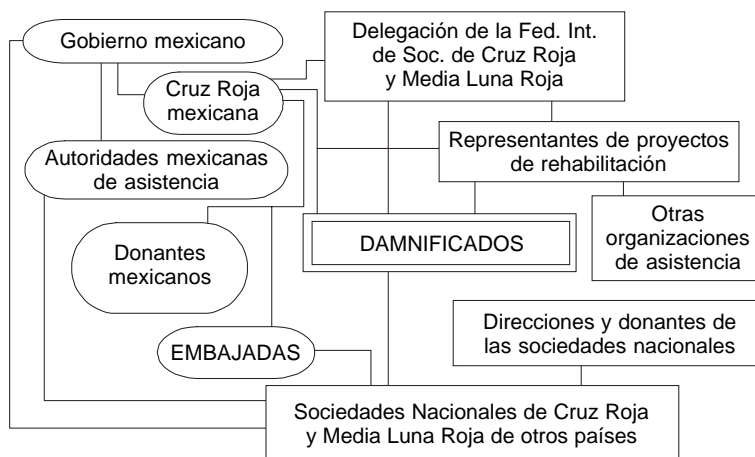
En Bosnia, Armenia, Sudán y Lituania sucedieron casos similares. Esto llevó a que obtuvieran mayor apoyo las recomendaciones para la asistencia que la Organización Mundial de la Salud había publicado en 1996, así como el Código de Conducta en Desastres de la Cruz Roja, y declaraciones similares de otras organizaciones. Allí se recomienda basar las donaciones en lo que realmente se necesita, figura una lista de medicamentos que deben priorizarse y, mejor aún, si se producen localmente (NY Times)

Hay que diferenciar las necesidades locales de los aportes de la ayuda. Comúnmente, las necesidades podrían ser satisfechas según las leyes de oferta y demanda, pero eso significa, precisamente, que haya demanda, o sea, dinero para comprar. Muchos receptores no denuncian los perjuicios y problemas que les causan los productos inservibles, sobre todo medicinas, por temor a no recibir más asistencia. Rendiría más, en vez de transportar artículos para lejanos destinatarios, aportar dinero contante y sonante que a la larga llegaría a manos de productores y comerciantes locales, facilitando la recuperación.

Cuando pasa la emergencia y llega el momento de la recuperación, la asistencia a más largo plazo involucra a los damnificados, los donantes internacionales y los planificadores y políticos locales. Este es un proceso complejo, donde primero es necesario identificar las necesidades y luego establecer un sistema de coordinación, administración y control de los donativos. El capítulo sobre el huracán Mitch en Centroamérica toca también estos aspectos.

Para ilustrar la compleja estructura asistencial que entra en acción, reproducimos el esquema de relaciones necesario para que algunos damnificados mexicanos recibieran asistencia de la Federación internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para reconstrucción de viviendas.

Figura 4. Compleja red de contactos: México, 1985
(Adaptado de Drabek, 1989).



El futuro de la asistencia

La red de ONG está en un proceso de desarrollo permanente, pero hay una marcada tendencia a que aumente el número de organizaciones dedicadas a la asistencia de tipo humanitario. Últimamente han ocurrido crisis graves, como la guerra en la ex-Yugoslavia, pero hay también otras razones que produjeron este aumento.

Existe un proceso de reacomodo similar al que llevó a muchas ONG a cambiar su objetivo de asistir a la Europa de posguerra, y dedicarse a los países pobres —el “Tercer” mundo—. En esta nueva etapa, las ONG se pasan a la ayuda humanitaria. La razón, para Rey (1999) es en parte la llamada “fatiga de la cooperación”, tendencia visible en los países ricos.

En vista de que luego de varias décadas los países pobres no han logrado “despegar”, los países donantes disminuyen —en un contexto de globalización y achicamiento del Estado— las partidas presupuestales destinadas a la colaboración internacional. Hoy son menores que nunca, cada vez más lejos de las viejas metas aprobadas por la ONU —primero, el 1% del PBI, luego del 0,7%— y jamás alcanzadas.

Lamentablemente no se ha producido una “fatiga” paralela en cuanto a las exigencias de amortización de la deuda externa ni en la aplicación de los planes de ajuste estructural impulsados por los mismos países donantes a través del Fondo Monetario, el Banco Mundial, ni en la falaz liberación de trabas comerciales y el establecimiento de reglas sesgadas en la Organización Mundial de Comercio.

Otra razón por la cual algunas ONG cambian el rumbo es que en el seno de la Unión Europea han surgido mejores posibilidades para financiar la ayuda humanitaria. El creciente mercado de la asistencia cuenta ahora con la posibilidad de

financiar proyectos al 100% con fondos oficiales, en vez de contar con la habitual colaboración gubernamental de entre el 50 y el 80% del monto del proyecto.

Además, los gobiernos europeos vuelcan cada vez más capital a las grandes instituciones internacionales de asistencia, de la ONU como de la Unión, lo que aumenta las posibilidades de las ONG para conseguir dinero. Esto provocó —sostiene Rey— que las intenciones de las ONG pasadas al bando de la ayuda humanitaria variaran desde serios análisis y reflexiones previas sobre la vinculación entre desarrollo y asistencia, hasta simple especulación. El hecho “se ha prestado a todo tipo de oportunismos y de orientación del trabajo de las ONG en función de los parámetros de financiación de los donantes y no de un análisis propio e independiente” (Rey 1999).

Una hiperespecialización en ayuda humanitaria ha llevado a algunas organizaciones a prescindir de los contextos del desastre, “con una visión muy estrecha de su acción y con un planteamiento muy asistencialista que circunscribe su trabajo a la emergencia sin relación alguna con las causas que la provocan ni con lo que suceda después” (Rey 1999).

Otro factor coadyuvante es la desconfianza en el “desarrollo”, lo que favorece los proyectos de realización inmediata. En operaciones de corto alcance es fácil obtener un resultado visible y comprobable a los ojos de los medios de comunicación y por tanto de la opinión pública, quien en última instancia aprueba o desaprueba la asistencia. Estas tendencias internacionales fomentan inequívocamente la acción posterior el desastre, en detrimento de la asistencia para prevención o para un desarrollo local sustentable.

La falta de cooperación entre las ONG del Norte rico y del Sur pobre, tampoco favorece la relación entre desarrollo y prevención de desastres. Las ONG del Sur no han sido en general integradas como contrapartes. Tampoco la capacidad organizada de las poblaciones receptoras de ayuda es tomada en cuenta para participar en proyectos de asistencia o en las mismas operaciones humanitarias. “En algunas situaciones de emergencia compleja y en situaciones de conflicto, esta ausencia puede ser explicable, pero la generalización que se ha producido en la práctica de la ayuda humanitaria no lo es. Este es sin lugar a dudas uno de los retos más importantes para las ONG del Norte en los próximos años” (Rey 1999).

El panorama de la asistencia no es ajeno a la realidad general. Los cambios de las últimas décadas han transformado al mundo, tanto a los Estados como a las ONG o las organizaciones internacionales, sometiéndolas a nuevas reglas de juego. El llamado “mercado” está cobrando mayor importancia como proveedor de servicios tradicionalmente a cargo del Estado, tales como educación, asistencia médica o sistemas de previsión jubilatoria. Es decir, los servicios del bienestar social se transforman en productos y si el bienestar es un producto, también pasa a serlo la disminución de la vulnerabilidad.

Inevitablemente, también las ONG están enfrentadas a esta evidencia. La ayuda humanitaria aguda, de programas a corto plazo, ha crecido y sigue creciendo como sustituto de la averiada red de seguridad social y se espera, explícitamente,

tanto en el mundo rico como en el mundo pobre, que sea la acción voluntaria quien suministre esos servicios.

En muchos países existe un proceso de tercerización, donde el Estado considera a las ONG como proveedores alternativos de servicios contratados. De acuerdo a las leyes del mercado, las ONG compiten entre ellas y con compañías privadas por estos contratos, y existe una tendencia notoria hacia la profesionalización del voluntariado.

La profesionalización significa que se contratan voluntarios-funcionarios para que las experiencias adquiridas en el trabajo de solidaridad no se pierdan, y para que aumente la eficacia. En la medida en que los voluntarios también necesitan tener un ingreso y que el desarrollo del trabajo de las ONG se va profesionalizando, el recambio de voluntarios significa una pérdida de capacidad y conocimiento acumulados. Dos clases de voluntariado están surgiendo: una, de acción puntual, periódica, periférica, a medio camino entre donantes públicos y miembros activos en la medida de su disponibilidad de tiempo y energías; otra, profesional, permanente, desde adentro de la organización y, por lógica, en posición dirigente.

Esto es visible sobre todo en los países ricos, donde el apoyo estatal y la capacidad económica de los donantes permiten con mayor facilidad contratar funcionarios. La experiencia organizativa y práctica, ahora profesionalizada, da otra dimensión al trabajo de las ONG. Un organismo de dirección propone líneas políticas y proyectos y, en el mejor de los casos, algún tipo de órgano de democracia directa, como podría ser una asamblea general, las apoya o discute. No estamos lejos de los rasgos que caracterizan a una sociedad anónima.

El papel de las direcciones de las ONG también se ha visto enormemente reforzado debido al proceso de su integración al trabajo de las Naciones Unidas y de los gobiernos nacionales, como organismos de consulta y control. Un fuerte impulso provino de la participación en los foros paralelos a las grandes conferencias de la ONU durante los años 90, como las "cumbres" de Río, Beijing o Copenhague. Para muchos críticos, ésto ha llevado a compromisos y a cooptación, mediante la integración de las ONG como consultoras, referentes o inspectores del trabajo de la administración pública. Se están neutralizando así los esfuerzos de crear políticas alternativas.

La nueva calidad de muchas ONG se refuerza por las regulaciones estatales de su actividad que han surgido, por poner dos ejemplos de América Latina, en la legislación de Chile o Bolivia y es expresión de una tendencia mundial. Esto las obliga a aceptar normas y estándares preestablecidos similares a los que rigen para otros emprendimientos privados o públicos. Una manera de enfrentar las exigencias es la adopción de códigos de conducta propios, como el citado de Cruz Roja, que incluyen capítulos referidos a la evaluación de la calidad de la asistencia y tienden a que las ONG de algún modo se autorregulen.

Otro paso hacia la autoregulación es el establecimiento de medidas para la calidad asistencial. La calidad asistencial garantizaría un estándar mínimo en cuatro rubros básicos de asistencia humanitaria: agua y saneamiento, nutrición y seguri-

dad alimentaria, administración de refugios y albergues, y servicios de salud.

El proyecto Esfera, internacional e interorganizacional, trata de estos aspectos. Se está desarrollando desde 1998 por la Cruz Roja, ONG dirigidas por el Comité de Gestión de Asistencia Humanitaria, la red InterAction de EE.UU., el grupo VOICE de organismos que trabajan con la Unión Europea, organismos de Naciones Unidas y gobiernos donantes interesados.

En algunos países europeos se ha considerado la posibilidad de implantar un ombudsman o procurador para que tome a su cargo el control de la asistencia humanitaria y que ésta se haga de acuerdo a los principios éticos y organizativos que las mismas organizaciones internacionales y nacionales han adoptado. La contracara de esta iniciativa es el hecho de que las ONG principales, como dijimos, van en camino de la autoregulación y buscan controlar su propio trabajo de acuerdo a criterios de calidad que las organizaciones han aceptado por consenso.

En cuanto a las relaciones con las ONG del Sur es un dilema el hecho de que, si éstas se potencian gracias a sus contrapartes del Norte —capaces de brindar asistencia debido a la asimetría en la disponibilidad de recursos de todo tipo— las ONG del Norte perderían en parte su papel actual, lo que las obligaría a una reflexión sobre sí mismas. Este aspecto ideológico no está en el orden del día del debate público.

Existe el riesgo de que las ONG del Norte queden ligadas a grandes organizaciones intergubernamentales, como su brazo ejecutor. El papel de las ONG del Norte no es tan claro ni tan aceptado por otros actores sociales. También aquí rigen leyes de mercado. Actualmente, y en especial después de la intervención en Kosovo, las Fuerzas Armadas están cobrando claros protagonismos en campos hasta ahora reservados a las ONG. Incluso, por ejemplo en Suecia, se habla de crear “batallones verdes”, fuerzas de rápida intervención ante desastres ecológicos, tanto en el plano nacional como internacional, bajo mandato de la ONU.

El plano general de esta discusión quedaría definido por dos ejes. Un eje conecta cuestiones relativas a la soberanía, tanto de los Estados necesitados de asistencia como de las mismas ONG asistenciales. Otro eje une la asistencia, la prevención y el desarrollo social —componentes de un medio más seguro y favorable a la vida humana— con la problemática de la brecha abierta entre los escasos recursos para cooperación y la creciente deriva de medios para acciones puntuales.

*En estos últimos párrafos hemos utilizado material extractado de varios artículos de la Revista Internacional de la Cruz Roja, que puede consultarse en www.icrc.org/icrcspa.nsf/. Es interesante también el repaso de los informes anuales *The Reality of Aid*, editados por un conjunto de ONG. Asimismo, la OECD presenta estadísticas y análisis sobre el tema en www.oecd.org/dac/hm/dacstats.htm. El informe anual de la UNDP sobre desarrollo humano puede consultarse en www.undp.org/undp/hdro/98.htm. Otras fuentes sobre instituciones de la ONU son la revista de la FAO www.fao.org/review/Reviewe.htm y los sitios electrónicos de organismos como UNDR0 o ACNUR. Para revisar opiniones de las ONG, un buen sitio de partida es www.idealist.org/IS/org_search.html.*

Resumen

Está demostrado que los damnificados emprenden de inmediato la recuperación, pero aún predomina entre el público y en muchas instituciones el mito de que quedan paralizados, son pasivos, inspiran lástima y necesitan cualquier clase de ayuda.

Esto deriva de muy cimentados mitos sobre los desastres, que condicionan negativamente la mayoría de las operaciones de emergencia y asistencia. Considerar a las víctimas como seres segregados, anormales, en situación de inferioridad, colabora con el monólogo tecnocrático: lo anormal es cosa de especialistas.

Estrechamente ligado al tema de las víctimas está el de la asistencia. Lo usual hasta los años sesenta o setenta era que cada país se hiciese cargo de su propia recuperación. Mejores transportes y comunicaciones contribuyeron a internacionalizar la asistencia. Otro factor fue la proliferación y evolución de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

En todo caso, la ayuda para el desarrollo económico gozaba de mayor prioridad que la asistencia. Hoy, la situación se ha revertido y la cooperación es mínima, mientras aumenta la asistencia humanitaria.

La red de asistencia es intrincada y sus condiciones de funcionamiento dependen de motivos políticos, religiosos, diplomáticos y económicos. Existen grandes dificultades de coordinación tanto entre instituciones internacionales como entre las ONG. La variedad de organismos lleva a confusión, duplicación de tareas y desperdicio de recursos.

El desastre no tiene abogados mientras no se produce. Que llegue a conocimiento público parece ser la precondition para que la asistencia internacional se ponga en marcha. Esto sucede generalmente gracias a los medios de comunicación.

Una cosa son las necesidades y otra los aportes. Muchas veces las necesidades podrían ser satisfechas según las leyes de oferta y demanda. Esto implica que haya, demanda, o sea, dinero para comprar. Una asistencia muy adecuada sería que los damnificados dispusieran de dinero que llegará a manos de productores y comerciantes locales, facilitando la recuperación.

Hay una marcada tendencia a que aumente el número de organizaciones dedicadas a la asistencia humanitaria. La razón es, en parte, la llamada fatiga de la cooperación: las metas de la ONU para la cooperación internacional están cada vez más lejanas y los gobiernos vuelcan capital a grandes instituciones internacionales. Aumentan así las posibilidades de las ONG de conseguir fondos para proyectos humanitarios. Esto favorece intervenciones puntuales y estereotipadas, de efectos muy limitados para la prevención y planificación.

Hay urgencia por obtener resultados rápidamente y justificar así la acción ante los ojos del público. La capacidad organizativa de las poblaciones receptoras de ayuda no es tomada en cuenta, lo que solamente en situaciones muy complejas puede ser explicable.

Las ONG compiten entre sí y con compañías privadas por proveer, bajo contrato, servicios de ayuda humanitaria. Es fuerte la tendencia a profesionalizar el voluntariado, sobre todo en países ricos. El papel de la dirección de las ONG se ha visto enormemente reforzado. Éstas se están integrando al trabajo de las Naciones Unidas y de los gobiernos nacionales como organismos de consulta y control. Muchos críticos señalan el riesgo de caer en compromisos y cooptación.

La nueva calidad de empresa tercerizada de muchas ONG se reafirma en las regulaciones estatales de su actividad. Una manera de reacción a estas exigencias ha sido la adopción de códigos de conducta asistencial.

En cuanto a las relaciones entre las ONG del Norte y el Sur, éstas están condicionadas por la asimetría en la disponibilidad de recursos. Las ONG del Norte acentúan sus lazos con las grandes organizaciones intergubernamentales, y en general no contribuyen a potenciar a sus contrapartes del Sur.

Algunas conclusiones:

- Es necesario reconsiderar la extendida concepción de la víctima como un ser indefenso. Los mitos sobre los desastres son muchos y se niegan a morir, y favorecen una interpretación tecnocrática de la asistencia y la recuperación.

- La asistencia internacional es errática, puntual y por lo general poco efectiva. Cada comunidad debería contar con sus propios medios para enfrentar un desastre, una utopía en el modelo de organización social imperante, pero única garantía de una recuperación según las reales condiciones e intereses de los afectados.

- La prevención, un desarrollo social democrático y respetuoso de las condicionantes naturales y, en último lugar, posibilidades de asistencia, son los tres cimientos de un medio más seguro y favorable a la vida humana. La brecha entre la escasa disponibilidad de recursos para planes de cooperación internacional y el creciente apoyo a las emergencias va en detrimento de todo proceso a largo plazo.

- A partir de su integración a las estructuras diplomáticas y políticas de la ONU y los Estados como garantes, testigos y a veces brazo ejecutor, está cambiando el carácter de muchas ONG. Hay una tendencia hacia la profesionalización de la ayuda humanitaria, criticada por muchos. También es evidente la asimetría de las relaciones entre ONG del Norte rico y del Sur pobre.

Tareas posibles:

- A corto plazo, combatir los mitos existentes sobre desastres, en especial aquél sobre la pasividad de las víctimas; llevar al debate público la evidente relación entre un desarrollo sustentable y la disminución de riesgos para los habitantes.

- A mediano plazo, revisar el papel de la asistencia internacional en los procesos de recuperación; reafirmar la necesidad de contar con recursos locales para

llevar adelante estos procesos; reflexionar sobre las relaciones entre las ONG, los Estados y los organismos internacionales, especialmente en cuanto a códigos de conducta y criterios de calidad de asistencia.

- A largo plazo, intentar revertir la tendencia internacional de apoyar las acciones puntuales en detrimento de los proyectos de cooperación para el desarrollo; reivindicar el derecho de los afectados a decidir con mayor incidencia sobre el proceso de recuperación; establecer una relación más igualitaria entre las ONG del Norte y del Sur.

5.

Recuperación, vulnerabilidad y contextos del desastre

La comprensión de lo acontecido en un desastre recién adquiere su real dimensión cuando la sociedad afectada comienza a superar el primer impacto. Entonces queda establecido con claridad el carácter del desastre como un “hecho geográfico total” —en palabras de Daniel Dory— que toca todos los aspectos: físicos, humanos, infraestructurales, políticos y económicos. Muchos procesos han sido investigados local e internacionalmente, y quedó claro que a pesar de su unicidad muestran un conjunto de acciones sociales similares.

La recuperación nunca logra conformar a todos ni es fácil de llevar a cabo: conflicto y drama son componentes inevitables del desastre, pues desafía todos los aspectos de la normalidad. Se alza el tono del debate y, en una atmósfera de excepcionalidad, las autoridades aprueban nuevas leyes y directivas para enfrentar la emergencia.

El desastre lesiona los intereses de muchos grupos y éstos tienen necesidades y puntos de vista propios. Las autoridades deben tenerlos en cuenta, lo que se refleja en el establecimiento de prioridades, es decir, mediante una elección de las acciones, la adjudicación de recursos y los objetivos a lograr. Todos estos factores son objeto de decisión política.

Los daños sufridos dependen de los riesgos a que había estado sometida la población afectada y también de sus posibilidades de recuperación, es decir, de su vulnerabilidad. Estos conceptos son de origen cultural y como todo lo cultural, discutibles. Así sucedió, por ejemplo, en los casos de las inundaciones periódicas en el Chaco y ante los daños que dejó el huracán Mitch, tal como figura en los capítulos correspondientes. En toda discusión, alguna corriente de opinión se asigna el privilegio de formular qué será considerado un problema a resolver. Lógicamente, quien define un problema dominará la opción de proponer una respuesta;

quien propone la respuesta cuenta con grandes probabilidades de ver sus aspiraciones contempladas.

Los grupos que se destacarán serán los mismos que habitualmente opinan en el debate social a los cuales se sumarán posibles agrupaciones nuevas, formadas como reacción ante la problemática puntual del desastre. En otras palabras, los actores sociales y políticos que se destacan en la situación del desastre son mayoritariamente los mismos que siempre hacen oír su voz. Quienes reaccionan con mayor firmeza, claridad y recursos de poder ante la confusión y complejidad del desastre definirán, en parte, el curso de las acciones de reconstrucción. La asistencia y la reconstrucción no son procesos tan objetivos ni neutrales, sino que dependen de decisiones tomadas a muchos niveles, según las pautas ya marcadas en la normalidad (Pavlak 1988).

El camino hacia la normalización

El libro *Reconstruction Following Disasters* (Haas, Kates y Bowden 1977) presenta el análisis de cuatro procesos de recuperación y reconstrucción. El objetivo de los autores fue crear un modelo de estos procesos. Según este modelo, pueden distinguirse tres etapas:

- Emergencia
- Restauración
- Reconstrucción

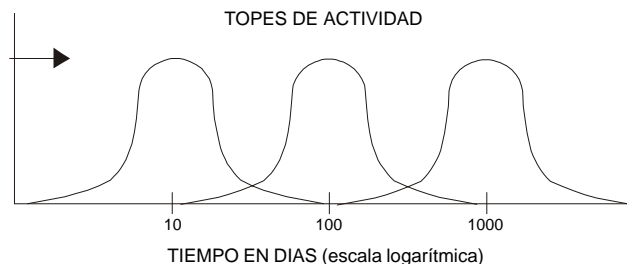
...y una cuarta etapa de reconstrucción a largo plazo, confundida ya con la planificación, donde se inician proyectos mayores. Las etapas serían sucesivas pero, en realidad, se desarrollan paralelamente. En cada una hallamos series de actividades relacionadas entre sí, a cargo de diferentes actores sociales. A cada etapa corresponden diferentes acciones de respuesta.

- La emergencia tiene como finalidad asegurar la supervivencia de los damnificados, salvar vidas y satisfacer las necesidades humanas inmediatas.
- La restauración o rehabilitación apunta a crear infraestructuras provisorias, asegurar la continuidad de la vida social y emparchar la normalidad.
- La reconstrucción busca por lo menos recuperar el nivel de autosustentación local, anterior al desastre.
- La cuarta etapa, de nuevos proyectos, puede abarcar planes de vivienda, monumentos conmemorativos, planificación física en la zona afectada o emprendimientos similares.

El camino de regreso a la normalidad puede ser largo, pero es regular y bien conocido. La recuperación da una oportunidad para mejorar la preparación ante desastres, así como para impulsar políticas de desarrollo local que en situaciones normales no habrían sido consideradas. Es una secuencia de acciones y procesos ordenables por actividad, regular en sus requerimientos de espacio y tiempo. La incidencia de estos requerimientos en el proceso se puede explicar siguiendo el rastro de algunos hechos significativos, tal como veremos.

La secuencia de la recuperación dependerá de la preparación previa y de los diferentes contextos sociales existentes, por ejemplo, del desarrollo económico, los daños sufridos, los recursos disponibles para la recuperación y, en menor grado, liderazgo, planificación y organización (Haas, Kates y Bowden 1977). A ojo de buen cubero, cada etapa insume unas diez veces el tiempo de la anterior, lo que ha sido comprobado por la práctica. Las etapas y las acciones emprendidas pueden agruparse de este modo:

Figura 5. Etapas y tareas de la recuperación
(Adaptado de Haas, Kates y Bowden 1977)



El modelo muestra un eje logarítmico de tiempo —con intervalos iguales— y un eje vertical de actividades. Respecto al eje vertical una curva de distribución representa la intensidad de las acciones. Cuanto más normal resulte la curva, más regular, ordenado y predecible resultará el proceso.

Dijimos que a cada período corresponden tareas prioritarias. El cuadro siguiente presenta los hechos indicadores de estas tareas y los requerimientos temporales de la etapa o período considerado. También se incluyen en él los grados diferentes de disrupción o restablecimiento de la normalidad previa.

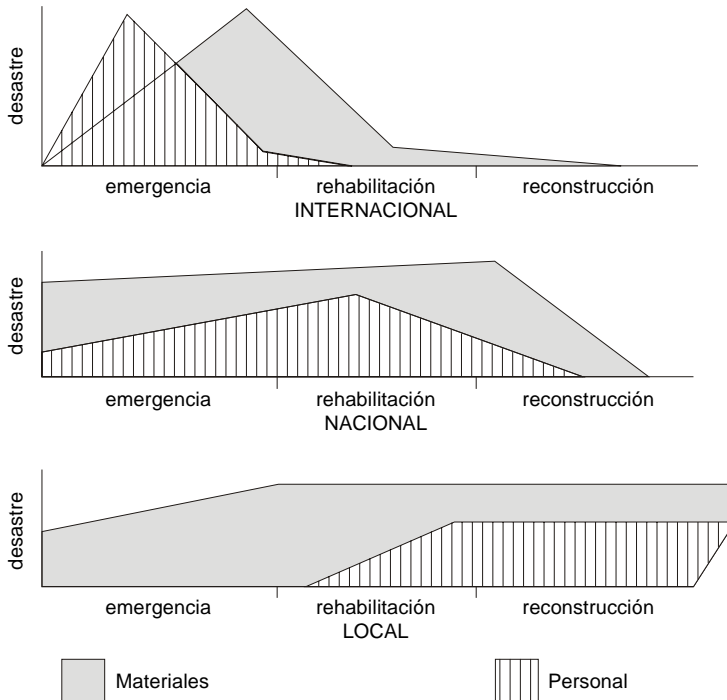
Cuadro 4. Indicadores de períodos de reconstrucción
(Adaptado de Kates 1977)

	Emergencia	Restauración	Reconstrucción
Normalidad	Interrumpida	Reparada	Reconstruida
Tiempo requerido	Días, semanas	Semanas, meses	Meses, años
Indicadores del fin del período	<p>Cese de rescates y búsqueda de sobrevivientes</p> <p>Drástica disminución de alimentación y alojamiento de emergencia</p> <p>Habilitación de las principales vías de tránsito</p>	<p>Servicios principales instalaciones y transporte en funciones</p> <p>Retorno de los refugiados</p> <p>Importante retiro de escombros</p>	<p>Recuperación de población y del equivalente funcional de sus viviendas capital y actividad</p>

El trabajo de Kates y sus colaboradores analiza algunos procesos concretos de reconstrucción y muestra una aceptable correspondencia entre el modelo y la realidad. Sin embargo, su aplicación no es fácil: se presentan problemas metodológicos para determinar cuál es el momento en que acaban algunas tareas y comienzan las de la etapa posterior. Todo depende de las fuentes informativas consultadas o de gruesas simplificaciones basadas en observación directa. A modo de ejemplo, la aplicación del modelo en el caso del terremoto en Ciudad de México rindió pobres resultados. Tal vez su mayor utilidad sea permitir cierta estimación de cuanto tomaría el proceso total en base al tiempo exigido para superar la primera etapa.

Las actividades posteriores al desastre demandan diferentes recursos, tanto de personal como de capital. La inmediata emergencia puede justificar un enorme desplazamiento de recursos nacionales y/o internacionales a la zona afectada. En la fase posterior, los recursos de origen local pueden ser insuficientes para compensar las pérdidas económicas, lo que justificaría aún más asistencia, pero ya bajo formas menos dramáticas. En la medida en que la reconstrucción se lleva a cabo, la afluencia de recursos externos será menor, tal como lo representa el siguiente diagrama (Krimgold 1974).

Figura 6. Recursos necesarios para la recuperación
(Adaptado de Krimgold, 1974)



Algunos estudios resaltan la incidencia de la ayuda foránea, llegándose a conclusiones contradictorias. Para Haas y sus colaboradores, el desastre exacerba las tendencias preexistentes y una asistencia exterior importante permite una reconstrucción más rápida. Wright y otros investigadores —después de amplios análisis de datos estadísticos— concluyeron que el desastre no altera las tendencias previas con efectos duraderos observables; sí lo hace a corto plazo. Los autores citados reconocen sin embargo que en su trabajo han debido enfrentar muchos problemas metodológicos, pero la experiencia muestra que casi siempre el mayor volumen de actividad y los recursos esenciales para la recuperación son de origen local o regional. A largo plazo, los recursos locales serán decisivos para reconstituir el tejido social. En este momento histórico, donde la asistencia al desarrollo tiende a reducirse fuertemente mientras aumenta la humanitaria, es probable que los efectos a largo plazo sean cada vez más escasos.

La recuperación apunta, en primera instancia, a restablecer la normalidad que el desastre había interrumpido. Si el capital local y la asistencia no son suficientes para reconstruir lo dañado, el resultado será un descenso en el nivel de vida. Un gran aporte de asistencia foránea podría esperarse que mejorase la economía e incluso que cambiase los marcos locales de la normalidad. Los países ricos golpeados por una catástrofe tienen un bajo nivel de vulnerabilidad y no necesitan ayuda exterior o bien la utilizan en mucho menor grado. Entonces y a pesar de que, como dijimos, la reconstrucción tiende a re-construir, su resultado varía en función de factores locales y foráneos.

En la reconstrucción, los rasgos particulares de cada desastre pierden importancia y el modelo de desarrollo predomina. Por esta razón —sostiene Krimgold— la reconstrucción tendrá las mismas limitaciones —implícitas en los contextos del desastre— de la normalidad anterior.

En otras palabras: el grado de vulnerabilidad de la población condiciona la reconstrucción. Esta aseveración es casi tautológica: si había preparación, medios y conocimientos, habrá personal idóneo; si había recursos, habrá capital para gastos e inversiones. La asistencia contribuye, pero son el capital y los recursos humanos locales quienes llevan el peso de la tarea.

Este aspecto debe tenerse en cuenta para diseñar una política de prevención adecuada. Ni el capital nacional ni el internacional, ambos foráneos con respecto a la zona siniestrada, pueden por sí solos disminuir, a largo plazo, la vulnerabilidad. La única garantía de que la vulnerabilidad disminuya sería una política de desarrollo local que tome en cuenta los riesgos vigentes y amortigüe sus posibles efectos.

Tal aspiración plantea una disyuntiva: ¿qué necesidades serán prioritarias? ¿Las locales, las nacionales o las globales? La respuesta a estas preguntas es decisiva y depende de una elección política: la disminución de la vulnerabilidad es cuestión de relaciones de poder, y de las prioridades e intereses de las fuerzas económicas, sociales y políticas actuantes.

Emergencia, restauración, reconstrucción

En el período de emergencia es necesario atender a requerimientos simultáneos y diferentes, espacialmente dispersos y de gran urgencia. Cuanto mayores daños humanos y materiales haya, mayor será la exigencia. Las tareas concretas se limitan a restablecer las condiciones para supervivencia.

Como anota LaPlante (1988) los desastres casi literalmente “arrojan al otro mundo” a las comunidades y sus habitantes, y es necesario volver a lo habitual. En este esfuerzo, y a pesar de la posible existencia de planes previos y preparación ante contingencias, la respuesta espontánea es muy importante, especialmente en zonas densamente pobladas. Hay una causa práctica: las instituciones oficiales dependen de rutinas administrativas, pero el vecino que ve derrumbarse la casa de al lado no espera órdenes para remover escombros.

Se puede discutir si la respuesta espontánea es mejor o peor que la organizada, pero todo plan de contingencias debe considerar que se producirán respuestas espontáneas. Su efectividad dependerá de la experiencia existente en el conjunto de la sociedad: de que exista una “cultura de desastre” viva y en desarrollo.

Sin embargo, la respuesta a un desastre es mucho más compleja que el salvataje de víctimas y en ella pueden diferenciarse dos niveles: uno macroeconómico —del conjunto social— y otro a micro nivel —individuos y familias—. En cada uno de estos niveles se realizan tareas diferentes.

Durante el segundo período, la restauración o rehabilitación, los damnificados ya habrán retornado a una normalidad relativa, provisoria. Las instalaciones, viviendas o estructuras industriales y comerciales reparadas están funcionando. Cuánto tiempo va a durar este período quedará determinado por los daños sufridos, pero también y especialmente por los contextos del desastre y la vulnerabilidad. En sociedades con muchos recursos la restauración tomará algunos meses, calcula Kates. En sociedades más pobres, el plazo se alargará a un año o más.

El último período, el período más largo de la recuperación, es la reconstrucción. El estándar material anterior al desastre ha sido alcanzado nuevamente y las actividades sociales y económicas se desarrollan, otra vez, al mismo o a mayor nivel que antes (Kates y Pijawka 1977). Algunas de las tareas de reconstrucción duran largo tiempo y pueden ser consideradas emprendimientos normales, como la construcción de viviendas.

Esta fase pasa a constituirse poco a poco en la cuarta y última, donde se realizan inclusive monumentos conmemorativos del desastre o que sirvan para marcar la recuperación alcanzada, o proyectos de mayor envergadura con intención de mejorar lo previamente existente, como obras de infraestructura o defensa ante riesgos.

Finalizadas estas etapas se supone que la vida habitual está plenamente restablecida. Si se ha aprovechado la oportunidad para realizar cambios, la vulnerabilidad de la población será menor y menor también su exposición a factores de riesgo.

¿Quién es vulnerable?

El economista Stefan de Vylder (1995) sostiene que el estándar de vida de la mayoría de la población mundial queda a medio camino entre las dos categorías históricamente clásicas, o sea, ricos y pobres. Dos mil millones de personas han mejorado significativamente su nivel de vida desde la Segunda posguerra, especialmente en Asia. Si bien por un lado hay un aumento general de las expectativas de vida de la humanidad en conjunto, los riesgos tienden a aumentar debido al modelo de desarrollo dominante.

Relacionado con los riesgos, su identificación (ver en el capítulo siguiente), la exposición a los mismos y la capacidad para recuperarse de un desastre, consideraremos el concepto de vulnerabilidad. La vulnerabilidad es una variable: depende del tipo y la dinámica del desarrollo social en el lugar en riesgo y de su relación con un conjunto de circunstancias llamadas “contextos del desastre”.

Estos contextos son los medios económicos, la política de prevención, la experiencia de desastres anteriores, las posibilidades estructurales de asistencia y socorro, las medidas administrativas vigentes, la existencia de fondos para emergencias o de seguros contratados, y muchas otras cuestiones que atañen a la cultura y al desarrollo social y económico (Dory 1985).

Considerada como una unidad de medida, la vulnerabilidad calibra la capacidad de recuperación y por lo tanto está en relación directa con la normalidad. Es la praxis social, en la medida en que modifica permanentemente la normalidad, quien también modifica el grado de vulnerabilidad, para peor o para mejor.

La exposición a los riesgos y el grado de pobreza están íntimamente relacionados. Todo perfeccionamiento de las estrategias de prevención ante desastres debería incluir algún modo de transferencia de recursos. Zonas deprimidas y en riesgo, los más pobres y desvalidos, serían los destinatarios de estas transferencias. Las transferencias tendrían que combinarse con oportunidades para que la población en riesgo desarrolle sus propias estrategias locales ante desastres, dice Timothy O’Riordan (1986). Agrega que estos pensamientos no constituyen más que un listado de buenos deseos, ya que la realidad y las relaciones de poder existentes más bien apuntan en la dirección contraria.

De todos modos, la vulnerabilidad es disminuida por políticas preventivas basadas en la aceptación de que pueden suceder contingencias desfavorables. Sin embargo, la preparación previa no incluye solamente planificación preventiva: debe también abarcar una adaptación general de toda la sociedad a los riesgos existentes. Esto pone en cuestión la totalidad del modo de vida y por esa razón no tiene límites bien definidos.

Los estudios de vulnerabilidad deben cubrir aspectos particularizados de la realidad social, o sea, de todos los contextos del desastre. Es necesario saber cómo ha reaccionado la comunidad ante desastres anteriores y recoger toda la información posible, tarea problemática. No es lo mismo recoger información acerca de la acción de un agente de desastre, sus efectos o las pérdidas, que buscar esta-

blecer los parámetros de la vulnerabilidad, una cuestión de ecología social. En este caso se trata de recoger datos de varias categorías, no solamente aquellos relativos a posibles daños materiales, sino también acerca del grado de desorganización social y económica que podría acontecer en un eventual desastre (UNDRO 1979).

Hay que comprender estos aspectos de la vulnerabilidad del mejor modo posible, para basar en esa comprensión todo el conjunto de la planificación predesastre. Siempre habrá incertidumbres, pero los planificadores deberán disminuirlas y ganar control sobre potenciales consecuencias calamitosas. Este proceso es, por necesidad, una tarea permanente de planificación, un sistema de intentos y errores, corrección y nuevos intentos. Woodhouse (1989) enumera cinco estrategias generales, adecuadas para llevarlo adelante.

- Precauciones iniciales ante posibles pérdidas.
- Errar por prudencia.
- Examinar los riesgos.
- Prepararse para aprender de la experiencia.
- Establecer prioridades.

Contratar seguros, por ejemplo, cae en el campo de la primera estrategia. Prevenir daños —aunque su ocurrencia se considere poco probable— es el objetivo de la segunda. Relacionado con este punto está el examen de posibles riesgos, pero probar en la práctica la acción de riesgos eventuales es imposible: debemos establecer prioridades, establecer qué riesgos tener en cuenta, tal como lo expresa la última estrategia.

A pesar de la utilidad de estas políticas, la disminución de la vulnerabilidad dependerá de la organización social “con toda su complicación y dinámica morfológica y, principalmente, de las condiciones y formas de los asentamientos humanos (en sentido lato, no solamente referido al hábitat), del nivel económico alcanzado, la eficacia de la administración, etcétera” (Dory 1985).

La realidad económica y los hábitos y obligaciones de los actores influyen para la adopción de medidas preventivas. Por ejemplo, la contratación de seguros muestra con claridad la diferencia entre una sociedad rica y otra más pobre. Los daños ocurridos en 1999 por inundaciones en Austria, Alemania y Suiza, estaban cubiertos por seguros al menos en un 42,5 por ciento, mientras que en el desastre por derrumbes e inundaciones del mismo año en Venezuela sólo estaba cubierto un 4 por ciento (GEO 3, 2001).

Centrar el análisis en la realidad social no significa que la percepción individual del desastre, o la disposición a “arriesgarse”, no jueguen su papel. La vulnerabilidad existe a todos los niveles y la evaluación debe considerar factores culturales, la calidad de la preparación preventiva, los recursos de asistencia disponibles y las posibles reservas de recursos para la reconstrucción a nivel individual como social. El fondo de la cuestión es que, cuando hablamos de desastres, habla-

mos en realidad de vulnerabilidad y ésta —con independencia del agente del desastre— es creación de la sociedad y su organización local y concreta.

La solución para prevenir desastres, prepararse ante su eventualidad y poder prestar ayuda a posibles damnificados, solamente puede provenir del enfrentamiento de los problemas básicos que ponen a los seres humanos en situación de riesgo y contribuyen por lo tanto a hacerlas vulnerables. Especialmente en este aspecto, los desastres no pueden divorciarse de la vida normal, ya que reflejan la normalidad como un espejo (Kent 1987).

En la realidad de los países pobres, “ /el/ verdadero desafío para contrarrestar el impacto de las catástrofes pasa por resolver los problemas de pobreza tanto urbana como rural y de apuntar a la modificación de las causas estructurales que los provocan” (Caputo, Hardoy y Herzer 1985). Un desastre es un catalizador que hace que todo lo que ya era malo, se vuelva peor. En términos globales, los patrones mundiales de distribución de la riqueza hacen a los países pobres muy vulnerables.

Es factible, a pesar de la falta de recursos, realizar buenos estudios de riesgos en los países pobres, pero ni aún la mejor planificación podrá compensar la conjunción de extendida miseria, crecimiento de la población —especialmente en los cinturones urbanos— y las relaciones internacionales desfavorables. Sin embargo, la más preeminente evaluación solamente confirmaría que tal vez “el 90 por ciento de todas las muertes en desastres naturales /.../ ocurre como un resultado de casas inseguras construidas en sitios inseguros” (Davis 1979).

Tal vez el mayor aumento de la vulnerabilidad en los países pobres se deba a la despoblación del campo. Los sistemas sociales y económicos están perjudicados por la relación entre producción de subsistencia y producción para el mercado, lo que “afecta la base de recursos de la población tanto a nivel de los hogares como de la comunidad”. La falta de recursos propios y de control sobre la base productiva disminuye las posibilidades de enfrentar cualquier crisis, y dificulta la realización de los posteriores esfuerzos de rehabilitación (Jeffery 1982). Ante desastres potenciales o verdaderos surgen, entre los comunidades más desvalidas, respuestas aparentemente irracionales debidas a que la escasez de recursos no les permite intentar una mejor adaptación (Susman y otros 1983).

La puesta en explotación de tierras pasibles de erosión o inundaciones constituye en sí misma un aumento de la vulnerabilidad, agravado por la orientación de la producción agrícola hacia un mercado con permanente tendencia a la baja del precio de las materias primas, en el cual las posibilidades de exportación a mercados ricos están fuertemente trabadas.

Los campesinos, impedidos de continuar con la agricultura de subsistencia, inician el éxodo a centros urbanos comúnmente a áreas marginales de alto riesgo tecnológico como basurales, zonas industriales, espacios paralelos a vías de transporte o construcciones abandonadas en proceso de demolición. Además, se ven obligados a cambiar sus parámetros culturales. Esto incrementa la alta vulnerabilidad de este grupo social empobrecido debida a desnutrición y enfermedades en-

démicas, carencia de agua potable y malas condiciones generales de salud, vivienda y educación.

Dependencia política y económica y debilidades de todo tipo, transforman la planificación en una tarea dificultosa. En los países pobres se da poca importancia y prioridad políticas a la preparación preventiva, pues sus efectos no son inmediatamente discernibles. Un alto grado de analfabetismo dificulta también utilizar los modos más acostumbrados de diseminar la información (Dory 1985).

La siguiente reflexión de Randolph C. Kent nos da un claro ejemplo de los contextos sociales de un desastre: “Un clavo de seis pulgadas que fije un travesaño a uno de los pilares de una casa en un poblado jamaicano, significa que la probabilidad de que la casa sea destruida por un huracán es significativamente menor. Sin embargo, la capacidad para conseguir ese clavo es un factor crítico para la situación económica y social de los propietarios” (Kent 1987).

Estas trabas económicas y culturales son la causa de que las sociedades más vulnerables sean las que sufren las mayores interrupciones. Después del desastre, las tensiones sociales se hacen presentes, la desigualdad empeora y los más desposeídos suelen llevar la peor parte, a pesar de que su situación posiblemente mejore en algún aspecto durante las etapas de la reconstrucción. El temor a perturbaciones del orden —reales o imaginarias— facilita además intervenciones autoritarias y antidemocráticas, las cuales suelen resultar en crisis de legitimidad. La habitual apariencia caótica de la normalidad parece acentuarse, y la falta de previsión desemboca en un alto número de acciones de respuesta espontáneas y voluntaristas, que las autoridades interpretan como un desafío.

Un desastre es una gran prueba de la capacidad de un gobierno, aún más dura en la realidad de la pobreza. Debido a las carencias, la información necesaria para las acciones de rescate suele ser inexistente. En algunos casos observados las brigadas de asistencia no contaron con acceso a mapas, planos de edificios, mecanismos de coordinación o equipos adecuados. Si tampoco hay estudios previos sobre riesgos y prioridades de rescate, si los recursos tecnológicos están dispersos o son insuficientes, la confusión se acrecienta y por lo tanto también lo hacen las pérdidas.

Los planes para la reconstrucción son una oportunidad de modificar la vulnerabilidad, pero la escasez de recursos hace que las metas propuestas no sean alcanzadas: los planes se muestran infructuosos; las acciones, ineficientes. Falta de seguros contra daños y un alto número de víctimas, cargamentos de ayuda anárquicos e impredecibles y acrecentadas incertidumbres en la reconstrucción, generan una realidad en la que lo provisorio tiende a hacerse permanente y, en consecuencia, el nivel de vulnerabilidad continúa igual o se empeora.

Señalemos que estas reflexiones giran en torno a la acción oficial ante un desastre. Daniel Dory sostiene que, de todos modos, en las sociedades pobres la tradicional intervención autónoma es de alta complejidad y efectividad. No solamente la intervención oficial organizada determinará cómo se enfrenta el desastre (Dory 1985).

¿Aumenta nuestra vulnerabilidad?

En décadas pasadas se ha discutido largamente sobre si había mayor frecuencia de desastres en términos globales, o si en realidad lo que sucedía era que nos enterábamos de más sucesos, gracias a una mejor información. Tengamos en cuenta que la estadística disponible sufre de problemas de clasificación y categorización, por lo que es posible hallar argumentos a favor de ambas posturas.

Un trabajo de Bindi V. Shah, que abarca datos mundiales durante el período 1947-1980, concluyó con que el número de desastres iba en ascenso. Las cifras más elevadas de víctimas fatales correspondían a los países menos desarrollados, de bajos ingresos. El autor reconoce dificultades de clasificación tanto en trabajos anteriores como en el propio (Shah 1983).

Similares conclusiones se desprenden de los trabajos de Burton y de Hagman. Durante la década del setenta y parte de la siguiente, la cantidad de inundaciones, tormentas, terremotos, sequías, guerras y grandes accidentes fue mayor o mucho mayor que en décadas anteriores (Hagman 1984). El número de víctimas también había crecido en términos relativos, y en muchos casos las calamidades habían afectado a más de 500 000 personas al mismo tiempo (Kent 1987).

Randolph C. Kent sostiene que no sólo el número de desastres crece, sino también el número de afectados por los mismos. Desastres aislados pueden adquirir grandísimas proporciones debido a la pobreza, la combinación permanente de crisis económicas crónicas, la deficitaria producción de alimentos, el deterioro ecológico, el aumento poblacional y otras presiones sobre el ambiente (Kent 1987). Los estudios coinciden en subrayar la diferencia en los daños producidos, mucho mayores en los países pobres. Una conclusión aforística de O'Riordan, resume este aspecto: "A lo mejor, rico quiere decir seguro; pobre, inseguro".

Siempre han ocurrido desastres, pero en la actualidad "lo que ha cambiado es su magnitud e intensidad y la preocupación por ellos, al incorporarse /a su estudio/ una óptica plurisectorial que considera el impacto socioeconómico y ambiental que los desastres naturales generan, así como también las causas sociales, económicas y ambientales que los provocan" (Caputo, Hardoy y Herzer 1988).

Es válido entonces que el mayor intercambio de información ha aumentado nuestro conocimiento, pero también que los desastres tienden a producirse con mayor frecuencia y a tener mayor gravedad. Un caso a resaltar son aquellos desastres originados en accidentes tecnológicos. Baste pensar que la catástrofe de Chernobil afectó a 600 000 personas, de un modo u otro, solamente en Ucrania. En 1984 en la ciudad india de Bophal —entonces con 700 000 habitantes— escapó gas altamente venenoso de la fábrica local de insecticidas, propiedad de Union Carbide. Murieron 2 500 personas y 600 000 sufrieron lesiones, 200 000 de ellas graves. ¡Un sólo escape en una única fábrica afectó al 85 por ciento de la población de una ciudad de mediano tamaño! La catástrofe paralizó la economía regional: 570 000 damnificados exigieron reparaciones por daños y perjuicios

Tanto la proliferación de nuevas técnicas en los países industrializados como el veloz ingreso de tecnologías riesgosas en los países llamados "en desarrollo", acele-

ran estas tendencias (Kayastha y Nag 1989). Bophal y Chernobil tuvieron consecuencias masivas, de alcance regional o nacional y extendidas en el tiempo, características que se repiten en otros desastres. Según un boletín de Greenpeace del 22 de octubre de 1996, veinte años después del envenenamiento masivo en Seveso, en el Norte de Italia, la presencia de dioxinas en el ambiente era todavía demasiado alta.

El informe de Cruz Roja sobre desastres en 1998 señala otro aspecto del proceso actual de desarrollo: la urbanización masiva y sus posibles factores de riesgo: “Debido a que muchas ciudades han crecido en diez o más millones de habitantes y a que cerca de la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas, ¿está el mundo en mayor riesgo de desastres? ¿Podrían las muertes, producto de desastres “naturales” —inundaciones, ciclones, terremotos— aumentar a medida que las ciudades más grandes crecen en sitios en riesgo? En vista de que la mayoría de las fábricas están en las ciudades, ¿los accidentes industriales van a matar a más personas? Con tanta gente concentrada, ¿podrían las epidemias ponerse fuera de control? Y ¿podrían desarrollarse otros problemas ambientales con la creciente concentración de gente e industrias?” (Cruz Roja 1998).

La respuesta —continúa el Informe— “es un enfático no, si existe una buena práctica en la política medioambiental y en la prevención, mitigación, preparación y respuesta a los desastres, aplicada dentro del marco de trabajo de un buen gobierno urbano”. Estos pensamientos nos llevan, otra vez, a resaltar que el factor principal en los desastres es de orden político y social.

Otra señal de la creciente preocupación generalizada sobre la frecuencia y magnitud de los desastres ha sido la recientemente acabada Década internacional para la reducción de desastres naturales (DIRDN), a cargo de las Naciones Unidas. La declaración emitida en el Foro final —del 5 al 9 de julio de 1999— dice que los participantes reconocen “que el mundo se ve amenazado cada día más por desastres de gran magnitud debidos a fenómenos naturales que tienen consecuencias sociales, económicas y ambientales negativas a largo plazo para nuestras sociedades y reducen nuestra capacidad para alcanzar desarrollo sostenible y lograr inversiones, sobre todo en los países en desarrollo”. En este párrafo no se nombran los agentes derivados de la tecnología, pero en el llamado Mandato de Ginebra, los participantes de la DIRDN agregan: “Adoptaremos y aplicaremos medidas de política a nivel internacional, regional, subregional, nacional y local destinadas a reducir la vulnerabilidad de nuestras sociedades a los riesgos naturales y tecnológicos mediante soluciones dinámicas caracterizadas por la previsión” (DIRDN 1999).

La acostumbrada vaguedad de las declaraciones diplomáticas no disimula que el problema ha adquirido prioridad al más alto nivel. Además, éstas se emiten en un contexto de creciente preocupación pública por el futuro. La preocupación es también compartida por los economistas, y una de las estrategias aplicadas durante el proceso de la DIRDN fue resaltar las ventajas económicas de la planificación preventiva y un adecuado manejo de riesgos. De ello, “surgen dos preguntas importantes: ¿son las medidas de mitigación y prevención válidas desde el punto de vista de un análisis costo-beneficio de la inversión? Antes de buscar la respuesta,

cabe otra pregunta: ¿pueden los países darse el lujo de perder valiosas vidas humanas, millonarias inversiones en infraestructura y servicios en caso de desastre, sólo por no haber invertido en medidas de mitigación durante la planificación, el diseño y la ejecución de las obras?” (PAHO 1996).

No existen aún —dice la ONU— estudios económicos sobre los aspectos ventajosos de invertir en mitigación o prevención, pero varias instituciones como CEPAL, BID, el Banco Mundial y compañías aseguradoras están trabajando sobre el tema. Una de las estrategias desarrolladas durante la DIRDN ha sido acoplar este tipo de instancias al estudio de inversiones a largo plazo y la planificación de un desarrollo sustentable. La política de prevención en la normalidad se enfrenta a renuencias y bajo interés. Al mismo tiempo, una inversión en sitios donde eventualmente puede ocurrir un desastre no resulta económicamente redituable ni aparece como evidente (PAHO 1996).

El pensamiento económico dominante debería transformarse a la luz de estas comprobaciones, pues la prevención y mitigación, consideradas como parte de la misma inversión, no ha alcanzado la prioridad debida. Incluso en los diseños de infraestructura la mitigación se considera un gasto innecesario. Así explicó el Dr. Daniel Reséndiz luego del terremoto en México —entonces era el presidente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología— que las normas regulatorias de construcción “protegen razonablemente a la ciudad de riesgos severos” y si los inmuebles no eran más seguros eso se debía a que los reglamentos estaban hechos para evitar “que las construcciones sean obras en las que se entierra el dinero innecesariamente” (Mussachio 1986). Este ejemplo, del contexto latinoamericano, tiene validez general.

El proceso iniciado con la DIRDN se continuó con la creación de un nuevo organismo de Naciones Unidas, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD, ver en www.eird.org), para “proporcionar un marco estratégico global para su implementación por parte de los países, las regiones, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil” (Repaso, 2001). La EIRD tiene una Secretaría que, entre otras tareas, lleva a cabo “una revisión periódica de las tendencias y desafíos mundiales en la reducción de los desastres” (idem).

La situación de vulnerabilidad de América Latina

El desarrollo de la conciencia de riesgos y la prevención en nuestra parte del mundo, debe verse asociada al aumento de los ya elevados niveles de vulnerabilidad. “La mala calidad de las viviendas, la ubicación inapropiada y el uso de materiales deficientes en la construcción de instalaciones claves, la debilidad de las organizaciones locales, la falta de medidas de protección social, el acceso inadecuado a los servicios de educación y salud —éstas y otras condiciones desfavorables están todas asociadas a la pobreza o la distribución desigual de la riqueza o de las oportunidades” (Repaso, 2001). Por esta razón, la preparación para responder ante emergencias debería contemplar también inversiones en la protección de los recursos y en el desarrollo de capacidad de respuesta de la sociedad.

Si bien la protección de recursos y el desarrollo de capacidades son necesarios, su puesta en práctica se dificulta por la situación general del continente. A riesgo de abundar en datos ya muy conocidos, recordemos que, por ejemplo el número de pobres absolutos en América Latina y el Caribe creció de 1990 a 1999 de 200 a 225 millones de personas, y más tarde se dio el derrumbe económico de Argentina y Uruguay. Más allá de lo coyuntural, las estructuras vigentes hacen de la región la de mayor inequidad en el mundo, ya que el 20% de los hogares con mayores ingresos gana 20 veces más que 20% más pobre (Repaso, 2001).

Hay tendencias que muestran con claridad que la situación puede empeorar si no hay cambios políticos profundos para modificar el modelo de relación entre la sociedad y la naturaleza, y entre los miembros de la sociedad. La región tiene la mayor concentración de biodiversidad en el mundo, pero “cada año se pierden seis millones de hectáreas de bosque tropical. Los ecosistemas costeros y marinos, incluyendo los arrecifes de coral del Caribe, están amenazados por el turismo y la contaminación” (idem). Dos de las mayores ciudades, México D.F. y Sao Paulo, están en la región, pero el crecimiento urbano es caótico, con carencias y polución de todo tipo. Por ejemplo, solo el 40% de los desechos sólidos se manejan apropiadamente y el mal ordenamiento territorial ha llevado a la degradación de 65 millones de hectáreas (idem).

En las conclusiones de la Conferencia Hemisférica sobre Reducción de los Desastres, en 2001 en Costa Rica, se indicaba la presencia de algunas tendencias positivas en relación con riesgos y desastres. Entre otras, habría un reconocimiento creciente de los beneficios sociales y económicos vinculados con la reducción del riesgo, visible en el campo político, pero los logros de su aplicación varían (idem).

El enfoque tradicional, centrado en mecanismos exclusivamente de prevención y respuesta, estaría dando paso a enfoques multisectoriales. Avanzan los aspectos de ordenamiento territorial y protección al medio ambiente, incluso acompañados de reformas legislativas.

Crece también el número de universidades que ofrecen estudios de postgrado y maestrías en Gestión de Riesgos y Reducción de los Desastres, y en todos los niveles de la educación se están integrando aspectos de protección ambiental y prevención. Los estudios de vulnerabilidad y mitigación se acoplan con los proyectos de infraestructura hospitalaria y a los programas de manejo de los sistemas de agua potable y saneamiento (idem).

También crece el número de aportes teóricos y estudios de casos, de autoridades con responsabilidad específica en el área de desastres y prevención, y de publicaciones y sitios de información. Una fuente de datos con enlaces a otros sitios significativos, es el Centro Regional de Información sobre Desastres www.crid.or.cr, que funciona en Costa Rica. También son importantes el sitio de la OPS sobre desastres en América Central www.disasterinfo.desastres.net/saludca/desastresCR, el del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) www.cepredenac.org, y en El Salvador www.reconstruir.org.sv. En sitios de Colombia también hay mucha información, y especialmente interesan-

tes son los trabajos de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres de América Latina. Para el Cono Sur, hay información en los sitios de los sistemas de emergencia de Argentina, Brasil y Chile: www.proteccioncivil.gov.ar, www.defesacivil.gov.br, www.onemi.cl/onemi.html.

A pesar de algunos avances, varios países han debido enfrentar grandes catástrofes en los últimos años, aparte de que el contexto socioeconómico para enfrentarlas haya sido también, y en general, desastroso. Aquí resumimos algunas de las situaciones más importantes, ocurridas recientemente.

Cuadro 5. Desastres recientes de gran magnitud (Basado en Repaso, 2001)

Huracanes. Los huracanes de 1998 (ver el apéndice sobre el Mitch), trajeron devastación en América Central, con extraordinarios niveles de lluvias. Se calcula que el 70% de la infraestructura de Honduras y Nicaragua resultó dañada. En noviembre de 2001, el huracán Michelle afectó todo el Caribe, en particular Cuba, donde el cumplimiento de los planes de evacuación evitó pérdidas aún mayores.

El Niño y La Niña afectaron sucesivamente la región en 1997 y 1998. Si bien este es un fenómeno cíclico, fue la ocurrencia más severa del siglo XX. Los costos de estas desviaciones del clima normal, en áreas como la agricultura, la pesca e inclusive el turismo, se sintieron no sólo en la región sino en todo el mundo. Inundaciones, sequías e incendios forestales fueron otras de sus consecuencias.

Inundaciones. México sufrió en 1999 las peores inundaciones desde el siglo XVII. Fueron provocadas por huracanes y dejaron a 300 000 personas sin hogar.

Aludes de tierra y lodo. Esta fue otra consecuencia de los huracanes de 1998. En el volcán Casita de Nicaragua se desprendió una masa de tierra de 18 km. de largo y 3 de ancho, que destruyó tres poblados y mató a más de 2.000 personas. A fines de 1999 las lluvias torrenciales desencadenaron un deslizamiento en Venezuela con más de 20.000 muertes. Un terremoto a principios de 2001 en El Salvador desprendió una ladera sin cubierta boscosa y literalmente minada por la extracción de minerales. Murieron 500 residentes.

Terremotos. Perú fue afectado por ejemplo en junio de 2001 en Arequipa, Colombia en enero de 1999 con pérdidas económicas equivalentes al 17% del valor de sus exportaciones del año anterior, y El Salvador, con dos terremotos en un mes. Uno de ellos fue el segundo más severo en 90 años. La situación causada en este país dejó al descubierto un "excesivo sosiego de las autoridades" y "prácticas de construcción de una informalidad criminal".

Sequía. Afectó gran parte de América Central en 2001, y en América del Norte las sequías de los últimos años se cuentan entre las más persistentes y severas del siglo. El fenómeno de El Niño también produjo seria falta de lluvias en Bolivia.

Incendios forestales y neblina atmosférica. El cambio climático y la sequía han provocado enormes incendios forestales en América Central y del Norte, y en consecuencia grave contaminación atmosférica.

Contextos del desastre

A pesar de que se ha avanzado en la comprensión de la necesidad de establecer políticas de emergencia y mitigación, estamos lejos de que lo poco existente funcione como debe, más allá de posibles mejoras en organización,

equipamiento y personal mejor entrenado para enfrentar directamente los desastres. El núcleo del problema reside en los contextos del desastre. El concepto "contexto" tiene relación directa con "normalidad" y, por lo tanto, con las condiciones de vulnerabilidad. En este capítulo seguimos fundamentalmente las ideas de Mitchell, Devine y Jagger (1989).

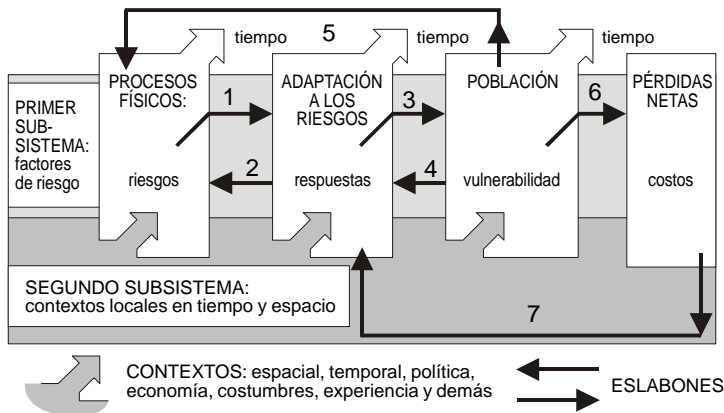
Dijimos anteriormente que el paisaje visible está compuesto por superposiciones de capas de sucesos y experiencias, infraestructura e ideología, y que el desastre ocurre cuando el paisaje visible es modificado por el agente catastrófico. En un desastre, entonces, hallaremos factores de tiempo y espacio, de exposición al riesgo, de vulnerabilidad y otros componentes, pero también la importancia que la sociedad afectada adjudica a esos mismos componentes, es decir, si existe una cultura de riesgo, legislación preventiva, administración de emergencias, opciones políticas.

Los contextos, específicos para un lugar y una etapa histórica, confieren unidad al desastre. Esto hace que los desastres sean concebidos por los científicos nombrados como sistemas: conjuntos de elementos relacionados entre sí. Es decir, los desastres tienen que ser comprendidos como un todo coherente, o no serán comprendidos.

Partiendo de la concepción del desastre como un sistema, podemos diferenciar en él dos subsistemas actuantes: los factores de riesgo y los contextos históricos y sociales.

- El primer subsistema, los factores de riesgo, se compone de cuatro elementos separados, pero que se relacionan e interactúan. Estos son los procesos físicos o geomorfológicos presentes, la estructura social de la población, su adaptación a los riesgos vigentes y las pérdidas que ha sufrido en el desastre.
- El segundo subsistema incluye los riesgos, la exposición a los mismos y la vulnerabilidad de la población, e incluye también sus reacciones posteriores al desastre, posibles prácticas de adaptación al riesgo y por último, los costos netos de las pérdidas.

Figura 7. El desastre es un sistema con dos subsistemas (Adaptado de Mitchell, Devine y Jagger, 1989)



Cada subsistema está compuesto de grandes conjuntos de problemas —que incluyen los de los riesgos o se encabalgan con ellos— en interacción mutua. “Los contextos pueden ser espaciales, temporales, organizativos, ambientales, socioculturales, económicos, políticos o de alguna otra forma” (Mitchell, Devine y Jagger 1989). Entre los componentes de estos dos subsistemas se manifiestan siete relaciones o, en otras palabras, están eslabonados por siete lazos que representan acciones y reacciones. La actividad hace que los componentes interactúen y se modifiquen unos a otros según el siguiente proceder:

**Figura 8. Eslabones entre los subsistemas
(Adaptado de Mitchell, Devine y Jagger, 1989)**

1⇒ Los procesos físicos afectan a las actividades humanas...	
2⇒ ...pero éstas pueden, sin quererlo, cambiar esos procesos	
	5⇒ De ese modo, las adaptaciones modifican deliberadamente los procesos físicos
	4⇒ ..y por lo tanto la vulnerabilidad y la exposición a riesgos...
	6⇒ ...pero rara vez eliminan todas las pérdidas...
	7⇒ ...y entonces, las pérdidas netas son controladas por la sociedad.
3⇒ Por encima de cierto nivel de tolerancia, ocurren nuevas adaptaciones	

Además de los contextos hay factores exógenos que influyen en las situaciones de desastre. Estos factores se transforman en el tiempo, con independencia de los componentes presentes, y son identificables. Algunos dependen de cambios ambientales a gran escala —movimientos de placas tectónicas, fluctuaciones atmosféricas—, o de procesos demográficos o económicos que pueden llevar a ocupación de áreas riesgosas. Otros pueden ser un conocimiento científico mejorado o nuevas tecnologías.

Los contextos cambian continuamente y los factores culturales tienen mucha relevancia en algunos de ellos. Esto nos pone ante un dilema: es muy difícil, dada la especificidad de las culturas locales y la de cada desastre, sacar conclusiones demasiado generalizadas a partir de estudios de casos, lo que sí sucedió en las primeras investigaciones.

Considerar al desastre como un sistema nos permite comprender la complejidad del proceso. La investigación se transforma así en un amplio campo multidisciplinario y debería adoptar un carácter holístico, generalista, tal como lo permite el método de la geografía orientada hacia la ecología social.

Dentro de ese marco es posible estudiar situaciones de muy diverso carácter. En un asentamiento en zona de riesgo, por ejemplo, puede analizarse la adaptación individual a micronivel y la planificación preventiva a macronivel, por qué han ocurrido cambios posteriormente al desastre y cuáles son éstos. También se hace posible analizar determinada acción de asistencia y sus características. Es imposible realizar este tipo de estudios sin la participación comunitaria. La falta de una dimensión totalizadora favorecerá que el monólogo parcializador y tecnocrático, aún dominante, continúe vigente.

Resumen

La sociedad adquiere la comprensión real de un desastre recién cuando deja atrás la situación de impacto. Luego comienza la recuperación, un conjunto de acciones sociales comunes a todos los desastres. En condiciones democráticas suelen surgir grupos de opinión que influyen en la concreción de proyectos.

Los daños dependen de los riesgos latentes y de la vulnerabilidad, ambos conceptos de origen cultural y, como tales, opinables. La asistencia y la reconstrucción no son procesos ni puramente objetivos ni neutrales. En los procesos de recuperación pueden distinguirse tres etapas: la emergencia asegura la supervivencia; la restauración o rehabilitación apunta a retomar la continuidad de la vida social; la reconstrucción busca recuperar el nivel anterior al desastre. A ojo de buen cubero, cada una de las etapas toma diez veces el tiempo de la etapa previa.

La emergencia puede justificar un enorme desplazamiento de recursos nacionales y/o internacionales a la zona afectada. Posteriormente, los recursos locales son el fundamento de las acciones. La ayuda internacional alcanza su tope durante la emergencia.

El grado de vulnerabilidad condiciona la reconstrucción: si hay preparación, medios y conocimientos, habrá personal idóneo; si hay recursos, habrá capital para gastos e inversiones. El proceso de recuperación es una oportunidad para mejorar la preparación ante desastres, o sea, reducir la vulnerabilidad.

La vulnerabilidad depende del tipo y la dinámica del desarrollo social en el lugar en riesgo, y de su relación con un conjunto de contextos: los medios económicos, la política de prevención, la experiencia de desastres anteriores, las posibilidades estructurales de asistencia y socorro, las medidas administrativas vigentes, la existencia de fondos para emergencias o de seguros contratados.

Un desastre es una gran prueba de la capacidad de un gobierno, aún más dura en la realidad de la pobreza. Si tampoco hay estudios previos de riesgos, si los recursos tecnológicos están dispersos o son insuficientes, la confusión y las pérdidas se acrecientan.

Algunos investigadores sostienen que la cantidad de inundaciones, tormentas, terremotos, sequías, guerras y grandes accidentes va en aumento. Las Naciones Unidas han mostrado preocupación por estos temas y resaltan que, en cuanto a

inversiones, es necesario mostrar con claridad que si se invierte en mitigación y prevención existen ventajas económicas. El pensamiento económico dominante debería transformarse a la luz de estas comprobaciones. La situación de América Latina es especialmente comprometida.

Los contextos confieren unicidad al desastre y pueden describirse como sistemas: conjuntos de elementos relacionados entre sí. En un desastre influyen factores de tiempo y espacio, de exposición al riesgo, de vulnerabilidad, pero también la importancia que la sociedad adjudica a esos factores, es decir, una cultura de riesgo.

Además de los contextos hay factores exógenos que influyen en el desastre. Algunos dependen de cambios ambientales a gran escala o de procesos demográficos o económicos. Otros pueden ser mejores conocimientos científicos o nuevas tecnologías.

Algunas conclusiones:

- La real solución para prevenir desastres, prepararse ante su eventualidad y prestar asistencia, solamente puede provenir de enfrentar los problemas básicos que ponen a los seres humanos en riesgo y acrecientan su vulnerabilidad.
- A pesar de que cada vez se comprende mejor la necesidad de establecer políticas de emergencia y mitigación, estamos lejos de que lo poco existente funcione como debe. La experiencia muestra que muchos planes existen en el papel, pero no han sido probados en la práctica. Cuando llega el momento, reinan la confusión y la superposición de tareas.
- Riesgos y pobreza no pueden separarse. La prevención debería incluir transferencia de recursos a las zonas deprimidas y en riesgo, combinadas con oportunidades para que la población desarrolle sus propias estrategias locales tanto de prevención como de respuesta ante un desastre.
- Los riesgos y la vulnerabilidad dependen más de lo social que de lo natural. Lo físico y las acciones humanas forman los contextos del desastre. Modificarlos es una tarea social, de adaptación, y debería ser parte esencial de la planificación física en tiempos de normalidad.
- La consideración del desastre como un conjunto de sistemas relacionados entre sí es importante. Nos permite captar la complejidad del proceso. La investigación se transforma así en un amplio campo multidisciplinario. El método geográfico orientado hacia la ecología social puede indicar un camino.

Tareas posibles:

- A corto plazo, adquirir conocimiento sobre los riesgos y la vulnerabilidad existentes en el medio que nos rodea y elaborar este conocimiento en la comunidad, las organizaciones, los grupos. Las autoridades deberían impulsar, apoyar, liderar y estructurar este esfuerzo.

- A mediano plazo, difundir a todos los niveles los planes preventivos existentes —o impulsar su creación— y favorecer su revisión en busca de mayor claridad organizativa y distribución de responsabilidades.
- A largo plazo, tomar en cuenta los aspectos más relevantes de la normalidad relativos a riesgos, en toda iniciativa legislativa. Hacer hincapié en que las disposiciones ante eventuales desastres deben tomarse en tiempos de normalidad, y que éstas abarcan el conjunto de la sociedad.

6.

Los riesgos y su manejo

La normalidad implica riesgos. Algunos los aceptamos, como cuando realizamos viajes o nos exponemos al peligro del tráfico o los deportes extremos, otros nos son impuestos por la realidad económica y social. Somos conscientes de ciertos riesgos y los manejamos, pero la mayoría están más allá de nuestras posibilidades de elección o control, ya sean éstos de origen natural o cultural, provenientes del clima o la troposfera, o de usos sociales o tecnologías. Es la misma normalidad quien los impone, acota Robert Geipel (1987).

En la praxis social existe un grado de preparación para enfrentar los riesgos. Puesto que se trata de un acto intencional por lo común se habla de manejo de riesgos, hoy en día una disciplina académica. Sin embargo, para llegar a manejar riesgos primero hay que conocerlos y conocer un riesgo es una reflexión cultural. En un momento histórico determinado, algún factor presente en el medio —natural o cultural— es, mediante análisis o experiencias prácticas, advertido o descubierto como riesgoso. Es decir, se reconoce como un peligro latente y por lo tanto como un factor pasible de desencadenar un desastre si su latencia es modificada por un agente exterior.

Mientras el riesgo está en latencia convivimos con él, pero ¿cuántos riesgos en latencia estamos dispuestos a aceptar en nuestro entorno? Si las amenazas son demasiadas, la sociedad decidirá modificar la normalidad para disminuir la incidencia de las mismas. Es un proceso de alto contenido político. Pensemos por ejemplo en los esfuerzos de compañías y autoridades para que la población acepte la instalación de un basurero nuclear o de infraestructuras de parecida peligrosidad. Tanto empresarios como autoridades han querido medir ese límite. Ese es el tema de los estudios sobre riesgo aceptable, tan en boga en los últimos tiempos.

Daniel Dory (1985) define el riesgo como la posibilidad de enfrentarse a peligros y daños o de estar expuesto a ellos, y el grado de gravedad de esta exposición.

Toda área donde ocurren desastres está sujeta a la acción de factores de riesgo, los que son activados bajo determinadas circunstancias.

Si bien el riesgo es una posibilidad de daño o la exposición a esta posibilidad, en la práctica también se utiliza riesgo en el sentido de “arriesgarse”, quedar en manifiesta exposición a posibilidades de pérdidas o daños, con un matiz de voluntad, de “correr el riesgo”, para así obtener determinadas ventajas. En los estudios académicos aparece la palabra con ambas connotaciones.

Dory achaca esta confusión terminológica al amplio campo semántico cubierto por la palabra inglesa “hazard”, utilizada en ambos sentidos. Puesto que el origen histórico de la investigación estuvo en los Estados Unidos, y que el inglés ha pasado a ser el idioma de la literatura especializada, la palabra “hazard” ha sido interpretada de diferentes modos. La diferencia entre uno y otro de los dos sentidos es sutil pero esencial, ya que esto produce también confusión entre los conceptos de riesgo y vulnerabilidad.

Timothy O’Riordan hace hincapié en los problemas terminológicos, pero apuesta a definiciones diferentes. O’Riordan divide los riesgos en naturales y de origen social o humano. Así, sugiere que “hazard” (en el sentido de factor riesgoso) se utilice para eventos naturales como erupciones volcánicas, inundaciones, tormentas y similares, reservando la denominación de “riesgos tecnológicos o ambientales” para lo que dependa del desarrollo social. Un factor de riesgo es —para O’Riordan— un evento o situación desfavorable. El factor riesgoso ocasiona un desastre en combinación con el conjunto de riesgos presentes en el lugar, pero solamente si la población no tiene medios de enfrentarlo, es decir, si es vulnerable. De acuerdo a éste razonamiento, los efectos de un riesgo natural variarán según las condiciones de vida locales.

Por el contrario, los riesgos ambientales —humanos o tecnológicos, según O’Riordan— no dependen necesariamente de la normalidad (o vulnerabilidad) local, pues sus causas y posibles consecuencias pueden ser globales o regionales. Estos riesgos se caracterizan también por el grado considerable de cuestionamientos científicos acerca de sus causas, efectos y probabilidades de ocurrencia, que es mucho mayor que para el caso de agentes naturales. Las causas del llamado agujero en la capa de ozono o la existencia o inexistencia del llamado efecto invernadero, pueden ser buenos ejemplos.

En los cálculos económicos se equilibran cuidadosamente la aceptación de los riesgos con la posibilidad de ganancias, sobre todo cuando intereses locales deben ceder ante otros intereses más poderosos, nacionales o globales. Aquí surgen factores políticos y culturales a la luz, pues se trata de elegir entre diferentes posibilidades. O’Riordan (1986) señala que la situación actual, de problemas ambientales generalizados, hace que ni siquiera quienes poseen medios económicos puedan comprar su libertad ante los riesgos.

Por encima de factores políticos o económicos, los riesgos pueden ser ignorados, agravados o disminuidos en la praxis social. Visto desde este ángulo, un riesgo es lo que la sociedad comprende como tal: es un producto de la cultura, del

conocimiento y la reflexión. En este sentido hay un paralelo con el concepto de “recurso natural”. El petróleo existió durante millones de años, hasta que hace un siglo y medio a alguien se le ocurrió utilizarlo en las lámparas: desde ese momento pasó a ser un “recurso”. Lo mismo podríamos decir de la bauxita, el uranio u otros materiales.

El riesgo es definido entonces por la experiencia social. Las radiaciones, otro buen ejemplo, hasta hace algunos decenios no fueron consideradas riesgosas. Cuentan las crónicas que cuando se inventaron los primeros aparatos de radiografías, los elegantes de París se sacaban placas como una especie de retrato. Hoy nadie aceptaría ese riesgo. Una discusión muy actual en este sentido es si las radiaciones de baja intensidad conllevan o no un riesgo, o si lo es la acción de los campos magnéticos o eléctricos sobre el organismo.

Si bien la consideración de que un riesgo existe es un producto cultural, los factores de riesgo son peligros potenciales que pueden volverse agentes de un desastre, pero su real peligrosidad suele ser descubierta recién después de que han ocasionado el desastre. Por otra parte, la coexistencia de diversos factores de riesgo puede significar su mutua potenciación, lo que aumenta la peligrosidad general. Sobre este punto, la acción de riesgos agregados, no es mucho lo que se conoce.

La mayor percepción de los riesgos es un hecho comprobado, en parte debido a un mayor nivel cultural y de participación, así como a un acceso creciente a fuentes de información, comenta O’Riordan. Potencialidad, desconocimiento y desconfianza, hacen que haya una percepción de riesgos acrecentada también por la discusión sobre la temática ambiental, cada vez más intensa. La gente se “siente” en situación de riesgo, “siente” amenazas de diverso tipo. Sin embargo, en general y a juzgar por los datos estadísticos sobre salud y longitud de vida, probablemente la humanidad goce hoy en día de mejores o mucho mejores condiciones de supervivencia que generaciones anteriores.

Más información y conocimiento acrecentado permiten que nos enteremos de los riesgos, pero la evidencia demuestra que la aplicación de tecnologías inadecuadas, el poblamiento de áreas riesgosas y la mayor explotación de recursos, entre otros factores, hacen que los desastres tiendan a aumentar. Sobre los habitantes se ciernen amenazas invisibles, no comprobables con los sentidos: radiaciones, contaminación aérea o hídrica, no son palpables como los efectos de un huracán o un terremoto. Este factor influye también en la percepción de amenazas.

La “invisibilidad”, y la confusión semántica, dificultan la identificación de los problemas y por lo tanto la puesta en práctica de medidas adecuadas. Definiciones claras, indudables y aceptadas, mejoran la posibilidad de prevención o de recuperación, tareas donde varios actores están necesariamente involucrados. La estrategia cultural de enfrentamiento a un desastre —es decir, lo que los afectados o los socorristas efectivamente realizan— no es lo mismo que las necesarias regulaciones de seguridad o el proceso enormemente complicado, largo y conflictivo, imprescindible para que los ciudadanos estructuren sus conocimientos. Aquí son indispensables las definiciones (O’Riordan 1986).

Si bien cierta confusión puede persistir, los temas de aceptación, vivencia y control de los riesgos ocupan tanto a las ciencias del comportamiento como a expertos gubernamentales o de compañías de seguros y en los medios de comunicación suelen aparecer temas íntimamente relacionados con riesgos, ya que generan polémica. El debate público es general, tanto en países ricos como en países pobres. Lo que no admite discusión es que convivimos con riesgos latentes y que hay riesgos que bajo determinadas circunstancias “despiertan” de su latencia y se transforman en agentes inductores de un desastre. El riesgo es, por lo tanto, una probabilidad de desastre incluida en los rasgos de la normalidad.

Investigaciones sobre los riesgos

Estos temas han sido y son objeto de investigación, de conferencias, acuerdos o tratados internacionales. Hay sin embargo un aspecto fuera de toda duda: cuánto más compleja sea la organización social, mayor cantidad de factores de riesgo se harán presentes en el mismo lugar (Dory 1985, Geipel 1987).

Pensemos en el conjunto de infraestructuras y sistemas interactuantes —cada uno con sus riesgos implícitos— necesarios para el funcionamiento de una gran ciudad. Geipel (1987) llama nuestra atención sobre la cantidad de riesgos que están implícitos en aeropuertos, refinerías, puentes, túneles, diques, estadios, centrales nucleares, depósitos de residuos tóxicos, industrias químicas y los necesarios transportes que los unen. No solamente eso: el mismo modelo de desarrollo industrial moderno ha llevado — a lo largo de un par de siglos— a que muchos materiales con diverso grado de toxicidad existan hoy como derrames y residuos dispersos en el medio ambiente. “/.../ Grandes porciones se diseminan tarde o temprano en la naturaleza /.../ Es necesario adquirir mayores conocimientos sobre la total circulación de materiales en la sociedad y su transformación a lo largo de la historia, en la actualidad y lo que podría esperarse del futuro /.../ Materiales que son interesantes desde el punto de vista ambiental tienen historiales de variada duración: algunos son cortos y dramáticos, como en el caso de los freones, y otros son largos, como el del plomo y el mercurio. Es necesario desarrollar métodos para reconstruir los flujos de material y calcular los derrames a lo largo del tiempo. Esto se hace fundamentalmente mediante estudios del comercio, la producción, la tecnología y el consumo” (Anderberg 1988).

Los análisis de riesgo también han sido cubiertos por el geógrafo Gilbert F. White durante los cincuenta años de su carrera. Su enfoque se desarrolló hacia una visión holística, donde los desastres naturales y los tecnológicos no eran tratados como corrientes paralelas, sino como parte de un todo. En el momento actual, los problemas ambientales no pueden ser considerados con prescindencia de los riesgos tecnológicos o las consecuencias de las tecnologías y sus productos en el medio ambiente. Deberían incluirse en el análisis de riesgos los posibles efectos ambientales de una guerra nuclear o de las alteraciones en los ciclos bioquímicos (White 1988).

La observación de White, de que en todo desastre hay una mezcla de componentes tecnológicos y naturales, es de importancia capital. Las proporciones de esta mezcla pueden variar, pero la humanización de la naturaleza es un hecho global —confirmado permanentemente por las observaciones— con consecuencias mensurables. White insiste en que no se puede confiar solamente en los puntos de vista de los técnicos, pues ello resultaría en una visión falseada de la realidad. Es necesario considerar la opinión de los ciudadanos y también el rol de las estructuras sociales, ya que es en su seno donde se toman las decisiones.

La investigación ha crecido exponencialmente en las últimas décadas y compromete a muchas disciplinas. Este crecimiento ha sido impulsado por dos hechos: por un lado, se ha acrecentado la conciencia sobre la problemática ambiental; por otro, se presta mayor atención a los riesgos de origen tecnológico. Ambos factores adquieren especial importancia para la planificación territorial.

Gran parte del esfuerzo investigativo se ha dedicado a la información y la comunicación acerca de riesgos, con la intención de influir en el debate público. Hay intereses muy fuertes en juego, y empresas e instituciones estatales financian proyectos de investigación con clara intencionalidad política. En general, se busca favorecer la posición de quienes sostienen que los riesgos deben ser aceptados como un tributo al progreso. En la discusión pública sobre emprendimientos empresariales o utilización de recursos, los políticos, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de presión o los especialistas en cabildeo necesitan manejar datos científicos para defender su posición. Aquí hay un mercado para los investigadores, un mercado en el cual algunos actores están dispuestos a pagar con generosidad y otros a cobrar un buen precio por sus servicios.

En el conjunto de riesgos, los riesgos tecnológicos suelen despertar gran inquietud. A pesar de todos los medios que empresas, gobiernos y universidades han destinado a la tecnología, está demostrado que, de todos modos, los errores son inevitables y no es posible encararlos a no ser mediante algún método de prueba, error y corrección. Esto es parte necesaria del proceso de toma de decisiones (Woodhouse 1989). Ante este panorama suele achacarse al “factor humano” la falla tecnológica, lo que no resuelve nada: el “factor humano” es tanto el creador como el usuario de la tecnología. La única forma de eliminar el “factor humano” como factor de riesgo —un contrasentido— sería desarrollar tecnologías que se mantengan más acá de la barrera de la prudencia. Desde el arranque, ésto choca con intereses científicos, militares, políticos y sobre todo económicos, e iría en contra del modelo de desarrollo dominante en el cual toda innovación es un “avance” hacia la modernidad, meta a la vez material y metafísica, indefinida y por definición inalcanzable.

En diversos estudios también se observó que existe una importante diferencia entre la manera en la cual los técnicos consideran los riesgos de las nuevas tecnologías y la manera como lo hacen los ciudadanos comunes. La gente no solamente teme por su vida o su salud, sino que piensa en otras características objetivas de los riesgos, como su aceptación voluntaria, las posibilidades de control o de retarda-

ción de sus efectos, o en su potencial catastrófico. Ante cada innovación se discute —y mucho esfuerzo es aplicado a ello— cuál es la medida de "riesgo aceptable", es decir, cuántos factores riesgosos constituyen el límite máximo posible para la vida normal de la comunidad. La discusión abarca por esta razón problemas relativos a desarrollo industrial y uso del territorio.

Este es un fenómeno reciente. Antes, las regulaciones eran decididas entre expertos del gobierno y de la industria. En la medida en que los sistemas industriales crecieron y se hicieron más complejos surgió una opinión pública que también exigió intervenir. El cambio ocurrió hace pocas décadas y desde los años setenta se habla de análisis de riesgos como una disciplina académica independiente (Otway 1987). Históricamente, los esfuerzos investigativos se concentraron primero en conceptos tales como el nombrado "riesgo aceptable", pero luego situaron en el centro la relación entre riesgo y beneficio.

En aquella primera etapa se buscaron criterios cuantitativos para definir un riesgo aceptable y, por lo tanto, la aceptación pública y general de la tecnología. Durante la segunda etapa, el análisis de la relación riesgo - beneficio, se buscó la cuantificación tanto de los beneficios esperados como de los riesgos probables. Puesto que se trata de relaciones económicas, el proceso llevó a poner precio a la vida, al sufrimiento posible y a posibles pérdidas. La vida pertenece sin embargo a individuos particulares, no a empresas ni instituciones. Llevada al extremo, la cuantificación implica que algunas vidas se coticen más alto que otras, a nombre de diversos intereses políticos, sociales o económicos.

Un punto de vista economicista sobre los beneficios a obtener menosprecia los factores de ética y moral sobre los que se asienta la convivencia social, y resalta los aspectos organizativos de la misma, es decir, da preeminencia a la jerarquía y al poder. La vida del rico vale más que la del pobre, ya que el rico invierte y produce; la del poderoso vale más que la del débil, ya que el poderoso es líder y gobierna; la vida del individuo sano es productiva y vale más que la del enfermo o impedido. Es un ejercicio de materialismo cínico, una visión antidemocrática de los procesos sociales. La investigación rechazó estos extremos; además, resaltó el hecho de que entre el público predomina una comprensión totalizadora, que considera a los riesgos factores multidimensionales.

Si bien estas conclusiones se referían en primera instancia a los riesgos de origen tecnológico, adquirieron asimismo validez para los desastres de origen natural y contribuyeron así a la creación de un paradigma más actualizado. La superioridad de los expertos fue cuestionada y la búsqueda de soluciones ante riesgos y amenazas comenzó a orientarse hacia la modificación de la normalidad, en busca de formas de desarrollo social más democráticas y mejor adecuadas al entorno ambiental. Algo de ese espíritu puede verse reflejado en muchos documentos de Naciones Unidas, en especial en Nuestro futuro común o Informe Brundtland, base de la Agenda 21.

Cuando cundió la convicción de que entre la visión de los expertos y la de la ciudadanía existían diferencias evidentes, las diferencias fueron definidas como fal-

ta de comunicación o falta de diálogo adecuado. Había disconformidad por ambas partes, lo que se adjudicó a deficiencias de comunicación. En busca de vías y formas para el diálogo surgió el estudio de la comunicación de riesgos. Otway sostiene que éste es un campo de acción favorito de las ciencias sociales, en el que se enfoca, más que nada, cómo presentar la información para que el público la acepte y le otorgue credibilidad. En otras palabras, cómo lograr que una información sea convincente. La comunicación de riesgos sería un intento de fundamentar —con ayuda de las ciencias sociales— la toma de decisiones de empresas o administraciones, que ha pasado a ser objeto de debate público.

Así nació una nueva categoría de expertos quienes, poco a poco, fueron tomando a su cargo lo relativo a la comunicación de riesgos. Las empresas crearon departamentos especiales que, entre otros aspectos de la “construcción de imagen” cumplían esta tarea. También surgieron servicios comerciales de relaciones públicas, marketing y cabildeo. Algunas de estas empresas han crecido fuertemente y se extienden a todo el planeta, como la consultora Burson Marsteller, y venden sus servicios tanto al sector público como al privado.

Es importante destacar el creciente papel de empresas de propaganda, sondeos de opinión, relaciones públicas, las fábricas de opinión en los medios de masas y los institutos de investigación, pues todos influyen en el debate sobre riesgos. La credibilidad pública se considera un asunto de creación de “perfil” más que de veracidad, y el debate se distorsiona.

Políticas de prevención y manejo de riesgos

Esta es una tarea pública, donde ciencia y opinión, moral y controles efectivos deben combinarse (O’Riordan 1986). El sueño de la tecnología infalible y objetiva no puede hacer olvidar que el ser humano comete errores y emite juicios y quizás los expertos no sean tan imparciales y objetivos como la ciencia dice ser. Un manejo de riesgos efectivo presupone amplios conocimientos sobre productos y procesos industriales, pero falta transparencia en la información sobre unos y otros, información muchas veces secreta y protegida con celo.

Tampoco es posible saber qué riesgos existen en objetivos e instalaciones militares, conocimientos que en la situación actual no están reunidos y son totalmente imposibles de manejar y compartir. Un planteamiento táctico militar —paradójicamente rubricado como “seguridad”— impide o busca evitar la difusión de cifras y datos sobre tipos de sustancias utilizadas o equipos existentes.

Tanto autoridades como empresas tratarán de calmar posibles inquietudes mediante la creación de mecanismos de control de riesgos, pero éstos quedarán a su cargo y separados de las posibilidades de intervención pública. Aquí entran en juego consideraciones estratégicas, políticas y comerciales que bloquean o buscan manipular la información.

O’Riordan decía en 1986 que no había ninguna teoría aceptable sobre manejo de riesgos. Un esfuerzo sistemático de construcción de la disciplina comenzó en 1983 en

EE. UU, y motivado por FEMA (Federal Emergency Management Agency). Ya existían muchos estudios anteriores sobre la acción de las autoridades ante situaciones de emergencia, pero el análisis de FEMA resaltó la importancia de la noción de contextos del desastre y demostró que en toda política de acción para el manejo de riesgos se mezclan tres estrategias posibles:

- Asistir a individuos y organizaciones
- Consagrar recursos, tiempo y tareas al establecimiento de estructuras y procedimientos organizativos
- Establecer una pauta de canales de comunicación entre los individuos, las organizaciones y los demás recursos dedicados a la emergencia.

Estas tres estrategias pueden constituirse en el fundamento de una red organizativa. No olvidemos sin embargo que el esfuerzo de construir tal red no implica que ya exista un control de la situación de riesgo. La complejidad de un desastre hace necesario que haya una adaptación constante de las políticas de prevención adoptadas y las redes operativas, de acuerdo a la experiencia recogida en nuevas situaciones críticas (Comfort 1988).

El desastre es también una posibilidad

La noción de vulnerabilidad esta relacionada con los riesgos. La vulnerabilidad, desde el punto de vista de los riesgos, es la capacidad de la sociedad para defenderse del riesgo o, si éste produce un desastre, recuperarse de sus efectos. La praxis la modifica permanentemente, para bien o para mal, y el lapso entre dos desastres da una posibilidad de prevenir y disminuir futuras pérdidas y de anticiparse a la concreción del riesgo mediante políticas bien definidas. Estas políticas incluyen mucho más que la mera organización de la futura recuperación. Todo indica que las medidas deberían ser parte de las acciones de gobierno durante la normalidad, pero no lo son. Su diseño sucede en “dos mundos diferentes”, afirma Peter J. May. Uno es el mundo de la normalidad; otro, el del desastre.

En EE.UU. —dice May, pero sus observaciones son aplicables a la situación general— las medidas de prevención diseñadas en el mundo de la normalidad dan poco rendimiento político y por lo tanto son relegadas a la retaguardia del trabajo legislativo y de administración. El segundo mundo, el de la acción ante el desastre, da visibilidad inmediata a sus actores y ese sí rinde dividendos de protagonismo y popularidad.

Lo más efectivo para reducir la exposición a riesgos y diseñar políticas preventivas es, naturalmente, actuar sobre las características del universo cotidiano, pero hay renuencia en dedicar tanto recursos como tiempo a estas tareas. Cuando ocurre el desastre se invierten ingentes sumas de dinero y muchos esfuerzos, con escasos resultados más allá de la emergencia y la reconstrucción. La experiencia obtenida de circunstancias extraordinarias ha llevado a la adopción de medidas preventivas “póstumas” en el mundo de la normalidad. Estas son una reacción condicionada a lo que haya sucedido en la catástrofe (May 1988).

Cuadro 6. Políticas de prevención y de emergencia (Adaptado de May 1988)

Rasgos políticos	Posterior a un desastre	Entre dos desastres
Importancia de los hechos del desastre	Alto	Bajo
Leyes e influencia legislativa	Leyes especiales post-desastre	Legislación de “expertos”
Papel de las autoridades	Definir y formar políticas ante desastres	Limitado a aprobar leyes
Relaciones centro – local	Episódicas	Permanentes
	Acciones de salvamento centralizadas	Acciones locales
Políticas resultantes	Respuesta al desastre concreto	Menos dependientes del último desastre sucedido
	Distorsionadas por los desastres	Políticas generales

Además, en vez de transformar la planificación preventiva en una ocasión de profundizar la democracia y abrir vías para la participación del conjunto social, suelen ser comités de expertos *ad-hoc* quienes definen las políticas. Por otra parte, difícilmente aparezcan líderes políticos que se transformen en abogados de la prevención. Parece ser que en el debate público domina el concepto —o prejuicio— de que la normalidad es eterna e inmutable. Los medios de comunicación son parte del problema pues una noticia sobre la normalidad no vende y por lo tanto no da protagonismo; legislar no tiene porqué ser heroico o dramático, no da buenas imágenes televisivas. En cambio, si las decisiones son tomadas en medio de un desastre, cuando recibir información es un modo de mitigar la angustia y toda aparición de un funcionario es objeto de atención y preguntas, entonces sí los medios de comunicación le destinan espacio. Sin drama y conflicto no hay noticias; sin generar noticias, nadie hace carrera política.

Otro problema para la planificación preventiva resulta de que, a pesar de los estudios sobre riesgos y los programas existentes, toda política de manejo de desastres tiene que enfrentarse a un hecho inevitable: el grado cierto de vulnerabilidad de un lugar determinado es, en términos generales, ignorado.

La ignorancia no es privativa de sociedades pobres o desorganizadas. En California, después del terremoto en Ciudad de México, se hicieron estudios que demostraron que la conciencia ante los riesgos era alta y abundaba la información técnica sobre posibles amenazas. Además, existía la segura convicción de que en algún momento tendrían que enfrentarse a un terremoto importante. Sin embargo, faltaba información confiable acerca de la vulnerabilidad: la comunidad se sentía preparada, pero los ciudadanos no sabían bien cuál era el objetivo de esa preparación, qué deberían hacer llegado el caso y cómo hacerlo con efectividad. Los pro-

gramas carecían de objetivos claros y mensurables, de disposiciones acerca de cómo utilizar los recursos, y de precisión sobre cuáles serían los niveles adecuados para la acción, tanto pública como privada (Waugh 1988).

“Quién hace qué” llegado el caso, se evidencia recién cuando las disposiciones deben ponerse en práctica. Ante el terremoto en Ciudad de México existía el Plan DN-III a cargo de las Fuerzas Armadas, pero ante la eventualidad —evidentemente nunca considerada por las autoridades— de entregar el control de una ciudad de veinte millones de habitantes a los militares, el gobierno dio marcha atrás. La confusión se trató de resolver mediante el nombramiento de Comisiones de asistencia que, para algunas fuentes, no sólo duplicaron tareas y ocasionaron fricciones en el aparato del Estado, sino que incluso habrían sido figuras inconstitucionales. Mientras la discusión transcurría, aumentaba la confusión y se perdió mucho tiempo en busca de un remedio (Aguilar y otros, 1986).

A pesar de los problemas, las posibilidades de adaptación a los riesgos se dividen en tres ramas:

- Políticas de prevención
- Políticas de disminución de factores de riesgo
- Instauración de sistemas de alerta

La prevención es una de las funciones del manejo de riesgos, e incluye planes para minimizar daños y facilitar las operaciones de respuesta. Lewis (1988) sostiene que los términos “desastre” y “emergencia” son usados como si fueran sinónimos, a pesar de su diferencia. Para Lewis, emergencia se refiere a un proceso completo, mientras que desastre describe aquellas eventualidades con extendidas consecuencias negativas. El manejo de emergencias involucra la asignación de responsabilidades y de toma de decisiones para evitar las consecuencias del desastre, es decir, también involucra las disposiciones vigentes.

En la gestión de la emergencia, las actividades a llevar a cabo están directamente relacionadas con necesidades específicas y son generadas por dos factores:

- La experiencia acumulada en desastres anteriores (cultura de riesgo)
- El manejo mismo del desastre concreto (cuestiones administrativas)

Entre las necesidades generadas por la cultura local de riesgos se incluyen las relativas al agente, su tipo, la seriedad de su impacto y su envergadura. Estas necesidades son, en esencia, determinadas por las normas sociales, los valores y la tecnología existentes.

Las que provienen de la gestión misma del desastre aparecerán durante los tres estadios de la recuperación. Exceptuando la planificación a largo plazo, incluyen tareas administrativas tradicionales: trazar planes, organizar, adjudicar responsabilidades, liderar y controlar las acciones (Lewis 1988).

En términos funcionales, la prevención se sobrepone en algunos aspectos a la mitigación de riesgos. La prevención se asocia a la planificación general ante eventualidades, a pesar de que incluya disposiciones concretas sobre cómo poner en práctica —y probar— planes de emergencia y preparación.

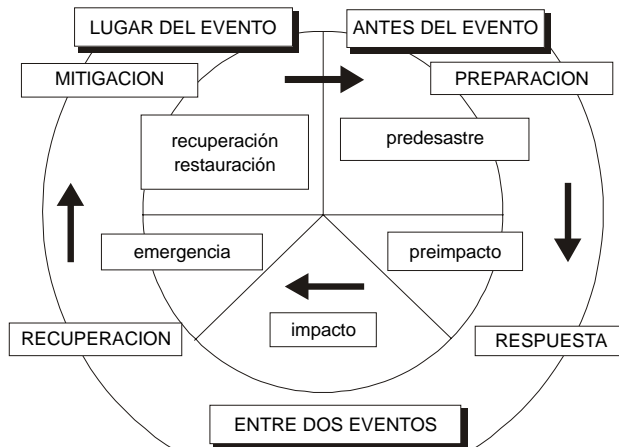
Para una gestión efectiva es necesario contar con claras definiciones de los factores a tener en cuenta. Sin embargo, y a pesar de la mayor claridad posible, toda clasificación debe tener flexibilidad. Como vimos antes, la recuperación consta de períodos identificables en los cuales se realizan acciones específicas, pero un exagerado apego a esta división puede influir negativamente. Por ejemplo, las actividades de la emergencia comienzan en realidad tan pronto como exista alguna forma de alarma o aviso —no recién después de que el desastre haya ocurrido— y continúan durante la rehabilitación. Esta sobreposición de categorías y períodos limita todo intento de acomodarlas en una rígida escala cronológica.

Puesto que carecemos de conocimiento detallado acerca de la vulnerabilidad real, ni podemos conocer de antemano todas las posibles consecuencias de un agente, se hace necesario dejar espacio a la improvisación. Ante desastres de importancia se necesitan independencia de pensamiento e ideas creativas.

Esto no significa, por supuesto, dejar todo a la improvisación lisa y llana; al revés, los roles y la responsabilidad de la coordinación tienen que estar muy específicamente definidos. La paradoja —precisión, pero flexible— no puede consentir ambigüedades, ni que los canales preestablecidos para la comunicación se interrumpen: algún grado de centralismo coordinador es indispensable pero, sin embargo, no puede causar ni demoras en la puesta en marcha de las operaciones, ni caer en excesos de información inconsistente, ni producir un divorcio entre quienes deciden y quienes ejecutan (Lewis 1988).

Lewis propone representar la gestión de riesgos y el manejo de contingencias de modo diferente que Kates. En el modelo lineal de Kates sobre etapas de la recuperación, la normalidad no se consideraba, pues la división en períodos comienza recién cuando el desastre ya tuvo lugar. Lewis la incluye en una secuencia circular de acciones.

Figura 9. La secuencia desastre-prevención-normalidad (Adaptado de Lewis 1988)



Representar la recuperación como una serie de pasos sucesivos tiene valor descriptivo, pero excluye la normalidad y refuerza el carácter singular, radicalmente exótico del desastre. En el modelo de Lewis, las fases de recuperación y prevención son parte de una secuencia circular: normalidad y desastre se ven como partes inseparables de una unidad mayor.

El círculo puede asimismo interpretarse como un movimiento en espiral, donde los períodos se suceden en el tiempo pero a diversa altura cualitativa, según la praxis social. Los niveles cualitativos de la espiral son determinados por avances de la preparación, de acuerdo al enriquecimiento de la cultura de riesgos.

Otra ventaja de este modelo en círculo es que la gestión de riesgos queda claramente ubicada en el campo de la planificación normal. Las reacciones locales ante el desastre y las políticas de prevención están así fuertemente ligadas, pues la emergencia es considerada un componente de lo cotidiano. Factores culturales —sociopolíticos— que condicionan la vulnerabilidad, y por lo tanto las posibilidades de respuesta, adquieren más relieve.

Gestión de riesgos

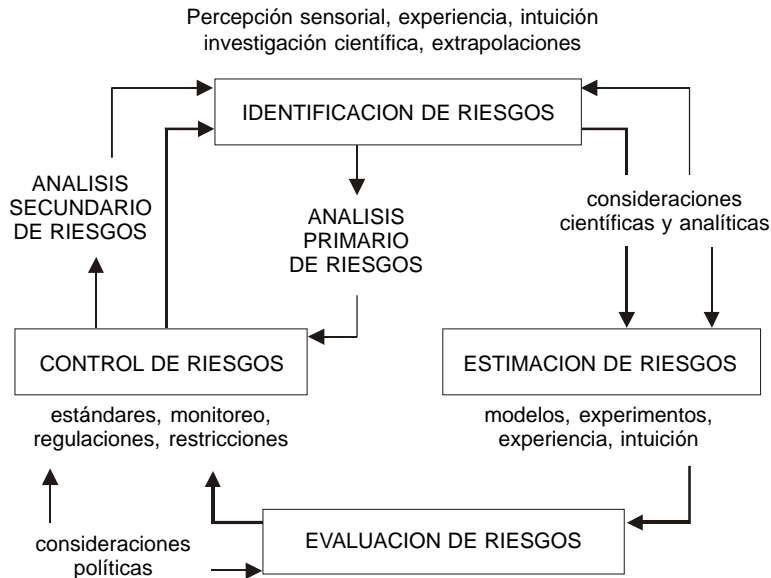
Se acostumbra reconocer cuatro fases de actividad en el manejo de riesgos:

- identificación
- estimación
- evaluación de su factibilidad como agente de un desastre
- evaluación de los mecanismos de control

Las dos primeras fases —sostiene O’Riordan (1986)— son fundamentalmente herramientas científicas de análisis, pero las siguientes pertenecen a la esfera de las decisiones políticas, los principios morales y la determinación administrativa. Podría pensarse que un alto nivel de seguridad y racionalidad científica aplicados a procesos e instalaciones industriales, aseguraría una confiable identificación y estimación de riesgos. Sin embargo, las rutinas y prácticas existentes están más allá del control de los investigadores. No olvidemos que también los científicos son un “factor humano”. La conciencia sobre el hecho de que es imposible identificar todas las posibilidades de riesgo crea un clima general de incertidumbre y debate público.

La siguiente ilustración muestra el proceso de análisis de riesgos, donde se conjugan aportes de diferentes actores sociales permanentemente y a dos niveles. Un primer nivel incluye la percepción de un riesgo por individuos particulares o su determinación por científicos. El segundo nivel incluye las medidas necesarias para establecer algún tipo de control social sobre el riesgo identificado. Es decir, el modelo cubre desde el momento en que la praxis social determina que cierto elemento del entorno es riesgoso hasta el manejo social, científico y político del mismo, así como la prevención de sus posibles consecuencias.

Figura 10. Proceso social y político para control y manejo de riesgos (Adaptado de White 1988)



El manejo de riesgos tiene la intención de disminuir la incertidumbre, pero todo desarrollo social es —a grandes rasgos— indeterminado. Es ilusorio pensar en calcular y controlar exactamente y por completo todos los factores de riesgo, tan ilusorio como controlar el desarrollo social. Lo único seguro es que en uno u otro campo habrá valores enfrentados, opiniones diferentes y relaciones de fuerza que se harán sentir. Difícilmente se alcance un consenso social en cuanto a un manejo de riesgos basado en principios científicos supuestamente objetivos, pues el grado de certidumbre y conocimiento, en la práctica, no ha sido infalible (Woodhouse 1989).

La investigación resalta la subjetividad —tanto de la opinión pública como de los expertos— cuando se trata de definir o manejar riesgos. Cuanto más confusa y difusa sea la percepción de los mismos, mayor campo de maniobra tendrán quienes quieran intervenir y manipular el debate público. Éste depende de los factores políticos y económicos en juego, los niveles de conciencia, cultura y participación de los actores y de su decisión de actuar en defensa de lo que creen justo. En resumen, el análisis y manejo de riesgos está influido por los mismos factores que determinan el grado de vulnerabilidad y participación de cualquier grupo de la sociedad.

La realidad sociopolítica cobra especial importancia en una perspectiva global. Remarquemos que estos puntos de vista se basan principalmente en la experiencia

de países ricos con gobiernos estables, donde diversas corrientes de opinión pueden hacerse oír y tienen los medios económicos y culturales para hacerlo. El manejo de riesgos en países pobres debe confrontar debilidades económicas y estructurales, una administración sin recursos para controlar o castigar, y una realidad dominada por altos niveles de vulnerabilidad.

En su competencia por atraer capital inversor, los países pobres —y también los ricos— crean zonas francas donde las leyes nacionales son puestas en estado de excepción y rebajan así sus aspiraciones de cuidado ambiental. Esto se agrava por las políticas de inversión e industrialización que predominan. El ajustamiento de Ken Saro Wiwa en Nigeria, por protestar contra los riesgos de la explotación petrolera de Shell en tierras del pueblo ogoni o los asesinatos de activistas ambientales en Brasil, son muestras de otras formas de confrontación.

Aún más: tal como sucede en la frontera México - EE.UU. —fenómeno estudiado por la Universidad de Tijuana— la implantación de procesos productivos originados en otro contexto cultural agrava los elementos de riesgo. Si lo que se considera un riesgo es fundamentalmente una convicción cultural, podemos suponer que, en la sociedad donde se origina determinada tecnología, habrá asimismo cierta comprensión de los riesgos implícitos y de las necesarias medidas de prevención. El desastre de Chernobil, sin embargo, demostraría lo contrario.

Lo que interesa destacar es que si la tecnología es importada habría también que importar esa comprensión y las políticas de prevención correspondientes. Esto es, habría que importar un contexto cultural, tarea lógicamente imposible. La transferencia tecnológica, entonces, es una transferencia de riesgos pero no necesariamente de las condiciones adecuadas para enfrentarlos.

La transferencia tecnológica no es un proceso democrático. El estándar de las instalaciones en los países pobres suele ser inferior o muy inferior al de las industrias originarias. Hay dos varas para medir el mismo fenómeno en la empresa madre y en la filial y no es seguro que las mismas regulaciones de control y seguridad tengan vigencia en ambos ámbitos. Falta de transparencia, presiones económicas, tratados de inversión que favorecen abiertamente a los poderosos, pobreza y dependencia, condicionan las posibles actividades de control y regulación a cargo de científicos y políticos.

Estas transferencias pueden también generar transplantes culturales negativos si no existe un proceso de asimilación. Mediante la invasión de productos del mundo rico se origina en los países pobres una mezcla de estándares de vida. La demanda inducida por la propaganda puede aumentar la vulnerabilidad de las mayorías y acrecentar su nivel de riesgos debido a la confusión cultural. Un proceso típico ha sido el tan debatido caso de desnutrición y enfermedades causadas por los sustitutos de la leche materna, o el de los llamados “Fanta-babies”, alimentados con ese refresco en vez de los acostumbrados alimentos locales (Dory 1985, Kayastha 1989, Ives 1985).

El proceso de invasión y conquista que sufrió América, con la consiguiente destrucción cultural y el sometimiento de la población, tienen aún hoy consecuencias

profundas en este aspecto. Un caso que por trágico golpea los ojos, es que aún hoy en algunas regiones está “mal visto” consumir los cereales o vegetales autóctonos, prefiriéndose las especies que trajo el conquistador.

No perdamos de vista que la vulnerabilidad aumenta cuanto más se dependa de recursos sobre los que no tenemos control ni son nativos del lugar, ni tampoco que este proceso de sustitución por insumos importados cobró enorme impulso con la llamada globalización. La globalización mete a todos en el mismo saco, pero unos quedan en la boca y otros en el fondo.

Las alertas tempranas

Se ha dado mucho peso a la investigación sobre las posibilidades de prever la aparición de un agente, y por lo tanto de un eventual desastre, con el objetivo de alertar a la población especialmente en el caso de agentes de acción súbita y violenta, como los terremotos. Asociada a estos intentos está la posibilidad de emitir alertas.

En caso de alerta puede ser necesario evacuar, y esto nos pone frente a otra paradoja: una alerta y la consiguiente evacuación rompen la normalidad que se quiso preservar. Muchos autores sostienen que las alertas son extremadamente problemáticas, pueden causar el caos en vez de salvar vidas, y tener consecuencias tan negativas como el desastre mismo.

Por otra parte, caben una serie de interrogantes. ¿Qué autoridad toma la responsabilidad por el alerta? ¿Quién decide si la información acerca de la inminencia del evento se hará pública de inmediato o se reservará, para evitar el pánico? ¿Qué pasa si el desastre, a fin de cuentas, no ocurre? ¿Y si ocurre y la información no se hizo pública?

Si el alerta se emite con mucha anticipación permitiría una evacuación o preparación ordenada, pero a su vez implicaría distorsiones en la vida social y económica del lugar. Si por el contrario se espera hasta último momento, el riesgo aumenta y la intención preventiva puede fracasar. Ante la eventualidad de que no pase nada, las autoridades correspondientes deberán estar preparadas para hacer frente a reclamaciones y descontento y, probablemente, a una crisis de credibilidad que comprometerá futuras alertas.

Los planes de evacuación son necesarios pero el desarrollo de estas acciones es muy dificultoso, insume ingentes recursos, su resultado es incierto y los habitantes sienten extremo disgusto ante la eventualidad de abandonar sus hogares y sus bienes. Una evacuación exige gran disciplina y un dispositivo logístico de tipo militar, especialmente en el caso de operaciones masivas. (O’Riordan 1986, Geipel 1987). Si la población que debe ser evacuada no es muy numerosa, los problemas no revestirán la misma gravedad, pero se producirán de todos modos reacciones parecidas.

La atención prestada al establecimiento de sistemas de alerta temprana no puede cegarnos ante el hecho de que la verdadera disminución de la vulnerabilidad

tendrá lugar solamente si modificamos la forma local de relacionamiento cotidiano con la geomorfología y el clima: un desarrollo ecológicamente autosustentado y una ocupación del suelo acorde con principios democráticos, son las mejores garantías de éxito ante eventualidades.

A partir de estas consideraciones no debería concluirse que las alertas tempranas son desaconsejables. A finales de 1999, más de dos millones de habitantes del sur de los Estados Unidos se han puesto a resguardo de las posibles consecuencias del huracán Floyd, y es lo aconsejable. En Ecuador, la población vecina al activo volcán Tungurahua ha debido abandonar la ciudad de Baños y los pueblos vecinos. Lo que quisiéramos resaltar es que si el desarrollo de la sociedad se ajustara realmente a las limitaciones que implica la ocurrencia de estos fenómenos, y por lo tanto las construcciones, la organización industrial, las infraestructuras construidas, etcétera, consideraran seriamente su inevitabilidad, las evacuaciones serían, en un caso ideal, innecesarias. Esto no es, obviamente, así.

Resumen

La normalidad implica riesgos. Los riesgos pueden ser ignorados, agravados o disminuidos por la praxis social. Un riesgo es lo que la sociedad comprende como tal, un producto de la cultura, el conocimiento y la reflexión.

Las áreas pasibles de desastres están amenazadas por diversos factores de riesgo. Estos factores ocasionan desastres solamente si la población es vulnerable, o sea, no tiene medios para enfrentarlos. Riesgo, vulnerabilidad, preparación, son aspectos de la praxis social.

Los factores de riesgo son potenciales. Su real peligrosidad suele ser descubierta recién después de que han ocasionado desastres. Los efectos de un huracán o un terremoto son palpables, pero los riesgos derivados de la tecnología suelen ser amenazas invisibles: radiaciones, polución aérea o hídrica.

La población desarrolla a lo largo de la historia un conjunto de estrategias culturales para enfrentar riesgos, es decir, lo que los afectados o socorristas efectivamente realizan. Las estrategias no son lo mismo que el manejo de riesgos. Son necesarias regulaciones de seguridad y un proceso complicado, largo y conflictivo para que los ciudadanos estructuren sus conocimientos.

Convivimos con riesgos latentes: el riesgo es, por lo tanto, una probabilidad de desastre incluida en los rasgos de la normalidad. Hay riesgos voluntariamente asumidos y otros impuestos por la praxis social. Especialmente cuando intereses locales deben ceder ante intereses más poderosos, en los cálculos económicos se busca equilibrar la aceptación de riesgos con la posibilidad de ganancias.

Gran parte del esfuerzo investigativo se ha dedicado a la información y la comunicación sobre riesgos. En general, se busca favorecer la posición de que los riesgos deben ser aceptados como un tributo al progreso. Hay fuertes intereses en juego y grandes controversias.

Los riesgos tecnológicos son en general difusos; su potencial de causar desastres no es evidente y los errores son inevitables. Las fallas suelen achacarse al “factor humano”. Tanto autoridades como empresas tratarán de calmar posibles inquietudes pero las políticas de prevención y manejo de riesgos tienen que ser una tarea pública: ciencia y opinión, moral y controles efectivos deben combinarse.

El lapso entre dos desastres da una posibilidad de prevenir y disminuir futuras pérdidas: el diseño de políticas de gestión de riesgos debería ser parte de la normalidad, pero generalmente no lo es. La prevención en la normalidad da poco rendimiento político; la acción ante el desastre da visibilidad inmediata a sus actores y rinde dividendos de protagonismo y popularidad. Otro problema para la planificación preventiva resulta de un hecho inevitable: el grado cierto de vulnerabilidad es, en términos generales, ignorado.

La prevención incluye planes para minimizar daños y facilitar operaciones de respuesta. El manejo de emergencias y disminución de riesgos involucra la asignación de responsabilidades y de toma de decisiones, es decir, involucra también a las disposiciones vigentes.

Si representamos todo el proceso mediante un círculo cerrado (desastre - recuperación - mitigación - prevención) la gestión de riesgos se ubica claramente en la planificación normal: la emergencia es parte de lo cotidiano, y no un suceso excepcional.

El manejo de riesgos intenta disminuir la indeterminación, pero el desarrollo social es —a grandes rasgos— indeterminado. En países pobres hay debilidades económicas y estructurales, una administración sin recursos para controlar o castigar, y una realidad dominada por altos niveles de vulnerabilidad. Esto se agrava por las políticas de inversión e industrialización global: la transferencia tecnológica es una transferencia de riesgos pero no necesariamente de las condiciones adecuadas para enfrentarlos.

Algunas conclusiones:

- Una adaptación afortunada ante futuros desastres tiene que tener en cuenta aspectos democráticos para la toma de decisiones, así como asegurar una participación general.
- Si el desarrollo de la sociedad se ajustara realmente a las limitaciones que implica la ocurrencia de, por ejemplo, huracanes, y por lo tanto las construcciones, la organización industrial, las infraestructuras, etcétera, tomaran seriamente en cuenta su inevitabilidad, los desastres serían menos dañinos. Esto no es, obviamente, así.
- Toda estimación de riesgos es un proceso cultural. Con el apoyo de los científicos, los participantes del debate público intentan hacer valer sus puntos de vista: No hay que perder la perspectiva: también los científicos son subjetivos y donde uno ve un riesgo otro no lo hace. En última instancia, se trata de un problema de prioridades políticas y de relaciones de poder.

- Las políticas de gestión de emergencias deberían establecer con mucha claridad las atribuciones de autoridades y organismos actuantes. Toda confusión en la toma de decisiones resultará en demoras, conflictos y baja eficiencia.
- Es necesario que estas políticas sean adoptadas en tiempos de normalidad y no como reacción ante un desastre. Así, desastre y normalidad no serán situaciones tajantemente separadas, sino partes de una unidad: la relación entre la comunidad y el medio.

Tareas posibles:

- A corto plazo, reivindicar el derecho a conocer los riesgos que nos afectan con la mayor amplitud posible así como el derecho a opinar sobre los mismos con el apoyo de expertos, organizaciones y nuestra propia experiencia.
- A mediano plazo, impulsar la adopción de planes de identificación de riesgos, de mitigación, de enfrentamiento ante posibles emergencias. Propagar la existencia de esos planes e influir para que se hagan conocer a nivel local y que se debatan para perfeccionarlos y clarificarlos.
- A largo plazo, influir para que la visión política dominante, donde los desastres son la excepción, se transforme en otra. Riesgos, mitigación y manejo de emergencias deben ser parte de la planificación social en todo momento.



Comunicación e información

Numerosos estudios —y la experiencia— subrayan la importancia decisiva de las comunicaciones para enfrentar un desastre. La comprensión de lo sucedido, la apreciación de los daños y el manejo de la rehabilitación dependerán de la posibilidad de recoger datos, de su veracidad y difusión. Esto no es menos importante para el debate político y económico que surge inevitablemente en estas circunstancias, y para la puesta en marcha de eventuales operaciones de asistencia. Es relevante entonces resaltar la necesidad de contar con mecanismos apropiados para desarrollar las tareas informativas, así como considerar las posibilidades —y las restricciones— de los medios de comunicación en el contexto de un desastre.

Dijimos que los agentes de un desastre pueden ser divididos en naturales y culturales, incluyendo aquí los tecnológicos. Es importante destacar que la información sobre desastres tecnológicos presenta ya en sus fuentes una diferencia radical con la que trata de desastres debidos a hechos naturales. Zeigler y Johnson establecen una diferencia cualitativa entre la información sobre desastres naturales y nucleares, observación válida para muchos accidentes tecnológicos.

Dicen estos autores que en un accidente nuclear la veracidad de las informaciones solamente puede ser ratificada mediante inspección remota, llevada a cabo por expertos. Es difícil disentir con lo que los expertos indican, ya que no hay posibilidad práctica de confirmar sus declaraciones. En cambio, los efectos de desastres naturales son palpables para todos los involucrados, con la salvedad de que una imagen totalizadora solamente puede alcanzarse mediante centralización informativa.

La información sobre un desastre natural puede ser controlada mediante diversas fuentes, comparando informes basados en la observación directa, corrobo-

rados por otras observaciones directas. En estos desastres, el público y los periodistas buscan activamente información; en desastres nucleares o comparables, se vuelven rehenes de sus fuentes. “Mientras los sistemas humanos son capaces de informar sobre la evolución de los desastres naturales, solamente los sistemas tecnológicos son capaces de informar sobre la evolución de un desastre nuclear” (Zeigler y Johnson 1989). Esta aseveración fue dramáticamente confirmada por el desastre de Chernobil, pero también el caso de Bophal puede ser un buen ejemplo de su validez.

Cuando sucedió la catástrofe en Chernobil, es de público conocimiento que las autoridades soviéticas esperaron 36 horas en entregar las primeras informaciones, pues, según declararon posteriormente, esperaron hasta contar con información confiable. Las primeras sospechas de que alguna cosa no andaba bien surgieron en una planta nuclear, pero en Suecia. Allí se constató, mediante el rutinario control de radioactividad, que ésta era mayor en las vestimentas de quienes ingresaban desde el exterior, y menor en el interior de la planta, lo que no tenía explicación lógica. Recién 67 horas después de ocurrido el accidente se obtuvo un cuadro completo, y la situación se dio a conocer internacionalmente. Esta demora —y la magnitud del hecho— causó una ola de pánico en toda Europa debido a que, de haberlo sabido antes, la población hubiera evitado una mayor exposición a radiaciones.

Fue necesaria la intervención del sistema tecnológico de otra usina atómica para dar la alarma; otra cosa hubiera sido imposible (Zeigler y Johnson 1989). En Chernobil, ni siquiera el mismo personal de emergencia supo a lo que estaba expuesto, con la secuela de centenares de muertos por radiación, y la exposición a valores excesivos de más de medio millón de personas. En Bophal, ni la población afectada por el escape de gas letal ni los equipos de emergencia médica se enteraron del origen del accidente. En consecuencia, ignoraban qué hacer, qué tratamiento debía aplicarse a los afectados o cómo aliviar su sufrimiento (Kayastha y Nag 1989).

Un desastre natural es directamente advertido. Si bien la información debe ser recogida por algún tipo de instancia, se crea un circuito de retroalimentación. Los ciudadanos reciben información, pero son a la vez una fuente para los medios de masas y las autoridades. Por lo tanto, las fuentes de información primaria en desastres naturales son numerosas y de acceso público, pero restringidas y controladas política o comercialmente en caso de accidentes tecnológicos.

Esto no implica que la información en desastres naturales no ofrezca complicaciones serias. Limitémonos aquí a mencionar un ejemplo, las informaciones sobre el terremoto ocurrido en Armenia el 7 de diciembre de 1988, tomadas del reputado e indudablemente serio periódico sueco *Dagens Nyheter* (DN). Dos días después del desastre, DN informaba que había “decenas de miles de muertos” (DN 9 12 88, pág. 8). Al día siguiente, y según fuentes no oficiales, los muertos serían 100 000 (DN 10 12 88, pág. 1), pero un día más tarde y según fuentes oficiales no identificadas, solamente 50 000 (DN 11 12 88, pág. 1). El día 12 el panorama se complicó: el Primer ministro de la URSS Ryzhkov, declaró que había de 40 a 45 000 muertos; el

ministro de Salud Tjazov declaró que eran casi 60 000; el vocero de Relaciones exteriores Gerasimov afirmó que los muertos eran 55 000 (DN 11 12 88 pág. 11). Finalmente, dos semanas después del terremoto, la agencia oficial Tass dio la cifra de 23 390 fallecidos, probablemente algunos más aún bajo las ruinas (DN 19 12 1988, pág. 10). ¡En dos semanas, las apreciaciones variaron de 100 000 a 23 000 víctimas mortales! Y todas fueron publicadas, una tras otra.

Los medios y las autoridades

El tema es muy amplio y permite diversos enfoques. Hay sin embargo consenso en cuanto a que el arribo de periodistas y su accionar en la zona del desastre serán inevitables y es necesario prever este hecho ya desde el marco de la normalidad. En consecuencia, las autoridades y ONG implicados en la emergencia deberían estar preparados para recibirlos y utilizar su capacidad de contacto con el público, para un mejor desempeño de sus propias funciones.

Todo desastre genera una enorme necesidad de información: las autoridades necesitan saber qué pasa, las víctimas la necesitan para ubicar su problemática en un contexto social, posibles donantes —a todo nivel— necesitan formarse una idea de los daños y necesidades. Por otra parte, los funcionarios sienten la obligación de informar qué están haciendo como una manera de organizar la recuperación, ganar credibilidad e inspirar confianza. Se han recogido testimonios de funcionarios que consideran que la acción de los medios es un problema adicional a enfrentar: acosan, suponen, generan desconfianza y confusión entre el público. Sin embargo, sería mucho más problemático que los medios no se hicieran presentes.

Las víctimas, sus familiares y allegados, los rescatistas, los funcionarios, los periodistas, la red internacional de organizaciones de asistencia, todos demandan información y los medios son el canal más idóneo para obtenerla y transmitirla. Si no están previstos los mecanismos adecuados, la recuperación se demorará y la elaboración psicológica de la situación será más dificultosa.

Los medios de comunicación demandarán y presionarán a las autoridades locales en busca de información. Si los funcionarios no satisfacen esta demanda, los periodistas hallarán otras fuentes: el ocultamiento de la información es difícil; su manejo, requiere de personal capacitado. Una de las capacidades necesarias es la de controlar qué se informa. Scanlon (1985) subraya la importancia de llevar un control sobre qué información ha sido en realidad entregada, para así evitar confusiones.

Una buena planificación ante emergencias debería incluir alguna instancia de manejo del flujo informativo: coordinaría la recolección y diseminación de datos con los diferentes medios de comunicación, para que así lleguen al público de modo organizado, ordenado y comprensible (Scanlon y otros, 1985). En Ciudad de México, las autoridades demoraron varios días en centralizar la información, lo que colaboró a que aumentara el desconcierto y, en consecuencia, hasta las más disparatadas estimaciones sobre pérdidas ganaron credibilidad.

Fue una consecuencia lógica: la misión de los medios es lanzar la información disponible cuanto antes mejor, pero también deben —o deberían— verificarla. Una dificultad radica en el hecho de que hasta varios días después del desastre no existen datos más o menos confiables: hay que recogerlos y elaborarlos; ésto toma tiempo y a veces depende de circunstancias climáticas o geográficas desfavorables. Sin una fuente claramente visible como referencia, la verificación del periodista referirá a fuentes secundarias o a su simple olfato profesional.

También las autoridades buscan la información disponible. Necesitan conocer rápidamente los detalles, el tiempo apremia y hay que tomar decisiones. La urgencia hace que las decisiones comúnmente se basen en fuentes informativas “disímiles, conflictivas, incompletas” (Comfort 1988b). La toma de decisiones está condicionada por la información pero, dada la realidad de la catástrofe, involucra una buena parte de improvisación.

Considerando todos estos aspectos, la planificación de emergencias debería incluir claras directivas para la recolección, procesamiento y diseminación de información. Esto plantea algunos problemas y el primero y fundamental es ganar credibilidad como fuente informativa. Una condición para ello es que las autoridades responsables de situaciones de emergencia desarrollen su actividad tanto durante tiempos de normalidad como en los desastres. La aseveración clara e indudable de su misma existencia es un requisito para su credibilidad. Deben hacerse conocer, ser una referencia tan clara como un ministerio u otra institución importante. El público y los periodistas deberían identificarla inequívocamente.

Otro requisito de credibilidad es el establecimiento de un sistema de comunicación en dos direcciones entre la autoridad respectiva y el público, tanto mediante los medios de comunicación como mediante actividades y materiales educativos especialmente diseñados, lo cual presenta dificultades adicionales (Perry y Nigg 1985). En estas actividades, el papel de los expertos cobra importancia, pero su función no está libre de controversias, debido a las particularidades del contexto cultural del emisor y el receptor.

A pesar de un eventual bombardeo masivo de informaciones, y de campañas vastas y reiteradas, los ciudadanos no confiarán ciegamente en lo que le indican los expertos. La experiencia personal y las ideas que el conjunto de la sociedad ha desarrollado durante décadas, condicionan también sus actitudes e intenciones (Zeigler y Johnson 1989). Si existe —y no es extraño que así sea en un desastre— desconfianza o crisis de credibilidad, es difícil pensar que una instancia de autoridad, si es nueva y se agrega recién a las existentes, a pesar de que elabore campañas excelentemente programadas, va a ganar sin dificultades la confianza pública. Hay que ganarla durante la normalidad.

Los medios —especialmente en o de los países ricos— tienen acceso a equipamiento avanzado y cuentan con los recursos para utilizarlo. Aviones, helicópteros y numeroso personal con vehículos, pueden hacerse presentes de inmediato en el lugar del desastre. En algunos casos, su agresivo accionar estorba las tareas de organizaciones o autoridades, como confirman muchas observaciones.

Resalta Scanlon que el verdadero nudo en la relación de los medios con los desastres no es la dificultad de recoger información verídica ni los diferentes enfoques de cada órgano informativo, sino que los desastres ponen en escena, inmediatamente, un enorme número de reporteros, muchos de ellos bien equipados con carros y complejos equipos de comunicación, incluso con transmisores satelitales. Los funcionarios locales, acostumbrados a tratar con pequeños periódicos o estaciones de radio, pueden ser rebasados por la invasión (Scanlon y otros, 1985).

Si bien estas observaciones reflejan la realidad de los EE.UU., adquieren validez general en la actual etapa de mundialización de las comunicaciones. No es difícil imaginar la impresión que causaría en los líderes comunitarios locales de un poblado sudamericano arrasado por un huracán, la operación de desembarco de un equipo de la CNN. Aún en la gran Ciudad de México la prensa internacional, a la cola de las brigadas extranjeras de rescate o en busca de información directa sobre la catástrofe, significó problemas adicionales tanto organizativos como diplomáticos.

Necesidades específicas de los medios

Quienes gestionan las situaciones de emergencia deben tomar este hecho en consideración: toda información contradictoria y de fuentes poco definidas resulta en desconfianza y confusión. En México, los dudosos, escasos y demorados datos oficiales causaron un duro debate y surgió la sospecha de que habían sido manipulados. El usual control oficial sobre la información, sostiene Arreola, no podía camuflar o enmascarar lo que crónicas y entrevistas hacían público (Arreola y otros 1986). Para ganar en credibilidad, la información de fuentes oficiales tiene que ser clara y veraz.

Los planes preventivos deben considerar que la información entregada sea sencilla y general, pues su propagación no va a estar a cargo de equipos de especialistas. Existe el riesgo de que se den a conocer guarismos abstractos desglosados del contexto que les da sentido. Los terremotos, por ejemplo, se describen mediante valores en la escala de Richter, lo que para el público no aporta gran cosa, salvo una comparación con otros temblores medidos en la misma escala. La conclusión del público, escasamente útil, será de que “fue más fuerte” o “fue más débil”, cuando los daños causados no tienen relación directa con la cifra en cuestión.

Habrà asimismo que tener en cuenta las necesidades específicas de cada medio de comunicación. La radio, la televisión o la prensa tienen posibilidades y limitaciones tecnológicas propias, y arman sus noticias de acuerdo a los intereses que suponen en su público. Es decir, recogerán en primera instancia determinado tipo de información y la presentarán de manera diferente.

La radio busca información rápida y vívida. Tiene la posibilidad de “llegar primero” a través de flashes o boletines especiales. Cuenta con un público masivo y generalizado y presentará la información inmediatamente. Puede darle forma de reportajes personales, mantendrá diálogos telefónicos con la audiencia, podrá po-

ner en acción equipos ambulantes de gran movilidad y sencillez operativa. La producción es mucho más barata que en los otros medios competidores y su difusión está tan generalizada que en las estadísticas, por lo menos en países de desarrollo medio y alto, la cantidad de receptores existentes está perdiendo importancia como indicador del nivel de vida.

La televisión necesita, por su propia esencia, del acceso a imágenes. Si la información accesible es solamente la llamada telefónica de un corresponsal, pierde jerarquía. Las imágenes provienen normalmente de tres fuentes: la primera son las grandes cadenas comerciales que suministran tomas con o sin texto a las estaciones suscriptoras; la segunda es la captación directa mediante enviados, muy costosa si el suceso se desarrolla en otro país, o el intercambio por canje o acuerdos diversos entre las estaciones. Hay una tercera posibilidad constituida por los productores libres ("free lancer"), quienes viajan permanentemente entre zonas de desastre o conflicto con equipos propios de alta tecnología. Actualmente pueden contar con teléfonos especiales para transmitir imágenes. Salvo en el caso de una emisora que transmita para un público local directamente involucrado en el desastre, las imágenes sobre desastres lejanos mostrarán lo obvio, pues van dirigidas a un receptor internacional y culturalmente indiferenciado.

La prensa, cada vez más dependiente de imágenes, carece de las amplias posibilidades dramáticas de la televisión. También sus fotografías pueden provenir de tomas televisivas o de fuentes similares a las mencionadas, pero tenderán a mostrar agresivamente lo más espectacular como una forma de competir con la televisión. Los diarios tampoco pueden contar con la vivacidad o la directa inmediatez de la radio: a su favor tienen la posibilidad de hacer un trabajo informativo más profundo y analítico, de permitir espacio a polémicas meditadas, de ser la referencia histórica por excelencia (Scanlon y otros 1985).

La edición digital —utilizada tanto por los periódicos como por la radio y la televisión— amplía el panorama. En este campo, los grupos especializados de discusión, los análisis independientes y las páginas electrónicas de organizaciones abren aún mayores posibilidades, pero éstas dependen del acceso a equipos incomparablemente más difundidos en los países ricos que en los pobres, y más en las ciudades que en áreas rurales. Por otra parte, no se dirigen en primera instancia a un público masivo; más bien, a grupos especializados u organizaciones. Sus fuentes también variarán desde la observación directa en el terreno hasta referencias a medios de prensa, y la discusión de sus posibilidades merecería un tratamiento especial.

El desastre como noticia

Una serie de limitaciones contribuyen a que la imagen de un desastre en los medios tienda a ser escueta y parcial. Habitualmente, y en términos de noticias internacionales, el desastre será mencionado un par de veces, limitándose a la causa del mismo y al número de muertos y heridos. Si la cobertura es más profunda se

recogerán testimonios de personal de rescate o declaraciones oficiales emanadas de conferencias de prensa.

En caso de que se muestre el parecer de las víctimas es probable que la nota se componga de dramas personales o salvaciones milagrosas y datos erráticos, sin contexto. La imagen tradicional mostrará comunidades agobiadas por la fatalidad y la impotencia, en especial mujeres y niños que lloran. Estos rasgos son especialmente típicos en los reportajes televisivos, que tienen una limitación más: si no hay filmación, no hay desastre; si la filmación no muestra daños y sufrimiento, o sea un drama notorio y visible, no despierta mucho interés en los redactores.

En una situación de desastre, las rutinas informativas de los medios locales o nacionales se verán alteradas. La radio o la televisión pasarán a una programación continua, con un boletín extraordinario tras otro. La prensa también dedicará ediciones especiales o muchas páginas al suceso. En procesos lentos de recuperación, donde falta una cadena espectacular de incidentes y por tanto de interés inmediato, existe el riesgo de que se inventen o potencien noticias para refrescar la historia (Scanlon y otros, 1985).

Válidas para todos los medios de comunicación masiva son las características usuales del trabajo periodístico. Aunque estos profesionales tengan la mejor intención, los reportajes sobre desastres exigen ciertos conocimientos especializados y si bien el número de periodistas interesados en temas científicos y técnicos ha aumentado enormemente en los últimos años, todavía son una fracción menor en el conjunto, sostiene Woodhouse (1989).

Musson analiza la manera en que los periódicos ingleses informaron sobre terremotos desde el siglo XVIII y propone cinco categorías de errores: ficción total, datos erróneos, exageraciones, embellecimiento, e información inadecuada. Desde entonces el desarrollo mediático ha eliminado los peores extremos pero la exageración, sin embargo, es un error habitual debido a generalizaciones hechas a partir de un sólo ejemplo, o de observaciones testimoniales no corroboradas. La subjetividad se agrava por la falta de indagación crítica (Musson 1989).

Es tradicional mencionar que si un perro muerde a un hombre no hay una noticia, pero si el hombre muerde al perro entonces sí la hay. En consecuencia, las noticias tienden a resaltar lo extraordinario en detrimento de lo cotidiano. Cada día hay que producir noticias frescas y esto refuerza el carácter de excepcionalidad que la opinión pública adjudica a los desastres: algo que pasa, que deja su huella y pierde interés.

Aún si el desastre fuera importante, toda noticia es una mercadería perecible destinada al consumo inmediato: si no hay continuos cambios en la situación, el desastre envejecerá rápidamente y desaparecerá de los titulares. Las particularidades de la reconstrucción no presentan tanto dramatismo, suceden al tranco normal de la vida diaria y, salvo en medios locales, difícilmente lleguen a conocimiento del gran público.

La incertidumbre y complejidad de toda situación de desastre es irritante para los periodistas, más aún porque los expertos habitualmente consultados muestran

reluctancia en simplificar sus puntos de vista, tal como los periodistas quisieran. Si hay otras fuentes que presenten los hechos categóricamente, con claridad y simplificación, estas fuentes secundarias pueden adquirir un relieve e importancia que de otro modo no hubiesen merecido. “Cuanto más didáctica sea la declaración, mayor es la posibilidad de que ese punto de vista se transforme en noticia” (Kent 1987).

Por otra parte, el periodista tiene que “inventar una historia”, y esa historia debe tener un anzuelo para interesar tanto a redactores como al público. El desastre, en sí mismo, despierta interés, pero es dificultoso mantener ese interés a un alto nivel más allá de lo inmediato. La descripción de elementos particulares del desastre no es suficiente: hay que hallar anzuelos adicionales. Entonces puede suceder que opiniones particulares sean elevadas a la categoría de noticias o que el desastre desaparezca del primer plano para dar prioridad a otros hechos relacionados con la situación, pero con más anzuelo.

Hay instrumentos tradicionales para mantener la historia con vida, aunque ocultan el desastre en sí. Algunos ejemplos son las críticas a las autoridades, los conflictos entre víctimas o entre éstas y las autoridades, el desperdicio o la desaparición de envíos de ayuda y, especialmente, las eternas sospechas de corrupción.

Una paradoja importante: no hay ninguna garantía de que una buena historia sobre un desastre, por mejor anzuelo que presente, llegue a conocimiento público. Los medios son industrias en alta competencia y para que un hecho se transforme en noticia debe atravesar los filtros de reporteros y redactores, y luchar por obtener un espacio.

El espacio disponible en los medios no es ilimitado. Un desastre debe compartir los minutos del informativo o los centímetros de la columna con muchas otras noticias igualmente extraordinarias y los redactores darán prioridad a lo que más se ajuste a presuntas expectativas de los receptores. Una hambruna en África no puede competir con una elección presidencial en EE UU.

Además, los medios, especialmente la televisión, aplican actualmente un modelo de presentación donde lo estrictamente informativo se combina con técnicas de dramaturgia —el llamado “infotainment” — para asegurarse la captura del interés de sus consumidores. El productor de la noticia necesita un drama, un contraste, un conflicto.

Un desastre se adapta perfectamente a esa necesidad: es lo incontrolable, la amenaza. Hay muchos actores en ese escenario y cada uno tendrá puntos de vista o experiencias que relatar. Las contradicciones sociales se agudizan, todo conflicto latente sale a la luz y las escenas de muerte y destrucción producen angustia y, por lo tanto, atrapan y fascinan al público. Pero la prisa, la competencia, la necesidad de rendimiento, lleva a que los desastres se describan según estereotipos superficiales y rutinarios. Sus rasgos específicos desaparecen, los contextos —por ejemplo la realidad socioeconómica local— no pueden tratarse más que, en el mejor de los casos, rápida y lateralmente. En general, apenas se mencionan.

En la competencia con otras noticias y en la búsqueda de anzuelos, puede suceder que el desastre pase a adquirir un papel simbólico en sustitución de su tratamiento como un hecho real. Un severo ciclón asoló a Inglaterra en octubre de 1987, pero al mismo tiempo ocurrió una caída de la Bolsa. La tormenta pasó a ser considerada una metáfora de la alteración bursátil y el interés del público, concentrado en las carencias de la política británica de preparación ante desastres, fue abruptamente redirigido hacia temas del mercado financiero internacional (Mitchell y otros, 1989). Los reportajes internacionales acerca del desastre tecnológico en Bophal derivaron rápidamente en una discusión sobre las obligaciones morales de las empresas transnacionales; la hambruna en Etiopía se transformó en una historia sobre la incapacidad inherente a la agricultura controlada por el Estado (Kent 1987).

Un factor decisivo para hallar anzuelos es la red de contactos que establezcan los periodistas. En este aspecto, las opiniones de quienes estén en contacto con el o la profesional también serán noticia. Los periodistas no son expertos: su conocimiento acerca de desastres y su familiaridad con las condiciones del área afectada suelen ser limitados. Por lo general, dependen de personas con estos conocimientos para obtener los datos necesarios y en busca de datos establecen contactos con organizaciones y funcionarios.

No es inevitable que así suceda, pero las informaciones de algunas fuentes pueden resultar en artículos con parcialidades o inexactitudes. El miembro de una organización fijará por lógica su atención principalmente en las actividades de la misma; un funcionario de gobierno tratará probablemente de evitar el pánico o la alarma y subrayar la eficacia de la acción oficial; el delegado de un organismo internacional tiene intereses y perspectivas institucionales a tomar en cuenta, etcétera.

De este modo tan contradictorio se crea un circuito de retroalimentación: la red de contactos del periodista crea la historia del desastre, y los informes de los medios de comunicación, basados en esa historia, modifican el esfuerzo de rehabilitación en proceso. El acento informativo caerá sobre determinados hechos y no sobre otros, tal vez de importancia mucho más decisiva. El hecho de que los medios lo pongan de relieve es un factor de formación de la opinión pública con inmediata repercusión en la situación de desastre. “Si los medios determinan que la estructura asistencial ha actuado /por ejemplo/ con tardanza para proveer alojamiento de emergencia, entonces /el alojamiento de emergencia/ se transforma en una prioridad” (Kent 1987). Las necesidades reales pueden ser totalmente diferentes, pero nadie quiere ir en contra de la opinión pública y, especialmente en el extranjero, una campaña de ayuda puede basarse en este tipo de dudosas premisas.

Los medios, además, tienden a cooperar entre sí, compartiendo noticias y fuentes, reproduciéndolas, comentándolas y potenciando a primer plano lo que puede ser, en realidad, un detalle lateral. Sumado al “efecto de eco” —la televisión cita a un diario que a su vez cita otra fuente, y así— no es difícil que se diseminen informaciones erróneas. Un primer dato de dudosa veracidad puede ser tratado como

una novedad confirmada por una fuente secundaria: su posterior difusión —especialmente a nivel internacional— la elevará a la categoría de verdad histórica.

Otra vez, el caso de Ciudad de México sirve como ejemplo. Muchos medios internacionales calificaron el desastre como total: Ciudad de México había sido borrada del mapa, sostuvieron las cadenas de televisión estadounidenses NBC, CBS y ABC, importantes fuentes, a su vez, para medios informativos en todo el mundo. El periódico *New York Post* afirmó que el Monumento a la Revolución se había derrumbado —no era cierto—, y CNN informó que los muertos eran decenas de miles.

En América Latina y Europa las informaciones variaron entre descripciones moderadas y pura exageración (Morales 1986). La televisión europea en general afirmó que los muertos eran decenas de miles, mantuvo posiciones críticas ante el gobierno y expresó admiración por la solidaridad y decisión de la ciudadanía. En los países que habían enviado brigadas de rescate la información se centró de tal modo en sus acciones, que daba la impresión de que antes de la llegada de los brigadistas poco y nada había sido hecho, una falta total de veracidad (Dynes y otros, 1990).

Para la acción de las ONG, la colaboración con los medios de comunicación es fundamental pero “está constantemente plagada de contradicciones y desencuentros. Los intereses, en ocasiones contrapuestos, entre las ONG y los medios son patentes. Por ejemplo, la sucesión vertiginosa de noticias en los medios sobre crisis que estallan por doquier, se contraponen al olvido en esos mismos medios de numerosos conflictos y crisis crónicas. Esto choca con el enfoque y el trabajo a largo o mediano plazo de las ONG humanitarias. Medios y ONG están condenados a entenderse, pero hasta ahora este entendimiento no ha sido fácil” (Rey 1999).

La televisión, el medio privilegiado

La alianza virtual entre dos operaciones militares de la ONU y una poderosa transnacional de las comunicaciones, simboliza el actual poder adquirido por los medios de comunicación de masas. La guerra del Golfo y la intervención en Somalia por un lado, y la cadena Cable Net Network (CNN) por el otro, resultaron en la potenciación de la televisión como el máximo cronista de nuestro tiempo.

Durante la guerra del Golfo hubo un control militar absoluto de la información; el desembarco en Somalia se planificó de modo tal que pudiera ser televisado en directo. Posteriormente, como es conocido, la cadena CNN compró los derechos de transmisión de toda operación militar de la ONU, como si fuera un negocio entre intereses del fútbol. Esto muestra hasta dónde ha llegado la importancia —y la manipulación— de la información, a la vez que la propiedad oligopólica de los grandes medios la hace uniforme. En la actualidad, el contenido de la comunicación está comandado por los avances tecnológicos, donde la suma de la informática y la televisión es capaz de transmitir imágenes digitalizadas por satélite o Internet.

Estas imágenes llegan simultáneamente a centenas de millones de personas y pueden generar una inmediata reacción del público. También, si la televisión los muestra, quienes actúen en la emergencia obtendrán una enorme publicidad internacional: la atención de miles de millones de televidentes se concentra en las mismas imágenes.

Así es también en el tema de los desastres. Desde que existe la tecnología del video, la televisión es el medio de comunicación más importante sobre estos sucesos. Sus filmaciones tienen gran capacidad de causar impacto, y esto implica ventajas y desventajas. Suele ser la información lo que pone en marcha el proceso de asistencia, y por esta razón los medios masivos de comunicación se han transformado en las últimas décadas en el "Cuarto poder", también en este campo (Kent 1987).

Las imágenes, especialmente en una situación de crisis, pueden causar complicaciones psicológicas. Entre los damnificados —directos o indirectos— de un desastre, la influencia de los medios es enorme. Cuanto más desestructurado haya quedado el yo individual, debido a las experiencias vividas, mayor será esta influencia. Si además el yo está en un proceso de formación, como en los niños, el efecto se potencia.

Por otra parte, las emisoras de televisión tienden a mostrar el llamado "real horror cotidiano": violencia, crimen, accidentes, ojalá muertes frente a las cámaras. En varios países hay emisoras que basan toda su programación en reportajes de tipo policial o catastrófico, transformando la crónica roja en la "única" realidad, con consecuencias negativas en el público receptor. En los últimos años, la influencia psicológica de este tipo de información en caso de desastres, ha sido advertida por las ONG humanitarias. Extractamos de la publicación de Cruz Roja Es mejor prevenir..., a disposición en la página [http:// www.disaster.info.desastres.net/federacion/spa/folleto1.htm](http://www.disaster.info.desastres.net/federacion/spa/folleto1.htm), de la Red de redes, algunas consideraciones: "Los medios pueden tener un claro efecto agravante y empeoran el impacto por los inmediatos reportajes en vivo, repiten secuencias particulares y muestran eventos potencialmente traumáticos a grandes audiencias, algunas veces globalmente".

"/.../ El dolor de los que fueron afectados /.../ es sentido y compartido por sus familias y amigos. Aquellos que fueron testigos de estas condiciones y situaciones, aún por medio de la cobertura televisiva, también pueden afectarse significativamente. Esto es especialmente cierto en los niños, cuyos niveles de desarrollo cognoscitivo a menudo dificultan la comprensión de las imágenes que ven".

"/.../ En los Estados Unidos, muchos niños pequeños vieron la cobertura televisiva no editada luego de la bomba de la ciudad de Oklahoma en 1995. El edificio detonado tenía un centro de atención infantil; hubo muchas imágenes con cuerpos de niños ensangrentados que eran sacados del edificio. En los días posteriores, cientos de niños de todo el país estaban aterrados de regresar a sus centros infantiles. Estos tipos de impacto psicológico son conocidos colectivamente como "estrés secundario" (Cruz Roja, 1998).

La apelación al sensacionalismo y a los sentimientos provoca reacciones viscerales y angustiosas entre un público impotente y, como consecuencia, causan o bien indiferencia ante el dolor ajeno o bien un impulso irracional de ayudar con lo que sea y de modo urgente, lo que, pese a intenciones sinceras, es lo menos adecuado.

Los medios y la red asistencial

Se habla del “efecto CNN”, es decir, el poder casi indiscutido de la imagen televisada en cuanto a formar la opinión pública mundial. Las cadenas de televisión mueven al público a participar en acciones de asistencia, a tomar partido en pro o en contra, a presionar a gobiernos y políticos en determinada dirección. Se discute si ésto es realmente así y si los medios tienen autonomía o al revés, si son instrumentos digitados por el poder; lo que no puede discutirse es la fundamental importancia que han adquirido para la formación de determinada visión del mundo, dominante y sesgada. El acento puesto en la excepcionalidad y la impotencia prepara el terreno para dos reacciones, una reacción solidaria que pone en marcha campañas de ayuda donde “lo que sea” aparenta ser necesario y bienvenido; otra reacción resignada que insinúa que todo lo hecho para prevenir desastres ha sido inútil.

En el campo de la asistencia existe una red mundial de organizaciones de todo tipo. Para la acción de esta red, el papel de los medios ha aumentado: la red depende de un estímulo desencadenante —información— para ponerse en marcha, y los medios son una de las puertas de ingreso de la información.

Empero, las fuentes del estímulo son en realidad imprevisibles, así como las conexiones y caminos que la información recorrerá en la red: la cadena de información es prácticamente caótica. El mensaje original implica ya un punto de vista particular, pero en cada nodo que éste atraviase puede ser modificado o complementado mediante selección o agregación de datos.

El extendido uso del correo electrónico permite una velocidad de contactos casi instantánea, por lo que podría pensarse que el conocimiento sobre un desastre llegaría rápidamente a todos los rincones. No olvidemos sin embargo que solamente el 3 por ciento de la población del planeta tiene hoy acceso a Internet. Los usuarios necesitan, para recibir información, buscar lo que un emisor les propone, por lo cual en este aspecto la situación es similar a la de los medios tradicionales. Obviamente, las comunicaciones entre las ONG se han agilizado geométricamente, pero eso no es óbice para que los parámetros tradicionales de la información se mantengan.

Otras fuentes son las organizaciones mayores, pues suelen tener a su vez fuentes propias: servicios diplomáticos o canales oficiales en el caso de la ONU, filiales nacionales en el caso de grandes ONG. Estas organizaciones sirven de punto de referencia para otras. Por supuesto, también las grandes instituciones pueden recibir información primaria de todas las fuentes nombradas.

En un análisis del funcionamiento de la red de asistencia, Kent sostiene que entre mayo de 1985 y abril de 1986 hubo al menos ochenta desastres asistidos internamente. El proceso para establecer las prioridades de asistencia partió de la información recibida, pero las vías de ingreso de la misma variaron muchísimo y fueron raramente predecibles o imparciales (Kent 1987).

Manejándose con los datos generalmente escuetos y difusos que comienzan a circular por la red, cada organización particular deberá decidir si el desastre cabe o no en su área de actividad o interés. Puesto que los desastres no cuentan con abogados que estén permanentemente alertas y en acción, la asistencia suele depender de alianzas ocasionales entre instituciones, con toda la imprevisibilidad y endeblez que tal manera de actuar implica. “En el proceso político, los desastres son todavía en muchos aspectos huérfanos, adoptados con demasiada frecuencia por quienes, dado su papel y la perspectiva de sus normas, no tienen una responsabilidad manifiesta de enfrentarlos” (Kent 1987).

Si la historia cuenta con un buen anzuelo, si pasó los filtros redaccionales, si llegó al aire en competencia con otras noticias, enormes sectores del público sentirán un impulso de colaborar y se movilizarán para ello; las ONG o las campañas oficiales comenzarán de inmediato a canalizarlo. Este potencial movilizador dependerá sin embargo de cómo ocurrió el caótico e impredecible ingreso de la información a la red, y cómo circuló por ella. La posibilidad de recibir ayuda se transforma en una eventualidad aleatoria, con todo lo que esto implica.

No hablamos en términos teóricos: así sucedió en Etiopía en 1984. Un equipo inglés de televisión —que en realidad estaba cumpliendo otra misión informativa— halló por casualidad un buen anzuelo en el campo de refugiados de Korem: niñitos desnutridos, cubiertos de moscas, agonizaban frente al objetivo de sus cámaras. Filmaron las imágenes, éstas fueron transmitidas al resto del mundo y la gran hambruna en Etiopía entró de esa manera en la red de asistencia: una de las mayores operaciones asistenciales de la historia se puso en marcha. Sin embargo, centenares de desastres ocurren cada año sin que atraigan la atención, lo que significa que el acceso a la asistencia puede ser cosa de “tener suerte”.

Esta constatación deja en manos del periodista un pesado fardo, que en realidad no es parte de su responsabilidad. Los reporteros no tienen como misión liderar acciones. En el peculiar mundo de los medios confluyen grupos de presión, grandes consorcios, publicidad, agencias de noticias, el debate público, la voz de gobiernos, organismos y asociaciones de todo tipo, en competencia por hacer oír sus opiniones. En este universo, para que la red de asistencia reaccione, todo depende del impacto de la historia y la posibilidad de anzuelos. Aún más anzuelos serán lo que determine si el desastre continuará en las pantallas o desaparecerá de la conciencia general (Kent 1987).

De ese modo, la habilidad de los periodistas y la redacción respectiva para mantener el interés del público, condicionan la asistencia. Mediante anzuelos apropiados, los periodistas elegirán algunos rasgos del desastre para elaborar sus despachos, lo que plantea dilemas éticos. Un hecho resaltado de modo espe-

cial influirá directamente en el tipo de asistencia, mal que le pese a quien lo transformó en noticia. Si se habla de miles de personas sin hogar, carpas y frazadas adquirirán prioridad en las campañas de ayuda, aun si el desastre hubiera acaecido en una zona cálida donde otras necesidades pueden ser más acuciantes. Si se habla de escasez de alimentos, éstos llegarán aún si el mercado local hubiera podido suplirlos.

Kent nombra a la corrupción como un anzuelo eterno en este contexto. La sospecha de corrupción suele resultar en donaciones de dinero con destinos “marcados” y limita la libertad de acción de autoridades locales o nacionales en el país receptor, una dificultad adicional para planificar la reconstrucción. Gran parte de la ayuda puede depender, por estas razones, de opiniones, simpatías o antipatías impredecibles.

Es importante resaltar que la visión de los desastres en los medios no es la de las organizaciones, ni la de quienes administran la situación o las operaciones de asistencia. Tanto unos como otros deben enfrentarse al hecho de que habrá circunstancias informativas fuera de su control, y prepararse para contrarrestar posibles confusiones e inconvenientes.

Un factor más para el establecimiento de prioridades de asistencia es la influencia de los funcionarios regionales, nacionales o estatales. Los funcionarios suelen considerarse fuentes de información confiables, seguras, de fácil acceso y cómodamente identificables; buscan activamente la colaboración de los medios y exponen sus puntos de vista. Esto parece lógico y esperable, pero puede distorsionar tanto la real naturaleza del evento como la de las acciones de emergencia en curso. De acuerdo a la relación que los funcionarios establezcan con los medios, puede suceder que el papel de algunos actores sea resaltado o disminuido, que se reste importancia a la magnitud de los daños para evitar cifras alarmantes o que éstos, al contrario, se exageren para provocar mayor voluntad asistencial. Un público extranjero tendrá escasas posibilidades de comprobar la veracidad de las opiniones, pero aún si la información es dirigida a ese público extranjero suele ser más tarde reproducida por la prensa local y cobra también importancia en la zona afectada (Scanlon y otros, 1985).

Los medios en el desastre

La acción de los medios es contradictoria. Los problemas que atribuimos a su papel han sido varios, y pueden anotarse algunos más. Localmente, la difusión de noticias puede afectar de modo negativo los trabajos de rescate, asistencia y recuperación. Un caso comprobado es la formación de multitudes de curiosos atraídos por imágenes espectaculares que bloquean calles o caminos, estorban el tráfico de ambulancias o bomberos y generan aún mayor confusión entre las víctimas. Otra influencia negativa surge del abuso o la irresponsabilidad en la crítica de las acciones en desarrollo. Es muy probable que las acciones nunca logren conformar “a todo el mundo”, y es fácil caer en apreciaciones sensacionalistas e injustas. Muchas

veces, además, los mitos tan arraigados sobre el desastre son fácilmente reforzados en los reportajes, lo que no contribuye a cambiar la manera de enfrentarlos (Scanlon y otros 1985).

El papel de los medios antes, durante y después del desastre tal vez no haya sido aún lo suficientemente comprendido. Los medios son el vehículo ideal para liderar campañas de todo tipo, para llevar adelante procesos educativos generales, para transmitir advertencias, para organizar información parcial y dispersa. Piénsese en el potencial de los medios para advertir y denunciar riesgos latentes en la normalidad, sus posibilidades ante eventuales alertas, sus posibilidades de sustituir las cadenas de comunicación —telefónicas, telegráficas, etcétera— interrumpidas por el desastre (Kartez y Kelley 1988). Otra posibilidad, en general desaprovechada, es la de convertir a diarios, radios y televisoras en centrales de información tanto para individuos como organizaciones, o en eslabones entre el público y las autoridades a cargo de la emergencia. No olvidemos que los medios pertenecen al “mundo normal”, tienen su audiencia y gozan de confianza: pueden contribuir efectivamente a superar la angustia del público en una situación que parece incontrolable y difícil de aceptar.

Frecuentemente surge de sus representantes la crítica de que no se haya previsto ningún mecanismo para facilitar su trabajo. Éste, de un modo u otro, igual se cumple, pero los funcionarios responsables deberían tenerlo más en cuenta e incluirlo ya en planes preventivos. En el desastre, la demanda informativa será sostenida y todos los datos requerirán de permanente actualización. Periodistas y ciudadanos buscarán agresivamente información en autoridades, emisoras y periódicos, creando una sobrecarga en el trabajo ya de por sí extraordinario que la emergencia conlleva.

No contamos, pese a todo, con otros medios de información que los que existen. Hay que entrenar el ojo y buscar lo esencial en medio del bosque de convenciones y el fárrago de cifras y datos inconexos, para obtener una idea de lo acontecido.

En los hechos, los medios comprenden que son decisivos para lograr una respuesta satisfactoria ante un desastre. Creemos sin embargo que no hay una verdadera toma de conciencia acerca de su gran responsabilidad. Este papel fundamental, consciente o no, no es ignorado por las autoridades pero, en términos generales, éstas tampoco aprovechan la posibilidad ofrecida. Especialmente la radio, en el contexto de los países pobres, puede adquirir importancia decisiva.

La radio es un medio de comunicación barato —probablemente el más barato— y muy extendido y no supone la alfabetización de sus oyentes. Aún con los servicios de electricidad interrumpidos puede continuar transmitiendo con un generador y escucharse en receptores a pilas. Más allá de eventuales planes de emergencia o directivas de las autoridades —como lectura de comunicados o cadenas informativas—, las emisoras de radio deberían considerar la posibilidad de desempeñar, con plena conciencia y por sí mismas, un papel más importante y organizado en los desastres y, en consecuencia, estar preparadas para ello.

Resumen

Para enfrentar un desastre, la comprensión de lo sucedido, la apreciación de los daños y el manejo de la rehabilitación dependerán de la posibilidad de recoger datos, de su veracidad y de su difusión. Es necesario contar con mecanismos apropiados para desarrollar las tareas informativas, así como tener claro el papel de los medios de comunicación.

Quienes gestionan las situaciones de emergencia deben tomar en cuenta que toda información contradictoria y de fuentes poco definidas resulta en desconfianza y mayor confusión. Si los funcionarios no satisfacen la demanda de los medios, los periodistas hallarán otras fuentes. Una buena planificación ante emergencias debería incluir alguna instancia central donde se recogiera todo el flujo informativo y desde la cual se informe.

El tratamiento de un desastre en los medios tiende a ser escueto y parcial. Pasada la fase más espectacular, el interés decae. En procesos de recuperación, donde falta una cadena dramática de incidentes y por tanto de anzuelos para atrapar al público, existe el riesgo de que éstos se inventen.

La incertidumbre y complejidad de toda situación de desastre es irritante para los periodistas. Fuentes secundarias pueden adquirir relieve e importancia si presenten los hechos categórica y didácticamente.

La televisión es hoy el medio privilegiado. Sus filmaciones tienen gran capacidad de impacto y esto implica ventajas y desventajas: la información pone en marcha el proceso de asistencia, pero puede causar tanto complicaciones psicológicas como reforzar los mitos sobre desastres.

En el campo asistencial existe una red de organizaciones de todo tipo. Instituciones de gobierno se entrelazan con otras, internacionales o no gubernamentales. La acción de la red depende de un estímulo de información. La importancia de los medios ha aumentado.

Enormes sectores de público sentirán el impulso de colaborar. La movilización dependerá sin embargo de cómo ocurrió el caótico e impredecible ingreso de la información a la red, y cómo circuló por ella. Ambos factores hacen que la posibilidad de recibir ayuda se transforme en una eventualidad aleatoria: centenares de desastres ocurren cada año sin que atraigan la atención. La asistencia puede ser cosa de tener suerte.

El papel de los medios antes, durante y después del desastre tal vez no haya sido aún lo suficientemente comprendido. Los medios son el vehículo ideal para liderar campañas, llevar adelante procesos educativos o transmitir advertencias.

Especialmente la radio, en el contexto de los países pobres, puede adquirir enorme importancia en una situación de desastre. Más allá de su integración a eventuales planes de emergencia, las emisoras de radio deberían desempeñar con plena conciencia una función organizativa y, en consecuencia, estar preparadas para ello.

Algunas conclusiones:

- Todo desastre genera enorme necesidad de información. La acción de los medios no está libre de problemas. Las autoridades deben estar preparadas, ya en la normalidad, para regular sus relaciones con los medios y aprovecharlos. Sería mucho peor si los medios no estuvieran presentes.

- En los desastres, la comunicación y la información están en la base de todas las circunstancias de la acción social. Si no están previstos los canales para que la información fluya, la recuperación se demora y la elaboración psicológica de la situación se dificulta.

- Cada medio tiene sus posibilidades y limitaciones. El rasgo común es que exigirán datos concretos y claros, confiables y significativos. Una central de información, donde ésta sea recogida, procesada y difundida debería estar prevista en los planes de emergencia. Es importante que este organismo exista ya en la normalidad, sea identificable por todos y esté en acción permanente, para cimentar así su credibilidad.

- La puesta en marcha de operaciones asistenciales es aleatoria y depende en gran medida de los medios. También en ese aspecto la información entregada debe ser objetiva y veraz. Si las autoridades no la suministran, los medios buscarán otras fuentes y esto repercutirá en la calidad de la ayuda.

- El papel de los medios en los desastres debería ser mucho mejor evaluado y analizado. Los medios pueden ser la columna vertebral de los esfuerzos de recuperación, pero ésto implica que tanto por sí mismos como por parte de las autoridades exista una clara convicción de su importancia.

Tareas posibles:

- A corto plazo, establecer ya en la normalidad una instancia centralizadora para recoger, procesar y difundir información en caso de desastre, pública y bien conocida.

- A mediano plazo, crear conciencia entre los periodistas, las organizaciones y las autoridades sobre su mutua dependencia; mejorar las posibilidades de funcionamiento y coordinación de la red de asistencia, y la calidad de la misma.

- A largo plazo, crear entre los profesionales de la comunicación una cultura de desastres, evitando así caer en errores o facilismos; favorecer las relaciones entre organizaciones, medios y autoridades para que la información sea cada vez más apegada a la realidad, más objetiva y más consciente sobre los contextos del desastre.

