

2 Estado y Sociedad Civil en los Procesos Posdesastre en América Latina

2.1 Los Desastres como Fenómenos Sociales

“Los desastres, equivocadamente denominados ‘naturales’, parecen convertirse en circunstancias cotidianas de la existencia de millones de pobladores de América Latina y otras latitudes del orbe. Caracterizados comúnmente por la cantidad de pérdidas humanas y económicas sufridas a corto plazo, los desastres son más bien fenómenos de carácter y definición eminentemente social, no solo en términos del impacto que los caracteriza, sino también en términos de sus orígenes, así como de las reacciones y respuestas que suscitan en la sociedad política y civil” Lavell Thomas Alan. *Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: Un Encuentro Inconcluso*. (Maskrey Andrew 1993; 135).

Una consecuencia inadvertida de la primera modernidad presenta el mundo contemporáneo como una sociedad del riesgo global (Beck Ulrich 2002, 2). Beck resume en los primeros párrafos de su manifiesto cosmopolita los cinco procesos interrelacionados producidos por los efectos de una modernización basada en la industrialización y en una equivocada idea de progreso: La globalización, la individualización, la revolución de los géneros, el subempleo y los riesgos globales. Asumir los riesgos globales exige a la sociedad nuevos esquemas de prevención y monitoreo para tratar de solucionar los resultados no deseables de una modernización radicalizada.

La primera modernidad se basó en la identificación territorial del Estado con la nación. Paradójicamente sus resultados inesperados no se concentraron en las fronteras nacionales ya que todas las sociedades, aún las no occidentales, comparten con occidente los retos que impone la sociedad del riesgo global. El modelo tecnocrático en gestión del riesgo (Blaiki Pierre et al. 1996, *passim*. Maskrey Andrew 1993, 157-159. Sanahoja Haris Eduardo 1999, *passim*) obedece a la cosmovisión impuesta por este proceso de modernización radicalizada.

Para Alan Lavell, uno de los principales representantes de la Red de Prevención de Desastres en América Latina, el modelo tecnocrático ha privilegiado los enfoques de tipo fiscalista derivados del aporte de las ciencias naturales y básicas como de las áreas de la ingeniería y la arquitectura. Los desastres son vistos como eventos temporales ubicados territorialmente, cuya principal causa se explica por la ocurrencia de grandes fenómenos naturales. Si las causas son sólo de orden natural la ocurrencia de los desastres se convierte en “anormal” e “impredecible”, acaecidos sobre poblaciones “inconscientes” y “no preparadas”. Solo los expertos y científicos deben aportar los posibles métodos y tecnologías de predicción y mitigación.

En otras palabras para el modelo tecnocrático las ciencias sociales cumplirían un papel instrumental frente a los dictámenes sentenciados por los verdaderos conocedores del mundo natural pues es en

este, y no en la sociedad, donde se deben buscar las causas de los desastres así sus funestas consecuencias excluyan, aún con miles de muertes, a la misma sociedad.

A pesar del respaldo tradicional con el que ha contado el modelo tecnocrático diferentes hipótesis han sido planteadas durante la evolución histórica de los estudios sociales frente al tema del riesgo.

Un estudio pionero escrito en 1920 por Samuel Henry Prince concibió todo evento catastrófico como causa de un rápido cambio social (Saavedra María del Rosario 1996, 30) En su estudio pionero acerca de las “calamidades” Pitrim Sorokin (1946) estableció generalizaciones sociales desde sus análisis inductivos, con este método evitó identificar a los desastres como eventos sociales únicos (Dynes 1987, 16) Sólo a mediados del siglo pasado se podría indicar los primeros intentos de estudios integrales sobre el tema:

“Tan sólo hasta la segunda guerra mundial surge la primera gran generación de estudios sistemáticos sobre desastres. Por esos años se empiezan a crear instituciones específicamente dedicadas a esos temas y diferentes tipos de investigadores sociales – geógrafos, psicólogos, antropólogos y sociólogos- incursionan en este campo. Se llevan a cabo exámenes empíricos sobre la naturaleza del comportamiento humano y la interacción social en periodos de emergencia provocados por los desastres. Varios de estos estudios muestran que la respuesta humana a los desastres se caracteriza a menudo por altos niveles de actividad, racionalidad, y altruismo y no por un comportamiento antisocial, aberrante y criminal, como se afirmaba hasta entonces”(Saavedra María del Rosario Op. Cit, 30-31).

Visiones de corto y largo alcance han diferenciado los estudios realizados por diferentes científicos sociales en la década de los cincuenta. Psicólogos, antropólogos y sociólogos han privilegiado estudios cualitativos sobre los comportamientos humanos apenas sucede un desastre, caso contrario a las investigaciones realizadas por geógrafos frente a la percepción y adaptación ante posibles situaciones de riesgo.

Durante la década de los sesenta y setenta los estudios realizados por el Disaster Research Center de Newark , Universidad de Delaware (Canadá) abordaron la respuesta institucional y comunitaria a los desastres mediante el enfoque estructural funcionalista (Dynes, Quarentelly, Kreps,1972, passim). De igual modo White (1978, Passim) desde la ecología humana como Burton, Kates y Whitow (1980, passim) desarrollaron posiciones liberales partiendo del modelo del determinismo ambiental³. Tales estudios encontraron como respuesta crítica las diferentes investigaciones elaboradas en la misma década desde la perspectiva de la economía política⁴.

³ Los desastres se presentan por una inadecuada adaptación de los procesos económicos y sociales a las condiciones ambientales. Una óptima modernización industrial y un sano crecimiento económico permitiría la reducción de calamidades

⁴ Meillasoux (1973), Baird et al (1976), Wisner, O’keeffe y Westgate (1977), Susman, O’keeffe y Wisner (1983). Estos autores son citados por Blaiki et al (1996), passim.

Otros estudios surgidos en la década del ochenta remitieron el estudio de los desastres a la comprensión de los factores internos de las sociedades. En este tipo de investigaciones se intentó rescatar los elementos endógenos de un territorio deseando resaltar las características de las comunidades antes y después de ocurrido un desastre. Lo anterior permitió dar cabida a los factores sociales, políticos y económicos que han incidido en el contexto de análisis. Hewit (1983, *passim*) con su publicación *Interpretations of Calamity* desarrolló una crítica social al modelo fiscalista o tecnocrático en la que centró como elemento principal para la producción de un desastre el tema de la vulnerabilidad. El documento de Hewit también intenta globalizar, por vez primera, una teoría social sobre los desastres naturales.

La recurrencia de desastres en determinadas zonas geográficas ha dejado al descubierto factores no atendidos por estudios anteriores. Altos niveles de degradación ambiental y de pobreza muestran como la fragilidad y el riesgo aumentan mientras más vulnerable sea una sociedad. Donde más débil se manifieste el equilibrio entre la sociedad y los ecosistemas, donde exista una mayor pauperización económica, en sociedades en las que la inestabilidad política se convierte en regla general es mucho más probable que se presenten los desastres.

Frente al tema de la gestión del riesgo nos permitimos indicar que la preeminencia de la vulnerabilidad define el acceso del pensamiento latinoamericano en la segunda modernidad o modernidad reflexiva. Esta segunda modernidad evidencia la crisis social y natural nombrada como la sociedad del riesgo global a causa de la modernización radicalizada: “El trabajo de investigación sobre la modernidad reflexiva no trata únicamente de la *decadencia* del Modelo Occidental. La cuestión clave es cómo ese modelo se relaciona con diferentes modernidades de otras partes del mundo” (Beck Ulrich Op. Cit. 2002, 3).

A pesar de ser América Latina uno de los continentes más afectados históricamente por desastres el tema sólo ha incursionado recientemente en las áreas sociales. Masckrey (Op. Cit 1993; XII) anota como los terremotos de Huaraz, Perú (1970), Managua, Nicaragua (1972) y Guatemala (1976) motivaron investigaciones sobre las eventuales respuestas sociales e institucionales. No obstante, las investigaciones eran foráneas, sus resultados publicados en inglés y nunca fueron ampliamente difundidas en los países directamente afectados.

Frente a la década siguiente: “Es recién en la década de 1980, con la ocurrencia de nuevos desastres de gran magnitud (las inundaciones y sequías asociadas al Fenómeno del Niño que afectaron a muchos países de América del Sur en 1982 y 1983, el terremoto de Popayán, Colombia, en 1983, el desastre de Armero, Colombia, 1985, y el terremoto de México en el mismo año, para citar sólo algunos), que muchas instituciones de investigación y centros de promoción del desarrollo se vieron obligados a interpretar e investigar la nueva realidad en la que se encontraron envueltos. Se inició una serie de investigaciones parciales en Argentina, Brasil, Perú, Colombia, México, América Central y otros

países, que resultaron a su vez en las primeras publicaciones sobre el tema en la región, entre las cuales se debe resaltar la colección de estudios de caso publicada por Clacso en 1985 (Caputo, Hardoy, Herzer 1985)” (Maskrey Andrew, Idem).

Varios factores han restringido el impacto de tales investigaciones entre ellos: la institucionalización del modelo tecnocrático también en América Latina, (con sus centros de investigación especializados y facilidades de financiamiento), el aislamiento de los mismos investigadores sociales como la falta de apoyo institucional y económico. Sólo hasta agosto de 1992 representantes de diez instituciones interesadas en el análisis social de los desastres conformaron la Red de Prevención de Desastres de América Latina (La Red).

Desde su inicio la Red ha deseado diferenciarse de la manera tradicional como se abordan los desastres en contextos del mundo desarrollado para los cuales, como lo explican Wilches (Maskrey Andrew, Op. Cit, 12) y Cardona (Maskrey Andrew Op. Cit, 75) el problema es, fundamentalmente, logístico frente a la eficiente respuesta a la emergencia y la ubicación de los implementos de socorro en los lugares adecuados. Gracias a su avance industrial y tecnológico están signados por el modelo tecnocrático⁵.

Con las siguientes palabras la Red sintetiza las peculiaridades frente a la manera de abordar la gestión del riesgo desde América Latina: “Pues, puede ser que cada país en el norte tenga sus propias ideas sobre el tema, así mejor me quedo con lo que tipifica la noción para nosotros en la Red, y esto lo podemos hacer identificando lo que tipifica la gestión del riesgo o los parámetros que debemos seguir en calificarla. Primero, es un proceso, no un conjunto de productos y proyectos y un componente de la gestión del desarrollo y del ambiente, de la sustentabilidad como meta. Segundo, comprende desde lo que se ha tipificado como prevención y mitigación pasando por preparativos, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. O sea no es un sustituto para prevención y mitigación sino un proceso que trabaja en torno a la noción de riesgo en constante evolución y cambio. Tercero, acepta que el riesgo es un constructo social y que lo que domina este proceso es más el lado de la vulnerabilidad que lo natural y esto implica la aceptación de que muchas amenazas existentes son lo que podemos llamar siconaturales y tecnológicas o antrópicas” .(t.e.14)⁶.

La extensa bibliografía de la Red de Prevención de Desastres en América Latina define desde los conceptos de *riesgo*, *amenaza*, *vulnerabilidad* y *desastre* la piedra angular sobre la que se construye su concepción de gestión del riesgo (Blaiki Pierre et al. 1996 passim; Campos Armando 1998 passim;

⁵ El día 26 de Diciembre de 2004 se presentó en Sur Asia un tsunami que arrojó una cifra superior a trescientos mil muertos. El seguimiento al proceso de reconstrucción podría dar cuenta de los cambios operados en esta tradicional calificación del auxilio brindado por el “primer mundo”. La magnitud de la tragedia, el exceso de información y la situación actual del proceso de reconstrucción trascienden los límites de la presente investigación.

⁶ La cita t.e.14 fue realizada a Alan Lavell actual director de la Red de Prevención y Atención de Desastres en América Latina. Dicha información fue enviada en formato electrónico desde San José de Costa Rica en septiembre de 2004.

Fernández Maria Augusta 1996 passim; Maskrey Andrew 1993 passim; Velásquez Andrés y Rosales Cristina 1999 passim; Wilches Chaux Gustavo 1998, passim).

Una situación de *riesgo* existe cuando un fenómeno de orden natural o antrópico produce un cambio en el ambiente donde habita una comunidad que puede ser impactada. La *amenaza* tiene que ver con la probabilidad real de que ocurra un *riesgo* en una comunidad con dichas características. La *vulnerabilidad* explica los diversos factores socioculturales, políticos y económicos que impiden a una comunidad contrarrestar los efectos nocivos de una situación de riesgo. Un *desastre* se presenta, entonces, cuando convergen en un mismo momento y lugar: una situación de riesgo y unas condiciones de vulnerabilidad.

La vulnerabilidad, como categoría eminentemente social⁷, se convierte en el factor detonante para que existan los desastres. Ello explicaría porqué los desastres afectan mucho más a los países en vías de desarrollo lo que ha llevado a pensar, incluso, en el trágico binomio desastre – pobreza: “No cabe duda de que las fuerzas naturales desempeñan un papel importante en la iniciación de multitud de desastres, pero ya no deben seguir considerándose como causa principal de los mismos. Tres parecen ser las causas fundamentales que dominan los procesos de desastre en el mundo en desarrollo, que es, precisamente, donde su incidencia es mayor: La vulnerabilidad humana, resultante de la pobreza y la desigualdad. La degradación ambiental resultante del abuso de las tierras; y el rápido crecimiento demográfico, especialmente entre los pobres” (Wijkman y Timberlake, 1985, 31).

El modelo tecnocrático tiende a privilegiar la predicción y control sobre las posibles amenazas por sobre la gestión del riesgo a la cual le interesa, consecuente con el postulado de Lavell, prevenir y mitigar la vulnerabilidad. Es por esta razón que la gestión del riesgo debe ser considerada como un proceso político. Para uno de los fundadores del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en Colombia (SNPAD) la gestión del riesgo: “ Es una serie de políticas públicas que van desde la identificación del riesgo, número uno; la reducción del riesgo, número dos; el manejo de desastres número tres; incorpora además todo lo que es ex post, es decir, la respuesta, la rehabilitación y la reconstrucción (...) Y la transferencia del riesgo, que es la cuarta política pública (prácticamente desconocida) como estrategia institucional o de protección financiera con respecto al riesgo”(t.e.5)⁸.

En una lectura realizada por la Red frente al caso del terremoto del Eje Cafetero Colombiano Andrés Velásquez anotó algunas características de la vulnerabilidad que se presentaba en enero de 1999: “El desastre ocurrió por la combinación de las vibraciones sísmicas con una serie de factores de origen socioeconómico: expansión urbana sobre territorios de deficientes capacidades geotécnicas, cambios en los patrones de construcción tradicional, prácticas constructivas inadecuadas, falta de reforzamiento

⁷ Ver el concepto de vulnerabilidad global aportado por Wilches (Maskrey Andrew Op. Cit, 9-50).

⁸ Esta entrevista se realizó en junio de 2004 a Omar Darío Cardona, segundo director nacional del Sistema de Prevención y Atención de Desastres en Colombia . En la actualidad es el director del Instituto Sismológico de Colombia.

de edificaciones vitales que ‘ya habían sido avisadas’ por sismos anteriores, deficiencia en la calidad de los materiales de edificaciones recientes, existencia de amplios sectores urbanizados mediante sistemas de autoconstrucción sin incorporar componentes de sismoresistencia todo ello en un país severamente afectado por una generalizada crisis económica y social”(Velásquez Andrés y Rosales Cristina 1999, 21).

Frente al evento sísmico del eje cafetero colombiano, como frente a la ocurrencia de otras situaciones de desastre de mayor o menor envergadura, corresponde explicar la fase de reconstrucción como procesos de planeación y ejecución de estrategias políticas, culturales y económicas que desean mitigar la vulnerabilidad de la sociedad en busca de la materialización de nuevos modelos de desarrollo. El programa FOREC se comprometió desde un principio con un proyecto de desarrollo regional no ajeno a la anterior definición.

En síntesis, los efectos nocivos de una primera modernidad, o modernización radicalizada, han producido en el mundo contemporáneo una sociedad del riesgo global, la cual ha encontrado en el modelo tecnocrático la respuesta lógica para tratar de mitigar sus resultados indeseables. Una segunda modernidad, o modernidad reflexiva, presenta desde América Latina una alternativa opuesta al modelo tecnocrático ya que centra en la vulnerabilidad y no en los fenómenos naturales el detonante principal de las situaciones de desastre. Como lo visualizó La Red en 1993: “Los Desastres No Son Naturales”.

Las recomendaciones escritas por Britton (1988, 363) y Quarentelly (1987, 22) invitan a aplicar formulaciones, modelos y teorías sociológicas para evitar realizar estudios que descansan en el sentido común frente al tema de los desastres y, en general, la gestión del riesgo. Enfoques sociológicos, como *la teoría de los campos* de Pierre Bourdieu, permiten analizar *la legitimidad social* de los procesos de reconstrucción, a partir de una doble lectura: tanto de *los aspectos estructurales* que configuran los factores de vulnerabilidad como de la intervención e interacción de los diferentes *agentes sociales*.

Una visión crítica sobre las maneras como se han venido atendiendo los fenómenos posdesastre a partir de los modelos de desarrollo como su incorporación por parte de los *agentes sociales institucionales y de la sociedad civil* es la lectura que se desarrollará en lo restante del capítulo.

2.2 Lógica Institucional en los Procesos de Reconstrucción

2.2.1 Desarrollo y Vulnerabilidad en América Latina

Analizar los desastres desde el punto de vista social nos exige entender las incidencias de los procesos de desarrollo en cada territorio. Aún falta por evaluar la construcción social de las condiciones de vulnerabilidad de los dos modelos de desarrollo presentados en América Latina desde mediados de los años cincuenta: El desarrollo hacia adentro o (desarrollismo) y el modelo aperturista (o neoliberal). Ambos enfoques se podrían ubicar dentro de la primera modernidad o en lo que con García Canclini,

Lechner y Martín Barbero podríamos denunciar como una modernización sin modernidad (Canclini, 1989, 22).

La Red ha venido analizando la incidencia de dichos modelos de desarrollo en la construcción social del riesgo tanto desde el ámbito teórico como desde experiencias empíricas. Blaiki et al (2001, 2-6) plantearon el modelo de presiones dinámicas⁹ para definir el tratamiento estructural que se debe prestar a las condiciones de vulnerabilidad cuyo origen es eminentemente de orden social: “Las causas de fondo que dan origen a la vulnerabilidad (y que reproducen la vulnerabilidad con el tiempo) son procesos económicos, demográficos y políticos. Estos afectan la asignación de distribución de recursos entre diferentes grupos y personas”. (Lavell Alan 2001, 29).

El crecimiento económico y el progreso tecnocientífico, desde la invención del tercer mundo (Escobar, 1996, *passim*) condicionan las estrategias de desarrollo en el ámbito global. El patrón de relaciones financieras entre “norte” y “sur” ha obligado a los países del “sur” a mantener una elevada cuota de exportaciones lo que ha incrementado, por sus impactos ambientales, la aparición de amenazas naturales. Estas presiones estructurales traen consigo, además, el consabido deterioro de la calidad de vida.

El análisis integral de los desastres nos debe permitir entender la existencia global de las condiciones de vulnerabilidad como inherente y no sólo como un producto del desarrollo. Desde dicha perspectiva tendría que evitarse asumir la gestión del riesgo como un “efecto colateral y secundario que puede ser intervenido con políticas, instrumentos y acciones compensatorias” (Lavell Alan 2000, 42). Si la problemática frente a los desastres se define como un problema no resuelto del desarrollo debe buscarse en sus raíces y filosofía los objetivos y prácticas que intensifican o previenen la ocurrencia de los mismos.

Podríamos ejemplificar el párrafo anterior a partir del enfoque del desarrollo hacia adentro o, como lo define Cavarozzi (Garretón Manuel 1999, 120) la etapa desarrollista. Sin desear profundizar en el tema, pues ello desborda los objetivos del presente capítulo¹⁰, el desarrollo hacia dentro, basado en la teoría de la dependencia y agenciado por la Cepal, buscaba una manera alternativa de inserción en el escenario de la economía internacional sobre la base de un proyecto de modernización económica, profundización del capitalismo industrial, como del surgimiento de un nuevo nacionalismo político y cultural.

El desarrollo hacia dentro intensificó, entre otros aspectos, el impulso hacia el sector agrícola, cuyas consecuencias generaron crecientes vulnerabilidades frente a posibles eventos físicos de magnitud.

⁹ Se explica como el avance progresivo de las condiciones de vulnerabilidad social a partir de la materialización de causas políticas de fondo en condiciones de inseguridad. Lo anterior hace factible la ocurrencia de un desastre ante una amenaza de carácter natural.

¹⁰ Una interesante crítica frente al modelo desarrollista, entre tantas otras, se encuentra en el primer capítulo del “Desarrollo a Escala Humana” (1984) del premio Nóbel alternativo de economía Manfred Max Neef.

Todo lo anterior paralelamente acompañado de rápidos procesos de urbanización, tugurización y deforestación que en varios países conllevaron a la institucionalización de los sistemas nacionales en manejo de desastres¹¹.

El modelo aperturista parte de una contradicción en los términos. Se aboga por procesos sostenibles de desarrollo validados en grandes reuniones internacionales apoyados, además, en conceptos como la prevención y mitigación; pero una progresiva reducción de la capacidad de control público por parte del Estado, al igual que una apología permanente hacia la competitividad económica, legitiman la construcción misma de las presentes y cada vez más críticas condiciones de vulnerabilidad global.

Un cuidadoso análisis de los procesos de desarrollo mostraría que la gestión integral del riesgo está íntimamente atada a sus políticas internacionales, nacionales, regionales y locales. El desarrollo condiciona, de esta manera, la respuesta inmediata, la atención en los primeros días de emergencia, la fase de rehabilitación como, principalmente, los procesos de reconstrucción. Pues como comentaba Fernando Ramírez, director del Comité de Prevención y Atención de Desastres de la ciudad de Bogotá, Colombia, en el segundo seminario nacional sobre los cinco años del terremoto del eje cafetero (febrero 2004) “Más que dejar las cosas como estaban, lo que debe hacer un proceso de reconstrucción es crear las condiciones adecuadas para perfilar la vocación de desarrollo de un determinado territorio”.

Los procesos de desarrollo conjugan razones históricas como pretensiones políticas, económicas y culturales desde donde se debe explorar los *habitus* propios de la participación de los diferentes *agentes sociales* durante los procesos posdesastre. En buena medida, concluimos con Masckrey, (Lavell Alan 2000, 75) que la disputa entre un imaginario formal preconcebido en los diagnósticos tecnocráticos de las instituciones internacionales y nacionales, frente al imaginario popular surgido de las necesidades reales es una de las principales razones que justifica o denuncia, en últimas, la imposición de un modelo foráneo llevado a cabo en un proceso de reconstrucción social.

2.2.2 Estados Nacionales y Prevención de Desastres en América Latina

La preocupación de los Estados latinoamericanos frente al tema de la gestión del riesgo se ha concretado en las últimas décadas con la conformación de diferentes sistemas nacionales¹². Sin embargo, a excepción de Colombia y la iniciativa de la creación de la Cepredenac¹³, la experiencia latinoamericana se ha enfocado en la fase de emergencia y en los procesos de reconstrucción por parte

¹¹ Tal fue el caso de países como Perú, Guatemala, Salvador, Honduras y Costa Rica (Lavell Alan 1996, Passim)

¹² México, Perú, Costa Rica, Colombia y los países pertenecientes a Cepredenac, entre otros. (Lavell Alan 1996, Passim).

¹³ El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Cepredenac) orienta desde 1999 el Plan Regional de Reducción de Desastres a partir de una visión preventiva que busca mitigar la *vulnerabilidad social*. Para un análisis desde Cepredenac frente a la gestión de cuatro sistemas nacionales (Costa Rica, Guatemala, el Salvador y Nicaragua) recomendamos la lectura del documento (Duran Rolando, 2003, passim).

de las instituciones, la sociedad civil, y los organismos internacionales. En otras palabras, el común denominador de los países latinoamericanos ha dejado de lado la prevención como la principal estrategia cultural y política para mitigar la vulnerabilidad global de nuestras sociedades.

Este carácter reactivo e inmediatista se puede leer incluso en el propio origen de los sistemas nacionales. La búsqueda de posibles culpas institucionales ha hecho predecible que la respuesta típica de los gobiernos se oriente hacia la creación de nuevas estructuras institucionales, apenas se presenta un gran desastre, para atender y corregir lo que siempre se había manifestado en fenómenos cotidianos de pequeña escala.

Paradójicamente, la vulnerabilidad institucional y su falta de posicionamiento social, incluso en el caso colombiano, han hecho factible que ante desastres de gran envergadura sea la coyuntura política aprovechada por el ejecutivo quien, muchas veces, crea entes administrativos de manejo especial, temporales y *ad hoc*¹⁴, después de tachar de ineficientes e incapaces las instituciones recientemente creadas tanto para mitigar futuros desastres como los posibles avatares políticos.

La participación de los diferentes *agentes sociales* en los sistemas nacionales ha dependido, en primera instancia, de la versión reducida que sobre la gestión del riesgo han tenido nuestros gobiernos, como, en segunda instancia, de las dificultades propias de sus procesos de desarrollo ligados, muy estrechamente, con los condicionamientos políticos y económicos impuestos desde intereses externos.

Para el primero de los casos se podría indicar que la tradicional participación del sector privado y el concurso de la mayoría de ONG se ha supeditado a tareas “puntuales” y “locales” que no se han convertido, a pesar de su retórica, en verdaderas propuestas alternativas e integrales a la gestión del Estado.

Para el segundo de los casos, la presencia de organismos como la defensa civil en las comisiones y comités nacionales de emergencia y hasta de las propias fuerzas armadas podría explicarse por doctrinas que, como la seguridad nacional, han militarizado la participación de las comunidades en tragedias declaradas rápidamente de interés nacional¹⁵. La presencia de la banca multilateral (Banco Mundial, BID) aprovecha estos acontecimientos para reorientar y crear nuevos préstamos de emergencia a los países en desarrollo.

Los perfiles profesionales que han hecho parte de las instituciones y organizaciones sociales también han dependido de la visión que acompañe al marco institucional en un determinado momento histórico. Tradicionalmente fueron los expertos en ciencias de la tierra y la ingeniería los que se encargaron de predecir y mitigar las posibles situaciones de desastre. Un enfoque asistencialista basado en el campo sanitario y médico enfocó las tareas a realizar sobre todo a partir de los años

¹⁴ Nuestro caso de estudio frente a la creación del Fondo de Reconstrucción Social del Eje Cafetero (FOREC) es fruto de tales coyunturas políticas

¹⁵ Sobre todo en el caso centroamericano aunque no ha dejado de influir en espacios continentales como Colombia y Perú.

setenta. Sólo a finales de los años ochenta y principios de los noventa profesionales venidos de las áreas sociales y del desarrollo, al reunirse con las áreas de la salud y las ciencias de la tierra, desearon asumir conjunta e integralmente la gestión del riesgo.

Dicha evolución de los perfiles profesionales que han atendido la gestión del riesgo ha evidenciado dos grandes consecuencias: 1. La materialización del modelo tecnocrático frente al manejo de desastres en América latina. 2. La preeminencia del imaginario formal e institucional que ha excluido e invalidado los imaginarios populares restándole peso a la participación comunitaria.

Otro error que han intentado enmendar los sistemas nacionales, sin un verdadero éxito, tiene que ver con la descentralización de sus procesos en regiones complejas en los ámbitos natural, sociocultural y político. Si los procesos de urbanización poco planificados han venido a pauperizar las condiciones de vida del campo y la ciudad, el centralismo del poder tradicional con sus prácticas clientelistas ha actuado en contra de sus procesos de descentralización. Estos errores continúan definiendo las relaciones de poder dentro del mismo Estado. Las regiones se supeditan a las grandes urbes aún en la transferencia de los recursos mínimos para llevar a cabo una adecuada cultura de la prevención. Como si se replicara la antigua crítica desarrollista frente a la relación centro – periferia.

Lo anterior corrobora un imaginario en el ámbito de la legitimidad política sobre la verdadera importancia de la gestión de riesgo frente a los problemas más urgentes de los países en desarrollo. Es más importante atender las necesidades inmediatas de los permanentes damnificados de la vida que preocuparse por los análisis prospectivos de los futuros damnificados por desastres.

El análisis que realiza la Red frente al trabajo de los sistemas nacionales existentes en América Latina se resume en la frase “cambio sin transformación” como si aplicáramos la expresión anteriormente citada de Lechner, Canciani y Barbero sobre la modernización sin modernidad. Pareciera ser que: “La institucionalidad establece límites muy fuertes al desarrollo de una gestión integral, particularmente cuando se refiere a la prevención, mitigación y reconstrucción (Gestión del Riesgo)” (Lavell Alan, 1996, 13) En otras palabras, la desarticulación normativa e institucional que se presenta en los manejos de las fases de emergencia, rehabilitación, reconstrucción y prevención impide asumir la mitigación y prevención de la vulnerabilidad global, al preferir actuar sobre la predicción y mitigación de las amenazas naturales, desde sesgos humanitaristas, logísticos, tecnocientíficos y “apolíticos” reforzados por el papel que en este campo cumplen los organismos internacionales.

2.2.3 El Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia

Dentro de la experiencia latinoamericana en gestión del riesgo, el sistema nacional colombiano revela desde sus inicios unas características especiales que le confieren condiciones de idoneidad difíciles de encontrar en otros sistemas de prevención y atención de desastres en América Latina.

No obstante, su origen posee el mismo sello histórico de los otros sistemas de la región: “El desastre de Armero¹⁶ pudo hacer notar que no era que faltara una capacidad operativa para atender emergencias, lo que se detectó era que no había elementos de planificación, de prevención, de alerta, incluso en ese caso aunque existía información interesante desde la perspectiva técnica (t.e. 5)”.

Se tienen que entender los apremios sobre la ilegitimidad política frente al manejo de la emergencia y el proceso de reconstrucción ante un desastre que, con unos adecuados mecanismos de prevención, bien podría haber sido evitado: “Con gran nobleza el volcán avisó el inicio de su actividad desde un año antes de su erupción, pero los llamados de atención de los técnicos y de los cuerpos de socorro fueron acallados por considerarse que generaban alarmismo. Las autoridades nacionales y regionales no emprendieron ninguna acción de alerta o de preparación de la población y esta murió en el desconcierto de no saber qué hacer, cuando con un mínimo de dirección y organización muchos hubieran podido salvarse fácilmente”(Cárdenas Camilo 1999, 6-7).

El papel del Ejecutivo fue decisivo para la creación del sistema, o, en caso contrario, para la fundación de nuevas estructuras. Fue el presidente Virgilio Barco quien tuvo la voluntad política para expedir la ley en 1988 que dio origen al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) como una oficina dependiente de la propia Presidencia de la República. La arena política interpretó este acto como una necesidad de anticiparse a posibles escándalos y denuncias como las que acompañaron lo restante del periodo de su predecesor.

El principal argumento, traducido en norma, que fundamentó la creación del sistema tuvo que ver con la necesidad de asumir como estrategia nacional la reducción de riesgos pues dicho problema afectaba seriamente el progreso nacional. Las entidades públicas nacionales y locales, el sector privado, los ciudadanos, con el apoyo brindado por la cooperación internacional serían los *agentes sociales* responsables de asumir esta nueva política de desarrollo.

En segundo lugar, el concepto de la prevención y sus recursos financieros deberían ser explicitados en los diferentes planes, programas y proyectos de desarrollo: “En consecuencia, hubo una reflexión, yo viví esa reflexión, ese proceso por el cual se crea el sistema nacional para la prevención y atención de desastres, con una palabra muy especial que no tenía ningún sistema similar en el mundo: Prevención y atención de desastres. Lo de hacer énfasis en la prevención tenía un significado muy importante que era adelantarse, anticiparse y digámoslo de una forma mucho más conceptual: gobernar es anticiparse. Entonces lo que se buscaba era tener una gobernabilidad con un tema que prácticamente solamente se

¹⁶ Armero, era un municipio pujante del norte del Tolima, zona centro del país, que literalmente fue cubierto por la avalancha producida por la erupción del Volcán Nevado del Ruiz el 13 de noviembre de 1985. Contaba con 25.000 habitantes. Para un análisis de la construcción social de este desastre se pueden consultar los documentos: "La Planeación y el Desarrollo de Áreas Afectadas por Desastres Naturales". Gonzalo Escobar Téllez. Curso sobre Planeación y Desastres Naturales. Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales, 1995. "Desastre y Riesgo. Actores Sociales en la Reconstrucción de Armero y Chinchina". Tesis de Doctorado en Sociología del Riesgo de la Universidad de la Sorbona presentada por María del Rosario Saavedra. Cinep, Bogotá, 1996.

veía desde la perspectiva reactiva. Teníamos todos los organismos para eso, incluso los de la prevención, pero no estaban organizados en ninguna estructura que le diera una organización inter – institucional donde cada entidad de acuerdo al ámbito de su competencia fuera responsable de lo que le corresponde, pero bajo un proceso de coordinación, cuyo objetivo es la prevención por un lado y la atención de los desastres”. (t.e. 5).

Entendida como un conjunto de elementos medidas y herramientas que intervienen la amenaza o la vulnerabilidad con el fin de disminuir, reducir o mitigar los riesgos se consideró que solo la existencia de un sistema podía asumir los procesos de prevención.

El concepto de prevención ubicó en su verdadera posición el tema de la atención y la respuesta inmediata. Consideraciones políticas y académicas fundamentaron la importancia de anticiparse a las posibles tragedias en busca de mayor gobernabilidad institucional. Se impedía en principio que dichas fases reemplazaran en la practica los procesos de prevención al situarlas como medidas reactivas dependientes del sistema.

En aras de constituir una visión integral del riesgo el sistema creó funciones concretas a las entidades nacionales, sectoriales y locales. Del mismo modo, asignó a los espacios locales la mayor responsabilidad frente a la prevención con el respaldo regional y nacional cuando las soluciones rebasaran su capacidad de respuesta. Además se pensó en la existencia de un fondo único nacional como mecanismo de financiación del sistema.

Bajo dicha perspectiva a comienzos del Decenio Internacional para la Reducción de Riesgos Naturales (década de los noventa) Colombia contaba con un sistema nacional que entre otras cosas:

- Administraba oficinas especializadas en la mayoría de departamentos, municipios y entidades sectoriales.
- Fortalecía los posibles procesos de predicción y control científico apoyado en el conocimiento y monitoreo permanente de diferentes centros de investigación.
- Promovía la realización de planes, programas y proyectos que involucraban el tema de la reducción del riesgo.
- Se apoyaba en otra serie normas y leyes institucionales que como la ley 388 del 1997 contemplan este nuevo proceso de gestión (ley del ordenamiento nacional del territorio)
- Poseía una reconocida capacidad para atender emergencias de pequeña y mediana escala tanto en el ámbito local como regional.

- Y, finalmente, disponía de una estructura normativa, científica e institucional que fundamentaba las políticas de gestión integral del riesgo¹⁷.

Por primera vez en Latinoamérica se pensó en un sistema que involucraba tanto en sus normas, su estructura organizacional, como en sus de tomas de decisión, el papel de la sociedad civil organizada desde los procesos de planeación hasta la ejecución de programas estratégicos para las fases de reconstrucción: “A partir de 1992, el gobierno a través de la DNPAD (hoy DPAD) reconoce el papel de las organizaciones de la sociedad civil en estos procesos y vincula por primera vez en 1993 a la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales (CCONG) como miembro del Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Allí se logra generar un esquema de colaboración y apoyo entre gobierno y la sociedad civil”(t.e 33)¹⁸. El sistema nacional, respaldado por las diferentes entidades nacionales y los comités regionales y locales de emergencia bajo el concurso, además, de la sociedad civil organizada, contó con una estructura organizativa única en Latinoamérica.

2.3 La Sociedad Civil Participante en Procesos de Reconstrucción Social

La reconstrucción social del eje cafetero colombiano fue exhibida por el FOREC como una cogestión eficiente realizada por la sociedad civil para demostrar, de este modo, que lo público también se puede construir a partir de lo privado¹⁹. Para otros, como para los miembros del SNPAD, el FOREC desconoció la institucionalidad pública al no convocar en las tareas de reconstrucción la experiencia acumulada del sistema nacional. También existen quienes nombran al FOREC como una adecuada gestión de lo público “más allá de lo Estatal” (Cuervo, 2002) o como reiteradamente lo mencionaba su último director ejecutivo: el nuevo “modelo” de intervención del Estado (González 2003, 9). Los apelativos y críticas se circunscriben en los “novedosos” vínculos llevados a cabo entre el gobierno y la sociedad civil para auspiciar el desarrollo del territorio impactado por la tragedia de enero de 1999.

Nuestro interés al desarrollar el siguiente apartado revisa, en primera instancia, la conceptualización clásica sobre el concepto de sociedad civil pues dicha exploración contiene elementos de principal importancia para analizar el *campo de la reconstrucción* como posible *campo cultural*. En segunda instancia, se realiza una descripción sobre las tendencias generales de intervención asumidas tradicionalmente por las Organizaciones No Gubernamentales en los procesos posdesastre en América Latina para, finalmente, analizar los anteriores dos puntos circunscritos a la experiencia colombiana.

¹⁷ Para un análisis del contexto social, la filosofía y las características generales del sistema recomendamos la lectura del documento realizado por Omar Darío Cardona y Fernando Ramírez denominado El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia. (Lavell Alan 1996, 5-46).

¹⁸ Esta cita fue elaborada a partir de las respuestas a un cuestionario enviadas desde la ciudad de Frankfurt por Inés Useche de Brill en diciembre de 2004. Useche de Brill fue directora general de la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales y trabajó conjuntamente con el SNPAD en los procesos de gestión del riesgo.

¹⁹ Lucía González directora del área social del FOREC. En: (FOREC y Fundación Espiral 1999, 29).

2.3.1 Sobre el Concepto de la Sociedad Civil

Una de las características que permiten identificar un *campo de producción cultural* tiene que ver con el nivel de *autonomía o heteronomía* con el que cuentan sus *agentes sociales* e instituciones para definir sus *illusios, reglas, y estrategias* dentro del *espacio social* (Bourdieu Pierre 1999, passim Bourdieu Pierre 2002, passim). El origen del concepto de sociedad civil nos permite comprender su incidencia y relaciones con el Estado colombiano frente a la política de gestión del riesgo. Desde esta configuración conceptual e histórica se pretende sentar las bases para un *análisis estructural* de los *agentes sociales* que participaron, a nombre de la sociedad civil, durante el proceso coordinado y ejecutado por el FOREC.

La época moderna ha inmerso la definición de la sociedad civil en un contexto de progresiva autonomía de la sociedad política frente a otros ámbitos como la ética y la religión. Una de sus primeras tareas, según Hobbes²⁰, contempla la necesidad de la paz pues los hombres en estado natural son proclives a destruirse mutuamente en procura de su satisfacción individual. El Estado social moderno nacerá escindido del estado natural del hombre pues nuevos acuerdos surgidos como fruto de un consenso o pacto asociativo (Locke) representados en voluntades generales (Rousseau) han de garantizar la satisfacción de los intereses individuales y colectivos²¹.

Imanuell Kant desarrolló su concepción política en los términos tradicionales de naturaleza- contrato social y estado civil. El estado civil se diferencia del estado de la naturaleza en cuanto las relaciones entre individuos generan un espacio público donde se confrontan los intereses colectivos, merced a una instancia superior sea el Estado u otra autoridad con un poder de decisión sobre todos sus miembros.

En estado natural existe la sociedad pero no como sociedad civil pues ésta última garantiza por medio de la ley el nuevo orden social incluida la propiedad. Para Kant es el estado civil quien debe determinar los nuevos derechos de las sociedades modernas, sin atentar, contra el único derecho que poseen los hombres en estado natural como lo es el derecho a la libertad.

“Como los otros pensadores de esta escuela de derecho natural moderno, Kant considera que el paso de un estado a otro de existencia es posible a través de un pacto, de un contrato social que determine la voluntad de unión y de sometimiento alrededor de un poder común. Su idea de pacto o de contrato no significa un acuerdo material de unión en un poder político sino, más bien, un principio racional de tener la voluntad entre todos de acatar un poder y una autoridad comunes. Es lo que la ciencia política llama un principio de legitimación, un principio que hace posible que el gobierno de todos los

²⁰ Las posiciones de los autores clásicos que se citan en este apartado se expresan de acuerdo a la exposición realizada por Acosta Fabián en su libro: Evaluación del Modelo de Reconstrucción del Eje Cafetero desde la Perspectiva de lo Público y lo Privado: “La Nueva Entidad de la Política: Tesis sobre la Sociedad Civil y la Participación en la Experiencia de la Reconstrucción del Eje Cafetero” Junio de 2003, passim.

²¹ Dicha concepción se conoce bajo el nombre de filosofía Iusnaturalista.

hombres sea reconocido por todos como un poder legal y justo. Es un principio que está en nuestra conciencia de individuos” (Acosta Fabián 2003, 23)

La vida social, para Kant, debe estar fundamentada en principios racionales consolidados a partir de un consenso social. La libertad que todos los hombres gozan en su estado natural los hace iguales en sus derechos. El uso de la fuerza, materializado en la existencia real del Estado sólo es legítimo en cuanto está precedido de dicho pacto social.

Las anteriores teorías identifican a la sociedad civil como una forma de asociación a partir de un contrato, convenio o pacto al que le interesa fundar una vida social deslindada del estado natural del hombre. Lo civil estaría arraigado en conceptos como asociación política, sociedad y Estado.

Hegel, el último eslabón del pensamiento político Iusnaturalista, aportó una concepción teórica que le permitió deslindar la sociedad civil del Estado. Estado y sociedad civil son, con la familia, los espacios reales de la vida comunitaria. Tres momentos distintos pero inseparables para la realización del individuo en la sociedad. La familia y la sociedad civil contemplan la esfera individual de la vida humana mientras que el Estado representa su dimensión colectiva. La sociedad civil: “Es la fuerza extraordinaria que arrastra en sí al hombre, le exige que trabaje para ella, y que sea todo a través de ella y haga todo por su medio” (Hegel, Filosofía del Derecho, Citado por Acosta Fabián Op. Cit, 27). El proceso de socialización del ser humano se produce básicamente para Hegel en la relación entre la sociedad civil y el Estado.

Hegel, contrario a los pensadores Iusnaturalistas, considera que el estado de la vida en sociedad no prolonga el carácter individual del hombre en su etapa presocial “La condición verdaderamente ética”, que representa el estado civil, es el estado donde ya hay derecho, o sea el estado de derecho o estado civil. Sólo en la sociedad encuentra el derecho su realidad por lo tanto, el verdadero individuo está en el estado de derecho; pero un individuo considerado tanto como ser independiente como, a la vez, realidad y finalidad del Estado.

A la vida de los hombres como seres independientes se le llama sociedad civil y a la vida de los hombres en el organismo socio-político se le llama Estado. Las relaciones entre los individuos son reguladas por leyes estatales que desean garantizar sus derechos como personas. El derecho privado regla la vida independiente del individuo con sus intereses particulares organizados a su vez en gremios o asociaciones, lo que por sí mismo no produce el Estado. El Estado surge de la necesidad de entablar relaciones con otros miembros de la sociedad en procura de alcanzar los intereses propios. La vida de cada individuo transcurre en la permanente tensión que existe en la relación entre la sociedad civil y el Estado.

El gobierno nacional, desde dicha perspectiva, incurre en un error sustantivo cuando por eficiencia operativa regla al Fondo a partir del derecho privado poniendo en duda la vocación pública del programa FOREC, frente al tipo de beneficios sociales que su tarea compromete.

La sociedad civil moderna como sociedad burguesa será analizada por Karl Marx en sus investigaciones sobre economía política. Reconoce una imagen reducida de la propia libertad refugiada en el interés particular que representa el Estado o como una amalgama de intereses individuales enmarcada en una sociedad civil dividida y dominada. Por esta razón, Marx considera al Estado no como una realidad donde predomina un ideal ético sino como “violencia concentrada y organizada de la sociedad”. El Estado conserva y prolonga el estado de la naturaleza legitimando el uso de la fuerza. La guerra se convierte en una lucha de una parte de la sociedad contra la otra: la lucha de clases de la que el Estado es expresión e instrumento.

La sociedad civil en Marx, por lo tanto, no es superada por el Estado como lo concibió Hegel pues, al contrario, se ve reflejada en él como un lugar donde convergen los intereses reales de la sociedad. La sociedad civil define el Estado y legitima, de esta manera, las relaciones reales de dominación colaborando para perpetuar los conflictos y contradicciones sociales presentes en la sociedad civil.

En conclusión, una intrínseca ambigüedad es la que rodea la relación histórica y conceptual cuando se relaciona el Estado con la sociedad civil. Si bien con el pensamiento iusnaturalista se concibe un estado civil que legitima la condición de la libertad se develan con Marx las estrategias llevadas a cabo por la sociedad civil para dominar al Estado y colocarlo bajo su servicio. Corresponderá a autores como Gramsci y las polémicas deparadas por la filosofía política contemporánea continuar agudizando los extremismos, consensos y posibilidades ofrecida por esta compleja relación que ayudó a sustentar la legitimidad social del proceso de reconstrucción del eje cafetero colombiano.

2.3.2 La Participación de los Organizaciones No Gubernamentales en los Procesos de Gestión del Riesgo en América Latina

Una de las formas de asociación que hacen parte de la sociedad civil la conforman las Organizaciones No Gubernamentales. Las llamadas ONG cumplen tareas de promoción social con sectores tradicionalmente discriminados colaborando o reemplazando las funciones adscritas a los Estados de bienestar social propios de las sociedades industriales (Restrepo Luis Alberto 2000, 28). Sus antecedentes históricos se ubican en las décadas sesenta y setenta en las que aún tímidamente trataban de sustituir la beneficencia y la caridad prestada por la iglesia cristiana. Poderosos sectores sociales impulsaron pequeñas empresas que le permitieron a los habitantes de países en desarrollo ingresar al mercado laboral.

La ola revolucionaria en los países del “tercer mundo” promocionó ONG de nuevo cuño cuyo interés emancipatorio se inclinaba a procesos de concientización social y a la organización de grupos sociales deprimidos. Numerosas ONG de los países industrializados fomentaron su puesta en escena a nombre del internacionalismo político o de la solidaridad cristiana. Vale la pena señalar su distanciamiento frente a la empresa privada y al propio Estado pues cualquier relación con estos estamentos dominantes ponía en duda su verdadero carácter reivindicativo.

La década perdida de América Latina sorprendió a las ONG sin verdaderos procesos de consolidación. En esta transformación se han visto obligadas a ocuparse cada vez más de pequeños proyectos económicos. Los años noventa, a nombre de la competencia económica y la libertad sin límites del capital privado no ha hecho más que recrudecer el gris panorama que acompañaba a las ONG en los ochenta, lo que ha puesto en tela de juicio los principios idóneos de las ONG con sus, a veces, inexplicables relaciones con la empresa privada y el Estado.

Ante este nuevo panorama numerosas ONG cambian cada día su razón social comprometiéndose a trabajar por “fines democráticos”. A la luz de hoy: “Las nuevas circunstancias favorecen también cambios en las ONG desarrollistas, ligadas a la empresa privada nacional. Algunas de ellas asumen también procesos educativos y emancipatorios en contra de toda forma de discriminación social” (Restrepo Luis Alberto Op. Cit, 30). La intención de llamar a ONG para preocuparse por la ejecución de programas sociales las ha llevado a actuar en nombre de la sociedad civil en procesos de reconstrucción social camuflando con su nombre sus orígenes privados

Alan Lavell y Eduardo Franco (Op. Cit 1996, 31-32) realizaron una evaluación general de las ONG participantes en los procesos de gestión de desastres deseando auscultar sus rasgos, comportamientos y prácticas más reconocidas frente a su relación con el Estado.

En primer lugar, se debe reconocer la facilitación social que posibilitan las organizaciones no gubernamentales frente a los ámbitos locales (asociaciones, cooperativas, grupos de interés, comunidades). El conocimiento de las áreas afectadas como su permanencia en procesos desarrollados sobre el terreno les ha permitido a las ONG locales ganar aceptación, credibilidad y legitimidad social frente a sus futuras actuaciones posdesastre.

Por otra parte, la efectiva coordinación de las ONG con las instituciones estatales y las poblaciones ha favorecido un manejo adecuado de la respuesta inmediata como posibles vínculos de planeación y ejecución de actividades proyectadas en las fases de rehabilitación y reconstrucción. Cuando la sociedad civil trabaja coordinada con las instituciones estatales alcanza mejores resultados que cuando es excluida por las instituciones del Estado o, en un aspecto no examinado por el texto de Lavell pero presente en la experiencia colombiana, cuando las ONG “musculosas”²² dejan de lado o minimizan en los procesos de reconstrucción el papel que debe cumplir por norma de las instituciones locales y regionales.

Un vacío legislativo impide a las ONG latinoamericanas actuar oficialmente en los procesos de gestión de desastres²³; el Estado se ha acostumbrado a pasar por encima de las asociaciones y comunidades locales. Lo anterior ha sido mucho más notorio en casos como el Salvador y Guatemala donde el

²² Dicha expresión pertenece a Luis Carlos Villegas, director ejecutivo del FOREC y representa aquellas ONG con poder económico y financiero que le permite asumir con idoneidad, según su criterio, un proceso de reconstrucción.

²³ A excepción de Colombia como se mostrará en el siguiente apartado.

predominio de la respuesta militar ha intimidado y apagado cualquier intento de participación activa por parte de las poblaciones afectadas.

El Estado ha mostrado un papel dual frente a la recepción de propuestas de acción de las ONG cuando éstas se presentan como nacionales y locales o cuando éstas representan la sociedad civil internacional. Al contrario de las primeras las ONG internacionales reciben de entrada el apoyo y la subordinación de las instituciones nacionales sin limitar su capacidad de actuación en los marcos gubernamentales. La actuación de la Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) en el Quindío durante el terremoto de 1999 no es la excepción en la tipología de actuación de los organismos internacionales. Experiencias como las vividas en los terremotos de México, San Salvador, Managua, Limón y Alto de Mayo²⁴ muestran, en contraste, como los organismos descentralizados del mismo Estado pasan literalmente por encima de las fuerzas vivas de las regiones siniestradas.

Finalmente, hay que considerar dos grandes ataduras para la actuación de las ONG en el contexto de la gestión del riesgo: 1. La falta de integralidad y los límites presupuestales obliga a las ONG a trabajar en tareas puntuales y esporádicas que no le permiten acumular algún tipo de experticia en temas relacionados con la mitigación y la prevención. 2. Las tareas realizadas en las fases de rehabilitación y reconstrucción se ven ajustadas a los criterios emanados de *agentes externos* quienes cuentan con la verdadera autonomía para auspiciar las nuevas vocaciones productivas así sea por encima del conocimiento, experiencia e intereses que puedan albergar el binomio comunidades- ONG.

2.3.3 La Participación de la Sociedad Civil y Organizaciones No Gubernamentales en los Procesos de Gestión del Riesgo en Colombia

Si bien el tema sobre el fortalecimiento del *capital social* se desarrollará en los capítulos siguientes la investigación realizada por John Sudarsky (2001) nos sirve de base para abordar una polémica presentada durante el proceso de reconstrucción de 1999: la legitimidad de las ONG que en nombre de la sociedad civil trabajaron en los 28 municipios afectados.

Para John Sudarsky la ambigüedad del modelo español de dominio se refleja en tres consecuencias históricas:

- La ausencia de un contrato social entre el señor feudal y sus siervos caso que no se evidenció en los otros países europeos.
- La aparición del “monismo” que consagró la unión en un solo poder de la Iglesia con el Estado.
- El carácter excluyente e intolerante que acompañó a España en el proceso de contrarreforma.

²⁴ Además del documento citado se puede encontrar un análisis mucho más amplio de los últimos dos casos en (Maskrey Andrew 1996, *passim*).

Colombia consolidó mucho más dicho “monismo” pues su tradición conservadora, como la ausencia por mucho tiempo de una constitucionalidad política moderna, fueron factores que imposibilitaron la autonomía del poder político frente a la ética y la religión. Primer elemento fundacional de la sociedad civil.

“Los anteriores procesos encuentran a Colombia con una herencia histórica notoriamente tradicional. A diferencia de la mayoría de países latinoamericanos que experimentaron una revolución liberal, Colombia no ha superado la tradición hispano- católica, la cual entre otros aspectos se expresaba en una constitución donde la soberanía en la Nación y la autoridad provenía de Dios, con premisas que tienen continuidad hasta la constitución expedida en 1991. Las premisas contenidas en la constitución de 1886 produjeron un estado centralista y oligárquico, con poca participación popular, que sometida al desarrollo económico acelerado de los setenta integraba políticamente la sociedad al sistema a través del clientelismo, con niveles crecientes de corrupción. La combinación de clientelismo y corrupción produjo una honda crisis de legitimidad que encontró como salida la nueva constitución en la cual la soberanía, la fuente de la legitimidad, reside en el pueblo(Sudarsky Rosenbaum John 2001, 20)”.

Otra importante consecuencia producida por el modelo “monista” tiene que ver con las formas de intercambio que se legitimaron vía poder y normas políticas en nuestro Estado. De acuerdo al estudio realizado por Eisenstadt y Roniger²⁵(1983) la unidad de confianza que rige aquellos intercambios sociales en Colombia está basado en el modelo “particularista clientelista”.

“En el caso colombiano, la carencia de conglomerados indígenas con organización imperial – México y Perú -, el relativo aislamiento de las regiones y la miscegenación racial (Solaún y Kronus , 1973) produjeron un sistema social donde los límites entre colectividades eran mucho más difusos y las relaciones mucho más particularistas, lo que eventualmente conduciría a una sociedad cuyas jerarquías sociales y eslabones de solidaridad estaban basados fundamentalmente en relaciones patrón – cliente que, ya bajo el impacto del desarrollo económico del último cuarto de siglo producirían una política clientelista.(Sudarsky Rosenbaum John Op. Cit, 15)”.

La herencia “monista” recibida de España impidió el origen de la sociedad civil en una sociedad que sólo hasta el año 1991 distancia el Estado de la Iglesia. En otras palabras, derivada de la constitución de 1886, Colombia estuvo dividida en la dicotomía entre lo público-estatal y lo privado-particular. Con la nueva constitución se ha legitimado la acción de la sociedad civil y de la participación ciudadana, pero en un ambiente institucional enraizado en las costumbres clientelistas que son como opina Clemente Forero (Sudarsky Rosenbaum John Op. Cit ,16). “No un problema de estilo sino un

²⁵ Las formas de intercambio que rigen los patrones de confianza entre las diferentes sociedades son, de acuerdo a estos autores citados,. los “universalistas del mercado” (E.U. y Europa Occidental), los “burocráticos” (Antigua Unión Soviética),modelos “consociales o corporativos” para el caso de países como Bélgica, Suiza y Holanda, modelos “jerárquicos” como los de la India y, por último, los modelos “particularistas clientelistas”.

imperativo constitucionalmente institucionalizado”. El gran reto de la sociedad civil en Colombia se trasluce en fomentar, junto con el Estado, la búsqueda del bien colectivo para tratar de superar aquel estigma histórico regentado durante tanto tiempo en nuestras cartas constitucionales.

La Confederación Nacional de ONG quien trabajó estrechamente con el SNPAD en los procesos de gestión del riesgo nos ofrece frente a la situación actual de la sociedad civil en Colombia la siguiente descripción:

“El concepto de sociedad civil que se ha impuesto en Colombia es el referido al conjunto de las ONG. El concepto no se ha asimilado aún al conjunto de la sociedad y a los actores políticos. El papel de la sociedad civil parece tener mayor visibilidad en la última década cuando las organizaciones internacionales de desarrollo²⁶ han impulsado su participación en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Este hecho ha generado un marco más amplio al concepto de sociedad civil. Ello genera una nueva visión de la gobernabilidad y de la relación Estado-Sociedad Civil en las políticas públicas y en los programas sociales como socios para el desarrollo. La Constitución de 1991 generó un marco institucional de promoción de la participación ciudadana así como instituyó el contexto para el desarrollo de las organizaciones civiles reforzados por otras reglamentaciones”(t.e. 33).

Esta respuesta frente a las actuales condiciones de la sociedad civil en Colombia nos exige afrontar, a la vez, el estado de arte de las Organizaciones No Gubernamentales:

“Entre 1998 y 1999 se elaboró el estudio del *Tercer Sector*²⁷ por parte de la Universidad de Johns Hopkins como parte de un proyecto comparativo en más de 20 países del mundo, (Villar, R. 2001), y trata su evolución, dimensión y tendencias. La Confederación Colombiana de ONG (CCONG) fue la ejecutora de este estudio que contó con el apoyo financiero de las Fundaciones FES, Restrepo Barco, Ford, Social, Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial, y el Departamento Nacional de Planeación. Este estudio asimila a las organizaciones de la sociedad civil como entidades sin ánimo de lucro que no distribuyen excedentes, privadas no gubernamentales, autogobernadas y voluntarias. Excluye organizaciones políticas de carácter partidista y las religiosas de carácter sacramental. En este marco, en Colombia el estudio identifica 135.599 entidades sin ánimo de lucro, se resalta entre otros, el surgimiento, evolución y papel de las ONG, fundaciones empresariales, organizaciones voluntarias, sindicatos, gremios económicos, las Juntas de Acción Comunal, Campesinos, movimientos viviendistas, cajas de compensación” (t.e. 33).

En las preguntas realizadas a la exdirectora de la Confederación Nacional de ONG se enfatiza el interés de la sociedad civil en trabajar frente a lo público no obstante: “ (Existe) *Una falta de*

²⁶ Como por ejemplo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Organización de Estados Americanos (OEA).

²⁷ CCONG. Rodrigo Villar. *El Tercer Sector en Colombia. Evolución, Dimensión y Tendencias*. Bogotá, 2001.

*confianza*²⁸ entre el Estado y la sociedad civil lo que requiere para una nueva relación generar transparencia, claridad de funciones y responsabilidades y el interés de un trabajo conjunto. Un ejemplo puede ser el de la participación en procesos de reconstrucción física, social y económica” (t.e, 33).

Tanto Omar Darío Cardona como Exdirector Nacional del SNPAD como Inés Useche de Brill realizaron, para los fines de la presente investigación, un análisis del papel tradicional de las organizaciones de la sociedad civil que han participado en los procesos de gestión del riesgo en Colombia, debido a su importancia y representatividad lo transcribimos completo:

“Los desastres naturales tienen una fase de atención en la emergencia y otra de reconstrucción y rehabilitación física, social y económica. En la etapa de la emergencia normalmente la responsabilidad es del Gobierno, en cabeza de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (DNPAD), cuando los desastres son mayores, pero la cruz roja y la defensa civil tienen un papel de primera línea.

En la etapa de reconstrucción y rehabilitación física, social y económica, son numerosas las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que existen en el ámbito local y / o departamental. Ellas participan, dependiendo de las necesidades, magnitud del desastre y requerimientos de la población afectada. Es así como en los diferentes procesos en los últimos 20 años se han vinculado ONG y OSC de salud, (duelo, atención psicosocial), productivas, financieras, vivendistas, de gestión de riesgo, de saneamiento básico, educación formal y no formal, religiosas, de rehabilitación y prótesis para discapacitados, de derechos humanos, así como también asistencialistas y filantrópicas y del medio ambiente. También se han vinculado las ONG internacionales como médicos sin fronteras y otras que por tener socios locales²⁹ inmediatamente envían asistencia técnica y financiera o buscan fondos internacionales para prestar ayuda a las poblaciones afectadas por los desastres.

En los últimos veinte años, las ONG y múltiples OSC han participado en procesos de reconstrucción. Cabe señalar algunos ejemplos tales como el del terremoto de Popayán, la avalancha de Armero, las inundaciones del Sur del Atlántico, la avalancha del Río Andágueda, el terremoto de Murindó (Antioquia, Chocó) Terremotos en Arauca y en Tauramena, Tierradentro (Paéz en Cauca), El Eje Cafetero, posiblemente entre otros.

En estos procesos el papel tradicional ha sido poner al servicio de la comunidad y el gobierno su solidaridad y capacidad de organización, de cercanía con la comunidad, de puente entre las instituciones con la comunidad y de prestación de servicios concretos para aportar. En el pasado estos ofrecimientos y ayuda no eran del todo coordinados ni entre las OSC ni entre gobierno y OSC, lo cual duplicó funciones y desperdició recursos y al final, fue la comunidad afectada la que no se benefició

²⁸ La cursiva es nuestra.

²⁹ Tal es el caso de Cooperación Técnica Alemana que participó en la reconstrucción del corregimiento de Quebrada Negra durante el proceso de reconstrucción del eje cafetero.

adecuadamente. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos nacional y local, se dio una cultura de trabajo individualista y protagónico.

A partir de 1992, el gobierno a través de la DNPAD (hoy DPAD)³⁰ reconoce el papel de las OSC en estos procesos y vincula por primera vez en 1993 a la CCONG como miembro del Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Allí se logra generar un esquema de colaboración y apoyo entre gobierno y la sociedad civil. Se inicia un trabajo de socios en casos tales como Terremoto de Murindó (Atrato Medio), Avalancha del río Andagueda y el terremoto de Tauramena. El esquema tuvo experiencias muy enriquecedoras y lecciones aprendidas de coordinación de ONG, de padrinazgos en municipios para apoyar a alcaldes, de trabajo con metas y tiempos, responsables, así como resultados concretos de la reconstrucción. En estos procesos las ONG recibían los recursos e interactuaban con las comunidades y las OSC locales y la CCONG operaba como puente con el gobierno central y regional así como con la cooperación internacional y llevaba a cabo la coordinación de la reconstrucción física, social y económica, evaluación y seguimiento del proceso. Fueron procesos que dieron respuesta oportuna y en un tiempo fijado con amplia participación y veeduría de la comunidad afectada como principal protagonista de su propio desarrollo” .(t.e. 33)

Otros textos y entrevistas realizados con autores nacionales como el mismo Omar Darío Cardona (La Red 1998 , passim; Lavell Alan 1996, passim;) Maria del Rosario Saavedra (Saavedra María del Rosario 1996, 213-249; Saavedra Maria del Rosario 2002, 228-248) y Gustavo Wilches Chaux (Wilches Chaux Gustavo 2000, passim) nos servirán para examinar el papel de las ONG durante el proceso de reconstrucción del eje cafetero punto éste que recorrerá el tercero y cuarto capítulo de la presente investigación.

En suma, ni los Estados Nacionales, ni la sociedad civil en América Latina tenían una visión integral de la gestión del riesgo antes de la tragedia del eje cafetero colombiano en 1999. Sólo la experiencia del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia y su afortunado vínculo normativo con la Confederación Colombiana de ONG se presentaba como la estructura institucional más idónea en Latinoamérica para enfrentar este tipo de desastres.

Estas condiciones estructurales preceden la intervención colombiana en el proceso de gestión del riesgo surgido a raíz de la tragedia del eje cafetero.

³⁰ Departamento Nacional de Planeación.