



¿Cómo fallaron las relaciones intergubernamentales después del huracán Katrina?

POR DEIL S. WRIGHT

El 29 de agosto de 2005 la gobernadora de Luisiana, Kathleen Blanco, y el director de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés), Michael Brown, estuvieron lado a lado en una conferencia de prensa poco tiempo después de que el huracán Katrina tocara tierra en la costa del Golfo de los estados de Luisiana y Misisipi. Se elogiaron y felicitaron mutuamente por la cooperación intergubernamental para atender los efectos de la enorme tormenta.

Veinticuatro horas más tarde, la mayor parte de Nueva Orleans estaba inundada, bajo tres o cuatro metros de agua, y el 80 por ciento de su población había sido evacuada. Cien mil personas que no tenían transporte habían sido dejadas en la ciudad, miles —casi todos afroamericanos— estaban en el centro de convenciones citadino y en el estadio *Superdome*. El saqueo y la violencia habían comenzado.

De la armonía a la discordia

El alcalde de Nueva Orleans, Ray Nagin, y la gobernadora Blanco criticaron entonces —incluso maldijeron— no sólo a la FEMA sino también al Departamento de Seguridad Nacional y al presidente Bush. Arremetieron contra la tardanza y la desorganización de estas y otras dependencias y las culparon por el fracaso de brindar ayuda a los ciudadanos sitiados y al personal estatal y local de Nueva Orleans y de la costa del Golfo.

¿Cuál es la explicación de este giro repentino en las relaciones intergubernamentales? ¿A qué se debe el cambio dramático de pasar de elogios a condenas en el transcurso de un solo día? El fulminante alcance del desastre causó que los crispados nervios de ciudadanos y funcionarios los sacaran de sus casillas. Pero muchos más factores (políticos, sociales, raciales, económicos, administrativos y, principalmente, intergubernamentales) ocasionaron que las relaciones intergubernamentales en la costa del Golfo cayeran en un espiral de recriminaciones que contribuyó a que el desastre se convirtiera en una catástrofe.

El grado de la catástrofe

Para el millón de residentes dispersos de la costa del Golfo que habían sido desplazados así como para millones de personas que colaboraron en los esfuerzos de rescate, el huracán Katrina fue una catástrofe. En medio de todo esto, el equipo cercano al alcalde —15 personas— se vio obligado a reubicarse en el hotel Hyatt y arreglárselas con sistemas de comunicación improvisados cuando sus líneas de teléfono tradicionales, sus aparatos móviles y sus radios policiacos fallaron por igual. El huracán Katrina desató una catástrofe de proporciones nunca antes vistas.

Deil S. Wright es profesor distinguido de ciencias políticas y administración pública de la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill. Es autor de *Understanding Intergovernmental Relations* (1978, 1982 y 1988); y de *Globalization and Decentralization* (1996), entre otros títulos.

¿Cómo respondieron los funcionarios locales, estatales y nacionales? El jueves 1 de septiembre de 2005, Brown, director de la FEMA, afirmó en la capital del país no saber nada de las trasmisiones televisivas que mostraban a miles de personas hacinadas en el Centro de Convenciones. Al tiempo que Houston, Texas, daba la bienvenida

a la mitad de los evacuados, ciudades y estados (Iowa, por ejemplo) ofrecían recibir a más damnificados. Las respuestas por parte de los diferentes niveles de gobierno (y no respuestas) hicieron que un desastre que pudo haber sido controlado se convirtiera en una catástrofe.



Autobuses no utilizados para la evacuación de Nueva Orleans tras los problemas de comunicación entre el gobierno estatal y la FEMA.

Las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos

Es prematuro emitir un juicio final sobre los líderes de las dependencias locales, estatales y nacionales. La búsqueda de funcionarios "culpables" es un tema sumamente polémico en sí mismo. No podemos contar con el cuadro completo de situaciones, acciones y comunicaciones que se llevaron a cabo—o se omitieron—entre los funcionarios en puestos de autoridad antes, durante y después de Katrina. Sin embargo, podemos entender mejor la catástrofe de la costa del Golfo con una afirmación fundamental sobre la manera en la que las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos funcionan. Las complejidades y la autonomía causadas por estas relaciones inclinan al sistema de gobierno estadounidense hacia la delegación y la transferencia de competencias, la deferencia y el retraso. En casos de emergencia, los funcionarios locales son quienes deben responder primero, después los actores estatales y, finalmente, las dependencias nacionales brindan los "últimos recursos". Los funcionarios públicos prefieren la caución a la acción. Los políticos y los administradores de carrera viven bajo riesgo e incertidumbre en lugar de buscar activamente la certidumbre.

En los Estados Unidos, además de los 50 gobiernos estatales y el gobierno nacional, hay más de 87,000 unidades de gobierno local. Virtualmente, todos tienen facultades tributarias importantes y prácticamente pueden gastar a su antojo. Más aún, hay cerca de medio millón de funcionarios locales y estatales de elección popular con autoridad para abogar a favor de "sus ciudadanos". ¿Será realmente necesario preguntarse porqué cuando se habla de las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos con frecuencia se dice que operan con un caos moderado? La tragedia de la catástrofe de Katrina es que la voluntad política y la habilidad administrativa no fueron suficientes para superar la tendencia al caos de las relaciones intergubernamentales.

La FEMA no pudo superar este caos, ya que los mecanismos de atención en caso de desastres necesitan una autoridad unificada y una coordinación cercana para generar acciones energéticas, dirigidas y oportunas, así como reunir todos los recursos disponibles necesarios. Sin embargo, éste no fue el tipo de respuesta que se tuvo con Katrina. ¿Qué causó esta crisis: un error en las estructuras o el fracaso de políticos y funcionarios individuales?

Salvo honrosas excepciones, los funcionarios electos de todos los niveles permiten que su "naturaleza de hombre público" siga su curso con respuestas modestas y tardías. Pero un sistema federal representa un riesgo adicional. En un libro sobre seguridad nacional y política estadounidense Donald Kettl señala que "las múltiples texturas del sistema federal llevan incentivos poderosos para la fragmentación y sin una fuerza superior que una las grietas del sistema intergubernamental, las propias grietas [podrían] debilitar la preparación de una nación para atender una emergencia." En los alrededores de Nueva Orleans las fracturas de los diques fueron tanto reales como metafóricas: verdaderas grietas en las relaciones intergubernamentales.

Crisis en el camino a la catástrofe

¿Por qué no se reparó la grieta virtual en las relaciones intergubernamentales estadounidenses antes de crear la espiral que empezó con la clara amenaza de un huracán, se transformó en un inminente desastre y terminó siendo una catástrofe? Las características fundamentales y todos los pequeños detalles que definen las relaciones entre gobiernos en los Estados Unidos sólo son las condiciones necesarias y no causas suficientes para el caos que se vivió en la costa del Golfo.

La mayor parte del tiempo los gobiernos cooperan con recelo pero de manera eficaz para proveer bienes y servicios públicos a sus cerca de 300 millones de "clientes". ¿A qué se debió la fatal y muy particular crisis desatada con Katrina?

Sin un informe oficial similar al *Informe de la comisión para el 11 de septiembre*, las causas definitivas siempre serán tentativas y de tipo especulativo. Como sucedió en el caso de la propia Comisión para el 11 de septiembre, la creación de un órgano investigador suele ser controvertida. Sin embargo, es posible basarse en el análisis de la Comisión para el 11 de septiembre para identificar los factores que contribuyeron al caos y la catástrofe de la costa del Golfo. La Comisión identificó los siguientes:

1. Falta de imaginación
2. errónea prioridad de políticas
3. capacidad inadecuada
4. administración ineficaz

Se podría escribir una tesis doctoral sobre cada uno de estos temas pero tenemos la restricción de una o dos oraciones explicativas:

La **imaginación** supone prever la probabilidad y la gravedad de la amenaza en términos de seguridad. No es la primera vez que hay inundaciones y huracanes serios y, a pesar de la advertencia sobre Katrina, demasiados funcionarios en demasiados puestos formales prestaron muy poca atención a imaginar el caos y la catástrofe que se avecinaba.

Las **políticas** se pueden explicar con un solo ejemplo: FEMA. La FEMA fue absorbida por el Departamento de Seguridad Nacional y reducida en categoría y recursos; funcionaba en las sombras políticas de una atención centrada en la política antiterrorista. En la experiencia de su director —que renunció recientemente— no había nada que se pareciera a la administración en caso de desastres. ¿Había también —como lo creen la mayoría de los afroamericanos y un número importante de críticos— prioridades equivocadas en las políticas que guardaban relación con factores raciales y económicos? ¿Tuvo algo que ver con la

lentitud de la evacuación y de los esfuerzos de rescate el hecho de que la mayoría de los residentes que seguían atrapados en la ciudad eran pobres y afroamericanos?

En pocas palabras, la **capacidad** refleja la habilidad de cumplir con una misión. El dictamen de la Comisión para el 11 de septiembre respecto a la capacidad es igualmente aplicable a Katrina y sus consecuencias. "Las dependencias gubernamentales... con mucha frecuencia son demasiado pasivas y aceptan como verdadero lo que se les dice, incluso el esfuerzo para identificar y atender vulnerabilidades obvias y amenazas peligrosas que serían demasiado costosas, controvertidas y perturbadoras". La capacidad organizacional fue deplorablemente baja en la mayoría —sino es que en todas (entre 75 y 100)— de las dependencias locales, estatales y nacionales que trabajaron para dar respuesta a Katrina en la costa del Golfo.

La **administración** cubre una amplia franja que incluye pero no se limita a una comunicación eficaz dentro de las jurisdicciones gubernamentales y entre ellas. Las dependencias que trabajan en el sistema intergubernamental estadounidense se parecen mucho a los especialistas médicos: cada uno hace su diagnóstico, pide análisis de laboratorio y receta medicinas. El médico tratante parece estar conspicuamente ausente del grupo de especialistas y sus funciones primordiales son ver que los especialistas trabajen en equipo y garantizar la salud del paciente. En los Estados Unidos, las relaciones intergubernamentales eficaces dependen de muchos "médicos tratantes". En la catástrofe de Katrina, eran pocos, si es que había alguno.

Una visión retrospectiva para prevenir

El costo económico de la catástrofe de Katrina fue de miles de millones de dólares. Sólo la contribución nacional para la reconstrucción se fijó ya en 200,000 millones y faltan los miles de millones de dólares adicionales de los fondos locales y estatales. A la pérdida de entre 1,000 y 2,000 vidas, un recuento realista debe añadir el aumento para el consumidor en el precio del gas y del petróleo, así como la reducción en uno o 1.5 por ciento del crecimiento económico. Seguramente ni el estudio de una comisión nacional integral podría calcular con precisión el costo y las consecuencias de la visita de Katrina a la costa del Golfo.

Sin embargo, hay un hecho que no queda claro. El escenario del drama de Katrina se caracterizó por las complejidades y el relativo caos de las relaciones intergubernamentales. Para prevenir una catástrofe natural como Katrina o de tipo terrorista será necesario contar con líderes públicos con voluntad política y administradores experimentados con habilidades gerenciales, pero también con las estructuras y la organización para traducir esa voluntad y esas habilidades en acciones. Estas cualidades son indispensables para trascender las fronteras jurisdiccionales a las que se enfrentan todos los funcionarios cuyo trabajo depende de las relaciones intergubernamentales. Para prevenir o mitigar las futuras emergencias nacionales es crucial contar con un liderazgo imaginativo y colaborador. 6

Lecturas relacionadas

- Donald F. Kettl (2004). *System Under Stress: Homeland Security and American Politics* (*Sistemas en stress: seguridad nacional y política estadounidense*). CQ Press.
- Donald F. Kettl (2005). *The Global Public Management Revolution* (*La revolución global de la gerencia pública*). Brookings Institution Press, 2a. ed.
- Richard Posner (2004). *Catastrophe: Risk and Response* (*Catástrofe: riesgo y respuesta*). Oxford University Press.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (Comisión nacional para los ataques terroristas a los Estados Unidos). (2004). *The 9/11 Commission Report* (*El informe para la comisión para el 11 de septiembre*). W. W. Norton.
- Deil S. Wright (1988). *Understanding Intergovernmental Relations* (*Entendiendo las relaciones intergubernamentales*). Brooks Cole, 3a. ed.