

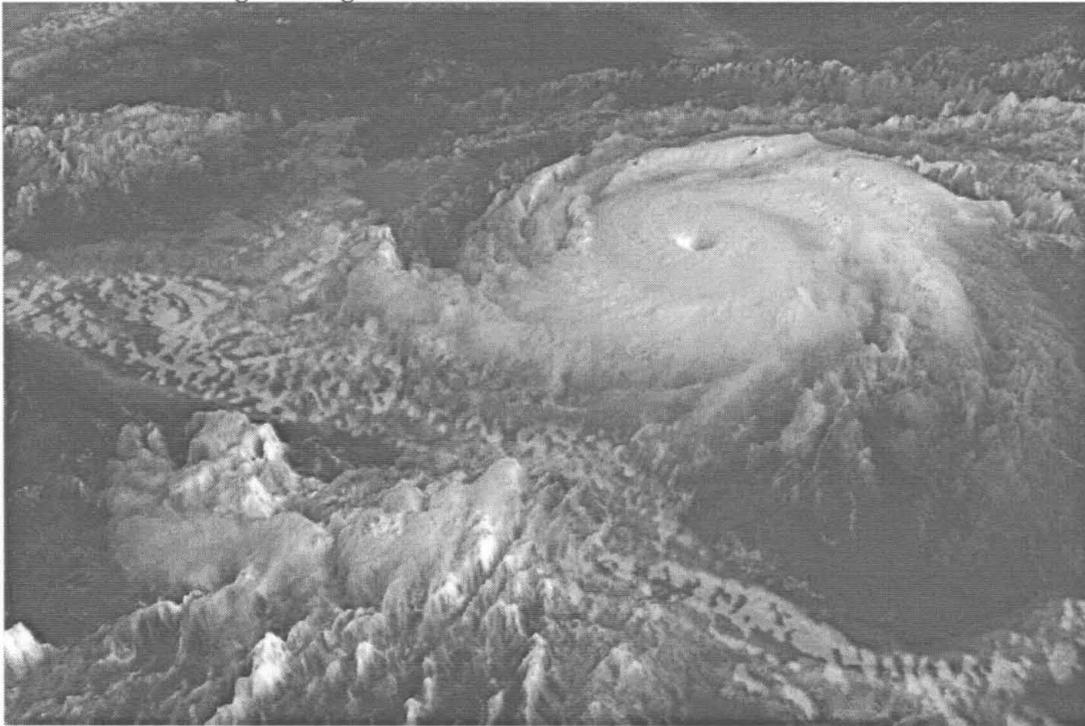
CAPITULO I LOS DESASTRES EN CUESTION

Hacia finales de octubre de 1998, en momentos en que este trabajo de investigación tomaba la forma de un proyecto de tesis, surgía en el Caribe centroamericano el tristemente famoso Huracán Mitch (Fig. 1). Su derrotero por América Central ha dejado el luctuoso saldo de 20.000 víctimas entre muertos y desaparecidos; cientos de miles de damnificados; y más de tres millones de afectados. El costo total en términos de la reconstrucción ha sido calculado en 6 mil millones de dólares (Caballero, 1998), y se ha estimado que los países más afectados, como Honduras y Nicaragua, han retrocedido décadas en términos de sus “procesos de desarrollo”.

El catastrófico impacto asociado al paso del Huracán Mitch en la región viene a cerrar irónicamente el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”, evento que sintetiza la preocupación a todos los niveles y a una escala global por la temática de los desastres. Si nos remitimos a los últimos 25 años, debemos decir también que Mitch es el último de una serie de desastres que han golpeado la región centroamericana con particular violencia. Terremotos, huracanes y tsunamis dejan la escalofriante cifra de 5.000 muertos y cerca de 400.000 afectados para América Central en el período 1970-1994 (CEPREDENAC, 1996). Estas cifras son solo una parte de las pérdidas asociadas a fenómenos naturales peligrosos; el análisis de los daños nos permite afirmar que aquellos relacionados con pequeños eventos desastrosos totalizan en el tiempo cifras semejantes a las de los grandes desastres. Estos “pequeños desastres”, que por su alta ocurrencia y relativo bajo impacto, son incorporados como “eventos cotidianos” y erróneamente considerados como “riesgos asumidos”, constituyen en muchos casos la antesala de los grandes desastres (Lavell, 1996).

Los desastres en la región centroamericana siguen un patrón global, caracterizado por tendencias que muestran una incidencia creciente y un acelerado crecimiento de las pérdidas asociadas a los mismos. El aumento en la incidencia muestra dos perfiles bien marcados: mientras el 90% de los desastres que incluyen víctimas fatales ocurren en las dos terceras partes de la población mundial, que vive en los países menos desarrollados, las tres cuartas partes de la pérdidas económicas asociadas a desastres está confinada a los países más desarrollados (Smith, 1997:33).

Fig. 1: Imagen del Huracán Mitch sobre América Central



Fuente: imagen NOAA, 27-10-98, cuando Mitch alcanzó categoría V

Ante este panorama, surgen varias preguntas de rigor: ¿está aumentando la frecuencia y/o magnitud de las llamadas “amenazas naturales”? ¿es la sociedad más vulnerable ante la ocurrencia de eventos peligrosos? ¿por qué todo el esfuerzo puesto en la respuesta tecnológica no ha reducido el riesgo? En el trasfondo de estos interrogantes, está planteada la paradoja de los espectaculares logros en la ciencia y la tecnología, y la continua muerte y destrucción asociada a los llamados “desastres naturales”. Esta compleja paradoja nos invita a recorrer brevemente los hilos conductores entre la concepción de los desastres y las políticas de gestión del riesgo.

Dos visiones contrastantes: amenaza y vulnerabilidad

El tratamiento y conceptualización de los desastres refleja dos enfoques o paradigmas principales. Uno de ellos ha ejercido un dominio histórico en el tratamiento de los desastres y su influencia es visible en múltiples niveles.

(1) La visión dominante centrada en el estudio de la amenaza

La visión dominante, también denominada “paradigma fisicalista” (Maskrey, 1996:17) o “paradigma del comportamiento” (Smith, 1996:47), está caracterizada por el estudio y la política orientada en términos de la amenaza, donde la organización de la respuesta humanitaria y los preparativos para enfrentar el período de crisis o emergencia post-impacto son las características

predominantes. Se puede reconocer una convergencia de opinión o enfoque, un consenso suficiente para hablar de esta visión dominante. Los signos son evidentes en la asignación de recursos; en el elevado número de personas involucradas en esta visión; en el volumen y alta aceptación de los trabajos publicados; y en el apego de esta visión por parte de las instituciones más poderosas de los estados modernos. Hay una aceptación generalizada de los desastres como “manifestaciones extremas” de procesos geofísicos y climatológicos (Hewitt ed., 1983). El sentido de causalidad o la dirección de la explicación de los desastres va desde el ambiente físico a sus impactos sociales. Consecuentemente, el grueso de literatura científica donde se recomiendan acciones concretas está enfocado principalmente en el monitoreo de eventos geofísicos, pronósticos climatológicos e ingeniería o uso de la tierra en relación con agentes naturales peligrosos. Obviamente, las áreas privilegiadas de investigación son las de las ciencias físicas y la ingeniería. Las ciencias sociales solo ocupan un rol secundario en el análisis de los comportamientos sociales durante la emergencia.

En la colección de ensayos “Interpretation of Calamities”, Hewitt (1983) condensa magistralmente la visión dominante en tres características:

(a) Un compromiso sin precedentes con el monitoreo y conocimiento científico de procesos geofísicos, hidrológicos y atmosféricos – como el fundamento para tratar con sus impactos y relevancia humana. Aquí el objetivo más inmediato, en relación con las amenazas, es su predicción.

(b) Actividades de planeamiento y manejo para contener esos procesos donde es posible, a través de mecanismos como control de inundaciones, bombardeo de nubes y defensas para avalanchas; donde no es posible este control, se plantea rediseñar físicamente las actividades humanas de acuerdo con patrones y probabilidades geofísicas y climatológicas objetivas. Esto incluye zonificación de áreas por vocación, generación de códigos y dispositivos de seguridad. Emerge una remarcable unidad de lenguaje para discutir procesos geofísicos, planeamiento físico y cálculo de riesgo.

(c) Medidas de emergencia, incluyendo planes de desastre y establecimiento de organizaciones para el socorro y la rehabilitación. La habilidad para aplicar los desarrollos de la investigación geofísica y el planeamiento son destacables en este punto. La acción es dirigida y puesta en manos de militares u organizaciones cuasimilitares; como la mayoría de la gente tiene poco acceso a los productos de la moderna ciencia geofísica y el manejo de tecnología, es a través de las emergencias que llegan a estar involucradas en las perspectivas de la visión dominante.

Hewitt pone de relieve que la visión dominante constituye un enfoque tecnocrático de la problemática de los desastres. Acorde con este enfoque, el grueso de la literatura de desastres establece que el problema fundamental con las amenazas -la última razón por la que los desastres ocurren- es que la gente tiene pocos o ningún medio para decir cuándo, dónde, o a quiénes les puede suceder. Si las sociedades no están preparadas o están mal preparadas para estos eventos, principalmente debido a su rara e incierta ocurrencia, la predictibilidad tiene que ser la esencia del problema de manejo. Solo el conocimiento perfeccionado de la predicción de los *extremos*

naturales, es ofrecido como una solución racional. Quizás una de las máximas expresiones de esta visión dominante es el colosal compromiso con el desarrollo y perfeccionamiento de la tecnología de pronósticos meteorológicos, sismológicos y vulcanológicos, entre otros .

Es indudable que la visión dominante sobre la causa de los desastres sigue vigente hoy en día, de modo especial en los organismos oficiales nacionales y agencias internacionales con mandato sobre esta temática. Sin ir más lejos, el propio Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales ha reflejado la visión dominante con una clara concentración en el mejoramiento de los sistemas de predicción del clima, monitoreo de terremotos y volcanes, y entendimiento del impacto de las amenazas sobre los recursos naturales (Blakie *et al.*, 1996:285). En muchos casos, la misma respuesta tecnológica ha potenciado el riesgo a las amenazas que procura prevenir. Por ejemplo, una de las clásicas respuestas tecnológicas a las inundaciones consiste en el diseño de presas de contención aguas arriba, que han aumentado el riesgo a inundaciones. Uno de estos casos dramáticos es el rebasamiento de la presa de Vaiont , Italia, en 1963, que provocó más de 2000 muertos (Blakie *et al.*, 1996). Es más, la tecnología actualmente se ha metamorfoseado en una fuente mayor de riesgos a través del desarrollo de tecnologías peligrosas que han impactado vastas regiones del planeta, como en el lamentable accidente nuclear de Chernobyl, en la antigua Unión Soviética.

(2) La perspectiva social de los desastres: el aumento de vulnerabilidad

La visión dominante persiste a pesar de una evidencia substancial que muestra que la mayoría de los desastres naturales, o la mayor parte de sus daños, son rasgos característicos más que accidentales de los lugares y sociedades donde ocurren. Los extremos naturales involucrados en los desastres son, desde el enfoque de la ecología humana, más esperados y conocidos que muchos de los cambios sociales que impregnan la vida de todos los días. En la mayoría de los lugares y segmentos de la sociedad donde las calamidades ocurren, los eventos naturales peligrosos son tan seguros como un suceso que acontecerá en el ciclo de vida de una persona, o de uno de sus hijos o nietos. Al influjo de esta evidencia, surge una línea de investigación que se remonta a principios de los 1960s y que plantea una interpretación alternativa a la visión dominante: el “paradigma estructural” (Smith, 1996:48) o “la visión alternativa” (Hewitt ed., 1983). Apoyada por las estadísticas que muestran el incremento constante de las pérdidas asociadas a los *desastres naturales* y la falta de respuestas por parte del enfoque tecnocrático que caracteriza a la visión dominante, esta línea de investigación procura hacer visible la dimensión social enquistada en la problemática de los desastres.

Esta visión plantea que los desastres no pueden ser vistos fuera del contexto social donde se desencadenan. Es así que los desastres son interpretados como corolario de procesos sociales, que promueven la generación de condiciones inseguras y que se evidencian dramáticamente ante la ocurrencia de un evento natural o tecnológico de cierta intensidad. Esta visión ha sido desarrollada principalmente por sociólogos, antropólogos y geógrafos con una experiencia considerable en países del Tercer Mundo. Smith (1996:48-50) condensa en los siguientes puntos, las características de lo que el denomina “paradigma estructuralista”:

(a) Los desastres naturales no son directamente dependientes de los procesos físicos. En los países menos desarrollados, el crecimiento de la pobreza ha creado mayor vulnerabilidad para la población, forzándola a desarrollar cultivos comerciales en reemplazo de la agricultura de supervivencia (población rural), y promoviendo la ocupación de áreas más inseguras donde el riesgo está exacerbado (población urbana).

(b) Se desafía la creencia generalizada que ubica a los desastres como fenómenos inusuales, principalmente en el contexto del Tercer Mundo. Muchos desastres ocurren en áreas que experimentan un cambio ambiental y social muy acelerado. También se destaca que los procesos físicos que generan los huracanes y las sequías han existido por mucho más tiempo que actividades humanas recientes, tales como la urbanización, las cuales reflejan más fielmente los nuevos contextos socioambientales. Los desastres que tienen una recurrencia regular en países pobres se los vinculan cada vez más con el hecho de que el rango de respuestas para combatirlos está severamente limitado por la falta de recursos.

(c) Se destaca que las víctimas de desastres no son culpables por sus propias desgracias. Ellas no necesariamente carecen de una adecuada percepción de las amenazas. En la mayoría de los casos en países menos desarrollados, la gente tiene pocas opciones más que ubicarse en escenarios inseguros. Tienen poco tiempo para prepararse para la emergencia y les falta recursos para recuperarse de los desastres.

(d) Se pone en duda la premisa de la visión fiscalista sobre la naturaleza accidental de los desastres, poniendo énfasis en que la mitigación de los desastres depende de un cambio estructural de la sociedad. En el transcurso de esta visión alternativa, hay un escepticismo marcado frente al positivismo tecnológico de la visión dominante.

Es necesario destacar que existen desastres en los cuales el componente social no tiene mayor incidencia, solo el hecho de que un grupo de personas se encuentre en el lugar equivocado en un momento inoportuno. Blakie *et al* (1996:26) reflejan esta situación con el ejemplo de la nube de dióxido de carbono que surgió del Lago Nyos en Camerún en 1986, y mató a 1700 personas cuando dormían. Sin embargo, estos desastres no son los más comunes. En la mayoría de ellos, las relaciones sociales, económicas y políticas prefiguran los desastres. En ese sentido, el enfoque alternativo nos brinda un elemento conceptual que marca un salto cualitativo en el análisis de los desastres: pasamos de la concentración en la amenaza (agentes físicos) a enfocarnos en la vulnerabilidad (factores sociales). Pasamos de una causalidad que va directamente del ambiente a la sociedad, a una que va de la sociedad a la sociedad, mediada por eventos peligrosos ambientales.

Son muchos los intentos por refinar y desmenuzar en múltiples categorías el concepto de vulnerabilidad a desastres; no obstante, todas las definiciones parten de una acepción general, que resume la vulnerabilidad como un estado de “**estar propenso a**” o “**ser susceptible de daño o perjuicio**” (Blakie *et al*, 1996:30). Algunos sectores o segmentos de la sociedad son más propensos que otros al daño, pérdida y sufrimiento en el contexto de diferentes amenazas. Las características claves de estas variaciones de impacto incluyen clase, casta, etnicidad, género,

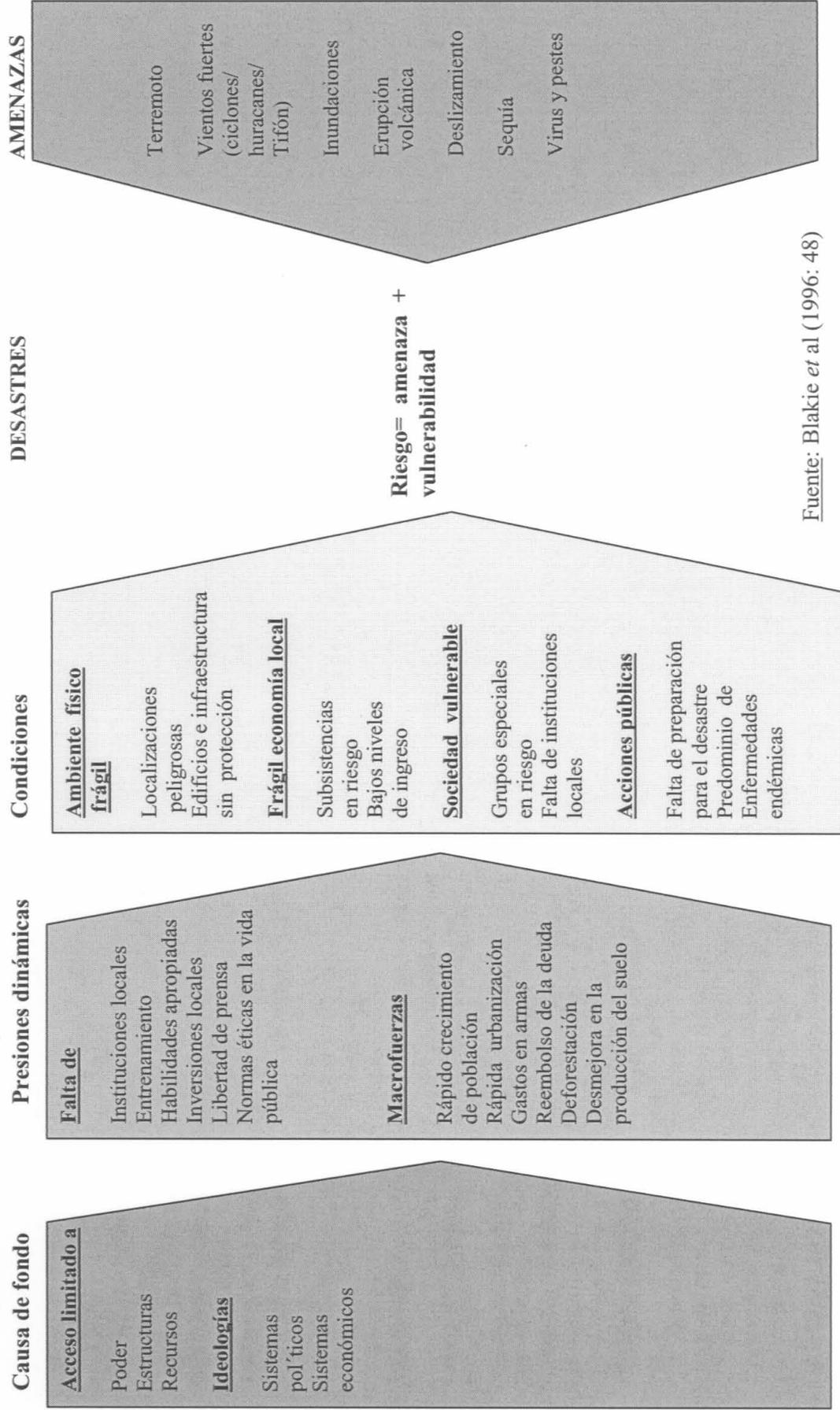
incapacidad, edad o *status*. De la misma manera, la capacidad para reconstruir los medios de subsistencia después de desastres es una característica asociada al concepto de vulnerabilidad, que incorpora una dimensión temporal a su análisis. Este aspecto de la vulnerabilidad también puede definirse en términos de capacidad de amortiguamiento o habilidad de un sistema para absorber perturbaciones, es decir en términos de cómo Berkes y Folke definen la **resiliencia** (1998:6). La resiliencia permite asimilar el concepto de vulnerabilidad no solo a los sistemas sociales -resiliencia social- sino también a los ecosistemas -resiliencia ecológica-, que en muchos casos están ligados a la explicación de una vulnerabilidad en aumento. En otras palabras, el concepto de vulnerabilidad involucra fundamentalmente las capacidades generales de las personas y de los ambientes en que se desenvuelven, que les permiten evitar, resistir o recuperarse del daño.

Si reconocemos las causas del aumento de eventos desastrosos en un proceso de aumento de la vulnerabilidad, es decir en el grado de susceptibilidad y recuperación al daño de ciertos segmentos de la sociedad, podemos avanzar a nuevos niveles de análisis. En particular, podemos comenzar preguntándonos cuáles son las causas subyacentes en el aumento de vulnerabilidad. La obra de Blakie *et al* (1996), nos brinda dos modelos conceptuales a partir de los cuales comenzar a descifrar las relaciones causales del aumento de vulnerabilidad a desastres: el modelo PAR (presión y liberación), y el modelo de Acceso. El primero examina la evolución de condiciones inseguras específicas en términos de presiones dinámicas como son la urbanización y la degradación ambiental, cuyas causas de fondo están inscriptas en el marco de la economía política (Fig. 2).

El modelo permite revelar los hilos que conectan las condiciones inseguras que caracterizan a una determinada configuración temporal y espacial de vulnerabilidad con procesos económicos, políticos y sociales globales. El segundo modelo parte del concepto de acceso (de una familia, comunidad o sociedad dada) a los recursos que permiten seguridad frente a determinadas amenazas. Este modelo permite identificar los diferentes canales y barreras sociales, económicas, políticas, culturales y otras que determinan el acceso a condiciones seguras. En el modelo, se examinan no solo las variables económicas y políticas tradicionales, como "acceso a la tierra" y otros medios de producción, sino también variables como género, edad y etnicidad. Ambos modelos serán de utilidad para el análisis del presente trabajo.

Fig. 2. Modelo de Presión y Liberación

Progresión de la vulnerabilidad



Fuente: Blakie et al (1996: 48)

El mismo análisis de vulnerabilidad nos lleva a plantear un tema de fondo: los vínculos entre desastres y desarrollo. En un trabajo pionero en su momento, Cuny (1983) hizo explícito que los desastres representan problemas para el desarrollo, erosionando los logros de años de esfuerzos e inversión, y consumiendo los escasos recursos que posee la sociedad para atender las necesidades de la población afectada, al igual que para la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas. Desde este ángulo, lo que pone en debate la visión alternativa es la relación íntima que guardan ciertas modalidades de “desarrollo” y los desastres, en especial aquellas modalidades impuestas en las últimas décadas en los países “en vías de desarrollo”. La necesidad de estos países de cumplir con ciertos parámetros económicos “mágicos” que permiten, valga la redundancia, el “desarrollo económico”, genera un incremento de la vulnerabilidad, como costo fijo no contemplado en esas ecuaciones. Por ello, los desastres son bien definidos como “fallas del desarrollo” (Anderson, 1996), y por qué no, “indicadores de insostenibilidad”, en el marco del modelo de “desarrollo sostenible.

En este contexto, la reducción de la vulnerabilidad pasa a ser un componente protagónico en el tránsito hacia una gestión eficiente del riesgo. Se trata de generar y promover políticas de mitigación y prevención que permitan una relación con el entorno físico que minimice el riesgo de las poblaciones más vulnerables. De la misma manera, se trata de proveer las condiciones y los recursos para una recuperación total y rápida de las pérdidas que sobrevienen de la ocurrencia de eventos peligrosos, evitando que constituyan la antesala del próximo desastre, o el lastre económico y psicológico que debe sobrevellar un sector de la sociedad, en muchos casos durante generaciones.

Uno de las limitaciones que enfrenta el estudio social de los desastres es que el concepto de vulnerabilidad, central en su análisis, carece aún de una metodología cuantitativa clara que permita hacerlo un concepto operativo en términos de implementación de planes y políticas de gestión del riesgo. Es en realidad un concepto eminentemente cualitativo, cuyo grado es muchas veces evidenciado solo después del desastre. En cierta medida, esta limitación ha contribuido también a una continuidad de la visión dominante, y por ende, de la respuesta tecnológica. La falta de indicadores que permitan leer el espacio geográfico en términos de vulnerabilidad social y riesgos encubiertos, fomenta la continuidad de políticas y modelos de desarrollo perversos, donde el desastre no se convierte nunca en oportunidad para cambiar modelos de desarrollo insostenibles.

El Riesgo como Concepto Integrador

Existe una aceptación generalizada en cuanto al riesgo como “término” que concentra y aglutina toda la problemática de la gestión de los desastres. La Declaración y Plan de Acción de Yokohama de 1994 (DIRDN, 1994) es muy elocuente al respecto, al establecer como principio básico el análisis de riesgos como elemento clave para lograr el éxito en la reducción de desastres naturales.