

# Introducción: LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES(1): HIPÓTESIS, CONCEPTO Y TEORÍA

Allan Lavell  
Secretaría General, FLACSO

"Los que gerencian los desastres en el sector público no han llevado a cabo una evaluación sistemática de los aspectos operacionales y de formulación de políticas que enfrentarán durante la presente década. Aspectos claves que tendrán que considerar incluyen: el desarrollo de un entendimiento más claro de "desastre"; un reconocimiento de que los desastres son eventos sociales; una apreciación del rango creciente de amenazas a las cuales están expuestas las personas; la aplicación de tecnologías a la gestión de los desastres; y la evaluación crítica de los a priori acerca de la gestión de los desastres y operaciones para enfrentarlos.

Estas consideraciones probablemente no aparecerán espontáneamente. Cambios sustantivos en las políticas y la práctica para la gestión de los desastres solamente se lograrán si los investigadores académicos actúan como catalizadores, difundiendo más los resultados de sus investigaciones, estimulando al sector público a llevar a cabo un análisis crítico de la gestión de los desastres" (Buckle, 1990: 301).

La extensa cita de Buckle, arriba reproducida, aparece en un artículo publicado en un número especial de la Revista *Mass Emergencies and Disasters*, dedicado al tema de los "Desafíos y Oportunidades que se presentan en el Ambito Organizacional para los Desastres". Convencida de que un paso fundamental hacia el cambio se da gracias al análisis de la forma en que históricamente se ha llegado al presente, la Revista dedicaba este número a la presentación de varios estudios históricos sobre los sistemas de gestión de desastres en los EEUU y Asia austral, en particular.

Hasta la fecha, no ha existido un esfuerzo sistemático para llevar a cabo una tarea similar en los países en vías de desarrollo, los mismos que sufren el

peso de los desastres en el mundo. El presente volumen de ensayos constituye un esfuerzo único para remediar este déficit en América Latina, en una coyuntura en la que se celebra el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), cuyos objetivos principales solamente se lograrán con una más decidida, comprensiva, coordinada, consistente e innovadora política pública en la materia. Si esto no sucede, llegaremos al fin del Decenio arrastrando todavía la historia, destino de muchos de los anteriormente declarados por las Naciones Unidas.

La posibilidad de ubicar temática y analíticamente los ensayos publicados en este volumen descansa en el establecimiento de las premisas o hipótesis fundamentales que dieron forma al proyecto regional de investigación que originó los estudios nacionales, en el establecimiento de un punto de referencia conceptual y teórico en cuanto a las actividades que debieron ser contempladas en la gestión de los desastres, y en el concepto mismo de "Sistema", el cual asume tanta importancia en el título y formulación original de la investigación. Solamente así podremos discernir sobre la existencia real o no, hoy en día, de un "Sistema" y de su naturaleza, limitada o comprensiva, en términos de la gestión de los desastres. Esta tarea es la que pretendemos realizar en este capítulo introductorio, el cual será un punto necesario de referencia para la lectura del último, de análisis comparativo. Los estudios nacionales ofrecerán la "carne" del emparedado que construimos.

## EJES EXPLICATIVOS O PREMISAS BÁSICAS DE LA INVESTIGACIÓN

El punto de partida de la investigación fue explicitar cuatro grandes ejes explicativos o premisas que proporcionaran elementos para ayudar a aclarar la evolución de los "Sistemas" en cada país: el impacto de grandes desastres, los límites y oportunidades que ofrecen las estructuras y las ideologías estatales existentes, la estructura sectorial y territorial de los países desde el punto de vista económico, social, ecológico-poblacional y político, y el papel de determinados actores sociales, institucionales e individuales.

### **Eventos: magnitud, recurrencia y tipo. Pronósticos y predicciones.**

La toma de conciencia, la sensibilización y el impulso a la acción (inspirados por gobiernos, sector privado u otras expresiones de la sociedad civil), ade-

más de la orientación dada a las políticas e instrumentos en el campo de los desastres, podrían explicarse, en parte, por el impacto y características de los desastres sufridos y los pronosticados en los distintos países.

La idea de que estos desastres, particularmente los de gran magnitud, sirven de aliciente a la innovación y cambio en las políticas públicas y privadas, ha sido captado en el concepto de "ventanas de oportunidad" (windows of opportunity), desarrollado y aplicado en la teoría de la toma de decisiones por Kingdon (1984), quien arguye que un evento (en nuestro caso, un desastre) sirve a menudo para identificar problemas, políticas y acciones a seguir con miras a la innovación o el cambio. De manera diferente, pero también relevante, la predicción o pronosticación creíble o "científica" de un evento (o serie de eventos) puede operar en la misma dirección, aun cuando esto finalmente no se dé (ver, por ejemplo, la predicción Brady en Perú).

Las características de los eventos, definidos en términos de tipo, magnitud, recurrencia y locus, pueden llegar a influir en los niveles de concienciación y en términos del tipo de estructura de respuesta que se promueve y la institucionalidad de ésta. Algunos de los posibles condicionantes serían los siguientes:

- a) Tipo: la importancia relativa en el país de los llamados "desastres naturales" y de los más frecuentes detonadores físicos (terremoto, huracán, inundación, etc.), de desastres tecnológicos o antrópicos y desastres complejos. Una apreciación sobre esto por parte de las autoridades nacionales, y el dominio de ciertas concepciones y prioridades pueden llegar a influir sobre la forma de desarrollo de los "sistemas" y sus énfasis particulares.
- b) Recurrencia y magnitud: una serie secuenciada y temporalmente cercana de eventos de cierta magnitud puede llegar a tener un impacto acumulado e incentivar el cambio más que en el caso de eventos esparcidos en el tiempo. Así, uno "aislado" de magnitud, dentro de un contexto general de pequeños y medianos desastres recurrentes, podría llegar a ser caracterizado como "anormal" o "especial", no suscitando mayores cambios; mientras que una serie de eventos de magnitud en un tiempo reducido podría abrir una "ventana de oportunidad", con impactos a nivel político, económico y social. Un solo evento de gran magnitud puede, obviamente, abrir también esta ventana.

La incidencia de grandes eventos aislados, a diferencia de un patrón de pequeños y medianos recurrentes y dispersos en el territorio, puede llegar a

influir en las formas de desarrollo de los sistemas, particularmente en lo que se refiere a la atención dada a la prevención, la mitigación o la respuesta, y también en la descentralización y el estímulo dado a los niveles locales y regionales de gestión e implementación.

- c) Locus: la magnitud de un evento considerado a la luz de su ubicación, sea en el territorio nacional o en el extranjero, puede tener un impacto diferenciado tanto en la conciencia de cambios innovadores como en la posibilidad de implementarlos. La innovación puede considerarse ligada a lo que se podría llamar la curva de "aprendizaje" de un país, o sea, el grado en que las experiencias con desastres en el propio territorio o en países vecinos (o lejanos) conducen a cambios en los sistemas.

¿Desastres grandes en el territorio nacional impresionan más, menos o en igual medida que desastres en países vecinos? ¿Desastres en zonas periféricas o rurales tienen el mismo efecto que los de grandes centros urbanos, focos del poder económico y político? Estas constituyen solamente dos de las interrogantes que surgen de una consideración del impacto de la localización de eventos en la formulación de políticas.

### Las Estructuras estatales existentes.

La gestión de los desastres es predominantemente una prerrogativa del Estado, hecho avalado por la legislación existente y por la importancia que los desastres adquieren con respecto a la "Seguridad Ciudadana" y a la "Seguridad del Estado". En consecuencia, los Sistemas de Gestión de los Desastres surgen como estructuras de preferencia estatales y, en consecuencia, limitados o potenciados por las ideologías, prácticas y estructuras estatales existentes (administrativas, políticas, sociales, etc.). En otras palabras, sería difícil contemplar los sistemas escapando de la lógica de la macro organización estatal, sus premisas fundamentales, estructuras y características globales o específicas.

Entre los aspectos que consideramos fundamentales en un análisis de los "Sistemas", se incluyen:

- a) Los grados de centralización y descentralización introducidos en el quehacer y el funcionamiento del Estado, incluyendo el poder y capacidad de gestión dados a los estados, regiones y localidades.
- b) El peso relativo otorgado a los Ministerios, a las instituciones Autónomas y Semi Autónomas, incluyendo los Municipios, y a los niveles de gestión y

- coordinación regionales, a diferencia de los sectoriales.
- c) Las ideologías y prácticas existentes en cuanto a la participación y la gestión popular, incluyendo los recursos asignados y los controles o mecanismos de cooptación existentes. En fin, el grado de desarrollo de las organizaciones y prácticas de la sociedad civil frente al Estado.
  - d) El nivel de continuidad y profesionalismo existente en los organismos estatales, que garantice la permanencia, a diferencia de los cambios político-partidistas, en los cuadros directivos y técnicos superiores.
  - e) La permeabilidad del sistema político a los recursos técnicos generados por la ciencia y la academia.
  - f) El papel e injerencia de los estamentos militares en la política y el quehacer estatal, y su grado de legitimidad frente a la población y la sociedad civil en general.

Cada uno de los elementos arriba especificados y sus combinaciones particulares, pueden tener una notable influencia sobre las formas de desarrollo, la estructura y las funciones de los sistemas.

### **Estructuras económicas, demográficas y territoriales.**

El tipo de énfasis dado a los sistemas de gestión de desastres, podría en parte explicarse por características particulares de las estructuras económicas, demográficas y territoriales de los distintos países.

En lo que refiere a lo territorial, como instancia que integra lo económico y lo demográfico, los niveles de concentración espacial de la economía y de la población tienen un impacto importante sobre ellos. La concentración del poder económico y político en uno o unos pocos grandes centros urbanos influye enormemente en las "áreas de concentración" de las prioridades establecidas para los sistemas. De igual manera, una distribución más equilibrada, acompañada por un poder regional y local más difuso, podría provocar, tal vez, consecuencias opuestas.

La organización de la economía, el peso relativo de los sectores formales e informales, la importancia y locus de la industria y agricultura moderna, capitalizada o monopolizada, a diferencia de la de pequeña escala, de subsistencia y marginal, dejarían sentir sus efectos sobre las prioridades establecidas y sobre la capacidad de resolución del Estado. La centralización versus la descentralización, la protección de las grandes inversiones versus la protección global, las

orientaciones dadas a la inversión en prevención y mitigación, recibirían la influencia de la estructura del poder económico y político existente.

### **Actores Sociales.**

En los procesos vinculados a los desastres intervienen un conjunto variado de actores sociales. Estos actores están presentes e involucrados tanto en los procesos relacionados con la vulnerabilidad, la prevención y la mitigación, y las políticas respecto a éstas, como también en aquellos procesos relativos a la respuesta, cuando los desastres han ocurrido. En este último caso, particularmente en los procesos que se refieren a la atención y la reconstrucción.

Cuando hablamos de actores nos estamos refiriendo a individuos, a asociaciones y grupos organizados, ya sean estos sectores sociales actuando a través de los individuos o de asociaciones (gremios laborales o profesionales, por ejemplo), sectores u organismos del Estado y organismos descentralizados del mismo (empresas públicas, por ejemplo), grupos o sectores empresariales privados, organizaciones no gubernamentales y agencias bilaterales o multilaterales de cooperación; todos ellos participan en el ámbito local, nacional o internacional y son portadores de ideas y conceptos, con un discurso definido o diferenciable, pero también de prácticas y de respuestas a intereses, e intervienen de un modo determinante en los procesos antes referidos (Maskrey y Lavell, 1993; y Lavell, 1994).

En relación al tema de los sistemas nacionales, todos los actores vinculados al campo de los desastres deben ser considerados con el fin de conocer cuál ha sido o es su papel en el origen, la evolución e implementación de estos sistemas. La hipótesis es que, según sea la participación de uno u otro de estos actores y de la influencia que obtienen en cada uno de los momentos y aspectos de los procesos mencionados, los sistemas de cada país adquirirán unas u otras características.

Los llamamos actores sociales porque, independientemente de que sean individuos o colectivos, las ideas que portan y sus prácticas diferenciables responden a grupos o estamentos con una ubicación particular en la sociedad y en los procesos sociales y políticos en general. Asimismo, porque su discurso y prácticas, independientemente de cuánto respondan a intereses y concepciones de grupo, pretenden representar o por lo menos dar cuenta, del interés general de la sociedad. Son actores, por tanto, que responden a posiciones de conjunto frente a la sociedad.

## LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES: CONCEPTOS Y PARADIGMAS, HISTORIA Y MODERNIDAD

El análisis de los cambios introducidos en las estructuras creadas para enfrentar el problema de los desastres no puede prescindir de una serie de referencias conceptuales en torno a la problemática. En otro momento hemos insistido en que "las formas como se definan o se conceptúen los desastres distan de ser un mero ejercicio semántico. Por el contrario, constituyen un paso fundamental y una influencia determinante en la organización del conocimiento y, en consecuencia, en la manera en que se encara la investigación y la acción necesarias para enfrentarlas" (Lavell, 1993: 144). En lo que refiere al análisis de las estructuras y las acciones a desplegarse en torno a la gestión de los desastres, Britton (1988; cfr. Lavell, 1993: 144) ha insistido en que "el tipo de precaución que se institucionaliza para enfrentar los desastres refleja las maneras en que es entendido el concepto de "desastre" por quienes toman decisiones".

El objetivo del presente apartado es precisamente ofrecer un resumen de las formas en que el concepto de desastre mismo, y lo que se ha dado en llamar "manejo, administración o gestión de desastres", han cambiado durante las últimas dos décadas. Dicho objetivo tiene el propósito de proveer un marco de referencia para analizar la evolución de las estructuras, sujetos de estudio en el presente volumen, y, además, para la elaboración del capítulo final de este libro, el cual tiene pretensiones de establecer un cuadro comparativo de los cambios vividos históricamente en la región, y observaciones sobre las posibilidades y necesidades de cambio hacia el futuro. En particular, intentaremos presentar un resumen de los diferentes conceptos que se han desarrollado en torno a los desastres como procesos y productos; de la idea global de gestión o administración de desastres, incluyendo la presentación de algunas definiciones básicas del tipo de actividad que la compone; y, por último, sobre la idea de sistemas nacionales de gestión de los desastres.

### **Desastres: productos o procesos.**

En el transcurso de los últimos cuarenta años, las ideas y los conceptos desarrollados en torno a los desastres han sufrido una transformación paradigmática, cuando menos en el plano científico y académico. La concepción de los desastres que Hewitt ha llamado "fiscalista" (Hewitt, 1983), la cual, en algún grado, sigue constituyendo el paradigma dominante y el sustento de la acción

tecnocrática que prevalece en torno a la problemática, ha cedido paulatinamente terreno a una concepción social e integral de los desastres. Este cambio de concepción ha significado una creciente injerencia de las ciencias sociales en el estudio de esta problemática, a la vez que ha sido producto de ella, complementando o desplazando en cierta medida el predominio de las ciencias naturales o de ingeniería.

El paradigma "fiscalista", que fue objeto de acérrima crítica por parte de Hewitt a principios de la década de los ochenta, puede tipificarse por varias facetas que, sin lugar a dudas, avalan determinadas preocupaciones en cuanto a la forma en que la sociedad debiera prepararse o enfrentarse a los eventos denominados desastres.

En primer lugar, este enfoque equipara, implícita o explícitamente, los desastres a los eventos físicos "naturales", tecnológicos o antrópicos con los cuales están asociados. De esta manera, hablar de desastres equivale a hablar de eventos extremos del mundo natural o físico, tales como terremotos, huracanes, actividad volcánica o inundaciones. Esta concepción pone el peso de la responsabilidad de los desastres en las espaldas de los eventos físicos en sí, con la sociedad jugando un papel secundario o dependiente.

Una segunda faceta de esta visión es que los desastres se ven como "impredecibles", "inmanejables" e "inevitables". La severidad, intensidad o magnitud del evento físico en sí determina la del desastre que puede ocurrir.

Y, en tercer lugar, esta visión, en lo que se refiere a la investigación en torno a los desastres, pone el énfasis firmemente en el campo de las ciencias de la tierra (la geofísica, la geología, la climatología, la hidrología, etc.) y de las ciencias de la ingeniería. En consecuencia, tal concepción ha sido acompañada por un continuo fortalecimiento de instituciones científicas organizadas alrededor de estas mismas ciencias, las cuales, consciente o inconscientemente, han servido para fortalecer y perpetuar la misma visión fiscalista de los desastres.

La actividad que la sociedad puede desplegar en el campo de la "reducción de los desastres", ha estado automáticamente restringida a dos o tres esferas particulares.

En primer lugar, debido a que los eventos físicos en sí fueron concebidos como los principales culpables de los desastres y a que se les ha considerado en sí anormales e impredecibles, una actividad predominante de la "prevención" de desastres ha sido el estudio científico de las amenazas, intentando predecir o pronosticar la ocurrencia de eventos y, en consecuencia, alertar a la población sobre su probabilidad, permitiendo así actividades ligadas a la protección coyun-

tural, que incluye la evacuación de las zonas que pueden sufrir impactos mayores. El énfasis puesto en los años sesenta y setenta en la predicción de terremotos, huracanes y actividad volcánica, es un fiel indicador de esta tendencia.

En segundo lugar, una visión que ha puesto énfasis en lo "inevitable", lo "incontrolable" o lo "inmanejable" de los desastres, automáticamente ha suscitado la noción de que la organización de la sociedad debe privilegiar el establecimiento de estructuras que puedan enfrentar los desastres una vez ocurridos y, posteriormente, conducir a la sociedad de regreso a una situación de normalidad, a través de la rehabilitación y la reconstrucción.

En tercer lugar, se pensaba que de existir alguna actividad que pudiera desplegarse durante el periodo anterior a la ocurrencia de un evento de magnitud, que no fuese la predicción y el pronóstico, ésta debía desarrollarse en el área de la reducción de la vulnerabilidad física de la sociedad (o sea, vivienda, infraestructura, etc.). En consecuencia, el enfoque de ingeniería que dominaba y sigue dominando en la prevención de desastres, privilegiaba la construcción de obras de ese tipo, tales como diques, presas y paredes de retención, etc., o sistemas constructivos en edificaciones e infraestructura para proveer de mayor resistencia contra los embates de los eventos extremos del mundo natural.

Como examinaremos enseguida, aun cuando esta concepción de los desastres y de la importancia de los eventos físicos en su definición ha sido paulatinamente erosionada, hoy en día tal vez sigue siendo el paradigma dominante en cuanto a la definición de tipos de actividad en el área de la gestión de los desastres. Así, aun cuando hasta los más recalcitrantes defensores del paradigma "fiscalista" hagan cierta referencia a una visión más integral y social de los desastres, una parte importante de la actividad desplegada en torno a esta problemática, sigue pautas de comportamiento FISCALISTA. Pueden encontrarse ejemplos en muchos de los primeros lineamientos de acción de la DIRDN, en los estudios de desastres urbanos promovidos por el Banco Mundial (ver Kreimer y Munasinghe, 1992; Varley, 1994; Mitchell, 1994), y en la conformación de muchos de los Comités Nacionales para el Decenio.

Por otra parte, en muchos de los escritos y en los discursos y materiales educativos que se han producido en el periodo muy reciente, siempre existen reminiscencias de una visión aparentemente superada. Así, por ejemplo, seguimos escuchando o leyendo frases como "el impacto del desastre en Guatemala eran tantos muertos y tantas viviendas, hospitales o carreteras destruidas, etc.", cuando en realidad esos muertos y esa destrucción eran el desastre en sí. Se habla del evento físico como si fuera el propio desastre.

Una última consecuencia de la visión fiscalista es que, efectivamente, no hay mayor necesidad de definir más profundamente lo que es un desastre o los procesos sociales que permiten su concreción. La visión cuantitativa de los desastres ha sido la predominante, de tal manera que se acepta la existencia de un desastre porque existen tantos muertos, lisiados, afectados o niveles de pérdida económica. El desastre ha sido entendido como un producto coyuntural, algo que aparecía de la nada e irrumpía en una sociedad particular de forma repentina, "sin aviso". Al no incorporar la idea de un proceso de construcción de condiciones sociales que hace una sociedad propensa al desastre, la definición de éste podía limitarse a algo que servía necesidades políticas o a la determinación del momento oportuno de la intervención logística externa. Era necesario saber cuándo se presentaba un desastre sobre todo porque era importante decidir cuándo declarar un "estado de desastre" y movilizar las fuerzas logísticas para su atención. Una expresión moderna de esta tendencia se encuentra en las definiciones que muchos organismos internacionales hacen de desastre en los diversos países del mundo, en cualquier año en particular, cuando deben reportar uno. Así, por ejemplo, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, por medio del Centro de Información sobre Desastres de la Universidad de Louvaine, define un desastre como cualquier evento que tiene un mínimo de diez muertos, cien afectados, o que conduce a una llamada para asistencia externa; mientras la OPS, en su esencia, define un desastre como un evento que requiere de asistencia externa o internacional.

En fin, la existencia de un desastre se ha definido por magnitudes estadísticas, por lo cual es obvio que los grandes eventos físicos y las situaciones de extrema necesidad y urgencia, anormales en muchos sentidos, han tendido a dominar las preocupaciones de los actores sociales involucrados en la gestión de la problemática.

De esta manera, hay que resaltar la aseveración de Hewitt, en el sentido de que los grandes desastres simbolizan toda la problemática.

Ahora bien, como se ha mencionado al principio del presente inciso, la visión fiscalista ha sido paulatinamente complementada, si no reemplazada por una visión más integral, la cual está firmemente fundamentada en el análisis de los desastres como productos y como procesos. El resultado de más de treinta años de investigación y de deliberación sobre los desastres, impulsadas desde las ciencias sociales, ha conducido a la ya conocida fórmula de que el riesgo de desastre, o el desastre mismo, es el producto de una combinación particular de las llamadas amenazas (lo físico) y la vulnerabilidad de la sociedad (lo social).

Esto implica la aceptación de que, en la mayoría de los casos, son las condiciones sociales de existencia de una población las que determinan en gran medida el nivel de destrucción, de dislocación o de interrupción de las funciones de la sociedad. O sea, las amenazas físicas son un factor necesario en la fórmula de desastre, pero no son ni condición suficiente ni predominante en su existencia. La conformación de esta visión alternativa ha sido producto tanto de la observación empírica de los desastres ocurridos como de la sistematización y discusión ofrecida por los practicantes de diversas ciencias sociales.

La definición pionera de desastre, ofrecida por Charles Fritz a principios de los años sesenta (Fritz, 1961), y el seguimiento dado por la sociología de los desastres, inspirado por el trabajo original de Enrico Quarantelli y Russell Dynes (ver Lavell, 1993), fueron acompañados por los estudios sobre percepción de amenazas y riesgos impulsados por los geógrafos sociales (p.e., Gilbert White, Ian Burton y Robert Kates), durante los sesenta y en décadas posteriores. Desde entonces, el trabajo ya mencionado de Hewitt y sus colegas, a principios de los ochenta, dio espacio a toda una corriente de pensamiento alrededor del problema de la vulnerabilidad de la sociedad, visto como un componente esencial en la conformación de las condiciones que propiciaban los desastres. Desde entonces, y gracias a la publicación del trabajo clásico de Wijkman y Timberlake (1985), los desastres comienzan a concebirse como "problemas no resueltos del desarrollo". La visión restringida avalada por la ingeniería estructural, en la cual se considera la vulnerabilidad solamente en términos de la propensión de una estructura física a sufrir daños de determinado nivel bajo el impacto de un evento físico de cierta intensidad, ha sido ampliada con el fin de presentarla como una construcción social que involucra múltiples aspectos, condiciones y estructuras de la sociedad en sí. Hacia finales de los ochenta, en América Latina, Gustavo Wilches-Chaux (1989) publica su ya clásica tipología de la Vulnerabilidad Global, identificando doce componentes de ésta (físico, de localización, social, ideológico, cultural, ecológico, político, etc.). Casi paralelo al trabajo de Wilches-Chaux, Anderson y Woodrow (1989) publican su libro "Levantándose de las Cenizas: Estrategias de Desarrollo en Tiempos de Desastre", en el cual presentan su ya conocida matriz de Vulnerabilidades y Capacidades. Posteriormente, ya entrados los noventa, Blaikie et. al. (1994) y Varley (1994), en Inglaterra, y los integrantes de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) siguen enfatizando la vulnerabilidad como componente esencial en la ecuación de desastre (ver Maskrey, 1993; Lavell, 1994a; LA RED, 1992).

Según esta concepción, la vulnerabilidad se refiere a la condición o condiciones de la sociedad, que la hace propensa a sufrir los impactos de un evento físico determinado ya sea pequeño, mediano o grande. En este sentido, la vulnerabilidad, vista como una condición objetiva de la sociedad, está en permanente transformación, siendo producto del proceso histórico de cambio en la sociedad (o subconjuntos de ésta). Entonces, desde este punto de vista, la raíz del problema del desastre se encuentra en las modalidades mismas de desarrollo de la sociedad. La concepción social de los desastres pone énfasis en estos no sólo como productos, o formas de enfrentarlos una vez ocurridos, sino también como procesos a través de los cuales la vulnerabilidad se ha construido históricamente. Los mapas de amenazas de viejo cuño nos enfrentan ahora a la necesidad de contar con mapas de vulnerabilidad y mapas de riesgo de desastre, elaborados de forma dinámica.

Una concepción social de los desastres exige mayor atención en cuanto a la manera de conceptuar el desastre en sí y a la amplificación de las actividades que se despliegan en torno a la gestión o administración de los mismos. En lo que se refiere a su definición, se exige una que no solamente describa las fórmulas para determinar cuándo existe o no una condición de desastre, sino también una reconstrucción de los procesos sociales que históricamente han conformado esas condiciones que hacen propensa a una sociedad a sufrir tales ocurrencias (la pobreza, la desorganización social, las ideologías fatalistas, la ausencia de sistemas institucionalizados de seguridad ciudadana, la falta de controles sobre el uso del suelo, etc.).

La idea de desastre como algo anormal que irrumpen en una sociedad ajustada y equilibrada, es reemplazada por una visión del desastre como un "momento" concreto de lo normal, un aspecto de la vida cotidiana de la población. Este se ve como una crisis de la sociedad que tiene paralelos con las ideas de "crisis económica", "crisis social" o "crisis de identidad", más conocidas para los científicos sociales. La vulnerabilidad se construye, pues, paulatinamente, por eso puede hablarse de desastres "naturales" solamente en el sentido de que las condiciones existentes en la sociedad los hacen casi inevitables en algún momento.

Finalmente, una definición social de desastre supera las limitaciones del modelo cuantitativo, empujándonos hacia una más amplia concepción de la problemática y, en consecuencia, una mejor sustentación de la posible organización de la respuesta de la sociedad frente a ellos. Dentro de la visión social propuesta, la definición de desastre como producto puede ser dada utilizando un sincretismo

construido por los aportes de Fritz (1961), Quarantelli (1987) y Kreps (1984): "una ocasión de crisis o stress social observable en el tiempo y en el espacio en que sociedades o sus componentes (comunidades, ciudades, regiones, etc.) sufren daños o pérdidas físicas y alteraciones en su funcionamiento rutinario, que exigen la participación de agentes, instituciones u organizaciones externas en su atención y resolución. Tanto las causas como las consecuencias de los desastres son producto de procesos que se desarrollan al interior de la sociedad".

Un corolario importante de la concepción social de los desastres es que ayuda a desmitificar la idea de que son eventos necesariamente de gran magnitud, en términos sociales, económicos, espaciales o territoriales.

Independientemente de que clasifiquemos eventos de acuerdo con su magnitud, utilizando una terminología que comprende la idea de desastre o catástrofe, debemos aceptar que una ocurrencia desatada por un evento físico localizado, impactando en una sociedad de limitada extensión territorial y causando un muy limitado número de víctimas o de daños físicos, no es esencialmente distinta para el subconjunto de la sociedad afectada que un desastre de gran magnitud que afecta una región o un país entero. Cualitativamente, las condiciones que permiten su existencia son similares y lo que difiere es "solamente" la magnitud de la respuesta y el nivel de movilización de recursos externos que exige para enfrentarlo. Pero éste es ya un problema cuantitativo y no cualitativo, en el sentido de la identificación de causalidades. Por otra parte, cada vez se acepta más que los llamados pequeños y medianos desastres son indicadores del comienzo de procesos que, por la construcción permanente de mayores condiciones de vulnerabilidad, pueden convertirse en los desastres grandes del futuro (ver Lavell, 1993 y 1994a).

Tejiendo más fino la definición social de desastre, y en un intento de introducir en ella elementos del mundo natural y del mundo social, resulta más y más claro, a nuestro modo de ver, que un desastre representa el punto culminante, la crisis desatada por un proceso continuo de desajuste del ser humano, de sus formas de asentamiento, construcción, producción y convivencia con el medio ambiente natural. En consecuencia, representa una manifestación del inadecuado manejo del medio ambiente y de la ausencia de principios duraderos de sustentabilidad. De ahí que el problema de los desastres no resida tanto en lo que son los extremos de la naturaleza, sino más bien en lo que son los extremos de la sociedad: la continua despreocupación por encontrar, por parte del ser humano y la sociedad, mecanismos de ajuste al medio ambiente que le da sustento y asentamiento.

El desastre es la actualización del grado de riesgo existente en la sociedad, producido por una inadecuada relación entre el ser humano y el medio físico natural y construido que lo rodea.

Pero, más allá de la construcción de la vulnerabilidad social en sí, las ciencias sociales se hacen más y más imprescindibles para entender el curso de la evolución en varias de las llamadas amenazas o eventos físicos. Cada vez menos, las amenazas son consideradas elementos de la naturaleza o del mundo físico.

Esto es muy claro en el caso de las tecnológicas, como, por ejemplo, las fábricas de productos explosivos o inflamables, los reactores nucleares, etc. Pero, si bien es cierto que los terremotos y la actividad volcánica, por ejemplo, no tienen impresa la mano del hombre, en el caso de las inundaciones, las sequías y los deslizamientos, la forma de ocupación y utilización de la tierra por parte de la sociedad se ha convertido en un factor importante en su aumento e incidencia, haciendo que el elemento natural involucrado esté marcado por la mano del hombre. La más clara manifestación de la construcción social de las amenazas se ve en términos del impacto previsto sobre lo "natural" de la contaminación atmosférica, la reducción de la capa de ozono, y el fenómeno acentuado del efecto invernadero. Por eso pueden pronosticarse cambios climáticos, aumentos en la frecuencia e intensidad de huracanes, inundaciones y sequías, y en los niveles del mar, los cuales tendrán grandes repercusiones sobre la sociedad. Estamos generando, por lo tanto, una vulnerabilidad ecológica que se transforma en amenaza (para un análisis detallado de estos aspectos, ver Lavell, 1996).

### **Consideraciones globales sobre el contenido y estructura de la gestión de los desastres.**

Las ideas y concepciones generadas en torno a los desastres, derivadas de las ciencias sociales, abren un abanico de nuevas posibilidades y un espectro de nuevas opciones en cuanto a la acción humana en torno a ellos. Las limitadas actividades que derivan de la concepción FISICALISTA ceden lugar a una mucho más rica gama de reflexiones y de acciones que, a la vez, exige una mayor precisión en términos de definiciones y tipos de actividades ligadas a la gestión de los desastres. La prevención, considerada como obra de ingeniería o estructural, la preparación entendida como actividad de alerta y evacuación, o el estudio científico centrado en las ciencias de la tierra, quedan atrás y se abren opciones que deben ser explicitadas para dar un punto de referencia a los análisis ofrecidos en el presente volumen de ensayos.

Hoy en día existe, desde nuestro punto de vista, una amplia confusión, indeterminación y contradicción en cuanto a la definición de los procesos y de las actividades que componen lo que se ha dado en llamar la gestión o administración de los desastres. Aquí nos referimos particularmente a los términos Prevención, Mitigación, Reducción, Preparación, Atención, Rehabilitación y Reconstrucción, Emergencia, Respuesta, etc., aspectos que, de alguna u otra manera, tendrán que ser considerados en la construcción de sistemas nacionales o internacionales para enfrentar esta problemática. Además, una clarificación y una especificación del sentido real de estos términos trae consigo la tarea de la identificación de los actores sociales, institucionales o individuales, que deben hacer suyas las tareas y actividades delimitadas, las cuales, al final de cuentas, serán las que compongan el aludido "sistema" que se pretende construir.

#### Los momentos de la gestión.

En la literatura y en la práctica en torno a los desastres ha sido costumbre referirse a un Ciclo de los Desastres y a actividades y procedimientos llevados a cabo "antes", "durante" y "después" del desastre. Es generalmente aceptado que las actividades anteriores pretenden reducir la intensidad de los desastres o, en otros términos, los impactos de los eventos físicos potencialmente detonadores de desastres. El "durante" se refiere a actividades llevadas a cabo en el periodo inmediatamente posterior a los impactos y, en general, han sido denominadas actividades de respuesta inmediata, de alivio o socorro o, globalmente, de emergencia. El "después" del desastre tiene que ver con actividades de rehabilitación, recuperación y reconstrucción.

Es conveniente introducir mayor precisión y algunas variantes en la terminología que se utiliza. Así, para salir de la confusión que existe en cuanto a eventos físicos y desastres, es mejor no hablar de actividades "previas" o "antes" como anteriores al desastre, sino más bien como anteriores al impacto pronosticado de eventos físicos determinados. En la esfera de la prevención y mitigación, términos que retomaremos posteriormente, el objetivo es precisamente la reducción o, si no, la eliminación de la probabilidad de desastre. En el caso de los llamados "preparativos", estos también comprenden actividades que, por una parte, buscan reducir la probabilidad de desastre (por ejemplo, sistemas de alerta y de evacuación) o, por la otra, reducir el desorden, el sufrimiento, la dislocación, etc., que pudieran suceder durante o después del impacto de un determinado evento físico, y, en consecuencia, reducir sus secuelas o los efectos llama-