

## Elementos Conceptuales para el Estudio Social de los Desastres

*Fernando Ramírez*

### **Lo social en el análisis de desastres**

El origen de la presente investigación comparativa tiene que ver con el reconocimiento que se hace del escaso desarrollo de análisis "sociales" sobre desastres en América Latina, la escasa investigación al respecto y el relativo poco interés por el tema, pero además, con el reconocimiento de la importancia del mismo, especialmente desde el punto de vista de la gestión de desastres en diferentes niveles.

El tratamiento de lo "social" en el análisis de los desastres y en el desarrollo de medidas de intervención debe llevar a definir un campo de conocimiento y, por consiguiente, de investigación, que permita aprehender la relación "desastre natural"/sociedad en sus diversos niveles de complejidad.

Pero lo "social" abarca o pretende abarcar mucho: desde la psicología individual hasta la política, pasando por los determinantes económicos de los desastres o el papel de los medios de comunicación. Tratemos de precisar algunos de estos elementos conceptuales que han sido tenidos en cuenta en el desarrollo de este trabajo:

Lo social en el análisis de los desastres involucra al menos tres dimensiones que están muy estrechamente interrelacionadas:

- En primer lugar, hace referencia a la necesidad de considerar al desastre mismo como un fenómeno social. No es sólo un hecho que se da en un marco social determinado y cuya respuesta es un proceso social particular, sino que por una parte, afecta y modifica dicho marco y, por otra, está condicionado por las condiciones sociales existentes. En este sentido no puede hablarse de un desastre que no sea social. El propio término implica de alguna manera conceptos como destrucción y pérdidas colectivas (y en muchas ocasiones su carácter súbito), que se refieren en general a impactos que alteran las condiciones de vida "normales" de una población.
- En segundo lugar, los desastres son gestados socialmente. No basta el fenómeno natural detonante. Es preciso que existan unas condiciones de exposición al peligro, de vulnerabilidad colectiva, que determinen los efectos concretos de un fenómeno natural. Y esas condiciones se generan y se desarrollan socialmente. De alguna manera puede decirse que los desastres no sólo se presentan en un marco social determinado sino que son generados e incubados socialmente.

- En tercer lugar, consideramos el análisis de los procesos de intervención en la gestión de los desastres como procesos sociales de respuesta de parte de una sociedad, en sus diferentes niveles, frente a sus riesgos y sus desastres. En este sentido el proceso de respuesta depende de factores sociales que involucren desde aspectos generales del desarrollo político, social y cultural de un país o de una región (políticas de desarrollo, organización del Estado y de los ciudadanos, centralismo o descentralización, participación ciudadana en la toma de decisiones, recursos técnicos y financieros, conflictos existentes) hasta aspectos particulares referidos específicamente al tema de desastres (políticas, niveles de organización, capacidades, concepciones e imaginarios particulares sobre el tema).

Un análisis social de los desastres debe buscar entonces aquellas condiciones particulares que permitan que aquellos se generen, que frente a ellos se desarrollen determinados comportamientos y determinadas actitudes y, finalmente, que expliquen el impacto y la manera de plantear su gestión en caso de que ocurran.

Dicho de otra manera, lo anterior nos lleva a considerar que la vulnerabilidad global<sup>4</sup> de una comunidad, una región o un país frente a un evento con potencial desastroso esté determinada socialmente y que, al mismo tiempo, dicha vulnerabilidad sea la que determine las capacidades, mecanismos y formas de los procesos de gestión. Estos últimos serían, en algunas ocasiones, procesos de disminución de la vulnerabilidad y de fortalecimiento de las potencialidades sociales existentes para enfrentar, prevenir o mitigar un desastre.

### ***El espacio en los procesos sociales***

Analizar los tres aspectos anteriores implica definir inicialmente el espacio en que se presentan y generan procesos sociales de distinto tipo y, por consiguiente, los niveles territoriales de manifestación del desastre y de gestión del mismo.

En general el espacio de los desastres ha tendido a ser definido fundamentalmente a través de los parámetros físicos (características geográficas, geológicas, tipo de región natural, etc.) de un territorio afectado o afectable o, en el mejor de los casos, a través de la determinación del área de influencia física (potencial o real) de un determinado fenómeno.

Dicho espacio, en sus determinaciones físico-geográficas, se considera como un dato de la realidad sobre el cual se sobrepone una población, unas relaciones sociales, una infraestructura.

---

<sup>4</sup> Sobre la definición y algunas discusiones del concepto de vulnerabilidad ver, entre otros, Wilches-Chaux (1989), Sarmiento y Cardona (1990) y Maskrey (1992). Aunque la vulnerabilidad puede descomponerse entre los diversos factores que la afectan o modifican (físicos, económicos, políticos, culturales, educativos, sociales, etc.), para efectos de este trabajo se ha preferido conservar el concepto de vulnerabilidad global como unidad determinada por diversos factores como los anotados, los cuales tienen o pueden tener mayor o menor peso en ésta. Adicionalmente vale la pena señalar que cuando hablamos de "vulnerabilidad" nos estamos refiriendo no solamente a los factores que la modifican negativamente, es decir que la aumentan, sino también a aquellos factores que la disminuyen.

Esta relevancia del medio natural ha llevado en muchas ocasiones a considerarlo como determinante en el análisis de los desastres y, por consiguiente, ha promovido cierto tipo de aproximaciones tecnocráticas y el planteamiento de ciertas soluciones exclusivamente técnicas e ingenieriles frente a la gestión de los desastres.

Sin embargo el espacio físico y sus recursos "no constituyen simplemente un dato sobre una determinada formación social. Son, por el contrario, la expresión espacial de ese conjunto de relaciones sociales" (Fajardo 1989: 16), relaciones que determinan en nuestro caso la capacidad de convivencia con los desastres, los impactos de los mismos y la capacidad de gestión frente a ellos. Es decir, son dichas relaciones las que en últimas determinan la vulnerabilidad global de una sociedad o de un grupo social frente a los desastres.

El espacio en que se desarrolla un desastre no está determinado solamente o principalmente por su características físico-naturales sino, especialmente, por las relaciones sociales que lo modelan y generan, y que de hecho son las responsables y generadoras de cambios y transformaciones en las propias características físico-naturales de dicho espacio.

Por consiguiente, un análisis de la vulnerabilidad social implica una primera aproximación al conocimiento y comprensión de lo que podemos llamar "territoriación" (acción de dividir el territorio en partes) de los desastres, no tanto desde un punto de vista físico-geográfico sino desde el punto de vista de las relaciones sociales existentes y características de un espacio dado. Como se muestra en el presente trabajo, los sismos fueron pocos pero los desastres fueron muchos, determinados por relaciones sociales diferentes sobre territorios particulares.

El territorio de un desastre particular debe definirse no sólo por sus características físicas sino también por el proceso de asentamientos humanos en un espacio determinado, proceso que implica histórica y socialmente la construcción de una serie de relaciones que incluyen la capacidad para apropiarse y manejar el espacio físico mismo y sus recursos. Es decir, un territorio en el cual se enmarquen procesos históricos de asentamientos humanos que apropian y transforman los recursos disponibles, desarrollando para ello un conjunto de relaciones internas y externas (con otras regiones o con el conjunto del país) con respecto a ese espacio, las cuales se expresan en términos económicos, políticos, sociales y culturales (Fajardo 1989).

En el caso de los desastres, la definición de su espacio se expresa, entre otras cosas, en la interrelación que se establece con el medio natural (usos del mismo, tipos de intervención sobre el medio, tecnologías utilizadas en dichas intervenciones, ubicación con respecto a posibles amenazas) y en los procesos de generación y acumulación de vulnerabilidades de una comunidad dada.

Adicionalmente los espacios sociales aunque son múltiples y variados no están aislados unos de otros. Existen interrelaciones, articulaciones o dependencias que los afecta tanto interna como externamente y, por consiguiente, que influyen en los niveles de vulnerabilidad. Pese a los obstáculos geográficos o a las diferencias culturales (para poner dos ejemplos) no existen comunidades, zonas o regiones autárquicas, aisladas y autosuficientes.

Estas relaciones hacia afuera no sólo modifican internamente el espacio y afectan los procesos sociales "micro" existentes, sino que incorporan directa o indirectamente a la región en procesos sociales, políticos, culturales, económicos, que tienen otros niveles de definición y de resolución.

Estas relaciones, en el caso de Perú, Costa Rica y Colombia, son las que articulan localidades y regiones con el proceso social conjunto del país o de la nación, proceso "macro" que resume las articulaciones y las contradicciones de nuestro desarrollo.

Si entendemos el Estado como una construcción social e histórica que conjuga el papel de garantizar la reproducción de la sociedad en su conjunto con el de condensar y expresar las relaciones de conflicto existentes en una sociedad, éste tiene también una espacialidad, un territorio sobre el cual se legitima y cuyo ordenamiento representa la expresión histórica, económica y política de las fuerzas sociales que se correlacionan en su interior y sus ligazones con los espacios exteriores. En este sentido el Estado define y expresa el ordenamiento de su territorio, haciéndose articulador de su espacio y de los espacios regionales.

Los Estados, en el caso de los desastres, también han cumplido un papel de ordenador y articulador de espacios y procesos. Han definido las "reglas del juego" para la gestión de los desastres y esto lo han hecho de diversas maneras en el curso de la historia. Los desastres analizados en este libro ocurren en coyunturas particulares en la cual los Estados respectivos ya cuentan con determinados instrumentos para la gestión de los desastres: instrumentos que se han desarrollado en una coyuntura de acomodamiento de las relaciones entre Estado y sociedad y de modificación de ciertas características y modalidades de intervención estatal.

Por su afectación e impacto territorial y espacial determinado, el análisis regional de las causas, efectos, impactos y gestión de los desastres debe articularse con el análisis de la organización que la sociedad y el Estado se han dado para ello, especialmente si dicha organización se enmarca o pretende enmarcarse en una distinta al tradicional centralismo de Estado latinoamericano. El papel del Estado como articulador de regiones también se expresa en la forma como el Estado maneja este tipo de eventos de afectación regional.

Por otra parte, la generación de amenazas y de vulnerabilidades es un proceso histórico, como cualquier proceso social. Es posiblemente, sobre todo en el caso de estas últimas, un proceso acumulativo que responde a diversos tipo de factores: entre ellos no sólo las debilidades y vulnerabilidades frente a los desastres sino también la acumulación de experiencias de gestión y de comportamientos, conocimientos y actitudes sociales frente a los mismos.

Este proceso histórico acumulativo se presenta de manera diferenciada de acuerdo con las particulares condiciones de las zonas o regiones afectadas por el evento desastroso. En este sentido, factores como la importancia relativa desde el punto de vista económico, político y social de una región y sus formas de articulación con otras regiones del país, la incidencia de estas formas de articulación para facilitar o dificultar la gestión adecuada del desastre, son factores necesarios de tener en cuenta en el análisis.

A nivel de región, estos factores atraviesan también por dos elementos importantes: el desarrollo o existencia de culturas regionales que le dan un contenido y un valor particular a este tipo de

eventos naturales (por ejemplo entre formas de convivencia con los desastres, formas religiosas de "castigo de Dios"), y la forma como diversos agentes sociales, incluyendo los actores del Estado, identifican, conceptúan y se imaginan dichos eventos. En este sentido, un mismo evento puede significar varios desastres, de acuerdo a las diferentes zonas afectadas y a las diferencias históricas, sociales y culturales existentes entre ellas, así como a las diversas interpretaciones que los diversos actores puedan dar del mismo evento o suceso.

### ***El Estado y la Sociedad***

Anteriormente se señalaron algunos aspectos muy generales sobre el papel y función del Estado en algunas de nuestras sociedades.

Este es un tema cuyo análisis, aunque muy desarrollado desde el punto de vista de la sociología y de la política en América Latina, presenta las mayores dificultades y complejidades en su ubicación y tratamiento, debido particularmente a la multiplicidad y características de las concepciones, interpretaciones y acercamientos ideológicos que al respecto existen y que se han desarrollado en los últimos años.

Del Estado árbitro y garante de la sociedad se ha pasado al antiestatismo, y esto sólo para hacer referencia a las corrientes liberales de pensamiento, con todo el abanico de interpretaciones intermedias y las correspondientes a otras escuelas del pensamiento social.

Más allá de una discusión teórica al respecto se trata de identificar en la práctica y en el contexto de nuestras sociedades el papel del Estado, el carácter de su intervención y su función con referencia al tema de los desastres.

En la discusión sobre Estado y sociedad civil<sup>5</sup>, esta dupla de términos ha sido utilizada para diferenciar al Estado, como aparato relativamente "externo" a la sociedad, de la sociedad misma como lugar en donde tienen lugar una serie de procesos económicos, sociales y culturales e incluso políticos de naturaleza diferente y, a veces opuesta, a lo que sucede en el Estado.

Con el término "sociedad civil" generalmente se ha buscado integrar todo aquello que no es gubernamental, incluyendo expresiones sociales que explícitamente buscan hacerse al poder del Estado.

Con la agitación del término, en buena medida se han desconocido algunos procesos políticos y de construcción o de reordenamiento del Estado por el que atraviesan nuestros países, los cuales necesariamente se ven reflejados y se manifiestan en las formas regionales y locales de ejercicio del poder y en modificaciones del comportamiento, fortaleza o debilidad de la llamada sociedad civil.

---

<sup>5</sup> Sobre el concepto de sociedad civil y su historia, ver Bejarano (1992) y Ramirez (1990)

Sin embargo, lo que queda relativamente claro es que cualquiera que sea la definición de sociedad civil, ésta mantiene una relación especial con el ejercicio del poder, con el régimen político vigente en un momento dado, con el Estado: de alguna manera lo determina, la hace vocero de sus intereses (o de intereses de algunos sectores de la sociedad civil) o se contrapone a él. Las crisis de legitimación del poder, por ejemplo, o los análisis sobre la debilidad o la fortaleza del Estado, están cruzados por la relación contradictoria, conflictiva o armónica, entre el Estado y la llamada sociedad civil en el contexto de diversos procesos políticos en curso.<sup>6</sup>

Estos procesos de construcción y reordenamiento tienen que ver básicamente con factores políticos y sociales que determinan las relaciones entre el Estado y la sociedad, y que, por consiguiente, determinan de alguna manera la capacidad de gestión de la sociedad en su conjunto, incluyendo al Estado, frente a los desastres:

- El problema de la centralización o descentralización de la acción estatal, en países de reconocida trayectoria centralista;
- Problemas relacionados con los niveles y mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y con la existencia y funcionamiento de organismos estatales, de elección popular, representativos de diversas corrientes de opinión política;
- La articulación entre las instancias estatales locales y regionales con las instancias nacionales, que en buena medida dependen de los niveles de descentralización y participación alcanzados;
- La articulación entre las instancias estatales representativas y las organizaciones sociales de base, sector privado, etc., en particular el papel de los partidos políticos (tanto tradicionales como nuevos) y sus mecanismos de reproducción y control social (el cacicazgo, por ejemplo);
- El problema de la relativa autonomía que, en momentos determinados puede alcanzar un gobierno local y regional, hasta el punto de aparecer como opuesto al gobierno nacional, pero la profunda complementariedad entre ambos;
- El papel de lo "institucional" o de las instituciones del Estado en el ejercicio del poder y, por consiguiente, en la capacidad de formulación de políticas y de intervención social frente a diversos problemas;
- Las políticas que desde diversos niveles estatales se agencian, sobre diversos temas, en nuestro caso, en materia de desastres.

Adicionalmente, está el papel de las diversas fuerzas y su complejo movimiento, que aparecen detrás del aparato estatal. No sólo los partidos políticos, los movimientos de masas y los movimientos insurgentes (en el caso de Colombia y Perú), sino también las agremiaciones del

---

<sup>6</sup> Ver al respecto, Pizarro (1992).

sector privado, que con la mano izquierda pretenden ser parte de la sociedad civil (son por ello privados) pero que con la mano derecha financian, apoyan y votan por el partido en el poder; los organismos no gubernamentales que también participan y disputan terreno en el campo del ejercicio del poder; las iglesias, cuya importancia política en toda América Latina ha sido tradicional (caso de la Católica) y que en algunos países promueven, financian y llevan al congreso a sus propios representantes (por ejemplo, en Colombia) y que siempre han cumplido un papel ideológico y han desarrollado acciones de diversa índole en el campo de los desastres.

Por lo que se refiere al papel de la llamada sociedad civil en la gestión de los desastres, es preciso analizar tanto su conformación social como su papel político. Si bien está conformada por una serie heterogénea de actores sociales, el que no sean gubernamentales, en general, no implica que no tengan unos relativamente claros intereses políticos e intereses de poder. En este sentido están articuladas con el poder existente y, por consiguiente, con el Estado, así sea desde el punto de vista de la oposición al régimen económico y político existente.

Es en este contexto donde surgen algunas preguntas importantes a ser realizadas en el marco de la presente investigación: ¿Existe una política del Estado, explícita o implícitamente, para la gestión de desastres? Sabemos que existen organismos nacionales (la Defensa Civil, la Comisión de Emergencia, el Sistema Nacional) que tienen diferentes niveles de desarrollo y diferentes capacidades de intervención. ¿Pero ello obedece a políticas recientes? ¿Son una expresión más de las viejas políticas de seguridad nacional que dieron origen a las Defensas Civiles del continente y que, gracias a una cierta inercia social se mantienen como organismos estrictamente operativos? ¿Obedecen a otros fenómenos sociales propios de cada uno de los países? ¿Cómo se articulan expresiones de la "sociedad civil" a estos procesos?

Preguntarnos por políticas en este caso, y por cuáles, nos permite ver la actitud del Estado y de los componentes de la sociedad civil frente al problema de los desastres, que es la cuestión que nos corresponde.

Puede ser una política centralista (todo se maneja desde la capital) o puede ser una política descentralista (responsabilidades y algunos recursos están en los niveles locales y regionales y busca que éstos se desarrollen), puede ser una política antidemocrática (todo se maneja a la manera castrense) o democrática (participación ciudadana, de las comunidades y de sus organizaciones en la toma de decisiones); puede ser una política dirigida a ganar adeptos a un partido o una Iglesia, que privilegia a sus propios miembros, etc.

Dependiendo de la política que se trate, se puede entonces definir el carácter de la intervención, tanto en la atención como en la recuperación y, por consiguiente, evaluar la misma. En este sentido nos parece importante no sólo evaluar particularmente qué hizo cada cual (cuál fue la gestión que le dio al desastre), sino el marco de intereses y políticas a las cuales respondió lo que hizo. Igual sucede con las organizaciones y los actores de la sociedad civil. ¿Qué lleva a que intervengan, a que lo hagan como lo hacen, con qué tipo de intereses, con qué articulación? ¿Cuáles son las similitudes y las diferencias, por ejemplo, entre la actitud de la Iglesia Católica y las iglesias protestantes?

### ***El impacto social de los desastres***

El análisis de impacto y la evaluación de daños tiende siempre a realizarse en términos claramente cuantificables: muertos y heridos, por una parte, viviendas destruidas o dañadas, infraestructura pérdida, por otra.

En otros casos, los mejores, se les agregan la evaluación de pérdidas económicas (cuando la producción se ve directamente afectada) y posiblemente su impacto sobre el empleo, por ejemplo. Son todas variables de importancia vital para la calidad de vida de la población en términos de prestación de servicios públicos y de acceso a bienes de primera necesidad y pueden integrarse claramente en una óptica de reconstrucción donde la inversión en dicho tipo de variables aparece como fundamental.

Sin embargo, el impacto sobre otro tipo de variables, relacionadas con la organización social de las comunidades afectadas, sobre las variaciones en su vida cotidiana y sobre los valores mismos de la comunidad, casi nunca son tenidas en cuenta en este tipo de evaluaciones. En los casos, de grupos étnicos y culturales determinados, que a causa del desastre tienen que salir de su territorio ancestral y cambiar temporal o permanentemente sus formas de vida, estas variables son fundamentales.

Un análisis del impacto social de un desastre sobre las relaciones familiares y vecinales, sobre las formas de expresión de las comunidades, sobre las relaciones entre veredas y poblados, por ejemplo, aparece como un faltante importante. Un análisis de la desorganización de las relaciones sociales normales debidas al desastre, o la instauración de nuevas relaciones (temporales o permanentes), así como un análisis del cambio de valoración social sobre ciertas cosas, inducido por el desastre mismo, es una ausencia en la mayoría, si no en la totalidad de los casos.

El tipo de evaluación de impacto predetermina, de alguna manera, el planteamiento sobre reconstrucción que se haga. En este sentido se ha privilegiado tradicionalmente la obra física, tangible, mostrable, a otros aspectos que en un momento dado pueden ser fundamentales (como, por ejemplo, el respeto al territorio de una comunidad).