

**RIESGO Y DESASTRE EN AMÉRICA LATINA: CAMBIOS Y EVOLUCIÓN EN
EL ESTUDIO Y EN LA PRÁCTICA: 1980-2001
Una Aproximación al aporte de La Red**

Allan Lavell.

INTRODUCCIÓN:

En un artículo de Kenneth Hewitt, publicado en un importante número de la revista *Mass Emergencies and Disasters* (noviembre, 1995), dedicado a una discusión del concepto de desastre, el autor sugirió que “ los estudios e ideas más innovadoras son producto de trabajos realizados sobre los países más pobres y en contextos del llamado Tercer Mundo o países tradicionales”. Enseguida ilustra su afirmación citando once estudios sobre estos países, todos publicados en inglés y escritos por académicos Norteamericanos o Europeos.

En el mismo número de la revista, Gary Kreps, destacado sociólogo de los desastres en los Estados Unidos, publica un artículo que incluye un análisis del impacto y de la respuesta gubernamental asociado con el terremoto que afecta a la ciudad de México en 1985. No cita a ningún autor Mexicano en su texto, a pesar de que el desastre suscitó una serie importante de estudios y publicaciones “autóctonos”, concentrados particularmente en la respuesta de los grupos populares o no oficiales y, muchos, de forma crítica, sobre la respuesta gubernamental. Hewitt, en su artículo, critica a Kreps por esta falta de mención a los autores Mexicanos, y para ilustrar su crítica cita a tres de los estudios Mexicanos más conocidos sobre el tema.

Sin embargo, cuando examinamos la literatura que el mismo Hewitt cita en su artículo para sustanciar el argumento sobre el carácter innovador del trabajo producido sobre los países pobres, no cita un solo estudio realizado por estudiosos del Tercer Mundo. Parafraseando a Hewitt mismo en una referencia a lo que llama “las voces perdidas” en el debate sobre los desastres, tal vez es correcto afirmar que los investigadores y practicantes de los países del Tercer Mundo constituyen una parte de esas “voces perdidas”, confrontados con el dominio de los intelectuales y corrientes de opinión del “Norte”.

La falta de referencia a estudios realizados por investigadores de los países del “Sur” no es, por supuesto, malintencionada ni despreciativa. Por el contrario, refleja dos situaciones objetivas claramente distinguibles. Primera, la relativa escasez de investigaciones llevadas a cabo por instituciones e investigadores sobre la temática en el Sur, a pesar de la importancia que los desastres asumen para estas regiones por cuanto, en cualquier año, se suscita allí cerca del noventa por ciento de los registrados en el mundo. Y, segunda, en el caso de América Latina, la barrera idiomática que hace difícil para el experto del Norte acceder a la literatura publicada en la región. Aquí es de notar también que una lectura de la

literatura publicada en, y sobre América Latina revela que la barrera opera también, al revés, con pocos autores haciendo referencia o uso de la vasta literatura que se ha publicado en inglés, pero también en francés, alemán, e italiano, aun aquella escrita sobre su propia región. Esta barrera, que no existe en el caso de la investigación realizada en Asia y África, donde el inglés, en particular, es de dominio difundido entre académicos y profesionales, ha constituido una fuerte limitación al intercambio y fertilización mutua de conocimientos entre América Latina y el resto del mundo.

Para ilustrar este punto, solamente es necesario revisar la bibliografía incluida en el libro de Blaikie et al (1996), **At Risk**, uno de los más comprensivos publicados hasta la fecha. Entre más de 750 obras citadas, solamente catorce son de autores Latino Americanos y todas menos una fueron publicadas en inglés.

En fin, la escasez relativa de investigación sobre el tema y el problema de comunicación ayudan a explicar la poca presencia hasta recientemente del pensamiento generado en la región en las corrientes dominantes sobre la temática. Sin embargo es claro que si existe un pensamiento social sobre la problemática en la región de América Latina, producto de los últimos veinte años, y muy en particular de los últimos diez, el cual tal vez constituye el aporte más significativo hecho por investigadores de los países del "Sur", a tal grado que ya recibe importante atención por parte de numerosos investigadores del "Norte". Este pensamiento, que incorpora conceptos y teorizaciones relevantes desarrollados en otras latitudes, ha generado ideas y perspectivas nuevas sobre la temática, particularmente en lo que se refiere a su relación con el problema del desarrollo, el desarrollo sostenible y la problemática ambiental, concentrándose en importante medida en los aspectos relevantes al entendimiento de las formas en que el riesgo se construye y en las formas más apropiadas para su gestión o reducción, a diferencia de la concentración en los aspectos de respuesta y organización para los desastres, lo que ha dominado parte importante de los estudios y escritos en el Norte.

El objetivo general de este escrito es presentar un resumen selectivo y analítico del desarrollo y evolución de la investigación social sobre los riesgos y desastres en América Latina durante los últimos 20 años, demostrando sus nexos con determinadas corrientes de opinión en otras latitudes, sus propias especificidades, y su trasfondo institucional y profesional. Énfasis se pone en el aporte de La Red de Estudios Sociales en la Prevención de Desastres en América Latina.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- a) Proveer un resumen sucinto del desarrollo de la investigación y pensamiento social sobre el problema del riesgo y desastre en América Latina identificando las principales líneas de análisis indagadas y conclusiones generadas.
- b) Relacionar y contrastar el desarrollo de los enfoques sociales en América Latina con las líneas más importantes de investigación que se han desarrollado en los países del " Norte" durante este siglo.

- c) Introducir la bibliografía más importante sobre el tema, sintetizando sus principales aportes al desarrollo conceptual y sus implicaciones prácticas.
- d) Examinar las bases humanas, disciplinarias e institucionales del desarrollo de la investigación y práctica sobre la problemática en América Latina.
- e) Proveer una introducción general, integrada y holística sobre el desarrollo de la investigación social en la región.

FUENTES Y MÉTODO DE ANÁLISIS

Antes de pasar a la parte sustantiva de nuestro escrito vale una aclaración en cuanto a las fuentes y método utilizados en nuestro análisis.

Para hacer un análisis, siempre es prudente fundamentarse en una lectura y conocimiento de los textos que han surgido a lo largo del tiempo, derivando conclusiones y relaciones que resultan de esta lectura. Esto constituye el método académico! Sin embargo, debemos admitir que es muy probable que al hacer esto no logremos identificar ni conocer todos los trabajos significativos que han sido escritos y publicados en los distintos países, y que nuestro análisis es parcial y hasta cierto punto subjetivo. Somos víctimas de nuestra propia ignorancia. Así clarificamos de una vez que podemos pecar en algunas partes de ingenuos y excluyentes en lo que se refiere a nuestro análisis de la literatura y de las ideas. Si es así, habría que remediar la situación, rescatando otros trabajos significativos y poniéndolos en el lugar correspondiente en la historia del desarrollo de las ideas.

Por otra parte, la lectura de textos sin relacionarlos con sus autores, sus motivaciones, sus ambientes de vida, sus relaciones profesionales, sus esquemas y sus objetivos e intereses académicos, deja un análisis académicamente puro, pero desprevisto de vida y movimiento. Es por eso que aquí se ofrece un análisis que intenta a veces ubicar los trabajos que comentamos en el contexto vivencial de los mismos autores. Esto, en la medida que estamos en la posición de hacerlo, por conocimiento de causa.

La historia de las ideas no es simplemente una cronología del pensamiento, mecánicamente construida. Debe ser una mezcla de las ideas mismas cruzado por un entendimiento de las circunstancias individuales, colectivas, institucionales, en las cuales surgieron. Un análisis de motivaciones, de circunstancias fortuitas, de chance, de encuentro, de error y visión, de mentores y tormentores, entre otras cosas. Esta es la tónica que pretendemos, una mezcla de lo académico con lo vivencial. Una vez más estamos limitados en esto en la medida que no conozcamos las circunstancias, las personas, sus proyectos etc. Algunos se conocen de primera mano o por información recolectada en el curso de conversaciones y discusiones en aulas, seminarios, bares o bailes, playas o montañas. Otros no los conocemos. Con esto a veces imaginamos las cosas, en otras pecamos de ignorancia y dejamos un silencio en el escrito. De una que otra manera, estamos convencidos que solamente se puede conocer la marcha de las

ideas y de los proyectos, conociendo a la gente que los promovieron. Lo intentaremos con grados relativos de éxito.

UNA META: LA INTEGRACION DEL CONOCIMIENTO EN BUSQUEDA DEL ENTENDIMIENTO.

En 1997, el Observatorio Sismológico del Suroccidente- OSSO- de la Universidad del Valle en Cali, Colombia, fue acreedor del Premio Sasakawa, de las Naciones Unidas, el premio mundial más prestigioso asignado por trabajo desplegado en el área de la “reducción de los desastres”. A primera vista al reconocer la trayectoria del OSSO y los enfoques que dan cuenta de su trabajo desde hace varios años atrás, se podría concluir que el premio se entregó a una institución tecnico-científica por sus labores en el análisis de la amenaza sísmica, su mapeo y pronóstico, o sea a una institución orientada hacia la visión “fiscalista” de los riesgos y desastres sin mayor contenido en términos de sus referentes sociales. Sin embargo, esta idea no podría estar más lejos de la realidad. El OSSO, aun cuando ha sido una institución fundamentada en lo técnico-científico, empleando principalmente profesionales de la sismología, geología e ingeniería, se ha caracterizado por la manera como permanentemente se preocupa por la dimensión humana de la problemática que estudia y la proyección de su trabajo en el plano social; en búsqueda de respuestas adecuadas al problema del riesgo y de su reducción. El OSSO representa un ejemplo, entre pocos que existen, de la búsqueda dentro de una institución científica de articular los conocimientos científicos sobre las amenazas con el conocimiento y necesidades de la sociedad potencialmente afectada por los eventos físicos destructivos. Como tal ha intentado seguir el camino de la integración del conocimiento y no el de la especialización y la parcialización que tanto ha retrasado la acción de la sociedad en pro de la reducción del riesgo, además de establecer falsas divisiones y competencias entre las distintas disciplinas y conocimientos que tienen, uno por uno, importantes aportes que hacer en un área de preocupación que es por sí complejo, un área problema que desafía, en búsqueda de su esclarecimiento, los conocimientos parciales que cualquier disciplina particular pueda aportar.

Se podría preguntar el por qué hemos decidido comenzar nuestro escrito destacando una institución como el OSSO? La respuesta tiene tres componentes. Primero, porque es un caso conocido para nosotros, con mayor detalle que otros que seguramente existen en América Latina. Segundo, porque representa un ejemplo poco típico aún hoy en día de una institución científico-técnico que ha roto las barreras de la especialización disciplinaria socializando el conocimiento, humanizándolo. Y aquí debemos estar claros que ésta crítica no es algo exclusiva para las ciencias básicas o aplicadas, también atañe a las ciencias sociales que en gran medida aun han sido incapaces de multidisciplinarse, buscando esquemas de trabajo y de investigación más holísticos que aquellos dictados por las esferas del conocimiento que manejan uno por uno.

Pero, es la tercera razón que más importancia tiene en términos de introducir la parte sustantiva del contenido de este escrito sobre los enfoques sociales desplegados en la región durante los últimos 20 años. Y, esta razón se relaciona con las premisas básicas que han informado el trabajo del OSSO, las cuales en gran parte captan el tipo de inquietud y líneas de indagación que han tipificado el quehacer de la investigación social sobre la problemática en América Latina durante el periodo bajo análisis. Como tal, una breve exposición de estas premisas o parámetros servirá para ubicarnos en la discusión que ofrecemos adelante. A saber:

- a) Las amenazas no existen como objetividades, analizables y medidas sin referencia a la sociedad. Su consideración solamente asume un valor en la medida en que son relativizadas y vistas en función de su relevancia para la sociedad o subcomponentes de la misma. La amenaza solamente asume tal característica cuando se establece una relación con un conjunto humano vulnerable. En otras circunstancias reviste la característica de un fenómeno físico que en otras circunstancias podría asumir la característica de ser una amenaza. En consecuencia, las amenazas, consideradas en el marco del análisis del riesgo, no pueden estudiarse sin referencia a la sociedad.
- b) El nivel adecuado para el estudio de las amenazas, vulnerabilidades y riesgo, es el nivel local, particularmente si el interés es discernir medidas concretas para resolver los problemas enfrentados. Esto no significa que el nivel local tenga autonomía en términos de la concreción de los contextos de riesgo existentes dado que lo local forma parte de una dinámica determinada por niveles más globales-regionales.
- c) El riesgo no puede considerarse solamente de forma objetiva cuando se consideran las opciones para su reducción. Es sujeto de múltiples interpretaciones, visto desde la perspectiva de actores sociales distintos. Estas subjetividades tienen que ser tomadas en cuenta en la medida que se quiere encontrar soluciones realistas y eficaces a los aparentes o reales problemas enfrentados.
- d) La participación de las poblaciones afectadas o en riesgo es indispensable en la búsqueda e implementación de soluciones. Las soluciones ideadas por los expertos o tecnócratas pueden resultar infructuosas si no se involucra dinámicamente a los sujetos mismos del riesgo.
- e) El riesgo como tal es el concepto fundamental en el análisis del problema y no el desastre como tal. El riesgo es dinámico y proceso, el desastre es producto. La reducción de la incidencia de los desastres requiere un conocimiento profundo de las formas en que el riesgo se construye en la sociedad. Este conocimiento es social y solamente puede ser construido con el concurso integrado de las ciencias sociales, básicas y aplicadas.

En el transcurso del desarrollo de este escrito esperamos poner en perspectiva la evolución del pensamiento en la región que haya ayudado a sustanciar estos y otros parámetros que aun cuando parezcan sencillos y obvios hoy en día para muchos, han sido difíciles de introducir en un ambiente imbuido con visiones fiscalistas, fatalistas, parciales y disciplinarias del problema, con un énfasis

tradicional en el problema visto desde la perspectiva del desastre per se y no sus condiciones necesarias de existencia, que es el riesgo.

La transición de una visión de los desastres vistos como problemas para la sociedad y el desarrollo producto de una naturaleza agresiva y amenazas descontroladas, hacia una en que se consideren productos de una forma particular de desarrollo, productos de la sociedad y sus formas particulares de producción, consumo, distribución, asentamiento, expropiación de la naturaleza etc., ha costado y es aún incompleto. Esto atañe particularmente a la fase de postulación e instrumentación de soluciones, donde aun predominan enfoques parciales, fisicalistas e ingenieriles, que resisten y estorban la introducción de enfoques más globales, fincados en la necesidad de cambios en los parámetros de comportamiento y acción social, en fin, en las pautas del desarrollo. La transformación del problema caracterizado como técnico y científico a uno social y político aun esta por lograrse. Este cuenta entre los desafíos más importantes para la investigación, el debate y la acción social de los practicantes hacia el futuro. Veamos donde estamos y como llegamos.

EL FISICALISMO EN AMERICA LATINA.

No es aventurado afirmar que aun hoy en día, dentro de los practicantes y las instituciones de mayor presencia que relacionan su quehacer con la problemática de los desastres, los que se encuentren dentro de las ramas de las ciencias básicas y aplicadas siguen dominando la escena. Mientras es difícil encontrar difundidos ejemplos de centros de investigación y análisis en universidades, otros centros de educación superior u ONGs cuyos análisis están informados por enfoques derivados de las ciencias sociales, este no es el caso que atañe a las ciencias básicas y aplicadas. Como veremos adelante, el trabajo en las ciencias sociales se realiza, en general, por pequeños grupos de profesionales o individuos dispersos en centros o instituciones a lo largo de la región. Muchos de estos son reconocidos por su trabajo en temas más globalizantes como, por ejemplo, el desarrollo, la antropología, el desarrollo urbano o el medio ambiente, sin la consolidación, hasta el momento, de un numero significativo de áreas de especialización o instituciones que se reconocen, *per se*, por su trabajo en el tema de los riesgos y los desastres. Definitivamente, no se ha llegado ni cerca de la situación en los Estados Unidos, Europa o Australia, donde existen numerosos centros o instituciones, con importantes contingentes de profesionales, dedicados al análisis social sobre la problemática. A nivel de las opciones de educación superior en la temática dominan aquellas cuyas raíces están en las ciencias básicas y aplicadas aun cuando a estos se adjuntan elementos curriculares que en general tratan de forma parcial y sin la debida integración, temas sociales de relevancia.

En el caso de las ciencias básicas y aplicadas, la larga trayectoria de las ciencias de la tierra y de las ingenierias en la región ha garantizado que una vez que la problemática de los desastres se estableciera como un tema de importancia o de

“moda”, surgieran dentro de las instituciones “madres” de estas ciencias y áreas especializaciones orientadas hacia el análisis de los procesos físicos o estructurales de mayor relevancia para el conocimiento de las amenazas y sus impactos en estructuras y edificaciones.

Esto se dio en particular después de los grandes desastres sufridos en la región de 1970 en adelante, fue fortalecido con la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, de 1990, en adelante. En estas coyunturas, y con la existencia formal de muchas instituciones dedicadas en los países a ciencias como la Geología, la Geofísica, la Meteorología, la Hidrología, y la Ingeniería Civil, no era difícil transitar de ser un geólogo o meteorólogo a ser un experto en amenazas sísmicas o meteorológicas, a ser finalmente un “desastrologo”. Debido a la visión generalizada que prevalecía incluso recientemente, en el sentido de que los desastres fueron un problema de la naturaleza o de las amenazas. No es difícil entender el apoyo y el financiamiento que estos centros recibieron de los 70 en adelante, con la larga y casi ininterrumpida secuencia de grandes eventos que asolaron la región hasta el presente. Mas allá de la especialización de aquellos centros ya existentes, este periodo fue testigo de la creación de varios nuevos centros cuya razón de ser se relacionaba directamente con su aporte al conocimiento de las amenazas y las debilidades de infraestructura frente a estas.

Entre las instituciones prestigiosas de relativamente larga data en América Latina se cuentan por ejemplo la Universidad Central de Venezuela y FUNVISIS en Venezuela, el Instituto Peruano de Geofísica, el Centro Regional de Sismología para América del Sur CERESIS en el Perú, el Instituto de Geociencias en la Universidad de Panamá, la Escuela de Geología en la Universidad de Costa Rica, hoy en día la Escuela Centroamericana de Geología, el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología y Meteorología en Guatemala, las Facultades de Ingeniería en la Universidad de Costa Rica, la Universidad de Chile, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú. El CERESIS, por ejemplo, recibió un aumento importante en el financiamiento de sus fuentes Japonesas tradicionales durante el periodo posterior a la fallida predicción “Brady” de un magnum terremoto en Perú hacia finales de la década de los 70, ilustrando la importancia que la aprehensión asociada con grandes eventos o su predicción puede tener en términos de acceso a financiamiento y el fortalecimiento de los centros de análisis de amenazas.

Esta relación entre eventos y financiamiento en las ciencias básicas y aplicadas, esta bien ilustrada con la creación del Observatorio Sismológico y Vulcanológico de Costa Rica –OVSICORI- en la Universidad Nacional durante la primera mitad de la década de los 80, por la creación del Centro de Investigación Sísmica y Mitigación de Desastres- CISMID en el Perú y el Centro Nacional de Prevención de Desastres- CENAPRED en México con apoyo del Japón, después del terremoto de 1985 en la ciudad de México. En esta época también se crean el Observatorio Vulcanológico de Colombia en la ciudad de Manizales (que luego pasaría a ser parte de INGEOMINAS), con motivo del desastre volcánico causado

por el Volcán del Ruiz en Armero y Chinchina en 1985 y el Centro Coordinador para la Prevención de Desastres de América Central-CEPREDENAC- en 1988. En el caso del OVSICORI, su formación fue facilitada por un financiamiento concedido por la OFDA-AID, en convenio con la Universidad del Sur de California en Santa Cruz, financiamiento solicitado después de los sismos de Golfito y San Isidro en el sur de Costa Rica en 1983, a raíz de la predicción de un sismólogo de la Universidad Nacional del comienzo de un periodo de alta sismicidad que terminaría con un magnum sismo en el noroeste del país unos años más tarde. CENAPRED fue resultado directo del sismo de 1985, contando con la asesoría de destacados sismólogos Japoneses y la participación activa del Instituto de Ingeniería de la UNAM. En el caso de CEPREDENAC, esta institución regional fue resultado de una iniciativa de la Universidad Tecnológica de Panamá y la Real Universidad Tecnológica de Estocolmo-KTH-, establecida con fondos de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional-ASDI-, y dedicada en gran parte durante sus primeros siete años de existencia al análisis de amenazas sísmicas, hidrológicas y geomorfológicas en la región a través del trabajo de varias instituciones científico-técnicas. La idea para su creación claramente fue estimulada por la incidencia de los desastres sísmicos de México y El Salvador sucedidos entre 1985 y 1986.

El trabajo colectivo de las instituciones científico-técnicas en la región, el cual ha utilizado cientos de millones de dólares de fondos nacionales e internacionales, ha permitido, sin duda, un avance muy significativo en el conocimiento de las amenazas, su proyección, mapeo, análisis y, a veces, predicción. Sin embargo, con escasas excepciones, análisis se realizaron tomando en cuenta la dimensión humana del problema, buscando adecuar el conocimiento generado a las necesidades y posibilidades de la población potencialmente afectada. La demanda para este tipo de enfoque más multidisciplinario aumentó notoriamente durante la década pasada y muchas instituciones han intentado incorporar dimensiones humanas en su trabajo, con grados muy diversos de éxito. Sospechamos, que aun estamos lejos de la deseada multidisciplinaria en los enfoques, encontrando, más bien, un tipo de sincretismo donde lo social se rescata sumando un sociólogo o comunicador social al equipo de trabajo, pero sin haber iniciado los proyectos, impulsando un diseño multidisciplinario de lo mismos.

Aun existen grandes problemas para la comunicación y la colaboración mutua entre las ciencias básicas y sociales, muchos de los cuales derivan de la forma dominante en que la educación secundaria y universitaria todavía se basa en el conocimiento disciplinario, con pocos lazos establecidos entre las ciencias llamadas básicas, puras, exactas, o aplicadas, y las ciencias sociales. El conocimiento de un tema como el de los riesgos y los desastres es complejo, se escapa del conocimiento disciplinario, y requiere de formas de educación y preparación más integradas y holísticas, so pena de formar especialistas parciales y divorciados de la realidad de las cosas. El desarrollo de la investigación y el debate sobre el tema llevado a cabo desde una perspectiva social, lo cual ha aumentado en la región durante los últimos 15 años, sin lugar a dudas ayuda a perfilar un futuro de mayor integralidad en el tratamiento del problema y en las

opciones para la “socialización” de las ciencias básicas y viceversa. Enseguida, intentaremos sintetizar los aspectos fundamentales que tipifican el avance de los enfoques sociales sobre el problema en la región, apuntando, donde pertinente, las influencias y colaboraciones que se han establecidos con los estudiosos y practicantes de las ciencias básicas y aplicadas.

LOS COMIENZOS: LOS ANALISTAS EXTERNOS: 1980-1990

América Latina durante los años 70 fue objeto de una serie de desastres de grandes proporciones. El terremoto de 1970 en el Perú y la destrucción de Yungay por avalancha, el de Managua en 1972 y Guatemala en 1976, el Huracán Fifi en Honduras en 1974, entre otros, cuentan entre los más conocidos y notorios eventos destructivos. Estos desastres, con sus altos números de muertos y lisiados, desamparados y afectados, destrucción de vivienda y otras infraestructuras, en países pobres y sin los recursos para enfrentar autónomamente la respuesta humanitaria, suscitaron importantes ayudas internacionales y la presencia de numerosas organizaciones externas durante las fases de la respuesta inmediata y de reconstrucción.

Las grandes deficiencias e ineficiencias experimentadas en la respuesta a muchos casos, fueron importantes para el establecimiento posterior de varios programas de capacitación en el tema de la respuesta humanitaria, incluyendo el innovador Programa de Preparativos para Emergencias y Desastres que la Organización Panamericana de la Salud impulsó en la región desde finales de los 70, guiado por la visión, compromiso y empuje de Claude de Ville de Goyet, Director del programa. Posteriormente la labor de la OPS se hizo fundamental en relación con la promoción de los planes de emergencia hospitalarios, en la respuesta en temas de salud e incluso en el manejo de suministros en emergencia. Un resultado aún más reciente fue el diseño y uso del sistema SUMA para mejorar la recepción y distribución de ayudas humanitarias. Durante los años 90, la OPS se destacó por la promoción del refuerzo o rehabilitación anti-sísmica y anti-huracán de unidades de salud y por la reducción de la vulnerabilidad en los sistemas de distribución de agua. El trabajo de la OPS de hecho formó un equipo en América Latina con repercusiones en términos del desarrollo de opciones educativas en las universidades en torno a la salud pública y el manejo de desastres.

Por la magnitud de los eventos sucedidos en los 70 y por la atención prestada a nivel mundial, estos desastres fueron objeto de análisis y estudio no solamente desde la perspectiva de los eventos físicos en sí, sino también desde varias perspectivas sociales. Estos análisis fueron llevados a cabo casi exclusivamente por académicos, estudiosos y periodistas de afuera de la región. Varios de los resultados fueron publicados durante la década de los 80, invariablemente en inglés, nunca buscando una salida en español. La presencia de académicos Norteamericanos en particular, ligados a las escuelas de sociología, antropología y geografía de los desastres fue destacada en esta primera ola de estudios y difícilmente se encuentran documentos o publicaciones ampliamente difundidos en

la región y escritos por profesionales de la región en sí, aun cuando las tareas de reconstrucción resultaron en volúmenes de análisis escritos por los equipos o individuos involucrados en estas tareas en el ámbito nacional. Queda, de hecho, una tarea de investigación por hacer lo cual consiste en el análisis de la documentación "interna" para poder revelar los conceptos y parámetros que se discutieron y los enfoques sociales que se emplearon en la época entre los profesionales de la región. (Para algunas consideraciones sobre esto, ver Franco y Zilbert, 1996 y Lavell, 1996, en Lavell, A. y E. Franco. **Estado, Sociedad y la Gestión de los Desastres en América Latina: En Búsqueda del Paradigma Perdido**. LA RED, Perú.)

De los aportes externos al debate social, tal vez él mas citado y recordado se refiere al comentario de un periodista del New York Times, Alan Riding, quien en un reportaje después del terremoto de Guatemala, comento que fue un "terremoto de clase", haciendo alusión a la forma notoria en que el desastre había afectado a los grupos más pobres del país, grupos indígenas en especial. Lo interesante del aporte de Riding es que vino de un periodista quien ya se había destacado por sus reportajes sobre América Latina elaborados desde una perspectiva política y dirigidos hacia el análisis del desarrollo social y económico en la región. Implícita, sino explícitamente, Riding proveía un análisis no informado por el periodismo sensacionalista, sino más bien por un análisis que ubicaba el problema del desastre como un problema de la sociedad y del desarrollo y sus mecanismos de exclusión o marginación social. Esto no era común en aquel momento y no lo es hoy en día en el periodismo de negocios, donde el sensacionalismo vende mas que el análisis serio y constructivo.

El terremoto de Guatemala, como comentamos anteriormente, seguía los grandes desastres del Perú y Nicaragua en América Latina, a principios de la década de los 70. En otras latitudes estos mismos años fueron marcados por el impacto notorio de una serie de grandes sequías en Africa y de devastadores tifones (huracanes) en Asia del Sudeste que llamaron la atención mundial y suscitaron operativos humanitarias de respuesta sin precedentes. Es en el contexto de los desastres "hidrometeorológicos" en Africa y Asia que surge en Inglaterra una escuela de pensamiento social novedoso sobre los desastres, denominada por algunos, la escuela de la Economía Política de los Desastres. Esta escuela elabora el tipo de argumento y enfoque que Riding insinuaba escuetamente en sus escritos periodísticos sobre Guatemala.

Los ideas y escritos mas importantes dentro de esta corriente de pensamiento salen de un grupo de investigadores ligados a la *Disaster Research Unit*, de la Universidad de Bradford, y forman hoy en día parte de la literatura "clásica" sobre el tema de los desastres (ver, Westgate y O'Keefe, 1976; O'Keefe, Westgate y Wisner, 1977; Wisner, Westgate y O'Keefe, 1976; Wisner, O'Keefe y Westgate, 1977.). El argumento esencial de estos escritos, que toman la llamada "teoría de la dependencia" como marco conceptual para entender el subdesarrollo, es que los desastres son el resultado de procesos económicos y sociales globales, regionales y locales que crean condiciones de existencia humana insostenibles

frente a los eventos naturales extremos. El problema de los desastres es el problema de la vulnerabilidad humana. Los escritos de estos autores marcan el principio de lo que posteriormente se le denominaría la escuela de la Vulnerabilidad, que tanto auge tendrá durante las siguientes dos décadas.

Para entender las raíces del enfoque que se desarrolló en la Universidad de Bradford es necesario resaltar algunas características de sus autores principales. Primero, eran geógrafos o cercanos a la geografía social y económica, con un interés en las relaciones hombre-naturaleza y sus formas de expresión en el territorio. Segundo, varios de ellos formaban parte de la corriente de la geografía radical, Marxista, que surgía con fuerza después de las revueltas estudiantiles en París y otros lugares durante 1968, y que tuvo como expresión escrita, la Revista de Geografía Radical, "Antipode". Tercero, trabajaban principalmente sobre temas de desarrollo rural en África. La importancia de las sequías en términos de las zonas rurales, fue el punto de entrada al problema global de los desastres.

La corriente de pensamiento "estructuralista" que comienzan a armar estos autores en torno a los desastres, viene a desafiar frontalmente la corriente dominante desarrollada en la geografía hasta ese momento por Gilbert White y sus colegas en los Estados Unidos, el cual se derivaba de las teorías funcionalistas de la Ecología Humana desarrolladas en la geografía por Harlan Barrows (1923) de la Universidad de Chicago, y del "*Behaviourism*" (Comportamiento). Por otra parte, por su método, enfoque y holismo contrasta notoriamente con los aportes parciales y disciplinarios de la otra escuela de pensamiento dominante en ese momento: la Sociología de los Desastres, desarrollada por Enrico Quarantelli, Russell Dynes y otros colegas en los Estados Unidos, con su énfasis en el problema de la respuesta social y organizacional a los desastres. Sobre los aportes de White, Quarantelli, Dynes y otros hablaremos luego en este escrito.

Regresando al tema de los terremotos de Guatemala, Perú, y Nicaragua, estos incitaron distintas reflexiones por parte de académicos de fuera de la región. Entre estos tal vez los más conocidos y exhaustivos versaron sobre los procesos de cambio y recuperación sufrida en las comunidades y regiones afectadas. Así, en el caso del Callejón de Huaylas, escena de la mayor destrucción en el Perú, Anthony Oliver Smith, antropólogo Norteamericano, comenzó un proceso de investigación a lo largo de diez años, hasta los 80, trazando las características humanas del proceso de reconstrucción y recuperación sufrida en torno a Yungay, la ciudad arrasada por la aluvión causado por el desprendimiento de la cornisa norte del Monte Huascarán. Este constituye, hoy en día, uno de los pocos estudios que se elaboraron después de análisis y observación sobre comportamientos y relaciones sociales en una zona de desastre, extendido sobre un periodo relativamente largo. Los resultados del trabajo de Oliver Smith fueron publicados en 1986, en un libro titulado **The Martyred City: Death and Rebirth in the Andes**, libro que nunca fue publicado en español y es poco conocido en la región. Otros trabajos de Oliver Smith pueden conocerse en la revista **Desastres y Sociedad**, publicada por La Red.

En el caso de Nicaragua, Haas y colegas (1977) examinaron el proceso de reconstrucción en Managua, haciendo un análisis revelador, entre otras cosas, de las formas en que el financiamiento concedido internacionalmente fue desviado en beneficio de Somoza y sus allegados, a través de la especulación en la venta de tierras y en la construcción de nuevas viviendas. Kates (1973) elaboró un análisis del impacto humano del terremoto, y más tarde, Bolín y Bolton (1982), dieron seguimiento al proceso de recuperación en el país, haciendo comparaciones con casos de los Estados Unidos. Kreimer (1978) elaboró una comparación de la reconstrucción en Nicaragua y Guatemala. El tema del contexto político que genera el desastre de Managua fue objeto de reflexión por parte de Julian Bommer, un joven ingeniero civil inglés del Imperial College, Universidad de Londres, publicada en un artículo que apareció en 1985, en la revista **Disasters**.

El desastre en Guatemala recibió la atención de un grupo de sociólogos Norteamericanos de la Universidad de Georgia, liderados por Fred Bates, quienes a lo largo de los años hicieron un estudio longitudinal del proceso de recuperación y cambio social entre comunidades afectadas en el altiplano, publicando, en 1982, el libro **Recovery, Change and Development: a Longitudinal Study of the Guatemalan Earthquake** (ver también, Bates et al, 1977; Killian, 1982; Hoover y Bates, 1985). Finalmente, siguiendo con el interés dominante en la reconstrucción pos desastre que informaron los trabajos de los académicos del Norte en este periodo, Snarr y Brown, realizaron análisis sobre las características e impactos sociales de la nueva vivienda construida en varias comunidades en el norte de Honduras posterior al Huracán Fifi en 1974.

Desdichadamente ninguno de los estudios mencionados se publicaron en español y tuvieron poca difusión en la región.

A lo largo de las décadas de los 80 y 90, el interés de académicos del Norte en los desastres en América Latina se mantendría y hasta cierto punto se expandiría. El interés en la reconstrucción, que dominó en los 70s, se ampliaría para incorporar estudios guiados por las ideas de la sociología y la logística organizacional, lo cual resulta en la publicación de varios estudios, otra vez en inglés, sobre la respuesta a desastres en los países de la región. Un número importante de estos estudios fueron financiados por la Fundación Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, a través de su Comité de Desastres, siguiendo su política de financiar estudios rápidos inmediatamente después de desastres para recoger información valiosa sobre los problemas y aciertos de la respuesta. Como tal, muchos de los estudios constituyen una continuidad, transculturizando, de las preocupaciones que generaron el trabajo de los exponentes de la Sociología de los Desastres en los Estados Unidos. (ver, por ejemplo, Comfort, 1989, 1994; Dynes, 1989; Aguirre, 1989, 1991, 1995;).

En suma, los primeros estudios serios y exhaustivos que se realizaron desde una perspectiva social sobre desastres en la región fueron elaborados por académicos del Norte, publicados en inglés y nunca difundidos de manera importante en

América Latina. Varios de los académicos mantendrían su interés en la región a lo largo del tiempo y establecerían relaciones con la emergente escuela de pensamiento social que se iba formando en la región después de 1983. Esto lo examinaremos después.

ESTUDIOS PIONEROS ELABORADOS EN AMÉRICA LATINA: EL COMIENZO DE UN PROCESO

En Colombia en 1979, se presentaron dos sismos en el centro occidente y en la costa pacífica, que marcaron el inicio de las primeras reflexiones de investigadores de la ingeniería y las ciencias naturales, como Omar Darío Cardona, Andrés Velázquez y Hansjürgen Meyer. Sus aportes serían más adelante de especial relevancia para el desarrollo de una nueva visión sobre el tema de los desastres y el riesgo en la región. En 1980, falló, afortunadamente, la Predicción Brady del inminente gran terremoto y el Perú descansó después de la incertidumbre generada por la misma. (Para un análisis exhaustivo de la historia repercusiones políticas de esta predicción veáse, Olson, Richard, 1994, *The Politics of Earthquake Prediction*). Entre 1982-3, la región Andina, en particular, fue severamente afectada por el fenómeno de El Niño, con inundaciones, deslizamientos y sequía manifestándose con gran intensidad en numerosas zonas de los distintos países. En el año 1983 se presentó el terremoto que destruyó una parte importante de la histórica ciudad de Popayán en Colombia y en 1985 la ciudad de Armero en el mismo país fue arrasada por un lahar, producto de una erupción del Volcan Nevado de Ruiz, con un saldo de más de 20,000 muertos. El mismo año la Ciudad de México fue estremecida por un terremoto generado en las costas del Pacífico de ese país; en 1986 lo mismo sucedió con la ciudad de San Salvador en El Salvador, y en 1988, Nicaragua y, en menor medida, Costa Rica fueron severamente afectadas por el Huracán Joan.

El final de los 70 y los 80 estuvieron marcados por una sucesión permanente de desastres de los cuales, los mencionados anteriormente son solamente los más conocidos. Estos eventos suscitaron, uno por uno, una serie de acciones, estudios e investigaciones, asociados con otros tantos desarrollos institucionales, que constituyen por sí el comienzo del proceso de auge en la región de los estudios sociales sobre la problemática del riesgo y los desastres. Durante la década, de forma aún dispersa y sin mayores niveles de integración en el ámbito regional, se establecieron las bases humanas, temáticas e institucionales para una parte importante del desarrollo más orgánico que se daría en la década siguiente.

Los primeros estudios y postulados

El Perú

Entre sus aspectos positivos, la Predicción Brady renovó el interés en la problemática sísmica en el área Andina y entre sus resultados indirectos, promovió el aumento del financiamiento disponible para el análisis del fenómeno sísmico. El

fenómeno de El Niño, con sus impactos dramáticos en un número de países de la región, sirvió para ampliar y generalizar el interés en el problema de los desastres de tal forma que un solo desastre no hubiera podido lograr en un país particular. Ambos contextos crearon un ambiente para el desarrollo incipiente de la investigación y la acción social.

En 1983 en Lima, se fundó lo que sería el primer centro u ONG, en la región dedicado primordialmente al tema de los desastres—el Centro de Estudios y Prevención de Desastres, PREDES. Sus fundadores, Gilberto Romero, peruano y Andrew Maskrey, inglés, este último, planificador urbano y radicado en el Perú desde finales de los 70. Maskrey, influenciado en su formación profesional por el trabajo de John Turner, quien crea en los años setenta una escuela mundial de pensamiento sobre la autoconstrucción de la vivienda por los pobres de las ciudades del Tercer Mundo, tenía un interés particular en el desarrollo urbano y la vivienda.

La coyuntura dada por los impactos de El Niño, combinado con financiamiento disponible de los Japoneses como resultado del interés en el fenómeno sísmico suscitado por la Predicción Brady, ofrecieron la oportunidad de crear PREDES. Así, el primer estudio que se realizó en esta institución fue sobre la vulnerabilidad de vivienda a sismos en la ciudad de Lima, el cual recibió un apoyo de los Japoneses, dentro del financiamiento global que dieron al país, el cual benefició en mucho mayor cuantía a CERESIS en el área del análisis sísmico, como comentamos líneas arriba. Este estudio fue publicado en 1985, bajo el título **Urbanización y Vulnerabilidad Sísmica en Lima Metropolitana**, teniendo como trasfondo interpretativo la idea de que la vulnerabilidad de la vivienda y de los pobres en la ciudad era producto de los procesos particulares de urbanización dependiente sufrido en América Latina. Las características de la vivienda, los patrones de densificación en el uso del suelo, el hacinamiento y otros factores fueron productos directos del modelo de urbanización y de desarrollo experimentados. O sea, se estableció que la vulnerabilidad, como factor condicionante de los desastres, era socialmente construido. Este postulado, fue establecido en un primer pequeño escrito que publicaron Romero y Maskrey en 1983, como el primer número de los Documentos de Estudio de PREDES y titulado **Como Entender los Desastres Naturales**. Este ensayo fue republicado en 1993, en el primer libro editado por La Red de Estudios Sociales en la Prevención de Desastres en América Latina (Maskrey, A. **Los Desastres no son Naturales**).

En 1984, Maskrey presentó una mayor elaboración de las ideas sobre vulnerabilidad en una ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre la Implementación de Programas de Mitigación de Desastres, celebrada en Ocho Ríos, Jamaica, bajo el título **Vulnerabilidad y Mitigación de Desastres**. Esta ponencia, publicada originalmente en inglés en las memorias de la conferencia editada por el Virginia Polytechnic Institute de los Estados Unidos (Krimgold, 1985), y más tarde traducida al español y publicada en Maskrey (1993), incorporaba también las primeras consideraciones desarrolladas por el autor en

torno a lo que llamaba la “ mitigación popular”, y sobre las opciones y condicionantes para su implementación.

Las ideas presentadas surgieron de las experiencias con el proyecto de vulnerabilidad sísmica en Lima, de las influencias del trabajo de John Turner, y del trabajo que PREDES comenzó desde 1983 con comunidades afectadas por inundaciones y “huaicos” en el valle del río Rimac. La idea de la mitigación popular desarrollada por Maskrey, informaría una línea de trabajo que extiende hasta hoy en día dentro de PREDES, y que ofrece la base del Programa de Desastres dentro de la ONG internacional, Tecnología Intermedia-IT-Peru- donde Maskrey, al salir de PREDES, asumió la dirección en 1987.

El producto mas conocido del trabajo con comunidades, bajo el lema de la mitigación popular, es el libro publicado en español en 1989 por Maskrey, titulado **El Manejo Popular de los Desastres Naturales: Estudios de Vulnerabilidad y Mitigación**. Este libro, elaborado originalmente en acuerdo con la organización humanitaria inglesa, OXFAM, y publicada en Inglaterra en 1989, presentó un análisis y sistematización de casos de mitigación popular en América Latina, y se convertiría en un clásico sobre el tema, citado y utilizado en distintas partes del mundo. Posteriormente IT-Peru, publicaría un segundo volumen del estudio, editado por Medina y Romero en 1991 bajo el título, **Los Desastres sí Avisan: Estudios de Vulnerabilidad y Mitigación, Vol. 2**. El título del libro fue un “desafío” a la idea difundida por la OPS en la región, en su Programa de Preparativos para Desastres, de que los desastres **no** avisan.

Colombia

Durante los primeros años de la década de los 80 Hans Meyer y Andrés Velázquez, como profesores de la Universidad del Valle, en Cali, se hicieron cargo del proyecto que se convertiría posteriormente en el OSSO y que jugaría un papel innovador en la investigación sobre los desastres, no obstante su primera orientación hacia la sismología y la geofísica. Por otra parte, Omar Darío Cardona, un ingeniero profesor de la Universidad Nacional de Colombia en Manizales, realizaba sus primeros aportes conceptuales, en seminarios nacionales y a través de las publicaciones de la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica, AIS, sobre la definición de riesgo y su noción como resultado de relacionar la amenaza y la vulnerabilidad. Después de conocer al investigador inglés Eduard Michael Fournier d'Albe y los profesores yugoeslavos Jakim Petrovski y Zorán Milutinović en Europa, en uno de sus primeros trabajos, titulado **Estudios de Vulnerabilidad y Evaluación del Riesgo: Planificación Física y Urbana en Areas Propensas** incluyó un enfoque conceptual y metodológico que permitió estimular reflexiones sobre la relevancia de la noción de vulnerabilidad y la diferencia entre los conceptos de amenaza y riesgo, que hasta entonces se confundían o se consideraban sinónimos. Posteriormente, sus aportes involucraron visiones más integrales e interdisciplinarias, en particular después de conocer y compartir sus planteamientos con Ian Davis y Yasemin Aysan, que orientaban el *Disaster*

Management Centre en Oxford Polytechnic, a finales de los 80 y durante la década siguiente.

Paralelo al desarrollo de las ideas y acciones en torno a la mitigación popular en el Perú, en Colombia, el terremoto de Popayán, en 1983, ofreció una coyuntura para el comienzo del desarrollo de ideas paralelas pero con matices distintos. Después del evento, Gustavo Wilches Chaux, un abogado con predilección para los estudios ambientales y la comunicación social, fue encargado de organizar y coordinar un programa de reconstrucción de vivienda popular en la ciudad, con participación popular (véase Wilches Chaux, 1984 y 1995 para un análisis del proceso de reconstrucción en Popayán). Wilches, asumió la tarea sin mayores antecedentes en el problema de los desastres, habiéndose dedicado con anterioridad al tema del medioambiente y la capacitación para el desarrollo. En el desarrollo de las tareas de reconstrucción fue influenciado en su pensamiento por los escritos de Ian Davis, arquitecto inglés y especialista en vivienda, y Fred Cuny, norteamericano, especialista en la reconstrucción posdesastre.

Davis había publicado, en 1978, un libro, hoy en día considerado un clásico en la materia, sobre **Shelter after Disaster** (albergue después de Desastre), en el cual discutía los problemas y alternativas asociado con la provisión de albergue y vivienda para los damnificados durante un desastre. La noción de la participación popular fue importante en el libro, haciendo eco de las ideas de John Turner mencionados con anterioridad. Por su parte, Cuny había publicado en 1983, poco antes del terremoto de Popayán, su libro, también clásico, sobre **Disasters and Development** (Desastres y Desarrollo). En el libro, por primera vez, se desarrolla una serie de argumentos exhaustivos sobre la manera en que los desastres podían abrir una opción para el desarrollo, en la medida en que la reconstrucción incorporaba la prevención y mitigación de riesgos y el proceso fomentaba el desarrollo de las capacidades y participación de la población.

Así, como resultado de su propia formación profesional y de la influencia de los autores citados es posible entender porque lo popular, la participación, lo ambiental, y la idea de los desastres como oportunidades para el desarrollo fueron siempre presentes en el esquema de pensamiento de Wilches Chaux. El trabajo realizado en Popayán, con la reconstrucción de vivienda, significa su primera incursión en el tema, y las lecciones derivadas de la experiencia fueron claves en el desarrollo de su pensamiento sobre los riesgos y los desastres. Estas ideas encontrarían su salida más difundida con la publicación varios años después, en 1989, del texto titulado **Desastres, Ecologismo y Formación Profesional**. Más allá del acercamiento al problema de los desastres por la vía de lo ambiental y lo ecológico, y su relación con el desarrollo, este texto es más conocido por el capítulo sobre **La Vulnerabilidad Global**, en el cual Wilches desarrolla sus ideas sobre diez niveles o componentes de la vulnerabilidad humana que identifica, los cuales, al desplegarse en el contexto de distintas comunidades o conjuntos humanos, determinan un nivel particular de vulnerabilidad frente a las amenazas ambientales.

Su clasificación, sus ideas e imaginación han informado muchos escritos y debates en la región desde la publicación y difusión de su texto, el cual sin duda representa uno de los textos clásicos sobre el tema en América Latina. El capítulo sobre La Vulnerabilidad Global fue reeditado en Maskrey, 1993. De igual forma que en otras circunstancias es interesante notar como el origen de la idea de los componentes de la vulnerabilidad global tan difundido en la región hoy en día ha sido olvidado o nunca fue conocido por muchos de los que ya se involucran en la problemática de los desastres. Esto ha sucedido en particular después del Huracán Mitch en Centroamérica cuando la noción de vulnerabilidad tomó auge con referencia particular a lo que ha llamado la vulnerabilidad social y ecológica. Muchos, si no la mayoría, de los estudios o textos que utilizan esta terminología lo hacen como que si estos términos fueron un invento reciente de los gobiernos de la región o de las agencias internacionales involucrados en los procesos de reconstrucción pos Mitch. El concepto y las nociones de vulnerabilidad fueron “desautorizados” y las ideas originales de Wilches apropiados acriticamente por muchos nuevos adeptos a la problemática.

Colombia, más que cualquier otro país de la región, ofrecería un ambiente propicio para el desarrollo de ideas y debates innovadoras en el tema durante los 80. Esto se debió al ambiente existente desde 1985 en adelante con la ampliación y modificación de la intervención estatal en la problemática. El desastre de Armero en 1985, con sus secuelas políticas, conduciría a un proceso de profunda reflexión sobre las formas de organización y actuación más apropiados para enfrentar los riesgos y los desastres. El resultado de esta reflexión, impulsado por el Programa de las Naciones para el Desarrollo, y llevado a cabo por un número de profesionales Colombianos de ideas y espectro de pensamiento amplio, quienes vieron claramente que el problema de desastre era un problema ligado al desarrollo y a la problemática ambiental, era la creación de una nueva estructura gubernamental para los desastres que reemplazaba la vieja estructura creada en torno a la Defensa Civil, y su preocupación unilateral para la respuesta a los desastres.

Así fue, como se creó en 1986, la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la cual, en 1989, se transformaría en la cabeza del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. La prioridad dada dentro de esta estructura a la prevención, la importancia concedida a la descentralización y la participación local y popular, la visión que informaba su quehacer en el sentido de ver los desastres como dimensiones del problema del desarrollo y del medioambiente, además de la creación de un Fondo Nacional de Desastres, ofrecían un ambiente en que el estímulo de la búsqueda de nuevas formulaciones, la investigación, y el debate no quedaban sencillamente en los corredores de la academia y los ONG, sino que encontraban un incentivo desde el mismo Estado. Esto, sin lugar a dudas explica la gran energía que se generaba en el país en torno al problema y el desarrollo de un importante número de ideas innovadoras. Explica también porque Colombia hoy en día tiene el número de practicantes y estudiosos más alto en la región, con un nivel de integración entre la academia y las instituciones públicas bastante importante. (para un análisis detallado del

desarrollo del Sistema en Colombia, véase Ramírez y Cardona, 1996). Además, era en el entorno del desarrollo del Sistema Nacional en Colombia que se consolidaron las ideas de avanzada de autores tales como Omar Darío Cardona y Fernando Ramírez o profesionales como Camilo Cárdenas y Juan Pablo Sarmiento, entre otros, que contribuyeron de forma importante a la transición en las ideas alrededor del tema en América Latina.

Destacamos la incentivación que viene del Estado, por la importancia que puede tener al estimular el trabajo e investigación del tema. Dynes (1987), en un análisis del desarrollo de los estudios sobre desastres en los Estados Unidos concluía sobre la importancia que tuvo la demanda creada desde el gobierno mismo y sus instituciones, lo cual facilitaba acceso a financiamiento para las universidades y centros de investigación en el país.

Los países Andinos y el Cono Sur.

El Niño de 1982 a 1983, tuvo grandes impactos asociados con inundaciones en Perú, Ecuador, Chile y Argentina, además de sequía en Bolivia y Brasil. A raíz de estos impactos, la Comisión Latinoamericana de Ciencias Sociales-CLACSO- a través de su Comisión de Desarrollo Urbano y Regional, organizó, en 1984, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, un seminario sobre el Impacto Socioeconómico y Ambiental de las Catástrofes Naturales en las Economías Regionales y sus Centros Urbanos. Durante este seminario, se presentaron una serie de trabajos originales elaborados por académicos y practicantes de los países del Cono Sur y Andinos. Estos trabajos fueron editados más tarde y publicados en una colección de ensayos compilados por Graciela Caputo, Jorge Enrique Hardoy y Hilda Herzer, de CLACSO, bajo título, **Desastres y Sociedad en América Latina**. La colección de ensayos comprendería el primer esfuerzo colectivo en el tema de los desastres elaborado desde una perspectiva social y publicada en América Latina. Debido a la calidad de los trabajos y la difusión que los libros de CLACSO tuvieron en la región, es, tal vez, el único libro publicado en América Latina en los 80, que tuvo una distribución amplia llegando a la mayoría de los países de la región. Visto desde esta perspectiva, fue el libro de la década en la región sobre desastres y sociedad. Para muchos, quienes no tuvieron acceso a los trabajos de Maskrey, Wilches Chaux y otros, que circularon en un medio más restringido, este era prácticamente el único libro Latinoamericano en existencia sobre el tema durante la década.

El libro, fundamentado en gran parte en la idea implícita de la vulnerabilidad, ubicaba el problema de los impactos y consecuencias de El Niño firmemente en el campo del desarrollo y del medio ambiente, y, como el título del seminario lo refleja, se asignó importancia a la perspectiva espacial, urbana y regional.

Aun cuando el libro tuvo un gran impacto entre los que lo leyeron, resultó difícil dar continuidad al esfuerzo colectivo que significaba y después del seminario de Santa Cruz, los distintos autores tuvieron muy poco contacto. Hacia finales de los 80, en 1989, se pudo celebrar una segunda reunión del grupo de trabajo sobre desastres,

con la participación de algunos de los participantes de 1984, y otros nuevos, reunión que se celebró en Santiago de Chile, bajo el patrocinio de CLACSO y el Centro de Investigaciones Sur. Los resultados de esta reunión, sobre desastres y ambiente, fueron publicados más tarde por CLACSO en su revista Medio Ambiente y Desarrollo. Esta reunión constituyó la última que logró celebrar este grupo de trabajo.

Una pausa y una reflexión

Antes de continuar con una consideración de otros desarrollos que se dieron en América Latina durante los 80, particularmente en México y Centroamérica, tomaremos un tiempo para hacer algunos comentarios generales y examinar algunas de las pautas marcadas por los estudios y autores comentados hasta el momento. Pautas con referencia a enfoque y temática, institucionalidad y trasfondo profesional, los cuales tienen relevancia para el futuro del desarrollo de los estudios sociales en la región.

Un primer aspecto, se refiere a los antecedentes profesionales de los autores. Aquí es importante destacar que ninguno de los autores mencionados hasta este momento tenían antecedentes en los estudios sobre desastres, mucho menos un trasfondo académico en la temática. Procedían, genéricamente, del área de los estudios del desarrollo y con preparación académica en temas como el desarrollo urbano y regional, medio ambiente, participación popular, y descentralización. Además, con la excepción de las influencias externas transmitidas a través del trabajo de autores como Davis, Cuny y Turner, y a pesar de estar trazando líneas similares de indagación y análisis que informaron el trabajo de Westgate, Wisner, O'Keefe y colegas en Europa y los Estados Unidos, no tuvieron contacto con estos autores ni conocimiento de sus trabajos y escritos, lo cual ilustra una vez más los problemas de comunicación entre esas regiones y América Latina, situación que en menor medida subsiste hoy en día.

El interés que tuvieron en la temática y el enfoque que postularon fueron incitados por el impacto de los desastres que sucedieron en los 80 y por sus propios antecedentes académicos y profesionales. Estos últimos condicionaron su forma de ver el problema, marcándola de una integralidad y holismo, todo girando en torno al problema del desarrollo y la producción social de la vulnerabilidad. En este sentido su punto de entrada al problema es parecido al de los fundadores de la escuela de la vulnerabilidad en Europa en los 70, quienes también entraron en la temática informados por una visión del desarrollo y el subdesarrollo forjado por su trabajo anterior, particularmente en zonas rurales de África. Este enfoque sería el que dominara los estudios sociales en la región durante el resto de la década y particularmente en la siguiente. Contrasta notoriamente con la visión fiscalista del riesgo propio de los exponentes de las ciencias básicas o con la visión ingenieril del riesgo, donde la vulnerabilidad constituye un factor estructural relacionado con las características y calidad de la infraestructura construida. Esta visión, necesaria mas no suficiente, merece no obstante mencionarse por la virtud de haber sido fácil de comprender y metodológicamente robusta. Su origen se encuentra en los

trabajos de los profesores George Housner de CALTECH y Robert Whitman de MIT (1973) en los Estados Unidos y, muy particularmente, de Michael Fournier d'Albe (1979) en Europa. Su heurística y terminología, ajustada y promovida en la región por autores como Cardona (1985, 1986, 1990, 1993), fue la base del primer intento de unificación de términos realizado por la antigua Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para la atención de Desastres, UNDR0, y que se publicó con el título **Natural Disasters and Vulnerability Analysis** en 1979. Este documento, resultado de la reunión de expertos que presidió Michael Fournier d'Albe, que se convirtió en una referencia obligada en el momento de definir términos y plantear modelos de evaluación.

Por fin, en América Latina, con algunas excepciones, ni durante la década de los ochenta, ni durante la pasada, hubo el desarrollo de enfoques disciplinarios puros como ha sido el caso con la sociología, la geografía social, la antropología, la economía y la administración, en los Estados Unidos, Canadá, Europa y Australia. La tendencia siempre ha sido hacia enfoques más holísticos, multidisciplinarios, sin querer decir, que esto es necesariamente una situación óptima. Las pautas y enfoques fueron marcados por la particular forma de entrar al problema de los practicantes mismos y sus antecedentes en los estudios del desarrollo. Aquí es de recordar que a diferencia del Norte, en América Latina durante la década de los 80 no existían cursos especializados de pre o posgrado sobre el tema de los desastres y pocas carreras universitarias abordaron el problema desde una perspectiva social, lo cual significaba que cada cual que entraba al tema lo hacía a través de sus propios filtros temáticos y disciplinarios. La formación académica en el tema se reducía en aquel entonces a la oferta de capacitación que hicieron instituciones internacionales de prestigio como la Oficina de Asistencia en caso de Desastre en el Extranjero OFDA de la Agencia de Desarrollo Internacional, AID, de los Estados Unidos, la OPS y la UNDR0. En particular en el tema de los preparativos y respuesta a los desastres o en relación con los enfoques de las ciencias básicas o aplicadas.

OFDA es una de las instituciones internacionales que marcó pauta y formó escuela en la región. De los 80s su aporte en el tema de la administración para desastres ha sido destacado. La oficina regional de OFDA liderada por el Ingeniero Paul Bell, desde su apertura en América Latina en Costa Rica en 1983 hasta la actualidad, ha sido fundamental por su continuidad en la capacitación para la respuesta y en el mejoramiento de las estructuras nacionales de emergencia en todos los países. Sus cursos de capacitación de capacitadores, en administración para desastres y en evaluación de daños y necesidades han formado miles de personas en la región durante los últimos 20 años. Es importante destacar que a pesar de tener un mandato particularmente en la respuesta a desastres, OFDA ha ejercido una influencia importante también en el desarrollo y consolidación de la prevención y mitigación, con una creciente ingerencia durante los últimos cinco del decenio de los 90 y a partir del 2000. Guiada por la apertura en el pensamiento de Paul Bell, OFDA se convirtió en uno de los más firmes aliados de la noción de reducción del riesgo y del papel de este tema en la

búsqueda del desarrollo sostenible sin dejar de lado su presencia en el área del manejo de desastres.

Un segundo aspecto importante de rescatar en términos de antecedentes, se refiere a las relaciones que se establecieron entre aquellas pocas almas que trabajaron el tema. Aquí, en general, había poco contacto y definitivamente poca experiencia en trabajo colectivo, a pesar de la similitud de los enfoques que manejaron los distintos investigadores.

Las distancias entre países, el poco interés en el tema dentro de las ciencias sociales en general, la ausencia de una institucionalización del problema, la falta de financiamiento, entre otras razones, ayudan explicar porque los encuentros y colaboraciones fueron infrecuentes. Las reuniones de CLACSO, permitieron un contacto efímero entre personas como Maskrey, Herzer y Eduardo Franco, quienes de los participantes de la primera reunión seguirían con su trabajo e interés en el tema. Maskrey y Wilches se conocieron en la reunión de Ochos Ríos, pero no mantuvieron relaciones de trabajo de ahí en adelante. Infrecuentes encuentros se dieron entre profesionales en los países Andinos pero sin amalgamar esquemas de colaboración institucional y profesional. En fin el pequeño grupo de personas interesadas en el problema visto desde una perspectiva social se encontró disperso, trabajando en relativo aislamiento. En estos primeros años y a lo largo de los 80 sería difícil hablar de una escuela de pensamiento social en la región; pero si se establecieron las pautas de un tipo de indagación que se mantendría y aumentaría en importancia en el futuro.

Un tercer punto se refiere precisamente a los intereses y temas que informaron el trabajo de Maskrey, Wilches, Herzer y colegas, y su pertinencia para el futuro. Aquí no es aventurado afirmar que en el trabajo de estos autores se encuentran las semillas e ideas que informan una parte importante de los estudios desarrollados en el periodo posterior y hasta la fecha. Como veremos más adelante, nuevas ideas, precisiones, evidencias empíricas, retos, y desafíos se han logrado e impulsado, en un medio mucho más amplio del que existía en aquel momento, pero son estos estudios y debates pioneros los que marcaron la pauta para el futuro.

La noción de, y las ideas atrás, de la mitigación popular promulgada por Maskrey y sus colegas, siguen en pie hoy en día. La insistencia sobre la participación activa y el rol protagónico de las comunidades, de la necesidad de un entendimiento profundo de las realidades propias de las comunidades, de la necesidad de orientar el trabajo con comunidades tomando en cuenta sus condiciones de vulnerabilidad frente a la vida diaria, la necesidad de la organización en el ámbito local y la opción de trabajar el tema de la mitigación dentro del trabajo más permanente a favor del desarrollo social, económico, cultural y político de las comunidades, siguen siendo los pilares de un enfoque exitoso con la mitigación popular. De la insistencia en la necesidad de tomar en cuenta las necesidades diarias de la población en la búsqueda de promover la mitigación y de considerar de forma cercana la forma en que ellas mismas vieron el problema, se estableció

la base para la discusión en los 90s de la idea de los “imaginarios” de la población y de la subjetivización del riesgo, nociones que han tenido gran aceptación entre los estudiosos del problema. La insistencia en la comunidad y lo local como espacios de acción, presagiaba la fuerza que los enfoques locales asumirían en el futuro en los planes y estrategias de muchas organizaciones, contrastándose con los enfoques centralizadas y tecnócratas que dominaron en aquel entonces.

Las ideas sobre la vulnerabilidad que desarrollara Wilches, a pesar de modificaciones en su contenido y en definiciones, informaron e informan mucho del trabajo llevado a cabo en la región hoy en día. Su insistencia en el carácter multifacético de la vulnerabilidad, la cual llevaba el análisis mucho más allá de la consideración del problema en términos de donde y como construyen las personas, fue decisivo en el debate sobre múltiples otros componentes que deben estar en juego en lo que se llama la prevención y mitigación de desastres —la educación, la cultura, las relaciones con el medio ambiente, entre otros. Su insistencia en la relación entre desastres y desarrollo y desastres y ambiente han sido retomados en múltiples ocasiones posteriormente. Mas allá del trabajo de Wilches, el ambiente existente en Colombia después de 1986, con los líderes del nuevo sistema estatal promoviendo visiones más holísticas o integrales ofreció un ambiente propicio para un cambio de enfoque. Los mismos altos funcionarios de las organizaciones nacionales, personas como Omar Darío Cardona, fueron instigadores y aliados del enfoque social propuesto y su trabajo abrió oportunidades de investigación y de trabajo en el ámbito local.

Finalmente, el trabajo de Caputo, Herzer, Hardoy y colegas, sirvió para establecer una pauta de análisis fundamentada en la idea de los desastres como problemas del desarrollo y ambientales. Adicionalmente, debido a que los análisis presentados en su libro se referían a casos de inundación y sequía en particular, ampliaron los intereses en los desastres de los temas dominantes de la sismicidad y el volcanismo. Pusieron en contacto, con los seminarios de Bolivia y de Chile, investigadores quienes más tarde establecerían lazos de colaboración que han ayudado a fortalecer la creciente escuela de pensamiento social sobre el problema. Cada área del conocimiento requiere de empresarios para promoverlo. Los arriba mencionados jugaron este papel, sin, tal vez, saberlo.

Cuarto, y último, es importante destacar la forma en que el debate y los escritos sobre los desastres derivan en gran parte de una combinación por una parte, del trabajo directo con comunidades. El diseño de esquemas de acción desde el Estado, o sea, de forma empírica, así permitiendo una sistematización de experiencias y aprendizajes, y, por la otra, desde la academia permitiendo un desarrollo conceptual basado en la investigación científica más tradicional. En el futuro será la combinación de aportes de distintos actores, ubicados en instituciones diversas-ONGs, universidades, organismos estatales e internacionales, lo que marcará el desarrollo de las ideas en la región con los beneficios que la fluidez que permite la comunicación entre estos sectores.

Volvamos ahora al análisis de los otros aportes de la década de los ochenta.

México

México es un país de enormes proporciones, sujeto a los efectos de una gama muy amplia de amenazas naturales. Su historia esta repleta de casos de desastres, desde los asociados con las inundaciones que afectaron continuamente a la naciente Ciudad de México después de la conquista y que condujo finalmente a la decisión de drenar el viejo Lago de Texcoco, hasta casos repetidos de sequía en distintas zonas del país. A pesar de esto con la excepción de los estudios realizados por profesionales de las ciencias básicas e ingenieriles, hasta 1985 era difícil identificar investigaciones llevadas a cabo sobre la temática, mucho menos desde la perspectiva de las ciencias sociales. Garcia Acosta (1993), apunta al hecho que en términos de los estudios históricos sobre desastres, estos se limitaron a unos pocos, principalmente del tipo descriptivo, cronológico, casuístico, destacando los aportes de Florescano (1980) sobre sequías y crisis agrícola, Sanders (1970) sobre eventos meteorológicos sucedidos en el Valle de México desde la época prehispánica hasta el siglo 20, de Bustamante (1837) sobre temblores, y de Boyer (1975) sobre la gran inundación del Valle de México entre 1629-38. Aportes desde la sociología, economía, geografía, etc. se destacaron por su ausencia.

El terremoto de 1985 y sus impactos en la Ciudad de México, constituyó el desastre más impactante sufrido en el país durante el presente siglo. Los daños sufridos en la vivienda popular, la respuesta solidaria y organizada de la población, la desilusión con la respuesta oficial, entre otras cosas, fueron suficientes para incitar a una serie de científicos sociales a reflexionar y escribir sobre los acontecimientos, conduciendo a una producción de literatura abordada desde una perspectiva social poco usual en el país. Mucha de esta literatura fue producida por científicos sociales, sociólogos en particular, quienes se desviaron momentáneamente de sus intereses centrales para dedicar tiempo al análisis de los efectos e impactos sociales del terremoto. Después de una efímera entrada al problema, regresaron muchos a sus temas habituales de interés para nunca más reflexionar sobre la problemática. Pero algunos quedaron con el tema y constituyen hoy en día el grupo que más ha aportado al estudio social de los desastres.

Entre los esfuerzos más continuos y consolidados que emergieron después del terremoto se cuenta el del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social- CIESAS- donde se forma un grupo de trabajo sobre el tema de la historia de los desastres en el país. Originalmente se había planteado realizar una cronología o catálogo de la sismicidad en México, pero la gran cantidad de información disponible brindó la oportunidad de plantear un esquema más ambicioso, con pretensiones multidisciplinarios y analíticos. Así se comenzó un proyecto interesante con la participación de científicos sociales y sismólogos abocado al análisis de los sismos en el país a lo largo de su historia. Durante los 80 se publicaron varios títulos derivados del proyecto (véase, Rojas et al, 1987; Garcia et al, 1987; Molina, 1991), y el objetivo del proyecto era la publicación final

de tres volúmenes incluyendo una cronología georeferenciada de eventos, una serie de estudios de casos y un análisis e interpretación sismológico. El primer volumen del estudio se publicó en 1996, editado por Garcia Acosta y Suarez bajo título, **Los Sismos en la Historia de México, Vol. 1.**

Con la excepción del grupo de CIESAS, no se logró formar ningún otro grupo consolidado en torno al estudio de los desastres en México en los años después del terremoto. Sin embargo se mantuvieron o se incentivaron para entrar en el tema una serie de profesionales dispersos en distintas instituciones en el país, particularmente en las Ciudades de México y de Guadalajara. Varios comenzaron tesis de Maestría o de Doctorado sobre el tema.

En vista de la importancia del tema y la dispersión de las personas interesadas fue hacia finales de la década que el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, COMECOSO, decidió formar un grupo de trabajo sobre la temática, buscando estimular la discusión y la investigación. En este grupo se encontraron muchos de los profesionales quienes en la década de los 90 producirían una parte importante de los estudios y literatura editado sobre el tema- Garcia Acosta, Mansilla, Macias, Rodriguez, Puente, Eibenschutz, Pliego y otros, sobre quienes se comenta más adelante.

Centroamérica

La ultima región en que hubo un desarrollo incipiente del enfoque social sobre los desastres fue Centroamérica; y esto hacia finales de la década. Hasta ese momento la región había sido testigo de una importante cantidad de investigación llevada a cabo por sismólogos, volcanólogos, hidrólogos, geotecnicistas, geomorfólogos, meteorólogos y otros, sobre las amenazas, sus patrones temporales y espaciales. En la geografía, en Costa Rica en particular, unos pocos estudiantes habían hecho tesis sobre el tema de la percepción del riesgo, siguiendo la escuela de pensamiento de Gilbert White, Robert Kates, Ian Burton et al en los Estados Unidos. Como comentamos anteriormente, la formación de CEPREDENAC, en 1988, tendía a fortalecer la visión del problema llevada a cabo desde las ciencias básicas. En las ingenierías, los sismos de San Isidro en Costa Rica, de México (1985) y de El Salvador (1986), combinado con los de Popayán en Colombia (1983) y Chile (1985), sirvieron para aumentar el interés y el trabajo desplegado en el análisis de la vulnerabilidad estructural de edificaciones, particularmente en el sector de la salud, debido a las grandes pérdidas sufridas en estos eventos.

Después de los sismos vinieron los huracanes en la región. Primero, Gilberto y muy poco después, Joan, ambos en 1988. Este último tuvo graves consecuencias en Nicaragua en particular, un país sufriendo lo peor de la crisis económica y de la guerra interna que lo tipificaba durante la década. Es en este contexto que surge una iniciativa de investigación de dimensiones regionales y de contenido social, promovido por la Confederación Universitaria Centroamericana-CSUCA. Esta investigación, titulada **Desastres Naturales y Zonas de Riesgo en**

Centroamérica: Opciones de Prevención y Mitigación, comenzó en 1989, con el apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-CIID, de Canadá, y comprendía a todos los países de la América Central, con la excepción de Belice. La realización del proyecto tuvo un periodo de ejecución de dos años. Para llevarla a cabo se conformaron equipos multidisciplinarios de trabajo en cada país, con la presencia de geógrafos, abogados, sociólogos, ingenieros, arquitectos, y trabajadores sociales. Se involucraron las universidades miembros del CSUCA en Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá y un ONG de Desarrollo en Nicaragua trabajando en cooperación con la Universidad Centroamericana. La idea de desarrollar una red de instituciones e individuos en Centroamérica, bajo un enfoque social, de hecho, informaba el diseño del proyecto. Más de 25 personas colaboraron con el proyecto, de los cuales solamente una tenía experiencia previa en el tema de los desastres. Ni el coordinador del proyecto, autor de este escrito, había trabajado el tema previamente. Esto reflejaba el contexto en la región en ese momento donde era imposible identificar profesionales de las ciencias sociales con antecedentes en el tema.

El proyecto fue elaborado y coordinado por el autor del presente escrito. Antes de sintetizar sus objetivos y resultados, vale la pena un paréntesis para contar una anécdota en cuanto al proceso de gestión y financiamiento del proyecto, para ilustrar la naturaleza a veces fortuita de este proceso, y la forma en que la suerte y la coincidencia entra en juego.

El proyecto se elaboró en 1987, cuando desempeñaba como Director del Programa Centroamericano de Investigaciones del CSUCA. No recuerdo qué fue lo que me estimuló a elaborar el proyecto, dado que nunca había pensado en los desastres como un tema de investigación. A lo largo de los años me había concentrado en el tema del desarrollo regional y urbano, las migraciones internas, el medio ambiente y el empleo urbano y estatal. En fin el proyecto se construyó echando mano de la poca literatura que se encontraba disponible y definitivamente el enfoque que se le dio derivaba más de ideas que surgieron a raíz de intereses académicos previos, que de un gran conocimiento de la literatura especializada disponible. Esto en sí es interesante porque desde el inicio de la idea parecía claro que el problema de riesgo y desastre tenía una íntima relación con los temas que había trabajado con anterioridad —el desarrollo, lo regional, lo urbano, la migración, la participación, la descentralización y el medio ambiente. Tal vez la formación como geógrafo ayudó a encontrar la diversidad encerrada en el tema y la esencia del problema de las relaciones entre la sociedad y su entorno, su medio ambiente. En fin el proyecto se elaboró y se envió a varias agencias internacionales, con la esperanza de que alguna lo encontrara interesante y digno de financiamiento.

Después de varios meses, el Ministerio de Cooperación de Holanda, uno de los lugares donde se había enviado el proyecto, respondió diciendo que lo encontraron interesante, pero consideraban que todo ya estaba hecho sobre el tema y no lo iban a financiar!! Después de esto, el silencio de todas las agencias,

ni reconocimiento dieron de haber recibido el proyecto. La idea se archivó, y seguía con el trabajo rutinario en la gestión de investigación regional con el CSUCA. Después, en octubre de 1988, el Huracán Joan asoló Nicaragua. Además, ya era conocido que para la década de los 90 se había declarado el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales por parte de las Naciones Unidas. Dos días después del paso de Joan por Nicaragua, recibí una llamada telefónica de alguien desconocido en ese momento, del CIID de Canadá. Expresaba su interés en llevar a cabo estudios sobre desastres en Centroamérica. Sin ser conocedores del tema de los desastres habíamos presentado la propuesta, pero, el marco teórico y conceptual global fue informado por la lectura de un libro editado por Kenneth Hewitt en 1983, bajo el título **Interpretations of Calamity** (Interpretaciones de Calamidad) y, en particular, por la lectura del capítulo introductorio del libro escrito por el mismo Hewitt sobre **La Idea de Calamidad en una Edad Tecnocrática**.

El libro de Hewitt y colegas, casi desconocido en América Latina hasta la década pasada, comprende una de las obras más significativas jamás publicadas sobre el tema de los riesgos y los desastres. Los argumentos que desarrolla, convenientemente "ignorados" durante largo tiempo en mucha de la literatura publicada en el Norte, tal vez por su trasfondo Marxista y el contenido eminentemente político de sus conclusiones (ver, Varley, 1994), representan una continuidad de la tradición fomentada por los investigadores de la Universidad de Bradford y constituyen la base de una parte significativa de la literatura publicada sobre el tema de la construcción social del riesgo y la vulnerabilidad durante la presente década. Maskrey, comentó en 1993, en la presentación del libro de La Red, **Los Desastres no son Naturales** que el libro "representa en nuestra opinión, el esfuerzo más importante realizado hasta el momento de globalizar una teoría social sobre los desastres naturales".

El capítulo introductorio escrito por Hewitt presenta la destrucción más contundente y elegante jamás escrita de la visión naturalista o fisicalista de los desastres y del tipo de acciones tecnocráticas que prescribe para enfrentarlos. El capítulo de Michael Watts provee una crítica epistemológica incisiva de las visiones dominantes de los desastres, incluyendo el desarrollado por los geógrafos sociales de la escuela de trabajo que giraba en torno a las ideas de Gilbert White, de la cual formó parte el mismo Hewitt en algún momento! Los demás capítulos del libro, con variados niveles de éxito, presentan una serie de casos de estudio, en su mayoría sobre África rural, que muestran las formas en que el riesgo se construye al interior de la sociedad, producto de diversos procesos económicos, sociales y políticos que fomentan la marginación y el subdesarrollo de diversas colectividades humanas, aumentando su incapacidad de ajuste frente a los impactos de las amenazas de sequía, inundación etc. Hewitt, quien seguiría con interés en el tema de los desastres hasta el presente, publicó en 1997 otro libro de una calidad extraordinaria y de referencia obligada, titulado **Regions of Risk**, en el cual da seguimiento al trabajo de años anteriores, extendiendo su análisis para incorporar una consideración del problema de la guerra y del genocidio.

En fin, volviendo al proyecto Centroamericano, éste tenía una serie de objetivos ambiciosos y diversos. Primero, la reconstrucción histórica de la incidencia de desastres en los países, la identificación de zonas de amenaza y la construcción de información sobre la vulnerabilidad de la población. Segundo, un análisis exhaustivo de las políticas, programas e instrumentos legales y normativas existentes, de relevancia para una intervención en la problemática en el ámbito de la prevención y la mitigación. Y, tercero, la realización de una encuesta de pobladores en cuatro zonas de riesgo en cada uno de los países, para conocer actitudes y percepciones sobre la problemática y la intervención sobre la misma. Los resultados del proyecto fueron plasmados en informes de cinco volúmenes para cada país y en un Informe Regional comparativo (Lavell, 1991; véase también, Lavell, 1993 y 1994). Por su cobertura nacional y temática, el proyecto se constituyó en el proyecto más ambicioso llevado a cabo por una institución académica en América Latina bajo un enfoque social hasta la fecha. Permitió un desarrollo de recursos investigativos en la región, ciertos compromisos institucionales con el tema y el mantenimiento de varios de los investigadores involucrados dentro del tema hasta hoy en día. (Gisela Gellert, Nelson Arroyo, Catherine de Castañeda, Jose Luis Gandara, Allan Lavell).

Consideraciones finales: 1983-1990

Hemos dedicado bastante espacio a una consideración de los primeros estudios que salen en la región, de los profesionales involucrados, de sus antecedentes académicos y de sus instituciones durante este periodo porque es fundamental para entender de donde venían las preocupaciones sobre el tema y el enfoque. También, porque tuvo una influencia decisiva en termino del desarrollo más amplio y consolidado que tendrían los estudios sociales en la siguiente década. Las bases, las temáticas prioritarias, el enfoque, las instituciones y un numero importante de los profesionales más asociados con el tema aparecieron en este período.

En lo que se refiere al enfoque, a diferencia de lo que sucedió en el Norte, con su fuerte desarrollo de esquemas disciplinarios, particularmente en la Sociología y la Geografía Social, y su concentración en el tema de la respuesta, la percepción y la organización, en América Latina el punto de partida para el trabajo era la relación entre desastre y desarrollo, entre desastre y medio ambiente, con un fuerte interés en el problema de la prevención y mitigación. Esto reflejaba no solamente lo que se podía considerar prioritario para la región, sino también los antecedentes profesionales de aquellos que entraron el tema, con su fuerte predisposición hacia los estudios del desarrollo y la multidisciplinareidad. La combinación de esfuerzos llevados a cabo desde distintos tipos de institución, ONGs, académicos, estatales, internacionales, permitía una convergencia paradigmatica con insumos complementarios generados desde distintas perspectivas. El enfoque mostraba una convergencia con el de la escuela de la vulnerabilidad, desarrollada por profesionales como Westgate, Wisner, O'Keefe y Hewitt, con influencias de Cuny, Davis y algunos sociólogos, principalmente de Europa —Pelanda y Dobrowsky, por ejemplo.

Al final de la década aún existían pocos lazos de colaboración entre los distintos estudiosos del problema. El grupo en Centroamérica trabajaba sin conocer en gran medida a sus colegas del sur y norte; igual sucedía con los profesionales en México. Tal vez era en la región Andina que más contacto había entre los distintos países, particularmente entre Perú, Ecuador y Colombia. De hecho en esta región comenzaron a proponerse ideas en cuanto a la necesidad de consolidar esfuerzos en la región, a través de la creación de una red de profesionales trabajando temas similares, particularmente el tema de la mitigación popular y el desarrollo local. En febrero de 1991, con motivo de una conferencia sobre sismos y tsunamis celebrada en el puerto de Esmeraldas, Ecuador, en la cual se conocieron Maskrey y Cardona, estos dos autores acordaron identificar los nombres de posibles investigadores de diversas disciplinas, que posteriormente se pudieran convocar para constituir un grupo de investigación-acción en la región.

AMPLIACION, COOPERACION Y CONSOLIDACIÓN: 1990-2000

El primero de enero de 1990, comenzó oficialmente el DIRDN. Este acto traía consigo muchas esperanzas para los que trabajaban en el tema de los desastres. Un aumento en la consciencia sobre el problema en el ámbito nacional y mundial, un aumento en el compromiso político frente al problema, especialmente en los países del Tercer Mundo y un aumento en el apoyo concedido al tema por parte de las agencias financieras internacionales y los organismos nacionales, fueron algunos de las esperanzas implícitas o explícitas. Inevitablemente con el Decenio, el número de conferencias, reuniones, seminarios y publicaciones sobre el tema iba a aumentarse, con la oportunidad de mayores contactos y difusión de enfoques y actividades realizadas en distintas partes del mundo.

Sin embargo, entre muchos, dedicados a difundir un enfoque social de los desastres, también existía un temor de que la forma en que los objetivos del Decenio habían sido formulados, con un énfasis escrito sobre el estudio de las amenazas y la transferencia tecnológica (obviamente de los avanzados a los atrasados!), iba a incitar un fortalecimiento del paradigma 'fiscalista', a costo de visiones más integrales, fundamentadas en lo social, y con una importancia consignada a los niveles comunitarios, locales y a organizaciones no gubernamentales de base o de la sociedad civil en general. Existía un temor de una mayor tecnocratización del problema y su canalización por vía de los organismos oficiales, científico-técnicos, e internacionales; un fortalecimiento del estatus quo, en lugar de la diversificación y la integración.

Es dentro de este contexto que surge la iniciativa en América Latina de crear una red de instituciones e individuos trabajando el tema desde la perspectiva social. De esta forma se esperaba aprovechar, a través de la colaboración y comunicación, los pocos recursos humanos existentes que se dedicaban a la investigación y la acción llevada a cabo bajo los parámetros del paradigma social y de la vulnerabilidad. Esta idea se concretó con la formación de La Red de Estudios

Sociales en Prevención de Desastres en América Latina —LA RED, en agosto de 1992. Debido a que el trabajo de esta red ha sido fundamental y pivotal para el desarrollo del enfoque social y sin desmerito de otras contribuciones hechas, independientes del trabajo de LA RED, organizaremos nuestra discusión del desarrollo de los estudios sociales durante la década de los 90 entorno a una discusión del desarrollo de esa misma Red, incorporando comentarios sobre otros aportes en el momento oportuno.

La formación de La RED: La gestión y concreción de la Idea

A principios de la década, el grupo de trabajo en ITDG, Perú, tenía financiamiento para la realización de trabajo en el ámbito local con comunidades bajo la idea de la mitigación popular. En particular, trabajaban con la población en la zona de Tarapoto en el valle del Río Huyallaga en la zona Amazónica del Perú. Dentro del financiamiento, concedido por la *Overseas Development Administration*, del Reino Unido, se contemplaba un aporte para estimular la creación de una red de instituciones trabajando en la región Andina en proyectos de mitigación popular, principalmente ONGs. Esta idea se había discutido entre investigadores y practicantes de los países Andinos. No había contactos en ese momento entre la región Andina y los proyectos en marcha en México y Centroamérica, que pudiera haber incitado una discusión para formar una red más amplia.

Durante 1991, sin embargo, primero en ocasión de una conferencia celebrada en Londres en mayo, donde Maskrey y Lavell se conocieron y después, en agosto del mismo año, en ocasión de una conferencia organizada por la Universidad de California en Los Angeles, donde Maskrey y Lavell se reencontraron y conocieron a García Acosta de México, se encontró la oportunidad para compartir la idea que Maskrey había planteado a Cardona a principios del mismo año, de constituir una red más amplia, incorporando a la región Andina, Centroamérica y México.

Finalmente, a principios de 1992, por iniciativa del grupo de trabajo sobre Desastres de COMECSO en México, se celebró una Conferencia sobre Desastres Naturales y Protección Civil, a la cual, en adición a la organizadora del evento, Elizabeth Mansilla, asistieron, otra vez, Maskrey, Lavell, y García Acosta; un grupo de científicos sociales Mexicanos trabajando el tema, incluyendo Pliego, Rodríguez, Puente, Eibenschutz y Manzanillo; y un grupo de eminentes académicos de fuera, incluyendo a Hewitt, Ken Mitchell, Quarantelli, Diana Liverman, todos de Norteamérica, y Habibul Khonkder de Asia. En adición a la posibilidad de discutir por primera vez en América Latina con un grupo tan grande y diverso sobre el problema de los desastres visto desde una perspectiva social (había presente en la reunión un importante número de representantes de los organismos científicos, técnicos y oficiales), era durante esta conferencia, en restaurantes y bares, que la decisión se tomo, por iniciativa de Maskrey, de organizar una reunión regional para discutir la formación de una Red Latinoamericana. ITDG pondría los pocos fondos a su disposición para la organización y logística de la reunión, la cual se decidió celebrar en Costa Rica,

organizada por la Secretaria General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, donde laboraba Lavell.

Así, en agosto de 1992, se encontraron en San José, Costa Rica, un grupo de 16 profesionales de Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Costa Rica, México y Canadá representando trece instituciones (Maskrey, Duval Zambrano y Juvenal Medina de ITDG, Perú; Ricardo Mena de Compañeros de la Américas, Quito; Omar Darío Cardona de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, de Bogotá, Andrés Velásquez del Observatorio Sismológico del Sur Occidente OSSO, de Cali, Gustavo Wilches Chaux de FUNCOP, de Popayán, en Colombia; José Bolívar Vieira de Rocha del Centro de Investigaciones sobre Calamidades, de la Universidad de Paraiba, Campina Grande, Brasil; Lavell y Cristina Araya de FLACSO; Alfonso Jiménez del Consejo de Iglesias para las Emergencias y la Reconstrucción, San José, Costa Rica; Mansilla de COMECSO, Jesús Manual Macias de CIESAS y Fernando Pliego del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México; Raymond Wiest del Departamento de Antropología y de la Disaster Research Unit, de la Universidad de Manitoba, Canadá; y Luc Mougeot del CIID, Canadá.). La participación de los Canadienses y Brasileño fue financiada por el CIID de Canadá, debido al interés que tuvieron en la idea de la Red, a la luz de que recién se había inaugurado el Centro de Investigaciones en Paraiba, en colaboración con el DRU de Manitoba y con financiamiento de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el CIID. Los demás fueron financiados por ITDG de Perú con los fondos Británicos.

En adición a las personas presentes, quienes en su mayoría no se conocieron con antelación, se había invitado a personas de la República Dominicana y de Venezuela con trayectoria en el tema, además de García Acosta de México y Fernando Ramírez, de Colombia, quienes no pudieron asistir.

El resultado de los cinco días de la reunión celebrada en San José y la ciudad caribeña de Limón, fue la consolidación inesperadamente rápida del grupo, una mutua identificación en términos de enfoque y la producción de un documento guía del trabajo planeado del grupo, **Agenda y Constitución Orgánica de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres**, documento que fue producido en dos días de trabajo. La parte sustantiva del documento, establecía una serie de parámetros básicos para el trabajo y un detalle de las áreas de trabajo en investigación que deberían de promocionarse. Estos comprendían;

- Estado, Sistemas Políticos y la Prevención de Desastres.
- Desastres y Modelos de Desarrollo.
- Desastres y Cultura.
- Modelos Organizativos-Administrativos para la Prevención.
- Sistemas de Instrumentos para la Prevención, Atención y Recuperación.

La prioridad se daría al análisis de las formas de creación de riesgo y a los mecanismos de intervención sobre ello, a través de lo que se conoce comúnmente

como la prevención y mitigación, sin menos cavar aspectos relacionados con la respuesta y los preparativos para desastres.

Aun cuando La Red se estableció para promover los estudios e investigación sobre el tema, en sus parámetros básicos estableció que estos debían hacerse siempre buscando su relación con la promoción de cambios en los comportamientos y acción de los actores sociales involucrados en la problemática, y con la participación de los afectados por el riesgo y los desastres. Además, desde el principio, gran importancia se asignaba no solamente a la promoción de investigación comparativa, transnacional, sino a la publicación de los resultados. Esto frente al reconocido déficit en lectura disponible en español elaborado bajo un enfoque social. Así, se determinó dar énfasis también al desarrollo de un programa de publicaciones, con libros y revistas. El tercer aspecto considerado importante en la estrategia de desarrollo, era la necesidad de promover reuniones, talleres y foros para discutir y difundir las ideas y resultados logrados a través de la investigación.

Uno de los aportes de La Red, de mayor relevancia y proyección a nivel global, se materializó durante la celebración de la Conferencia Interamericana sobre la Reducción de los Desastres Naturales, celebrada en mayo de 1994 en Cartagena, por iniciativa de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, cuyo director Omar Darío Cardona era uno de los miembros fundadores de La Red. Con el fin de llevar un planteamiento a la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres Naturales, que se celebraría en Yokohama, Japón, ese año, en el contexto del DIRDN, La Red aportó los puntos de discusión, crítica y recomendaciones que serían ajustados y aprobados por los participantes bajo el título de la “Declaración de Cartagena”. Esta declaración inspiraría en su mayor parte el texto del “Mensaje de Yokohama” y reorientaría el enfoque del DIRDN a partir de 1994 hasta su finalización. La Red, con otros organismos internacionales, posteriormente convocó a tres Conferencias Hemisféricas, que se realizaron en Miami, Panamá y Washington, donde se continuó el debate iniciado en Cartagena.

Entre 1993 y 1999, La Red logró publicar trece libros sobre temas diversos y nueve números de su Revista, **Desastres y Sociedad**, la cual tiene una sección especializada, sobre una temática distinta en cada edición. Esta colección de literatura comprende una parte importante de la producción social formal sobre el tema editado en América Latina durante los últimos seis años de la década. Incluye contribuciones no solamente de miembros de La Red, sino también de profesionales “independientes” de toda América Latina, y traducciones de artículos y contribuciones de académicos de afuera de la región. La mayoría de estas publicaciones, distribuidas por librerías y otros medios informales, están también levantadas en Internet, haciéndolos accesible a cualquier persona con este sistema (<http://www.desenredando.org>) Gran parte de nuestro análisis y síntesis en lo que resta de este documento se fundamenta en esta literatura, su forma de gestión y su significado; contenido conceptual y empírico. Nuestros comentarios no seguirán un formato cronológico sino más bien uno temático, buscando trazar

el desarrollo de determinados ejes conceptuales y temáticos que, desde nuestra perspectiva, captan fidedignamente los aportes principales logrados a lo largo de los últimos años. Los grandes ejes que consideramos captan una parte importante de la orientación de los estudios y debates son los siguientes:

- Desastres vistos como procesos sociales y la importancia del concepto de riesgo.
- El problema de riesgo y desastre como dimensiones de la problemática ambiental y de la sostenibilidad.
- La priorización y énfasis en los ámbitos locales y comunitarios.
- El análisis de la respuesta y la reconstrucción, con énfasis en sus condicionantes sociales y estructurales.
- Las estructuras organizacionales e institucionales para la gestión de desastres y riesgos y los procesos de toma de decisión.

Cada uno de estos cinco ejes comprende subtemas, los cuales haremos explícitos en el transcurso de esta síntesis de ideas y literatura. Aquí es importante comentar que aun cuando intentamos clasificar la literatura de acuerdo con su eje dominante de análisis, mucha de la literatura cruza fronteras incluyendo análisis de varias facetas del problema de desastre y riesgo. Por eso es que a veces nos referiremos a los mismos estudios en apartados y subapartados distintos.

A. PROCESOS SOCIALES Y RIESGO

Existen dos formas principales de entrar en la definición y el estudio de desastre. La primera, que ha sido la dominante, ha comenzado desde la definición de desastre como un “producto”, un hecho consumado, una realidad medible, sensible, palpable y sufrida, con ciertas connotaciones de inevitabilidad en el pasado, pero hoy en día matizados por el reconocimiento de la participación humana en su concreción. Tal énfasis trae como corolario una concentración en los estudios de desastre que privilegia los aspectos relacionados con los impactos en, y la respuesta de la sociedad pos evento, incluyendo la respuesta inmediata, los procesos de rehabilitación y reconstrucción.

La segunda opción es la de ver desastre como “proceso”, concentrándose en las condiciones sociales y naturales que en su conformación e interacción proveen las condiciones para que los desastres sucedan. Esto significa tener un profundo conocimiento de tiempo y historia, de territorio y de sociedad. Nos introduce al tema de la “construcción social del riesgo” y a la noción del “ciclo del riesgo” del cual el desastre es un momento que implica una transformación y una nueva construcción de riesgo en la sociedad.

Esta segunda opción es la que ha prevalecido en los estudios llevados a cabo en América Latina durante las últimas dos décadas y particularmente la pasada. Un corolario de este énfasis es la elevación de la noción o concepto de “riesgo” a una posición dominante en la fórmula, y una concentración en la investigación que

busca clarificar y dilucidar las formas en que el riesgo se construye por y en la sociedad. Desde esta perspectiva, los desastres se conceptualizan más en términos de su proceso de conformación que por sus características finales o concretas una vez sucedidas. Los desastres comienzan a definirse entonces como, por ejemplo, “problemas no resueltos del desarrollo” (Wijkman y Timberlake, 1984; La Red, 1992), o “actualizaciones del grado de riesgo” existente en la sociedad (ver Lavell, 1993a; Wilches Chaux, 1998). Necesariamente, la construcción social del riesgo requiere poner la atención en el problema de la vulnerabilidad y en las formas en que los cambios en las pautas y modelos de desarrollo la moldean históricamente. La vulnerabilidad se considera entonces en términos de “déficits en el desarrollo”.

Este énfasis concedido al problema, deriva de tres influencias dominantes entre los investigadores en la región. Primera, sus antecedentes en los estudios o la práctica del desarrollo. Segunda, el interés particular en la prevención y la mitigación como actos que deben de ser relacionados con el desarrollo como meta. Y, tercera, una fuerte disposición hacia la tarea de desmistificar el sentido de desastre y compensar el sobre énfasis puesto en el problema de las amenazas y la respuesta, sin querer decir, que estos aspectos no deben ser objeto de continua preocupación e investigación.

Una gran parte de la literatura “social” que sale en la región a lo largo de los últimos diez años está permeada por el enfoque del riesgo y la vulnerabilidad. Sin embargo, existen una serie de estudios que se concentran específicamente en estos aspectos.

Estudios comprensivos o globales

Los tratados más globales sobre la vulnerabilidad y el riesgo aparecen en el libro de Piers Blaikie, Terry Cannon, Ian Davis y Ben Wisner (1996) sobre **Vulnerabilidad: El Entorno Económico, Social y Político de los Desastres**, y el de Gustavo Wilches Chaux (1998), **El Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo Voy a Correr el Riesgo**.

El libro de Blaikie et al, comprende un trabajo traducido de inglés a español por La Red e incluye uno de los esquemas conceptuales más completos de la vulnerabilidad producidos hasta la fecha; modelo que se emplea a lo largo del libro para analizar los desastres asociados a un rango amplio de distintos tipos de amenaza natural, utilizando ejemplos tomados particularmente de Africa y Asia. Aunque América Latina es poco representada en el libro, esto no le resta importancia ni grados de aplicabilidad como modelo conceptual de relevancia para la región.

El modelo propuesto por los autores comprende dos componentes.

El primero, que llaman el modelo de "*pressure and release*" (de presión y liberación) destaca las relaciones entre procesos económicos, sociales y políticos,

globales (causas de fondo), procesos concretos de transformación social, territorial y ambiental, como por ejemplo, la urbanización, la degradación ambiental y el crecimiento demográfico y la creación de "condiciones inseguras" específicas que denotan contextos particulares de vulnerabilidad. Este modelo "estructuralista" representa el producto más acabado, construido con base en una amplia serie de investigaciones llevadas a cabo desde 1975 y 1976, con los primeros aportes del grupo de trabajo de la Universidad de Bradford, hasta la fecha.

El segundo componente está constituido por lo que los autores llaman el "modelo de acceso". Este modelo ofrece una visión complementaria al modelo de presión y liberación. A diferencia del enfoque macro, estructural, que presenta este modelo, el de acceso ofrece una visión micro explicando la vulnerabilidad de las unidades familiares en términos del grado de acceso que tienen a diversos recursos necesarios para su propio desarrollo. La falta de acceso, explicado por su posición en la estructura social, comprende el factor más importante en la construcción de la vulnerabilidad. El modelo, que se presenta de forma detallada en el libro, se construye sobre los aportes de distintos investigadores, entre los cuales, en adición a los mismos autores, el trabajo de Amartya Sen (1981) y Peter Wincheste (1992) resultan de particular importancia.

El libro de Wilches Chaux por su parte, comprende una síntesis imaginativa y sui generis de los aportes e ideas vertidas en numerosos trabajos de miembros de La Red durante los últimos años, elaborado específicamente para sustanciar un proceso de educación y capacitación en la Gestión del Riesgo en el ámbito local, proyecto que La Red impulsa en la región desde 1998 en adelante.

Es tal vez con el uso del término "Gestión de Riesgo", el cual recién comienza a difundirse a lo largo de la región, que más se puede medir el cambio de actitud y mentalidad que existe entre muchas instancias organizacionales y practicantes en torno al problema de los desastres. Anteriormente, era común escuchar las nociones de Administración, Manejo o Planificación de Desastres o, con el DIRDN, de Reducción de Desastres. Además de poner el énfasis en el desastre mismo, estos términos siempre transmiten la idea de una acción neutra, planificada, automática, limpia y logística, que de alguna forma no capta la complejidad de la acción desplegada en torno al problema. Por lo contrario, la idea de la Gestión sugiere procesos complejos y profundamente sociales de igual manera que la puesta de la atención en el riesgo también rescata estos mismos procesos y a la vez pone la atención en el aspecto más fundamental del problema de desastre, o sea la condición que permita que suceda. Aquí insistimos que la tendencia hacia un cambio de terminología no es sencillamente un problema semántico, sino uno conceptual (Lavell, 1993; Cardona y Hurtado, 2000b; Cardona, 2001). Concreta un proceso de reflexión y una forma de ver los problemas mismos. Este mismo tipo de proceso puede encontrarse en otras esferas relacionadas, producto también del debate y trabajo realizado en torno al riesgo y la vulnerabilidad. Así, con resistencias, el uso del término Desastre Natural comienza paulatinamente a cederse, y ya es más común escuchar hablar de Desastres en seco, o de Desastres Socio-naturales, por ejemplo.

El riesgo, la amenaza y la vulnerabilidad: categorías dinámicas y complejas

Una de las consecuencias más importantes del trabajo realizado en torno al riesgo y sus componentes constitutivos, la amenaza y la vulnerabilidad, es la insistencia en la naturaleza compleja, social e histórica de estos conceptos y de sus expresiones concretas en la realidad. La historia, la cultura, el cambio social, las dinámicas económicas, entre otras cosas, se vuelven elementos indispensables en el análisis del riesgo. La construcción social del riesgo se ve más y más como producto dinámico y cambiante cuyos elementos fundamentales no están constituidos por la mera sumatoria o multiplicación de amenazas con vulnerabilidades, sino por la interacción dinámica entre estas, en el entendimiento que amenaza y vulnerabilidad no pueden definirse independiente, una de la otra. Solo si hay vulnerabilidad puede haber amenaza y viceversa. Esa relación, y sus formas particulares de expresión en la realidad son sociales e históricamente determinadas. Cambian a través del tiempo y con los cambios en la sociedad. También las percepciones, imágenes y representaciones sociales del riesgo cambian entre grupos sociales y en el tiempo. El riesgo es relativo y subjetivo; lo cual no niega que desde el punto de vista de la ciencia exacta, la economía y las ciencias actuariales, puede ser también absoluto y objetivo y sujeto de medición. Un aspecto clave en lo que se refiere a la Gestión del Riesgo es entonces la forma en que se busque compatibilizar las nociones subjetivas y objetivas del riesgo (Cardona y Barbat, 2000; Cardona y Hurtado, 2000a, Cardona 2001).

En la literatura publicada en América Latina durante esta década, las dimensiones históricas y coyunturales del riesgo y de la vulnerabilidad y de sus formas de construcción social, son más explícitamente captadas, desde nuestra perspectiva, en cuatro series de estudios.

Los ensayos compilados por García Acosta (1996 y 1998) en dos tomos publicados sobre **Historia y Desastres**, proveen múltiples ejemplos de contextos de riesgo y vulnerabilidad diferenciados en la historia de América Latina.

Oliver Smith (1994), siguiendo con la técnica de la investigación diacrónica, transversal, provee un análisis científico, con elementos intuitivos y deductivos, para mostrar las formas en que la vulnerabilidad a terremotos han sufrido cambios a lo largo de los últimos 500 años en el Perú, producto de la transición entre las sociedades de las culturas pre-conquista, de la Colonia, de la época de la Independencia y durante el presente siglo, con la industrialización, la urbanización y la modernización. El título de su trabajo, **Un Desastre de 500 años**, hace alusión a la idea de que la destrucción asociada con el terremoto de Perú de 1970, fue producto de la conformación de patrones de vulnerabilidad a lo largo de los siglos. Por su parte, Maskrey (1994), baja la escala temporal de análisis concentrándose en la época moderna, ofreciendo una hipótesis sobre la acumulación acelerada de vulnerabilidades particularmente en las zonas periféricas de los distintos países de América Latina, a raíz de los procesos rápidos y desordenados de cambio introducidos con la movilización de la

población hacia estas zonas y el desarrollo económico espontáneo. Con tonalidades del posmodernismo, se introduce la noción de la condensación del tiempo y el espacio como factor que contribuye al crecimiento rápido de la vulnerabilidad.

Finalmente, fundamentándose en el análisis de casos de estudio, Maskrey et al (1996), proveen un análisis de los procesos económicos y sociales atrás de la creación de vulnerabilidades en las regiones del río Huayallaga en el Perú, de Limón en Costa Rica, y del Atrato Medio en Colombia, como componente de un estudio comparativo llevado a cabo sobre la respuesta y reconstrucción en estas regiones “periféricas”, después de los terremotos que las afectaron entre 1990 y 1992. Estudios nacionales son ofrecidos por Lavell (1993) y Mansilla (1993), sobre Centroamérica y México, respectivamente.

El riesgo: contradicciones y conflictos sociales y territoriales

El riesgo es una construcción social. Es producto de acciones realizadas por seres humanos en el desempeño de sus vidas, guiados por necesidades de trabajo, producción, existencia material, movimiento, recreo y otras cosas. También, siendo social puede ser producto de los actos de individuos o colectividades, y puede ser auto o autónomamente “infligido”. Puede ser el producto de actos consensuales o de actos que engendran un conflicto de intereses. Individuos o colectividades pueden someter voluntaria o involuntariamente a otros a condiciones de riesgo. Tales acciones, de individuos y colectividades, siempre tienen una dimensión temporal y territorial. En general el riesgo es una condición conflictiva, producto del conflicto entre los intereses y proyectos de unos y las necesidades de seguridad de otros, y su resolución requiere de procesos de negociación y racionalización entre estos intereses encontrados. Esto dentro de los parámetros del modelo o estilo de desarrollo vigente o a través de cambios en sus parámetros fundamentales.

Aun cuando el tema de los grupos sociales y la territorialización del riesgo es implícito en muchos de los tratados sobre ello y sobre la vulnerabilidad, ha recibido poca atención explícita en la literatura. Un acercamiento al problema se encuentra en el trabajo de Herzer y Gurevitch (1996) al proponer una clasificación de tipos de actores sociales y la incidencia de sus acciones sobre ellos mismos y sobre otros, con referencia particular a la dinámica del desarrollo urbano. Por otra parte, informado por un interés en los procesos de gestión del riesgo, en la instrumentación de la prevención y la mitigación, Lavell (1996; 1996a), ha trabajado la noción del “territorio o espacio del riesgo”, haciendo explícito la forma en que el riesgo puede encontrar sus móviles sociales en territorios que no sean aquellos donde finalmente se sufren los impactos asociados con los desastres o otros eventos dañinos, lo cual introduce el problema de la necesidad de negociación entre actores sociales ubicados en jurisdicciones político-administrativas distintos, sean estos municipios, departamentos, regiones o países. La concepción de Gestión del Riesgo desarrollado en el libro de Wilches

Chaux (1998), trae consigo la importancia de la negociación y la solución de conflictos entre intereses encontrados.

Las percepciones y representaciones sociales del riesgo y la Importancia del contexto

La subjetividad del riesgo se hace explícito en el contexto de las acciones tomadas para enfrentarlo. O sea, aun cuando el riesgo exista y puede ser sujeto de objetivización a través de procesos científicos que pretenden medir sus dimensiones, establecer sus parámetros, en fin, medir y cuantificarlo, la decisión y la opción de enfrentar y reducirlo esta condicionado por las percepciones y representaciones que existan sobre ello por parte de distintos actores sociales, los cuales, a su vez, están condicionados, entre otras cosas, por los intereses, condiciones sociológicas y de vida, coyunturas, estatus económico y social, educación y cultura de los individuos y colectividades bajo riesgo o encargados institucionalmente para gestionarlo.

A diferencia del caso de los Estados Unidos, donde el tema de la percepción ha sido objeto de una larga serie de investigaciones y teorizaciones, iniciadas desde los años 50, originalmente por los geógrafos sociales ligados a la escuela de pensamiento impulsado por Gilbert White, en América Latina nunca ha recibido gran atención. En la literatura publicada en español variaciones sobre el tema existen en los artículos publicados por Stallings (1996) y Evans (1997), ambos por cierto Norteamericanos. Stallings, político científico de profesión, provee una discusión de los factores que explican porque el problema sísmico en California no ha logrado construirse como un problema social de peso en la sociedad. Con la idea de la “construcción social” se hace referencia al proceso a través del cual la sociedad eleva un contexto adverso o negativo al estatus de un “problema”, concepto que significa que la sociedad este motivada a encontrar una solución para ello. Evans, provee elementos para un análisis de la forma en que pobladores bajo riesgo de inundación repentina, racionalizan, perciben y reaccionan frente a la amenaza.

En América Latina, las condiciones en que vive una gran parte de la población bajo riesgo, ayudan a explicar porque los estudios puros de la percepción nunca han atraído mucho a los investigadores. Así, en contextos donde la población vive en condiciones de escasez o pobreza y sus oportunidades reales de evitar o reducir el riesgo son mínimos, debido a los pocos recursos con los cuales cuentan para enfrentar el problema, la percepción que tengan no constituye una variable clave en términos de explicar su comportamiento frente al riesgo. Aun en condiciones de una alta percepción “correcta” de los niveles de amenaza y riesgo, el comportamiento posible estará condicionado por factores estructurales ligados al contexto vivencial y las condiciones de vida y cotidianidad de los individuos, familias o comunidades, y no por sus niveles de percepción sobre ello.

Es precisamente por el lado del contexto vivencial y de la cotidianidad que se han dirigido las preocupaciones de los investigadores en la región en buscar explicar

distintos comportamientos frente al riesgo. Además, este acercamiento al problema ha tenido repercusiones importantes en términos del debate sobre las acciones y opciones apropiados y posibles, al buscar soluciones a los contextos de riesgo que sufren la población de bajos recursos económicos.

En Europa y los Estados Unidos desde los años ochenta dentro de la antropología y la geografía social comenzó una línea de análisis holístico del riesgo consecuente con este tipo de disciplina científica. El factor clave en esta indagación era la idea de que la cultura, el entorno y el contexto temporal y geográfico de los individuos y las comunidades jugaba un papel decisivo en las formas en que percibieron o problematizan el riesgo y en las decisiones de enfrentarlo. Por el lado de la antropología el trabajo de Mary Douglas y Aaron Wildavsky (1983) sobre los condicionantes de la aceptabilidad del riesgo y la influencia de la cultura en esta, se convertiría en un texto clásico y de lectura obligatoria. Por su parte geógrafos sociales como Mitchell (1989; 1990; 1996) y Hewitt (1997) pusieron énfasis en los contextos temporales y territoriales en que el riesgo se manifiesta, ilustrando que este y las respuestas a ello están condicionados por la cultura, la historia, la sociedad y la experiencia local.

En América Latina, la noción e importancia de contexto, el cual va a constituir un factor fuerte en la insistencia sobre la necesidad de un enfoque local en lo que se refiere a la gestión del riesgo, encuentra su salida principal con el desarrollo de la idea de lo que Maskrey (1994) ha llamado los "imaginarios" de la población. (Ver Wilches Chaux, 1998). A diferencia de la percepción y sus connotaciones subjetivas derivadas de la importancia de lo sociológico en su construcción, la idea de los imaginarios remite más bien a la objetividad de la realidad y de la existencia cotidiana de los pobladores, a la idea de que actores sociales distintos analizan y racionalizan los contextos de riesgo particulares desde perspectivas distintas. En consecuencia el mismo contexto de riesgo puede ser interpretado de formas distintas y las soluciones a ellos también. Lo que es prioritario y necesario para un sector de la población no lo es necesariamente para otro. Esta noción de los imaginarios se ha utilizado principalmente para contrastar la forma diferenciada en que la población bajo riesgo y los técnicos de la prevención y mitigación de riesgo consideran y priorizan el riesgo y las soluciones posibles. La solución de un grupo no es necesariamente la solución para el otro. Así, mientras la población vea el riesgo en el contexto de sus vidas rutinarias y cotidianas y tiene que lidiar con ello en este contexto, los técnicos muchas veces abstraen el riesgo del entorno concreto en que se da ofreciendo "soluciones" que no coinciden con las necesidades y posibilidades de las poblaciones afectadas.

Desastres pequeños, medianos y grandes

Hewitt (1983), en su clásico texto sobre las bases conceptuales y epistemológicas de los estudios y acción en el área de los desastres comenta críticamente que los desastres grandes, las catástrofes, habían dominado la preocupación de los actores involucrados en su estudio y manejo, habiéndose convertido en algo que tipificaba el problema y captaba su esencia. El dominio de la preocupación para

los grandes eventos no es difícil de entender. Debido al énfasis dado en los aspectos de la respuesta humanitaria es obvio que este tipo de evento llamaba más la atención de la sociedad, exigiendo importantes esfuerzos en términos de la ayuda humanitaria y la presencia de organizaciones nacionales e internacionales. El desastre como producto era importante y entre estos los grandes eran los más llamativos.

Sin lugar a dudas, la introducción y desarrollo del debate en torno a lo que se han llamado, tal vez erróneamente, pequeños y medianos desastres, es uno de los aportes originales más significativos que se ha ofrecido desde América Latina. O sea, el debate en torno a aquellos eventos dañinos que ocurren con regularidad, persistencia y repetición en todos los países de la región año tras año, los cuales habían sido marginados o no considerados como parte de la problemática de los desastres por las corrientes dominantes de pensamiento, por no obedecer a un criterio de nivel de daños y pérdidas suficientes para clasificarlos como desastres, de acuerdo con las definiciones más aceptadas de este fenómeno.

Al dar la importancia debida a los eventos de pequeña y mediana escala se ha logrado dar más importancia al concepto de riesgo, como el concepto fundamental en el análisis del problema de daños y pérdidas asociadas con los desastres. El problema organizacional y los aspectos relacionados con la respuesta humanitaria se establecen entonces como un derivado de la expresión particular que el riesgo asume, sus características sociales, magnitud, ubicación y extensión. También sirve para reiterar la idea de desastre como proceso, donde los eventos de menor magnitud tienen una inevitable relación con los de mayor magnitud, por la interrelación que surge entre la historia, el territorio y la sociedad, en la conformación de las condiciones necesarias para que los eventos ocurran.

Durante la década de los ochenta, alguna mención y discusión pasajera se había suscitado en torno al problema de los pequeños eventos. Así, Ojeda (1983) y la CEPAL, en su citado estudio de los impactos de los desastres en Centroamérica entre 1962 y 1974, llamaron la atención al hecho de que los cálculos de pérdidas efectuadas dejaron sin considerar los impactos de la multiplicidad de pequeños eventos que ocurren con frecuencia en la región y sugirieron que estos acumulativamente podrían arrojar pérdidas equivalentes a uno o más de los grandes desastres. Aquí vale mencionar que algunos cuestionan si el estudio de CEPAL, tan extensamente citado en la literatura, de hecho existe! Como indica Albala Bertrand (1993) en su estudio de la Economía Política de los Desastres Naturales, nadie ha podido citar la referencia original del estudio que tantos citan!

Es, sin embargo, con la formación de La Red y el desarrollo de su labor investigativo que el tema de los pequeños y medianos eventos comienza a asumir importancia y continuidad en la región. Lavell (1991,1993,1993a,1996,1999) desarrolla una serie de argumentos que sustentan la importancia de una consideración de los eventos de menor escala. Estos incluyen la idea de los pequeños eventos como precursores de mayores eventos futuros debido al proceso histórico de aumento en los niveles de la vulnerabilidad y la población

vulnerable en las áreas afectadas. También como escenarios de prueba y contraprueba de la organización y respuesta de la sociedad, como procesos que erosionan continuamente los niveles de bienestar de la población aumentando, en consecuencia, su vulnerabilidad a futuros eventos, y, en cuanto al impacto acumulativo que significan en términos de pérdidas económicas y la pérdida de oportunidades de desarrollo.

El creciente énfasis dado a estos eventos en la literatura y en el debate sobre los desastres llegará a constituir un componente importante del argumento y justificación de un enfoque de gestión del riesgo y de los desastres orientados hacia los niveles locales. Los pequeños y medianos eventos comprenden una parte importante de los que se atienden en diferentes años en todos los países de la región. Las condiciones específicas de vulnerabilidad y de las amenazas aun cuando tengan causales extra locales, tienen un componente importante que es condicionado a estos niveles, incluyendo procesos de degradación ambiental, patrones de uso del suelo, características estructurales de la infraestructura etc. La suma de estos factores significa que la atención al problema del riesgo corresponde en parte importante a las instancias y actores locales, de igual manera la atención a las emergencias o desastres que suceden. El trabajo y la literatura pertinente al enfoque de la Gestión Local del Riesgo se detalla más adelante.

La creciente importancia concedida a los eventos pequeños y medianos en el ámbito conceptual y teórico no encontraba, sin embargo, una respuesta en la región en términos de la información empírica disponible sobre ellos que permitiera promover el análisis e investigación en aras de clarificar su importancia o relevancia. Las bases de datos disponibles internacionalmente o en el ámbito nacional suelen captar la información sobre grandes eventos pero no cubren la suma de los eventos que no obedecían a la definición de desastre que las organizaciones responsables indicaban. Estas definiciones comprendían en general eventos de cierta magnitud, que arrojaban daños y pérdidas de significancia nacional, y que requerían de la intervención externa para enfrentarlos. Además, estas bases de datos difieren en términos del criterio que utilizan para definir la existencia de un desastre de tal manera que la realización de estudios comparativos utilizando estas fuentes se hacía muy difícil.

Es en este contexto que La Red decide, en 1994, comenzar el desarrollo de un software para computadoras que permitiera el registro homogéneo de información sobre eventos dañinos a niveles de resolución espacial mínimas (municipios, distritos, localidades), donde existe la información. El software, denominado DESINVENTAR, se acompaña por un componente que permite el análisis estadístico y cartográfico de la información registrada en la base llamada DESCONSULTAR. Entre 1996 y 2001 el sistema DESINVENTAR ha sido empleado por La Red en la recopilación de información histórica sobre eventos dañinos en nueve países de la región. El sistema ya está en uso en más de 13 países de la región por parte de autoridades nacionales y locales y se ha difundido su uso hacia el Caribe, África del Sur y Asia del Sudeste. En el caso de

Centroamérica, el sistema ha sido adoptado oficialmente por CEPREDENAC, el organismo regional encargado de la temática por parte de los gobiernos del istmo. Además constituye la base informática para el proyecto multinacional de LA RED auspiciado por el IAI sobre ENSO y cambios en los patrones de riesgo en América Latina (ver pagina Web de LA RED para un link a este proyecto).

Los resultados preliminares del análisis de la información recopilada muestran la clara importancia de este tipo de evento en términos de su extensión territorial, impactos y recurrencia. Por cada gran evento que sucede, los registros muestran en todos los casos más de ciento cincuenta eventos de pequeña o mediana escala, cuyos impactos acumulativos sobre la población son de gran significancia.

La forma de ingresar la información en la base de datos de DESINVENTAR significa que un desastre de significativo tamaño, que cubre en sus impactos una área extensa comprendiendo más de un distrito, municipio, provincia o hasta país, aparece en la base como un número indeterminado de registros de acuerdo con la disponibilidad de información para estas divisiones administrativas. Así, por ejemplo, si en un solo evento físico (terremoto, inundación, huracán etc.), afecta a 100 distritos o municipios, la base podría tener hasta cien registros distintos para el mismo evento, si existe información disponible. La ventaja de esto es que a la vez que se permite acumular la información de los registros para tener una visión global del evento, también permite analizar más detalladamente las formas en que un solo evento físico tiene impactos diferenciados en el territorio y en la sociedad, donde ésta diferenciación se relaciona con niveles distintos de vulnerabilidad y niveles distintos de manifestación de la intensidad del evento físico en sí. O sea permite un acercamiento más fidedigno al análisis de las causas particulares y las manifestaciones concretas del " espacio social de los daos" (ver Hewitt, 1997).

Un importante corolario del registro diferenciado de los daños asociados con un solo evento físico de gran magnitud en territorios distintos, ha sido el surgimiento de la idea de que un gran desastre es en efecto una serie ilimitada de "desastres" pequeños. Desastres individuales, familiares, comunitarios, locales etc., donde el grado de impacto y daño es relativo a las características específicas de las vulnerabilidades y las manifestaciones de intensidad del evento físico per se en niveles territoriales particulares. En fin, las causas particulares, el impacto y la respuesta, las necesidades de la sociedad y la población son altamente diferenciados y requieren de acciones específicas y adecuadas para enfrentarlos. La imagen de un solo desastre es propia de las organizaciones nacionales e internacionales quienes tienen que atender la suma de los problemas creados. Sin embargo para la población, las comunidades, las familias afectadas cada uno vive su propio desastre con sus características diferenciadas.

Durante los últimos años de la década de los 90 la idea de múltiples desastres asociados con un solo evento físico ha comenzado a recibir atención en la región, sirviendo para enfatizar la importancia de la vulnerabilidad y la amenaza diferenciada en la concreción de los niveles y tipos de daños sufridos. Maskrey (1998) ha examinado estas ideas desde la perspectiva de la Geometría de

Fractales desarrollado por Mandelbrot. Lavell (1999) ha utilizado la idea en el análisis de los impactos diferenciados asociados con el Huracán Mitch en Honduras en octubre de 1998.

B. RIESGO Y DESASTRE COMO COMPONENTES DEL PROBLEMA AMBIENTAL Y DE LA SOSTENIBILIDAD

Durante la década de los noventa, importantes avances se hicieron al proyectar el problema de los desastres como una dimensión del "Problema ambiental", tema que ha tomado gran importancia desde la publicación del Informe Brundtland a principios de los ochenta y reforzado por los resultados de la Conferencia de Río celebrada a principios de los noventa. Este acercamiento entre las dos problemáticas, que aun falta mucho camino por transitar, contrasta con la visión de los desastres como productos de una naturaleza descontrolada y no controlable, frente a los cuales la respuesta humanitaria pos evento era la única opción viable, y donde el medio ambiente, en lugar de ser visto como una relación dinámica entre el mundo físico y la sociedad, fue vestido como un punto de referencia estática que cada de vez en cuando presentaba extremos que causaban desastres. La esencia del acercamiento entre las dos problemáticas se encuentra finalmente en el argumento de que los desastres son productos de desequilibrios en las relaciones entre la sociedad y su ambiente y, en consecuencia, son problemas ambientales de primer orden, hasta, para algunos, llegar a representar la expresión más álgida de estos problemas, una expresión aguda y permanente de la degradación y el desequilibrio ambiental y de la irracionalidad en el uso de los recursos naturales.

Estos temas han sido el objeto de una creciente reflexión en América Latina durante la presente década, complementándose y compatibilizándose con discusiones generadas en otras latitudes, construyéndose sobre y ampliando los aportes hechos por autores como Caputo et al, 1985 y Wilches Chaux, 1989, en la región.

El trabajo intelectual hecho en la construcción de la relación entre medio ambiente y desastre, entre degradación y riesgo, ha sido facilitado y empujado por las reveladoras circunstancias de varios desastres de magnitud sucedidos en la región durante la década, principalmente de orígenes hidrometeorológicos. Así, de la misma forma en que el fenómeno de El Niño de 1982 y 1983 suscitó el trabajo del grupo de estudio de la CLACSO, captado en el libro de Caputo et al, y también la formación del proyecto de Amenazas Naturales por parte de la OEA, dentro de su División de Medio Ambiente, el impacto de fenómenos como los Huracanes Cesar y Mitch en Centroamérica y el Niño de 1997-98, en gran parte de la región, llevaron el tema ambiental a una posición sin precedentes en el debate sobre los desastres y en la discusión de las opciones y orientaciones de las medidas de prevención y mitigación futuras.

La deforestación y la degradación de cuencas, la ocupación de sitios inseguros por parte de la población más pobre, la erosión de la capacidad de ajuste de la población frente a su medio ambiente y la sustitución de prácticas productivas ambientalmente sostenibles por prácticas depredadoras, contaron entre los temas que entraron en el debate público y académico de manera generalizada. Los mismos temas fueron también acuñados por un número importante de las agencias internacionales de desarrollo y financiamiento involucrados en el impulso de la reconstrucción después de los eventos. Muchos de estos debates y deliberaciones tuvieron para los adeptos al tema algo de "deja vu", replicando ideas ya desarrolladas a lo largo de años por parte de distintos investigadores, y hasta ese momento marginados, ignorados o menospreciados. (Ver Lavell, 1999 y 2000).

Examinemos ahora algunos de los aportes más significativos que se han desarrollado en torno al problema tanto dentro como fuera de América Latina, durante la década pasada. Para esto comencemos con un rescate de algunas ideas y conceptos fundamentales desarrollados en periodos anteriores, algunos comentados con anterioridad en este documento.

La escuela de Gilbert White en los Estados Unidos

Sin lugar a dudas, el "padre" de un enfoque ambientalista o ecológico orientado hacia el análisis de los riesgos y desastres es Gilbert White, discípulo de Harlan Barrows y la escuela de Ecología Humana desarrollada en el Departamento de Geografía de la Universidad de Chicago durante las décadas diez y veinte del siglo pasado. Varias ideas fundamentales, con sus implicancias prácticas, surgen del trabajo de White y sus colaboradores entre 1940 y 1980 en particular.

Primero, la noción de que la reducción del impacto de las amenazas no puede reducirse a la introducción de medidas estructurales, ingenieriles, como son por ejemplo las presas y diques para la retención y control de aguas. Más bien, la solución descansaría en una adecuada combinación de medidas estructurales con cambios en el comportamiento humano, incentivado y regulado por normas, leyes y decretos, además de procesos de educación que conducen a comportamientos más congruentes con el nivel y tipo de amenaza existente. Estas ideas aparecen por primera vez en un artículo clásico publicado por White en 1942, sobre el problema de la reducción de las inundaciones en los Estados Unidos, donde critica severamente el enfoque basado en el uso unilateral de las medidas ingenieriles. Sus críticas iban a tener un impacto importante en las prácticas de manejo, substanciando la introducción de medidas de regulación del uso del suelo, de zonificación y de manejo ambiental y planificación de cuencas. La idea fundamental detrás de los argumentos de White es que las amenazas y los desastres son producto de inadecuadas relaciones de convivencia entre la sociedad y su ambiente. O sea, en su esencia son problemas ambientales cuando estos se ven como productos de la relación dinámica entre sociedad y su entorno.

La segunda noción que se desarrolla es en cuanto a la contraposición y, a la vez, la integridad que se establece entre lo que se llaman recursos naturales y amenazas. Los colaboradores de White, Ian Burton en particular, desarrollan la idea de que las amenazas son, en efecto, la expresión extrema de lo que, en otro estado, se conocen como recursos. Así, por ejemplo, el clima en una zona particular está constituido por una serie de características determinantes que varían con la época o estación, anual o cíclicamente. Dominan entre éstas características, facetas que facilitan el desarrollo humano, la producción y la vida en general para las poblaciones adaptadas a ellas. Sin embargo, en momentos el clima benigno sufre variaciones y se transforma en amenaza con la aparición de fenómenos como huracanes, lluvias excepcionales, sequía etc. Las formas dominantes de ocupación y desarrollo de la sociedad, influenciadas por los patrones normales de clima son entonces amenazados por la aparición regular o indeterminada de extremos, llamados amenazas. Recursos y amenazas son entonces parte del mismo proceso. La clave del éxito de la sociedad es su capacidad de aprovechar lo rutinario y regular y absorber a través del ajuste y la resiliencia, los impactos posibles de los extremos. O sea, otra vez, el riesgo y desastre se construyen como problemas de inadaptabilidad y falta de ajuste al ambiente. Vivir en las faldas de volcanes o al lado de ríos permite la explotación de los recursos del suelo, de agua etc. Pero a la vez sujeta a los pobladores a la posible ocurrencia de eventos extremos, los cuales, de hecho, en muchos casos, son históricamente elementos importantes en la construcción de los recursos que benefician a la sociedad. La relación entre recurso y amenaza es entonces dialéctica e integral y no contrapuesta o antagónica.

La tercera línea de trabajo que surgió de las ideas de White comprende los estudios de percepción de amenazas que hemos comentado en este documento. La idea de que los desastres son una función más de la forma en que la sociedad percibe o racionaliza las amenazas y no de su existencia en términos absolutos, dado que esta percepción es lo que contribuye a guiar la forma de enfrentar el riesgo. Esta idea encausó muchas investigaciones desde la década de los sesenta en adelante. O sea, la idea de que los desastres son producto en parte de las maneras en que se percibe y se relaciona la sociedad con su ambiente físico.

A pesar de la importancia de las nociones que White y sus colegas desarrollaron, el enfoque funcionalista y el etnocentrismo a lo cual condujo en la búsqueda de transformar los conceptos en herramientas para la intervención en el problema, particularmente en los países en vías de desarrollo, fue severamente criticado por varios autores, particularmente aquellos relacionados con la escuela Marxista de pensamiento, antropólogos y geógrafos, en particular. Entre las críticas más virulentas se encuentran las de Torry, 1982 y Watts, 1983. En lo que se refiere a los estudios de percepción y su traslado a herramientas prácticas, particularmente relacionadas con el mejoramiento de los sistemas de alerta temprana, estos autores acusan a los adeptos de White de intentar trasladar acriticamente, nociones y conclusiones derivadas del estudio de la percepción en países como los Estados Unidos a países del Tercer Mundo, sin consideración de la cultura, historia, economía y sociedad de esos países.

No es de sorprenderse que un enfoque ambiental o ecológico en una consideración de los desastres se desarrolla originalmente por geógrafos y antropólogos, o profesionales de otras áreas quienes acuñan muchos elementos de estas disciplinas en sus estudios y preocupaciones. Profesionales interesados en la problemática del desarrollo, y particularmente el desarrollo regional o territorial, rural o urbano. Para todos el aspecto de la relación sociedad-ambiente y las formas de ajuste y aprovechamiento del medio, revisten características importantes. Hasta la década del noventa una parte importante de estas preocupaciones se encuentran concentradas en el medio rural. Así, White y colegas, Blaikie, Westgate, Wisner et al, el grupo de CLACSO, Douglas y Wildavsky, Oliver Smith, Wilches Chaux y otros, quienes introducen sistemáticamente consideraciones ambientales, muestran una predilección para este ámbito de análisis. Esta preocupación para el medio rural es consecuente con la noción de la problemática ambiental expresado en el problema del uso y degradación de los recursos naturales, la sostenibilidad e insostenibilidad en su aprovechamiento. Constituye en sí, un componente importante en la discusión sobre el desarrollo.

Ambiente, desarrollo y sostenibilidad

Es, efectivamente a través de la discusión y la relación que se establece entre los desastres y el desarrollo y entre el desarrollo y los desastres, que se introduce la temática ambiental y la idea de los desastres considerados como problemas ambientales. Inevitablemente, esto significa establecer la relación entre los desastres y la sostenibilidad de los modelos de desarrollo históricos y vigentes.

La tematica de los desastres y el desarrollo ya se habia introducido durante la decada de los ochenta. Durante los noventa tanto el debate suscitado sobre la sostenibilidad de los modelos de desarrollo, como la búsqueda del DIRDN de ubicar el debate sobre los desastres dentro de la tematica del desarrollo y el medio ambiente, abrieron la perspectiva para avances en la reflexión y la investigación sobre estos temas. Y, en fin, un mayor acercamiento entre las dos problemáticas que, hasta esta década, habian, en gran parte, transitado por caminos separados. Tal vez uno de los retos más importantes que los “desastrologos” de America Latina establecieron era el de lograr convencer a los “ambientalistas” y a los especialistas en el desarrollo de que las problemáticas de los riesgos y los desastres son esencialmente problemas ambientales y de desarrollo y que su resolución se encuentra en las prácticas mismas del desarrollo, el manejo ambiental y en la búsqueda de la sostenibilidad.

La manera más global e integral de enfocar el problema ambiental y la relación con los desastres se encuentra en el debate sobre la “sostenibilidad”. Durante la década varios tratados han adelantado el argumento de que la sostenibilidad es imposible de lograr sin la reducción de los riesgos y, en consecuencia, que la reducción de riesgo es un componente integral de los planes para la sostenibilidad. Discusión y argumentos de ésta índole fueron estimulados

originalmente de forma importante por funcionarios del Banco Mundial a finales de la década pasada, en anticipación del comienzo del DIRDN (ver, Kreimer y Kador, 1989; Kreimer y Munasinghe, 1991; Munasinghe y Clarke, 1994). A nivel de los organismos internacionales la Organización de Estados Americanos, a través de su proyecto de Amenazas Naturales, también asumió un papel importante en el estímulo de la discusión del manejo ambiental y la sostenibilidad como componentes del problema de los desastres (ver, OAS, 1991), donde cabe destacar la silenciosa e insistente labor de Stephen Bender, como líder y promotor de la necesidad de intervenir la vulnerabilidad desde la perspectiva del desarrollo. Dentro de América Latina propiamente dicha, los debates más globales han sido ofrecidos por Wilchez Chaux (1992, 1993, 1998) y Cardona (1993a/b, 1996a/b, 1999, 2001).

Degradación ambiental y desastre

Otra línea de análisis y debate, más particularizado, se ha dado en torno a la relación entre la llamada “degradación ambiental” y los riesgos y desastres. Esto ha sido desarrollado en dos direcciones. Primero con referencia a la degradación de los recursos o ambiente natural, y segundo con referencia a la degradación de los entornos ambientales construidos, particularmente la ciudad.

Con referencia al entorno natural, cuya degradación ha sido objeto privilegiado de los “ambientalistas”, un esfuerzo se ha hecho para demostrar la forma en que la actividad humana ha sido el causal de la transformación de recursos en amenazas, un componente de la fórmula de riesgo y desastre. Mientras los desastres fueron concebidos como productos de extremos de la naturaleza impactando sobre sociedades inocentes y desprotegidas, era difícil ver el problema de los desastres como un componente de la problemática ambiental, cuando ésta se concretaba en el problema de la degradación o agotamiento de los recursos. Los extremos de la naturaleza eran obviamente componentes del ambiente pero no constituían en sí parte de la “problemática ambiental” para fines de acción política y diseño de estrategias alternativas de manejo ambiental. Sin embargo, al mostrar que un número importante y creciente de las amenazas asociadas con los desastres, pequeños y medianos en particular, son productos del uso inadecuado de la tierra y de los recursos en general, era obvio que la problemática ambiental y de los riesgos tenían mucho en común. Lavell (1996c), buscó sintetizar las ideas sobre amenazas, estableciendo la idea de las “amenazas socio-naturales” en contraposición al desmedido uso del término “amenazas naturales” para encerrar casos muy distintos y con grados diferenciados de “naturalidad”.

Con referencia a la degradación del entorno construido y su relación con los desastres, la década pasada vio un comienzo del trabajo dedicado a la consideración de los desastres urbanos, los cuales, por el peso de las ciudades en la economía y la población, asumen una posición importante en el debate sobre el desarrollo y la sostenibilidad. El Banco Mundial fue la primera institución en estimular una reflexión sobre estos temas (ver, Kreimer y Munasinghe, 1992),

seguido, bajo enfoques menos rígidos e ingenieriles por investigadores de América Latina (ver Eibenschutz y Puente, 1992; Varley, ed., 1994; Fernández, ed., 1996). Un aspecto importante en el debate se refiere a la insistencia de que la degradación es un concepto de relevancia para el análisis de lo construido y no solamente lo natural, y que constituye un aspecto importante en una consideración de la sostenibilidad del desarrollo. Una elegante teórica acerca de las mutuas influencias, desequilibrios y crisis entre el asentamiento humano, considerado como un sistema socio-técnico, y el ambiente, fue postulada por Cardona (2001) desde la perspectiva de la moderna teoría de los sistemas dinámicos complejos.

C. EL AMBITO DE LO LOCAL Y LO COMUNITARIO

El riesgo, como categoría social, siempre tiene una dimensión temporal y territorial. Lo territorial se expresa en el análisis a través del uso de niveles tales como lo internacional, nacional, regional, urbano, y local y comunitario. El riesgo siempre se concreta de la forma más palpable a nivel local, aun cuando su construcción puede relacionarse con factores y procesos que se originen en otras circunscripciones territoriales. Como tal, el nivel local y comunitario se convierte en un ámbito importante para una consideración de los procesos de gestación y gestión del mismo. Esta importancia ha sido reconocida de forma creciente en el trabajo desplegado en América Latina durante la década pasada, tanto a nivel académico-investigativo, como en la práctica de la gestión del riesgo y de los desastres.

Desde años atrás se ha reconocido la importancia del nivel local y comunitario en términos de la respuesta inmediata, los preparativos, y la reconstrucción después de los desastres. Aun cuando se resalta la importancia de estos niveles durante los últimos años, no es esto lo que define el interés y los avances logrados. Más bien, los avances en la teoría y la práctica vienen definidos por el enfoque que se aboga y se utiliza de forma más difundida durante estos años. En particular, la transición de los enfoques o modelos verticalistas, centralizados, homogenizantes hacia enfoques participativos, culturalmente sensibles, cognizantes de la heterogeneidad de los contextos locales que se encuentren. Enfoques que ven a los pobladores y grupos locales como sujetos de sus propios destinos, con sus propios recursos intelectuales, materiales y imaginativos para poder idear soluciones a los problemas que los acechan. Esto se acompaña por la énfasis dado a la contextualización del problema del riesgo dentro del rango de problemas que las localidades y comunidades enfrentan en su vida cotidiana. O sea, el enfoque que comienza a dominar el debate en los noventa está informado por la idea del sujeto local como protagonista participativa y no como víctima pasiva.

Un número importante de las ideas y debates que informen el desarrollo del enfoque en los noventa ya estaban dados desde antes. Entre los aportes más significativos que se encuentren en la literatura dedicada al problema de los riesgos y los desastres y sobre los cuales se construyen las ideas y prácticas de un enfoque participativo se incluyen: el trabajo del Grupo de Bradford, y de Wisner

en particular, sobre el poder popular y la etnociencia como fuente de inspiración en la búsqueda de soluciones; el trabajo de Amartya Sen sobre “*entitlements*” y “*empowerment*”; el trabajo de Maskrey y los colaboradores de PREDES y ITDG en Perú en el área del Manejo Popular de los Desastres; las ideas de Mary Douglas y Aaron Wildavsky, captados en la teoría cultural de los riesgos (ver Oliver Smith, 1995, para un análisis exhaustivo de los aportes de la antropología al problema de los riesgos); y la contribución de Wilches Chaux por el lado de la vulnerabilidad y de Anderson y Woodrow (1989) en lo que se refiere a la importancia que se debe conceder a las capacidades de la población al enfrentar el problema de la reconstrucción pos desastre y como paso al fomento del desarrollo como oportunidad derivada del impacto del desastre.

La década de los noventa constituye un tiempo de consolidación y ampliación de estos aportes pioneros. Consolidación conceptual y teórica y ampliación en el terreno de la acción llevado a cabo por varias organizaciones en el área de la gestión local del riesgo. Una parte importante del debate sobre y la promoción del enfoque local se debe al impacto catalizador del trabajo de La Red en la región. La expresión escrita más acabada de este enfoque se encuentra, de hecho, en el libro de Wilches Chaux (1998) y en los Módulos de Capacitación en la Gestión Local del Riesgo coordinados en su elaboración por Zilbert (1998). Ambos productos del trabajo de La Red a lo largo de la década, los cuales ofrecen la base para un programa de capacitación en la gestión local fomentado en más de 12 países en la región después de 1997 por la organización. Material, además, que ha sido empleado ampliamente por otras organizaciones en la promoción de esquemas de capacitación en la región.

El enfoque global sobre lo local y la gestión captado en la publicación de Wilches, se construyó con base en un trabajo colectivo de La Red liderado por Elizabeth Masilla, que no se publicó, e incorporando ideas y conceptos desarrollados en una serie de trabajos parciales publicados con anterioridad. De los más importantes se destacan dos colecciones de escritos derivados de un proyecto de investigación-acción llevado a cabo entre 1993 y 1995 sobre la problemática de la participación comunitaria en la gestión de los riesgos en centros urbanos en América Central, financiado por el CIID de Canadá y coordinado por la Secretaría General de la FLACSO (ver León y Lavell, 1996). La primera colección, compilada por Lavell (1996), y titulado **Viviendo en Riesgo: Comunidades Vulnerables y Prevención de Desastres en América Latina**, fue resultado de un seminario organizado en 1993 con el patrocinio del Centro Coordinador para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). La segunda colección, publicada en la Revista Desastres y Sociedad (1996, No. 7, año 4) bajo el título **Proyecto de Investigación-Acción: Comunidades Vulnerables en Centroamérica y Opciones de Prevención y Mitigación**, presenta una serie de síntesis de los resultados globales y por país del proyecto del mismo nombre.

Dentro del primer volumen citado aparecen una serie de ensayos originales de importante contenido teórico y práctico. En particular, Maskrey desarrolla sus ideas en torno a los “imaginarios” de la población y su relevancia para el trabajo a

nivel local; Wilches Chaux provee una discusión sobre el Sentido de la Participación; y Arguello presenta ideas en torno al tema, dificultades y necesidades de la participación comunitaria en la prevención y mitigación de los desastres.

La segunda colección presenta un conjunto de consideraciones derivadas del proceso y de los resultados de la investigación llevada a cabo en comunidades urbanas. Estos incluyen aspectos relacionados con los problemas de la implementación de la investigación-acción como estrategia participativa, el uso de tipologías como componente del proceso de trabajo, las relaciones internas y externas de las comunidades y su influencia sobre los procesos de mitigación. También incluyen la importancia de la organización y el liderazgo y sus distintas formas de expresión a nivel urbano, la participación social en la construcción de las amenazas urbanas, los mecanismos o estrategias de ajuste y adaptación que adoptan la población para enfrentar el riesgo; dentro de la suma de los problemas cotidianos que enfrentan las comunidades y las opciones metodológicas disponibles para el análisis y acción participativas.

D. EL IMPACTO SOCIAL DE LOS DESASTRES, LA REHABILITACION Y LA RECONSTRUCCIÓN

No sin razón, se ha afirmado que la observación, análisis y estudio científico de los desastres comienza históricamente y perdura hasta hoy en día privilegiando el problema de los impactos en y respuesta de las sociedades afectadas.

Muchas veces, de forma casuística y anecdótica, gran número de los estudios o descripciones históricas derivadas de los archivos, escritos e informes rastreados por historiadores y cronistas concentran en estos aspectos. La literatura y poesía dedicada a desastres históricos, como los de Lima y Lisboa en el siglo 18 toman la misma línea. La búsqueda de causalidades o explicaciones de los eventos no habrá pasado de ser una suerte de hipótesis sobre la estructura y dinámica de la tierra o de los motivos de los Dioses. Los impactos y las respuestas eran tangibles y descriptibles, las razones de fondo de las calamidades, intangibles o predeterminados por el grado limitado de conocimiento científico existente o el tipo de dominio religioso sobre el pensamiento del momento. La reconstrucción asumió una importancia social y política insoslayable, asociado muchas veces con el traslado de centros urbanos importantes a otros sitios, como en el caso de Antigua de Guatemala, o la introducción de nuevos diseños urbanísticos y arquitectónicos, como en el caso de Lisboa o Lima.

Ya para el siglo 19 la especulación que informaba la búsqueda de explicaciones de los eventos naturales como los terremotos, huracanes etc. dio paso al desarrollo científico de las ciencias de la tierra y un importante avance en ciencias como la geología y la meteorología, y en el conocimiento de las causas y dinámicas de las amenazas naturales. Es, sin embargo, hasta el siglo 20 que

aparecen los primeros estudios científicos sobre la problemática de los desastres, encaminados desde una perspectiva social.

Los enfoques norteamericanos

Muchos autores coinciden en que el primer estudio científico sobre desastre comprende el trabajo de tesis doctoral que realizó el sociólogo Samuel Prince sobre el impacto social de la explosión de un buque de municiones en el puerto Canadiense de Halifax en 1918 (ver Prince, 1920). El estudio de Prince examinaba el impacto del desastre, en el cual murieron más de mil personas del buque y de la ciudad, en las comunidades, familias e individuos. La noción de impacto y cambio social se introdujo por primera vez, tema que se desarrollaría por muchos otros en años posteriores. De los primeros en dar seguimiento a la idea se cuenta otro sociólogo, Lowell Carr, quien, en 1932, publicó un influyente artículo sobre “Desastre y el patron secuencial de cambio social”. Diez años después Sorokin (1942), produjo el primer texto teórico sobre el tema de los desastres elaborado desde una perspectiva sociológica y titulado de forma extravagante, “ **Man and Society in Calamity: the effects of war, revolution and pestilence upon human mind, behavior, social organization and cultural life**”.

Estos tres estudios pioneros en la sociología funcionalista, fueron acompañados por las ideas de White en la geografía, y constituyen entre los primeros que adopten un enfoque social sobre los desastres. Para la sociología, que llega a dominar la investigación y teorización social sobre el tema hasta entrados los años 70, el tema de los impactos, el cambio social y la organización de la sociedad para enfrentar los desastres ya se había establecido como el enfoque a seguir. Este enfoque no cedería durante las siguientes décadas, hasta entrada la última década del siglo veinte. Este interés y dirección en la indagación sociológica fue reforzado por el impacto de un ensayo escrito por Charles Fritz en 1961 sobre “**Desastre**”, publicado en un compendio de ensayos escritos sobre “Problemas Contemporáneos”, editado por los destacados sociólogos, R. Merton y R. Nisbett. Este ensayo, publicado en una colección sociológica considerada clásica, representa el primer reconocimiento “gremial” de los desastres como objeto legítimo de estudio sociológico. La definición de desastre que Fritz ofrece en su ensayo sería la base y un punto de referencia casi obligatorio para todo el trabajo sobre el tema desarrollado en los Estados Unidos hasta el presente. La línea de trabajos clásicos publicados sobre el tema hasta terminada la década de los sesenta fue completado por Baker y Chapman(1962) con su estudio de “**Man and Society in Disaster**”, y el estudio de Alan Barton sobre “ **Communities in Disaster: A Sociological Analysis of Collective Stress Situations**”, publicado en 1969. La noción de “estrés colectivo” jugaría un papel importante en un importante número de estudios posteriores.

Todos los estudios arriba mencionados constituyen pilares y forjadores de una tradición de análisis sociológico, particularmente dominante en los Estados Unidos. Son la base de la formación de una escuela de pensamiento que tendrá su auge y consolidación primordialmente de la década del setenta en adelante, en

gran parte asociada con el trabajo y pensamiento de Enrico Quarantelli y Russell Dynes y sus seguidores y colaboradores. Introducidos, al principio, al tema de los desastres a través de su trabajo para la Oficina de Defensa de los Estados Unidos en el área de la respuesta social frente a la eventualidad de guerra no convencional en el país, estos dos sociólogos formarían, en la Universidad de Ohio, el primer Centro de Investigaciones sobre Desastres en los EE.UU. donde dan seguimiento a su interés en la guerra, entrando de forma analógica al tema de los desastres, en sentido genérico. El trabajo de ellos y sus discípulos fue impulsado y facilitado por la creación de un Comité de Desastres dentro de la Academia Nacional de Ciencias la cual significaba acceso a fondos para la investigación en el tema, provenientes, entre otros, de la Fundación Nacional de Ciencias de los EE.UU.

No es posible aquí reconstruir o sintetizar los aportes, ideas, concepto y teoría que esta escuela de pensamiento ha desarrollado a lo largo de las últimas tres décadas y que está asociado con una larga lista de investigadores y autores. Con divergencias, discrepancias y debates entre ellos que han creado híbridos teóricos y conceptuales, ésta escuela se asocia con los nombres de investigadores tales como Kreps, Miletti, Drabek, Aguirre, Tierney, Nigg, Bates, Britton, Pelanda, Dombrowsky y otros. De los trabajos más sintéticos y representativos que se han producido dentro de esta escuela se incluyen: Dynes, 1970; Drabek, 1986; Dynes y Tierney, 1994; Quarantelli, 1978; Dynes et al, 1987; Kreps et al., 1994. La salida editorial más constante para sus trabajos comprende la revista **Mass Emergencies and Disasters**, fundada en los setenta y publicado por el Comité de Investigaciones sobre Desastres de la Asociación Internacional de Sociología. Síntesis de algunos de los aportes más importantes de estos autores se puede encontrar en Lavell, A. (1994) **Al Norte del Rio Grande: Ciencias Sociales y Desastres: Una Perspectiva Norteamericana**, donde Dynes, Tierney, Drabek, Oliver Smith y Sorenson proveen una síntesis de varias líneas de indagación realizada en los EE.UU.

A pesar de la imposibilidad de ofrecer una síntesis del trabajo realizado en la sociología Norteamericana, Europea y Australasiana, es posible indicar algunas de sus características o premisas básicas. Primero, privilegia el análisis de las respuestas sociales y organizacionales frente a los desastres. Esto incluye los aspectos relacionados con la alerta temprana y los preparativos. Segundo, conceptualiza los desastres como problemas sociales no rutinarios. Tercero, ve los desastres como preconformados por condiciones existentes en la sociedad. Cuarto, debido a que considera que el tipo de amenaza asociada con el desastre es irrelevante para el análisis sociológico, fomenta una visión genérica de los desastres a diferencia de uno que es específico para cada tipo distinto de evento. Para los sociólogos los desastres son puramente sociales y en consecuencia no hay necesidad ni argumento que justifica hablar o considerar las amenazas como componente de la problemática visto desde la perspectiva sociológica. Las amenazas son una condición de, pero no un factor explicatorio en el entendimiento de los impactos y respuestas. Desde allí es posible afirmar que la sociología ejercida como disciplina científica podría pretender construir una teoría sociológica

de los desastres, pero nunca una teoría de los desastres per se, lo cual obviamente requiere de un esfuerzo interdisciplinario. Quinta, intenta sustanciar una diferencia entre accidentes, emergencias, desastres y catastrofes, por las diferencias que significan en términos de la respuesta organizada y su complejidad. Sexta, con muy pocas excepciones, no se ha dado atención al desarrollo de una sociología de los desastres como extensión de la sociología del desarrollo, el cual significaría la necesidad de una concertada atención al problema de la vulnerabilidad y su dinámica de conformación. La vulnerabilidad se introduce como un dato no como un proceso. Como corolario de esto, los análisis de impacto y respuesta no se ubican con una clara especificación de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas de las áreas afectadas. En consecuencia, es posible afirmar que se provean de descripciones analíticas de los contextos estudiados, pero prescinden de una explicación y entendimiento cabal de los impactos y respuestas registradas, los cuales se construyen sobre la matriz social existente, siendo condicionado en sus especificidades, aciertos y contradicciones por el mismo.

América Latina: otras preocupaciones

En América Latina, como se ha comentado con anterioridad, no se ha experimentado un mayor desarrollo de los estudios de los desastres encaminado desde una perspectiva disciplinaria. Mas bien la tendencia ha sido de promover estudios desde una perspectiva multidisciplinaria, desde el ángulo de “áreas problema”, informada por la noción de los desastres visto como problemas del desarrollo. Desde allí, los temas y los enfoques promovidos por la Sociología de los Desastres de corte Norteamericano, con su énfasis en los impactos, cambio y organización sociales casi no han encontrado eco en la región hasta el momento. Ejemplos del modelo de análisis sociológico utilizado en estudios de la región se encuentran particularmente en aquellos llevados a cabo por académicos Norteamericanos en las postremerias de grandes desastres ocurridos, los cuales han sido comentados en otro apartado de este escrito. De los autores Latinoamericanos, tal vez los estudios realizados por Fernando Pliego, sociólogo Mexicano, son los que más se acercan a las preocupaciones y método sociológico desarrollado en el norte (ver, Pliego, 1994;1995).

Mas allá de la enorme cantidad de informes, análisis, recomendaciones sobre cambios necesarios etc que han resultado del trabajo, particularmente, de organismos internacionales y nacionales después de los desastres ocurridos en la región, existe cierta cantidad de investigaciones o escritos académicos que toman el tema de la forma y contenido de los procesos de preparativos, respuesta y reconstrucción frente a los desastres, y que han sido desarrollados por profesionales de la región. Independiente del tema particular que se desarrolla, estos estudios mantienen un rasgo en común de tipo conceptual o metodológico. Así, en general, los análisis ofrecidos buscan ubicar el tipo de respuesta dado a determinados contextos, dentro de la realidad de las zonas o regiones afectadas, tomando en consideración los aspectos sociales, políticos, económicos y culturales relevantes.

En el área de los preparativos, la edición número 6, año cuatro, 1996 de la Revista **Desastres y Sociedad** se dedica a la publicación de una serie de artículos escritos sobre la alerta temprana y las respuestas sociales previas a la prevista ocurrencia de desastres.

Un número anterior de la Revista, número 4, año 3, 1995, fue dedicado a una serie de análisis en torno al desastre sísmico ocurrido en la región Páez de Colombia en 1994. Los artículos publicados se dedican a un análisis de la respuesta y la formulación de propuestas para la reconstrucción pos desastre. Citando al editor de la Revista en su prólogo, "lo presentado consiste por un lado de análisis y propuestas sobre las distintas etapas y aspectos del desastre.. y, al mismo tiempo lo que puede verse como un conjunto de avances teóricos y metodológicos provenientes del enfoque social e integral de los desastres.. la riqueza de los materiales presentados proviene justamente de que no se rehuye en mostrar el proceso de conflictos y negociaciones políticas que- como en cualquier otro campo de la vida social- supone la respuesta nacional a un desastre... no se trata de una colección de artículos con espíritu clasificatorio, sino de un conjunto de materiales e información con tesis y antítesis: lo que puede anunciar caminos atrevidos".

Uno de los autores de la colección, Gustavo Wilches, ya desempeñaba el papel de Director de la Corporación Nasa Kiwe, establecida por el gobierno de Colombia para encargarse de la reconstrucción de la zona afectada. Tres años después de la publicación de sus contribuciones en la revista, escritas al principio de la formulación de las propuestas de reconstrucción y de desempeño de la Corporación, Wilches, después de su retiro de la Dirección de la Corporación y con dos años de experiencia atrás, escribió un análisis retrospectivo de las experiencias, luchas, dificultades y logros de la Corporación. (Wilches Chauz, **Al Borde del Caos**) Mas allá de la importancia del escrito, por documentar un proceso desde adentro, representa un primer intento en América Latina, de proveer un análisis institucional empleando nociones e ideas derivadas de la Teoría del Caos.

En general, el análisis del caso de Páez presentados en la Revista y en el estudio de Wilches reviste gran importancia por la forma en que muestra la necesidad de adaptación de las formas y contenido de las respuestas sociales impulsados por actores externos a las realidades sociales y culturales de las poblaciones y regiones afectadas. En el caso de Páez esto era de suma importancia dado el dominio de diversos grupos de poblaciones indígenas afectadas por el terremoto, con cosmologías y prácticas culturales lejanas de los dominantes del mundo occidental (ver Findji y Bonilla, 1995).

La idea de la heterogeneidad, la diferenciación de contextos en los cuales los desastres ocurren o irrumpen, y, en consecuencia, la necesidad de que los procesos de respuesta y reconstrucción, sin decir de prevención y preparación, tomen en cuenta estas diferencias y busquen adecuarse a las realidades y exigencias impuestas por las diferencias. Esta idea se ha visto como un principio

guía de los enfoques que se han buscado difundir en la región a través del trabajo y publicaciones de La Red, en particular.

La énfasis dado a la gestión local del riesgo refleja, entre otras cosas, precisamente la preocupación por la heterogeneidad y el condicionamiento que lugar y contexto significan en términos de la búsqueda e implementación de soluciones adecuadas, cultural, social y económicamente. Claramente, riesgo y desastre experimentado en ciudades grandes, modernas o marginalizadas, en zonas rurales comerciales o de subsistencia o autocosumo, en regiones atrasadas y lejanas de los centros de poder económico y político o en zonas de empuje y expansión capitalista son todos muy distintos cuando se trata de respuestas sociales a los problemas enfrentados. Si bien es cierto que en los países desarrollados, industrializados, del norte existe una fuerte integración del territorio y una creciente homogenización en términos del desarrollo urbano, modalidades de desarrollo económico, valores y pautas sociales etc., en los países de América Latina la diferenciación y la heterogeneidad son aún la norma y exigen flexibilidad, adecuación, adaptabilidad y sensibilidad en el diseño de soluciones a los diversos problemas que existen.

La idea del condicionamiento social y territorial de las respuestas dadas a los desastres y la heterogeneidad de contextos existentes, con sus necesidades particulares informa la investigación que condujo a la tercera colección de escritos que comentaremos aquí. Se trata del libro editado por Andrew Maskrey en 1997, titulado **Terremotos en el Tópico Húmedo: la Gestión de los Desastres del Alto Mayo, Perú, 1991 y 1992; Limón, Costa Rica, 1991; y Atrato Medio, Colombia, 1992**. El libro reúne los resultados de una investigación comparativa realizada por investigadores de La Red sobre la respuesta social y la reconstrucción después de los desastres sísmicos ocurridos en los tres países incluidos en el análisis, entre 1991 y 1992.

La investigación toma como objeto de análisis una serie de desastres ocurridos en regiones “periféricas” de los países con características de trópico húmedo, lejos de los centros dominantes de poder económico y político, con características de frontera y expansión económica reciente, diversidad cultural y conflictos históricos y recientes con el Estado central de los tres países. Los desastres sucedidos no revistieron las características espectaculares de los grandes desastres ocurridos en la región durante los últimos 30 años, sin embargo se consideraron típicos de una larga serie de desastres de proporciones más modestas que suceden fuera de las regiones de más empuje y dominio económico y político en los países, pero que no reciben la misma atención en términos de análisis y lecciones derivadas.

Los resultados de los análisis realizados arrojaron numerosas conclusiones y evidencias en términos de las características, aciertos y desaciertos de la atención brindada a los eventos. Entre estas, las dificultades de dirigir procesos desde el centro sin la participación local, el rol y opciones para las organizaciones locales, la necesidad de tener análisis de vulnerabilidades que reconozca la gran heterogeneidad existente, la relación entre el desastre coyuntural asociado con los

sismos y el desastre permanente que representa el escaso desarrollo en las regiones afectadas previo a los eventos, el rol y formas de actuar diferenciados de distintos actores sociales del Estado y de la sociedad civil, los directrices y direcciones de la reconstrucción y sus formas de implementación.

E. INSTITUCIONALIDAD, ORGANIZACIÓN Y PROCESO DE DECISIÓN PARA LA GESTIÓN

Acción y cambio son implementados e impulsados al fin de cuentas por instituciones y organizaciones del Estado y la sociedad civil. Cambios en las formas de conceptualizar problemas y cambios en las interpretaciones paradigmáticas, necesariamente requieren de cambios en los objetivos, estructuras y formas de las instituciones y organizaciones que los tienen que impulsar. A la vez, todo cambio está informado por un proceso de toma de decisiones. Muchas veces esta toma de decisión, informada por una previa toma de conciencia, se atrasa por la naturaleza inherentemente conservadora de los actores sociales involucrados.

En el campo de los estudios del riesgo y los desastres, el estudio de instituciones, organizaciones y procesos de toma de decisión y de su adecuación a los retos que los nuevos paradigmas interpretativos requieren, ha sido objeto de estudio y debate, aunque sea muy insuficiente. De hecho, constituye un área de indagación y análisis que requiere de muchos mayores esfuerzos y ofrece una oportunidad para la investigación hacia el futuro. Al final de cuentas la medida de éxito de una teorización o interpretación paradigmática de un fenómeno social o de la problematización de un contexto social, es su concreción en un modelo de cambio de prácticas impulsado por las instituciones y organizaciones relevantes.

El estudio más completo y ambicioso realizado hasta el presente está comprendido por la colección de ensayos editado por Lavell y Franco (1996) sobre **Estado, Sociedad y la Gestión de los Desastres en América Latina**. El libro fue el resultado de una investigación colectiva realizada en ocho países de América Latina promovida por La Red entre 1994 y 1995. Los autores analizaron los cambios sufridos en las organizaciones nacionales para la gestión de los desastres durante las últimas décadas buscando explicarlos en términos de distintas variables de tipo político, social, económico y ambiental. El tipo de modelo organizacional utilizado, los actores sociales presentes y los problemas encontrados y soluciones dados al problema de incorporar la gestión del riesgo en los esquemas está tratado en los ensayos.

En la esfera de la toma de decisiones en torno al impulso de la prevención y mitigación desde el punto de vista de la investigación poco se ha hecho y poco se sabe sobre este problema en América Latina. Tal vez el único estudio realizado hasta el momento es el estudio realizado por Lavell (1992; 1995) sobre el proceso de toma de decisiones que condujo a la Caja Costarricense de Seguro Social a impulsar un programa de reestructuración sismorresistente para varios de sus

hospitales en el país entre 1986 y 1991. Con base en extensivas entrevistas con actores claves en el proceso, el análisis de la correspondencia que circulaba en torno a la decisión, la revisión de las Actas de la Junta Directiva de la institución y otros documentos, el estudio arroja luz sobre una serie de factores que intervinieron en una toma de decisiones que duró más de 5 años en concretarse. Aunque muchos autores promueven la idea de que las decisiones deben tomarse por criterios de costo beneficio, técnica de análisis que sugieren mostraría las ventajas de la prevención, el estudio ilustra que la decisión tomada nunca fue resultado de un análisis económico profundo. A diferencia de esto, mostró la importancia de factores como la ética profesional, el miedo de asumir la responsabilidad para cualquier pérdida futura por no haber previsto y corregido los errores de construcción encontrados en los edificios, la importancia de tener un "empresario" político que impulsara los cambios necesarios y la importancia de la voluntad técnica y política de asumir las tareas necesarias.

El proyecto posiblemente más ambicioso que La Red haya asumido en conjunto, con el objetivo de estimular un proceso de desarrollo institucional y fortalecimiento de la gestión del riesgo en un país, ha sido el trabajo que desde finales del 2000 hasta los primeros meses del 2002 realizó para el Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. La Red llevó a cabo la capacitación de cientos de funcionarios de las instituciones Dominicanas, formuló la estrategia de Información pública para la prevención de desastres y diseñó el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos del país. Concertó un Plan Nacional para la Gestión de Riesgos y orientó la formulación del Plan Nacional de Emergencias. Llevó a cabo un análisis con el DESINVENTAR de los desastres ocurridos en los últimos 40 años y elaboró las bases para gestión de riesgos a nivel municipal. Este proyecto permitió la convergencia de diversos aportes de investigadores de La Red y sirvió para la formulación de nuevas reflexiones acerca de las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales que obstaculizan o favorecen la gestión de riesgos en la región de América Latina y el Caribe.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Ortwin Renn (1992), citado en Hewitt (1997, p 349) ha comentado que “la complejidad de la vida social no puede entenderse adecuadamente recurriendo a una sola perspectiva de análisis. Un enfoque novedoso e integrativo es necesario para entender la magnitud de la experiencia social del riesgo y para estudiar la forma dinámica en que el riesgo es procesado por los distintos participantes de una sociedad plural. Tal enfoque novedoso no debe reemplazar los enfoques existentes sino debería ofrecer una metaperspectiva que asigne a cada perspectiva distinta su lugar y función propios.”

Como hemos analizado escuetamente en este documento han surgido varios paradigmas o marcos analíticos distintos frente al problema del riesgo y desastre, algunos de corte disciplinario, otros de corte más multidisciplinario. Dominan entre

ellos los enfoques asociados con la geografía social de corte ecológico-humano, la sociología de los desastres, la escuela de la economía política y sus nexos con el enfoque antropológico-cultural, y el movimiento posmoderno en formación asociado con Ulrich Beck, Niklas Luhmann y Anthony Giddens. Enfoques parciales, disciplinarios, se asocian también, con la economía, administración, psicología, ingeniería y ciencias básicas. Ninguno de estos enfoques capta en su totalidad la complejidad del fenómeno del riesgo y desastre. Sin embargo todos aportan algo, algunos de forma más holística, otros de forma parcial y disciplinaria. El desafío consiste en encontrar el enfoque meta y su integración con los enfoques parciales y disciplinarios. (Ver Cardona, 2001 para una revisión exhaustiva de enfoques distintos y la búsqueda de construcción de una teoría holística del riesgo, además de un intento novedoso de combinar variables duras y sociales en la construcción de índices de riesgo urbano).

En América Latina hasta el momento se ha transitado más el camino de la búsqueda de una meta perspectiva, muy ligado a la problemática del desarrollo. Esto refleja una priorización implícita y preferencia por experiencia de aquellos investigadores y practicantes ligado al tema en la región hasta el momento. Sin lugar a dudas habría que seguir esta perspectiva e intensificar la investigación y la transferencia de conocimientos hacia la esfera de la práctica. (ver la experiencia con marcos conceptuales de LA RED utilizadas en la realización de proyectos de intervención en el Bajo Lempa, El Salvador, y en la República Dominicana, expuestos en la página WEB de la organización) Sin embargo, también es necesario impulsar con mayor intensidad la atención que las distintas disciplinas científicas dedican al tema. Esto significa la incorporación del tema del riesgo y desastre en el curriculum disciplinario de las universidades y el estímulo a los investigadores para que asuman el reto del estudio de la problemática desde sus perspectivas científicas, disciplinarias distintas. Pero, éste estímulo debe acompañarse por la insistencia de que los enfoques disciplinarios sean enmarcados dentro de una visión globalizante y holística. Esto requiere que la educación en el tema sea menos rígida y especializada, logrando una seriedad disciplinaria enmarcado dentro de una visión que reconoce los aportes y enfoques dados por otras perspectivas. Solamente así podemos esperar un mayor acercamiento entre las distintas disciplinas y una erosión de la práctica aún dominante de que cada disciplina se sienta dueña de la verdad y del problema.

Referencias

- Blaikie, P, Cannon, T, Davis, I and Wisner, B (1996) *Vulnerabilidad, el entorno social de los desastres*, La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, La RED/ITDG, Bogotá
- Burton, I, Kates, R W and White, G F (1978) *The Environment as Hazard*, Oxford University Press, New York
- Cardona, O.D. (1985) *Hazard, Vulnerability and Risk Assessment*, unedited working paper, Institute of Earthquake Engineering and Engineering Seismology IZS, Skopje, Yugoslavia.
- Cardona, O.D. (1986) 'Estudios de Vulnerabilidad y Evaluación del Riesgo Sísmico; Planificación Física y Urbana en Areas Propensas', *Memorias Seminario Nacional Sobre Prevención y*

- Manejo de Catástrofes Naturales*, Medellín; Boletín No. 33 Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica, Bogotá.
- Cardona, O.D. (1990) *Terminología de Uso Común en Manejo de Riesgos*, AGID Reporte No. 13, EAFIT, Medellín.
- Cardona O.D. (1993a): “Evaluación de la Amenaza, la Vulnerabilidad y el Riesgo”, *En los Desastres No son Naturales*, A. Maskrey (Compilador), LA RED, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Cardona, O D (1993b) ‘Natural Disasters, global change and sustainable development: a strategy for reducing effects’, *III Meeting of the Scientific Advisory Council for the International Geosphere-Biosphere Programme, Forum on Earth System Research, ICSU*, Ensenada, Baja California, Mexico.
- Cardona O D (1996a) ‘Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados’, *Ciudades en Riesgo*, M A Fernández (Ed.), La RED, USAID, reprint as *Cities at Risk*, 1999.
- Cardona, O.D. (1996b) “Vulnerability Reduction: A Purpose for Sustainable Development, Holistic Approach for Risk Mitigation and Disaster Preparedness”, *Proceedings of Pan Pacific Hazards'96*, CD-ROM, Conference on Natural Disaster Reduction, Vancouver, Canada.
- Cardona, O D (1999) ‘Environmental Management and Disaster Prevention: Holistic risk assessment and management’, *Natural Disaster Management*, Ingleton J(Ed.) IDNDR, Tudor Rose, London.
- Cardona, O.D. (2001) *Estimación Holística del Riesgo Sísmico Utilizando Sistemas Dinámicos Complejos*, <http://www.desenredando.org/public/varios/2001/ehrisusd/index.html> La RED, o <http://www.tdc.cat.cesca.es/TDCat-0416102-075520/> Universidad Politécnica de Cataluña, UPC, Barcelona.
- Cardona,O.D., Barbat, A. (2000) *El Riesgo Sísmico y su Prevención*, Calidad Siderúrgica, Cuaderno 5, Madrid.
- Cardona, O.D., Hurtado J.E. (2000a) “Holistic Seismic Risk Estimation of a Metropolitan Center” *Proceedings of 12th World Conference of Earthquake Engineering*, January-February 2000, Auckland, New Zeland.
- Cardona, O.D., Hurtado J.E. (2000b): “Modelación Numérica para la Estimación Holística del Riesgo Sísmico Urbano, Considerando Variables Técnicas, Sociales y Económicas” *Métodos Numéricos en Ciencias Sociales (MENCIS 2000)*, Oñate, E. *et al.* (Eds.) CIMNE-UPC, Barcelona.
- Drabek, T E (1986) *Human Systems Response to Disasters*, Springer Verlag, New York
- Fournier d'Albe, E.M. (1979) ‘Earthquake prediction and risk management: Background paper’, *Seminar on Earthquake Prediction*, European Space / Council of Europe, Strasbourg.
- Fournier d'Albe, E.M. (1982) ‘An approach to earthquake risk management’, *Engineering Structures*, 4 (July), 147-152.
- Kates, R W (1971) ‘Natural hazard in human ecological perspective: hypotheses and models’, *Economic Geography*, **47(3)**, Clark University
- Kates, R W (1978) *Risk Assessment of Environment Hazard*, John Wiley & Sons, New York
- Lavell, A (1992) ‘Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: Un encuentro inconcluso’ *Desastres Naturales, Sociedad y Protección Civil*, COMECSO, México
- Lavell, A (1996) ‘Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación’, *Ciudades en Riesgo*, M A Fernández (Ed.), La RED, USAID
- Mansilla, E (Ed.) (1996) *Desastres: modelo para armar*, La RED, Lima
- Maskrey, A (1994) ‘Comunidad y desastres en América Latina: estrategias de intervención’, *Viviendo en riesgo: comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*, A Lavell (Ed.), La RED, Tercer Mundo Editores, Bogotá

- Maskrey, A (Ed.) (1998) *Navegando entre Brumas: La Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica al Análisis de Riesgo en América Latina*, LA RED, ITDG, Lima
- Quarantelli, E L (1988) 'Disaster Studies: An Analysis of the Social Historical Factor Affecting the Development of Research in the Area', *International Journal of Mass Emergencies*, Vol. **5(3)** pp285-310
- Ramírez, F., Cardona, O.D. (1996) "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia", *Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina*, Lavell, A y Franc E. (Eds.), Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Sen, A K, (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford Claredon Press
- Susman, P, O'Keefe, P and Wisner, B (1984) Global disasters: A radical interpretation, pp264-83 in Hewitt 1984
- Timmerman, P (1981) *Vulnerability, Resilience and the Collapse of Society*. Environmental Monograph No. **1**, Institute for Environmental Studies, University of Toronto
- UNDRO (1980): *Natural Disasters and Vulnerability Analysis*, Report of Experts Group Meeting of July 9-12, 1979, Geneva.
- Wesgate, K N and O'Keefe, P (1976) *Some definitions of disaster*, occasional paper No. **4**, Disaster Research Unit, University of Bradford
- White, G F (1942) 'Human adjustment to floods: A geographical approach to the flood problem in the U.S', Research Paper **29**, Department of Geography, University of Chicago
- White, G F (1973) 'Natural hazards research', *Directions in Geography*, R. Chorley (Ed.), pp193-216, London.
- Whitman, R.V. (1973): "Damage Probability Matrices for Prototype Buildings". *Structures Publication* **380**, Department of Civil Engineering, M.I.T. Boston, Massachusetts.
- Wikjman, A and Timberlake, L (1984) *Natural Disasters: Acts of God or Acts of Man?*, Earthscan, Washington, DC
- Wilches-Chaux G (1989) *Desastres, ecologismo y formación profesional*, SENA, Popayán, Colombia
- Winchester, P (1992) *Power, Choice and Vulnerability: A Case Study in Disaster Mismanagement in South India*, James and James, London