

tos, la exclusión social, entre otros factores, y el riesgo de desastre, la tendencia ha sido revertir a la naturaleza la vulnerabilidad física, el problema de información, la irracionalidad humana y la falta de educación, como explicaciones que dan cuenta de gran número de iniciativas nacionales e internacionales en el campo de la Gestión de los desastres (investigación científica y tecnológica, predicción, pronósticos y monitoreo, sistemas de alerta temprana, transferencia tecnológica, modernización de los aparatos del estado, sistemas de Información Geográfica, y organización de los sistemas de respuesta, etc.).

Estos énfasis se perciben con claridad tanto en los programas promovidos como en la composición de muchos de los Comités Nacionales de la DIRDN<sup>2</sup>, en el Comité Técnico de alto nivel de la DIRDN y en los lineamientos originales incorporados al plan de trabajo del Decenio (ver Mitchell, 1994; Varley, 1994).

La prevención y la mitigación, componentes esenciales de una futura Gestión de Desastres y Ambiental más efectiva, e imprescindibles para lograr una reducción en los desastres, siguen siendo las huérfanas del decenio, relegadas en importancia frente a la imperativa necesidad de preparación y respuesta eficaz y eficiente a los desastres, tarea de nunca acabar dado las tendencias actuales.

Estas actividades, cuyo sustento es la reducción de la vulnerabilidades de la sociedad, se desprenden y se relacionan íntimamente con los contenidos de los proyectos y planes de desarrollo. Son esenciales para conceptualizar e instrumentar esquemas de Desarrollo Sostenible. Son la esencia de los esfuerzos a favor de la reducción en la degradación ambiental. Sin embargo, a pesar de haber recibido una creciente atención en los círculos académicos y haberse informado de ciertas actividades novedosas impulsadas desde las agencias u organismos internacionales, hasta el momento no han superado un umbral muy bajo de preocupación en la mayoría de los países de América Latina (o de África y Asia).

Es claro que el proceso de reducción de la vulnerabilidad histórica acumulada aparece como extremadamente caro, en términos económicos y políticos, y no ha logrado movilizar a su favor actores sociales claves en el campo político. La Gestión de Desastres sigue siendo dominada por actores ligados a las tradicionales actividades de preparación y respuesta, de predicción y monitoreo científico, y a la ingeniería estructural. No se han compenetrado con el tema actores sociales relevantes ligados a la planificación y desarrollo económico, urbano o espacial, o a la asignación

financiera y presupuestaria. Tal situación no recibe la ayuda, de acuerdo con nuestro entender, de las percepciones de esos actores en torno a los desastres. Siguen dominando las concepciones naturalistas, las que ven los desastres como "inevitables" e "inmanejables" (ver Hewitt, 1983), área de preocupación de los que responden a estos eventos, es decir, los sectores humanitarios, logísticos y de movilización.

Tampoco el "anacronismo" de muchas de las instituciones involucradas y el mantenimiento del statu quo colaboran con el alivio de esta situación. Se mejoran paulatinamente las respuestas (con ayuda internacional, a veces), pero también cada contexto de desastre desobedece las reglas en muchas facetas, presentando nuevos y desconocidos retos. Las instituciones no se transforman con la velocidad requerida frente a los cambios sociales y ambientales suscitados y por darse. Por otra parte, pensando en el futuro, es claro que la gestión ambiental a favor de la reducción de los desastres no se ha logrado todavía introducir convincentemente en el discurso ni en la práctica de la planificación para el desarrollo y menos para el desarrollo sostenible. Los profesionales y políticos ligados a estas actividades, el movimiento ambientalista y otros "caucus" políticos fundamentales para la prevención y mitigación, no han captado, mucho menos hecho suyo, el mensaje. Desastre sigue siendo una preocupación de alguien más (de los técnicos en emergencias) y ese alguien más no domina ni el conocimiento ni el método ni los recursos ni la decisión política requerida para reducir "vulnerabilidades". Hasta la amenazas, como mostramos en la sección previa, ya son más socialmente condicionadas que naturales, pero siguen siendo el coto de caza principal de las ciencias naturales y básicas, sin que se reconozca que, cada vez más, son producto de "vulnerabilidades" y determinadas prácticas sociales nocivas (para un mayor desarrollo de las ideas anteriores, véanse: Lavell y Franco (ed), 1996 ; Maskrey, 1996).

Hemos expuesto con cierto detalle los puntos anteriores, distrayéndonos de nuestro punto central de análisis, en el entendimiento de que es la misma comunidad científica y académica la que tiene una gran responsabilidad en el cambio de concepciones, en "vender" ideas, en lograr infundir pragmatismo y persuasión a sus argumentos, en ser oportunos y políticos para que la sociedad transite a estadios de conocimiento y acción más adecuados y actualizados. Y eso no se ha logrado todavía. Los mensajes son difusos, los argumentos presentados con un ropaje no muy atractivo no llegan a la fiesta correcta, se predica a oídos sordos o ya con-

vertidos. El trabajo, la investigación, la producción científica y los mecanismos de difusión deben ser más incisivos y directos, ofreciendo alternativas viables de cambio, formas de deslizarse hacia el escenario de las decisiones fundamentales. Esta deber ser la tónica de la investigación que ayude realmente a convertir el problema del riesgo y de los desastres en un problema social y político de peso.

Por lo demás, no es nuestra intención discutir extensamente aquí sobre la "vulnerabilidad" como concepto, sobre niveles e interrelaciones, sobre tipos y tipologías. La literatura existente ofrece suficientes elementos en ese sentido y es relativamente accesible al lector. Sin embargo, sí queremos terminar esta sección, advirtiendo sobre la necesidad de una visión algo más amplia, en cuanto a la vulnerabilidad y su relación con el desastre, que la que se expresa en la muy utilizada ecuación Amenaza + Vulnerabilidad = Riesgo o Riesgo de Desastre, la cual ha cumplido muy bien su función didáctica durante los últimos años.

El análisis de las amenazas ofrecido con anterioridad nos muestra ahora que la fórmula debe ser tal vez la siguiente:

$$1. \quad \text{Amenaza} + \text{Vulnerabilidad} = \text{Riesgo/Riesgo de Desastre}$$

y/o

$$2. \quad \begin{aligned} &\text{Amenaza Natural} + \text{Vulnerabilidad} = \text{Amenaza Socio Natural o} \\ &\text{Amenaza Antrópica} + \text{Vulnerabilidad} = \text{Riesgo/Riesgo de Desastre} \end{aligned}$$

De esta manera se establece y se insiste en que el análisis que deriva de las ciencias sociales tiene igual relevancia en el estudio de las amenazas que en el de las vulnerabilidades, como anteriormente han sido concebidos en relación con los desastres; y esto va mucho más allá de los estudios de percepción de amenazas, ya tradicionales.

Tal afirmación suma un argumento más a favor del trabajo multidisciplinario e incita a una mayor colaboración entre las ciencias sociales y las ciencias básicas y naturales, tanto en la investigación como en la búsqueda de soluciones viables. Además, reconfirma una complicación interesante en el sentido de que la concreción de amenazas, por vía de la intervención humana, puede tener como resultado la reducción de la vulnerabilidad social de los grupos sociales que la impulsan, ya sea su vulnerabilidad frente a la vida en general o frente a las amenazas en particular.

### 3.5. ¿Cómo ver los Desastres?

Las definiciones y los conceptos sobre desastres han absorbido mucho tiempo de los investigadores y muchas páginas de libros y revistas. No pretendemos resumir este debate ni mucho menos proponer una resolución a ello. Posiblemente esto resulte imposible. Nuestro objetivo, más bien, es proponer una serie de ideas que consideramos fundamentales para ubicar correctamente el problema de investigación que nos proponemos, lo cual, inevitablemente, exige alguna síntesis sobre el "estado del arte".

En primer lugar, la disyuntiva en cuanto a la definición o concepción de desastre gira en torno al objeto de estudio, visto, por un lado, como producto, hecho o realidad consumada (o sea el o los desastres una vez concretados, consumibles, visibles, palpables y medibles), y, por otro, como "proceso", en el cual el énfasis se pone principalmente sobre las condiciones objetivas, históricamente construidas, que permiten la eventual aparición de un fenómeno que llamamos "desastre" (o catástrofe, emergencia, accidente, etc.), y que considera el desastre como un hecho, a la vez que toma en cuenta las respuestas inmediatas y reconstructivas que se desarrollan en torno a estas ocurrencias (ver Lavell, 1993). Todo esto teniendo como premisa que entre la historia, la coyuntura y el futuro hay un potencial hilo conductor que los liga.

La concepción de "desastre" como objeto concreto y consumado tipifica las definiciones operativas de los organismos nacionales de Gestión de Desastres (que se capta en las declaraciones de los Estados de Emergencia, de Desastre o de Calamidad Pública), de muchos de los organismos internacionales dedicados al tema (la Federación Internacional de la Cruz y la Media Luna Rojas, OFDA-USAID, la OPS y DHA, por ejemplo), de las ciencias naturales y básicas, y, en otro plano de la realidad, de los principales proponentes de la Sociología de Desastres de cuna norteamericana, europea, australiana, además de algunos geógrafos, psicólogos y estudiosos de la Administración Pública.

No nos detendremos a examinar las definiciones internacionales o nacionales debido a que su lógica es obvia, producto de la necesidad de definir parámetros claros, cuantitativos u operativos para tomar decisiones sobre su intervención en casos particulares. El peso de estos organismos y su presencia en el escenario de los desastres los dota de una influencia enorme; sus concepciones tienen, a veces, un impacto muy nocivo en términos del desarrollo, profundización y complejidad de la Gestión

del Desastre en la época actual, por lo que los dejaremos para un análisis más profundo en otra ocasión (p.e., su sobreconcentración en las fases humanitarias de la respuesta inmediata; su preocupación por los “grandes desastres” solamente y no por el “proceso de desastre”; sus limitaciones en cuanto a llegar a los actores sociales fundamentales en el escenario del desastre - comunidades, sectores poblacionales particulares, etc.- para lo cual canalizan sus actividades a través de gobiernos).

En la literatura más conocida sobre este tema, las definiciones que derivan de la sociología Norteamericana son las que más difusión han tenido, producto de las reflexiones de autores como Fritz, Quarantelli, Kreps, Wenger, Miletti, Drabek y Dynes, aunque también hay que considerar a Pelanda y Britton, de Europa y Australia, respectivamente. Estos aportes se han dado a conocer principalmente a través de la revista *Mass Emergencies and Disasters*, órgano del Comité de Investigaciones Sobre Desastres de la Asociación Internacional de Sociología “Obsesionados”, con la obra de definición, de taxonomía y clasificación, estos autores han mantenido un debate intelectual importante y estimulante.

Sin embargo, con un afán de pureza académico-disciplinaria, sus debates han quedado a medio camino, sin opciones de salida. Insistiendo en que la definición de desastre no debe incluir por ningún motivo una alusión a las “amenazas” o a la “naturaleza”, sino formularse en términos puramente sociales, quedan en un territorio de los desastres limitado esencialmente a estos como producto y en el cual la esencia de la investigación gira en torno al análisis (y se supone, en determinados casos, la modificación) de las respuestas sociales (organizacionales, individuales, comunitarias) que se suscitan una vez concretado el evento. Sus aportes en este sentido han sido significativos y han ayudado a corregir muchas malas concepciones sobre comportamientos sociales e institucionales en condiciones de desastre (un tipo de análisis más sofisticado del tipo de los conocidos “Mitos y Realidades de Desastres”, difundido por la OPS en América Latina). Además, ha contribuido de manera importante al establecimiento del principio de los Sistemas de Gestión de Desastres Integrados o Comprensivos, el cual se fundamenta en la idea de que los impactos o respuestas a eventos físicos (amenazas) pueden considerarse de forma genérica y no como evento específico.

Haciendo una síntesis de los aportes clásicos de Fritz (1961), Quarantelli (1987), y Kreps (1984), podemos definir un desastre, desde el punto de vista sociológico, como: una ocasión de crisis o estrés social,

observable en el tiempo y el espacio, en que sociedades o sus componentes (comunidades, regiones, etc.) sufren daños o pérdidas físicas y alteraciones en su funcionamiento rutinario, a tal grado que exceden su propia capacidad de autorecuperación, requiriendo la intervención o cooperación externa. Tanto las causas como las consecuencias de los desastres son producto de los procesos sociales que operan al interior de la sociedad afectada.

Definición valiosa en términos del énfasis que pone en una alteración de lo rutinario, en la incapacidad de la autorecuperación y en el desastre como producto de procesos sociales existentes ; la práctica misma de la investigación sociológica ha dejado fuera, casi por completo, el proceso de conformación social de las condiciones de riesgo y desastre. Abriendo el panorama a este tipo de investigación, con afirmaciones como la de Pelanda (1981,1), en el sentido de que “un entendimiento de lo que sucede en la intersección entre fenómeno físico extremo y el sistema social requiere de un examen de la relación entre el contexto de ‘normalidad’ y el proceso de desastre”; o la de Clausen et al (1978), en el sentido de que “los desastres son un componente normal (y a menudo muy relevante) del sistema social en sí”, finalmente la línea de investigación dominante queda en la etapa de respuesta (o de preparación). La prevención y la mitigación quedan relegadas al interés de muy pocos (ver Tierney, 1989; Alesch y Petak, 1986; Olson, 1985, para algunas de las excepciones a esta regla).

La “vulnerabilidad” y la construcción social de las “amenazas” apenas reciben una atención pasajera. Una “Sociología de Desarrollo” aplicada a los desastres no encuentra adeptos, tal vez por el énfasis de la investigación en los contextos de las sociedades desarrolladas del norte, o alguna interpretación velada que supone que la sociedad norteamericana no experimenta vulnerabilidades sociales entre regiones y al interior de sus ciudades principales. O tal vez refleja un continuismo que viene desde los orígenes de la sociología de los desastres y la importancia del análisis de los probables impactos en la sociedad de la guerra nuclear. De todas maneras, nadie ha sugerido muy insistentemente que en los Estados Unidos los desastres son un “problema no resuelto del desarrollo”.

El contexto latinoamericano requiere un punto de partida conceptual muy distinto. Uno que ponga en perspectiva la naturaleza compleja del fenómeno “desastre”, su naturaleza histórica y social, su relación con amenaza, vulnerabilidad y riesgos, la necesidad imperiosa de la prevención y la mitigación; uno que incentive y demande el estudio multidisciplinario y que facilite

la comunicación entre disciplinas. Esto no vendrá ni de las definiciones fisicalistas (por ejemplo: terremoto=desastre) ni de las definiciones puramente sociológicas (sin negar el derecho a la proposición de definiciones disciplinarias que sirven para acotar el área de indagación sobre el problema).

A nuestro modo de ver, solamente una definición que deriva de una perspectiva humano-ecológica puede satisfacer las necesidades de la investigación sobre desastre, riesgo, amenaza, vulnerabilidad y, en fin, sus relaciones con el proceso de degradación ambiental. Además, se requiere de una definición que, enfatizando procesos, nos aleje de la tendencia "productista", equivalente a tomar a un paciente con cáncer generalizado e intentar recuperarlo o, sencillamente, prepararnos para sus funerales.

¿Qué es lo que se propone?

En primer lugar, independientemente de la definición de la existencia de un estado de desastre o crisis social, descrita en términos de la disrupción, la destrucción, o la muerte en cualquier escala (una comunidad, una zona, una ciudad, una región o un país), un desastre representa ruptura, desequilibrio, desestabilización de las relaciones "normales" de convivencia del ser humano y de sus estructuras económicas, sociales y políticas (vivienda, infraestructura, instituciones, etc.), con el medio social y natural que le rodea y que da soporte a su existencia. Es "el punto culminante del riesgo, su revelación, su materialización" (Metzger, en este volumen) o, en otros términos, representa una actualización del grado de riesgo existente en una sociedad. Es la manifestación del rompimiento de un falso equilibrio entre la sociedad y su entorno. Así, el equilibrio aparente, que se manifiesta en la continuidad de una vida cotidiana "ajustada" a su medio, se descubre en todos sus desequilibrios cuando llega el desastre, detonado por un agente externo, físico, perturbador, pero determinado por las condiciones de existencia, ubicación, estructura y organización humana. No estamos, pues, ante una condición óptima de la sociedad, sino, muy por el contrario, ante una condición de existencia cruzada por múltiples contradicciones sociales y desigualdades que ha sido institucionalizada y percibida como "normal". En este sentido, un desastre constituye una condición de "anormalidad" cuyas características están determinadas por el contexto de "normalidad" preexistente.

En segundo lugar, como consecuencia de lo antes expresado, un desastre es tanto proceso como producto. El proceso se capta en la creación de las

condiciones de riesgo, resultado de la dinámica de las amenazas y de las vulnerabilidades sociales. Por lo tanto, la condición de desastre no debe ser ni imprevisible ni incontrolable, cuando menos en teoría. La actualización abrupta o lenta y continua del riesgo existente que se presenta con un desastre, habrá tenido, en general, expresiones anteriores, a través de la presencia de pequeñas rupturas o desequilibrios, es decir, pequeños y medianos desastres, que son vistos sin mayor preocupación por parte de autoridades, y sin mayores activaciones previsoras por parte de la población). Los sismos poco destructivos, las inundaciones regulares, los desprendimientos o deslizamientos menores, las epidemias controladas, las contaminaciones reducidas, etc., son el pan de cada día para muchas comunidades.

En tercer lugar, el desastre representa la expresión más evidente de lo que Wilches Chaux (1993) ha llamado la Vulnerabilidad Ecológica ; representa también la forma más radical de expresar un fundamental alejamiento de las leyes de la naturaleza, la expresión más contundente de un proceso de expropiación del medio, que ha conducido a la extralimitación de la capacidad de carga de los recursos naturales, el rompimiento de la convivencia con el medio (sea natural o construido). Es, así mismo, la antítesis de la idea del Desarrollo Sostenible, y, a la vez, como extremo posible y crecientemente probable en múltiples momentos y territorios, uno de los derroteros posibles de ese mismo Desarrollo Sostenible tan anhelado.

¿Cuáles son las implicaciones de una visión humano-ecológica de los desastres para la investigación en torno a la problemática de la Degradación, Riesgos y Desastre Urbano (o rural)? Tres son las que se manifiestan con claridad.

En primer término, la investigación no puede priorizar, en América Latina, el desastre como producto sin que se quiera decir con esto que no debe ser objeto de atención, al igual que los problemas de reconstrucción, pero, eso sí, con una perspectiva dinámica y de proceso. Atención prioritaria debe darse a la investigación sobre procesos, sobre la conformación de condiciones de riesgo, sobre las amenazas y vulnerabilidades dentro de una perspectiva histórica, pero a la vez profundamente prospectiva.

En segundo término, y para insistir de nuevo, la investigación debe ser preferentemente multidisciplinaria, atrayendo a practicantes de disciplinas hasta ahora en gran parte aisladas o marginadas del estudio de los desastres (incluyendo las automarginadas). La ecología, la cibernética, la abogacía, las ciencias políticas, la planificación urbana, la Gestión de crisis, etc.



En tercer término, debe ser lo más integral posible en lo que respecta a la globalidad de las amenazas y vulnerabilidades. La sinergia y la complejidad son atributos inherentes al riesgo “moderno”.

En cuarto término, debe ubicarse en una corriente que se deriva de los postulados de las teorías del conflicto o de las contradicciones sociales. El riesgo es producto de una contradicción entre los intereses particulares de unos y la seguridad de otros o de la colectividad. Su resolución debe ser objeto de la movilización y la lucha política pacífica. Si bien es cierto que la respuesta a los desastres puede ser sujeto de cierto nivel de consenso social, la conformación de las condiciones de riesgo son producto de una falta de consenso, un conflicto de intereses (privados vs privados, privados vs públicos, o públicos vs privados). La toma de conciencia y la creación de ‘caucus’ políticos se vuleven elementos imprescindibles que deben formar parte de la investigación social sobre la temática.

Finalmente, desde el punto de vista enunciado está claro que desastre es el “mejor indicador de la degradación ambiental”, y que la “degradación se realiza privadamente pero afecta el conjunto de la ciudad y a otros actores y agentes” (ver Herzer y Gurevich).

Lo que no queda claro es si con el concepto de “degradación ambiental” estamos solamente “reinventando la rueda”, dando un nuevo ropaje a conceptos y procesos ya discutidos y presentes: el aumento en las vulnerabilidades y la creación social de las amenazas. En consecuencia, ¿no estaremos simplemente hablando de la construcción social del riesgo, sea urbano o rural? Dejaremos opinar a otros sobre este asunto. Tal vez cada momento en la historia nos exige reformular términos e ideas en nuevos ropajes, solamente para ajustarnos a la moda y las necesidades políticas del momento. ¿Qué es el Desarrollo Sostenible sino simplemente la búsqueda de volver la sociedad a cierta armonía con su ambiente natural? Antes, seguramente, tenía otro nombre.

#### 4. CATEGORIAS INTERMEDIAS: EL RIESGO ACEPTABLE, LOS BIENES COMUNES, LOS BIENES COLECTIVOS Y EL BIEN PUBLICO

En una consideración de la relación Degradación, Ambiente, Riesgo y Desastre Urbano existen una serie de categorías o conceptos intermedios, importantes para realizar la investigación. A estos se hace referencia en los escritos de Herzer y Gurevich y Metzger, en este volumen. Todos ya

tienen una larga historia en los estudios sobre el riesgo, sobre la gestión de los recursos naturales (percepción y bienes comunes) y sobre el desarrollo urbano (bienes colectivos y ciudad como bien público). Sin lugar a dudas, todos son relevantes para la problemática a ser analizada. Pretendemos profundizar aquí en sus contenidos e importancia para la investigación.

#### 4.1 La Percepción del Riesgo (y de Amenaza)

Los estudios de percepción de amenazas tuvieron un gran impulso con el trabajo de geógrafos sociales en Norte América, durante las décadas del sesenta y del setenta (Gilbert White, R. Burton, Roberto Kates, etc). Posteriormente, su desarrollo ha seguido con la incorporación de sicólogos, antropólogos y algunos economistas. Los resultados de los estudios apuntan hacia las diversas formas en que poblaciones (u organizaciones) racionan, organizan, sistematizan, objetiva y subjetivamente, su conocimiento de las amenazas y el riesgo, de tal manera que influyen en sus decisiones sobre localización, diversificación productiva, formas de autoprotección (estructurales, de comportamiento, de seguridad, etc.), entre otras.

Tales estudios están íntimamente relacionados con la problemática de las "representaciones sociales" en torno a diversos problemas (en este caso amenaza, riesgo y desastre) y su principal objetivo es, por una parte, "explicar" comportamientos y, por la otra, identificar factores que impiden procesos que van desde la decisión de autoprotgerse hasta la organización social (política) a favor de cambios en las políticas públicas. Desde este punto de vista, son un elemento importante, en principio, en la identificación de retos educativos o de capacitación dirigidos a cambiar los parámetros falsos (ideológicos, por ignorancia, etc.) que condicionan algunas de las percepciones; y, en segundo lugar, en los estudios sobre organización social y políticas públicas como los factores que impiden la "construcción social de un problema" y, en consecuencia, la decisión de enfrentarlo (ver Stallings, 1991).

Los factores que pueden influir en las diversas percepciones son variados, incluyendo los relacionados con clase, etnia, raza y género, edad, niveles educativos, creencias religiosas, experiencias previas y participación organizacional, entre otros.

A partir de la investigación sobre el tema que nos preocupa, varias líneas de indagación parecen ser importantes y se derivan de las conside-