

UN ENCUENTRO CON LA VERDAD: LOS DESASTRES EN AMERICA LATINA DURANTE 1998.

Allan Lavell.

(Artículo publicado en Anuario Político y Social de América Latina, Núm. 2, 1999. Secretaria General de la FLACSO.)



Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales



Red de Estudios Sociales en Prevención
de Desastres en América Latina

1999

Tabla de Contenido

CONTEXTUALIZANDO Y DEFINIENDO EL PROBLEMA.....	1
DESASTRES Y DESARROLLO Y DESARROLLO Y DESASTRES.....	6
DESMEMBRANDO EL ARGUMENTO	8
VOLVIENDO AL DESARROLLO: SOSTENIBILIDAD, LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL Y LOS DESASTRES	11
A MANERA DE CIERRE: VOLVIENDO A MITCH Y EL FUTURO PARA LA REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD	13
BIBLIOGRAFÍA	16

Contextualizando y Definiendo el Problema

“Desastre” se asocia en la mente de la mayoría, con eventos de gran magnitud, importantes pérdidas de vida, de bienes y producción, con la necesidad de la movilización de grandes cantidades de ayuda humanitaria y con sustanciales costos para el proceso de rehabilitación o reconstrucción de las sociedades afectadas. América Latina y el Caribe han experimentado una larga historia de este tipo de evento, particularmente aquellos que se asocian con los extremos de la naturaleza y que siguen siendo conocidos, de manera muy engañoso, como “desastres naturales”.

Durante el período 1992-1997, la Oficina para Asistencia en Casos de Desastre en el Exterior - OFDA- de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos registra en sus listados de desastres en la región cerca de 110 eventos, la gran mayoría asociada con manifestaciones abruptas de la naturaleza. La base de datos sobre desastres construido por el Centro de Epidemiología de Desastres de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica registra más de doble éste numero para el mismo período. La diferencia entre las dos fuentes, las cuales son las más utilizadas por investigadores y practicantes, reside en los parámetros distintos que las dos fuentes utilizan para definir si un evento es o no un “desastre”. Cualquiera que sea éste parámetro, en ambos casos se tratan de eventos de una magnitud tal que las pérdidas económicas y materiales son significantes a escala o nivel regional, mientras, a la vez, requieren de la movilización de recursos de ayuda humanitaria, sean estos nacionales o internacionales, para la rehabilitación, que excedan las opciones y posibilidades de las áreas afectadas,

Mas allá de estos eventos “noticieros”, existen, sin embargo, cientos, sino miles de eventos que sucedieron cada año, los cuales no están registrados en las estadísticas de las organizaciones internacionales abocadas al tema. De parámetros pequeños o medianos, asociados con múltiples distintos tipos de fenómeno físico (inundaciones, sequías, deslizamientos, sismos, lluvias intensas, oleajes fuertes, incendios, etc.), éstos eventos, que pocos consideran “desastres”, tienen, en efecto, las mismas causas e orígenes que los grandes eventos. Difieren, obviamente, en que uno por uno sus impactos son menores y su área de impacto es menos extensiva, muchos limitándose a pequeñas localidades o comunidades, en lugar de grandes zonas, regiones o países enteros. Sin embargo, son tan parte del problema de los desastres que los grandes eventos que han llegado, erróneamente, a tipificar el problema en general. (ver, Hewitt, 1983, para una clásica desmistificación del sentido real de los desastres).

Existe una creciente evidencia de que la suma de los impactos negativos de estos recurrentes “no desastres” se aproximen a, si no exceden acumulativamente aquellos asociados con los grandes, pero poco recurrentes eventos. Afectan a muchas localidades de forma reiterativa, y pueden considerarse muchos de ellos antecesores e indicadores de eventos futuros de mayor envergadura (Lavell, 1993; Maskrey, 1994; Wilches Chau, 1998). La importancia de estos eventos ha sido destacado, en particular, por La Red de Estudios Sociales en la Prevención de Desastres en América Latina - LA RED.

Utilizando un software desarrollado específicamente para el registro de información georeferenciada y temática sobre eventos dañinos y para su análisis estadística, temporal y geográfica (DESINVENTAR), un análisis de todos los eventos captados en el período 1988-1998 para México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Colombia, Perú, Ecuador y Argentina arroja un número muy por encima de los 20000, incluyendo pequeños, medianos y grandes, asociados con más de veinte distintos tipos de amenaza física, naturales o antropogénicos. Solamente un diez a quince por ciento de estos registros se explican por el tipo de gran evento que aparece en las bases de datos de la OFDA.

Durante el período 1992-1997, no se registró ningún evento que se acercara en su magnitud a los magnum desastres que ha sufrido la región a lo largo de su historia y que quedan plasmados en la memoria colectiva o individual. Aquí nos referimos a eventos por ejemplo, como la destrucción de Lima en el siglo 18, por sismo y maremoto; la destrucción sísmica de Antigua de Guatemala en varias ocasiones antes del traslado de la capital de ese país a Guatemala; los desastres sísmicos de Perú, Managua, Guatemala, Popoyán, Chile, México y San Salvador entre 1970 y 1986; la destrucción de la ciudad de Armero en Colombia en 1984 por un lahar, asociado con la erupción del volcán Nevado de Ruiz; el Huracán Fifi en Honduras en 1974 y Joan en Nicaragua en 1988; y, los efectos dramáticos del fenómeno de El Niño sentidos en el Perú y Ecuador, en particular, entre 1982 y 1983. No menos dramáticos, por el presagio que significan en términos de lo que se han llamado “desastres antropogénicos”, son aquellos asociados con las explosiones en la ciudad de Guadalajara, México, en 1992, y en un centro comercial en Sao Paulo, Brasil en 1997, con saldos de muertos contabilizados en cientos.

Durante 1998, sin embargo, América Latina y el Caribe se reencontraron con su propia historia. Una sucesión de desastres de magnitud interrumpieron en la vida cotidiana de decenas de millones de pobladores en distintos países del continente.

El Niño, el más intenso de éste siglo de acuerdo con los expertos en la materia, causó una diversidad de anomalías climáticas que resultaron en la muerte de varios cientos de personas, en la destrucción de miles de millones de dólares de infraestructuras y producción (en Ecuador, solamente, se estimaron 2.6 mil millones de pérdidas), la peor sequía sufrida en el Nordeste de Brasil en muchos años, e incendios forestales que devastaron una vasta zona de la Amazonía y decenas de miles de hectáreas en Centroamérica y México. Apenas desaparecido este fenómeno, en setiembre, el norte del Caribe, y particularmente la República Dominicana fue severamente afectado por el Huracán George, el cual, afortunadamente, se “descompuso” antes de llegar a las islas más pobladas y vulnerables, perdiendo su estructura clásica y bajando su intensidad de un 5 en la escala Safir-Simpson a cuatro y tres en distintos momentos. Aún así, sus vientos y las intensas lluvias que originó contribuyeron, junto con la imprevisión humana, en causar más de dos mil muertos y daños severos en las economías de las pequeñas islas afectadas.

George, cuyas características físicas incitaron la admiración de meteorólogos, fue, sin embargo, una pálida expresión de la fortaleza y anomalías físicas que pueden tipificar estos fenómenos tropicales. Así, el arribo de “Mitch” en las costas de Centroamérica hacía finales de octubre

comenzó a causar gran consternación al alcanzar una fuerza de 5 en la escala, la máxima posible, para después dar lugar a cierto alivio, al bajar de categoría antes de enrumbarse hacia la costa norte de Honduras. Sin embargo, en estos momentos comenzaron a aparecer las anomalías en su comportamiento, y ésta tormenta, ahora entre tres y cuatro en la escala, se estacionó en frente de las costas, frenado en su avance por la presencia de un frente frío al norte. Durante tres días arrojó cantidades anormales de precipitación sobre tierra y mar, para después cambiar de ruta e internarse en territorio Hondureño, saliendo por el Golfo de Fonseca, en el límite con Nicaragua, para travesar, ahora como una debilitada tormenta tropical, El Salvador, girando al norte, en otro cambio de dirección para incluir a Guatemala en su ruta de destrucción, antes de desaparecer de la región haciendo curva hacia Miami. Su larga romería duró casi quince días.

Mitch fue descrito como la peor tormenta tropical de la región Caribeña en doscientos años. La destrucción que dejó en su camino sirvió para justificar que algunos lo denominara el peor desastre en Centroamérica en los últimos cien años. Una de las características que lo distingue de otros eventos de magnitud sufridos, tales como los sismos de Guatemala y Managua, es la enorme extensión territorial de sus impactos en Honduras, Nicaragua, El Salvador, y Guatemala, en particular, los cuales le merecieron el nombre de “Desastre Regional”. Era en efecto un desastre centroamericano, y ha sido tomado así posteriormente por los gobiernos de la región y los organismos internacionales de ayuda bi y multilateral.

Cerca de 20000 víctimas entre muertos o desaparecidos, más de doscientos puentes y más de mil kilómetros de vías principales destruidos, cientos de miles de damnificados y millones de afectados, destrucción masiva de viviendas y cultivos, y un costo total en términos de la reconstrucción estimado en cerca de 6 mil millones de dólares por la CEPAL, son algunos de los impactos que más se circularon para describir el desastre sucedido. Mas allá del frío y muchas veces contradictorio análisis de los números, y el releve periodístico con sus característicos morbos y sensacionalistas del suceso, éste desastre, tal vez más que cualquier otro sucedido en la región o en el hemisferio, suscitó una serie de reflexiones y debates que iban más allá de la fenomenología externa del evento, sus impactos y resultados numéricos.

Así, el inevitable cuestionamiento de la preparación para enfrentar este tipo de suceso, y de la organización de la respuesta por parte de los organismos nacionales a cargo, que ya es tradicional después de cada desastre, por parte de representantes de la sociedad civil, los partidos políticos y la academia (ver Maskrey, 1996; Lavell y Franco, 1996), fue acompañado en éste caso por la presencia de un álgido debate y llamada de atención en torno a los factores sociales y ambientales que podrían haber contribuido a la concreción de un desastre de la magnitud sufrido. Este debate se dio en el ámbito de algunos de los medios de prensa más serios, adentro y fuera de la región, en el mundo político y en la calle, entre académicos y organismos internacionales. Esencialmente, lo que está en debate es la relación que guardan los desastres con las modalidades de “desarrollo” impuestas durante las últimas décadas en la región y en América Latina en general. Esta reflexión inevitablemente significa establecer la relación entre los desastres, la problemática ambiental y la insostenibilidad o, en su caso, la sostenibilidad, de los modelos de desarrollo.

Los condicionantes sociales y ambientales de los desastres, y la naturaleza de las relaciones entre desastres y desarrollo han sido objeto de una creciente atención por parte de investigadores y practicantes en el área de los riesgos y los desastres en América Latina durante los últimos quince años, y particularmente desde principios de la década de los 90. Esta línea de indagación, de características multidisciplinarias y con una fuerte presencia de profesionales de las Ciencias Sociales, ha sido promovida en gran medida dentro de un enfoque informado por la idea de que los desastres representan “problemas no resueltos del desarrollo”. Este paradigma social de los desastres, cuyas bases fueron asentados originalmente por científicos Europeos y Norteamericanos durante los años 70 (ver, Hewitt, 1983a y Cuny, 1983, para dos de los tratados más acabados dentro de esta línea de pensamiento), se contrapone al llamado paradigma “fisicalista”, sustanciado en el trabajo de las Ciencias Básicas e Ingenieriles, que ha incitado, consciente o inconscientemente, la idea de que los desastres son productos de extremos de la naturaleza haciendo impacto sobre una sociedad neutro o inocente (Hewitt, 1983^a). Esta idea queda plasmada en la misma nomenclatura que se utiliza popularmente al hablar de “desastres naturales”, o en la forma en que se hace sinónimo un evento, como un sismo, con el desastre mismo. Así expresado, se introduce la noción de una cierta inevitabilidad en la concreción de desastres que son, al final de cuentas, actos de la naturaleza o de Dios o los dioses (Lavell, 1993). No es de mas decir que después de Mitch, no faltaron quienes manifestaran que frente a la magnitud e intensidad de éste evento no había mucho que hacer para reducir sus impactos, asumiendo así una posición fatalista y naturalista, poco consistente con las evidencias arrojadas a lo largo de años en el sentido que el impacto es siempre socialmente condicionado.

Las ideas más originales y la investigación más acabada en el área social de los desastres en América Latina encuentra su salida en la publicación de un número relativamente reducido de textos durante los años 80 (ver los trabajos pioneros publicados por Maskrey y Romero 1985; Caputo et al, 1985; Wilches Chau, 1989, en particular). Durante la presente década la investigación recibirá un impulso importante encontrando su máxima expresión a raíz de la formación en 1992 de La Red de Estudios Sociales en la Prevención de Desastres en América Latina, LA RED; organización que a lo largo de la década promoverá un número importante de investigaciones, desarrollos técnicos, seminarios y conferencias, y esquemas de capacitación en el área de los desastres, promoviendo la publicación de una serie de libros y revistas que constituyen, hoy en día , la colección de estudios y debates conceptuales más completa que existe sobre el tema visto desde una perspectiva social y accesible en español (Maskrey, 1993; Lavell, 1994; Lavell, 1994^a; Manzilla,1996; Maskrey, 1996; García Acosta,1996; Lavell y Franco,1996; Blaikie et al, 1996; Fernández,1996; García Acosta, 1997; Wilches Chau,1998; Zilbert, 1998; Maskrey, 1998; Lungo y Baires, 1996; Desastres y Sociedad, 1993-1998).

Un número importante de las inquietudes, reflexiones y debates entorno a los condicionantes sociales y ambientales de los desastres que surjan después de los impactos de El Niño, Georges, y, en particular, Mitch, y sobre la necesidad de dirigir el proceso de reconstrucción dentro de parámetros que garantizaran la reducción de los niveles de inseguridad o vulnerabilidad en la sociedad frente a éste tipo de evento, sonaron, de alguna manera, a deja vu . Estos debates, llevados al arena pública por múltiples actores sociales distintos, eran en esencia réplicas del tipo de preocupación y conceptualización que aparecen en la literatura publicado bajo los designios

del paradigma social de los desastres durante los últimos veinte años en América Latina, Europa y Norteamérica. Con esto, se ha suscitado una esperanza entre los especialistas en el tema que tal vez se podría abrir una ventana de oportunidad en términos de las prácticas sociales en torno al problema de riesgo y desastre que las empujara por rumbos más consecuentes, ampliando los enfoques dominantes, que aún se informan por una concentración en los temas de los preparativos y la respuesta, para enrumbarlos hacia una práctica informada por los preceptos de la llamada “gestión del riesgo”, la prevención y la mitigación.

Nuestro interés principal en éste breve ensayo es el de versar sobre el tema de las relaciones entre los desastres, el desarrollo, la problemática ambiental, y la sostenibilidad, a la luz de las experiencias habidas con los desastres sucedidos entre 1997 y 1998, particularmente el asociado con Mitch, buscando ligar los conceptos, ideas, formulaciones teóricas y lecciones prácticas derivados de la investigación social desarrollada en torno a la problemática, con el contenido de los discursos y debates que se han suscitado públicamente frente a los impactos de éstos eventos en la sociedad. El objetivo final de nuestro escrito es el de proveer una sistematización de algunas ideas que permiten consolidar el argumento de que los desastres no son naturales y que el camino hacia su gestión y resolución se encuentra dentro de la misma sociedad y en las formas o modalidades de desarrollo que idea para el futuro.

Desastres y Desarrollo y Desarrollo y Desastres

Cuny(1983), en un trabajo pionero en su momento, hizo explícito que los desastres representan problemas para el desarrollo, erosionando los logros de años de esfuerzos y inversión y consumiendo los escasos recursos que posee la sociedad para atender las necesidades de la población afectada y para la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas. Esto es particularmente grave en los países en vías de desarrollo donde suceden en cualquier año particular cerca de 90% de los desastres registrados en el mundo. A la vez, detalló la forma en que la crisis asociada con los desastres significaba una oportunidad para el cambio y el desarrollo en el futuro para las zonas y regiones afectadas, y en consecuencia, para los países en sí. Esto, por supuesto, en el contexto en que la sociedad sea capaz de dirigir esta reconstrucción dentro de parámetros que garanticen la reducción de la probabilidad de desastre en el futuro. Estos argumentos han sido la base de muchas reflexiones posteriores.

Entre los comentarios más llamativos hechos por el Presidente de Honduras, Carlos Flores, después de Mitch destaca la afirmación de que el huracán habría echado el desarrollo en el país 30 a 50 años atrás. El fenómeno había borrado del mapa muchos de los productos tangibles del desarrollo logrados durante los últimos años. En seguida, se manifestaba que el proceso de reconstrucción con fondos frescos de los organismos internacionales (y con la deuda externa perdonada) ofrecería una oportunidad para la construcción de una sociedad más segura, o menos vulnerable en el futuro. Los bancos internacionales—BID, Banco Mundial, BCIE, y otros donantes, hicieron eco de la llamada de los Presidentes del istmo Centroamericano y de la sociedad en general, de construir una región bajo principios de seguridad mayores, reduciendo la vulnerabilidad de la nueva infraestructura y producción. O sea, el desastre ha sido visto como una oportunidad para el desarrollo.

Implícito, pero no explícito, en el discurso sobre ésta nueva sociedad estaba la conclusión, aparentemente contradictoria, de que los elementos tangibles del desarrollo destruidos y borrados del mapa habían sido, por si, una de las causas mismas del desastre. O, más precisamente, los procesos económicos y sociales que tipificaron los modelos de “desarrollo” implementados en el país históricamente, habrían tenido como resultado una serie de elementos, infraestructuras, sistemas productivos, poblaciones, con altos niveles de vulnerabilidad frente al posible embate de la naturaleza. Así, los patrones de desarrollo serían una de las grandes causas del desastre sufrido, lo cual inevitablemente nos conduciría a la pregunta, ¿qué desarrollo?. Claramente un “desarrollo” altamente insostenible desde la perspectiva de la relación con el ambiente, caracterizada, entre otras cosas, por la alta vulnerabilidad de un 70% de la población viviendo en condiciones de pobreza, una serie de infraestructuras económicas y sociales construidos sin criterio de seguridad contra las amenazas, un desarrollo agrícola “moderno”, que benefició a pocos, establecido con un desdén para la estabilidad de los ecosistemas, y ciudades construidas sobre la base de la degradación ambiental.

Así, si bien se puede establecer una relación entre los desastres y determinados escollos para el desarrollo una vez que suceden, o ver a los desastres como oportunidad para el desarrollo hacía el

futuro, también, dialécticamente, el tipo de desarrollo contradictorio logrado encierra las condiciones que hacen posible que los desastres sucedan. La vulnerabilidad se construye socialmente y es una de las formas de concreción de los modelos económicos impulsados. Con referencia a esto, se ha sugerido que la acumulación de vulnerabilidades, y la propensión de sufrir desastre es más rápido en América Latina en aquellos países de más rápido crecimiento y transición, por las mismas irracionalidades que los procesos de acumulación de capital han introducido en términos del territorio, el ambiente y la sociedad, en general. (Maskrey, 1994). Desde ahí, surge la importancia de historizar el problema de los desastres, de analizarlos en una perspectiva temporal larga, de examinarlos desde la perspectiva de su proceso de construcción social y no solamente como eventos consumados, palpables, sentidos, medibles, sufridos y lamentados.

Una de las consecuencias de enfatizar la relación negativa que se establece muchas veces entre desastre y el crecimiento económico y el desarrollo hacia el futuro de un país y no dar suficiente atención a las condiciones que garantizaran que el desastre sucediera es la parcialidad que esto introduce en términos de las conclusiones a las cuales se llegan muchas veces. Así, si se acepta que el desastre mismo es en parte producto de la construcción histórica de la vulnerabilidad, y que el desastre por su impacto en la infraestructura y la producción afecta negativamente la tasa de crecimiento de un país durante determinado periodo en el futuro, entonces debe ser claro que la pérdida sufrida es consecuencia entre otras cosas de la ganancia hecha previamente. El crecimiento histórico en la economía, en el PIB, en el ingreso nacional o en cualquier otro de los indicadores que se utilizan para medir, falazmente, el nivel de desarrollo de un país, fue logrado en buena parte con base en la construcción de aquella vulnerabilidad que explicará finalmente el desastre que sucedió. La construcción de la vulnerabilidad fue en muchos sentidos un proceso “necesario” para que la economía creciera. Entonces si somos justos, al analizar las pérdidas asociadas con los desastres y los impactos en la tasa de crecimiento hacia el futuro de un país, como es costumbre, debemos a la vez descontar de estas pérdidas aquél crecimiento logrado en el pasado con base en la construcción de la vulnerabilidad social.

Crecimiento económico derivado de un modelo de utilización de la fuerza de trabajo que garantiza la pobreza de muchos y el desenvolvimiento de sus vidas en condiciones de marginación económica, política y ambiental, y, en consecuencia, de riesgo. Migración de pobres del campo mecanizado, a la ciudad subdesarrollada, de campesinos, con su inevitable ubicación residencial en zonas inseguras y en condiciones de inestabilidad ambiental extremo. Crecimiento agrícola comercial con base en la destrucción de los ecosistemas y de los mecanismos naturales de regulación ambiental. Construcción de presas y generación de electricidad para el uso industrial y residencial creando las condiciones para la eventual ruptura de presas y la inundación de vastas zonas rurales o barrios de la ciudad. Construcción de infraestructuras sin adecuados niveles de seguridad estructural, producto de la improvisación, la falta de normatividad adecuada, o simplemente la corrupción.

En suma, la pérdida sufrida hoy es, en parte importante el precio a pagar por lo que se “ganó” antes. Todo se reencuentra consigo mismo. La historia y el presente son únicos.

Desmembrando el argumento

La esencia del argumento arriba expuesto es que la sociedad misma es la causa principal de los desastres, y no los eventos físicos, naturales o no, con los cuales se asocian, y con los cuales, en muchas oportunidades, se confunden. Un desastre claramente no es un sismo o huracán, sino los efectos que estos producen en la sociedad. Los eventos físicos son claramente necesarios y un prerequisite para que sucedan los desastres, pero no son suficientes en sí para que se materialicen. Debe haber una sociedad o un subconjunto de la sociedad vulnerable a sus impactos; una sociedad que por su forma particular de desarrollo infraestructural, productivo, territorial, institucional, cultural, político, ambiental, y social resulte incapacitada para absorber o recuperarse autónomamente de los impactos de eventos físicos “externos”. (Blaikie, et al,1996; Wilches Chau,1998; Maskrey,1993). Vistos desde esta perspectiva, los desastres son productos de procesos de transformación y crecimiento de la sociedad que no garanticen una adecuada relación con el ambiente natural y construido que les de sustento (Lavell,1996) Son, como algunos lo han expresado, problemas no resueltos del desarrollo, y la vulnerabilidad existente es una manifestación de déficits en el desarrollo (Wijkman y Timberlake, 1984).

La naturaleza, claramente, es neutra, no experimenta motivaciones, ni sentimientos; no castiga ni es bondadosa. Es, mientras no sufra alteraciones que cambien su propia naturaleza. Se transforma con el paso del tiempo. Para la sociedad en sus etapas distintas de existencia en este planeta la naturaleza presenta oportunidades, o recursos, para el desarrollo humano. Suelos fértiles, algunos en los bordes de los ríos o en las pendientes de los volcanes; recursos pesqueros y lugares adecuadas para el asentamiento, la producción, el comercio y el intercambio, muchos de éstos al lado de ríos, mares y lagos; recursos escénicos, que fomentan el bienestar y el turismo. Sin embargo, en determinadas coyunturas, debido a su propia dinámica interna, la naturaleza y los recursos que ofrece, se transforman, por periodos distintos, en amenazas para la vida humana y sus actividades. El río que da vida y sustento se convierte en un torrente que desborda su cauce normal para invadir su propia planicie de inundación; el volcán durmiente y proveedor de recursos mientras esté inactivo se despierta amenazando población y producción; el clima benigno de las zonas tropicales se agita con el arribo de las tormentas tropicales y huracanes. Estos procesos de transformación cíclica de la naturaleza son naturales. La caracterización que les demos en términos de recurso o amenaza, es social.

Que la naturaleza se convierte en una amenaza, es producto de los actos conscientes e inconscientes de nosotros mismos y de nuestras prácticas vivenciales. Un terremoto, por fuerte que sea, no es una amenaza si no hay población ubicada en su esfera de impacto. O si la hay, si ésta está adaptado en términos de sus estructuras y producción para así absorber sus posibles impactos.

La historia de una gran parte de los últimos 50000 años de existencia humana en el planeta es una de adaptación y adecuación al medio natural, buscando satisfacer sus necesidades a través de la utilización de los elementos de la naturaleza que signifiquen recursos para el desarrollo, y

minimizando en lo posible los peligros que presenta, a veces, esa misma naturaleza. La experiencia y el conocimiento acumulado a lo largo de los años ha ayudado en encontrar este equilibrio durante largos períodos de la historia. Pérdidas habrá habido siempre porque la vida en esta planeta es intrínsecamente riesgosa, pero éstas se buscaban mantener dentro de límites aceptables. Desastres son el resultado del rompimiento de este equilibrio, de la incapacidad de la sociedad de ajustar y adaptarse adecuadamente a su entorno. Parte de la explicación de esto reside en la actitud occidental de que la naturaleza existe para ser dominada y utilizada, la cual está en la base de la llamada crisis ambiental hoy en día. Otra parte de la explicación reside en el imperativo de las modalidades de crecimiento económico en boga durante las últimas décadas en particular, pero esencialmente desde el inicio de la Revolución Industrial, tipificada entre otras cosas por la acelerada transformación de la sociedad de una relación inmediata con la naturaleza, en una donde dominan las relaciones mediatas; la urbanización desecologizada; la búsqueda de la ganancia a corto plazo; el empobrecimiento de grandes masas de la población, su marginalización en el territorio e inseguridad frente a la vida cotidiana. La sociedad moderna es la nueva Sociedad del Riesgo (Luhmann, 1993) .

Ahora bien, si bien es cierto que el factor dominante en la condición de desastre es la vulnerabilidad de la sociedad, la cual comprende múltiples facetas particulares (Wilches Chaux,1989), también es cierto que por la intervención humana en los ecosistemas y por el desarrollo de nuevas tecnologías de producción y transporte, se generan una gama nueva de amenazas las cuales difícilmente podrían llamarse “naturales”, pero que se suman a, y amplían el rango de amenazas existentes, las cuales al fin de cuentas son parte importante de la ecuación de desastre. Una categoría de estas nuevas amenazas han recibido el nombre de “socionaturales” (Lavell, 1996). Comprenden amenazas que toman la forma de amenazas naturales y, de hecho, se construyen sobre elementos de la naturaleza, sin embargo su concreción es producto de la intervención humana en los ecosistemas y ambientes naturales. Así, por ejemplo, la destrucción de cuencas y la deforestación contribuyen en determinados casos a un aumento en la incidencia e intensidad de inundaciones y sequías; la urbanización sin infraestructuras adecuadas para el drenaje pluvial cambia el equilibrio del ecosistema local generando inundaciones urbanas; el corte de manglares en las costas contribuye a la erosión costera y al impacto negativo de las tormentas y huracanes. La manifestación más extrema de este tipo de intervención negativa sobre la naturaleza, sin lugar a dudas, está constituida por los procesos de reducción de la capa del ozono y el cambio climático global, procesos que se pronostican tendrán repercusiones futuros importantes en términos de la fuerza de huracanes, los patrones de lluvia e inundación y sequía.

Si retornamos aquí al contexto del Huracán Mitch, de El Niño o de George durante 1998, ya existen pocas dudas entre los especialistas de que la fuerza e intensidad de los fenómenos físicos experimentados después de que la lluvia tocó tierra fueron, en muchos contextos, ampliados por los impactos negativos de la acción humana en cuencas y ciudades. Sin lugar a dudas, el número de eventos dañinos que sucedan a lo largo de América Latina, y su aumento o lo largo del tiempo puede explicarse por la incidencia de eventos físicos contruidos o amplificados

socialmente. Muchos de éstos comprenden eventos locales de magnitud pequeña y mediana, la importancia acumulativo de las cuales hemos comentado al inicio de nuestro escrito.

Sobre el tema de la diferenciación en las magnitudes de los eventos que suceden, que queda plasmada en la idea de “desastres” pequeños, medianos, y grandes vale aquí una pequeña digresión y clarificación. Existe una serie de argumentos que sugieren que un desastre “grande”, como podría considerarse el asociado con Mitch, es en efecto un número indeterminado de desastres pequeños detonados de forma diferenciada por un evento físico de gran magnitud relativa. Que sea considerado un desastre o múltiples desastres pequeños depende en quien lo contempla. Así, desde la perspectiva del gobierno nacional y los organismos nacionales de atención de desastres será un solo desastre porque desde el nivel en que operan deben atender sus consecuencias en todo el territorio. Al otro extremo del espectro, para los poblados o localidades afectadas es más probable que se contemple como una serie ilimitada de desastres, cada uno con sus propias especificidades, necesidades, demandas, y oportunidades para enfrentarlo y recuperarse. De hecho, frente a un evento físico único, que hipotéticamente podría revestir características similares al concretarse en la tierra, el “espacio social “ de los daños (quienes resultan afectados, la magnitud de la afectación, las opciones de recuperación etc.) se determinará finalmente por las características de la sociedad impactada, diferenciada en el territorio (ver Hewitt, 1997).

De igual manera, el “espacio social” de las manifestaciones de resiliencia y protección, de zonas y poblados que sufrieron daños reducidos o manejables, también tendría, en muchos casos, su trasfondo social, sus características de menor vulnerabilidad. En el caso del impacto del Huracán Mitch en Honduras, los reportes e informaciones que circularon durante los días y semanas después del evento transmitieron la idea de un país destruido casi en su totalidad. Sin embargo, los análisis más pormenorizados que se han producido sobre el evento muestran claramente importantes extensiones o zonas del país, importantes infraestructuras y facilidades productivas, ciudades y poblados que sufrieron muy pocos o nulos daños. Sin lugar a dudas, eso podría deberse, en muchos de estos casos, a la ausencia de extremos en términos de lluvia, descarga pluvial o vientos huracanados. Sin embargo, por otro lado, existirán múltiples casos de zonas azotadas por los elementos con una intensidad similar a la sufrida en zonas dañadas, pero sin las mismas manifestaciones de daño o destrucción. El sobre énfasis en los daños soslaya un entendimiento cabal del fenómeno de desastre. De igual manera que se analiza el daño, es importante analizar el no daño, para así relevar claramente los factores asociados con la vulnerabilidad y con la amenaza que realmente propician pérdidas, y viceversa. Sin lugar a dudas un solo evento físico genera múltiples contextos distintos, tipificado algunos por daños extremos, otros por daños menores y otros por la ausencia de impactos importantes. Las lecciones que se derivan de estos últimos son tan importantes que aquellas derivadas del análisis de las pérdidas. Por supuesto, por las deformaciones que se han introducido en la discusión y análisis de desastres, este último tipo de indagación parece poco pertinente y atractivo.

Volviendo al Desarrollo: Sostenibilidad, la Problemática Ambiental y los Desastres

En la medida en que pasamos de una visión de los desastres como “productos” o hechos consumados, resultado de los impactos de una naturaleza “castigadora”, inevitables y descontrolados, en que la única opción disponible a nosotros es organizarnos para enfrentarlos y de responder una vez que suceden, proveyendo ayuda humanitaria y recursos para la reconstrucción, a una visión de los desastres como “procesos”, resultado final de procesos sociales que erosionan la capacidad de la sociedad de ajustarse y adaptarse a su entorno físico natural y construido, inevitablemente debemos llegar a la conclusión de que desastres y desarrollo están indisolublemente ligados. Tener que aceptar esto, y actuar consecuentemente en lo que se refiere a la implementación de políticas tendientes a la reducción del problema, claramente complica el problema desde la perspectiva del Estado y la sociedad en general. El problema ya no es uno de un actor externo, fuera de nuestro control, causando algo, sino la sociedad misma. La solución verdadera y duradera no reside en la movilización de recursos humanitarios (que siempre gozarán de una alta aceptabilidad y legitimidad política y social), sino en el cambio en los parámetros fundamentales de las pautas de desarrollo impuestos. Esto obviamente es más problemático, pues los desastres se convierten en un problema político de peso en cuya solución la afectación de intereses económicos y políticas fuertes e influyentes sería inevitable. Es por esta razón, entre otros, que la prevención, mitigación y gestión de riesgo son difíciles de promover, mientras la respuesta humanitaria sigue dominando el actuar estatal frente al problema (Lavell y Franco, 1996). Eventos como Mitch, George o El Niño, abren en general una “ventana de oportunidad”, para transitar de una visión de desastres como producto a uno como proceso, por revelar las bases causales de las pérdidas sufridas y su distribución social. Sin embargo, en general, la lección se olvida en un “instante” y el impulso para la reducción de la vulnerabilidad queda rezagado como elemento en la formulación de los proyectos de desarrollo.

Más allá de la relación entre desastres y desarrollo, es posible argumentar que los desastres son los indicadores más fieles de la insostenibilidad de los modelos de crecimiento económico impuestos, y las manifestaciones más álgidas de la crisis o problemática ambiental. En sí, encierran contradicciones fundamentales que en su conjunto tipifican el problema del subdesarrollo (y, en consecuencia del desarrollo). Entre éstos, se cuentan el inadecuado proceso a través del cual la sociedad se apropia de la naturaleza para impulsar sus modelos de vida; la pobreza y la distribución del ingreso; la marginación del poder y de la toma de decisiones de grandes masas de la humanidad; la falta de la descentralización y de control sobre el desarrollo local, entre otros. Las capacidades de la sociedad, cuyo aumento y potencialización es un fiel indicador del desarrollo (Anderson y Woodrow, 1989), cede frente al aumento de las vulnerabilidades. No puede haber Desarrollo Sostenible sin reducción del riesgo. La problemática ambiental, definida estrechamente en términos de la destrucción o agotamiento de los recursos naturales es en esencia el problema de la construcción social de amenazas. Procesos a través de los cuales la sociedad erosiona su base de existencia, transformando recursos en amenazas para la sobrevivencia.

Desafortunadamente, aun cuando la estrecha relación entre desastres, el desarrollo, la problemática ambiental y la sostenibilidad es obvio, ha sido objeto de importantes avances en términos conceptuales y prácticos, y objeto de reflexión profunda en varios foros internacionales, hoy en día aún existe una clara separación entre los expertos en el desarrollo y en el medio ambiente y los que por especialización se dedican al tema concreto de los desastres. Aquellos, en general, siguen viendo los desastres como problema de alguien más, muy probablemente de la Cruz Roja, las Fuerzas Armadas, los Bomberos y otros, y no han incorporado una visión de éstos ligado a su propio quehacer profesional. Es imperativo que esta actitud y práctica cambie, estimulando visiones más holísticas. No es posible que los desastres sigan considerándose como algo externo a, e independiente de la sociedad, producidos por factores autónomos a la dinámica de ésta. Al hacer esto, estaríamos regresando al mismo tipo de argumento espurio que sustanciaba que la inteligencia era esencialmente innata y no producto de la educación y la socialización, que la pobreza es un problema de las motivaciones e impulsos de los que la sufren, o que el “atraso” de la raza negra es producto de su supuesta falta de impulso y energía productiva.

A manera de Cierre: Volviendo a Mitch y el Futuro para la Reducción de la Vulnerabilidad

El, o los desastres suscitados por el paso de Mitch por la región Centroamericana, podrían marcar un hito en la forma en que la sociedad y los gobiernos ven el problema de riesgo y desastre, y en términos de la manera en que enfrentarán la problemática en el futuro. De igual manera podría ayudar a consolidar una nueva visión en las mentalidades de los organismos bi y multilaterales de desarrollo, muchos de los cuales con los impactos de Mitch a la vista, y la solicitud de ayuda para la reconstrucción, acuñaron el tema de la construcción social del riesgo y de la vulnerabilidad. Esto, pese a que muchos de ellos con anterioridad, mostraron muy poco interés en el tema de los desastres, la prevención y la mitigación. Por otra parte, podría ser que todo resulte efímero, una ilusión, y que con el paso del tiempo y el comienzo de la reconstrucción volvamos a los viejos hábitos de buscar impulsar el crecimiento y el bienestar, sin una consideración de la seguridad ambiental y la reducción del riesgo. Si la historia de otras reconstrucciones pos desastre resulta ser válida, esta sería la conclusión mas acertada.

Los desastres asociados con Mitch fueron considerados en su conjunto, como comentamos anteriormente, un desastre “regional”. El proceso de gestión de fondos para la reconstrucción fue emprendido bajo el lema de la solidaridad y con la presencia en concierto de los gobiernos de los distintos países del istmo, amalgamados, junto con representantes de los donantes internacionales en el llamado “Comité Consultivo” para la reconstrucción de Centroamérica. Dentro de éstas deliberaciones se aceptó la mayor necesidad de Honduras y Nicaragua, pero, en fin, era, en distintos grados, un problema para todos.

Al terminar de escribir éste ensayo, y con anterioridad a la reunión decisiva del Comité, a celebrarse en el mes de mayo, 1999, ya se habían comprometidos varios miles de millones de dólares para la reconstrucción. A la vez, se había logrado negociar la cancelación de un componente importante de la deuda externa de los países más afectados. Sin lugar a dudas, mientras millones de pobladores pobres tal vez albergarían la esperanza de que las nuevas inversiones les trajera mejores oportunidades y condiciones de vida, muchas manos se habrán frotado pensando en las jugosas ganancias que recibirían con, o de éstas inversiones. La región, durante los meses después del evento, fue surcada por misiones de evaluación y análisis de docenas de organizaciones nacionales e internacionales. Estrategias y propuestas para la reconstrucción, sus pautas y parámetros, nacen en las cuatro esquinas del istmo y también, afuera. El tema de los desastres encuentra más expertos que nunca en su historia.

La reconstrucción, el proceso que seguirá, sus pautas y prioridades están abiertos a muchos interrogantes y dudas. ¿Será llevado a cabo con un profundo sentido de reducción de la vulnerabilidad, de participación social amplia, de inclusión de los grupos menos favorecidos de la sociedad, de “desarrollo”, de adecuación a las realidades locales y regionales diferenciadas con participación de los representantes de la sociedad civil de estas jurisdicciones, de respeto y en armonía con el medio ambiente, en fin, con visos de sostenibilidad económica, social y

política? O, repitiendo las experiencias de muchos anteriores procesos de reconstrucción en América Latina y otras partes, ¿ se llevará a cabo privilegiando la reconstrucción de las infraestructuras de punta, la economía “moderna”, los nodos dinámicos de desarrollo, incluyendo el ya famoso “Corredor Comercial o Logístico” del istmo, la recuperación de las cuencas más importantes desde la perspectiva económica y poblacional, bajo modalidades de gestión verticales y centralistas, dirigidas por tecnócratas distanciados en muchos casos de las necesidades, visiones, y opciones de las grandes mayorías?

La reconstrucción, presentada como opción de desarrollo, como oportunidad para construir una sociedad más segura tendrá que inmunizarse contra la posibilidad real de que se convierta en un mecanismo para la reconstrucción de nuevas vulnerabilidades hacia el futuro o el aumento en las ya existentes con anterioridad a Mitch. La desatención a las necesidades de las regiones y poblaciones más rezagadas y pobres, que incitaría procesos de migración hacia zonas aún más vulnerables en el campo y hacia las ya congestionados e inseguros barrios urbanos de las ciudades principales; la reconstrucción apresurada, por imperativo económico, de carreteras y caminos principales sin adecuada consideración de su vulnerabilidad; el retraso en los procesos de rehabilitación de caminos secundarios sin los cuales el pequeño comercio de los pequeños productores no puede salir al mercado; la ubicación de nuevas viviendas para los grupos pobres en zonas de inseguridad ambiental, etc., son experiencias del pasado que corren el riesgo de reaparecer en la escena de la "nueva sociedad". Con esto, los fondos frescos para la reconstrucción solamente se convertirían en el mecanismo para la generación de las condiciones para un futuro desastre.

Con referencia a éste último punto, ya es bien conocido que muchas inversiones realizados con prestamos de los bancos internacionales del “desarrollo” en el pasado distaban completamente de consideraciones de seguridad ambiental, de protección contra amenazas, limitándose a instrumentar, a veces mecánicamente, las exigencias en torno a la medición del posible impacto ambiental de las inversiones propuestas. El problema ambiental fue interpretado esencialmente en términos del impacto negativo que nosotros pudiéramos tener sobre el medio natural, pero no incluía una consideración de los impactos que ésta podría tener sobre nosotros. En éste contexto, no es en vano reflexionar sobre que proporción de la deuda externa de Honduras y Nicaragua, “generosamente” condonada pos desastre, fue contraída para invertir en las mismas obras de “desarrollo” que fueron destruidas durante el evento ¿ Cuanta deuda se habrá acumulada en construir vulnerabilidades?

Finalmente, vale reflexionar sobre la profundidad con que el tema de la vulnerabilidad se ha introducido en el discurso y la práctica pos Mitch (o Niño o George). Sin lugar a dudas, con referencia a la reconstrucción, se ha escuchado mucho en torno a su reducción a raíz de las nuevas inversiones. Pero, en comparación, poco se ha escuchado sobre la reducción de la vulnerabilidad en todo lo que no fue afectado o destruido por el evento, que, al final de cuentas, cuenta por mucho más que lo destruido, al considerar la región en su totalidad y los países individualmente. Así, da la impresión que la reducción, si se presenta como oportunidad, tiene que esperar un desastre para comenzar a realizarse. Entre tanto aquellas zonas, regiones o países

no tocados en mayor medida por la mala suerte ésta vez, tendrán que seguir aguantando la vulnerabilidad hasta que un futuro desastre los ponga en línea para un apoyo a la reducción, a través de los fondos para la reconstrucción.

Desde ahí, el imperativo de fortalecer los movimientos e instituciones que abogan por fortalecer la gestión del riesgo, reduciendo la vulnerabilidad existente. Esto debe ser considerado de tanta importancia y tan buena inversión como la reconstrucción pos desastre. Las agencias que proveerán los miles de millones de dólares para la reconstrucción deben considerar seriamente apartar una parte de estos fondos para la inversión en la reducción de la vulnerabilidad que queda en la región, y buscar constantemente dirigir fondos “frescos” para éste tipo de actividad. Esto debe dejar de ser visto en términos contables como un gasto y más bien verse como una inversión. Bajo éste argumento, los países de la región que no sufrieron en mayor medida los embates de Mitch (o cualquier otro evento), y que no califican por fondos de reconstrucción de manera importante, deben tener acceso a fondos para la reducción de vulnerabilidad que podrían contribuir a que con el próximo evento físico de magnitud que afecte algún país de la región la necesidad de desembolsos sea menos onerosa. En fin, es imperativo promover el desarrollo antes de los desastres, no solamente después: para salvar el brazo, es más importante la modesta labor de una enfermera que cura la herida, que la acción espectacular de un cirujano que amputa el miembro.

Bibliografía

Anderson, M. y P. Woodrow (1989). *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Westview Press. Boulder.

Blaikie, P. et. al. (1996). *Vulnerabilidad. El Entorno Político, Económico y Social de los Desastres*. LA RED. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

Caputo, G. et. al. (Comp.) (1985). *Desastres Naturales y Sociedad en América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano, CLACSO, Buenos Aires.

Cuny, F. (1983). *Disasters and Development*. Oxford University Press.

Desastres y Sociedad (1993-98). Revista Semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Nos. 1-8.

Fernández, M. A. (1996). *Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres*. LA RED-USAID. Lima

García Acosta, V. (Comp.) (1996). *Historia y Desastres en América Latina. Vol. I*, LA RED-CIESAS, Tercer Mundo Editores. Bogotá.

García Acosta, V. (Comp.) (1997). *Historia y Desastres en América Latina. Vol. II*. LA RED-CIESAS-IT PERU. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

Hewitt, K. (1983). "The Idea of Calamity in a Technocratic Age", en: Hewitt, K. (Ed). op. cit.

Hewitt, K. (Ed.) (1983 a). *Interpretations of Calamity*. Allen and Unwin, London.

Hewitt, K. (1997). *Regions of Risk*. Longman. Harlow, Essex.

Lavell, A. (1993). "Ciencias Sociales y Desastres en América Latina: Estrategias de Intervención", en: Maskrey, A.. op. cit.

Lavell, A. (Comp.) (1994). *Viviendo en Riesgo: Comunidades Vulnerables y Prevención de Desastres en América Latina*, LA RED-FLACSO-CEPREDENAC. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

Lavell, A. (Comp.) (1994 a) *Al Norte del Río Grande*, LA RED, Tercer Mundo Editores. Colombia.

Lavell, A. (1996). "Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano: Problemas y Conceptos", en: Fernández, M. A. op. cit.

Lavell, A. y E. Franco (1996). Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina. LA RED-FLACSO-IT Perú. Lahmann. Lima, Perú.

Luhman, N. (1991). Sociología del Riesgo. Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara. Jalisco.

Lungo, M. Y S. Baires (comp.) (1996). De Terremotos, Derrumbes e Inundados. LA RED-FUNDE. Algiers. San Salvador, El Salvador.

Manzilla, E. (Ed.) (1996). Desastres: Modelo para Armar. LA RED. Lima.

Maskrey, A. y G. Romero (1985). Urbanización y Vulnerabilidad Sísmica en Lima Metropolitana. PREDES, Lima, Perú.

Maskrey, A. (Comp.) (1993). Los Desastres no son Naturales. LA RED, Tercer Mundo Editores. Bogotá.

Maskrey, A. (1994). "Comunidad y Desastre en América Latina: Estrategias de Intervención", en: Lavell, A. op. Cit.

Maskrey, A. (Ed.) (1996). Terremotos en el Trópico Húmedo. IT Perú y LA RED. Tercer Mundo Editores, Colombia.

Maskrey, A. (Ed.) (1998). Navegando entre Brumas: la Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica al Análisis de Riesgo en América Latina. IT Perú y LA RED, Tercer Mundo Editores.

Wijkman A. y L. Timberlake (1985). Desastres Naturales: Fuerza Mayor u Obra del Hombre. Earthscan.

Wilches Chau, G. (1989). Desastres, Ecologismo y Formación Profesional. SENA, Colombia.

Wilches Chau, G. (1998). Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo Voy a Correr el Riesgo. IT Perú y LA RED, Delta S.C. Quito, Ecuador.

Zilbert, L. (1998). Módulos para la Capacitación: Guía de LA RED para la Gestión Local de Riesgo. LA RED, Lima.