

**Allan Lavell y Eduardo Franco (comps.),  
*Estado, sociedad y gestión de los desastres  
en América Latina. En busca del paradigma  
perdido*, La Red, Flacso/ITDG-Perú, 1996, 520 p.**

Gabriela Vera Cortés

**E**l libro representa el primer estudio de la gestión de desastres en América Latina. Se trata de una investigación realizada por La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Colaboran en este volumen diferentes especialistas del continente, quienes, con objetivos comunes, analizan los diferentes momentos de origen de las estructuras establecidas para la gestión de desastres; para ello utilizan distintas escalas de investigación: políticas implementadas, modelos de desarrollo, actores individuales, instituciones, así como su percepción del desastre. El estudio se lleva a cabo en Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Colombia y Perú, y termina con un capítulo concluyente y evaluativo de los capítulos anteriores que realiza el geógrafo Allan Lavell.

El libro se inicia con la explicación de lo que se ha dado en denominar el paradigma dominante en desastres, es decir, la posición que Kenneth Hewitt ha adjetivado como

“fiscalista”, según la cual hablar de desastres equivale a hablar de eventos extremos de la naturaleza; el peso de los desastres está en la naturaleza misma y la sociedad juega un papel secundario, los fenómenos físicos son entendidos como los culpables de los desastres y se les considera impredecibles. Se trata de una percepción que ha hecho hincapié en lo inevitable, incontrolable e inmanejable de dichas situaciones y que justifica y favorece la pasividad de algunas autoridades (p. 22). Esto es importante decirlo porque es la posición que tienen la mayor parte de los países en el mundo, por lo que los estudios sobre los fenómenos físicos son los predominantes en perjuicio de las investigaciones sociales, que en las últimas décadas han retomado importancia.

La formación de La Red representa una posición complementaria o, incluso, contraria. A partir de sus investigaciones, se da un nuevo enfoque a la concepción del desastre. Un grupo de académicos de América Latina se reunió con la idea de darle un nuevo

enfoque al tema, pues, afirman, ha habido una posición errónea de las autoridades frente al problema. De ahí han surgido nuevas concepciones sobre el desastre mismo, que, por supuesto, se siguen afinando. La importancia de La Red reside en que se está conformando una visión integral del proceso mismo del desastre; antes las observaciones se daban de forma aislada y esporádica. Investigadores de otras áreas, cuando ocurría un evento de importancia, hacían una rápida investigación sobre el desastre recién ocurrido, con las predecibles consecuencias en cuanto a la seriedad y profundidad del estudio.

La propuesta de La Red ha retomado observaciones de otros especialistas en el mundo que han enriquecido su posición; así, se ha concluido que, ante un fenómeno natural, "son las condiciones sociales las que determinan en gran medida el nivel de destrucción, de dislocación o de interrupción de las funciones de la sociedad"; los desastres comienzan a concebirse como "problemas no resueltos del desarrollo" (p. 11). El riesgo de desastre o el desastre mismo "es el producto de una combinación particular de las llamadas amenazas (lo físico) y la vulnerabilidad de la sociedad (lo social)" (p. 10). Entiende vulnerabilidad social como "una construcción social que involucra múltiples aspectos y condiciones y estructuras de la sociedad en sí" (p. 11). Las causas físicas se perciben como detonantes, ya no como causas; las verdaderas causas y consecuencias se desarrollan en el interior de la misma sociedad. Es esta posición teórica la que consti-

tuye la aportación más importante del libro, construcción teórica que es producto de más de treinta años de investigaciones y que incluye a un gran número de estudiosos, algunos anteriores y otros ajenos a La Red.

En la publicación, cada uno de los especialistas analiza el surgimiento y evolución de las estructuras que atienden los desastres en cada país y, de forma paralela, el proceso socioeconómico y político que, para ellos, explica el aumento de la vulnerabilidad social y, por lo tanto, la creciente magnitud del desastre. Es el crecimiento de la población, la concentración urbana acompañada por la marginalidad y la pobreza las causas que explican el concepto de vulnerabilidad.

A partir del análisis de estos especialistas, Allan Lavell hace notar que la mayoría de las instituciones sobre desastres se forman a partir de un evento de gran magnitud. Así, en Guatemala se crea en 1969 el Comité Nacional de Emergencia (Cone), por el huracán *Francelia*; en 1972 se crea en Perú el Sistema de Defensa Civil, posteriormente llamado Instituto Nacional de Defensa Civil, derivado del terremoto de Huaraz; en Honduras ocurre lo mismo: se establece la Comisión Permanente de Emergencia Nacional (Copen). En El Salvador, después de un terremoto (1976), se crea el Comité de Emergencia Nacional (Coen). Otros países crean sus propias coordinaciones, producto de los desastres ocurridos en las décadas de 1970 y 1980, pero el denominador común es que están a cargo los militares. La lógica es que se concibe al fenómeno natural como un enemigo extraño al

que hay que contraatacar; a esto se agrega la fuerte tradición militar y de dictaduras de algunos de los países centroamericanos.

Finalmente, en Colombia y México, tardíamente, se institucionalizan sistemas contra desastres: por los terremotos de Popayán, en 1983, y del Distrito Federal, en 1985, en Colombia se crea la Oficina Nacional de Prevención de Desastres (Unad), en 1986, después Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (DNPAD); en México, el Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc), en 1986. La diferencia con los otros países, según Lavell, estriba en que en estos últimos la coordinación está en manos de civiles.

Sin embargo, Elizabeth Manzi-lla, para el caso de México, realiza un interesante análisis, anterior y posterior a la formación del Sinaproc, donde está presente el "Plan de Emergencia DN-III-E, instrumentado por la Secretaría de Defensa Nacional y el Plan de Emergencia SMA, de la Secretaría de Marina [...] cuyo objetivo es prestar ayuda a la población afectada por los desastres" (p. 224). Esto demuestra algunas contradicciones y sobreposición de funciones cuando ocurre un gran desastre, ya que son "las instancias militares las que mantienen bajo control la situación [...] implementan sus planes de emergencia y actúan de manera un tanto autónoma y al margen del resto de los organismos gubernamentales" (p. 224); los militares son los verdaderos encargados de la "protección", y su intervención es determinada directamente por el presidente de la república.

Las formas de operación se vuelven desconocidas tanto para la población como para las instancias gubernamentales.

Las similitudes, diferencias y contradicciones que se observan en los casos analizados en este estudio permiten entender con mayor claridad el proceso que se está llevando a cabo en el continente, la serie de aciertos y errores. Para Allan Lavell no se han dado, hasta el momento, las rupturas y transformaciones institucionales necesarias para impulsar nuevos paradigmas e ideas sobre la gestión del desastre. Las respuestas a los desastres por parte de las autoridades son hasta el momento bastante centralizadas y con un desconocimiento de la cultura de la población afectada, con el desconocimiento de las estructuras sociales y geográficas, y con ausencia de un diagnóstico de necesidades. El evento físico es la causa del desastre y la respuesta inmediata se convierte en la única solución.

Y es que la percepción que tienen las diferentes instancias gubernamentales sobre el desastre, al confundir éste con el evento físico, conduce únicamente a respuestas inmediatas; su "ayuda" sólo se circunscribe a medidas humanitarias. El desastre se concibe como un evento, y la función del gobierno se da en el momento de la emergencia, es decir, en el momento en que ocurre. Últimamente se está poniendo más atención a la reconstrucción, pero paulatinamente, conforme pasan los meses de ocurrido el desastre, se va dejando de lado. Nuevos "eventos" ocupan su atención.

La mayor parte de los esfuerzos que realizan los diferentes gobiernos se basan en los preparativos del desastre y en medidas asistenciales, que a la larga representan un enorme esfuerzo tirado a la basura, pues sólo se preparan para defenderse del evento. Desafortunadamente, a lo anterior se agrega la descoordinación que existe en las diferentes instancias, lo cual se puede observar en todos los casos estudiados.

Otro aspecto importante es la improvisación en las acciones. Se debe tener presente un plan concebido con anterioridad en el cual quede claro quiénes desempeñarán funciones específicas; lamentablemente, la dispersión y la duplicación de funciones o la falta de niveles de mando y de coordinación preestablecidos son hechos frecuentes.

Por lo anterior, la propuesta central del libro se encuentra en la prevención y la mitigación, entendidas como el "conjunto de actividades que buscan eliminar o reducir la incidencia de eventos físicos potencialmente dañinos, o sus intensidades", y "aquellas actividades que intentan re-

ducir la vulnerabilidad de la sociedad frente a los eventos físicos" (p. 18). Entre las primeras, se comprenden actividades tales como la reforestación, la estabilización de pendientes, el control de la emisión de gases contaminantes; para las segundas, se proponen normas de construcción, diversificación de cultivos y, en general, modificaciones a la estructura de la sociedad.

Otra de las propuestas que realiza La Red es la necesidad de que la población sea tomada en cuenta en las decisiones que se llevan a cabo para la solución de los conflictos locales. La participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales es sustancial. La descentralización por su parte es otro aspecto ignorado, pues se deberían tomar en cuenta diferentes niveles de gobierno y ONG.

Este libro nos permite acercarnos a un campo de estudio relativamente nuevo para América Latina; falta mucho por hacer en investigación; estudios de caso que permitan entender y buscar soluciones adecuadas para la realidad del continente y, especialmente, de la región afectada.