

Desastres y Desarrollo:  
Hacia un Entendimiento de las Formas de  
Construcción Social de un Desastre:  
*El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica\**

Allan Lavell Thomas

## Introducción

Durante la presente década, el debate sobre las relaciones entre los desastres, el desarrollo, el medio ambiente y la sostenibilidad, y de sus implicancias para la gestión de riesgos y desastres, maduró de forma acelerada<sup>1</sup>. El tema se ha convertido en un punto de referencia y reflexión, casi obligatorio. Esto se debe, entre otros factores, a las siguientes circunstancias.

Primero, el énfasis puesto en el tema de la reducción del riesgo y el desarrollo durante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Segundo, las pérdidas sin precedentes generadas por los desastres asociadas con el Huracán Andrew en Florida, las inundaciones del río Mississippi y los terremotos de Northridge y Kobe, todos durante la primera mitad de la década. Tercero, el hecho generalmente aceptado, de que el número e impacto de los desastres se está incrementando rápidamente en el nivel mundial, con los países en vías de desarrollo y las poblaciones más pobres sufriendo una proporción desmedida de las pérdidas en términos relativos. Cuarto, la idea de que factores

---

\* El presente capítulo está basado en un resumen y modificación de ideas presentadas en dos documentos del autor, "Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998", publicado en el Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe, 1998, No.2, FLACSO - Nueva Sociedad; "Impacts of Disasters on Development Gains: Clarity or Controversy"; ponencia presentada en El Foro Global del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Ginebra, Jul. 1998.

1 Los orígenes modernos del debate datan de 1983, año en que Fred Cuny publicó su trabajo innovador sobre **Desastres y Desarrollo**. Aún cuando se había publicado con anterioridad un importante número de estudios sobre el tema de los

tales como el cambio climático global, la introducción de nuevas tecnologías peligrosas y el aumento notorio en los niveles de vulnerabilidad social, podrían generar condiciones propicias para un drástico incremento del número de desastres en el futuro.

Hacia finales de la década, el debate fue impulsado de forma renovada por el dramático impacto de eventos como El Niño, a escala mundial, y los Huracanes Georges y Mitch en América Latina y el Caribe.

El Niño de 1997-98, el más intenso de este 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 en infraestructuras y producción (en Ecuador, solamente, se estimaron \$2.6 mil millones en pérdidas), la peor sequía sufrida en el Nordeste de Brasil en muchos años, e incendios forestales que devastaron una extensa zona de la Amazonia y decenas de miles de hectáreas en Centroamérica y México.

Apenas desaparecido este fenómeno, en setiembre de 1998, 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 física 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, a causar cerca de cuatro mil muertos y daños severos en las economías de las pequeñas islas afectadas. De acuerdo con los datos del Grupo

---

desastres y el cambio social, el trabajo de Cuny brindó una primera sistematización exhaustiva de ideas sobre la forma en que los desastres pueden interrumpir el proceso de desarrollo mientras, a la vez, ofrecen oportunidades para el desarrollo futuro. Además, reafirmó la idea de que los mismos procesos de desarrollo podrían crear condiciones de vulnerabilidad que contribuirían a la concreción de desastres en el futuro, tema que ya había sido explorado por autores como Westgate, Wisner y O'Keefe (1976, 1976<sup>a</sup> y 1977) y Hewitt (1983) durante los 70 y los inicios de los 80. Importantes consideraciones y ampliaciones al debate sobre desastres y desarrollo fueron agregadas posteriormente en los países del Norte, particularmente por Mary Anderson (1985; 1989) y Robert Stephenson (1991). Hacia finales de la década el tema de los desastres, el medio ambiente y la sostenibilidad, habían sido incorporados por primera vez a la discusión a través de trabajos publicados por Kreimer (1989), Kreimer y Zador (1989) y Kreimer y Munasinghe (1991).

Munich de Reaseguros, George infligió pérdidas económicas por el monto de diez mil millones de dólares en el Caribe y zonas circundantes de Norte América.

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" a las costas de Centroamérica hacia finales de octubre comenzó a causar gran consternación, al alcanzar esta tormenta una fuerza de 5 en la escala Safir-Simpson, 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 anomalías en su comportamiento y este huracán, ahora entre tres y cuatro en la escala, se estacionó frente al litoral, detenido en su avance por la presencia de un frente frío sobre el Atlántico 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, y cruzar como una debilitada tormenta tropical, El Salvador. Luego giraría al norte, en otro cambio de dirección, para incluir a Guatemala en su ruta de destrucción, antes de desaparecer, haciendo curva hacia Miami. Su larga romería duró casi quince días.

Mitch fue descrito por algunos como la peor tormenta tropical de la región Caribeña en doscientos años. La devastación que dejó a su paso, sirvió para justificar que otros lo denominaran el peor desastre en Centroamérica en los últimos cien años. Una de las características que lo distinguió de otros eventos de magnitud sufridos en Centroamérica, tales como los sismos de Guatemala y Managua, es la enorme extensión territorial de su impacto, en Honduras, Nicaragua, El Salvador, y Guatemala, lo cual le hizo merecedor del calificativo de "Desastre Regional". Era en efecto, en muchos sentidos, un desastre centroamericano, y fue tomado así posteriormente por los gobiernos de la región y los organismos internacionales de ayuda bi y multilaterales.

Cerca de 20.000 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 7 mil millones de dólares por la CEPAL, son algunos de los impactos que se difundieron, a propósito de describir el desastre sucedido.

Más allá del frío, y muchas veces contradictorio análisis de los números, y del relieve periodístico con su característica morbo y sensacionalista sobre el suceso, este desastre, quizás más que cualquier otro sucedido en la región o en el hemisferio, suscitó una serie de reflexiones y discusiones 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 este caso por 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 del acontecido, y sobre sus implicaciones para el desarrollo futuro del istmo. Este debate se dio en el ámbito de algunos de los medios de prensa más serios, dentro y fuera de la región, en el mundo político y en la calle, entre académicos y organismos internacionales.

Esencialmente, lo que estaba en discusión 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, estableciendo una línea de continuidad con las ideas vertidas por Cuny, Hewitt, Westgate y otros en Europa y Norteamérica con anterioridad. 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”<sup>2</sup>.

Este paradigma social de los desastres se contrapone al llamado paradigma “fiscalista”, substanciado en el trabajo de las Ciencias Básicas e Ingenieriles, que ha incitado, consciente o inconscientemente, la idea de que los desastres son producto de extremos de la naturaleza haciendo impacto sobre una sociedad neutra o inocente (véase, Hewitt, 1983, para conocer la crítica más elegante del paradigma fiscalista). Esta última 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 a un evento - como un sismo - con el desastre mismo. Así expresado, se introduce la noción de una cierta inevitabilidad en la concreción de los desastres que son, al final de cuentas, actos de la naturaleza o de Dios o los dioses (Lavell, 1993). No está de más decir que después de Mitch, no faltaron quienes manifestaran que frente a la magnitud e intensidad de este evento no había mucho que hacer para reducir sus impactos, asumiendo así una posición fatalista o naturalista, poco consistente con las evidencias arrojadas a lo largo de años, en el sentido que el impacto es siempre socialmente condicionado.

---

2 Los desastres considerados como “problemas no resueltos del desarrollo” es una expresión de común uso en América Latina hoy en día. Claramente tal idea encierra una contradicción obvia dado que el “riesgo” que condiciona la existencia posterior de un desastre es también visto como un producto de los modelos históricos de “desarrollo” sufridos en la región y sus consecuencias en términos de pobreza, desigualdad, exclusión social, distribución de ingresos, acceso a la tierra, etc. Entonces no se podrán resolver los problemas del riesgo dentro de los parámetros del modelo en sí, por ser estructuralmente condicionados. Esta contradicción se resuelve si: i) tomamos la posición de que los llamados modelos de desarrollo son en realidad “modelos de crecimiento económico” con impactos diferenciados en términos del desarrollo de distintos sectores de la sociedad; o, ii) que no asumamos al utilizar la frase “problemas no resueltos del desarrollo” que estamos refiriéndonos a componentes olvidados o irresueltos de los modelos impuestos, sino más bien a aspectos específicos que deben considerarse prioritarios en la planificación del desarrollo. Al fin de cuentas, el objetivo de la frase era llamar la atención al hecho de que riesgo y desastre se conforman en el proceso de cambio y transformación de la sociedad, contradiciendo así la idea dominante de que son productos de la naturaleza - “desastres naturales”.

Las ideas más originales y la investigación más acabada en el área social de los desastres en América Latina encuentran 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 Chaux, 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, al día de hoy, la colección de estudios y debates conceptuales más completa que existe sobre el tema, visto desde una perspectiva social, y publicados en español<sup>3</sup>.

Un número importante de las inquietudes, reflexiones y debates en torno a los condicionantes sociales y ambientales de los desastres, y de sus efectos en el desarrollo, que surgen 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 este tipo de evento, sonaron, de alguna manera, a dejá vu.

Estos debates, llevados a la arena pública por múltiples actores sociales, eran en esencia, réplicas del tipo de preocupación y conceptualización que aparece publicado en la literatura bajo los designios del paradigma social de los desastres, durante los últimos veinte años en América Latina, Europa y Norteamérica. Con la puesta en escena de estas reflexiones se suscitó una esperanza entre los especialistas en el tema, de que quizás 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, regidos aún por una concentración en los asuntos de los

---

3 Maskrey, 1993; Lavell, 1994; Lavell, 1994<sup>a</sup>; Manzilla, 1996; Maskrey, 1996; García Acosta, 1996; Lavell y Franco, 1996; Blaikie et al, 1996; Fernández, 1996; García Acosta, , 1997; Wilches Chaux, 1998; Zilbert, 1998; Maskrey, 1998; Lungo y Baires, 1996; Desastres y Sociedad, 1993-1998).

preparativos y la respuesta, para enrumbarlos hacia una práctica informada por los preceptos de la llamada “gestión del riesgo”, la prevención y la mitigación. ( ver, Wilches Chaux, 1998)

El objetivo principal del presente documento es el de analizar y reflexionar sobre la problemática de los desastres y el desarrollo, utilizando el caso de Mitch como una plataforma para contrastar los conceptos propuestos en torno al problema y las afirmaciones e interpretaciones que sobre éste surgieron durante los meses posteriores al impacto del evento en Centroamérica.

No pretendemos agotar el tema, ni sustanciar nuestros argumentos con una plétora de datos y evidencias empíricos. Más bien, nuestro objetivo es presentar una serie de argumentos, quizás polémicos, que inciten a la reflexión y al debate. A la vez que nuestro escrito retoma la idea fundamental de que los desastres se construyen socialmente, también se adhiere a la idea de que los desastres son sujetos del manipuleo político e ideológico, a tal grado, que también muchas veces se construye social y políticamente la forma en que transmiten o configuran mensajes dirigidos al consumo popular.

Muchas de las ideas que ofrecemos podrían parecer radicales en su contenido. Esto dependerá de la postura política y técnica que cada cual asume. Para nosotros el tema es en sí radical, y nada se logrará en procura de disminuir sus consecuencias si no llegamos al meollo del asunto, en términos de causalidad. La importancia del problema de riesgo y desastre es tal, que exige un debate abierto y la concertación de esquemas de intervención que ofrecen una oportunidad real de reconfigurar el problema. Ver en qué consiste el asunto y después, por diversas razones, evitar aceptar las evidencias, escondiéndose tras tecnicismos estériles y contraproducentes, solamente ayudará a seguir aumentando la cantidad de esfuerzos y recursos invertidos en paliativos que apenas tocan la superficie del problema en su esencia.

Este capítulo comprende cinco secciones particulares. Primero, una breve presentación de ciertos conceptos e ideas en torno a los desastres, desde la perspectiva social y del paradigma de la vulnerabilidad. Segundo, un análisis de la relación objetiva que se puede establecer entre los desastres y el desarrollo. Tercero, una consideración de la semántica de los desastres y sus



implicaciones para el estudio de sus causalidades, impactos y gestión. Cuarto, una serie de reflexiones sobre el proceso de reconstrucción y sus peligros; y, quinto, una serie de comentarios y conclusiones finales.

## **Consideraciones Conceptuales en Torno a los Desastres y los Riesgos**

Un postulado básico que informa el trabajo más avanzado sobre los desastres, es que es la misma sociedad y no los eventos físicos, naturales o no, con los cuales se asocian, y con los cuales, en muchas oportunidades, se confunden, su causa principal y más importante.

Un desastre, claramente no es un sismo o huracán, sino los efectos que éstos producen en la sociedad. Los eventos físicos son evidentemente necesarios y un pre-requisito 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 los eventos físicos "externos". (Blaikie, et al, 1996; Wilches Chaux, 1998; Maskrey, 1993).

Vistos desde esta perspectiva, los desastres son el producto de procesos de transformación y crecimiento de la sociedad, que no garantizan una adecuada relación con el ambiente natural y construido que le da 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, y nada más, mientras no sufra alteraciones que cambien su propia naturaleza. Se transforma, sin embargo, 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 adecuados 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 períodos distintos, en amenazas para la vida humana, la infraestructura y las actividades productivas.

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 presenta como 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 adaptada, en términos de sus estructuras y producción, para así absorber sus posibles impactos.

La historia de una gran parte de los últimos 50.000 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 a veces presenta esa misma naturaleza. La experiencia y el conocimiento acumulado a lo largo del tiempo, ha ayudado en encontrar este equilibrio durante extensos períodos de la historia. Pérdidas habrá habido siempre porque la vida en esta planeta es intrínsecamente riesgosa, pero éstas se mantenían dentro de límites aceptables. Los 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 este desequilibrio reside en la presunción occidental de que la naturaleza existe para ser dominada y utilizada, la cual está en la base de la llamada crisis ambiental

de la actualidad. Otra parte de la explicación reside en el imperativo de las modalidades de crecimiento económico, en boga durante las últimas décadas, 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 y su inseguridad frente a la vida cotidiana. La sociedad moderna es la nueva Sociedad del Riesgo (Luhmann, 1993).

Ahora bien, aunque es cierto que el factor dominante en la condición de desastre es la vulnerabilidad de la sociedad, la cual comprende múltiples facetas particulares (Wilches Chau, 1989), también es cierto que por la intervención humana en los ecosistemas y por el desarrollo de nuevas tecnologías de producción y transporte, se genera 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 del desastre.

Una categoría de estas nuevas amenazas ha 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. Se producen en la intersección de la sociedad con la naturaleza. Así por ejemplo, la destrucción de cuencas y la deforestación contribuyen en determinados casos a un aumento en la incidencia e intensidad de inundaciones, deslizamientos 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 pronostica tendrán repercusiones futuras importantes, en términos de la fuerza de huracanes, los patrones de lluvia e inundación y sequía.

El riesgo constituye una condición latente para la sociedad. Representa la probabilidad de daños, los cuales, si alcanzan un cierto nivel, que es en sí socialmente determinado, pasarán a ser conocidos como "desastres". El riesgo, que es inherente a la vida en el planeta, se conforma por la interacción en un tiempo y territorio específicos, de dos factores: las amenazas y las vulnerabilidades sociales. Las amenazas hacen referencia en términos genéricos, a la probabilidad de la ocurrencia de un evento físico dañino para la sociedad, y las vulnerabilidades, a la propensidad de la sociedad (o un subconjunto de ésta) de sufrir daños debido a sus propias características particulares. No puede haber amenaza sin vulnerabilidad, y viceversa. La relación entre ambos factores es dialéctica y dinámica, cambiante y cambiante. Estos cambios se deben, tanto a la dinámica de la naturaleza, como a la dinámica de la sociedad.