



PIERS BLAIKIE  
TERRY CANNON  
IAN DAVID  
BEN WISNER

# **VULNERABILIDAD**

Primera Edición: Julio de 1996

EL ENTORNO SOCIAL, POLITICO Y ECONÓMICO DE LOS  
DESASTRES

## **LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención de  
Desastres en América Latina

**1996**

Este es el tratado más contundente y globalizante que se ha escrito sobre las complejas relaciones que se tejen entre vulnerabilidad y desastre: representa un enorme salto cualitativo en la teorización de los desastres y su gestión. Es también un reto para mejorar las políticas imperantes de gestión de desastres en América Latina. Si pretendemos un siglo XXI más seguro y menos vulnerable, hay cambios en concepciones, paradigmas y enfoques que tienen que gestarse desde ahora, y a ese

proceso puede contribuir la publicación del presente libro. La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), se formó en 1992 para reunir a los investigadores e instituciones Latinoamericanas que actúan con un enfoque social de los desastres, sumando el aporte de otras disciplinas, para estimular su cooperación, potenciar sus resultados y aumentar la calidad y efectividad de los proyectos de mitigación y prevención de desastres en la región.

## VULNERABILIDAD

Muchos desastres son una mezcla compleja de amenazas naturales y acciones humanas. *VULNERABILIDAD* sostiene que el entorno social, político y económico es tanto una causa de desastres como lo es el medio ambiente natural.

Publicado dentro de la Década Internacional de Reducción de Desastres Naturales, este libro sugiere las formas como las ciencias sociales y naturales se pueden combinar analíticamente a través de un modelo de "presión y liberación de los desastres". Asegurando que el concepto de vulnerabilidad es decisivo para entender los desastres y su prevención o mitigación, los autores exploran hasta qué punto y cómo la población puede lograr acceso a recursos.

Cada uno de los capítulos aplica conceptos analíticos a: hambrunas y sequías, amenazas biológicas, inundaciones, huracanes costaneros y terremotos, volcanes y deslizamientos: las "amenazas que se convierten en desastres".

Finalmente, el libro saca conclusiones prácticas y políticas para propiciar un medio ambiente más seguro y reducir la vulnerabilidad. Debe ser de interés para estudiantes, académicos y forjadores de políticas en geografía, estudios del medio ambiente y estudios sobre desarrollo.

**Piers Blaikie** es profesor de la Escuela de Estudios de Desarrollo, Universidad de East Anglia, Reino Unido. **Terry Cannon** es catedrático de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Greenwich, Reino Unido. **Ian Davis** es director general del Centro de Oxford para Estudios de Desastres, Oxford, Reino Unido. **Ben Wisner** es profesor en la Escuela de Ciencias Sociales, Hampshire College, Amherst, Estados Unidos.



## PREFACIO A LA EDICIÓN EN INGLÉS

Mucho antes de conocerse, los cuatro autores tropezaron con varias de las amenazas analizadas en este libro cuando visitaron y trabajaron en Asia, África y América Latina. Ellos compartían la inconformidad con los puntos de vista predominantes de que los desastres eran sencillamente **naturales**. Compartían también cierta admiración por la habilidad de la población para "sobrevivir" a la pobreza y aun a las calamidades, una perspectiva que ha influido mucho en este libro.

Los autores contribuyeron a este libro con su pericia y habilidades complementarias. Blaikie había escrito sobre los antecedentes socioeconómicos de la degradación de la tierra<sup>1</sup> y la pobreza en Nepal<sup>2</sup> y más recientemente sobre la epidemia del SIDA en África<sup>3</sup>. Cannon ha incorporado la enseñanza sobre las amenazas en su obra durante muchos años y trabaja en la Comisión de Hambruna de la Unión Geográfica Internacional.

Ha editado una serie de estudios sobre hambruna<sup>4</sup> y ha realizado muchas publicaciones sobre problemas de desarrollo y del medio ambiente en China. Davis había pasado muchos años estudiando el problema de la vivienda después de los desastres<sup>5</sup> y el crecimiento de la vulnerabilidad de los desastres en contextos de urbanización rápida<sup>6</sup>; también contribuyó al proyecto con años de trabajo práctico mientras entrenaba funcionarios gubernamentales en la mitigación de los desastres. Wisner se ha interesado por planificación rural física y social desde mediados de los años 60.

Esto tomó la forma de estudios de uso de la tierra<sup>7</sup>, investigación sobre la gestión de las sequías<sup>8</sup> y trabajo sobre energía rural<sup>9</sup> y políticas de asistencia médica.<sup>10</sup> Cuando se inició el proyecto él estaba a punto de reunir estos temas en un estudio sistemático sobre enfoques para el desarrollo en África,<sup>11</sup> basados en las "necesidades básicas".

Este libro ha requerido mucho tiempo para completarse, con todas las complicaciones de la múltiple autoría y la dificultad adicional de que los cuatro estuvieron durante gran parte del tiempo en tres países diferentes. Nosotros nos reunimos seis veces durante varios días y pasamos de bosquejos esquemáticos a borradores sustanciales en cada reunión. Mucho papel y muchos electrones y discos flexibles salieron y llegaron entre nosotros. Una gran cantidad de bagaje ideológico quedó desmantelado mientras surgía un consenso entre amenazas, vulnerabilidad y desastres. Ofrecíamos cursos rápidos entre nosotros en áreas de nuestra propia experiencia práctica. El resultado es un libro total de coautores aunque somos conscientes de que algunas idiosincrasias de estilo y variaciones de puntos de vista saltan aquí y allá.

El proceso tuvo muchas cosas que recomendar aun cuando la rapidez no fue una de ellas. Pero el libro ha logrado salir en el punto medio a través del Decenio Internacional de la Reducción de Desastres Naturales (IDNDR). Llega en el contexto de este decenio (con su gran énfasis en tecnología y gestión de riesgos) con la esperanza de que establecerá la vital importancia de entender la vulnerabilidad en el contexto de sus orígenes políticos, sociales y económicos. El libro reitera la importancia del factor humano en los desastres. Trata de pasar más allá de una gestión tecnocrática a una

noción de mitigación del desastre que está arraigada en el potencial de que los humanos tienen que unirse, perseverar, entender lo que los aflige y emprender una acción común.

Mientras se estaba escribiendo el libro ha habido una creciente conciencia de la vulnerabilidad a los desastres y de los límites de los factores causales. Nosotros acogemos este mar de fondo de cambio de conciencia y apreciamos las ideas de muchos otros que han colaborado en el análisis de los desastres. Hay tanta gente a quien agradecer por su estímulo y ayuda en la producción de este libro que sería imposible compilar una lista que no ofendiera por la omisión errónea de algunos. De modo que si todas aquellas personas, incluso los afectados por los desastres, amigos, colegas, editores, estudiantes, participantes de conferencias, miembros de las ONGs, funcionarios gubernamentales de las Naciones Unidas, nos perdonan por no incluir sus nombres, queremos expresarles nuestros agradecimientos de esta manera. En particular, debemos estar agradecidos con nuestras familias por su paciencia, por hacer posibles nuestras reuniones y darnos tanta ayuda y apoyo moral.

#### NOTAS

1. Blaikie (1985b); Blaikie y Brookfielde (1987)
2. Blaikie, Cameron y Seddon (1977, 1980)
3. Barnett y Blaikie (1992)
4. Bohle, Cannon, Hugo e Ibrahim eds) (1991)
5. Davis (1978)
6. Davis (1986, 1987)
7. O'Keefe, Westgate y Wisner (1977)
8. Wisner (1978b, 1980)
9. Wisner *et al.* (1987); Wisner (1987b)
10. Wisner (1976a, 1988b, 1992a); Packard, Wisner Y Bossart (eds)
11. Wisner (1988a)

## Prefacio a la Edición en Español

En un campo de investigación social de reciente teorización y conceptualización, como es el estudio de los desastres y su gestión, una buena parte de los libros que se publican parten de estudios empíricos *interpretados* tanto desde las disciplinas académicas tradicionales (antropología, sociología, economía etc.) como desde las distintas divisiones arbitrarias que se han ido generándose en el campo de los desastres (manejo de emergencias; procesos de reconstrucción; organización de campamentos de refugiados etc.). Sin la existencia de una masa crítica de teoría y conceptos ampliamente aceptada, es muy poco común encontrar libros que intentan una "crítica global" integradora del campo de estudio.

Una gran cantidad de publicaciones sobre la temática, además, reflejan lo que Hewitt llama una concepción *fiscalista* de los desastres (Hewitt, 1983), partiendo de la premisa de que estos son causados directamente por eventos o amenazas físicas de diferentes tipos. Aún existen pocas publicaciones que parten de una visión de los desastres como una problemática social o como "*problemas no resueltos del desarrollo*" (LA RED, 1992).

Muchos libros, por su contenido, nivel de especialización o estilo de presentación, circulan casi exclusivamente en los circuitos académicos y raras veces impactan en las políticas públicas. La gran producción de folletos, manuales y otros materiales de capacitación se introducen con facilidad en los operativos y técnicos especializados en el manejo de emergencias y otros campos fines, sin embargo, con excepciones no pretenden niveles mayores de análisis o de rigor académico.

Muy eventualmente aparecen libros que, partiendo desde una visión social de los desastres, intentan una reconceptualización y recapitulación global del campo de estudio en su totalidad. A menudo se trata de libros que por su contenido y estilo intentan tender puentes desde el mundo académico hacia los encargados de las políticas y programas de gestión de los desastres. Son los libros decisivos que marcan época y queman etapas.

Si tuviéramos que seleccionar algunas publicaciones que tuvieran estas características habría que mencionar en primer lugar *Shelter after Disaster* (Davis, 1976) y *Disasters and Development* (Cuny, 1983): un par de libros que, relacionando los desastres con conceptos como vulnerabilidad y desarrollo, se convirtieron no solo en libros de consulta obligada de académicos y estudiosos de los desastres sino que encontraron su lugar en los escritorios de los funcionarios, técnicos y operativos encargados de la gestión de los desastres. No fueron los primeros trabajos publicados que introdujeron una visión social de los desastres, pero en cierta forma fueron los libros que *popularizaron* dicha visión, contribuyendo a que una paradigma alternativa y aún embriónica de interpretar los desastres salga de los circuitos académicos y empiece a incidir tanto en la investigación como en políticas, programas y proyectos de aplicación. Significativamente el libro de Davis fue uno de los primeros sobre el tema a traducirse al español y influyó en el desarrollo de más de un programa de mitigación y reconstrucción en América Latina.

Otros libros posteriores que tuvieron un impacto similar fueron *Natural Disasters: Acts of God or Acts of Man* (Wijkman y Timberlake, 1985) y *Rising from the Ashes* (Anderson y Woodrow, 1989). Sin embargo, sin desmerecer su valor, creemos que, por encima de ellos, la publicación que marcó época en los años ochenta fue *Interpretations of Calamity* (Hewitt, 1983). *Interpretations of Calamity* fue el primer libro que presentó en forma sistemática una crítica radical y global a la concepción *fisicalista* de los desastres y su gestión y fue decisivo en ubicar la vulnerabilidad no-solo como una característica de diferentes amenazas sino sobretodo de los procesos económicos, políticos y sociales.

Diez años después de la publicación de *Interpretations of Calamity*, apareció en su edición en inglés el trabajo que presentamos aquí: *Vulnerabilidad: el Entorno Social, Político y Económico de los Desastres*, escrito por Piers Blaikie, Terry Cannon, Ian Davis and Ben Wisner. Mientras que Blaikie y Cannon son investigadores poco conocidos en América Latina, Davis fue el autor de la ya mencionada *Shelter after Disaster* mientras que Wisner participó en *Interpretations of Calamity*. En nuestra opinión el libro es el tratado más contundente y globalizante que se ha escrito hasta la fecha sobre las relaciones complejas que se tejen entre vulnerabilidad y desastre. Creemos que *Vulnerabilidad* representa un enorme salto cualitativo en la teorización y conceptualización de los desastres y su gestión, tal como hizo *Interpretations of Calamity* a su vez hace diez años.

En sus primeros capítulos el libro define los desastres en términos de diferentes modelos conceptuales de la vulnerabilidad. Se hace explícito desde el principio un análisis de los desastres visto desde la vulnerabilidad de las familias, comunidades y sociedades involucradas y más no desde las diferentes amenazas físicas, biológicas o tecnológicas que se presentan. Al lector se nos ofrece dos modelos conceptuales de vulnerabilidad. El primero examina la evolución de condiciones inseguras específicas en términos de presiones dinámicas como son la urbanización y la degradación ambiental y en términos de causas de fondo inmersos en la economía política.

El modelo permite descifrar los hilos que conectan las condiciones inseguras que caracterizan a una determinada configuración temporal y espacial de vulnerabilidad con procesos económicos, políticos y sociales globales. El segundo modelo parte del concepto de acceso, desde una familia, comunidad o sociedad dada, a los recursos que permiten seguridad frente a determinadas amenazas. El modelo permite identificar los diferentes canales y barreras sociales, económicos, políticos, culturales y otros que determinan el acceso a condiciones seguras. En el modelo se examina no solo los variables económicos y políticos "tradicionales" como acceso a la tierra y otros medios de producción sino también variables como genero, edad y etnicidad.

Posterior a este ejercicio de desarrollo conceptual, el libro nos ofrece una verdadera *tour de force*. Cada capítulo sucesivo examina desastres asociados a diferentes tipos de amenazas (hambrunas, inundaciones, terremotos, huracanes, plagas etc.) utilizando los dos modelos conceptuales de vulnerabilidad como herramienta analítica, incorporando estudios de caso detalladas de numerosos países vulnerables en América Latina, Africa y Asia y rastreando sistemáticamente las causas de los desastres en términos de la vulnerabilidad. El resultado es una visión verdaderamente global de la problemática. La

bibliografía de casi cuarenta paginas que se presenta al final del libro respalda los estudios de caso y ejemplos presentados por los autores para ilustrar sus argumentos. Por decisión propia los autores no han intentado cubrir desastres asociados a amenazas tecnológicas o a guerras y conflictos civiles, pero dentro del campo delimitado, su análisis nunca deja de ser de una amplitud y profundidad global.

Desde su formación en Limón, Costa Rica en 1992, unos de los objetivos principales de la Red de Estudios Sociales sobre Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) ha sido llenar el vacío de información disponible sobre los desastres y su gestión desde una perspectiva social en América Latina. La mayoría de los libros publicados por autores europeos y norteamericanos, incluyendo *Interpretations of Calamity* arriba mencionado, nunca fueron distribuido en la región ni menos traducidos al español. La escasa investigación producida en la región misma, en general no fue publicada o al contrario apareció en pequeñas ediciones locales no disponibles en otros países de la región.

Sin información relevante y bibliografía es difícil de esperar que se tengan las herramientas analíticas necesarios para sistematizar la experiencia propia de la región en el campo de los desastres y su gestión ni menos que se genera una corriente de investigación y de aplicación con la capacidad de cambiar paradigmas y enfoques y de generar nuevas políticas de gestión de desastres más relevantes y apropiadas.

En los últimos tres años el mecanismo de LA RED ha podido llenar en algo ese vacío. La revista semestral *Desastres y Sociedad* ha creado un punto focal para la publicación de investigaciones de los diferentes países de la región. La revista facilita que documentos de trabajo, informes de investigaciones en marcha y sistematizaciones de experiencias de gestión de desastres en la región encuentran un canal de salida, permitiendo su lectura por investigadores en otros países y estimulando el desarrollo de nuevas ideas. En paralelo con la revista, se ha ido publicando libros que presentan los resultados de los proyectos de investigación de LA RED. Estos libros empiezan a constituir una embrionaria bibliografía sobre temas claves para la gestión de los desastres en la región, retroalimentando los procesos de investigación y los programas y proyectos en implementación.

Sin embargo, la creación de "escuela" en la gestión de desastres en América Latina no puede hacerse en un vacío. Es preciso ubicarse sobre la base de los avances logrados por la investigación en otras regiones para poder contribuir positivamente, con ideas propias, al desarrollo del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales DIRDN. Hace dos años LA RED ya publicó un libro, *Al Norte del Río Grande: Ciencias Sociales y Desastres, una Perspectiva Norteamericana* (Lavell, 1994) que contiene trabajos de científicos sociales de Estados Unidos: tal vez el único país donde las ciencias sociales han incorporado el estudio de los desastres y su gestión como un campo específico y reconocido de investigación. La publicación de *Al Norte del Río Grande* permite a investigadores en América Latina tener acceso a elementos claves de una vasta bibliografía que hasta hace poco fue inaccesible y en general desconocida para una gran mayoría de ellos.

Es desde aquella perspectiva que la traducción y publicación de un libro tan importante como *Vulnerabilidad: el Entorno Social, Político y Económico de los Desastres* resultó ser de suma importancia para LA RED. Creemos que es fundamental que el enfoque conceptual planteado por los autores de *Vulnerabilidad* sea difundido y discutido ampliamente en América Latina. No se pretende que ese enfoque conceptual sea trasladado a América Latina y asumido sin discriminación ni tampoco que se niega el desarrollo de marcos conceptuales propios de la región. Más bien nuestro objetivo es lograr que la investigación endógena de la región no se realiza en forma aislada sin que se ubique en el contexto de otras corrientes de pensamiento. Creemos que una "crítica global" como la presentada en *Vulnerabilidad* no puede estar ausente de los escritorios y bibliotecas de los investigadores de los desastres en América Latina.

Asimismo, LA RED comparte con los autores de *Vulnerabilidad* una preocupación para que la investigación influya en el desarrollo de políticas más apropiadas de gestión de desastres, tanto a nivel local y nacional como a nivel internacional. Los primeros años del DIRDN fueron dominados por la concepción *fiscalista* de los desastres, arriba mencionada, hasta que a partir de la Conferencia Mundial de Reducción de los Desastres Naturales en 1994, el DIRDN dio un viraje significativo y asumió un enfoque más social hacia la problemática. A pesar de este viraje, es evidente que las políticas y programas implementadas por la mayoría de los organismos nacionales e internacionales responsables para la gestión de los desastres siguen basándose en las concepciones *fiscalistas* y prestan poca atención a los procesos sociales que generan y acumulan vulnerabilidades.

Por lo tanto, es sumamente importante que, mediante la concatenación de esfuerzos, se busca mecanismos de negociación que permitan que los resultados de la investigación sean transformados en instrumentos de política. Creemos que la aparición en escena de *Vulnerabilidad* significa un reto a mejorar las políticas imperantes de gestión de desastres en América Latina y en este sentido suma a los otros esfuerzos editoriales de LA RED.

El paso de la investigación a la política nunca es un proceso ni rápido ni lineal. Supone una gradual acumulación de argumentos, la creación de un clima de opinión favorable y la apertura de canales de comunicación entre la comunidad académica y la política. Es bastante improbable que para fines del DIRDN se haya llegado a reducir significativamente los riesgos de desastre en América Latina, y según los autores de *Vulnerabilidad* más bien sigan imperantes políticas y modelos de desarrollo que continúan generando una mayor acumulación de vulnerabilidades en la región. Sin embargo, si es que pretendemos un siglo XXI más seguro y menos vulnerable, hay cambios en concepciones, paradigmas y enfoques que tienen que gestarse desde ahora. Creemos que la publicación de *Vulnerabilidad: el Entorno Social, Político y Económico de los Desastres* va a contribuir decisivamente a ese proceso de gestación.

Andrew Maskrey  
Coordinador General, LA RED  
diciembre de 1995