

El mundo internacional de las catástrofes naturales¹

The International World of Natural Disasters

Sandrine REVET
CERI-Sciences Po
revet@ceri-sciences-po.org

Recibido: 10.11.2010

Aprobado definitivamente: 03.06.2011

RESUMEN

El tema del riesgo y de los desastres naturales ha surgido en la escena internacional desde el principio de los años 90. Un verdadero mundo de las catástrofes naturales se ha constituido a nivel internacional y poco a poco se está institucionalizando. ¿Cómo los actores legitiman su necesidad? ¿Cuáles son las tensiones que atraviesan este mundo? El acercamiento diacrónico a los procesos de internacionalización y de institucionalización de este mundo permite situar este fenómeno en un contexto histórico y mundial, que subraya en especial las transformaciones recientes del concepto de seguridad. El análisis sociológico de las principales organizaciones intergubernamentales, que desempeñan un rol central en esta dinámica, nos ayuda a comprender las diferentes líneas de tensión que las cruzan, permitiendo entrever así su complejidad. De hecho, a pesar de los intentos para mostrar este espacio como una comunidad de significados y de prácticas, fuertes disparidades caracterizan los enfoques de los diversos actores.

PALABRAS CLAVE: Catástrofes naturales, organizaciones internacionales, emergencia, prevención.

ABSTRACT

Since the beginning of the 90's, the thematic of natural risks and disasters made its apparition on the international scene. A world of "natural" disasters was built up at the international level and is in process of institutionalization. How actors do legitimate its necessity? What are the tensions that cross this world? A diachronic approach of the internationalization and institutionalization process of this world authorizes the restitution of the historic and global context in which it occurred, underlining the weight that played the recent transformations of the notion of security. The sociological analysis of the main intergovernmental organizations that play a central role in this dynamic, leads to the understanding of the main tensions that cross this world and to the disclosure of its complexity. Actually, in spite of numerous attempts to present this world as a community of sense and practices, important disparities characterize the different actors' views.

KEYWORDS: Natural Disasters, International Organizations, Emergency, Prevention.

¹ Este texto es una versión revisada y más compacta de Revet, 2009. Agradezco a Rogelio Altez y Vanessa Gonzalez su apoyo en la traducción, y a Gabriel Gatti por sus lecturas del texto.

SUMARIO

1. Proceso histórico de internacionalización de la gestión del riesgo y de las catástrofes naturales. 2. Génesis y modos de legitimación. 3. Un espacio internacional heterogéneo. 4. Conclusión.

La temática de las catástrofes naturales,² de su gestión y de su prevención, apareció en la escena internacional hace aproximadamente cuatro décadas, cuando se formó un consenso en relación a la necesidad de reducir los efectos de estos fenómenos. Hasta entonces, esta responsabilidad estuvo a cargo de los Gobiernos y de organizaciones privadas, que se limitaron, en su gran mayoría, a llevar a cabo acciones de auxilio después de la llegada de la catástrofe. Este proceso de internacionalización se entiende aquí como una dinámica que transforma situaciones sociales ancladas en ámbitos locales o nacionales en situaciones de las que se hacen ahora cargo actores que superan las fronteras nacionales y las referencias estatales. Dicho de otro modo, en torno a las catástrofes naturales, que durante mucho tiempo fueron consideradas como acontecimientos que dependían del ámbito local —entendiendo que esto incluía las ayudas bilaterales entre Estados nacionales tras un acontecimiento devastador—, se ha ido progresivamente constituyendo un ámbito de intervención privilegiada para actores internacionales, en particular para las agencias de la ONU. Este proceso ha ido de la mano del de la profesionalización de este mundo, y del surgimiento de una verdadera experticia internacional de la asistencia a las víctimas y de la prevención de catástrofes.

Después de los años 70, asistimos a la emergencia de un verdadero mundo de la gestión de riesgos y de catástrofes naturales a escala internacional. Esta dinámica se construye en el cruce de varios ámbitos (entre otros: el desarrollo, el mundo humanitario, el medio ambiente) y con actores de diversas naturalezas y estatutos: organizaciones internacionales y regionales, actores estatales, organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, centros de investigación, universidades, empresas privadas, compañías de seguros... (Nathan, 2004). Promovida de ese modo —en la medida en que requiere la movilización de varios sectores— al rango

de cuestión transversal, la temática de las catástrofes naturales ha adquirido hoy un lugar privilegiado en la agenda internacional.

Este artículo está orientado al análisis del papel jugado por las organizaciones intergubernamentales en el surgimiento y en la institucionalización de este mundo. La justificación de este enfoque tiene más de una razón. En primer lugar, porque el papel de estas organizaciones en la escena internacional ha aumentado exponencialmente a lo largo del siglo XX. Su número ha crecido considerablemente —246 hoy (Willets, 2008) frente a 37 en 1909 (Abélès, 2008: 112)— y su especialización se ha acrecentado. Luego, porque si se considera que no son simples instrumentos a disposición de los Estados y si se tienen en cuenta sus intereses particulares y su autonomía dentro de la escena internacional, así como las tensiones que las cruzan y los actores que las constituyen (Willets, 2005; Ambrosetti, 2009), estas organizaciones aparecen como espacios determinantes en la producción de normas, de discursos, de formas de conocimiento, de herramientas y de prácticas, en síntesis, de aquella experticia que está en la base del proceso de internacionalización que analizamos aquí. A través de su apoyo a las políticas gubernamentales, su financiación de ONG's nacionales e internacionales, la organización de grandes conferencias mediáticas o la producción de informes, algunos de los cuales son referenciales para muchos de los actores —sean gubernamentales, científicos o militantes—, estas organizaciones multilaterales ocupan un lugar central en la esfera política internacional contemporánea.

Desde mediados de los años 80, la introducción de las ideas de riesgo —entendido como probabilidad de que suceda un acontecimiento— y de inminencia de la catástrofe —entendida como acontecimiento devastador que ya tuvo lugar— es notable en muchas áreas, y tiene consecuencias en las formas de gobierno, las formas de política y las con-

² Llamamos catástrofe —o desastre— “natural” a un evento que conduce a una ruptura grave del funcionamiento de una sociedad, implicando impactos y pérdidas tanto humanas como materiales, económicas o ambientales y cuyo origen es un fenómeno de origen natural (sismo, tsunami, huracán, erupción volcánica, lluvias fuertes, sequía...). La noción de riesgo “natural” se refiere, a su vez, a la probabilidad de que un evento se produzca y produzca consecuencias negativas. En términos operativos, el riesgo se asocia con las acciones de prevención, la catástrofe, con la gestión del socorro. Las comillas que encierran la palabra “natural” sirven para señalar que, a pesar del carácter natural de los fenómenos, son más bien las condiciones sociales, económicas y políticas las que crean la vulnerabilidad de una sociedad, haciendo posible la transformación del riesgo en una catástrofe. Con el objetivo de facilitar la comprensión del texto, eliminamos las comillas en lo que sigue de este artículo.

cepciones de la seguridad.³ Las grandes catástrofes tecnológicas de finales de la década de los 70 y los 80⁴ provocaron una ruptura de la fe en el progreso, la técnica y la ciencia nacida del espíritu de la Ilustración. Para el sociólogo alemán Ulrich Beck (2001), habríamos entrado en la *sociedad de riesgo* en la medida de que, aunque el peligro no sea más importante que antes, el riesgo se ha convertido en la medida para numerosas acciones.

Ya sea a través de las políticas de prevención, mediante la introducción del principio de precaución para afrontar el riesgo antes de que suceda un evento, o a través de medidas para el manejo de las situaciones de catástrofe cuando se producen, observamos que surgen en muchos países disposiciones que tratan de dominar la incertidumbre, de gobernar el futuro. Lo que caracteriza la época contemporánea es el establecimiento de instancias y de políticas internacionales para hacer frente a estas situaciones. Esta dinámica es particularmente notable en las áreas de sanidad y del medio ambiente. Sobre la cuestión de las pandemias o la del cambio climático, por ejemplo, muchos actores coinciden en considerar que estos riesgos sin fronteras no puedan ya ser atendidos a un nivel solamente nacional. Que la nube de Chernóbil no se detenga en las fronteras de Ucrania o Rusia, y que el virus de la gripe A viaje en avión de un país a otro justifica totalmente, según ellos, la necesidad de un gobierno global⁵ de los riesgos (Worms, 2008; Badie, 2005). En el caso de los riesgos y de las catástrofes naturales, la justificación de esta gobernabilidad tampoco es problemática. La responsabilidad de estos fenómenos (terremotos, erupciones volcánicas, huracanes, maremotos, etc.) se atribuye a la naturaleza, el tema comúnmente se presenta como apolítico y no implica, a priori, reducción alguna de la soberanía de los Estados. Sobre

la base de este consenso, generalmente la cuestión es, para muchos autores, la de la existencia de esta gobernanza global (Nathan, 2004) y su eficacia (Gemenne, 2009: 228). Por lo tanto, tal y como vamos a ver, esta internacionalización y esta institucionalización progresiva de la esfera de la gestión de riesgos y de catástrofes naturales ya no están libres de los asuntos políticos, económicos, ideológicos e institucionales.

Hoy en día, las políticas nacionales están cada vez más sujetas a los requisitos internacionales en cuanto a los conceptos y a las herramientas de gestión de riesgos. Esto es lo que, por ejemplo, hemos podido observar en Venezuela después de la destrucción del litoral a causa de los deslizamientos de tierra en 1999 (Revet, 2007). Varios programas internacionales de prevención de riesgo se implementaron entonces por parte de las ONG's y de las instancias gubernamentales al mismo tiempo. Se implementó igualmente un aparato legislativo, fuertemente inspirado en las recomendaciones internacionales. Este despliegue de actores, de conceptos y de instrumentos internacionales para la gestión de riesgos y de catástrofes naturales en un escenario nacional, invita a comprender el origen de estas herramientas, la manera cómo circulan al nivel mundial, y más ampliamente, las lógicas a través de las que se revelan.

Tras presentar las diferentes organizaciones intergubernamentales que componen este espacio internacional, nos preguntaremos por los vínculos que existen entre, por un lado, su aparición y su desarrollo, y por otro lado, el contexto de transformación del concepto de seguridad. Por último, intentaremos identificar las principales tensiones que atraviesan este espacio: entre enfoques civiles y militares, entre visión tecnológica y enfoques participativos, y entre lecturas expertas y profanas.

³ Sobre la atención general prestada a este asunto en antropología y en sociología, ver, entre otros: Abéles, 2006; Apadurāi, 2007; Bauman, 2006; Bigo, 2005; Furedi, 2005; Neyrat, 2008.

⁴ En particular, la catástrofe química de Seveso en Italia (1976), el accidente de la central nuclear de Three Mile Island en los Estados Unidos (1979) y la explosión de un reactor de la central nuclear de Chernóbil, en Ucrania (1986).

⁵ Por mi parte, prefiero el término internacionalización frente al de globalización pues hace referencia de manera más clara al hecho de que la escala nacional ha sido superada y al de que son las instancias internacionales ya existentes (como la ONU, por ejemplo) las que se hacen ahora cargo de asuntos antaño restringidos al ámbito nacional.

1. PROCESO HISTÓRICO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO Y DE LAS CATÁSTROFES NATURALES

1.1. La internacionalización del socorro y de la asistencia⁶

En este ámbito la idea de cooperación no es nueva. En 1755, por ejemplo, después del terrible terremoto de Lisboa, el rey de Inglaterra, la ciudad de Hamburgo y la reina de las Dos Sicilias enviaron dinero a Portugal, así como navíos cargados de víveres y de materiales de construcción (Quenet, 2005). Igualmente, después del terremoto de Caracas en 1812, el Congreso de la Unión de los Estados de América envió cinco buques cargados de harina (Aeberhard, 1994).

En materia de cooperación multilateral, es al principio del siglo XX cuando surgen las primeras iniciativas, especialmente después del terremoto de Messina en 1908. En 1927, un tratado firmado por 19 países en el marco de la Sociedad de Naciones (SDN) implementa la Unión Internacional de Socorros, estableciendo así las bases de una asistencia común entre los países signatarios (Thouvenin, 1998; Langeais, 1997). Puesta tardíamente en vigor, en 1932, esta disposición de la SDN caduca casi inmediatamente debido a la Segunda Guerra Mundial.

Después de la guerra y hasta el final de los años 1960, ninguna organización internacional se especializa realmente en el auxilio en caso de catástrofes naturales. Dentro de las Naciones Unidas, cada agencia opera según sus atribuciones: la Food and Agriculture Organization (FAO) y el World Food Programme (WFP) para el suministro de la ayuda alimenticia, la World Health Organization (WHO) para la vigilancia de las epidemias, la Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) para la puesta en práctica de eventuales desplazamientos de población...

Es después de la catástrofe ocurrida en Pakistán oriental (actual Bangladesh) en noviembre de 1970 (ciclón e inundaciones) que se constituye realmente un movimiento de internacionalización del socorro, movimiento que dentro de las Naciones Unidas se concreta institucionalmente con la creación de la United Nations Disaster Relief Organization (UNDRO) en 1971. Esta organización es la encargada de coordinar las actividades de socorro de las principales agencias de la ONU, en el caso, por supuesto, de que los países afectados por una catástrofe busquen asistencia internacional.

Desde el comienzo la organización estuvo poco dotada financieramente y se alimentaba solamente de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros de las Naciones Unidas. Fueron los Estados Unidos quienes participaron al principio. Al principio fueron ellos los que la financiaron casi completamente solos, ya que en 1975 contribuyeron con hasta \$750.000, que representa casi la totalidad de los gastos de la organización para ese año (Langeais, 1997: 59).

Durante 1991, algunos Estados miembros y ciertos actores de las organizaciones internacionales, denunciaron la falta de eficacia de la organización en la gestión de numerosas crisis calificadas de “humanitarias” —la invasión de Kuwait, la primera guerra del Golfo (1990-1991) y los importantes desplazamientos de refugiados a través de Jordania de los que se ocupó la UNDRO, pues la HCR estaba implicada en ese momento en un caso de corrupción— que no tienen nada que ver con los desastres llamados naturales para los que habían sido pensadas sus atribuciones. Reclamaron entonces la creación de una Dirección de Asuntos Humanitarios que se concretaría en diciembre de 1991 y cuyas atribuciones ya no se limitan a las catástrofes naturales, sino que se amplían a “otras situaciones de emergencia”.⁷ Dentro de la ONU, la función de coordinación queda bajo la responsabilidad de un subsecretario general para Asuntos humanitarios, el Emergency Relief Coordinator, con base en Nueva York, mientras que la DHA se instala en Ginebra, en

⁶ Podemos distinguir entre el socorro (operación que consiste en intervenir sobre la urgencia misma de la catástrofe con el fin de salvar vidas), la asistencia (que habitualmente tiene lugar durante el arranque de las catástrofes y consiste en operaciones de envío de víveres, alojamiento provisional, cuidados, etc.), y las operaciones de prevención (que se orientan a la posibilidad de reducir los daños producidos por las catástrofes —ingeniería, alerta, información a la población, etc.—).

⁷ Resolución 46/182 del 19 de diciembre de 1991.

las antiguas oficinas de la UNDR0, manteniendo su competencia sobre la coordinación de las actividades de socorro, pero con una maquinaria administrativa y operacional de mayor importancia: se pone en marcha un Fondo especial, el Central Emergency Revolving Fund (CERF) y se desarrollan los Consolidating Appeal Process (CAP), dispositivos de financiamiento de emergencia. De igual modo, se crea el Inter-Agency Standing Committee (IASC), que incluye las agencias de la ONU, y también otros actores de socorro como el movimiento de la Cruz Roja y algunas organizaciones humanitarias.

En 1998, la DHA se transforma en la Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) y sus atribuciones incluyen la gestión de las acciones humanitarias de socorro y el desarrollo de políticas de promoción humanitaria. Hoy en día, la OCHA, que opera principalmente a través de la IASC, es un actor de peso, puesto que se beneficia de un presupuesto de 213 millones de dólares (en 2008) y de un equipo de 1.800 personas.

1.2. La internacionalización de la prevención

A finales de los años 80, en paralelo a las transformaciones institucionales en el campo del auxilio, comienza en las Naciones Unidas un proceso para declarar los años 90 como el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales” (DIRDN, después Decenio). Fue el geofísico norteamericano Frank Press, ex consejero científico del presidente Carter de 1977 a 1980 y presidente de la National Academy of Sciences de Estados Unidos de 1981 a 1993 (bajo la administración de Reagan y después bajo la de George H. W. Bush), quien invoca por primera vez en 1984 la idea de un decenio internacional sobre el tema de los desastres naturales en el VIII International Congress of Earthquake Engineering. Frank Press logra convencer a un gran número de científicos de que le sigan y constituye un grupo internacional de 25 expertos.

Bajo el mandato directo del Secretario General de las Naciones Unidas, el grupo fue invitado a

preparar un informe sobre el proyecto del Decenio, informe que, entregado en abril de 1989,⁸ es el origen de la Declaración de Tokyo. Se centra en dos aspectos: el poder de la ciencia y de la tecnología en la reducción de los desgastes causados por las catástrofes y la importancia de la educación de las poblaciones. Como resultado de esta declaración, se propone una resolución que proclama la apertura del Decenio.⁹ En diciembre de 1989, ésta obtiene la firma de 156 Estados miembros de un total de 162, cuasi-unanimidad tan infrecuente que es subrayada por los propios actores. La votación de la resolución por una mayoría tan grande refleja también el aparente consenso que caracteriza la temática de las catástrofes naturales, considerada a priori apolítica:

“¿Por qué la resolución sobre el [Decenio] ha sido votada, como tal, con 156 firmas? ¿Porque no fue vista ni como de derecha ni como de izquierda, ni como proveniente de los países desarrollados ni como de los países en desarrollo!”¹⁰

Por lo tanto, las cuestiones políticas no están fuera de la gestión del riesgo y de las catástrofes naturales. Richard Olson, en su estudio sobre la controversia científica relacionada con la predicción de terremotos, que sacudió los mundos científicos, políticos y diplomáticos de Norteamérica y del Perú (Olson et al., 1989),¹¹ lo demostró a principios de la década de los 80. El argumento de la experiencia, de la ciencia y del enfoque técnico no hace sino alimentar, a nivel internacional, la idea de que la cuestión de las catástrofes naturales es básicamente a-política. La resolución de diciembre de 1989 proclamando la apertura del Decenio está fuertemente impregnada de ello; los cinco objetivos que anuncia para los siguientes años se centran en aspectos científicos y técnicos de la prevención: “Aplicar los conocimientos científicos actuales”, “fomentar las iniciativas científicas y técnicas para mejorar estos conocimientos”, “difundir información sobre las técnicas”, “implementar programas de asistencia técnica y de transferencia de tecnologías”. También ha de desarrollar “proyectos de actividades educativas o formativas”. Siendo

⁸ Challenges of the IDNDR, Report and Summary Proceedings of the International Symposium on “Challenges of the IDNDR”, Yokohama, 13 de abril de 1989.

⁹ Resolución 44/236, diciembre de 1989.

¹⁰ Entrevista con un antiguo responsable de la UNDR0, París, 13 de mayo 2009.

¹¹ Olson subraya incluso que “esta obra debería destruir de una vez todos los mitos de los científicos a-políticos” (Olson, 1989: 162).

la salvación de vidas una materia consensuada, no parece haber duda alguna acerca de los medios para la prevención: a pesar de la ruptura epistemológica ya mencionada, la fe en la ciencia y la tecnología es aún muy poderosa y, para acompañar el progreso, se requiere la educación y la formación de las poblaciones.

Entre 1990 y 1999, la contribución de los científicos a lo largo del Decenio no baja de intensidad, observándose una transformación significativa: la creciente influencia durante este período de las ciencias sociales, que combaten la exclusividad de las ciencias de la tierra. Destaca la creación en 1992 en América Latina de una red de investigadores, la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (*La Red*), compuesta por geógrafos, urbanistas, ingenieros, sociólogos, historiadores y antropólogos. La contribución de los investigadores de esta red consiste esencialmente en conceptualizar desde un punto de vista social el asunto de la gestión de las catástrofes y de la prevención de riesgos naturales. Su enfoque pretende sobre todo considerar factores sociales y políticos en el análisis de las catástrofes llamadas naturales, tratando de inhabilitar los enfoques dominantes de las ciencias de la tierra, centrados en los fenómenos naturales. Una gran cantidad de documentos, publicaciones, artículos, talleres y simposios son producidos y realizados por La Red durante el Decenio.¹² Los conceptos y los métodos de análisis de los desastres que surgen en el contexto latinoamericano dan continuidad a los trabajos de investigadores anglosajones, a menudo bastante radicales, de la década de los 70 y los 80:¹³ se trata, por ejemplo, del concepto de *vulnerabilidad*, del de *causas profundas* (*root causes*) de los desastres, o del de *construcción social del riesgo*. Partiendo de la afirmación, en una publicación de 1993, de que *los desastres no son naturales* (Maskrey, 1993), durante el Decenio y en los años siguientes los principales miembros fundadores de La Red no han dejado de poner el acento en la relación entre catástrofes, desarrollo y desigualdad, y de mostrar que los fenómenos calificados de naturales no son eventos que rompen un orden normal, sino que son, por el contrario, procesos que se deben a un orden político,

económico y social anormal. En este sentido, dicen, las catástrofes están construidas socialmente.

Los conceptos e ideas producidos dentro de La Red circulan no sólo a nivel regional, en América Latina y en el Caribe, sino también en todo el mundo. De hecho, los dieciséis miembros fundadores de la Red están todos relativamente bien integrados a nivel internacional gracias a su formación, obtenida a menudo en distintos países (Estados Unidos, Canadá, Europa, América Latina), y a sus instituciones de investigación. De ese modo pueden intervenir en diferentes congresos, publicar en revistas internacionales, participar u organizar encuentros internacionales. Sus actividades se desarrollan igualmente a través de sus contactos y su participación en trabajos de instancias nacionales, de ONG's internacionales (por ejemplo, Oxfam) o de organizaciones internacionales (Banco Mundial, UNDP, Banco Interamericano de Desarrollo). Algunos de ellos escogen la vía de la experticia, realizando para estas organizaciones trabajos como consultores que contribuyan a fortalecer sus contactos internacionales y a garantizarles legitimidad. Hoy en día, muchos de estos conceptos están en el centro de publicaciones, de informes y de declaraciones oficiales de las organizaciones internacionales, en particular de las Naciones Unidas.

Al final del Decenio, en 2001, surgió la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2001.¹⁴ Se trata de una plataforma de varias agencias encargadas de promover en las Naciones Unidas actividades en favor de la reducción los riesgos y desastres naturales. Al comienzo, durante los años 2001-2005, la EIRD trabajó a un ritmo más bien tímido. El verdadero punto clave a nivel internacional fue el tsunami de 2004 en el sureste de Asia y la Conferencia de Kobé organizada por la EIRD en 2005. Por sus dimensiones, su mediatización y las emociones que suscitó a nivel internacional, esta catástrofe situó el asunto de los riesgos y de los desastres naturales en la primera línea de todas las agendas, debates e introducciones de informes o textos producidos en los meses siguientes. Desde un punto de vista funcional, fueron libe-

¹² Estos trabajos, en español o en inglés, están disponibles en <http://www.desenredando.org/>.

¹³ Entre otros Wisner et al., 1977; Hewitt, 1983.

¹⁴ Resolución 56/195.

rados fondos de mayor importancia. Pero el tsunami de 2004 también introdujo un nuevo elemento, de orden moral, en el seno del espacio internacional de la gestión de riesgos y catástrofes. Tal y como subraya un antiguo responsable de la EIRD, “el tsunami culpabiliza a todos los donantes”,¹⁵ y esta culpabilización condujo a la puesta en práctica de numerosas evaluaciones de los programas desarrollados sobre este tema. Recurriendo al vocabulario de los investigadores en ciencias sociales antes mencionados, una de estas evaluaciones, llevada a cabo justo después del tsunami¹⁶ por un equipo del Independent Evaluation Group (IEG), la unidad de evaluación del Banco Mundial, subraya que los proyectos financiados por el Banco Mundial desde hace 20 años son en su mayoría reactivos y no centrados en la prevención y que no abordan las causas profundas de las catástrofes. Denuncia que el Banco Mundial privilegia los préstamos de urgencia a los países afectados por catástrofes, y que favorezca los proyectos cortos, que no se orientan a la reducción de la vulnerabilidad a largo plazo. Este informe tuvo un efecto concreto inmediato a partir de 2007, cuando el Banco Mundial se asoció con la EIRD, y creó el Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), mediante el cual se financia la Estrategia hasta por 5 millones de dólares, lo que equivale a tres veces el presupuesto total del que disponía esta organización en sus inicios, en 2001.

La dinámica que se pone en marcha después del tsunami de 2004 se traduce, a nivel institucional, en la adopción de un marco de acción por medio de una resolución de la Asamblea General en diciembre de 2005.¹⁷ El Hyogo Framework for Action (HFA), operativo durante el período 2005-2015, fue adoptado por 168 países y por las organizaciones que participan en la conferencia de Kobé. Pretende definir las

acciones prioritarias que se aplicarán para reducir la vulnerabilidad ante los desastres naturales.¹⁸ La EIRD se presenta desde entonces como un sistema de alianzas, que incluye gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, instituciones financieras internacionales, actores científicos y técnicos del sector privado. Su secretaría es la encargada de coordinar y de ejecutar la puesta en marcha de la HFA.¹⁹

A pesar de su crecimiento desde el año 2005, y de su voluntad para reivindicar una cierta hegemonía en el campo de la coordinación, el poder de la EIRD en la esfera de las organizaciones multilaterales sigue siendo hoy bastante frágil. La organización trabaja con un presupuesto relativamente bajo, de unos 25 millones de dólares por año.²⁰ En cualquier caso, su rol resulta más notable dentro del proceso de estructuración, institucionalización y visibilización del espacio internacional de riesgos y de catástrofes naturales.

Si las organizaciones de las Naciones Unidas son históricamente las primeras en haber tomado parte de los procesos de internacionalización de la gestión del socorro, en el caso de desastres y de reducción de riesgos, otros actores, como La Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, han jugado también un papel importante.

1.3. La Unión Europea

El servicio de ayuda humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) fue creado en 1992 y administra el presupuesto para la ayuda de emergencias que facilita la Comisión. ECHO no actúa directamente sobre el terreno, pero financia organizaciones (ONG, el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC), o agencias de las Naciones Unidas tales como el HCR

¹⁵ Entrevista, París, 13 de mayo de 2009

¹⁶ Hazards of Nature. Risk to Development. An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters, Washington D.C., Banco Mundial, 2006. Véase <http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/report.html>.

¹⁷ Resolución A/RES/60/195.

¹⁸ ISDR, Hyogo Framework for Action: Building the Resilience of Nations and Community to Disaster, Ginebra, Naciones Unidas, 2005.

¹⁹ La secretaría general de la EIRD tiene su sede en Ginebra, localización que confirma el carácter “a-político” de la temática dentro de Naciones Unidas. En efecto, contrariamente a Nueva York, considerada como la sede política de las Naciones Unidas, Ginebra es la sede de las organizaciones de carácter “humanitario”, centradas en los derechos humanos o en el medio ambiente, temáticas juzgadas “a-políticas”.

²⁰ En comparación, en el 2007, el Bureau for Crisis Prevention and Recovery del PNUD trabaja con un presupuesto de 105 millones de dólares. Véase <http://www.undp.org/cpr/AnnualReports/2007/>

o el WFP). En pocos años, se ha convertido en uno de los principales donantes a nivel internacional y en el principal proveedor de fondos de la EIRD, con 5,3 millones de dólares en 2007.²¹

En 1996, la ECHO creó un programa de preparación para los desastres, DIPECHO, con proyectos principalmente basados en la formación, en el fortalecimiento de las capacidades locales, en la construcción de pequeños refugios y en el establecimiento de programas regionales. El presupuesto anual de DIPECHO ascendió en 2007 a aproximadamente 19,5 millones de euros, que representarían alrededor del 3% del presupuesto para la ayuda humanitaria de la Comisión Europea.

También debe mencionarse la existencia de dos mecanismos de cooperación para situaciones de emergencia: el Community Civil Protection Mechanism (CCPM), creado en 2001 tras el terremoto de Turquía en 1999, las importantes tormentas que golpearon a Francia, Alemania y Dinamarca ese mismo año y los atentados del 11 de septiembre de 2001. El CCPM está vinculado con el Monitoring and Information Center (MIC), que actúa como intermediario para que la Comisión Europea pueda facilitar la movilización de medios para la protección civil de los Estados miembros en situaciones de “emergencias mayores”, definidas como resultado “de una catástrofe natural, tecnológica, radiológica o ambiental (...), o de un acto de terrorismo que se produzca o del cual exista una amenaza tanto dentro como fuera de la Unión Europea”.²² El otro mecanismo, implementado en 2005 después de los atentados en Londres, es el Emergency and Crisis Coordination Arrangements (EUCCA), situado bajo la responsabilidad del Consejo de la Unión Europea y gestionado por el Joint Situation Centre (SIT-Cen).²³

1.4. La OTAN

La Alianza participa desde los años 50 en las operaciones de socorro en catástrofes. Sin embargo, desde el final de la guerra fría, busca nuevas perspectivas. En 1992 se extiende el alcance de sus intervenciones a operaciones de mantenimiento de la paz y a la gestión de crisis internacionales. Desde 1998, su presencia en el terreno de la ayuda humanitaria en caso de catástrofe se estructura alrededor de la creación del Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC). Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, y con las evoluciones resultantes —procedentes de los Estados Unidos— en la noción de seguridad, que llevan, sobre todo a través de los conceptos de seguridad global y de gestión de todos los riesgos (*all hazards management*),²⁴ a colocar al mismo nivel las amenazas terroristas, los riesgos naturales y las catástrofes tecnológicas, aumenta su papel en situaciones de emergencia civiles. En 2005 sus intervenciones en Estados Unidos después del huracán Katrina y en Pakistán tras el terremoto comportan un nuevo giro, tanto por su importancia como por sus características. De hecho, en ambos casos las acciones de la OTAN combinan la intervención clásica de la EADRCC y la intervención militar de la Nato Response Force (NRF). En este sentido, la operación que se produce en Pakistán es el primer caso de envío a un territorio de personal militar en un país no aliado y no perteneciente a la OTAN para una operación de auxilio ante una catástrofe (Jochems, 2006). Por otra parte, la OTAN se consolida cada vez más como una organización de gestión del riesgo, centrada en amenazas futuras (Rasmussen, 2001). Sus operaciones de prevención de riesgos en Ucrania o en Asia Central demuestran este reposicionamiento.

Este inventario, no exhaustivo, de organizaciones interestatales que componen el espacio internacional

²¹ Por delante del Banco mundial (5 millones de dólares) y Suecia (2,5 millones de dólares). ISDR, Annual Report 2007, Ginebra, Naciones Unidas.

²² Véase http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28003_fr.htm

²³ Para un estudio detallado de la aparición de estos dos mecanismos, véase Wendling, 2009.

²⁴ Con la creación de la FEMA (Federal Emergency Management Agency) bajo la administración de Carter en 1979, la gestión federal de la emergencia y la defensa civil se agrupó bajo el rubro “Previsión de todo tipo de riesgos” (All hazards planning). Con la integración, después de los atentados del 11 de septiembre 2001, de la FEMA en el Departamento de seguridad interior (DHS), el proceso se reforzó a través de la integración de los sistemas civiles y militares para la administración de crisis de todo tipo (Véase Makki, 2003). El tratamiento militar posterior al Katrina en Nueva Orleans es una perfecta ilustración de las consecuencias de esta integración (Lakoff, 2008).

de actores que intervienen en la gestión de riesgos y de catástrofes naturales dibuja los contornos de una esfera que no es homogénea, sin una visión única de la intervención, del riesgo o de la seguridad. Al contrario, estamos ante la presencia de un conjunto complejo de tensiones, que se refleja en los diversos discursos de legitimación de los actores que conducen esta dinámica de internacionalización y de institucionalización y que insisten en la necesidad de un gobierno global de riesgos y de catástrofes.

2. GÉNESIS Y MODOS DE LEGITIMACIÓN

El gran relato producido por las organizaciones internacionales insiste en la necesidad, la urgencia, el carácter dramático de las catástrofes naturales. El número creciente de desastres desde hace treinta años y la cantidad de víctimas afectadas, sirven por lo general de introducción y de primera legitimación de la intervención de los organismos internacionales. Conviene hacer notar que las cifras provienen esencialmente de la principal base de datos internacional disponible (Emergency Events Database, EM-DAT), establecida en 1988 por el Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) de la Universidad de Louvain-la-Neuve en Bélgica y financiada inicialmente por la WHO, con aportes en los años siguientes de la International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) en 1993, de la USAID en 1999 y de la EIRD en 2003.²⁵ En otras palabras, para funcionar y legitimar su intervención, el sistema necesita cifras, que contribuye por lo tanto a producir.

Pero, más allá de esta justificación por las cifras, existen otras formas de legitimación de esta dinámica de internacionalización, menos visibles al principio y que permiten ver los niveles de tensión que acompañan a este proceso. Podemos identificar diferentes discursos que han contribuido a la aparición y consolidación de este mundo internacional de riesgos y de catástrofes naturales. Estos discursos

utilizan argumentos tanto políticos como científicos y son transmitidos al mismo tiempo por los actores internacionales mismos y por científicos y expertos.

2.1. Riesgos globales, crisis complejas

Aún hoy las convenciones internacionales mantienen la soberanía de los gobiernos nacionales en lo relativo a la reacción en caso de catástrofes naturales, de modo que la asistencia internacional solo puede desplegarse si lo demandan. Del mismo modo, la mayoría de las recomendaciones relativas a las buenas prácticas en relación a la prevención de riesgos acentúan la necesaria participación de los Estados. Por lo tanto, la literatura producida por las organizaciones internacionales está llena de notas y de observaciones acerca de la incapacidad de estos últimos para enfrentar —por si solos— las catástrofes, que se muestran como crisis muy a menudo calificadas como complejas. Este tipo de discurso es uno de los fundamentos de la legitimación histórica del movimiento de internacionalización que se estudia aquí.

En 1977, en su prefacio al libro de Gerard Langlais, Michel Cépède, ex Presidente de la FAO y Presidente del Cuerpo Mundial de Socorro,²⁶ subraya:

“Los obstáculos más difíciles de superar son las pretensiones de los gobiernos de considerar el salvamento de las víctimas como algo de su exclusiva responsabilidad soberana y el hecho de no aceptar la intervención internacional para ayudarles a socorrer sobrevivientes... ¡si hay alguno! La solidaridad humana debe poderse manifestar más prontamente. Para lograr esto, todos los ciudadanos del mundo deben sentirse preocupados y presionar para obtener soluciones políticas (...). Necesitamos una seguridad internacional, de bomberos de la “patria planetaria”. Los técnicos modernos lo permiten, las soberanías obsoletas no se pueden oponer” (Cépède, 1997: II-III).

²⁵ Véase <http://www.cred.be/>

²⁶ El Cuerpo Mundial de Socorro es una asociación de voluntarios creada en Francia en 1972 después del ciclón de Bangladesh de 1970 a iniciativa de personalidades como el Abbé Pierre, Théodore Monod, Michel Cépède y Gilbert Cesbron. Agrupa a socorristas de diferentes países. Desde 1973, ha participado en 45 misiones organizadas después de catástrofes naturales o tecnológicas. Véase <http://www.worldassistance.org/>.

En la misma línea se situó una década más tarde el Secretario de Estado francés para asuntos humanitarios, Bernard Kouchner, cuando empujó a votar dos resoluciones sobre la idea de derecho de injerencia para favorecer la asistencia a las víctimas de “catástrofes naturales y de situaciones de urgencia del mismo tipo.”²⁷

Para justificar la necesidad de este proceso de internacionalización, las prácticas anteriores”, —expresión que hace referencia, más o menos implícitamente, a la gestión de los gobiernos nacionales— son mencionadas y a menudo desvalorizadas. Así por ejemplo, los autores del prefacio del informe de la EIRD titulado “Vivir con el riesgo” (2004) se preguntan si las iniciativas adoptadas a nivel internacional desde los años 90 “fueron suficientes para erradicar las consecuencias de siglos de gestión ineficaz y de pasividad fatalista ante los caprichos de la naturaleza” (ISDR, 2004: xiii).

La reciente articulación de la cuestión de los desastres naturales con la de los riesgos calificados de globales²⁸ (cambio climático, calentamiento global, crisis ambiental...), prioritaria también en la agenda internacional, contribuye a reforzar este discurso.

2.2. Transformaciones de la noción de seguridad

Entre los elementos a tener en cuenta para analizar el surgimiento de este mundo internacional de los desastres naturales, el fin de la guerra fría y los atentados del 11 de septiembre de 2001 no aparecen, a primera vista, como los más evidentes. Para la OTAN, sin embargo, tras su reposicionamiento en el campo de la seguridad civil, especialmente en materia de socorros y de prevención de riesgos y de catástrofes naturales, estas dos cuestiones le permiten mantenerse en un entorno que a priori no le resultaba favorable (Gärtner, 2008). En efecto, después de la desaparición del enemigo del Este, la Alianza

se ve obligada a reposicionarse. Los atentados del 2001 en Nueva York la invitan entonces a revisar su estrategia para responder a la amenaza terrorista. Se busca así ampliar la concepción de la seguridad dentro de la Alianza y es en este marco que la OTAN moviliza dos nociones, la de la seguridad global y la de la seguridad humana.

La primera, vinculada con el enfoque de *all hazards* y en cuya concepción los Estados Unidos tuvieron un gran peso, amplía considerablemente el espectro de amenazas:

“La seguridad global se puede definir como la capacidad para garantizar a una determinada comunidad y a sus miembros un nivel suficiente de prevención y de protección *contra los riesgos y las amenazas de toda naturaleza y de todos los impactos, vengan de donde vengan*, en condiciones que favorezcan el desarrollo sin fisuras de la vida y de las actividades colectivas e individuales”.²⁹

La segunda, cuyo origen se sitúa más bien en el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD en 1994, consiste en “proteger *el núcleo vital de todas las vidas humanas*, de manera que mejore el ejercicio de las libertades y facilite el desarrollo humano”.³⁰ Por lo tanto, establece una concepción de la seguridad centrada en la persona humana y en sus necesidades esenciales.³¹

Estas dos nociones no conducen exactamente al mismo tipo de prácticas y no reflejan las mismas transformaciones, pero su creciente uso y desarrollo durante los años 90 acompaña el desarrollo de una retórica en la que el mensaje general es el siguiente: no se trata de movilizarse solo en relación al socorro, después de que los fenómenos han producido efectos, sino más bien de “vivir con el riesgo” (ISDR, 2004). Dentro de esta perspectiva, las amenazas —naturales pero también tecnológicas o terroristas— se presentan como permanentes, y el

²⁷ Después de haber reafirmado su soberanía y la importancia de su papel en la asistencia, la resolución 43/131 del 8 de diciembre de 1988 “invita” a los Estados a facilitar la puesta en práctica de la asistencia humanitaria. Por su parte, la resolución 45/100 del 14 de diciembre de 1990 instaura la creación de “corredores de emergencia” para la distribución de la ayuda médica y alimentaria.

²⁸ En el sentido de que conciernen al conjunto del planeta.

²⁹ Definición del Institut national des hautes études de sécurité (INHES) (La cursiva es nuestra).

³⁰ La sécurité humaine maintenant. Informe de la comisión para la seguridad humana (trad. F. Vanderschoot), París, Presses de Sciences Po, 2003, p. 17 (La cursiva es nuestra).

³¹ Para una historia de la doctrina de la seguridad humana, véase Gros, 2008; Gros, Castillo y Garapon, 2008.

mundo, en razón de las actividades antropogénicas, de la urbanización creciente y del cambio climático, es percibido cada vez más vulnerable. En estas condiciones, la única manera para mantenerse con vida es “estar atentos” (ISDR, 2004: xiv).

La aplicación de las nociones de seguridad global y de seguridad humana tiende a eliminar las distinciones. Por lo tanto, existiría un *continuum* (Gros, 2008) de amenazas, que iría desde las crisis alimentarias hasta el terrorismo, pasando por los terremotos y los conflictos étnicos. *Continuum* de las respuestas, de las prácticas o de las herramientas utilizadas, de manera que algunos *kits* pueden ser utilizados para prevenir todo tipo de amenazas (por ej. los Sistemas de Alerta Temprana). *Continuum* de actores también, a través de una cooperación de los militares y de los actores humanitarios. En la práctica, sin embargo, esta tentativa de homogeneización se ha de confrontar con la realidad de las tensiones y de los diferentes enfoques que caracterizan el espacio internacional de la reducción de riesgos y de los desastres naturales.

Por último, la perspectiva de la seguridad, así como la retórica basada en la incapacidad de los Estados, lleva en su surgimiento el desarrollo de otro tipo de discurso de legitimación, el de la especialización.

2.3. Especialización, eficacia, técnica: saber y “savoir-faire”

Cuando los Estados son considerados incapaces de administrar las crisis y de prevenir eficazmente los eventos desastrosos, y la noción de seguridad se amplifica hasta el punto de ya no poder referirse solamente al nivel nacional, entonces se hace posible introducir nuevos actores en escena, que se presentan ellos mismos como capaces y eficaces. Los argumentos centrales de la emergencia y del salvamento de vidas legitiman esta intervención. En un texto dedicado a “la globalización de la catástrofe”, un responsable de la OCHA insiste en estos dos argumentos:

“La respuesta ante las catástrofes es una actividad () especializada que demanda profesionales y personas con capacidad de decisión

experimentadas en este ámbito con el fin de poder operar de manera eficaz. (). Frente a las necesidades súbitas y enormes de las víctimas, el tiempo para salvar vidas se mide en minutos y en horas, y no en días” (Katoch, 2006: 154-155).

En consecuencia, el papel de los militares es el primero que se establece, especialmente cuando se trata de operaciones de socorro. Un antiguo responsable de la UNDRR explica:

*“Los militares tienen una metodología, tienen sobre todo una estructura de comando diseñado para la respuesta, que es insustituible (...). Tienen también la planificación, tienen también una separación muy precisa entre lo operacional, lo táctico y lo estratégico (...).”*³²

El caso de la OTAN es revelador de este tipo de discursos de legitimación, que se articulan en torno a la experiencia, la experticia y la técnica. A modo de ejemplos, en 2006, después de las intervenciones de la Alianza en Nueva Orleans y en Pakistán, la revista de la OTAN publicó un artículo titulado “El creciente papel humanitario de la OTAN”: “Las catástrofes recientes han puesto de manifiesto la utilidad de ciertas capacidades militares cuando los primeros gestores se ven desbordados” (Jochems, 2006). Esta referencia a la experticia para legitimar las intervenciones de emergencia durante la fase de auxilio es igualmente mencionada en documentos acerca de la implicación de la Alianza en el campo de la prevención de catástrofes. La OTAN desarrolla así en Asia central proyectos de prevención de terremotos centrados en la resistencia de las construcciones o en la recopilación de datos provenientes de la sismología y de la geología (mapas de riesgo sísmico). Basada en la “transferencia de tecnología”, la intervención de la OTAN en el área de la prevención se presenta entonces como esencialmente experta y técnica. Los tres términos de “seguridad”, “ciencias” y “medio ambiente” con los que concluye el informe *La sécurité via le partenariat* (OTAN, 2005) resumen supuestamente esta postura.

La legitimación desde la experticia o la técnica no es en absoluto exclusiva de la OTAN. La encontramos en documentos de organizaciones especiali-

³² Entrevista, 13 de mayo de 2009, París.

zadas en programas de prevención, como la WMO, especializada en observaciones meteorológicas, climatológicas, hidrológicas y geofísicas, en la recopilación y procesamiento de datos y en la transferencia de tecnologías. Durante la Global Platform for Disaster Reduction, en 2009, la WMO propuso, por ejemplo, el programa *Weather info for all*, en colaboración con la fundación Global Humanitarian Forum, de la que Kofi Annan es presidente después del final de su mandato en las Naciones Unidas, y en asociación con las empresas de telecomunicaciones Ericsson y Zain, y el Earth Institute de la Universidad de Columbia. La iniciativa tuvo como objetivo permitir a todas las “comunidades vulnerables” de África recibir en sus teléfonos móviles a través de mensajes SMS “una información meteorológica rigurosa, objetiva, fiable”.³³ El argumento tecnológico y la justificación científica son aquí también los elementos centrales de la retórica, en detrimento de los conocimientos indígenas, en los que otros actores, como por ejemplo las ONG, insisten. Así, en el contexto del cambio climático, afirma el texto del proyecto, las prácticas agrícolas tradicionales y los conocimientos indígenas son obsoletos, lo que justifica la creación de una importante red tecnológica en todo el continente.

Esta legitimación de las intervenciones en el campo de la prevención apoyada en argumentos técnicos o en las habilidades científicas de los expertos, corresponde así a la reivindicación de un saber que permite la edificación de un sistema de normas y de estándares universales de buena gestión de las catástrofes y de buena prevención de los riesgos: indicadores de vulnerabilidad, tecnologías de observación de fenómenos, cartografías de las zonas de riesgo, glosarios... Por lo tanto, y para responder al exhorto que resume el aforismo anglosajón “no hay resultados que no se puedan medir” (*what gets measured gets done*), se han desarrollado una serie de indicadores para medir el grado de vulnerabilidad de un país o de una región: el Disaster Vulnerability Index (DVI) y los Disaster Risk Indicators (DRI) en ECHO, el Global Risk and Vulnerability Index Trends per Year (GRAVITY) en el PNUD, y el Natural Hazard Apparent Vulnerability Indicator (NHAVI) del Banco Mundial participan de la elabo-

ración de una forma de racionalización científica de la cuestión. La constitución de evidencias es pues un elemento fundamental para muchas actividades de las organizaciones internacionales del área. De un modo clásico, los indicadores, las estadísticas, los porcentajes y las cifras se producen y se reúnen en tablas, gráficos y mapas, para proporcionar la prueba científica de una situación que pretende ser denunciada y a la que la organización invita a poner remedio.

3. UN ESPACIO INTERNACIONAL HETEROGÉNEO

Existe entre algunos actores en las organizaciones internacionales y en particular en la EIRD como entidad de coordinación, la voluntad de crear una comunidad en torno a la problemática de riesgos y de catástrofes naturales. Esta voluntad se manifiesta, por ejemplo, en los intentos de producción de un lenguaje común a partir de la elaboración de glosarios, una de las actividades de la EIRD desde su creación. Traducidos a varios idiomas, estos manuales se diseñaron para armonizar las definiciones de varios términos utilizados frecuentemente. El último, producido en 2009 (ISDR, 2009), se presenta como un intento de “actualizar y difundir ampliamente una terminología estándar internacional relativa a la reducción de riesgos y de catástrofes en todos los idiomas oficiales de Naciones Unidas, con el fin de servir de referencia para la elaboración de programas y para el establecimiento de instituciones, de operaciones, de trabajos de investigación y de programas de formación y de información del público” (ISDR, 2009: 1). Considerando que utilizar las mismas palabras llevará a hablar de la misma cosa, la EIRD intenta producir una imagen de unidad en donde reine, sobre todo, la diversidad de enfoques y de maneras de pensar.

A pesar de esos intentos de crear una comunidad, resulta sin embargo evidente que con actores tan numerosos y diversos, el espacio internacional de riesgos y de catástrofes naturales no puede ser otra cosa que complejo y atravesado por muchas tensiones. En efecto, si las organizaciones multilaterales,

³³J. Sachs, video de lanzamiento, *Weather info for all*, Global Platform for Disaster Risk Reduction, Ginebra, 18 de junio de 2009.

y especialmente las agencias de la ONU de las que se trata aquí de manera específica, son centrales en este espacio, otros actores como el movimiento de la Cruz Roja, las grandes ONG internacionales, las agencias nacionales de ayuda, y también las ONG nacionales o locales, las aseguradoras, las empresas privadas, las agencias de protección civil nacionales y los centros de investigación participan plenamente en el surgimiento de la temática en la agenda internacional. Para cada uno, la cuestión es definir lo que debe ser una buena gestión de riesgos y de catástrofes.

3.1. La tensión socorro/prevenición

Una primera tensión, que podría ser calificada de fundacional, es la que separa el mundo del socorro del mundo de la prevención, aunque ninguno de estos dos mundos pueda considerarse como internamente homogéneo. Históricamente, como hemos visto, la internacionalización de la problemática de los desastres entró en la agenda a partir de los actores internacionales implicados en el socorro. Por lo tanto, es la cuestión humanitaria la que durante mucho tiempo predomina y produce las principales formas de pensar estos eventos. La prevención entró en vigor en la década de 1990, paralelamente a informes que muestran que sería más barato invertir en operaciones encaminadas a prevenir los eventos o al menos a reducir sus consecuencias, que tener que financiar operaciones de socorro y reconstrucción.

Entre los productores de las nociones presentes hoy día en todos los documentos suministrados por la inmensa mayoría de las agencias de la ONU para tratar el tema, algunos intentan dar a la noción de prevención una visión más amplia. Destacan, por ejemplo, los problemas de acceso a los recursos o los problemas de desarrollo, que permiten reconsiderar la cuestión del desarrollo en términos de las relaciones de poder o de redistribución. Por supuesto, aquí reconocemos la huella de los investigadores de La Red evocada anteriormente. De hecho, el autor del informe del 2009 titulado *Risk and Poverty in a Changing Climate. Invest Today for a Safer Tomorrow* (ISDR, 2009) es uno de los antiguos fun-

dadadores de La Red. Es bajo esta misma óptica que algunos actores han introducido la noción de vulnerabilidad y sus múltiples derivadas en forma de factores de vulnerabilidad —pudiendo ser estos últimos de edad o de género—, dentro de datos estructurales tales como la organización del territorio, la gestión política o las debilidades institucionales. La prevención consiste, entonces, en replantearse la cuestión de los esquemas de desarrollo y en hacer hincapié en las causas profundas de las catástrofes (Wisner *et al.*, 2004).

Sin embargo, el tsunami de 2004 supuso el retorno a una dinámica centrada en el socorro. Para uno de los fundadores de La Red:

“El tsunami fue lo peor que le pudo suceder a la cuestión de la reducción del riesgo de desastres. En razón de que, nuevamente, son los grandes eventos excepcionales los que se sitúan en el centro de atención, se regresó a respuestas (...) que no hacen más que resolver el problema del número de vidas que se salvan, mientras que el resto no se resuelve”.³⁴

Estamos aquí ante dos perspectivas opuestas: la que consiste en privilegiar la preservación de vidas en el momento mismo del evento y la que hace hincapié en las transformaciones profundas que se deben afrontar fuera del evento mismo. Y estas dos perspectivas hacen referencia a instituciones, competencias y a formas de pensar las situaciones muy diferentes.

3.2. Las tensiones entre civiles y militares

La participación de los militares en las operaciones humanitarias asociadas a catástrofes naturales está enmarcada desde 1994 dentro de las Oslo Guidelines, que organizan el uso de los recursos militares y de la protección civil en caso de catástrofe (natural, tecnológica o ambiental) en tiempos de paz, lo que las diferencia de las Military Civil Defense Assets (MCDA) Guidelines, que organizan sus intervenciones en situaciones calificadas de emergencias complejas, cubriendo los conflictos. Revisadas en 2006 a causa de un aumento significativo de las intervenciones militares en el marco de las operacio-

³⁴ Entrevista, Ginebra, 18 de junio de 2009.

nes humanitarias,³⁵ las Oslo Guidelines están bajo la supervisión de la Civil-Military Coordination Section (CMCS) de la OCHA, creada para coordinar las solicitudes de MCDA al objeto de acompañar las acciones humanitarias de las Naciones Unidas y con el fin de asegurar que las operaciones se desarrollen dentro del respeto de los principios humanitarios.

Las Oslo Guidelines están destinadas a regular las prácticas con unos principios esenciales, entre los que uno es la separación de las acciones propias de los civiles de las de los militares. Así, la distribución de la ayuda será responsabilidad de los civiles, mientras que el transporte y la logística lo será de los militares; estos deben ser reconocibles por sus uniformes nacionales y no deben estar armados. Las Oslo Guidelines estipulan también que el hecho de recurrir a medios militares debe estar justificado cuando ninguna alternativa civil es posible o suficiente, y que debe ser limitado en el tiempo.

La existencia misma de estas guías y su actualización reciente nos muestra el nivel de tensión que puede existir en el terreno de las operaciones de socorro entre los militares y las organizaciones civiles; las segundas consideran que la presencia de los primeros pueden poner en peligro su propio trabajo (Wiharta *et al.*, 2008), ya que los medios empleados por los militares —su tecnología, sus habilidades en caso de emergencia— se ajustan perfectamente e legítima por la experiencia y el *savoir-faire*, discurso que, por otra parte, el mundo civil utiliza cada vez con mayor frecuencia.

Hay otras iniciativas que reflejan estas tensiones. Son los intentos crecientes de promoción de la cooperación cívico-militar, que existe principalmente en el seno de la labor de la CMCS. Organizar talleres de formación en los que militares y civiles se reúnen y trabajan juntos, o implementar ejercicios de simulación que reagrupan a estos diferentes actores, son medios actualmente muy populares para promover un mejor entendimiento de las respectivas lógicas de los actores que se reúnen en el terreno.³⁶

3.3. La tensión entre expertos y profanos

Esta tercera línea de tensión surge de la dicotomía entre un mundo que se presenta como propio de la experticia y un espacio que abarca las prácticas profanas de actores considerados por los expertos como ignorantes, mal informados o irracionales. Localmente, la figura del profano a menudo se asocia con la del habitante de zonas de alto riesgo. En el plano internacional, la tensión se desarrolla entre las organizaciones que defienden un enfoque técnico y —cada vez más— tecnológico, y los que militan en pro de un acercamiento basado en la comunidad (*community based*).

Para los partidarios de la experticia y de la especialización, el desarrollo del vínculo entre el riesgo de catástrofes y la pobreza, por ejemplo, no es muy bien visto. En efecto, el riesgo de catástrofes está relacionado con los peligros que existen frente a cualquier factor de vulnerabilidad; es gracias al conocimiento y a la previsión de este peligro que seremos capaces de reducir los impactos en las sociedades afectadas. Por el contrario, para los militantes de la causa de los profanos, se debería ante todo reducir las condiciones que hacen del peligro un evento devastador, una catástrofe. Se pone el acento siempre en la necesidad de tomar en cuenta la manera en la que las sociedades locales o tradicionales han enfrentado desde tiempo atrás este tipo de eventos, a través de métodos de construcción, o de producción agrícola que permitan una mejor recuperación, o a través de sistemas locales y comunitarios de redistribución de los recursos. Durante las últimas décadas, esta tendencia ha ganado terreno a nivel internacional: lo refleja el énfasis en ciertas conferencias internacionales recientes en los saberes autóctonos, el conocimiento tradicional y las prácticas locales.

Si asisten a las mismas convenciones internacionales, los miembros de estas dos esferas dialogan muy poco. En la Global Platform for Disaster Risk Reduction de 2009, por ejemplo, pocos son los expertos que participaron en los talleres que se organizaron sobre conocimientos indígenas o sobre

³⁵ Particularmente las intervenciones de la NRF de la OTAN en Louisiana y en Pakistán mencionadas anteriormente, y las tensiones que estas intervenciones crearon entre los militares de la OTAN y en ciertos actores de la ONU o de las ONG.

³⁶ La OCHA señala en su sitio en Internet que centenares de ejercicios de este tipo son organizados cada año por una gran variedad de actores. En 2009, entre los 13 ejercicios organizados por la CMCS, la mayor parte se centraron en las operaciones de mantenimiento de la paz, dos fueron simulaciones de catástrofes “naturales”, y cuatro fueron destinados a los oficiales de la OTAN.

la importancia de la participación de las comunidades locales. Y las ONG que militan en favor del reconocimiento de los conocimientos tradicionales están prácticamente ausentes de las reuniones sobre el acceso a la información geo-referenciada o en el lanzamiento del programa de tecnología de la comunicación *Weather info for all*.

4. CONCLUSIÓN

En un contexto marcado, entre otras cosas, por la transformación de la noción de seguridad y por la influencia del riesgo en las formas de gobierno, vemos desde finales de la década de los 80 que ha surgido un espacio internacional que tiene por objeto los riesgos y las catástrofes naturales y que se caracteriza por una doble dinámica: la internacionalización y la institucionalización. Muchas organizaciones intergubernamentales invierten en esta cuestión y asistimos al surgimiento de nuevas instituciones.

El análisis sociológico de este proceso proporciona información sobre los lugares de tensión en este espacio. Por otra parte, también es necesario un enfoque diacrónico que permita resituar la dinámica actual dentro de una perspectiva más prolongada, con el fin de dar cuenta del movimiento que condujo a la aparición de este espacio y para captar sus transformaciones. Esta segunda lectura permite no ceder a la tentación de considerar este mundo tal como se ve en el presente, es decir, como una institución que es ya una evidencia, sino más bien como un movimiento dinámico, en constante transformación, que genera su propio discurso de legitimación.

Históricamente este mundo fue creado desde los actores e instituciones del espacio humanitario internacional, y se centró al principio en las operaciones de socorro. Ahora, crece progresivamente y se diversifica, incluyendo la noción de prevención, lo que trae como consecuencia la apertura a actores inicialmente relacionados con cuestiones de desarrollo o con cuestiones ambientales.

A través de esa dinámica de institucionalización, este mundo adquiere también cada vez más peso y visibilidad, tanto que permite abarcar temáticas emergentes y de fuerte presencia mediática, tales como el cambio climático.

Produciendo discursos, herramientas, normas, formas de pensamiento y creencias propias, este espacio internacional de la gestión de riesgos y de desastres naturales ejerce hoy en día una influencia decisiva sobre la formulación de las problemáticas, la estructuración de las políticas nacionales y locales, la financiación de los proyectos de las ONG y las posturas de los diversos actores. Sin embargo, mientras hace alarde de una voluntad de cohesión, sigue siendo, en realidad, complejo y heterogéneo.

El surgimiento de este mundo es un indicador de dinámicas más generales, observables en el ámbito de la prevención y la reparación de situaciones violentas. Aquí, el enfoque de las catástrofes naturales nos permitió alumbrar dos fenómenos: por una parte, el de la constitución de una acción legítima basada en la experticia, que conduce a la profesionalización de un mundo de especialistas en la asistencia a las víctimas —a la figura genérica de la víctima—; por otra parte, la intensa dinámica de internacionalización de ese mundo, que conduce a la circulación de prácticas, de actores, de discursos, circulación que no solo puede observarse entre países, sino entre ámbitos. De ese modo, los discursos y las buenas prácticas puestas en marcha en el marco de la gestión y la prevención de las catástrofes naturales se hacen eco de algunas prácticas fomentadas desde las *guidelines* orientadas a la tramitación de las situaciones de violencia o a su prevención. Así, psicólogos especialistas en stress post-traumático o sistemas de alerta precoz circulan entre mundos, actuando como arena de la internacionalización del mundo de la tutela de todas las formas de violencia. En alguna medida, un mundo de la asistencia a las víctimas genéricas de una violencia genérica.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABÉLÈS, Marc (2008), *Anthropologie de la globalisation*, París, Payot.
- ABÉLÈS, Marc (2006), *Politique de la survie*, París, Flammarion
- AEBERHARD, Patrick (1994), “La médecine humanitaire des origines à nos jours”, en J. Lebas, F. Weber, G. Brücker, *Médecine humanitaire*, París, Flammarion, pp. 3-10.
- AMBROSETTI, David (2009), *Normes et rivalités diplomatiques à l’ONU. Le Conseil de sécurité en audience*, Bruselas, PIE Peter Lang.
- APADURAI, Arjun (2007), *Géographie de la colère. La violence à l’âge de la globalisation*, París, Payot, 2007
- BADIE, Bertrand, y SMOUTS, Marie-Claude (2005), *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, París, Presses de Sciences Po/Dalloz.
- BAUMAN, Zygmunt (2006), *Liquid fear*, Polity Press, Cambridge
- BECK, Ulrich (2001), *La société du risque: sur la voie d’une autre modernité*, Champs Flammarion, 521 p. [1ª edición 1986]
- BIGO, Didier (2005), “La mondialisation de l’(in)sécurité” *Cultures et Conflits*, n. 58, été, pp. 53-101.
- CÉPÈDE, Michel (1997), “Préface” in Gérard Langeais, *Les Nations unies face aux catastrophes naturelles*, Étude du Bureau coordonnateur des Nations unies en cas de catastrophe (UNDRO), París, LGDJ, pp. II-III.
- FUREDI, Franck (2005), *Politics of Fear*, Londres, Continuum.
- GÄRTNER, Heinz (2008), “European security, the use of the force and the treaty of Lisbon”, ponencia en el *Congreso anual de la International Studies Association*, 49^{ava} convención anual, San Francisco, 26 de marzo.
- GEMENNE, François (2009), *Environmental Changes and Migration Flows. Normative Frameworks and Policy Responses*, tesis doctoral en ciencias políticas, IEP de París/Universidad de Liège.
- GROS, Frédéric (2008), “Désastre humanitaire et sécurité humaine. Le troisième âge de la sécurité”, *Esprit*, n. 343, marzo-abril, pp. 51-66.
- GROS, Frédéric, CASTILLO Monique, GARAPON Anoiné (2008), “De la sécurité nationale à la sécurité humaine”, *Raisons politiques*, n. 32, pp. 5-7.
- HEWITT, Kenneth (1983), “The idea of calamity in a technocratic age”, en K. Hewitt (ed.), *Interpretation of Calamities*, The Risk and Hazards Series n. 1, Boston, Allen & Unwin Inc., pp. 3-32.
- ISDR (2004), *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*, Ginebra, Naciones Unidas.
- ISDR (2009), *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*, Ginebra, Naciones Unidas.
- JOCHEMS, Maurits (2006), “Le rôle humanitaire croissant de l’OTAN”, *Revue de l’OTAN*, n. 1, primavera. <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/french/art4.html>
- KATOCH, Arjun (2006), “The responders’ cauldron: The uniqueness of international disaster response”, *Journal of International Affairs*, vol. 59, n. 2, primavera-verano, pp. 154-155.
- LAKOFF, Andrew (2008), “Pour qu’un désastre ne tourne pas à la catastrophe: jusqu’où sommes-nous prêts?”, *Esprit*, n. 343, marzo-abril, pp. 104-111
- LANGEAIS, Gérard (1997), *Les Nations unies face aux catastrophes naturelles*, Étude du Bureau coordonnateur des Nations unies en cas de catastrophe (UNDRO), París, LGDJ.
- NATHAN, Fabien (2004), “La gestion des risques de catastrophe naturelle au niveau global”, *Working Paper*, NCCR North-South, Genève, Institut universitaire d’études sur le développement.
- NEYRAT, Frédéric (2008), *Biopolitique des catastrophes*, París, Ediciones MF.
- OLSON, Richard Stuart, PODESTA, Bruno, NIGG, Joanne M., (1989), *The Politics of Earthquake Prediction*, Princeton, Princeton University Press.
- MAKKI, Samy (2003), “Militarisation de l’humanitaire: les enjeux de l’intégration civilo-militaire dans l’appareil de sécurité nationale américain”, *Humanitaire*, n. 8, otoño, pp. 88-107
- MASKREY, Andrew (DIR.) (1993), *Los desastres no son naturales*, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- OCHA (2006), *Annual Report. Activities and Use of Extrabudgetary Funds*, Ginebra, Naciones Unidas.
- OTAN (2005), *La sécurité via le partenariat*, Bruselas, OTAN.
- QUENET, Grégory (2005) *Les tremblements de terre aux XVII^e et XVIII^e siècles. La naissance d’un risque*, Seyssel, Champs Vallon.
- RASMUSSEN, Mikkel Vedby, (2001) “Reflexive security: NATO and international risk society”, *Millenium: Journal or International Studies*, vol. 30, n. 1, pp. 285-309.

- REVET, Sandrine (2007) *Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 au Venezuela*, Paris, Presses de la Sorbonne nouvelle.
- REVET, Sandrine, (2009) "Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes 'naturels'", *Les Etudes du CERJ*, n. 157.
- THOUVENIN, Jean Marc, (1998), "L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle", *Revue générale de droit international public*, vol. 102, n. 2, pp. 327-363
- WENDLING, Cécile (2009), *The European response to emergencies. A sociological neo-institutionalist approach*, tesis doctoral, Florencia, European University Institute, 2009.
- WIHARTA, Sharon, AHMAD, Hassan, HAINE, Jean-Yves, LÖFGREN Josefina, RANDALL, Tim, (2008), *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).
- WILLETTS, Peter (2008), "Transnational actors and international organizations in global politics", en J. Baylis, S. Smith, P. Oven (eds), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University Press, pp. 330-347.
- WILLETTS, Peter (2005), "Transnational actors and international organizations in global politics", en Y. Buchet de Neuilly (dir.), *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica
- WISNER, Ben, O'KEEFE, Phil, WESTGATE, Ken (1977), "Global systems and local disasters: the untapped power of peoples' science", *Disasters*, vol. 1, n. 1, pp. 47-57
- WISNER, Ben, BLAIKIE, Piers, CANNON, Terry, DAVIS, Ian (2004), *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Nueva York, Routledge [1ª edición 1994]
- WORMS, Frédéric (2008), "La grippe aviaire entre soin et politique. Une catastrophe annoncée?", *Esprit*, n. 343, marzo-abril, pp. 20-35