

# **PERTINENCIA DE LA REUBICACIÓN DE COMUNDADES HUMANAS EN LA ESFERA DEL RIESGO DESASTRE**

Área temática: Problemas ambientales, cambio climático y gestión de riesgos

**Jesús Manuel Macías Medrano**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-México

e-mail: [macserr@att.net.mx](mailto:macserr@att.net.mx)

Resumen

La contribución tiene el propósito de discutir el problema de las reubicaciones humanas relacionadas con el tema del riesgo-desastre, básicamente concerniente con amenazas naturales y antropogénicas y más cercana a la discusión de su pertinencia para enfrentar problemas planteados por cambio climático.

Se presentan reflexiones derivadas de revisiones de literatura mundial al respecto y de investigaciones realizadas en México, donde se aplicaron metodologías diversas, cualitativas y cuantitativas, para tener una evaluación de la intervención gubernamental en términos de eficacia, eficiencia, pertinencia, éxito o fracaso. Se investigaron reubicaciones post-impacto, básicamente relacionadas con inundaciones (por huracanes, depresión tropical) y también de fines preventivos (amenaza de erupción volcánica).

Resultados-conclusiones: Las reubicaciones son prácticas muy antiguas de los grupos humanos, han tenido diferentes motivaciones, a veces usadas como estrategias de enfrentamiento con un ambiente hostil, otras veces para modificar los accesos a la tierra y a los recursos naturales de grupos humanos o como control de poblaciones o despojo de bienes naturales o no. En general han sido exitosas las reubicaciones autogestionadas, es decir, las que han realizado las comunidades por iniciativa propia, y también en lo general, han sido más bien fracasos las que se han hecho con intervenciones externas (forzadas). Las reubicaciones no son recomendadas, salvo como acción de última instancia, porque son traumáticas socialmente y su pertinencia tiene que estar bien fundamentada en el conocimiento, con cierta precisión de las razones por las que se induce la reubicación, sea de las condiciones de riesgo-amenaza, en su caso. Además son acciones que de instrumentarse requieren una planificación integral que involucre la participación de los sujetos de afectación en todas las fases del proceso empezando por el diseño.

Palabras clave. Riesgo, desastre, reubicación, participación social

## **Abordaje conceptual para reubicaciones humanas relacionadas con desastres**

Una de las más importantes consideraciones que se refieren la orientación teórica de este documento es la concerniente a la idea (concepto, noción) del desastre. Es fundamental establecer que el desastre es contemplado como un proceso social a diferencia de la idea que lo refiere como un evento que ocurre en un lugar y en un tiempo determinado y cuyo signo de verificación es la destrucción.

El desastre visto como un proceso social tiene dos aspectos medulares, el primero hace referencia a que la naturaleza de ese proceso está determinada por las condiciones sociales aunque se encuentre involucrado un fenómeno natural. El otro aspecto es el concerniente a la definición de proceso como una sucesión (cambio, transformación) de fenómenos. Esto quiere decir que el desastre no es

un evento sino una sucesión de fenómenos en fases, momentos, etapas, etc. una de las cuales corresponde a la del impacto de un fenómeno destructor, y otras fases corresponden a otros momentos que son previos y posteriores al impacto que se suele tomar como referencia pero que no necesariamente es la referencia más adecuada. La actividad de la sociedad en las diferentes fases del desastre puede tener influencia en la reducción o agravamiento del potencial de daños o riesgo.

Los desastres tienen un tema asociado. Se trata de las reubicaciones de personas tanto como resultado de un impacto destructor como de una acción consciente y deliberada para evitar o la repetición de las destrucciones o la ocurrencia de éstas en condiciones previsibles. El tema de las reubicaciones humanas ha sido muy atendido en el campo de las acciones de creación de grandes obras de desarrollo de infraestructuras como las presas, donde el impacto de la creación de las obras contempla la eventual ocupación o destrucción de asentamientos humanos que por esa razón precisan de ser reubicados. Pero en el caso de las reubicaciones asociadas con los desastres la mayoría de ellas ha correspondido a acciones de respuesta a un impacto destructor y la necesidad de reedificar instalaciones residenciales o de funciones públicas y sociales en otras localizaciones que no tengan las mismas atribuciones de riesgo. Por estas características, este tipo de reubicaciones se planean con márgenes de tiempo muy estrechos y presionados por las necesidades de las poblaciones afectadas de acceder lo más pronto posible a condiciones de vida que les permitan tener control sobre sus ámbitos privados (aspecto que suele llamarse de “normalidad”). Las reubicaciones, en cualquier caso, son acciones traumáticas dado que las relaciones individuales y colectivas de las personas con sus entornos de vida inmediatos y mediatos involucran relaciones emocionales y materiales referidas a las dimensiones productivas y reproductivas social y biológicamente hablando. El cambio generalmente no es buscado sino impuesto por factores y/o actores externos y de ahí su naturaleza traumática.

## **El Proceso de recuperación de desastres**

### *Fases de desastre*

El desastre es un proceso social crítico al menos en dos sentidos. Por una parte, refleja la inherencia de la sociedad con lo que convencionalmente se ha llamado “naturaleza” o entorno natural. La aparición de un fenómeno natural que ocasiona efectos desastrosos a la sociedad (terremoto, huracán, etc.) lo hace bajo una crisis gnoseológica también o mediando un estado de alienación de los grupos sociales respecto del conocimiento y reconocimiento de la propia fuerza natural, o bien, impelido a su enfrentamiento por el propio desarrollo de las circunstancias sociales.

En otro sentido, el desastre es crítico porque representa un acceso a un proceso de crisis<sup>1</sup> global del grupo social o de la sociedad que lo sufre. Tiene una expresión espacial inductiva en la sociedad, es decir, se expande significativamente desde el nivel individual al familiar y comunitario, etc. hasta afectar directa e indirectamente a una sociedad y lo hace en las dimensiones material, simbólica y emocional.

El desastre ha tenido dos consideraciones desde el punto de vista epistemológico, una de ellas gira en torno a la idea de que un impacto destructor en el grupo social es la piedra angular de sus características. La organización de su entendimiento, en consecuencia, define tres tiempos: antes, durante y después. Esos tres tiempos son pautados por el impacto destructor y ello también ha facilitado la introducción de conceptos de conocimiento del desastre tales como “evento” o una “cosa” que pasa, que sucede. Esta fórmula de conocimiento del desastre es opuesta a la idea del proceso que se entiende como una transformación de fenómenos. El desastre entendido como un

---

<sup>1</sup> Me refiero a la idea más general de crisis como a un periodo de tiempo donde la sociedad tiene una cierta ruptura de su organización y de sus condiciones que dificultan unas correspondencias con un sistema de creencias, todo ello generando incertidumbres y ambigüedades.

como proceso (social) otorga un peso específico al momento del impacto pero define otros momentos ligados al mismo que pueden ofrecer explicaciones sociales o de la dinámica de los fenómenos naturales desastrosos que apuntan a condiciones de previsibilidad y por tanto de prevención que considera globalmente el papel de la sociedad en este aspecto crucial.

Como quiera que sea, cualquiera de esas dos consideraciones a la expresión temporal del desastre, como evento o como proceso, requiere de una definición organizativa de esas temporalidades para efectos de conocimiento y de intervención. Por ello ha surgido la necesidad de atribuir elementos divisorios llamados fases, etapas, momentos, etc. útiles para organizar los instrumentales de conocimiento o los arreglos y disposiciones de intervención.

Para ubicar el nivel de actuación de una agencia gubernamental como la SEDESOL en un proceso de desastre, es importante advertir de las partes en las que este es susceptible de desagregarse con el fin de obtener una mejor comprensión del mismo y de las diferentes demandas que existen para ponderar mejor las acciones de intervención. Neal (1997), señala que el uso de las "Fases de Desastre" ha sido practicado tanto por los investigadores como por los funcionarios encargados de intervenir en asuntos de desastres.

Uno de esos usos ha sido el de sistematizar y codificar resultados de investigación por parte de los investigadores, y por la otra parte, es decir, la de los funcionarios, las fases del desastre han sido referentes básicos para organizar y planificar sus actividades.

Para Neal, existen varios problemas con las fases del desastre que identifica como de falta de claridad conceptual para mejorar los usos científicos y prácticos. Sustancialmente, la crítica que subyace a la idea de las fases del desastre es que simplifica la complejidad de un proceso de desastre, lo cual ha representado también el proyectar acciones simples y muchas veces inapropiadas.

La tabla siguiente ilustra diferentes formas de codificar las fases de desastre que tienen en común el hecho de dividir las partiendo del momento del impacto.

*Tabla 1. Fases de desastre según autores seleccionados*

	Barton (1970)	Mileti, Drabek y Haas (1975)	Drabek (1986)	NGA (1979)	Bolin (1982)
<b>PRE IMPACTO</b>	Pre desastre	Preparativos / Ajuste	Percepción de las amenazas/ Ajustes	Mitigación	Pre desastre
		Alertamiento	Planificación y alertamiento	Preparativos	
	Detección y comunicación de alerta	Pre Impacto, Acciones primarias	Movilización Pre Impacto		
<b>IMPACTO</b>					
<b>POST IMPACTO</b>	Respuesta Inmediata, desorganizada	Post Impacto, acciones de corto plazo	Movilización Post Impacto	Respuesta	Emergencia
	Respuesta social organizada	Ayuda o Restauración	Restauración (seis meses) Reconstrucción (seis meses o más)	Recuperación	Restauración
	Equilibrio post desastre	Reconstrucción	Percepción de las amenazas/ Ajustes	Mitigación	Reconstrucción I Reconstrucción II

*Nota: Las denominaciones de las fases son las originales traducidas del inglés.*

## **La Fase de Recuperación**

La actividad de investigación en desastres y sus necesidades de organización y codificación, así como lo concerniente a la adopción de acciones de intervención en desastres, tomando en cuenta sus fases, ofrece un dato interesante que advierte Neal (supra cit.) señalando lo que Barton (1970) hizo notar en los años setenta: los primeros estudios sobre desastres en la sociología norteamericana prácticamente ignoraron los esfuerzos en el periodo de recuperación.

Sin embargo, desde hace al menos veinte años las investigaciones en esta fase del desastre, es decir, en la de recuperación, se han incrementado notablemente. Neal señala que Haas, Kates y Bowden (1977) fueron los primeros en sustentar que el periodo de recuperación es un proceso muy complejo y que la gente [sic] suele depositar en ésta fase varios términos: restauración, recuperación, rehabilitación, redesarrollo, reconstrucción. Estos autores definieron los siguientes componentes en su esquema de fases de desastre: dentro de la fase de recuperación ubicaron un periodo de emergencia definiéndolo así: “cuando la gente se enfrenta con la destrucción inmediata, y las actividades sociales y económicas cambian dramáticamente respecto de un estado normal de comportamiento”; El periodo de emergencia termina cuando se reducen dramáticamente las actividades de búsqueda y rescate, alimentación/ alojamiento de emergencia y limpieza de escombros.

La restauración es el periodo que sigue a la emergencia y es correspondiente con los primeros esfuerzos por componer los destrozos del impacto y es donde reinicia algún tipo de “funcionamiento normal”. El siguiente periodo es el de reemplazo-reconstrucción que ocurre con la llegada de inversiones masivas en la reconstrucción. El periodo terminal de la Recuperación lo compone el así llamado “periodo de reconstrucción del desarrollo y mejoramiento”.

La investigación de Quarantelli (1982) acerca del problema de la vivienda ubicado en la fase de recuperación encontró que los damnificados sufren la fase de recuperación de las viviendas a través de cuatro estadios: albergue de emergencia; albergue temporal; vivienda temporal; y vivienda permanente.

La investigación social sobre esta fase del proceso de desastre es muy limitada en México. Los desastres que afectaron a la Ciudad de México en 1985 y a Guadalajara de 1992, son los que mayor producción científica han arrojado.

Básicamente se refieren al proceso de “reconstrucción” observado en términos sociológicos (la literatura es muy extensa, pero destacan: Núñez y Orozco, 1988; Fidel y Ziccardi, 1986; Rodríguez, 1986; Cisneros y otros, s/f) y geoeconómicos (Bassols, 1986) con una visión más ligada a la crítica del desarrollo urbano (Pliego, 1994), estudios sobre el proceso de reconstrucción en Ciudad Guzmán, derivado de esos sismos se encuentran en Macías (1987). El resto de eventos desastrosos poca atención ha ocupado de los investigadores sociales. Destacan los trabajos Ovsei Gelman y Santiago Macías (1983) sobre el desastre del volcán Chichonal; de Calderón (2001) sobre el proceso reconstructivo de la ciudad de Manzanillo en Colima luego del sismo de 1995 que afectó una extensa área. Otra mención se debe al planteamiento general sobre el significado de la reconstrucción del caso del desastre de la Sierra Norte de Puebla de Luís González (2000).

En el caso del desastre de Guadalajara de 1992 ha sido de importancia capital porque, entre otras cosas, indujo a una investigación que mantuvo muy ligadas las fases de impacto a la de recuperación (Reguillo y Padilla, 1993; Macías y Calderón, 1994; Reguillo, 1996; Ramírez y Regalado, 1995).

En donde se ha logrado alcanzar un mayor desarrollo en la investigación básica y aplicada sobre la fase de recuperación en desastres es en los Estados Unidos. En Petterson (1999) y en Mileti (1999) se puede leer una muy acuciosa revisión bibliográfica y de los programas sobre recuperación de desastres a nivel local y una abundante bibliografía, respectivamente.

Es importante, por otra parte, tener un acercamiento conceptual a la fase de recuperación del desastre visto este como un proceso. Claire Rubin, et al. 1985 y Petterson (supra cit) ofrecen una interesante coincidencia al respecto.

Conceptuar la recuperación y entender su naturaleza es una tarea de cierta complicación dado que los mismos resultados de investigaciones tanto en México como en los Estados Unidos, reflejan experiencias de muy diversas condiciones de recuperación vistas tanto como comunidades o como fragmentos de éstas, insertos en contextos urbanos complejos. Haas y otros (1977) planteaban que el proceso de recuperación era susceptible de describirse como “ordenado, conocible y predecible” si se veía adecuado a su modelo de cuatro etapas de recuperación (emergencia, restauración, reemplazo y desarrollo). Sin embargo, desde ese planteamiento hasta la fecha, sea del propio contexto académico norteamericano o del contexto mexicano, las investigaciones sobre la fase de recuperación muestran que esa fase está muy lejos de ser estimada en los términos del modelo de Haas.

La estimación final de Neal (Supra cit., p-245) acerca de las diversas caracterizaciones de las fases del desastre o de periodos internos dentro de cada fase es que, tal como otras investigaciones lo confirman: “...diferentes unidades de análisis (p. ej. Individuos contra grupos) o diferentes tipos de grupos (basados en la etnicidad, clases sociales, etc.) pueden experimentar diferentes rangos de recuperación dentro de esa fase.”

Es importante destacar que la investigación de desastres y particularmente aquella que ha concentrado esfuerzos en la fase de recuperación ha logrado avances sustantivos tomando como unidad base de análisis a la familia o la unidad doméstica –que en adelante se tratarán sinónimicamente<sup>2</sup>. Muchos de los logros alcanzados por los sociólogos norteamericanos en los estudios de desastres en este nivel de análisis tienen sus antecedentes en trabajos desarrollados para entender las crisis familiares como resultado de crisis económicas o de la guerra. Es de singular importancia, por ejemplo, que categorías de análisis social como la de “vulnerabilidad” se hallan incorporado al arsenal conceptual del campo de estudios de desastres a través de esos estudios de crisis (Vid: Burr. 1973)<sup>3</sup>.

Desde el punto de vista de la elección de unidades de análisis que cubran aspectos sensitivos para ser observados tanto en escalas sociológicas como espaciales la unidad doméstica representa una unidad muy apropiada. La organización familiar es una unidad social que ha sido muy perdurable a lo largo de la historia humana y es el principal componente de conceptos tales como Grupo Doméstico, Unidad Territorial de Producción (Macías, et al. 1987), etc., dado que representa un componente social cohesionado por lazos de sangre, parentesco, alianza sexual, organización productiva, de consumo y vínculos legales para garantizar la reproducción de esa misma unidad

---

<sup>2</sup> Familia, unidad doméstica y grupo doméstico tienen conceptualmente diferentes implicaciones y significados. Para efectos del desarrollo de este documento se tratan como sinónimos de unidad social para facilitar las relaciones con unidades de atribución definidas en los documentos oficiales en México tales como las Reglas de Operación del Fonden y las normas que aplican a los programas de SEDESOL.

<sup>3</sup> “Burr introdujo los conceptos de *vulnerabilidad* y *poder regenerativo* y su modelo sugirió que el evento estresador aparejado con el nivel de vulnerabilidad (cantidad de recursos) de una familia influye en la severidad de la crisis que esa familia sufre. Adicionalmente, la definición [o percepción] de la familia acerca del evento de estrés influye en su vulnerabilidad, y su poder regenerativo afecta su capacidad para recuperarse de su perturbación o impacto.” (Bolin y Bolton, Supra cit. p- 21).

social (Marshall, 1996). Esa unidad representa también una unidad espacial ya que genera distribuciones y patrones residenciales observables a escalas de casa, comunidad, ciudad, etc.

Hay una conveniencia teórico-metodológica en el recurso a la organización familiar como unidad de análisis. Los estudios de impactos por eventos críticos, como se señalan líneas arriba, han partido de este componente analítico y ello permite una utilización crítica de los logros y las limitaciones de esos estudios sin importar demasiado las adscripciones conceptuales. Bolin y Bolton (Supra cit. p-12), por ejemplo, han generado un modelo de análisis de la recuperación de desastres basado en el estudio de la familia. Como la mayor corriente de influencia en la sociología norteamericana en los años ochenta, los autores vincularon la noción de familia a la idea del “sistema” y lo relacionaron con un factor de incidencia o cambio en la unidad bajo el concepto de “estrés”<sup>4</sup>.

El concepto de estrés ha sido utilizado para discriminaciones centrales en estudios de crisis en general desde los análisis de Burgess (1926) acerca del impacto de la gran crisis económica norteamericana de los años veinte en las familias. Se ha aplicado a los estudios de desastres (Bolin y Bolton, 1986) y ha sido también importante en el modelo de Scudder y Colson (1982) que da un marco de análisis de los procesos de reubicación de comunidades humanas. La más reciente propuesta de otro modelo de impacto en desastres de Blaikie et al. (1994) también tiene un referente no explícito en ese concepto (Vid. Modelo de Presión y Liberación<sup>5</sup> de Desastre).

La utilización del concepto de estrés en la unidad de análisis familia ha permitido ubicar algunos de los factores que de manera externa a la misma funcionan como presionantes o “estresores” en condiciones de impacto desastroso. Evidentemente se asume a la familia como una unidad “abierta” (“sistema abierto” para los enfoques sistémicos) que no solo tiene relaciones de correspondencia con la unidad social mayor sino que obedece a sus reglas en términos de parentesco, vecindad, comunidad, o de su estructura económica global. Según Bolin y Bolton (op. cit. p-12): “El estrés... se dice que existe cuando las demandas sobre un sistema social exceden la capacidad del sistema para responder a todas las demandas. En este sentido los desastres son vistos como generadores de demandas sobre un grupo familiar (nuclear, extenso) golpeado o impactado (P. Ej. Búsqueda, rescate, evacuación, limpieza, reconstrucción).”

Bajo esta perspectiva se ha conformado una idea dominante acerca de lo que es un desastre que se ha trasladado del nivel familia (grupo doméstico) al nivel “comunidad”. De esta manera se define que una unidad (familia, comunidad) que es impactada por un “desastre”<sup>6</sup> requiere la ayuda de factores y agentes externos para recuperarse:

“Muchas familias no pueden responder a todas esas demandas a menos que tengan acceso a recursos adicionales y el estrés que experimenta dicha familia por consecuencia inicia un conjunto de respuestas de enfrentamiento... Las estrategias de enfrentamiento de las familias generalmente involucran la obtención de recursos materiales, sociales, y psicológicos adicionales”

Según los autores mencionados las familias adquieren esos recursos adicionales a través de una variedad de “sistemas” de apoyo que incluyen el parentesco, relaciones de vecindad, agencias formales de gobierno, y otras organizaciones sociales como las iglesias.

---

<sup>4</sup> El concepto estrés es ambiguo ciertamente, pero en general se refiere tanto a condiciones de presión impuesta externamente y a las reacciones internas a ello, “... su atractivo para las ciencias sociales recae en su potencial de vinculación de aspectos individuales y sociales...” (Marshall, Op. cit. p-513)

<sup>5</sup> Liberación o descarga. La definición del término inglés “release” en su aplicación al modelo está definida en los términos siguientes: “La idea de ‘liberación’ está incorporada para conceptualizar la reducción del desastre: para aliviar la presión, la vulnerabilidad tiene que ser reducida.” (Blaikie, et al. 1994)

<sup>6</sup> Evidentemente uso el término “desastre” deliberadamente. Es un error desde luego ya que se refiere en realidad a un fenómeno desastroso que impacta sea natural o antrópico.

Hay otros temas relacionados con las formas en las que las familias se relacionan con sus sistemas de parentesco, bajo la perspectiva del modelo de Bolin y Bolton:

Redes de apoyo social (conjunto de individuos o familias de las que dependen en crisis). Este concepto ha sido importante, Kahn y Antolucci (1980) identifican tres elementos en el apoyo social, a saber: afecto, afirmación y ayuda. Los autores definen al afecto como el componente emocional del apoyo social, la afirmación como el acuerdo de todos los que apoyan con las normas y comportamiento de los que están en crisis, y la ayuda como una transacción en la que la ayuda directa (dinero, trabajo, etc.) es dada por la red de apoyo. El afecto y la ayuda son relevantes en la investigación de desastres. La afirmación corresponde en parte a los términos de la “comunidad terapéutica”<sup>7</sup> de Fritz (1961) y Barton (1970) también definido como “comportamiento de convergencia”.

El estudio de Bolin y Bolton que estamos siguiendo, se basó en un análisis comparativo de afectación/ recuperación de grupos “étnicos”<sup>8</sup>, derivados de dos casos de desastres (caucásico, japonés y filipino, en uno y anglo e hispano en otro). Concluyeron que “en las culturas con fuerte sistema de parentesco, la función del parentesco extenso es la de un “proveedor” primario de ayuda material y emocional y promueve la recuperación familiar. Las sociedades que enfatizan menos las relaciones de parentesco, se ha mostrado que las redes de apoyo dan importante apoyo afectivo mitigando los efectos del trauma del desastre.”

En el sentido de recuperar la información empírica de los desastres las siguientes afirmaciones de Bolin y Bolton son importantes para dimensionar el rol del grupo familiar en desastres<sup>9</sup>.

Para los efectos de ubicación clara del referente teórico conceptual que nos ocupa, es pertinente señalar que la reubicación, dentro de la fase de recuperación, puede ser, junto con la evacuación y la vida temporal en los albergues<sup>10</sup>, un factor adicional de ruptura de las redes de apoyo y además un agravante de lo que denominan “estrés” o presión psicológica, social y material de los damnificados: “La reubicación y sus ejecutores rompen los patrones del vecindario, las redes de apoyo social y el entorno espacial conocido y ello complica los niveles de estrés que experimentan las víctimas. Dado que los fenómenos de evacuación, de vivienda temporal y de reubicación son factores de estrés de largo plazo, pueden producir también desordenes de estrés crónicos o retrasarlos entre las víctimas” (Bolin y Bolton, Supra cit, p-23).

---

<sup>7</sup> La “comunidad terapéutica” corresponde al comportamiento colectivo que se ha apreciado en las fases de transición de impacto al post impacto y durante cierto tiempo en esta fase. Las características generales identificadas en el comportamiento social son las relativas al surgimiento e incremento de los comportamientos informales de ayuda; exceso de las donaciones dadas; aumento en el comportamiento voluntario y en la moral comunitaria: Se observa aumento en la frecuencia del comportamiento altruista y al mismo tiempo una disminución en la actividad criminal. (Cfr. Drabek, 1996).

<sup>8</sup> Las asignaciones de “grupo étnico” son como lo mencionan los autores en cuestión, desde luego que es importante hacer notar que categorías tales como “japonés”, “filipino” o incluso “hispano” no son categorías étnicas en un sentido estricto)

<sup>9</sup> La muerte de familiares y otras personas cercanas es la más directa forma de ruptura de las redes de apoyo en los desastres. Los niños son particularmente vulnerables al perjuicio psicosocial como resultado de la muerte de un familiar.

<sup>10</sup> Según Bolin y Bolton, la evacuación es una respuesta relativamente común a desastres naturales y tecno-industriales, generalmente se realiza hacia las casas de familiares de los afectados y de esa manera se colocan los damnificados dentro de un contexto de apoyo tradicional. En situaciones donde las familias son separadas durante la evacuación, o son evacuadas a casas de no parientes, la probabilidad de impactos psicosociales negativos es alta. Otros estudios (Bolin 1982) muestran que más allá de un periodo de aproximadamente un mes, las relaciones entre la familia anfitriona y la familia evacuada empieza a deteriorarse incluso si tienen relaciones de parentesco y resulta en la ruptura del apoyo de la familia anfitriona. El deterioro usualmente se manifiesta en conflictos interpersonales debidos al hacinamiento y a problemas de dinero.

En los casos de los desastres mexicanos la recuperación de desastres no ha sido una etapa uniforme, lineal, predecible, etc. Por el contrario, existen muchos componentes de esa fase que nunca se cumplen y en consecuencia los grupos afectados difícilmente se logran recuperar del impacto de un desastre luego de decenas de años. Las referencias citadas líneas arriba, así lo ilustran.

Uno de los consensos entre los investigadores, pero también entre quienes han desarrollado sistemáticamente la llamada “gestión” o manejo de desastres, es que la fase de recuperación no puede ser vista de manera aislada respecto a los otros momentos o fases del proceso de desastre (mitigación, preparativos, respuesta) ya que de otra manera las actividades que se realicen orientadas hacia la recuperación están ligadas a altos contenidos de falibilidad. Es un hecho que si se miran las cosas desarrolladas por SEDESOL a la luz de lo antes dicho, se observarán claramente las aseveraciones que se hacen en la parte diagnóstica del proyecto, es decir, que las actividades y programas que ha desplegado en las situaciones de desastre no surgen de programas y actividades de la Secretaría que puedan ser considerados permanentes en términos de su ejecución en desastres y la relación de sus intervenciones es limitada por las normas de instrumentos financieramente coercitivos como el Fonden. Los desastres se siguen viendo como cosas que ocurren de manera excepcional y por ello los programas regulares o señalados como “emergentes”, con adecuaciones improvisadas son los que se aplican.

### **Un Modelo (tipo) de referencia de reubicación**

En un documento previo (Macías, 2004) habíamos definido una aproximación a lo que señalamos como un recurso *tipo ideal* de reubicación como fundamento instrumental de la investigación evaluativa. Se trata de un ejercicio en el que se construye un modelo racional de una reubicación para comparar con él los hechos y resultados de los casos de estudio de la investigación. No sobra reiterar que no se trata de un modelo teórico que sirva para explicar procesos de reubicación sino de una construcción ideal de un proceso de reubicación como referente para comparar con los hechos reales proveídos por la investigación empírica.

Max Weber (1984) planteaba que en una investigación se pueden ejercer prácticas equivocadas tanto en el mismo proceso indagatorio como en la interpretación. En un procedimiento científico se “investiga y expone todas las conexiones de sentido irracionales, afectivamente condicionadas del comportamiento que influyen en la acción, como ‘desviaciones’ de un desarrollo de la misma “construido” como puramente racional con arreglo a fines...”

Si es válido el ejercicio de elaboración *tipo ideal* para la investigación en general, creemos que para una de corte evaluativa lo es más, ya que éste procedimiento permite identificar con mayor claridad los aspectos falibles o discordantes, “desviaciones”, que son por sí mismos críticos. La definición ideal de un *tipo* se basa en la formulación que ofreció el mismo Weber de la siguiente manera:

*La construcción de una acción rigurosamente racional con arreglo a fines sirve en estos casos a la sociología -en mérito de su evidente inteligibilidad y, en cuanto racional, de su univocidad- como un tipo (tipo ideal), mediante el cual comprender la acción real, influida por irracionalidades de toda especie (afectos, errores), como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional. (p-7)*

Como Max Weber asumía las propuestas filosóficas de Kant (Marshal, 1994), es preciso subrayar que la idea de lo racional se refiere a un cierto desarrollo gnoseológico cimentado en la comprensión de conceptos más que de la experiencia. En nuestra propuesta asumimos productos conceptuales derivados de análisis de problemas diversos en reubicaciones por parte de expertos que referimos enseguida y también de documentos normativos que formulan por sí un modo de



conducir ciertos procedimientos con los que se conforma la intervención gubernamental en las acciones de reubicación.

Para los propósitos de la formulación del Modelo adoptamos elementos surgidos de la práctica en el ejercicio de realizar reubicaciones de comunidades humanas examinadas por los especialistas que por ello establecen las vías idóneas para su realización (Cernea, M., Thayer Scudder y A. Oliver-Smith entre otros) que pueden verse definidas en la experiencia del Banco Mundial en intervenciones sobre reubicaciones. De manera particular usaremos las propuestas del *Handbook on Resettlement. A Guide to Good Practice* (Manual sobre el reasentamiento. Una guía para una buena práctica) establecidas por el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés) (ADB, 1998).

Con respecto a los procedimientos específicos de intervención en las reubicaciones que estudiamos, como hemos dicho antes, tomamos los elementos idóneos que orientan la intervención gubernamental a través del Programa Emergente de Vivienda desarrollado por la SEDESOL con apego a las Reglas de Operación del Fondo (ROF) de Desastres Naturales (FONDEN).

Vamos a establecer, de entrada, unas definiciones de los conceptos clave del Modelo para poder exponerlo después, éstas se refieren a la reubicación, las condiciones de existencia (riesgo, desastre), los actores y los procedimientos.

Definimos en general a la **reubicación** como una acción colectiva, con injerencia gubernamental o sin ella, en la que un conjunto de personas asociadas a través de principios de comunidad o sin ellos, se ven compelidos a abandonar un espacio habitado por ellos para trasladarse a otra área en donde la sola acción de hacerlo supone mejoría de ciertas condiciones de existencia o la reducción de alguna amenaza a su bienestar. Es importante subrayar que la reubicación quiere decir la imposición de un cambio y que dicha imposición asume responsabilidades de mejoría, de manera que reubicar no puede reducirse al cambio de vivienda o de conjunto de viviendas dado que esto supondría que un diseño de plan y/o proyecto de reubicación se limitaría al problema de construcción de un conjunto de casas. Evidentemente la crítica implícita a lo visto en acciones reconocidas de reubicaciones es que esas acciones consideradas han sido básicamente asimiladas como proyectos de construcción de viviendas y faltos por tanto de proyectos agregados de desarrollo social y comunitario. La idea de reubicación, según lo habremos de ver más adelante, debe ser entendida como abarcadora de estados y procesos sociales ligados al grupo o a los grupos de población afectados. Debe incluir desde luego a las viviendas, los espacios compartidos del vecindario o de la comunidad, las funciones, los medios de subsistencia, la recuperación del ingreso, los bienes adicionales a las viviendas (materiales y sociales). La reubicación es un conjunto de acciones inducidas que pueden ser resultante de causales controladas con dirección (como una reubicación por presas, como veremos más adelante) o no controladas por omisión (reubicaciones por desastre). En ambos casos suponemos un nivel diferencial pero importante de actos de cambio involuntarios que tienen que asumir afectaciones también diversas que significan para los agentes de la Autoridad obligaciones y responsabilidades. En el primero de los sentidos es fundamental la idea de compensación<sup>11</sup> que responde a una obligación de la Autoridad tanto por el control direccional de las causales o por su omisión en el caso de falta de intervención para reducción de riesgos. En el Derecho Civil la compensación se contempla como un “modo de extinción de las obligaciones” (Ortiz y Pérez, 2002, p-83), es decir, como un modo de cumplir con una parte de compromiso formal derivado de la justificación de la existencia de la Autoridad en la sociedad. Pero la compensación también encierra la obligación del resarcimiento de la afectación al menos en los

---

<sup>11</sup> La Compensación. El Reasentamiento involucra a la reubicación, según el ADB (p-55), de manera que podemos rectificar la aseveración de que son sinónimos: Reasentamiento-reubicación-relocalización-reacomodo, etc.

mismos términos de lo afectado, es decir, “dar algo de igual valor por algo perdido” (L. D. 1994, p-47).

En otras referencias (Oliver-Smith y Hansen, 1982; Oliver-Smith, 2001; Macías, 2001; García, 2003) hemos indicado que existen diversos tipos de reubicaciones (voluntarias, involuntarias; por desarrollo, por desastres: preventivas/post-impacto, etc.) y que en lo general el énfasis ha estado en el desplazamiento a nivel de comunidades. La noción “reubicación de comunidad” tiene implicaciones claras que aluden a una cierta homogeneidad socio-antropológica en el grupo a afectar, por lo que también el margen de respuestas a esas afectaciones se supone homogéneo.

Un *modelo* de reubicación debe considerar que se trata de una acción que debe ser concertada entre los diferentes niveles de gobierno y la población afectada, las **decisiones** cruciales, por tanto, son compartidas. Estas decisiones se refieren a la elección del nuevo sitio, al diseño del proyecto de la reubicación sobre todo en lo que concierne a los espacios privados y las áreas públicas. En esta concertación de acciones, las autoridades gubernamentales cumplen su responsabilidad de proteger la vida y los bienes de los ciudadanos, de intervenir para proveer de una vivienda digna y de combatir las desigualdades sociales promoviendo el desarrollo económico, social y político.

La población afectada cumple sus expectativas de protección, de acceso a una vida digna y de colaboración y correspondencia con sus deberes y derechos en sociedad. Es importante considerar que una reubicación por desastre, específicamente post-impacto, se decide considerando dos cosas, a saber: la condición de repetitividad de la ocurrencia desastrosa, que se ve como *riesgo*, y los resultantes daños o pérdidas ocasionados en una condición en la que esos daños o pérdidas fundamentales se suceden para el grupo afectado como resultado de la ocurrencia de un fenómeno destructivo. En consecuencia, la magnitud de los daños o pérdidas junto con la condición de repetitividad de ocurrencia del fenómeno destructor son los motivos esenciales y causales de la reubicación. Para justificar lo anterior, vale decir que existen comunidades humanas que habitan ambientes de inundación periódica, por ejemplo, y en tanto los ciclos de inundación forman parte de los ciclos de vida en la relación de la comunidad con su entorno, el fenómeno no es considerado destructivo y la comunidad, por ello, no se involucra en contexto de emergencia o desastre aunque un observador externo, ajeno a la circunstancia, pueda interpretarlo como tal. Este tipo de condición es, por otra parte, interpretada como “subcultura de desastre” (Webb y Watchendorf. 2000).

El grupo humano afectado, por ejemplo, una comunidad, requiere de la asistencia externa (puede también ser acometida por grupos e individuos por razones humanitarias que son esencialmente voluntarias), obligada de la autoridad gubernamental para que evite la destrucción consumada y opere en razón de restaurar las condiciones de existencia de ese grupo afectado. Por ello, la noción de compensación y/o reemplazo, que hemos mencionado líneas arriba, (Vid ADB, *supra cit.*) tienen también sentido y no son elementos exclusivos de una intervención gubernamental sino que también abarcan a empresas privadas que generan una acción de cambio inducido para afectar al grupo humano en aras de un “desarrollo” que beneficiaría a una mayor conjunto social (estamos hablando de la construcción de presas y, al respecto, las políticas desarrolladas por el Banco Mundial y sus filiales en todo el Mundo). Hemos advertido (Macías, 2004) que pueden existir acciones de realización de reubicaciones por riesgo que se hacen en un sentido de prevención, cuando se conoce con un nivel de detalle muy aceptable la inminencia de aparición de un fenómeno desastroso o un daño. Sin embargo, el Modelo que estamos proponiendo tiene en cuenta que la mayoría de las reubicaciones por desastre que trata la literatura disponible (Oliver-Smith y Hansen, 1982; Oliver-Smith 1994; Patridge, 1989) son posteriores a la ocurrencia de un evento destructor.

Por ello es importante también agregar a la idea de compensación/reemplazo la noción de “pérdidas” que vemos introducido por el ADB y que tratamos más adelante. El Modelo de reubicación entonces, se refiere a la reubicación por desastre, post-impacto. En el Modelo se observan tres dimensiones operacionales:

- a) Las **condiciones** de existencia de un grupo o grupos de personas que sufrieron un impacto desastroso y las condiciones del lugar a donde va a realizarse la reubicación. En ambas consideraciones cuenta el plano de la toma de decisiones para des-ubicar y para re-ubicar.
- b) Los **actores** que intervienen en el proceso: gobierno (federal, estatal y municipal), y la población afectada (comunidad, damnificados)
- c) Los **procedimientos** de la acción e interacción en el proceso de reubicación. En esta dimensión se encuentra tanto el Programa Emergente de Vivienda, la normatividad del FONDEN, como los arreglos específicos de las reubicaciones que no siguieron dicho programa. También en esta dimensión se coloca al procedimiento de toma de decisiones referido en el inciso “a”

Las definiciones para cada una de esas dimensiones operacionales son las siguientes:

**Las condiciones de existencia** de los grupos humanos considerados en el modelo, se refiere al entorno social y físico donde habita y se considera en sus relaciones de escala, es decir, una comunidad rural relacionada funcionalmente con asentamientos mayores o a un sector urbano, etc. Es fundamental advertir que las condiciones de existencia tienen aquí un alto sentido de relación con los peligros que les asechan y, en una aproximación mucho más elaborada, con una noción de riesgo que hace síntesis de valores conocidos de frecuencia y magnitud de ocurrencia de fenómenos destructores o potencialmente destructores. La noción de riesgo es esencialmente gnoseológica y anticipativa de manera que el conocimiento del riesgo va más allá del solo conocimiento de una ocurrencia destructiva. El riesgo cualifica y cuantifica no solo al factor destructor sino a sus consecuencias.

**Los actores** se refieren a aquellos agentes que intervienen en los diferentes niveles de gobierno y a aquellos que lo hacen desde la llamada sociedad civil, en el sentido descrito por Payne (2002) como una esfera distinta al gobierno y al Estado.

Los actores reunidos en la noción de *gobierno* se distinguen por nivel de acción y relación gubernamental, es decir: federal, estatal, municipal. La relación entre ellos está definida por la base jurídica del país. Existe un supuesto de relación entre ellos y es que actúan bajo los principios federales, de respeto de atribuciones y corresponden a los mismos propósitos u objetivos que justifican la existencia de la Autoridad en la sociedad que administra y gobierna. La investigación evaluativa considera que este último aspecto define una diferencia sustancial entre todos los actores de la reubicación y por ello se centra en la dimensión de una institución del gobierno federal que se mira, esencialmente, a través de las acciones de sus funcionarios. Hay actores específicos, como las empresas constructoras, que se subordinan en el modelo, a la acción de los actores primarios como los relativos al gobierno (federal y/o estatal) en tanto que su inclusión depende de éstos.

Evidentemente que esto último tiene algunas complicaciones ya que ese tipo de actores pueden desarrollar consecuencias determinantes en la intervención gubernamental, sin embargo, hemos decidido subsumirlo por razones de simplificación, y endosar las consecuencias a los actores primarios.

En la esfera de sociedad civil se ubican dos tipos de actores: la comunidad y los damnificados. La distinción obedece a que en los procesos de reubicación no siempre actúa una comunidad sino que se opera con grupos de personas o familias que han pertenecido a diversas comunidades de origen.

**Los procedimientos** o bases de orientación de las acciones que se emprenden para la reubicación, son administrados por la Autoridad en sus representantes, es decir, los funcionarios públicos, pero

suponen la determinación de la población afectada en su éxito (y en su eficiencia y eficacia<sup>13</sup>) a través de alguna forma de participación en dichos procedimientos y en toma de decisiones cruciales. Como ya señalamos, parte integrante de los procedimientos son el Programa Emergente de Vivienda y el FONDEN, éste último como base del primero. Evaluación de daños, identificación de damnificados, definición (oficialización) de beneficiarios, decisión de reubicar, elección del lugar, diseño de la reubicación. No sobra reiterar que las acciones de la reubicación no son sólo relativas a la construcción de casas y que hay que poner énfasis en la dimensión de URGENCIA o necesidad que implica el resarcimiento esencial de las viviendas.

En la siguiente tabla se sintetizan las partes de los procedimientos atribuibles a la SEDESOL en el proceso de reubicación.

## **Bibliografía**

ADB (Asian Development Bank). 1998. Handbook of Resettlements. A Guide to Good Practice. Manila, Filipinas. ADB.

Barton, A. 1970. Communities in Disaster: A Sociological Analysis of Collective Stress Situations. New York. D & C Inc.

Bassols, Angel. 1986. "La reconstrucción a raíz de los sismos". En. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Año XXX!!. Enero-marzo. PP- 11 a 20.

Blaikie, P. T. Cannon, I. Davis y B. Wisner. 1994. At Risk-Vulnerability and Disasters. Routledge. Londres y N. York.

Bolin, Robert. 1982. Long Term Family Recovery from Disaster. Boulder. Colorado, E. U. University of Colorado Institute of Behavioral Sciences. Monograph 36.

Bolin, Robert and Patricia Bolton. 1986. Race, Religion, and Ethnicity in Disaster Recovery. Boulder. Colorado, E. U. University of Colorado Institute of Behavioral Sciences. Monograph 42.

Burgess, E. 1926. "The Family as a Unity of Interacting Personalities." The Family, 7, pp 3-9. Cit. in Bolin. 1992.

Burr, W. R. 1973. Theory Construction and the Sociology of the Family. New York: Wiley.

Calderón, Georgina. 2001. Construcción y reconstrucción del desastre. México. Plaza y Valdés editores.

Cisneros, Armando y otros. S/f. Problemática urbana y reconstrucción de la Unidad Habitacional Nonoalco Tlatelolco. México. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. MIMEO.

Drabek, T. 1996. Sociology of Disaster Course. Washington. Emergency Management Institute/FEMA.

Fidel, Carlos y Alicia Ziccardi. 1986. "De cal y canto, apuntes sobre la industria de la construcción". En: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México. No. 123. Enero-marzo. Páginas 21 a 38.

- Fritz, Ch. 1961. "Disasters". En: Contemporary Social Problems. R. K. Merton y R. Nisbet (eds.). New York. Harcourt.
- García, A. 2003. Las contradicciones del desarrollo. El impacto social de los reacomodos involuntarios por proyectos de desarrollo. Querétaro, México. Universidad Autónoma de Querétaro.
- Gelman, Ovsei. y Santiago. Macías. 1983. Desastre Provocado por la Erupción del Volcán Chichonal. Instituto de Ingeniería -UNAM. México. Col. Series No. 465.
- González, Luis A. 2000. "Reflexiones sobre la reconstrucción y el desarrollo de la región damnificada en la Sierra Norte de Puebla". En: Puebla 1999. Lecciones de "La tragedia de la década". Jorge E. Domínguez (coordinador). Puebla. El Colegio de Puebla A. C.
- Haas, Eugene, Robert Kates, and Martín Bowden. 1977. Reconstruction Following Disaster. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Kahn, R. y T. Antolucci. 1980. "Convoys Over the Life Course: Attachment, Roles and Social Support." In: Baltes and Brim (eds.) Life Span Development and Behavior. New York. Academic Press. (Citado por Bolin y Bolton. 1986).
- L. D. 1994. Law Dictionary. Gilbert Law Summaries. Chicago. Harcourt Brace Legal and Professional Publications Inc. p-47.
- Macías, J. M. 1987. "La sociedad y los riesgos naturales. Estudio de algunos de los efectos de los sismos recientes en Ciudad Guzmán, Jalisco". En Terremoto y Sociedad. México. CIESAS. Cuadernos de La Casa Chata No. 157.
- Macías, J. M. 2001. "La Reubicación del Riesgo". En: Reubicación de Comunidades Humanas. Entre la Producción y la Reducción de Desastres. J. M. Macías (compilador) .México. Universidad de Colima.
- Macías, J. M. 2004. Documento Final de la Primera Etapa. Programa y organización de la investigación evaluativa. México. CIESAS. Documento interno.
- Macías, J. M. y G. Calderón, 1994. Desastre en Guadalajara. Notas preliminares y testimonios. México. CIESAS.
- Marshall, Gordon. 1996. The Concise Oxford Dictionary of Sociology. Oxford. Oxford University Press.
- Mileti, Denis. 1999. Disaster by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States- A Bibliography. Colorado. NHRAIC- University of Colorado.
- Mileti, Dennise, Thomas Drabek y Eugene Haas. 1975. Human Systems in the Extreme Environments. Boulder, Colorado: Institute of Behavioral Sciences. University of Colorado.
- Neal, David. 1997. "Reconsidering the Phases of Disasters". En : International Journal of Mass Emergencies and Disasters. RCD/ ISA. Tempe. Agosto . Vol. 15. No. 2.
- NGA. (National Governor's Association) 1979. Emergency Preparedness Project. Final Report. Washington D. C. Government Printing Office.

- Núñez, Francisco y Jesús Orozco. 1988. El Terremoto: una versión corregida. ITESO. México.
- Ortíz, Monica y Virginia Pérez. 2002. Lexico jurídico. Madrid. Editorial Tecno. 300 pp.
- Oliver-Smith, A. 1994. "Reconstrucción después del desastre: Una visión general de secuelas y problemas". En: Al norte del río Grande. Ciencias sociales y desastres. Una perspectiva norteamericana. La Red. Bogotá. Pp. 25-44.
- Oliver-Smith, A. 2001. "Consideraciones teóricas y modelos del reasentamiento de comunidades". En: Reubicación de comunidades humanas. Entre la producción y la reducción de desastres. J. M. Macías (compilador). México. Universidad de Colima. Pp. 47-60.
- Oliver-Smith, A. y A. Hansen. 1982. Involuntary Migration and Resettlement: Causes and Context. Westview Press. Boulder, Colorado.
- Payne, Michael (Comp.) 2002. Diccionario de Teoría Crítica y Estudios Culturales. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- Partridge, William. 1989. "Involuntary Resettlement in Development Projects" En: Journal of Refugee Studies 2, 373-384.
- Petterson, Jeanine. 1999. A Review of the Literature and Programs on Local Recovery from Disaster. Natural Hazards Research and Applications Information Center. Institute of Behavioral Sciences. University of Colorado, Working Paper # 102.
- Pliego, F. 1994. Hacia una sociología de los desastres urbanos. IIS-UNAM. México.
- Quarantelli, E. 1982. Sheltering and Housing After Major Community Disasters: Case Studies and General Observations. Columbus, Ohio: The Ohio State University. Cit. in Neal (1997).
- Ramírez, J. M. y J. Regalado, 1995. ¿Olvidar o recordar el 22 de abril?. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
- Reguillo, R. 1996. La construcción simbólica de la ciudad. Sociedad, desastres y comunicación. Guadalajara. ITESO/ Universidad Iberoamericana.
- Reguillo, R. Y C. Padilla, (Compiladoras) 1993. Quién nos hubiera dicho. Guadalajara 22 de abril. Guadalajara. ITESO.
- Rodríguez, Daniel. 1986. La organización popular ante el reto de la reconstrucción". En: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Año XXXII. Enero-marzo. PP- 59 a 80.
- Rubin, C. Et al. 1985. Community Recovery from a Natural Disaster. Boulder. Institute of Behavioral Science. University of Colorado. Monograph # 41.
- Scuder, T. Y E. Colson. 1982. "From Welfare to Development: A Conceptual Framework for the Análisis of Dislocated People". En: Oliver-Smith, A. y A. Hansen (editores). Involuntary Migration and Resettlement: Causes and Context. Westview Press. Boulder, Colorado.
- Weber, Max. 1984. Economía y sociedad. México. Fondo de Cultura Económica. 7ª reimpresión. (p-7).

Webb, Gary y Tricia Watchendorf. 2000. "The Popular Culture of Disaster". En: International Journal of Mass Emergencies end Disasters. Research Committee on Disasters/ISA/Newton, Kansas. Manonite Presss Inc. March. Vol. 18, No.1. pp-5 a 20.