



Presentación al dossier: Políticas de gestión de riesgo de desastres, desde la Monarquía Hispánica hacia los Estados Nación Deconstruyendo Paradigmas: Políticas Públicas en la Monarquía Hispánica

Loris De Nardi^(*) y Macarena Cordero Fernández^(**)

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s24690732/d2kn64lhj>

En la actualidad existe un amplio consenso por quienes analizan los desastres que éstos son procesos históricos (De Nardi y Cordero Fernández, 2022; Altez, 2016). Ello implica que al momento de estudiar histórica y socialmente los desastres se deba considerar, teórica y conceptualmente, que:

1. Los desastres no son naturales, por lo que los investigadores deben abocarse a analizar las consecuencias de las prácticas y/o estrategias utilizadas, tendientes a la adaptación humana al medio, puesto que son éstas las responsables de la exposición/vulnerabilidad de la sociedad a determinadas amenazas, que de otra manera habrían sido inocuas (Maskrey, 1993).
2. Del mismo modo, se debe tener presente que “la naturaleza no posee la condición de amenazar a nadie. No es un peligro en sí misma, pues la consideración sobre un peligro proviene de una valoración, aspecto exclusivamente humano. Todo cuanto constituya o provenga de la naturaleza y sea comprendido como una amenaza, es resultado de relaciones humanas, ya porque alguna de sus manifestaciones y regularidades fenoménicas cristalicen en esa manera, como por la propia valoración. Esa valoración, antes bien, es una percepción, aspecto estrictamente cultural, social y por consiguiente contextual. Las amenazas naturales son productos históricos y simbólicos, y no una característica del elemento, el fenómeno, o sus manifestaciones” (Altez, 2023, pp. 21-22).
3. Seguidamente, los desastres “no sólo son un problema no resuelto del desarrollo, sino que precisamente los modelos sociales y económicos adoptados han producido riesgos de desastre que, asociados con un incremento de las vulnerabilidades particularmente visibles en ciertas regiones del planeta, han incrementado de manera exponencial los efectos de las amenazas naturales” (García Acosta, 2005, p. 20).¹
4. A su vez, la “magnitud y severidad de las vulnerabilidades sociales y económicas acumuladas, asociadas con la presencia de una determinada amenaza, resultan en eventos desastrosos productos de procesos que, como tales, deben ser entendidos y aprehendidos” (García Acosta, 2005, p. 18).
5. Por otra parte, la vulnerabilidad, entendida como una condición social e históricamente producida, constituye un factor que ha de estudiarse por quienes pretenden profundizar en los desastres, toda vez que es la “categoría quid” del estudio histórico de los desastres (Altez, 2016). En otras palabras, consensado que los desastres son acontecimientos que ocurren en la intersección entre la naturaleza y la cultura –donde expresan la reciprocidad de cada uno en la constitución del otro–, la vulnerabilidad permite ampliar el foco de análisis tanto del evento como del proceso. Dicho de otro modo, la “vulnerabilidad” coadyuva a evidenciar la

^(*) Doctor en Historia y comparación de las instituciones políticas y jurídicas europeas (Universidad de Mesina), Italia. Investigador (Centro de Estudios Históricos/Escuela de Derecho, Universidad Bernardo O'Higgins), Chile. E-mail: lorisdenardi@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3862-3193>

^(**) Doctora en Historia (Pontificia Universidad Católica de Chile). Profesora del Instituto de Historia (Universidad de los Andes), Chile. E-mail: maca.cordero@yahoo.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2385-0537>

¹ Sobre el tema, véase también: Hewitt, 1995.



multidimensionalidad de los desastres, y comprender que estos acontecimientos tienen que entenderse como procesos históricos, más o menos situados en el tiempo (Oliver-Smith, 2001, p. 24), al mismo tiempo que explicita “las características de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural” (p. 24). Por lo que, la vulnerabilidad es la síntesis de las distintas condiciones específicas que determina el nivel de exposición a una particular amenaza (p. 25).

6. Se debe, además, reflexionar en torno a la construcción social del riesgo, que implica considerar que la percepción y evaluación de los riesgos no es objetiva, sino que está influida por factores culturales, políticos, económicos y sociales. Las normas, los valores, las creencias y las experiencias previas de una sociedad juegan un papel importante en la forma en que se entiende y se responde a los riesgos. Además, los intereses y poderes involucrados en la gestión del riesgo pueden predisponer en la manera con que se priorizan y se toman decisiones al respecto (García Acosta, 2005).

7. Finalmente, todo estudio relativo a los desastres ha de considerar analizar la aceptación del riesgo, es decir, la disposición de las personas o sociedades para asumir ciertos niveles de riesgo en función de sus valores, percepciones y circunstancias. Esta aceptación del riesgo puede variar dependiendo del contexto cultural, social y político. Es importante destacar que la aceptación del riesgo no implica una actitud pasiva o resignada frente a los riesgos, sino más bien una evaluación consciente de los beneficios y costos asociados con determinadas acciones o decisiones que conllevan cierto nivel de riesgo. La aceptación del riesgo puede estar influenciada por factores como la confianza en las instituciones encargadas de la gestión del riesgo, las percepciones de control y capacidad de respuesta, las experiencias previas y las normas sociales (Douglas, 1996).

A la luz de este entremado conceptual y categorial, el presente dossier “Políticas de gestión de riesgo de desastres, desde la Monarquía Hispánica hacia los Estados Nación” quiere avanzar hacia una mejor comprensión de las políticas públicas de gestión del riesgo de desastres implementadas por las autoridades de las sociedades que integraron la Monarquía Hispánica, como también, de las Repúblicas que nacieron en territorio americano una vez consumadas las guerras de independencia. A base de casos de estudios emblemáticos, los diversos artículos que conforman el dossier analizan y reflexionan sobre las medidas, normativas y prácticas consideradas por las diversas autoridades tendientes a reducir el riesgo de desastres, con miras a comprender de qué manera dichas sociedades intentaron reducir el riesgo de desastres y responder adecuadamente a las situaciones de emergencia. Así, las distintas contribuciones de los investigadores reunidos en este dossier, tienen por finalidad proporcionar una mirada panorámica de los lineamientos, compromisos, acciones generales de la agenda política de gestión de riesgos de los diversos períodos y espacios que conformaron América Hispánica a lo largo de los siglos XVI-XX, con el objetivo de entender las continuidades y cambios de la acción institucional implementada para enfrentar coyunturas desastrosas, independientemente de su efectividad. Esto permitirá contribuir a una mejor comprensión de las políticas públicas.

En tal sentido, en la actualidad se considera que el concepto de “políticas públicas” es una prerrogativa exclusiva de las democracias liberales y, por tanto, producto de la afirmación del Estado de derecho contemporáneo, toda vez que sería una herramienta de gobierno, caracterizada por su alto grado político, desarrollado a partir de los años 50 del siglo XX en Estados Unidos (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 15). Lo dicho, ha sido justificado a base del contexto convulso y tenso de la Guerra Fría, escenario en que el Estado democrático occidental se autoproclamó como el único detentor de la *potestas*, y por ello, capaz de diseñar e impulsar políticas públicas, entendiéndolas como un conjunto de medidas (no necesariamente de carácter normativo) dirigidas a satisfacer las más variadas necesidades de la población y solucionar los problemas públicos. Sin embargo, este dossier pretende poner en discusión dicho paradigma, demostrando a través del análisis de una serie de casos de estudios, que las políticas públicas no fueron una invención de la contemporaneidad, ni menos aun monopolio del Estado de derecho democrático. Por el contrario, a lo largo de estas páginas se arrojarán toda una serie de elementos que permitirán demostrar que ya durante el Antiguo Régimen los gobernantes impulsaron políticas públicas, aunque la terminología utilizada para conceptualizarlas fue distinta, y que, por lo tanto, también

los Estados modernos pensaron y ejecutaron políticas públicas, aunque, valga advertir, como todo concepto histórico, este presenta continuidades y cambios a lo largo del tiempo.

Así lo plantea la contribución de los coordinadores de este dossier, “Una Revisión Histórica del Concepto de Políticas Públicas: El Caso de la Monarquía Hispánica (Siglos XVI-XIX)”, que se centra en la labor de solución de los problemas públicos de los súbditos realizada por la administración regia, postulando que durante el Antiguo Régimen la acción gubernamental, entrecruzada con mecanismos de participación colectiva, gestaron medidas tendientes a mitigar el riesgo de desastres. Tras ello se denotan las bases éticas de los diversos poderes que se superponían unos a otros, que pretendían solucionar o, a lo menos atenuar, los efectos de incendios, terremotos, epidemias, maremotos, etcétera. Para ello, los autores se han centrado en casos específicos de estudios en espacios que integraron las posesiones de la Corona española, con miras a develar la existencia de políticas públicas, su carácter histórico y comunitario.²

Ruta que es continuada y enriquecida por el artículo de María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda “La organización de rituales y ceremonias en el virreinato del Perú tras desastres extremos: el papel del Patronato indiano en la época de los Austrias”, quien propone un giro interpretativo de este conjunto de derechos y su entrecruce con los desastres, puesto que constituyeron, además de una serie de derechos y privilegios, una forma estratégica para lograr el orden y control social ante el caos y miedo entre la población provocado por acción de un terremoto u otro desastre. En tal sentido, la organización de procesiones, rogativas, misas y sacramentos, entre otros, fueron un medio con que contó el poder regio y eclesiástico para conservar a la población en orden y tranquilidad. Así, se trataron de acciones planificadas en aras de evitar el desorden al interior de las comunidades afectadas, las que se acreditan mediante diversos registros históricos, lo que echa por tierra la idea que estas prácticas religiosas eran de carácter espontáneo.

En consonancia con lo planteado por Petit-Breuilh Sepúlveda, encontramos los aportes de Eduardo Pinzón Avendaño y Andrea Noria Peña. El primero de ellos, en “La explicación por la “ira de Dios”: los terremotos a luz de tres sermones del siglo XVII”, se sitúa en el contexto de diversas ciudades que integraron la Monarquía Hispana: Cusco, Manila y Málaga, en la que las explicaciones teológicas coadyuvaban a la población a comprender el por qué se producían los desastres. Así, la necesidad de expiar los pecados de los seres humanos conformaba un binomio con los movimientos telúricos. Para ello el autor desarrolla y analiza una serie de argumentos teológicos que explican el significado de la “ira y venganza divina”, la diferencia entre “pecado y pecador” y, por qué se producían, recurriendo a los pareceres de los padres de la Iglesia, de los científicos y pensadores de la época, lo que constituyó el sustento de las prácticas religiosas, de las procesiones, rogativas de sangre, letanías, exorcismos, como también, acciones de gracias cuando menguaban los estragos de la catástrofe por acción de la “misericordia divina”. Prácticas que debían conciliarse con la gestión de riesgos que la Monarquía preconizaba, entrecruzado con el deber misional con la población.

Por su parte, Andrea Noria Peña, en “Rogativas y desastre en las políticas de la Monarquía Hispánica: amenazas naturales, discurso y gestión del medioambiente en Santiago de Chile durante el siglo XVIII” analiza la rogativa, como elemento simbólico de protección en la época borbónica en la Gobernación de Chile, pero, además, como un recurso que influyó en la gestión del medio ambiente. Así, la propuesta es dar cuenta de qué manera las medidas religiosas pretendieron contrarrestar el impacto y efectos de las sequías, distinguiéndose de los terremotos, en cuanto a que sus consecuencias se extienden en el tiempo y espacio, siendo muchas veces, de carácter sostenido. Por otra parte, se pone acento en el rol de la población en cuanto a solicitar la realización de estas prácticas, en concierto con los diversos poderes de la época, lo que implicaba una serie de acuerdos y consensos entre ellos para su celebración. Tras ello, los fenómenos de la naturaleza que alteraban la cotidianidad, como las sequías, requerían de la intercesión de diversas advocaciones religiosas para conceder los milagros y pusiesen fin a la situación angustiada, constituyendo el recurso religioso una forma de control de la sociedad, con miras a evitar el desorden y temor, un designio divino, como también, una forma de castigo divino.

² En cuanto a la posibilidad de estudiar espacios, tiempos y casos determinados con miras a establecer la capacidad de gestión y de resiliencia de grupos humanos, ver a: García Acosta, 2021, p. 12.

La propuesta de Rogelio Altez, “Muchos cadáveres, pocas soluciones. Muertes masivas y cementerios en Caracas: 1764-1856”, está en relación con el lento proceso de secularización de los cementerios en los espacios que habían integrado la Monarquía Hispana, desafío que se planteaba, además, a base de las teorías higienistas que avanzaban de manera certera en América del Sur. En tal sentido, el estudio se centra en la ciudad de Caracas y analiza de qué manera la sociedad transitó de convivir con los muertos y cuerpos putrefactos conservados en espacios sacros, al cementerio moderno. Los desafíos que presentaba dicha transición tienen relación con comprender que un cementerio moderno también podía ser también bendito. Asimismo, que su ubicación debía ser en sitios alejados de los centros urbanos, lo que implicaba un alto costo y la necesidad de tomar en consideración otras variables. Y, a su vez que, ante la existencia de pandemias, terremotos, u otros desastres, se hacía urgente gestionar el aumento del número de cadáveres, dado que podía conllevar otro problema que gestionar. Para ello, Rogelio Altez nos introduce a la mentalidad religiosa de la población de Caracas, la que pervivió en este aspecto, esto es, la de enterrar a los fallecidos en las iglesias u otros lugares sacros, pese a que para mediados del siglo XIX se trataba de una república independiente de la Corona. Así, el cómo gestionar la existencia de una gran cantidad de cuerpos muertos, por cierto, asunto de salud pública, es el trasfondo de la investigación.

La fotografía como registro histórico cobra protagonismo en “Visualizar la catástrofe. Fotografías y objetos visuales sobre el terremoto de 1906 en Valparaíso”, escrito por María Ángela Cifuentes, Diego Arango López y Nicolás Superby. En efecto, los autores mediante el acopio de fotografías conservadas en diversos archivos chilenos proponen cómo este recurso contribuyó a visualizar entre la población los efectos de un terremoto de gran magnitud. Asimismo, mediante este tipo de registro es posible explicar y analizar la memoria histórica, aún subyacente entre los porteños, de lo que fueron los estragos y sentires que dejó el movimiento telúrico de 1906. Por lo anterior, la fotografía es analizada desde diversas miradas, como una forma de lograr impacto entre la población mediante su publicación en diarios, periódicos y revistas. A su vez, como un objeto material, como lo fueron las postales, con miras a que perdurara en la memoria lo que significó para quienes lo padecieron. Seguidamente, como fuente de los sentires y pasiones provocados por la destrucción del espacio cotidiano de miles de personas. Y como forma de registro moderno industrial, que se realizó al usarse la cámara fotográfica como un repositorio de imágenes que englobaban un tiempo y espacio determinado.

Cierra el dossier, “Evolución de la Gestión del Riesgo de Desastres en Chile. Una mirada desde la historia” de las investigadoras: Fabiola Barrenechea Riveros, Gloria Naranjo Ramírez y María Inés Díaz Morales, que tiene por propósito dar cuenta de las actuales tendencia mundiales relativas a la gestión de riesgo integral, distinguiendo en los tipos de riesgos, cómo se pueden gestionar y de qué manera se deben incorporar los diversos instrumentos de ordenamiento territorial como de planificación para el desarrollo sostenible, conforme a las transformaciones que se han producido en cada espacio. Para ello, se hace un recorrido histórico precisando los cambios que se han producido desde los Estados y las organizaciones internacionales relativas a comprender los desastres como efectos de la acción humana, lo que implica, un giro con relación a su gestión. En tal sentido, el nuevo enfoque apunta a detectar posibles nuevos riesgos, generando instrumentos y medios para afrontarlos de manera sustentable. Asimismo, un cambio en su gestión en cuanto a que no solo sea de carácter reactivo, además, prospectiva, esto es, la planificación de desarrollo, orientada a evitar nuevas vulnerabilidades.

Así, el conjunto de contribuciones reunidas en este dossier, dan cuenta en distintas épocas, de qué forma se han elaborado y articulado medidas tendientes a enfrentar los riesgos de desastres, con el objetivo a disminuir sus efectos materiales y psicológicos entre la población. En buenas cuentas, qué políticas públicas se gestaron ante la existencia del riesgo de desastre, de qué forma fueron sociabilizadas y dialogadas al interior de las diversas comunidades, sin las cuales, no habría sido posible aplicarlas. Hasta qué punto fue posible aplicar las medidas de manejo de crisis y de qué manera el proceso se asentó conforme la realidad y mentalidad de la comunidad, son algunas de las preguntas que se intentan responder por los aportes históricos de sus autores, los que se por otra parte, complementan entre sí.

Bibliografía

- Altez, R. (2023). No hay aguas malas: Ensayo sobre la producción histórica del agua como amenaza. *Agua y Territorio*, 22, 13–28. DOI: <https://doi.org/10.17561/at.22.7131>
- Altez, R. (2016). Aportes para un entramado categorial en formación: vulnerabilidad, riesgo, amenaza, contextos vulnerables, coyunturas desastrosas. En: A. Alberola Romá y L. A. Arrijo Díaz Viruell (comps.). *Clima, desastres y convulsiones sociales en España e Hispanoamérica, siglos XVII-XX*. Alicante – Zamora: Universidad de Alicante – El Colegio de Michoacán.
- De Nardi, L. y Cordero Fernández, M. (2022). Los pródomos de la visión providencialista medieval y moderna del desastre: un estudio histórico y cultural a través de los siglos XVIII a.C. y XIII d.C. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 26 (2), 251-276. DOI: <https://doi.org/10.35588/rhsm.v26i2.4908>
- Douglas, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Madrid: Paidós.
- García Acosta, V. (2021). Introducción. En: V. García Acosta, J. F. Audefro y F. Briones (comps.). *Estrategias sociales de prevención y adaptación*. México: Centro de Investigaciones y estudios superiores en Antropología Social.
- García Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos. Revista de Antropología Social*, 19, 11-24.
- Hewitt, K. (1995). Excluded Perspectives in the Social Construction of Disaster. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 13 (3), 317-339.
- Maskrey, A. (1993, comp.). *Los desastres no son naturales*. Lima: Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina.
- Oliver-Smith, A. (2001). Theorizing Disasters: Nature, Power and Culture. En: A. Oliver-Smith y S. Hoffman (comps.). *Catastrophe and Culture. The Anthropology of Disaster*. Santa Fe: SAR Press.
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones.