

ALLAN LAVELL  
EDUARDO FRANCO  
(Editores)

**ESTADO, SOCIEDAD Y  
GESTIÓN DE LOS DESASTRES  
EN AMÉRICA LATINA**

EN BUSCA DEL PARADIGMA PERDIDO

**LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención de  
Desastres en América Latina

**1996**

Este libro ofrece los resultados del proyecto de investigación "Sistemas nacionales de prevención y atención de desastres en América Latina: un estudio comparado de experiencias de implementación", concebido y ejecutado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y realizado con el apoyo de ODA del Reino Unido, ECHO de la Unión Europea y CIID de Canadá. Incluye los casos de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Colombia y Perú. Aborda el origen y la evolución de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales que estos países se han dado en las últimas décadas para la gestión de los desastres, ligándolos tanto a las experiencias de desastres vividos como a los procesos sociales y políticos de esos países y de la región. En base a estudios de caso, realizados por investigadores e instituciones involucradas en el tema, somete a crítica la implementación de estas estructuras, revela las nociones que las informan, identifica a los actores sociales que intervienen y compara los procesos de tal manera de llegar a conclusiones generales para la región latinoamericana. Haciendo uso de un marco teórico que considera los más recientes y significativos avances sobre el tema y recogiendo la experiencia real del esfuerzo de los países para abordar esta problemática, sus conclusiones contribuyen tanto a reconocer los factores y procesos que significan estas estructuras como a la formulación de propuestas en ese campo.

Poco a poco los desastres dejan de ser vistos como las grandes emergencias producidas por fenómenos naturales imprevisibles y pasan a ser reconocidos como el resultado de la combinación de un conjunto de variados factores que son parte de los procesos sociales de los países. Un terremoto, una erupción volcánica, una inundación o una sequía no son suficientes para producir un desastre: las construcciones inadecuadas para un medio en donde históricamente se han repetido los terremotos, la ocupación de las faldas de los volcanes activos como medio único y permanente de subsistencia, la ocupación de los cauces y las riberas de los ríos y quebradas por pequeñas poblaciones o por grandes ciudades, los sistemas productivos e infraestructuras incompatibles con las características del medio ambiente, la incapacidad de los Estados y sociedades para controlar u orientar estos procesos, son hechos que muestran a los desastres como el resultado de procesos que comprometen a muchos aspectos y actores de la sociedad. En los años setenta y ochenta en América Latina, los países de la región han creado o reformado muchos de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales encargados de la problemática de los desastres. ¿En base a qué concepción de los desastres, a la participación de qué instituciones y actores sociales, siguiendo qué modelos y bajo la influencia de qué experiencias de desastres y de períodos políticos ha ocurrido esto? ¿Qué nivel de implementación y efectividad muestran estas estructuras en los diferentes países? ¿Logran incorporar todos los aspectos, actores e instituciones involucrados en los procesos que generan los desastres? ¿Deben hacerlo? ¿Cómo y en qué medida? Todas estas son preguntas que este libro busca responder para explicarse la situación de estas estructuras gubernamentales o nacionales, identificar sus límites, señalar sus posibilidades y ofrecer nuevas perspectivas para la innovación y el cambio.

## TABLA DE CONTENIDO

|   |            |
|---|------------|
| BIODATAS.....   | 5          |
| PRESENTACIÓN.....   | 8          |
| INTRODUCCIÓN.....   | 11         |
| Allan Lavell.....   | 11         |
| <b>CAPÍTULO 1: COSTA RICA: CAMBIO SIN TRANSFORMACIÓN LOS<br/>LÍMITES DE UN PARADIGMA.....</b>   | <b>33</b>  |
| ALLAN LAVELL.....   | 33         |
| <b>CAPÍTULO 2: LOS DESASTRES NATURALES EN EL CONTEXTO DE LA<br/>POLÍTICA, ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESTUDIO DEL<br/>CASO DE NICARAGUA.....</b> | <b>73</b>  |
| HANS F. ILLY.....   | 73         |
| <b>CAPÍTULO 3: LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE<br/>DESASTRES EN EL SALVADOR: UN SISTEMA EN CONSTRUCCIÓN.....</b>                             | <b>99</b>  |
| MARIO LUNGO / LINA POHL.....  | 99         |
| ANEXO A DATOS GENERALES SOBRE EL SALVADOR.....  | 123        |
| <b>CAPÍTULO 4: EL SISTEMA DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE<br/>DESASTRES EN HONDURAS.....</b>  | <b>127</b> |
| PATRICIO LEÓN / MARITZA GUILLÉN.....  | 127        |
| <b>CAPÍTULO 5: ATENCIÓN DE DESASTRES EN GUATEMALA.....</b>  | <b>147</b> |
| GISELA GELLERT.....   | 147        |
| <b>GUATEMALA: EXAMEN DEL MANEJO INSTITUCIONAL DE DESASTRES<br/>EN DOS CASOS RECIENTES.....</b>  | <b>177</b> |
| FRANCISCO REYNA.....  | 177        |
| <b>CAPÍTULO 6: PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN MÉXICO.....</b>  | <b>185</b> |
| ELIZABETH MANSILLA.....   | 185        |
| <b>CAPÍTULO 7: EL SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y<br/>ATENCIÓN DE DESASTRES DE COLOMBIA.....</b>  | <b>214</b> |
| FERNANDO RAMÍREZ GÓMEZ.....   | 214        |
| OMAR DARÍO CARDONA ARBOLEDA.....  | 214        |
| <b>CAPÍTULO 8: EL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL.....</b>  | <b>256</b> |
| <b>EN EL PERÚ O EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DEL CAMPO DE LOS<br/>DESASTRES.....</b>  | <b>256</b> |
| EDUARDO FRANCO TEMPLE / LINDA ZILBERT SOTO ITDG-PERÚ.....   | 256        |
| <b>CONCLUSIONES: ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES PARA LA<br/>GESTIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN DE<br/>CONJUNTO.....</b>                    | <b>361</b> |
| ALLAN LAVELL SECRETARÍA GENERAL, FLACSO.....  | 361        |

## BIODATAS

**Omar Darío Cardona Arboleda.** Es ingeniero civil, graduado en la Universidad Nacional de Colombia, Manizales. Realizó estudios de postgrado en ingeniería sísmica, mitigación de riesgos y prevención de desastres en Yugoslavia, Estados Unidos e Inglaterra. Actualmente es profesor catedrático de la unidad de postgrado de ingeniería sísmica de la Universidad de los Andes y presidente de la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica. Fue Director Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia (1992-1995) y miembro del Comité Técnico Científico de Naciones Unidas para el DIRDN. Es miembro fundador de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), y consultor y asesor de la OPS, PNUD, DHA y USAID/OFDA. Ha publicado ampliamente sobre el tema de los desastres.

**Eduardo Franco Temple.** Es antropólogo, graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de postgrado en antropología en la misma universidad. Trabajó desde 1981 hasta 1991 como investigador en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) Piura, Perú. Desde 1992 trabaja como Jefe de Proyecto en el Programa de Desastres de ITDG-Perú. Miembro de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), uno de los editores de la revista *Desastres & Sociedad*, cuenta con varios artículos sobre el tema de desastres.

**Gisela Gellert.** Es licenciada en geografía humana, graduada en la Universidad Martín Lutero, Halle/Wittenberg, Alemania. Ha realizado diversos trabajos de investigación y docencia en Guatemala desde 1978, principalmente en el campo de geografía urbana y población. Actualmente se desempeña como Coordinadora e Investigadora de Estudios Urbanos y Desastres en FLACSO-Programa Guatemala. Desde 1990 viene participando como investigadora y coordinadora para el caso Guatemala en varios proyectos regionales sobre desastres. Cuenta con varias publicaciones sobre el tema de geografía urbana, población y desastres.

**Maritza Guillén.** Es graduada en la Universidad Autónoma de Honduras, con maestría en Relaciones Industriales. Ha sido consultora en diversos proyectos de investigación en el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), para ACIDI y otros, consultora de la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) de Honduras, Profesora Visitante de la Universidad Internacional de Florida, USA, y miembro del Equipo de Consultores de la Organización Iberoamericana sobre Juventud, España, para el proyecto "Juventud en Latinoamérica, Propuesta de Políticas". Se desempeñó como Directora Ejecutiva del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (CEPROD) de Honduras. Actualmente es miembro del Equipo de Consultores en el Proyecto Regional para la Investigación "Mercados Laborales y Equidad en Centroamérica" dirigido por FLACSO, Costa Rica. Cuenta con varias publicaciones relacionadas con temas de Género, Política Social Nacional, Pobreza, Comercio Internacional, entre otros.

**Allan Lavell.** Es geógrafo, doctor en geografía económica, graduado en la London School of Economics and Political Science de la Universidad de Londres. Es especialista en desarrollo urbano y regional. Ha sido investigador y docente en las Universidades de Londres, Middlesex Polytechnic, Autónoma Metropolitana de México, Autónoma de México y Costa Rica, en el Colegio de México y en la

Confederación Universitaria Centroamericana. Es investigador asociado de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y coordinador del nodo para América Central y el Caribe de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED). Tiene una larga lista de títulos publicados entre libros, capítulos de libros y ponencias.

**Patricio León.** Antropólogo y metodólogo, se graduó en la Universidad de Concepción, Chile. Trabajó en el ICIRA y en la Universidad de Chile. Desde 1972 trabajó en el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), la Universidad Nacional de Costa Rica y la Universidad de Costa Rica. Desde 1992 trabajó en la Maestría Latinoamericana de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Honduras y en el Centro de Estudios y Promoción para el Desarrollo (CEPROD) de Honduras. Especializado durante muchos años en temas de desarrollo rural y- de empleo, se incorporó al grupo de investigadores centroamericanos que trabajan el tema de desastres, ligándose a los proyectos de FLACSO y formando parte de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).

**Mario Lungo.** Es arquitecto, con estudios de postgrado en la Universidad de París VIII y en ciencias sociales en la Escuela Práctica de Altos Estudios de París, Francia. Ha sido director del Programa Centroamericano de docencia de la Confederación Universitaria Centroamericana. Actualmente es vicepresidente del Comité de Desarrollo Urbano Regional de la Internacional Sociological Association, Profesor de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" de San Salvador y coordinador regional para Centroamérica de la Global Urban Research Initiative. Miembro de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), cuenta con varias publicaciones sobre este y otros temas.

**Elizabeth Mansilla.** Es economista, graduada en la Universidad Nacional Autónoma de México, con postgrado en Urbanismo en la misma universidad. Actualmente es investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas (IE) de la UNAM. Ha desarrollado diversas investigaciones sobre el tema de los desastres, relacionados con aspectos urbanos, económicos y de gestión institucional y social. Fue Secretaria Académica del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (1991-1994), dentro del cual promovió la formación y coordinó el Grupo de Trabajo sobre Desastres y organizó diversas reuniones, nacionales e internacionales, sobre el tema. Es miembro fundador de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), en la cual actuó como coordinadora del Nodo para América del Norte, desde su conformación hasta 1994. Cuenta con varios artículos publicados sobre el tema de los desastres.

**Lina Pohl.** es socióloga, con estudios de maestría en Ciencias Sociales en FLACSO, México. Actualmente es consultora independiente y coordina el proyecto de becas regionales en Centroamérica para la Fundación del Partido de los Verdes de Alemania.

**Fernando Ramírez Gómez.** Es sociólogo, con estudios de maestría en la Universidad de París VIII. Ha trabajado en diferentes instituciones realizando investigaciones y consultorías sobre temas de población, desarrollo y desastres para el gobierno colombiano y organismos nacionales de Colombia y para Naciones Unidas. Fue consultor de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia hasta 1994. Miembro de la Red de Estudios Sociales en

Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), cuenta también con diversas publicaciones sobre el tema de desastres.

**Francisco Reyna.** es sociólogo, graduado en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Actualmente se desempeña como Auxiliar de Investigación de FLACSO-Programa Guatemala.

**Linda Zilbert Soto.** Es arquitecta, estudió en la Universidad Particular Ricardo Palma de Lima, se especializó en Planificación Urbana y Mitigación de Desastres. Participó en el Proyecto de Rehabilitación Urbana del Área de Huaycán, primera intervención planificada del Municipio de Lima Metropolitana en los procesos de asentamientos humanos para dotar de vivienda a sectores de bajos recursos. Trabajó en PREDES y desde 1993 viene trabajando en ITDG-Perú como miembro del Programa de Desastres en diferentes actividades de investigación y capacitación. Coordina para el Perú el Proyecto *Desinventar* (Sistema de Inventarios de Desastres) de LA RED.

## **PRESENTACIÓN**

Este libro ofrece los resultados de un proyecto de investigación concebido y ejecutado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), con el apoyo de ODA del Reino Unido, ECHO de la Unión Europea y CIID de Canadá. El título original del Proyecto fue el de "Sistemas de Prevención y Mitigación de Desastres en América Latina: un estudio comparado de experiencias de implementación", que inicialmente consideraba los casos de Costa Rica, México, Perú y Colombia. Más adelante, sobre la base de los equipos nacionales conformados para el proyecto "Comunidades urbanas en Centroamérica: vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención y mitigación", coordinado por el Programa de Desastres de la Secretaría General de FLACSO y apoyado por CIID de Canadá, se incorporaron los casos de El Salvador, Honduras y Guatemala. Además de los resultados en los siete países que se incorporaron al proyecto por parte de LA RED, el presente volumen reproduce también un estudio realizado sobre Nicaragua por Hans Illy, en el contexto de una misión de la GTZ-Alemania en ese país. Aunque éste no formó parte del proyecto de LA RED, su objeto, enfoque y conclusiones son similares a los de este proyecto.

La coordinación general del Proyecto estuvo a cargo de Allan Lavell, de la Secretaría General de FLACSO, y de Eduardo Franco, de ITDG-Perú; Allan Lavell coordinó el estudio de los casos centroamericanos, haciéndose cargo de las investigaciones por país en esa región: Gisela Gellert y Francisco Reyna, de FLACSO-Guatemala, en Guatemala; Mario Lungo y Lina Pohl, de FUNDE, con la colaboración de Sonia Baires y Marta Gonzáles, en El Salvador; Patricio León y Maritza Guillen, de CEPROD, en Honduras; y Allan Lavell, que realizó el estudio del caso costarricense, con la colaboración de Nora Sequeira y Cristina Araya, también de FLACSO, y de Manuel Argüello, de ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO. Coordinó y realizó el estudio en México, Elizabeth Mansilla, en ese entonces de COMECSO y actualmente miembro del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, recibiendo la colaboración de Erika Olvera e Ignacio Rubio. El de Colombia fue realizado por Fernando Ramírez, durante la investigación Consultor de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DN-PAD) de Colombia, y por Omar Darío Cardona, en ese entonces Director General de la misma. Eduardo Franco coordinó, y realizó junto con Linda Zilbert, también de ITDG-Perú, el análisis del caso peruano, recibiendo la colaboración de Alicia Minaya, Luis Gamarra y María Isabel Murillo.

El proyecto inicial surgió en la II Reunión General de LA RED en Cali, Colombia, en marzo de 1993, fue formulado con las contribuciones de los investigadores allí presentes y evolucionó en todo momento muy cerca de los demás proyectos y actividades de LA RED. De hecho, se benefició permanentemente de los comentarios, contribuciones y experiencias de sus demás miembros e instituciones ; su elaboración estuvo a cargo de Allan Lavell.

Formulado el proyecto general, en abril de 1993, se fueron constituyendo paulatinamente, según los recursos disponibles, los equipos nacionales, cada uno de los cuales debió redactar un plan para cada país. En el proceso de la investigación los equipos se reunieron en tres talleres regionales. El primero de ellos se realizó en el contexto de la III Reunión General de LA RED en Puerto Escondido, México, en diciembre de 1993, en el que se presentaron los avances de los países inicialmente considerados, se hizo una primera crítica y discusión de los conceptos

que iban apareciendo en el proceso de la investigación de cada país para ordenar la información, y se consideró la necesidad y posibilidad de incorporar nuevos casos a la comparación. El segundo taller se realizó en la ciudad de Guatemala, en febrero de 1994, en el que estuvieron presentes los equipos de los nuevos países incorporados, a la luz de cuyos avances se enriqueció la discusión del conjunto. Allí se concluyó con una enumeración de los ejes del análisis y los de la redacción de los informes preliminares, identificándose un conjunto de ejes o factores explicativos del origen, evolución y características de los organismos gubernamentales y sistemas nacionales para la gestión de los desastres. En el Seminario Internacional sobre "Prevención de Desastres y Sociedad", organizado en la ciudad de México por COMECSO, la Sección de Humanidades de la UNAM y LA RED, también en febrero de 1994, y en la Conferencia Interamericana de Cartagena de Indias sobre "Reducción de los Desastres Naturales, Experiencias Nacionales", de marzo de ese mismo año, organizada por la DN-PAD de Colombia, se presentaron las hipótesis centrales del Proyecto y los avances del mismo a un mayor número de interesados, beneficiándose de la discusión de temas asociados allí planteados. El tercer taller, con el cual se concluyó el proceso de la investigación, en el que se propusieron y discutieron los informes preliminares, se realizó en Lima, Perú, en el contexto de la V Reunión General de LA RED, en octubre de 1994. Asistieron a este taller, además de los coordinadores por país, otros investigadores, representantes de agencias y directivos de instituciones gubernamentales de gestión de desastres. En particular, cabe destacar la participación de Ricardo Mena, Oficial Regional de la DHA, con sede en Ecuador, y de Rolando Duran, en ese momento Presidente del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central (CEPRENAC). Durante el resto del tiempo, hasta la edición del presente volumen, se redactaron los informes definitivos por país, los capítulos nacionales de este libro y la introducción y conclusiones comparativas.

Los investigadores del equipo del Proyecto formaron un colectivo que permitió en todo momento que cada cual contribuyera desde formaciones y prácticas profesionales diferentes, recogiendo la experiencia histórica de sus instituciones y países, al mismo tiempo que de las discusiones generadas tanto en su interior como con los interlocutores. Estos fueron sobre todo los entrevistados: investigadores independientes, académicos, representantes de agencias internacionales, directivos y operadores de sistemas e instituciones gubernamentales de gestión de desastres, funcionarios de otros sectores del Estado, profesionales con actuación en el campo estudiado, dirigentes políticos, autoridades locales y nacionales y dirigentes y pobladores de comunidades; en resumen, el conjunto de actores involucrados en este campo o en las manifestaciones del mismo durante el proceso de la investigación.

El proyecto se condujo teniendo en cuenta la experiencia académica de unos, la de la conducción de acciones, de planes y de instituciones gubernamentales de gestión de desastres por otro, y la del trabajo participativo con comunidades. Se buscó responder a las preocupaciones y perspectivas de cada una de estas plataformas desde las que se puede percibir el problema en su integridad. Muchos de los investigadores estaban participando también en otras actividades de investigación comparativa de LA RED, lo cual hizo que la evolución del proyecto recibiera la influencia del desarrollo de aquellas. Tanto los resultados del proyecto como este libro en particular, son producto de un trabajo colectivo en más de un sentido. Esperamos que la calidad de la base empírica y testimonial ofrecida, la autenticidad con que se ha pretendido hacer los planteamientos, permitan contribuir al mejo-

ramiento sustancial en este campo de la institucionalización de la gestión y la reducción de los desastres en la región, haciendo honor así al esfuerzo realizado por muchos, antes y ahora.

Mientras se editaba este libro, Patricio León, autor de uno de los capítulos, miembro de LA RED, amigo verdadero, falleció. Los demás autores y LA RED le dedicamos este libro. Él siempre representó para nosotros la estricta rigurosidad del juicio al mismo tiempo que la generosidad sin límites hacia el otro. Este libro representa algo parecido a lo que nos ha dejado: la necesidad de analizar sin dejar pasar nada, pero también la certidumbre de que el campo que tratamos nos requiere a todos.

*Los Editores*

## **INTRODUCCIÓN**

Allan Lavell  
Secretaría General, FLACSO

"Los que gerencian los desastres en el sector público no han llevado a cabo una evaluación sistemática de los aspectos operacionales y de formulación de políticas que enfrentarán durante la presente década. Aspectos claves que tendrán que considerar incluyen: el desarrollo de un entendimiento más claro de "desastre"; un reconocimiento de que los desastres son eventos sociales; una apreciación del rango creciente de amenazas a las cuales están expuestas las personas; la aplicación de tecnologías a la gestión de los desastres; y la evaluación crítica de los *a priori* acerca de la gestión de los desastres y operaciones para enfrentarlos.

Estas consideraciones probablemente no aparecerán espontáneamente. Cambios sustantivos en las políticas y la práctica para la gestión de los desastres solamente se lograrán si los investigadores académicos actúan como catalizadores, difundiendo más los resultados de sus investigaciones, estimulando al sector público a llevar a cabo un análisis crítico de la gestión de los desastres" (Buckle, 1990:301).

La extensa cita de Buckle, arriba reproducida, aparece en un artículo publicado en un número especial de la Revista *Mass Emergencies and Disasters*, dedicado al tema de los "Desafíos y Oportunidades que se presentan en el Ámbito Organizacional para los Desastres". Convencida de que un paso fundamental hacia el cambio se da gracias al análisis de la forma en que históricamente se ha llegado al presente, la Revista dedicaba este número a la presentación de varios estudios históricos sobre los sistemas de gestión de desastres en los EEUU y Asia austral, en particular.

Hasta la fecha, no ha existido un esfuerzo sistemático para llevar a cabo una tarea similar en los países en vías de desarrollo, los mismos que sufren el peso de los desastres en el mundo. El presente volumen de ensayos constituye un esfuerzo único para remediar este déficit en América Latina, en una coyuntura en la que se celebra el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), cuyos objetivos principales solamente se lograrán con una más decidida, comprensiva, coordinada, consistente e innovadora política pública en la materia. Si esto no sucede, llegaremos al fin del Decenio arrastrando todavía la historia, destino de muchos de los anteriormente declarados por las Naciones Unidas.

La posibilidad de ubicar temática y analíticamente los ensayos publicados en este volumen descansa en el establecimiento de las premisas o hipótesis fundamentales que dieron forma al proyecto regional de investigación que originó los estudios nacionales, en el establecimiento de un punto de referencia conceptual y teórico en cuanto a las actividades que debieron ser contempladas en la gestión de los desastres, y en el concepto mismo de "Sistema", el cual asume tanta importancia en el título y formulación original de la investigación. Solamente así podremos discernir sobre la existencia real o no, hoy en día, de un "Sistema" y de su naturaleza, limitada o comprensiva, en términos de la gestión de los desastres. Esta tarea es la que pretendemos realizar en este capítulo introductorio, el cual será un punto necesario de referencia para la lectura del último, de análisis comparativo. Los estudios nacionales ofrecerán la "carne" del emparedado que construimos.

## EJES EXPLICATIVOS O PREMISAS BÁSICAS DE LA INVESTIGACIÓN

El punto de partida de la investigación fue explicitar cuatro grandes ejes explicativos o premisas que proporcionaran elementos para ayudar a aclarar la evolución de los "Sistemas" en cada país: el impacto de grandes desastres, los límites y oportunidades que ofrecen las estructuras y las ideologías estatales existentes, la estructura sectorial y territorial de los países desde el punto de vista económico, social, ecológico-poblacional y político, y el papel de determinados actores sociales, institucionales e individuales.

### **Eventos: magnitud, recurrencia y tipo. Pronósticos y predicciones.**

La toma de conciencia, la sensibilización y el impulso a la acción (inspirados por gobiernos, sector privado u otras expresiones de la sociedad civil), además de la orientación dada a las políticas e instrumentos en el campo de los desastres, podrían explicarse, en parte, por el impacto y características de los desastres sufridos y los pronosticados en los distintos países.

La idea de que estos desastres, particularmente los de gran magnitud, sirven de aliciente a la innovación y cambio en las políticas públicas y privadas, ha sido captado en el concepto de "ventanas de oportunidad" (windows of opportunity), desarrollado y aplicado en la teoría de la toma de decisiones por Kingdon (1984), quien arguye que un evento (en nuestro caso, un desastre) sirve a menudo para identificar problemas, políticas y acciones a seguir con miras a la innovación o el cambio. De manera diferente, pero también relevante, la predicción o pronosticación creíble o "científica" de un evento (o serie de eventos) puede operar en la misma dirección, aun cuando esto finalmente no se dé (ver, por ejemplo, la predicción Brady en Perú).

Las características de los eventos, definidos en términos de tipo, magnitud, recurrencia y locus, pueden llegar a influir en los niveles de concienciación y en términos del tipo de estructura de respuesta que se promueve y la institucionalidad de ésta. Algunos de los posibles condicionantes serían los siguientes:

a) Tipo: la importancia relativa en el país de los llamados "desastres naturales" y de los más frecuentes detonadores físicos (terremoto, huracán, inundación, etc.), de desastres tecnológicos o antrópicos y desastres complejos. Una apreciación sobre esto por parte de las autoridades nacionales, y el dominio de ciertas concepciones y prioridades pueden llegar a influir sobre la forma de desarrollo de los "sistemas" y sus énfasis particulares.

b) Recurrencia y magnitud: una serie secuenciada y temporalmente cercana de eventos de cierta magnitud puede llegar a tener un impacto acumulado e incentivar el cambio más que en el caso de eventos esparcidos en el tiempo. Así, uno "aislado" de magnitud, dentro de un contexto general de pequeños y medianos desastres recurrentes, podría llegar a ser caracterizado como "anormal" o "especial", no suscitando mayores cambios; mientras que una serie de eventos de magnitud en un tiempo reducido podría abrir una "ventana de oportunidad", con impactos a nivel político, económico y social. Un solo evento de gran magnitud puede, obviamente, abrir también esta ventana.

La incidencia de grandes eventos aislados, a diferencia de un patrón de pequeños y medianos recurrentes y dispersos en el territorio, puede llegar a influir en las formas de desarrollo de los sistemas, particularmente en lo que se refiere a la atención dada

a la prevención, la mitigación o la respuesta, y también en la descentralización y el estímulo dado a los niveles locales y regionales de gestión e implementación.

c) Locus: la magnitud de un evento considerado a la luz de su ubicación, sea en el territorio nacional o en el extranjero, puede tener un impacto diferenciado tanto en la conciencia de cambios innovadores como en la posibilidad de implementarlos. La innovación puede considerarse ligada a lo que se podría llamar la curva de "aprendizaje" de un país, o sea, el grado en que las experiencias con desastres en el propio territorio o en países vecinos (o lejanos) conducen a cambios en los sistemas. ¿Desastres grandes en el territorio nacional impresionan más, menos o en igual medida que desastres en países vecinos? ¿Desastres en zonas periféricas o rurales tienen el mismo efecto que los de grandes centros urbanos, focos del poder económico y político? Estas constituyen solamente dos de las interrogantes que surgen de una consideración del impacto de la localización de eventos en la formulación de políticas.

### **Las Estructuras estatales existentes.**

La gestión de los desastres es predominantemente una prerrogativa del Estado, hecho avalado por la legislación existente y por la importancia que los desastres adquieren con respecto a la "Seguridad Ciudadana" y a la "Seguridad del Estado". En consecuencia, los Sistemas de Gestión de los Desastres surgen como estructuras de preferencia estatales y, en consecuencia, limitados o potenciados por las ideologías, prácticas y estructuras estatales existentes (administrativas, políticas, sociales, etc.). En otras palabras, sería difícil contemplar los sistemas escapando de la lógica de la macro organización estatal, sus premisas fundamentales, estructuras y características globales o específicas.

Entre los aspectos que consideramos fundamentales en un análisis de los "Sistemas", se incluyen:

a) Los grados de centralización y descentralización introducidos en el quehacer y el funcionamiento del Estado, incluyendo el poder y capacidad de gestión dados a los estados, regiones y localidades.

b) El peso relativo otorgado a los Ministerios, a las instituciones Autónomas y Semi Autónomas, incluyendo los Municipios, y a los niveles de gestión y coordinación regionales, a diferencia de los sectoriales.

c) Las ideologías y prácticas existentes en cuanto a la participación y la gestión popular, incluyendo los recursos asignados y los controles o mecanismos de cooptación existentes. En fin, el grado de desarrollo de las organizaciones y prácticas de la sociedad civil frente al Estado.

d) El nivel de continuidad y profesionalismo existente en los organismos estatales, que garantice la permanencia, a diferencia de los cambios político-partidistas, en los cuadros directivos y técnicos superiores.

e) La permeabilidad del sistema político a los recursos técnicos generados por la ciencia y la academia.

f) El papel e injerencia de los estamentos militares en la política y el quehacer estatal, y su grado de legitimidad frente a la población y la sociedad civil en general.

Cada uno de los elementos arriba especificados y sus combinaciones particulares, pueden tener una notable influencia sobre las formas de desarrollo, la estructura y las funciones de los sistemas.

### **Estructuras económicas, demográficas y territoriales.**

El tipo de énfasis dado a los sistemas de gestión de desastres, podría en parte explicarse por características particulares de las estructuras económicas, demográficas y territoriales de los distintos países.

En lo que refiere a lo territorial, como instancia que integra lo económico y lo demográfico, los niveles de concentración espacial de la economía y de la población tienen un impacto importante sobre ellos. La concentración del poder económico y político en uno o unos pocos grandes centros urbanos influye enormemente en las "áreas de concentración" de las prioridades establecidas para los sistemas. De igual manera, una distribución más equilibrada, acompañada por un poder regional y local más difuso, podría provocar, tal vez, consecuencias opuestas.

La organización de la economía, el peso relativo de los sectores formales e informales, la importancia y locus de la industria y agricultura moderna, capitalizada o monopolizada, a diferencia de la de pequeña escala, de subsistencia y marginal, dejarían sentir sus efectos sobre las prioridades establecidas y sobre la capacidad de resolución del Estado. La centralización versus la descentralización, la protección de las grandes inversiones versus la protección global, las orientaciones dadas a la inversión en prevención y mitigación, recibirían la influencia de la estructura del poder económico y político existente.

### **Actores Sociales.**

En los procesos vinculados a los desastres intervienen un conjunto variado de actores sociales. Estos actores están presentes e involucrados tanto en los procesos relacionados con la vulnerabilidad, la prevención y la mitigación, y las políticas respecto a éstas, como también en aquellos procesos relativos a la respuesta, cuando los desastres han ocurrido. En este último caso, particularmente en los procesos que se refieren a la atención y la reconstrucción.

Cuando hablamos de actores nos estamos refiriendo a individuos, a asociaciones y grupos organizados, ya sean estos sectores sociales actuando a través de los individuos o de asociaciones (gremios laborales o profesionales, por ejemplo), sectores u organismos del Estado y organismos descentralizados del mismo (empresas públicas, por ejemplo), grupos o sectores empresariales privados, organizaciones no gubernamentales y agencias bilaterales o multilaterales de cooperación; todos ellos participan en el ámbito local, nacional o internacional y son portadores de ideas y conceptos, con un discurso definido o diferenciable, pero también de prácticas y de respuestas a intereses, e intervienen de un modo determinante en los procesos antes referidos (Maskrey y Lavell, 1993; y Lavell, 1994).

En relación al tema de los sistemas nacionales, todos los actores vinculados al campo de los desastres deben ser considerados con el fin de conocer cuál ha sido o es su papel en el origen, la evolución e implementación de estos sistemas. La

hipótesis es que, según sea la participación de uno u otro de estos actores y de la influencia que obtienen en cada uno de los momentos y aspectos de los procesos mencionados, los sistemas de cada país adquirirán unas u otras características.

Los llamamos actores sociales porque, independientemente de que sean individuos o colectivos, las ideas que portan y sus prácticas diferenciadas responden a grupos o estamentos con una ubicación particular en la sociedad y en los procesos sociales y políticos en general. Asimismo, porque su discurso y prácticas, independientemente de cuánto respondan a intereses y concepciones de grupo, pretenden representar o por lo menos dar cuenta, del interés general de la sociedad. Son actores, por tanto, que responden a posiciones de conjunto frente a la sociedad.

## LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES: CONCEPTOS Y PARADIGMAS, HISTORIA Y MODERNIDAD

El análisis de los cambios introducidos en las estructuras creadas para enfrentar el problema de los desastres no puede prescindir de una serie de referencias conceptuales en torno a la problemática. En otro momento hemos insistido en que "las formas como se definan o se conceptúen los desastres distan de ser un mero ejercicio semántico. Por el contrario, constituyen un paso fundamental y una influencia determinante en la organización del conocimiento y, en consecuencia, en la manera en que se encara la investigación y la acción necesarias para enfrentarlas" (Lavell, 1993: 144). En lo que refiere al análisis de las estructuras y las acciones a desplegarse en torno a la gestión de los desastres, Britton (1988; cfr. Lavell, 1993: 144) ha insistido en que "el tipo de precaución que se institucionaliza para enfrentar los desastres refleja las maneras en que es entendido el concepto de "desastre" por quienes toman decisiones".

El objetivo del presente apartado es precisamente ofrecer un resumen de las formas en que el concepto de desastre mismo, y lo que se ha dado en llamar "manejo, administración o gestión de desastres", han cambiado durante las últimas dos décadas. Dicho objetivo tiene el propósito de proveer un marco de referencia para analizar la evolución de las estructuras, sujetos de estudio en el presente volumen, y, además, para la elaboración del capítulo final de este libro, el cual tiene pretensiones de establecer un cuadro comparativo de los cambios vividos históricamente en la región, y observaciones sobre las posibilidades y necesidades de cambio hacia el futuro. En particular, intentaremos presentar un resumen de los diferentes conceptos que se han desarrollado en torno a los desastres como procesos y productos; de la idea global de gestión o administración de desastres, incluyendo la presentación de algunas definiciones básicas del tipo de actividad que la compone; y, por último, sobre la idea de sistemas nacionales de gestión de los desastres.

### **Desastres: productos o procesos.**

En el transcurso de los últimos cuarenta años, las ideas y los conceptos desarrollados en torno a los desastres han sufrido una transformación paradigmática, cuando menos en el plano científico y académico. La concepción de los desastres que Hewitt ha llamado "fiscalista" (Hewitt, 1983), la cual, en algún grado, sigue constituyendo el paradigma dominante y el sustento de la acción tecnocrática que prevalece en torno a la problemática, ha cedido paulatinamente terreno a una concepción social e integral de los desastres. Este cambio de concepción ha

significado una creciente injerencia de las ciencias sociales en el estudio de esta problemática, a la vez que ha sido producto de ella, complementando o desplazando en cierta medida el predominio de las ciencias naturales o de ingeniería.

El paradigma "fiscalista", que fue objeto de acérrima crítica por parte de Hewitt a principios de la década de los ochenta, puede tipificarse por varias facetas que, sin lugar a dudas, avalan determinadas preocupaciones en cuanto a la forma en que la sociedad debiera prepararse o enfrentarse a los eventos denominados desastres.

En primer lugar, este enfoque equipara, implícita o explícitamente, los desastres a los eventos físicos "naturales", tecnológicos o antrópicos con los cuales están asociados. De esta manera, hablar de desastres equivale a hablar de eventos extremos del mundo natural o físico, tales como terremotos, huracanes, actividad volcánica o inundaciones. Esta concepción pone el peso de la responsabilidad de los desastres en las espaldas de los eventos físicos en sí, con la sociedad jugando un papel secundario o dependiente.

Una segunda faceta de esta visión es que los desastres se ven como "impredecibles", "inmanejables" e "inevitables". La severidad, intensidad o magnitud del evento físico en sí determina la del desastre que puede ocurrir.

Y, en tercer lugar, esta visión, en lo que se refiere a la investigación en torno a los desastres, pone el énfasis firmemente en el campo de las ciencias de la tierra (la geofísica, la geología, la climatología, la hidrología, etc.) y de las ciencias de la ingeniería. En consecuencia, tal concepción ha sido acompañada por un continuo fortalecimiento de instituciones científicas organizadas alrededor de estas mismas ciencias, las cuales, consciente o inconscientemente, han servido para fortalecer y perpetuar la misma visión fiscalista de los desastres.

La actividad que la sociedad puede desplegar en el campo de la "reducción de los desastres", ha estado automáticamente restringida a dos o tres esferas particulares.

En primer lugar, debido a que los eventos físicos en sí fueron concebidos como los principales culpables de los desastres y a que se les ha considerado en sí anormales e impredecibles, una actividad predominante de la "prevención" de desastres ha sido el estudio científico de las amenazas, intentando predecir o pronosticar la ocurrencia de eventos y, en consecuencia, alertar a la población sobre su probabilidad, permitiendo así actividades ligadas a la protección coyuntural, que incluye la evacuación de las zonas que pueden sufrir impactos mayores. El énfasis puesto en los años sesenta y setenta en la predicción de terremotos, huracanes y actividad volcánica, es un fiel indicador de esta tendencia.

En segundo lugar, una visión que ha puesto énfasis en lo "inevitable", lo "incontrolable" o lo "inmanejable" de los desastres, automáticamente ha suscitado la noción de que la organización de la sociedad debe privilegiar el establecimiento de estructuras que puedan enfrentar los desastres una vez ocurridos y, posteriormente, conducir a la sociedad de regreso a una situación de normalidad, a través de la rehabilitación y la reconstrucción.

En tercer lugar, se pensaba que de existir alguna actividad que pudiera desplegarse durante el periodo anterior a la ocurrencia de un evento de magnitud, que no fuese la predicción y el pronóstico, ésta debía desarrollarse en el área de la reducción de la vulnerabilidad física de la sociedad (o sea, vivienda, infraestructura, etc.). En

consecuencia, el enfoque de ingeniería que dominaba y sigue dominando en la prevención de desastres, privilegiaba la construcción de obras de ese tipo, tales como diques, presas y paredes de retención, etc., o sistemas constructivos en edificaciones e infraestructura para proveer de mayor resistencia contra los embates de los eventos extremos del mundo natural.

Como examinaremos enseguida, aun cuando esta concepción de los desastres y de la importancia de los eventos físicos en su definición ha sido paulatinamente erosionada, hoy en día tal vez sigue siendo el paradigma dominante en cuanto a la definición de tipos de actividad en el área de la gestión de los desastres. Así, aun cuando hasta los más recalcitrantes defensores del paradigma "fiscalista" hagan cierta referencia a una visión más integral y social de los desastres, una parte importante de la actividad desplegada en torno a esta problemática, sigue pautas de comportamiento FISCALISTA. Pueden encontrarse ejemplos en muchos de los primeros lineamientos de acción de la DIRDN, en los estudios de desastres urbanos promovidos por el Banco Mundial (ver Kreimer y Munasinghe, 1992; Varley, 1994; Mitchell, 1994), y en la conformación de muchos de los Comités Nacionales para el Decenio.

Por otra parte, en muchos de los escritos y en los discursos y materiales educativos que se han producido en el periodo muy reciente, siempre existen reminiscencias de una visión aparentemente superada. Así, por ejemplo, seguimos escuchando o leyendo frases como "el impacto del desastre en Guatemala eran tantos muertos y tantas viviendas, hospitales o carreteras destruidas, etc.", cuando en realidad esos muertos y esa destrucción eran el desastre en sí. Se habla del evento físico como si fuera el propio desastre.

Una última consecuencia de la visión fiscalista es que, efectivamente, no hay mayor necesidad de definir más profundamente lo que es un desastre o los procesos sociales que permiten su concreción. La visión cuantitativa de los desastres ha sido la predominante, de tal manera que se acepta la existencia de un desastre porque existen tantos muertos, lisiados, afectados o niveles de pérdida económica. El desastre ha sido entendido como un producto coyuntural, algo que aparecía de la nada e irrumpía en una sociedad particular de forma repentina, "sin aviso". Al no incorporar la idea de un proceso de construcción de condiciones sociales que hace una sociedad propensa al desastre, la definición de éste podía limitarse a algo que servía necesidades políticas o a la determinación del momento oportuno de la intervención logística externa. Era necesario saber cuándo se presentaba un desastre sobre todo porque era importante decidir cuándo declarar un "estado de desastre" y movilizar las fuerzas logísticas para su atención. Una expresión moderna de esta tendencia se encuentra en las definiciones que muchos organismos internacionales hacen de desastre en los diversos países del mundo, en cualquier año en particular, cuando deben reportar uno. Así, por ejemplo, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, por medio del Centro de Información sobre Desastres de la Universidad de Louvaine, define un desastre como cualquier evento que tiene un mínimo de diez muertos, cien afectados, o que conduce a una llamada para asistencia externa; mientras la OPS, en su esencia, define un desastre como un evento que requiere de asistencia externa o internacional.

En fin, la existencia de un desastre se ha definido por magnitudes estadísticas, por lo cual es obvio que los grandes eventos físicos y las situaciones de extrema

necesidad y urgencia, anormales en muchos sentidos, han tendido a dominar las preocupaciones de los actores sociales involucrados en la gestión de la problemática.

De esta manera, hay que resaltar la aseveración de Hewitt, en el sentido de que los grandes desastres simbolizan toda la problemática.

Ahora bien, como se ha mencionado al principio del presente inciso, la visión fiscalista ha sido paulatinamente complementada, si no reemplazada por una visión más integral, la cual está firmemente fundamentada en el análisis de los desastres como productos y como procesos. El resultado de más de treinta años de investigación y de deliberación sobre los desastres, impulsadas desde las ciencias sociales, ha conducido a la ya conocida fórmula de que el riesgo de desastre, o el desastre mismo, es el producto de una combinación particular de las llamadas amenazas (lo físico) y la vulnerabilidad de la sociedad (lo social).

Esto implica la aceptación de que, en la mayoría de los casos, son las condiciones sociales de existencia de una población las que determinan en gran medida el nivel de destrucción, de dislocación o de interrupción de las funciones de la sociedad. O sea, las amenazas físicas son un factor necesario en la fórmula de desastre, pero no son ni condición suficiente ni predominante en su existencia. La conformación de esta visión alternativa ha sido producto tanto de la observación empírica de los desastres ocurridos como de la sistematización y discusión ofrecida por los practicantes de diversas ciencias sociales.

La definición pionera de desastre, ofrecida por Charles Fritz a principios de los años sesenta (Fritz, 1961), y el seguimiento dado por la sociología de los desastres, inspirado por el trabajo original de Enrico Quarantelli y Russell Dynes (ver Lavell, 1993), fueron acompañados por los estudios sobre percepción de amenazas y riesgos impulsados por los geógrafos sociales (p.e., Gilbert White, Ian Burton y Robert Kates), durante los sesenta y en décadas posteriores. Desde entonces, el trabajo ya mencionado de Hewitt y sus colegas, a principios de los ochenta, dio espacio a toda una corriente de pensamiento alrededor del problema de la vulnerabilidad de la sociedad, visto como un componente esencial en la conformación de las condiciones que propiciaban los desastres. Desde entonces, y gracias a la publicación del trabajo clásico de Wijkman y Timberlake (1985), los desastres comienzan a concebirse como "problemas no resueltos del desarrollo". La visión restringida avalada por la ingeniería estructural, en la cual se considera la vulnerabilidad solamente en términos de la propensión de una estructura física a sufrir daños de determinado nivel bajo el impacto de un evento físico de cierta intensidad, ha sido ampliada con el fin de presentarla como una construcción social que involucra múltiples aspectos, condiciones y estructuras de la sociedad en sí.

Hacia finales de los ochenta, en América Latina, Gustavo Wilches-Chaux (1989) publica su ya clásica tipología de la Vulnerabilidad Global, identificando doce componentes de ésta (físico, de localización, social, ideológico, cultural, ecológico, político, etc.). Casi paralelo al trabajo de Wilches-Chaux, Anderson y Woodrow (1989) publican su libro "Levantándose de las Cenizas: Estrategias de Desarrollo en Tiempos de Desastre", en el cual presentan su ya conocida matriz de Vulnerabilidades y Capacidades. Posteriormente, ya entrados los noventa, Blaikie et al. (1994) y Varley (1994), en Inglaterra, y los integrantes de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) siguen

enfatisando la vulnerabilidad como componente esencial en la ecuación de desastre (ver Maskrey, 1993; Lavell. 1994a; LA RED, 1992).

Según esta concepción, la vulnerabilidad se refiere a la condición o condiciones de la sociedad, que la hace propensa a sufrir los impactos de un evento físico determinado ya sea pequeño, mediano o grande. En este sentido, la vulnerabilidad, vista como una condición objetiva de la sociedad, está en permanente transformación, siendo producto del proceso histórico de cambio en la sociedad (o subconjuntos de ésta). Entonces, desde este punto de vista, la raíz del problema del desastre se encuentra en las modalidades mismas de desarrollo de la sociedad. La concepción social de los desastres pone énfasis en estos no sólo como productos, o formas de enfrentarlos una vez ocurridos, sino también como procesos a través de los cuales la vulnerabilidad se ha construido históricamente. Los mapas de amenazas de viejo cuño nos enfrentan ahora a la necesidad de contar con mapas de vulnerabilidad y mapas de riesgo de desastre, elaborados de forma dinámica.

Una concepción social de los desastres exige mayor atención en cuanto a la manera de conceptuar el desastre en sí y a la amplificación de las actividades que se despliegan en torno a la gestión o administración de los mismos. En lo que se refiere a su definición, se exige una que no solamente describa las fórmulas para determinar cuándo existe o no una condición de desastre, sino también una reconstrucción de los procesos sociales que históricamente han conformado esas condiciones que hacen propensa a una sociedad a sufrir tales ocurrencias (la pobreza, la desorganización social, las ideologías fatalistas, la ausencia de sistemas institucionalizados de seguridad ciudadana, la falta de controles sobre el uso del suelo, etc.).

La idea de desastre como algo anormal que irrumpe en una sociedad ajustada y equilibrada, es reemplazada por una visión del desastre como un "momento" concreto de lo normal, un aspecto de la vida cotidiana de la población. Este se ve como una crisis de la sociedad que tiene paralelos con las ideas de "crisis económica", "crisis social" o "crisis de identidad", más conocidas para los científicos sociales. La vulnerabilidad se construye, pues, paulatinamente, por eso puede hablarse de desastres "naturales" solamente en el sentido de que las condiciones existentes en la sociedad los hacen casi inevitables en algún momento.

Finalmente, una definición social de desastre supera las limitaciones del modelo cuantitativo, empujándonos hacia una más amplia concepción de la problemática y, en consecuencia, una mejor sustentación de la posible organización de la respuesta de la sociedad frente a ellos. Dentro de la visión social propuesta, la definición de desastre como producto puede ser dada utilizando un sincretismo construido por los aportes de Fritz (1961), Quarantelli (1987) y Kreps (1984):

"una ocasión de crisis o stress social observable en el tiempo y en el espacio en que sociedades o sus componentes (comunidades, ciudades, regiones, etc.) sufren daños o pérdidas físicas y alteraciones en su funcionamiento rutinario, que exigen la participación de agentes, instituciones u organizaciones externas en su atención y resolución. Tanto las causas como las consecuencias de los desastres son producto de procesos que se desarrollan al interior de la sociedad".

Un corolario importante de la concepción social de los desastres es que ayuda a desmitificar la idea de que son eventos necesariamente de gran magnitud, en términos sociales, económicos, espaciales o territoriales.

Independientemente de que clasifiquemos eventos de acuerdo con su magnitud, utilizando una terminología que comprende la idea de desastre o catástrofe, debemos aceptar que una ocurrencia desatada por un evento físico localizado, impactando en una sociedad de limitada extensión territorial y causando un muy limitado número de víctimas o de daños físicos, no es esencialmente distinta para el subconjunto de la sociedad afectada que un desastre de gran magnitud que afecta una región o un país entero. Cualitativamente, las condiciones que permiten su existencia son similares y lo que difiere es "solamente" la magnitud de la respuesta y el nivel de movilización de recursos externos que exige para enfrentarlo. Pero éste es ya un problema cuantitativo y no cualitativo, en el sentido de la identificación de causalidades. Por otra parte, cada vez se acepta más que los llamados pequeños y medianos desastres son indicadores del comienzo de procesos que, por la construcción permanente de mayores condiciones de vulnerabilidad, pueden convertirse en los desastres grandes del futuro (ver Lavell, 1993 y 1994a).

Tejiendo más fino la definición social de desastre, y en un intento de introducir en ella elementos del mundo natural y del mundo social, resulta más y más claro, a nuestro modo de ver, que un desastre representa el punto culminante, la crisis desatada por un proceso continuo de desajuste del ser humano, de sus formas de asentamiento, construcción, producción y convivencia con el medio ambiente natural. En consecuencia, representa una manifestación del inadecuado manejo del medio ambiente y de la ausencia de principios duraderos de sustentabilidad. De ahí que el problema de los desastres no resida tanto en lo que son los extremos de la naturaleza, sino más bien en lo que son los extremos de la sociedad: la continua despreocupación por encontrar, por parte del ser humano y la sociedad, mecanismos de ajuste al medio ambiente que le da sustento y asentamiento.

El desastre es la actualización del grado de riesgo existente en la sociedad, producido por una inadecuada relación entre el ser humano y el medio físico natural y construido que lo rodea.

Pero, más allá de la construcción de la vulnerabilidad social en sí, las ciencias sociales se hacen más y más imprescindibles para entender el curso de la evolución en varias de las llamadas amenazas o eventos físicos. Cada vez menos, las amenazas son consideradas elementos de la naturaleza o del mundo físico.

Esto es muy claro en el caso de las tecnológicas, como, por ejemplo, las fábricas de productos explosivos o inflamables, los reactores nucleares, etc. Pero, si bien es cierto que los terremotos y la actividad volcánica, por ejemplo, no tienen impresa la mano del hombre, en el caso de las inundaciones, las sequías y los deslizamientos, la forma de ocupación y utilización de la tierra por parte de la sociedad se ha convertido en un factor importante en su aumento e incidencia, haciendo que el elemento natural involucrado esté marcado por la mano del hombre. La más clara manifestación de la construcción social de las amenazas se ve en términos del impacto previsto sobre lo "natural" de la contaminación atmosférica, la reducción de la capa de ozono, y el fenómeno acentuado del efecto invernadero. Por eso pueden pronosticarse cambios climáticos, aumentos en la frecuencia e intensidad de

huracanes, inundaciones y sequías, y en los niveles del mar, los cuales tendrán grandes repercusiones sobre la sociedad. Estamos generando, por lo tanto, una vulnerabilidad ecológica que se transforma en amenaza (para un análisis detallado de estos aspectos, ver Lavell, 1996).

### **Consideraciones globales sobre el contenido y estructura de la gestión de los desastres.**

Las ideas y concepciones generadas en torno a los desastres, derivadas de las ciencias sociales, abren un abanico de nuevas posibilidades y un espectro de nuevas opciones en cuanto a la acción humana en torno a ellos. Las limitadas actividades que derivan de la concepción FISCALISTA ceden lugar a una mucho más rica gama de reflexiones y de acciones que, a la vez, exige una mayor precisión en términos de definiciones y tipos de actividades ligadas a la gestión de los desastres. La prevención, considerada como obra de ingeniería o estructural, la preparación entendida como actividad de alerta y evacuación, o el estudio científico centrado en las ciencias de la tierra, quedan atrás y se abren opciones que deben ser explicitadas para dar un punto de referencia a los análisis ofrecidos en el presente volumen de ensayos.

Hoy en día existe, desde nuestro punto de vista, una amplia confusión, indeterminación y contradicción en cuanto a la definición de los procesos y de las actividades que componen lo que se ha dado en llamar la gestión o administración de los desastres. Aquí nos referimos particularmente a los términos Prevención, Mitigación, Reducción, Preparación, Atención, Rehabilitación y Reconstrucción, Emergencia, Respuesta, etc., aspectos que, de alguna u otra manera, tendrán que ser considerados en la construcción de sistemas nacionales o internacionales para enfrentar esta problemática. Además, una clarificación y una especificación del sentido real de estos términos trae consigo la tarea de la identificación de los actores sociales, institucionales o individuales, que deben hacer suyas las tareas y actividades delimitadas, las cuales, al final de cuentas, serán las que compongan el aludido "sistema" que se pretende construir.

### **Los momentos de la gestión.**

En la literatura y en la práctica en torno a los desastres ha sido costumbre referirse a un Ciclo de los Desastres y a actividades y procedimientos llevados a cabo "antes", "durante" y "después" del desastre. Es generalmente aceptado que las actividades anteriores pretenden reducir la intensidad de los desastres o, en otros términos, los impactos de los eventos físicos potencialmente detonadores de desastres. El "durante" se refiere a actividades llevadas a cabo en el período inmediatamente posterior a los impactos y, en general, han sido denominadas actividades de respuesta inmediata, de alivio o socorro o, globalmente, de emergencia. El "después" del desastre tiene que ver con actividades de rehabilitación, recuperación y reconstrucción.

Es conveniente introducir mayor precisión y algunas variantes en la terminología que se utiliza. Así, para salir de la confusión que existe en cuanto a eventos físicos y desastres, es mejor no hablar de actividades "previas" o "antes" como anteriores al desastre, sino más bien como anteriores al impacto pronosticado de eventos físicos determinados. En la esfera de la prevención y mitigación, términos que retomaremos posteriormente, el objetivo es precisamente la reducción o, si no, la eliminación de la

probabilidad de desastre. En el caso de los llamados "preparativos", estos también comprenden actividades que, por una parte, buscan reducir la probabilidad de desastre (por ejemplo, sistemas de alerta y de evacuación) o, por la otra, reducir el desorden, el sufrimiento, la dislocación, etc., que pudieran suceder durante o después del impacto de un determinado evento físico, y, en consecuencia, reducir sus secuelas o los efectos llamados "indirectos" de los desastres. En consecuencia, los tres tipos de actividades (prevención, mitigación y preparativos) no son, strictu sensu, anteriores al desastre, sino más bien pretenden evitar su ocurrencia. Pero sí son actividades realizadas antes del impacto de un evento físico pronosticado.

En el caso de las actividades "durante" el desastre, tampoco resulta ser una denominación satisfactoria. Transmite la idea de que el desastre tiene una limitación temporal que se extiende solamente al momento del impacto y al periodo inmediatamente posterior, o sea, el tradicionalmente llamado de emergencia, por lo cual ésta se hace sinónimo de desastre. Creemos conveniente establecer que el desastre en sí es un producto de la interacción de un medio físico "hostil" y una sociedad vulnerable, y que el término capta la esencia de contextos de crisis o desarreglo sociales cuya medida temporal puede extenderse a meses, sí no años posteriores al impacto del evento físico. Por eso tanto la respuesta inmediata como la rehabilitación, la recuperación y la reconstrucción, son actividades que se llevan a cabo durante el desastre ; y si se da un periodo después del desastre, sería aquel en el que las condiciones de existencia y de sobrevivencia de las poblaciones originalmente afectadas vuelven al camino de la llamada normalidad. Mantener la distinción entre el durante y el después del desastre, significaría automáticamente que las actividades de rehabilitación y de reconstrucción no constituyen una parte integral de la gestión de los desastres.

### **La gestión global de los desastres: sus componentes.**

Es necesario expresar también desde el principio una cierta inconformidad con la generalización del uso de los términos "gestión", "manejo" o "administración" de los desastres. Aun cuando el sentido de estos términos se revela con relativa facilidad, creemos que una mayor comprensión de las necesidades en torno a los desastres puede lograrse aceptando que éstos son términos globalizantes o compuestos, y que es necesario definir a su interior qué conjuntos específicos de actividades comprenden.

Dados los avances conceptuales en esta materia, creemos conveniente distinguir entre cuatro subconjuntos de actividades que, en suma, conforman la llamada "gestión", "manejo" o "administración" de desastres. En primer lugar, hablaremos de un primer conjunto de actividades que se denomina "gestión de amenazas". Este comprendería todas aquellas actividades que buscan reducir la probabilidad de que las amenazas físicas se conviertan en hechos o eventos reales, o disminuir su probable intensidad o impacto. Un segundo conjunto de actividades es el que llamaremos "gestión de vulnerabilidades", es decir, aquellas que intentan reducir la vulnerabilidad de la sociedad frente a las amenazas físicas. Un tercer conjunto puede denominarse "gestión de la emergencia" o, alternativamente, "gestión de la respuesta inmediata". Se refiere a las que tienen como finalidad restaurar las condiciones mínimas de seguridad y bienestar social y económico de las poblaciones afectadas por el impacto de un evento. Y, por último, existe un cuarto subconjunto de actividades que se puede denominar "gestión de la rehabilitación y la reconstrucción" y que comprende aquellas actividades que pretenden re-establecer

condiciones "normales" de existencia para la poblaciones afectadas. Así, el término "gestión o administración de desastres" sería un compuesto de estos cuatro subconjuntos de actividades.

La virtud de un sistema conceptual y clasificatorio del tipo propuesto sería, en primer lugar, que resalta la existencia de actores sociales y especializaciones diferenciadas en la gestión global de los desastres; y, en segundo lugar, que propone que la gestión de estos se compone de una serie de actividades diferentes pero que deben ser integradas y coordinadas entre sí. De esta manera nos introducimos en la idea, ya ampliamente difundida y aceptada, cuando menos en el plano del discurso, del "continuo de los desastres" que plantea que la gestión debe realizarse muy ligada a una visión del desarrollo o del desarrollo sustentable de la sociedad, y que no podemos seguir pensando en fases discretas en la gestión, sino en fases concatenadas e integradas horizontalmente, en las cuales, independientemente del peso diferenciado de distintos actores institucionales en cada subconjunto de actividades, se acepta que lo que se hace en una "fase" puede tener severas repercusiones positivas o negativas en una siguiente "fase".

Así, por ejemplo, actividades de prevención y mitigación exitosas tienen una influencia importante en las necesidades de preparación o de respuesta post impacto; la forma y contenido de las actividades realizadas durante la gestión de la emergencia, tendrán incidencia en las actividades de rehabilitación o reconstrucción; y, por último, la rehabilitación y reconstrucción deben ser, entre otras cosas, actos de prevención y mitigación de posibles futuros eventos físicos y desastres.

Para retomar, entonces, la idea de "antes, durante y después" del desastre, el acto de reconstrucción sería no solamente una serie de actividades llevadas a cabo durante un desastre, sino también actividades realizadas antes de la eventualidad de un futuro desastre. La noción de continuo de desastre, a diferencia de la noción de "fases", rechaza la tendencia a la sobre-especialización de instituciones en determinados subconjuntos de actividades porque no logran la coordinación adecuada entre ellas.

### **El eslabón perdido: la prevención y la mitigación.**

Más arriba hemos hablado con cierta indefinición y ligereza de términos tan diversos como prevención, mitigación, respuesta, etc., suponiendo una cierta comprensión de los objetivos que se desea lograr con estos distintos tipos de actividad. Sin embargo, creemos conveniente establecer con precisión lo que entendemos por dichos términos, y disertar sobre estas actividades con el objetivo de implementarlas.

Sin lugar a dudas, es en la prevención, la mitigación y los preparativos para los desastres donde se comprueba mayor confusión desde el punto de vista terminológico. Así, por ejemplo, para algunos la prevención y la mitigación resultan ser la misma cosa, o una un subconjunto de la otra. Por otra parte, hay quienes piensan que los preparativos son un subconjunto de la mitigación o de la prevención, mientras que otros creen que componen una serie de actividades con definición propia y hasta discreta. Lo que sí queda muy claro es que, frente a las dificultades de introducir esquemas integrales de prevención y mitigación, varias instituciones afanadas en la prevención se "refugian" en la idea de que los preparativos son efectivamente actos de prevención de desastres. Cada quien tendrá su razón en cuanto a la utilización que hace de estos diversos términos. Sin embargo, dado que

la prevención y la mitigación resultan ser las actividades menos desarrolladas y menos precisas dentro del conjunto de actividades cubiertas por la gestión global de los desastres, dedicaremos un esfuerzo especial a clarificar nuestro propio uso de estos términos, sin menoscabo de las definiciones propias de otros actores.

### **Prevención.**

Siguiendo las discusiones y definiciones de Wilches-Chaux (1989), al hablar de prevención nos referiremos a actividades llevadas a cabo dentro del subconjunto que hemos denominado la "gestión de las amenazas". En este sentido, la prevención se refiere al conjunto de actividades que buscan eliminar o reducir la incidencia de eventos físicos potencialmente dañinos, o sus intensidades. En otras palabras, la prevención equivale a decir "no a las amenazas". Históricamente, la utilización de este término en la forma en que lo proponemos hubiera tenido muy poca relevancia. Con referencia a los grandes eventos físicos, tales como los terremotos, la actividad volcánica o los huracanes, no existe y no ha existido manera en que el hombre intervenga de forma que limite su ocurrencia. Sin embargo, la historia reciente y los procesos de intervención humana sobre el medio ambiente, desatados durante los últimos cuarenta años en particular, permiten ya pensar en una intervención tanto positiva como negativa sobre las amenazas físicas.

Para poner ejemplos de lo que llamamos prevención de las amenazas, podemos mencionar actividades de reforestación, estabilización de pendientes o manejo integral de cuencas, como medidas para evitar o reducir las inundaciones y deslizamientos; o, controles sobre la emisión de contaminantes y de gases tóxicos que afectan el ozono, buscando así mediatizar cambios climáticos posiblemente nocivos para la sociedad. También, esta concepción de la prevención permite incluir aquellas obras de ingeniería tales como la construcción de diques, presas, paredes de contención, etc., que tienen la función de limitar las inundaciones, deslizamientos y flujos de lahares volcánicos, y evitar su impacto en zonas pobladas.

### **Mitigación.**

El término mitigación lo reservamos para delimitar aquellas actividades que intentan reducir la vulnerabilidad de la sociedad frente a los eventos físicos. O sea, retomando las ideas de Wilches-Chaux, la mitigación equivale a decir "no a la vulnerabilidad". Las actividades de mitigación van desde la legislación y normatividad establecidas para usos del suelo, normas de construcción, medidas de seguridad ciudadana, etc., hasta las técnicas de construcción que ofrecen determinados niveles de seguridad contra eventos como terremotos, huracanes o inundaciones. En el campo de la agricultura también se deben considerar aspectos como la diversificación de cultivos en áreas sujetas a inundaciones y sequía. Por lo tanto, por mitigación se entiende modificaciones en la estructura de la sociedad y en sus elementos constitutivos, en relación con los tipos genéricos de vulnerabilidad señalados por Wilches-Chaux (ideológica, educativa, política, social, etc.).

### **Preparativos.**

Finalmente, veamos el último de los tipos de actividad que se despliegan antes del embate de un evento físico, es decir, la noción de preparativos para los desastres. Esta engloba una dualidad de circunstancias y comprende un subconjunto de actividades de tipo mitigador. Un aspecto distintivo de los preparativos es que

abarcan actividades que permiten a la sociedad reaccionar antes y después de la ocurrencia de un evento físico.

En el primer caso, se halla, por ejemplo, la organización de la sociedad y de sus instituciones para facilitar el proceso de evacuación, para lo cual se disponen de sistemas de alerta temprana. En el segundo caso, relacionado con actividades durante y post evento, se incluye, por ejemplo, todo aquello que se ha dado en llamar el "plan de emergencia" o el "plan de contingencia". Los comités locales o regionales establecidos y la capacitación que reciben, la identificación previa de posibles albergues y fuentes alternativas de agua potable, el establecimiento de procedimientos logísticos y estrategias para enfrentar un potencial desastre, forman parte de los preparativos pre-desastre. En consecuencia, los preparativos están íntimamente relacionados con la futura gestión de la fase de emergencia.

Finalmente, es importante destacar que los mapas de amenazas, los de riesgo y los de vulnerabilidad, tan en boga hoy en día, no constituyen en sí medidas de prevención o mitigación. Son instrumentos técnicos o insumos que informan acerca de posibles actividades de prevención y mitigación. Representan sistematizaciones de conocimiento sobre la realidad, pero no actúan de forma directa sobre la misma. Su incorporación a la prevención y a la mitigación depende de los mecanismos a través de los cuales el conocimiento generado se incorpora a las prácticas concretas de los actores sociales, los cuales promueven e implementan actividades de prevención y mitigación per se.

La trilogía de actividades arriba descrita tiene referentes sociales distintos. Los actores institucionales o individuales que se involucran en ellas poseen especializaciones e intereses no homogéneos. Esto debe ser reconocido desde el principio en cualquier intento de construir sistemas globales de gestión de desastres. Sin lugar a dudas, es el área de los preparativos la que mayor atención ha recibido y los agentes sociales relacionados con estas actividades han tenido mayor proyección en el campo global de la gestión de los desastres. De hecho, frente a las dificultades económicas y políticas para implementar esquemas integrales de prevención y mitigación, muchas instituciones nacionales e internacionales se han visto obligadas a limitarse al fortalecimiento de los preparativos, reduciendo así sus actividades de "mitigación" a este último tipo.

La prevención y la mitigación siguen ocupando un lugar secundario en las actividades promovidas. La historia muestra que la atención que se les ha prestado dista mucho de ser óptima. Parte del problema de la falta de impulso a estas actividades se relaciona con la ausencia de un adecuado sistema conceptual que las involucre y que nos lleve más allá de las sencillas clasificaciones de medidas de prevención y mitigación que, hasta hoy en día, aparecen en los escritos sobre el tema. Mayores esfuerzos deben dedicarse a clarificar exactamente qué implican estas actividades, los costos económicos y políticos que acarrea implementarlos o no, y la forma en que efectivamente se relacionan con el fin muchas veces propuesto de ubicar la gestión de los desastres dentro del contexto de la planificación para el desarrollo nacional. En este sentido, creemos conveniente proponer un sistema conceptual que distinga claramente entre la temporalidad de la prevención y la mitigación, por una parte, y entre los distintos niveles de la sociedad que promueven estas actividades, por otra.

En el caso de la temporalidad, los términos prevención y mitigación han sido utilizados para referirse a actividades que, de una u otra forma, buscan remediar los problemas de las amenazas y de las vulnerabilidades sociales existentes, producto de procesos históricos determinados. Así, por ejemplo, la reestructuración antisísmica de edificaciones ya existentes, la construcción de diques para proteger asentamientos ya establecidos, o la reforestación para re-establecer un equilibrio ecológico destruido por los diversos procesos de deforestación, serían ejemplos de la prevención y la mitigación operando sobre una matriz social y física ya construida. Por otra parte, cuando se habla de introducir principios de prevención y mitigación en los futuros planes, programas o proyectos de desarrollo, se les ubica en el tema de la disminución del riesgo asociado con la gestión de nuevos desarrollos.

Sin embargo, estos dos "momentos" de la prevención y la mitigación son esencialmente diferentes, y también en lo que respecta a costos económicos, sociales y políticos. Remediar las malas o forzadas prácticas del pasado resulta económicamente oneroso y difícil de introducir en la agenda política de gobiernos nacionales de poco alcance temporal. Aun cuando la ecuación costo/beneficio de remediar problemas ya existentes podría resultar positiva, muchas veces el costo de oportunidad de la inversión requerida no es atractivo. Así, por ejemplo, aunque fuera beneficioso reestructurar antisísmicamente un hospital, invirtiendo un millón o más de dólares en la obra, el costo de oportunidad de esa inversión podría ser el de no construir tres o cuatro clínicas rurales, que tal vez traerían mayores beneficios políticos para el gobierno de turno y mejoras sociales, a corto plazo, para la población. Por otro lado, la prevención y la mitigación, con vistas al futuro, no tienen en principio mayor costo económico. Hacer respetar zonificaciones del uso del suelo o normas de construcción, por ejemplo, no suma mucho al costo del desarrollo en sí. Esto no implica, sin embargo, que no exista un costo político en términos de la promoción de estas actividades. Sin embargo, está claro que planear para el futuro no es la misma cosa que trabajar sobre el pasado.

A pesar de esta comprobación, la discusión sobre la prevención y la mitigación no ha hecho nítida esta distinción, de forma tal que los tomadores de decisión profundicen su significado. En fin, la introducción de los términos prevención y mitigación en los nuevos proyectos o programas de desarrollo, no constituye actos de prevención y mitigación de desastres, sino más bien un acto conducente al logro del pretendido desarrollo sostenible. Sería reintroducir la idea de que las actividades de desarrollo de los seres humanos deben buscar hacerse en convivencia con el medio ambiente natural que los rodea.

Es nuestra convicción que la manera en que se presenta el problema de la prevención y la mitigación, el lenguaje y nomenclatura que se emplea y las formas que se utilizan para promover el mensaje, influyen notoriamente en la aceptación social y política de las actividades que se quiere promover. Tal vez lo que prima es una situación en que prevención y mitigación hacen surgir en los políticos y en el público en general una sensación de incapacidad de operar, debido a los costos que implica y a la magnitud del conflicto que se enfrenta, mientras que el problema del futuro no ha sido adecuadamente introducido en el debate y en la agenda de la sociedad.

Por otra parte, los actores institucionales que se requiere movilizar para remediar los problemas del pasado, no son necesariamente los mismos que se necesita movilizar para introducir cambios hacia el futuro. Este asunto reviste una gran importancia en

el debate en torno a las maneras de promover e integrar sistemas nacionales de gestión de desastres. No hay claridad respecto a lo que significa prevenir y mitigar en términos concretos para la política nacional. Frente a esta situación, el gobierno y los principales tomadores de decisión quedan contentos con ver los desastres como "impredicibles", "incontrolables", "inmanejables", frente a los cuales la única acción eficaz y políticamente redituable son los preparativos y la organización y logística de la respuesta inmediata al desastre, con la finalidad de que no se les convierta en un problema humano y político después de su ocurrencia.

Un segundo elemento que se debe introducir en una consideración de los conceptos de prevención y mitigación está dado por el ámbito social que promueve estas actividades. Poca atención se ha dado en la literatura a la existencia de tres grandes circuitos sociales de la prevención y la mitigación, que pueden distinguirse claramente aunque existan relaciones entre ellos: el gubernamental o estatal, el privado, y el popular o comunitario. Se ha dado una tendencia a considerar la prevención y la mitigación como actividades inspiradas principalmente desde el Estado. Esto se explica, en parte, porque existe una concepción de la prevención y la mitigación fundamentada en la idea de obras de ingeniería de fin social, de alto costo y, por lo tanto, de competencia de gobiernos ya sea nacionales o regionales.

Queda claro que los aspectos legislativos y normativos de la prevención y la mitigación corresponden al nivel gubernamental, aunque deben ser acatados por los distintos segmentos de la sociedad civil. Pero debemos insistir en que la prevención y la mitigación deben ser funciones integradas a las prácticas del sector privado y de los sectores populares y comunitarios, en conjunción con los gobiernos locales. A estos niveles, el papel de las ONG puede volverse imprescindible. En vista de ello, una consideración de los actores sociales de la prevención y la mitigación, que deriva de la observación de los distintos estamentos de la sociedad involucrados, buscando integrar lo estatal con lo privado y lo popular y con sus instituciones y organizaciones, debe ser fundamental en la construcción de Sistemas Nacionales de Gestión de Desastres.

### **La respuesta inmediata, las actividades de alivio y socorro y el periodo de emergencia.**

La gestión de la emergencia, crisis o respuesta inmediata ha sido, sin lugar a dudas, el área de preocupación que mayor atención ha recibido en cuanto al desarrollo conceptual y sistematización de experiencias reales, en muchas partes del mundo. Antes que definir estos términos, pretendemos solamente identificar algunos de los problemas principales que han surgido en las tareas de emergencia y que deben ser considerados en la construcción de los sistemas nacionales de gestión de desastres (ver Maskrey et. al., 1996, para ejemplos de estudios empíricos sobre la respuesta).

a) La evidencia sacada del manejo de emergencias muestra claramente que estas actividades deben fundamentarse sobre todo en los niveles locales y regionales, buscando que la asistencia externa, sea ésta nacional o internacional, complemente a las estructuras y organizaciones de las zonas afectadas. La autonomía y la independencia debe privilegiarse frente a la creación de la dependencia externa. Esto implica una activa participación de sectores de la sociedad civil, además de las representaciones gubernamentales locales y nacionales.

b) Las actividades y el tipo de ayuda proporcionada durante las emergencias pueden tener impactos nocivos en las actividades de rehabilitación y reconstrucción. La creación de dependencias y la sobre oferta de víveres y otros ítems del socorro pueden afectar negativamente a las economías locales, por ejemplo. En consecuencia, la actividad desplegada durante las emergencias debe integrarse con las necesidades de las actividades posteriores de rehabilitación y reconstrucción.

c) La evaluación de daños y necesidades que, por lo general, llevan a cabo agentes externos, ligados a los organismos nacionales e internacionales, funciona mejor desde el punto de vista de las estructuras locales y regionales preparadas y capacitadas para estas tareas.

d) Aun cuando la fase de manejo de la emergencia sea delimitada en términos temporales por las autoridades competentes, debe reconocerse, en primer término, que la emergencia, producto del impacto de un evento físico, se sobrepone, en muchos casos, a una emergencia permanente sufrida por las poblaciones de las zonas afectadas, y, en segundo término, que el periodo de emergencia declarado por desastre no tiene necesariamente una correspondencia con el de la emergencia real sufrida por algunos segmentos de la población. Por ello, cuando formalmente se entra a las fases de rehabilitación y reconstrucción, es frecuente que subsistan importantes sectores de la población que siguen viviendo en condiciones de emergencia. El establecimiento de fases como emergencia, rehabilitación y reconstrucción, aun cuando sirve para fines de planificación y programación, muchas veces no corresponde a la realidad del desastre en sí. De igual manera que durante la fase de emergencia se realizan actividades de rehabilitación y reconstrucción, durante estas últimas existe la necesidad de mantener ciertas actividades de emergencia. La realidad es considerablemente más compleja que las fases formales establecidas. En consecuencia, se exige flexibilidad, integración y coordinación entre las actividades que teóricamente delimitan el contenido de las distintas fases formales establecidas.

e) Cuanto mayor sea la participación real de la población, de sus representaciones y organizaciones en la fase de la emergencia, mayores serán las posibilidades de que se involucre en la realización exitosa de los trabajos posteriores de rehabilitación y reconstrucción.

### **La rehabilitación y la reconstrucción.**

Hace mucho tiempo ya que la rehabilitación y la reconstrucción han dejado de ser vistas como actividades que pretenden devolver la sociedad afectada a sus condiciones preexistentes de vida, es decir, de "normalidad". El discurso sobre los desastres como oportunidades para el desarrollo ha traído el mensaje explícito de que la reconstrucción debe pretender construir un mejor estado de existencia y promover estructuras, tanto físicas como institucionales y sociales, menos vulnerables a los embates de un futuro evento físico. Por lo tanto, es claro que en la planificación de los procesos de reconstrucción, la prevención y la mitigación deben estar presentes. Entonces, debe haber un alto nivel de correspondencia entre los actores involucrados en las actividades de prevención y mitigación, consideradas como anteriores a un evento, y los que intervienen en las de rehabilitación y reconstrucción post evento.

Por otra parte, la evidencia muestra la necesidad de que los esquemas de reconstrucción sean socialmente comprensivos e incluyentes; o sea, deben envolver activamente a las poblaciones afectadas y no tomar la forma de modelos de desarrollo impuestos desde afuera. Como corolario, se debe evitar la tendencia del pasado de reconstruir en función de los sectores modernos o avanzados de la sociedad, dejando relegados los sectores informales o marginales, los cuales normalmente no entran en el cálculo oficial de las pérdidas sufridas. Desde este punto de vista, si los desastres realmente se van a convertir en una oportunidad para el desarrollo, no se deben reproducir las estructuras, funciones y relaciones de poder económico, social y político preexistentes.

#### UN CONCEPTO CLAVE: EL DE SISTEMA

Varias son las definiciones o acotaciones que se hacen en la literatura sobre la idea de sistemas. Aquí no pretendemos discutir las, sino más bien presentar nuestra propia visión o definición, en función de las necesidades del análisis que surge del proyecto de investigación sobre los sistemas de América Latina, pidiendo prestado a las contribuciones hechas por otros autores.

"Sistema" hace alusión a una estructura con nodos, líneas de interconexión, flujos y jerarquía, la cual opera como un todo en función del logro de objetivos o resultados concretos (definidos por políticas establecidas, en nuestro caso) y en la cual los nodos o componentes básicos de la estructura (instituciones, organizaciones, comunidad, etc.) tienen establecidas funciones claras y jerarquizadas. Las características de un sistema, de regulación, autorregulación y control homeostático en términos cibernéticos, es de relevancia aun cuando sus formas de operación son claramente distintas de las que actúan en sistemas mecánicos, fisiológicos, eléctricos, etc., precisamente por tratarse de sistemas en un sentido social, lo cual implica la necesidad de pasar por un proceso que incluye evaluación, negociación, concertación y control social.

En el caso de la problemática de los desastres, la noción de un sistema debe considerar, por una parte, las "fases" diferenciadas del llamado "ciclo" o "continuo" de los desastres, que definen discretos (aunque relacionados) conjuntos de actividades, o sea, la prevención, la mitigación, la preparación, la respuesta o atención inmediata, la rehabilitación, y la recuperación y reconstrucción; y, por la otra, las organizaciones, instituciones, colectividades (comunidades, familias, gremios, etc.) o individuos facultados, capacitados o dotados de los medios para gestionar e implementar políticas, estrategias y acciones pertinentes a los distintos componentes del "ciclo" o "continuo" de los desastres.

En términos óptimos, podemos postular la necesidad de conformar un sistema integrado y coordinado para los desastres, que actúe en dos direcciones:

1. *Horizontalmente*, contemplando las fases del llamado "ciclo" de desastres, de tal forma que asuman su posición en un continuo. Esto significa que también se integran o se coordinan horizontalmente las instituciones, organizaciones, etc., capacitadas para actuar en función de las actividades particulares que distinguen las fases del continuo.

La idea de la integración horizontal rescata el postulado de que actividades realizadas en una fase tienen impactos (positivos o negativos) sobre otras fases.

Así, por ejemplo, actividades en la esfera de la mitigación y las formas de hacerla operativa influyen en el tipo y magnitud de la respuesta necesaria al suceder un evento físico de gravedad. De igual forma, una respuesta inmediata inadecuada, que, por ejemplo, crea dependencia o no desarrolla las capacidades de organización y de autoayuda de las poblaciones afectadas, puede entorpecer el rumbo del proceso de rehabilitación y reconstrucción y sus grados de éxito.

2. *Verticalmente*, contemplando políticas, prioridades y actividades, etc., de la suma de las organizaciones e instituciones que actúan prioritariamente en cada fase del ciclo o continuo. Estas pueden tener funciones limitadas a una fase particular (por ejemplo, los bomberos, grupos de rescate, etc.), o funciones que les da poder para estar presentes en varias fases (p.e., Ministerios de Planificación, de Obras Públicas, de Vivienda o Agricultura, que deben intervenir en la prevención, mitigación, rehabilitación y reconstrucción; o las organizaciones comunitarias que actúan en todas las fases). Además, la coordinación vertical debe contemplar las formas de integrar eficazmente a las llamadas "organizaciones emergentes", que surgen después del impacto de un evento y que asumen tareas específicas de socorro, organizaciones que en determinados contextos pueden perdurar, jugando un papel en la rehabilitación y reconstrucción, o hasta convertirse en permanentes interlocutores de la problemática de los desastres.

La necesidad, en un modelo óptimo, de una estructura que permita la integración horizontal y vertical y que se guíe por una política maestra en materia de desastres, exige, necesariamente, un ente responsable para la coordinación global, sea éste una institución legítima y con jerarquía o una especie de comité, comisión o unidad coordinadora, interinstitucional / interorganizacional. O sea, un sistema requiere una cabeza o ente rector que no ejecuta, sino más bien establece conceptos, lineamientos, prioridades, políticas a seguir y que coordina los aspectos globales de la gestión para implementarlo.

En la realidad, las variantes de un módulo óptimo pueden ser, y de hecho son, numerosas. Entre éstas, el extremo opuesto del concepto de un sistema integrado estaría constituido, en el caso de la existencia de una preocupación difundida para la problemática de los desastres, por una diáspora de instituciones u organizaciones trabajando de acuerdo con su propia lógica, recursos y áreas de interés. Otra variante podría ser la existencia de un sistema integrado con referencia a una "fase" particular (p.e., la fase de socorro), sin que exista una estructura similar (mucho menos integrada) para la prevención y la mitigación.

Entre los objetivos principales de nuestra indagación se incluye, precisamente, la necesidad de definir en qué sentido existe un sistema integrado de atención y prevención de desastres, y, en la medida en que no resulte posible hablar en estos términos, de determinar o clasificar las estructuras existentes y sus procesos de conformación y transformación con el tiempo, además de postular ideas en cuanto a su mejoramiento y posibles cambios hacia el futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, Mary y WOODROW, P. J. (1989). *Rising from the Ashes Development Strategies at Times of Disaster*. Boulder, Colorado, Westview Press; Paris, UNESCO Press.

BLAIKIE, Piers et al. (1994). *At Risk : Natural Hazards, People, Vulnerability and Disaster*. London, Routledge.

BRITTON, Neil (1988). "Organized Behaviour in Disaster: A Review Essay". En : *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, November, Vol.3 : 363-395.

BUCKLE, Philip (1990). "Prospects for Public Sector Disaster Management in the 1990's: An Indication of Current Issues with Particular Reference to Victoria, Australia". En : *International Journal of Moss Emergencies and Disasters*, Vol. 8, nº 3 : 301-324.

FERNÁNDEZ, María Augusta (comp.) (1996). *Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres*. Lima, La Red.

FRITZ, Charles (1961). "Disaster". En : Merton, R y Nisbet R. *Contemporary Social Problems*. New York, Harcourt.

GIDDENS, Anthony (1990). *Modernity and Self Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge, Polity Press, 256 pp.

HEWITT, Kenneth (1983) "The Idea of Calamity in a Technocratic Age". En : Hewitt, K. (ed) *Interpretations of Calamity* . London, Alien and Unwin.

KREIMER, Alcira y MUNASINGHE, M. (1992). *Environmental Management and Urban Vulnerability*. Washington D.C., Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente.

KREPS, Garry (1984). "Sociological Enquiry and Disaster Research". En : *Annual Review of Sociology*, 10: 309-330.

LA RED de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (1992). *Agenda de Investigación y Estructura Orgánica*. Lima, La Red, ITDG.

LAVELL, Allan (1993). "Ciencias Sociales y Desastres en América Latina: Un Encuentro Inconcluso". En : Maskrey, A. *Los Desastres no son Naturales*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.

LAVELL, Allan (1993a). "Prevención y Mitigación en Centro América y Panamá: una Tarea Pendiente". En : *Desastres y Sociedad*, Año 1, No.1 : 18-34.

LAVELL, Allan (1994). "Cuando le Llega el Tiempo a un Idea". En : *Desastres y Sociedad*, Año 2, No. 2: 95-110.

LAVELL, Allan (1994a). "Prevention and Mitigation of Disasters in Central America and Panama: Vulnerability to Disasters at the Local Level". En : Varley, Ann. *Disasters, Development ana Environment*. London, Wiley.

LAVELL, A. (1996). "Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano; Problemas y Conceptos; hacia la definición de una Agenda de Investigación". En: Fernández, M.A., op. cit.

MASKREY, Andrew y LAVELL, A. (1993). *Manejo de Desastres y Mecanismos de Respuesta: un Análisis Comparativo del Alto Mayo, Perú, y Limón, Costa Rica*. ITDG -FLACSO (Mimeo).

MASKREY, Andrew, comp. (1993). *Los Desastres no son Naturales*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.

MASKREY, A. (comp.) (1996). *Terremotos en el Trópico Húmedo. La gestión de los desastres del Alto Mayo, Perú (1990 y 1991), Limón, Costa Rica (1991) y Atrato Medio, Colombia (2992)*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.

MITCHELL, James (1994). "Disaster Prevention: Riddle, Mystery or Enigma?". Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Sociedad y Prevención de Desastres. México, Febrero, UNAM.

QUARANTELLI, Enrico (1987). "What Should we Study ? Questions and Suggestions for Researchers about the Concept of Disasters". En : *international Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 5,1: 7-32.

RAMÍREZ, Fernando y BUSTAMANTE, Mauricio (1994). *Los Sismos de octubre de 1992 en Colombia*. Colombia, DNPAD.

VARLEY, Ann (1994). *Disasters, Development ana Environment*. London, John Wiley.

WIJKMAN, Andrés y TIMBERLAKE, L. (1985). *Desastres Naturales; Fuerza Mayor u Obra del Hombre*. Earthscan.

WILCHES-CHAUX, Gustavo (1989). *Desastres, Ecologismo y Formación Profesional*. Popayán, SENA.

## **CAPÍTULO 1: COSTA RICA: CAMBIO SIN TRANSFORMACIÓN LOS LÍMITES DE UN PARADIGMA**

**Allan Lavell**

Secretaría General, FLACSO

### INTRODUCCIÓN

En 1994, Costa Rica, de acuerdo con varios indicadores, tenía una de las organizaciones nacionales de manejo de emergencias mejor dotadas, financiera, humana e infraestructuralmente, en América Latina. La Comisión Nacional de Emergencias (CNE), el órgano coordinador de la atención al problema de las emergencias y desastres, se albergaba en sus propias y modernas instalaciones, gozaba del status de una institución autónoma del Estado, empleaba a más de 150 funcionarios y personal administrativo, tenía sus propias bodegas y transportes, y contaba con una estructura administrativa compleja y un rango amplio de programas y proyectos referidos a la prevención, preparación y atención de emergencias (por no decir desastres).

Además, el país contaba con la presencia de la gran mayoría de las representaciones regionales (para América Central y el Caribe o para América Latina) de las agencias y organismos internacionales más comprometidos con el tema : el Programa de Preparativos en Casos de Desastre de la Organización Panamericana de la Salud - OPS, la Oficina para Asistencia en Caso de Desastres - OFDA-AID, de los EEUU, la Cooperación Francesa, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna, Médicos sin Fronteras, Visión Mundial, ECHO-Comunidad Europea, y el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales - DIRDN.

En el área científico-técnica, el país posee una sofisticada estructura de instituciones en las ramas de la geología, la geofísica y la vulcanología (la Escuela Centroamericana de Geología de la Universidad de Costa Rica - UCR, el Departamento de Geología del Instituto Costarricense de Electricidad - ICE, y el Observatorio Vulcanológico y Sismológico - OVSICORI - de la Universidad Nacional); de la Climatología y el Pronóstico Meteorológico (el Instituto Meteorológico Nacional - IMN); y de la Ingeniería Estructural (dentro de la Facultad de Ingeniería de la UCR). Dos redes de monitoreo sísmico (del OVSICORI y de la Red Sismológica Nacional) y el monitoreo volcánico están bien establecidos. Profesionales altamente calificados reciben un amplio apoyo (aunque insuficiente, dirían algunos) a través de convenios de colaboración internacional, incluyendo el respaldo dado por el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), financiado con fondos suecos, daneses, noruegos y franceses, en particular. El país cuenta, en la rama de la Ingeniería Estructural, con profesionales de larga trayectoria y gran reputación internacional.

Por otro lado, a pesar de ser, en teoría, un país altamente propenso a los desastres por el rango variado de amenazas que enfrenta, en lo que va del siglo XX, Costa

Rica ha sufrido solamente un desastre de una magnitud comparable a los padecidos en muchos de sus países hermanos de América Latina y el Caribe. El gran terremoto de Cartago, de 1910, que dejó un saldo de cerca de 1000 muertos (muy alto en aquel entonces) y dañó una gran parte de las edificaciones y estructuras de la ciudad, queda en la memoria como el desastre del siglo. Solamente el terremoto de Telire, que afectó seriamente la provincia de Limón en abril de 1991, se acerca a ese evento en términos de intensidad e impacto. Este tuvo como saldo entre 27 y 47 muertos (depende de qué fuentes consultemos) y pérdidas económicas directas en infraestructuras, e inventarios de cerca de 250 millones de dólares.

Más allá de estos dos eventos, ambos por sismos, las otras "emergencias" de importancia registradas en la memoria colectiva y en los archivos de las instituciones han sido de limitada escala e impacto, lo que no significa que no hayan tenido importantes consecuencias en términos sociales y económicos, particularmente al considerar su recurrencia (frecuente) y cobertura territorial (amplia).

Nos referimos a otros sismos, como los de San Isidro de El General (1983), Cóbano (1990), Alajuela (1990) y Puriscal (1991) ; a las inundaciones que año tras año irrumpen en las distintas regiones del país, y de las cuales la más trágica ha sido la de Ciudad Neilly, en 1988 (22 muertos); a los deslizamientos, algunos con saldos importantes de muertos, como los casos de Taras, en 1964, La Uruca, en 1992, y Arancibio, en 1993; a la actividad volcánica, donde destaca la erupción del Irazú, en 1963, y del Arenal, en 1968, con un saldo de 78 muertos; a los incendios rurales (Guanacaste, 1994) y urbanos (Santa Cruz, 1992). Estos eventos no requirieron de un aparato institucional muy sofisticado, complejo o coordinado para enfrentarlos; eran, usando la terminología sociológica norteamericana, emergencias y no desastres relativamente fáciles de manejar por las instituciones tradicionales (médicas, bomberos, Cruz Roja, etc.). Esto es en sí importante, dada la ausencia en Costa Rica de Fuerzas Armadas que ofrezcan grandes recursos logísticos, técnicos y de infraestructura, en caso de grandes desastres.

La relativa ausencia de grandes desastres, interpretada como suerte u obra de la Virgen de Los Angeles, como producto de la prevención anticipada y los niveles de vida de la población, y como un precursor de peores tiempos, contrasta notoriamente con los países circunvecinos donde las últimas décadas han sido caracterizadas por numerosos eventos de magnitud. El terremoto de 1972, en Managua, las grandes inundaciones de 1982-83, el huracán Juana, en 1988, el tsunami de la costa del Pacífico y las erupciones del Cerro Nuevo, en 1993, todos en Nicaragua; los terremotos de 1965 y 1985, en San Salvador ; el impacto del Huracán Fifi (1973) y la tormenta tropical Gert (1993), en Honduras; el terremoto de Guatemala, en 1976, y las erupciones del volcán Pacaya, para mencionar los más conocidos.

A pesar de la baja incidencia de grandes eventos, el país no ha estado exento de sustos durante las últimas dos décadas. A mediados de la del setenta, hubo evacuación parcial de la ciudad atlántica de Limón por pronóstico de un tsunami, resultado de la erupción de Monte Souffriere, en el Caribe, y, otra vez en 1988, a causa del Huracán Juana, que no llegaron a concretarse. En cuanto a los pronósticos "científicos", igual que las ciudades de México y de San Francisco, que viven bajo la espada de Damocles de la amenaza de magnum terremotos, Costa Rica, a raíz de los pronósticos de científicos extranjeros y nacionales muy difundidos en la prensa, vive con la constante preocupación por el pronosticado gran sismo de

Nicoya. Posibles deslizamientos de magnitud (el Tapezco, cerca de San José, p.e.) también han sido objeto de debate, investigación y conjetura, causando consternación entre las poblaciones cercanas.

El contexto institucional y de amenaza y desastre arriba descrito ofrece un trasfondo para el análisis presentado en este capítulo. Nuestro objetivo fundamental es el de analizar y explicar el proceso de cambio sufrido en los objetivos, estructuras, y prioridades diseñadas o implementadas en el país para enfrentar el problema de los desastres y las emergencias, a la vez que identificar lagunas y postular opciones de cambio hacia el futuro.

Para realizar esta tarea, y fundamentándonos en un análisis exhaustivo de la documentación existente y en más de veinte entrevistas en profundidad realizadas a actores claves, nacionales e internacionales, pretendemos ofrecer un estudio detallado que rescata las grandes tendencias, lo esencial de los procesos y de los productos desarrollados a lo largo del periodo 1963-1994. Interesa, en particular, discernir sobre la existencia de un "Sistema de Gestión de Desastres", en qué sentido existe, y qué componentes de la compleja red de actividades y tareas contempladas en la gestión de desastres (prevención, mitigación, preparativos, respuesta, rehabilitación y reconstrucción - ver el capítulo introductorio de este volumen) reciben y han recibido mayor atención, buscando identificar los "cuellos de botella" que explican las lagunas encontradas.

Nuestro análisis entreteje un argumento que toma en consideración los grandes "ejes explicativos" ofrecidos como punto de partida de la investigación comparativa en la cual participamos. Los grandes eventos, las estructuras gubernamentales y administrativas existentes, la estructura socio demográfica y económica del país, el papel de actores sociales diferenciados (nacionales e internacionales) ofrecen puntos de partida para el análisis.

Estos grandes ejes se combinan en el análisis con factores específicos, características o idiosincrasias locales, que matizan las explicaciones y dan "tono" al estudio. Entre estos, es necesario reconocer primero la gran diferencia que Costa Rica muestra con referencia a los otros países de América Latina, en el sentido de no tener Fuerzas Armadas institucionalizadas desde finales de la década de los 40; segundo, su muy limitado tamaño geográfico y poblacional; tercero, la larga tradición de cambio democrático que tiene el país en cuanto a sus administraciones gubernamentales; y, cuarto, los altos índices de desarrollo social de que ha gozado durante las últimas décadas, a comparación de la gran mayoría de los demás países de la región, mostrando niveles de analfabetismo por debajo del 10%, niveles de pobreza inferiores al 20%, y niveles de afiliación de la población a sistemas nacionales de salud por encima del 90%.

Con un ingreso per capita sobre los 1.500 dólares por año, el país disfrutaba una posición relativamente privilegiada, la cual, sin lugar a dudas, incide positivamente en los niveles de vulnerabilidad de importantes sectores de la población frente a las amenazas físicas. Varias de estas características contribuyen a que la investigación, utilizando fuentes primarias de información (actores claves) resulte relativamente fácil, permitiendo un análisis detallado, alimentado por las apreciaciones, juicios y anécdotas de esos mismos actores.

Comenzamos nuestro análisis con una síntesis de las principales características del país, enfatizando aquellas de mayor importancia para un estudio de la problemática de las amenazas y de las vulnerabilidades, las tendencias en cuanto a los desastres, y las estructuras institucionales que se despliegan en torno a ellos.

## EL CONTEXTO GEOGRÁFICO. ECONÓMICO, DEMOGRÁFICO Y POLÍTICO ADMINISTRATIVO

### **1. Geografía, geofísica y amenazas.**

Costa Rica se encuentra en el centro del istmo Centroamericano, limitando al noroeste con Nicaragua y al Sureste con Panamá. Con una extensión territorial de 52.000 Km<sup>2</sup>, el país se encuentra dividido longitudinalmente por una cadena montañosa predominantemente volcánica, con dirección S.E.N.O., y con alturas máximas cercanas a los 3.800 metros. Estos relieves se hallan circundados por extensas planicies conformadas de materiales básicamente aluviales, que separan a su vez dos regiones bajas alineadas a lo largo de los litorales del Atlántico (el más extenso) y del Pacífico.

A nivel geofísico, las placas de Coco y el Caribe protagonizan una constante sismicidad, cuya manifestación principal se ubica en la fachada occidental, sirviendo a la vez para accionar múltiples fallas locales a lo largo del territorio, cuya inestabilidad ha sido la causa principal de los mayores sismos sufridos en este siglo. Cerca de la mitad del territorio nacional debe su origen a actividad volcánica. Hoy en día existen seis conos activos : Miravalles, Arenal, Rincón de la Vieja, Poás, Irazú y Turrialba, de los cuales Arenal, Poás, Rincón de la Vieja e Irazú han tenido importante actividad eruptiva o fumarólica durante los últimos 40 años.

La posición de latitud, el desarrollo diagonal del país y la cercanía con el Caribe, lo ubican frontalmente en la dirección de los vientos alisios del noreste, cargados de humedad, y por ello generadores de nubes y causantes de humedad en toda la vertiente norte y noreste. Lo mismo sucede con el Océano Pacífico, que provoca los vientos periódicos que vienen del suroeste, causantes de intensas lluvias que de junio a noviembre caen en la vertiente sur y noroeste de Costa Rica. El valle central del país está bajo el efecto de ambas influencias oceánicas. Su red fluvial se organiza y se distribuye en torno al eje cordillerano de unos 500 km de largo, encauzando las aguas hacia las vertientes del Pacífico y del Atlántico y drenando el Valle Central del país. Este sistema está organizado en 34 cuencas hidrográficas, entre las cuales las del Tárcoles, el Sierpe-Térraba y el Tempisque corren hacia el Pacífico; y las del Chirripó, Reventazón, Pacuare, Estrella y Sixaola, hacia el Atlántico. El Valle Central y la ciudad de San José son atravesadas por los ríos Torres, Virilla, María Aguilar y Tiribí.

La conformación geofísica, la dinámica terrestre, la geomorfología, el extremo bipolarismo climático, con definidas temporadas lluviosas y secas, y la densidad del drenaje superficial, predisponen al país a diversas amenazas de distintos grados de intensidad o seriedad. Esta vulnerabilidad física se agudiza por factores asociados con el reducido tamaño del país. Es así que un evento de magnitud (sismo, actividad volcánica, sequía o huracán) podría llegar a afectarlo en extensiones importantes. Por otra parte, significa que múltiples áreas con altas densidades demográficas están sujetas a riesgos asociados con diversas amenazas (ver Lavell, 1993 y 1994).

## **2. Demografía y economía.**

De una población total de cerca de 3,3 millones, dos terceras partes se concentran en el Valle Central del país y de éstas más de la mitad se ubican en la Gran Área Metropolitana de San José, que se compone de las ciudades de San José, Alajuela, Heredia y Cartago, todas capitales de cuatro de las siete provincias Costa Rica. Se trata de un país predominantemente urbano, pues el resto de la población se concentra en unas pocas ciudades de tamaño intermedio (entre 40 y 85.000 personas), como Puntarenas y Limón en las costas, Ciudad Quesada (región norte), San Isidro de El General (región sur) y San Ramón (región central), o en pequeñas ciudades y múltiples pueblos o asentamientos rurales.

La Gran Área Metropolitana de San José reúne una parte importante del comercio, servicios e industria del país, formando el eje en torno al cual gira el llamado "Corredor Central" del territorio, limitado en sus extremos por los puertos de Puntarenas y Limón. Estas dos últimas ciudades concentran más del 95% de las importaciones y exportaciones del país y cuentan con facilidades portuarias de "roll on roll off" modernos. Además, en ellas se ubica un limitado número de industrias estratégicas para la nación (la Refinería de Petróleo de RECOPE, en Limón, y la productora de agroquímicos, FERTICA, en Puntarenas).

La base productiva del país es fuertemente rural, pues todavía dominan, en términos comerciales y de exportación, el café, el banano, el azúcar, el algodón y la carne. Sin embargo, hoy en día es el turismo su principal "exportación", el cual se organiza principalmente alrededor de las playas y la ecología.

Importantes y crecientes inversiones en infraestructura turística, con instalaciones hoteleras modernas, se han hecho durante los últimos 10 años, particularmente en la región del Pacífico.

El patrón de expansión agrícola ha tenido fuertes repercusiones en los ecosistemas regionales y locales, y una incidencia importante en el fenómeno migratorio. Durante los últimos cuarenta años, la producción agrícola comercial ha sido un factor decisivo en la deforestación, que ha tenido consecuencias como la fragilización de ecosistemas, el calentamiento del suelo, la erosión, la sedimentación de ríos y la sequía, particularmente en las regiones del Pacífico y del Atlántico. La transformación de la región del Guanacaste, en el noroeste del país, durante las décadas del cincuenta y del sesenta, en una zona de producción ganadera (sustituyendo los cultivos de granos básicos y los bosques), tuvo fuertes impactos en el proceso de migración poblacional, sobre todo hacia la frontera agrícola del Atlántico, donde su repercusión secundaria puede observarse en la deforestación y la introducción de prácticas agrícolas-culturales desestabilizadores del equilibrio de la zona trópico-húmeda. La política de parques nacionales, reservas naturales, zonas protegidas, que ha logrado que casi un 30% del territorio se encuentre bajo alguna forma de protección "ecológica", contrasta con una tasa de deforestación en otras zonas que fue la más alta del mundo durante la década de los 80, de acuerdo con el World Resources Institute en Washington.

Los impactos de las transformaciones agrícolas y de la expansión urbano-metropolitana en la conformación de amenazas "socio-naturales" no ha sido

evaluada, pero sin lugar a dudas es significativa en lo que se refiere a patrones de inundación, deslizamientos, sequía y erosión costera, en particular.

A nivel macroeconómico y social, el país ha sufrido un proceso de empobrecimiento progresivo durante los últimos 15 años, consecuencia de la crisis económica y las políticas neo liberales y de ajuste estructural aplicadas. Las tasas negativas de crecimiento económico durante la década pasada, el déficit del gobierno central y la deuda externa han tenido necesarios impactos en el gasto social y en el crecimiento de la población que vive en condiciones de pobreza o pobreza absoluta. La reducción del gasto público dedicado a infraestructuras básicas y el continuo debilitamiento de las finanzas municipales han traído, inevitablemente, consecuencias en lo que se refiere a la infraestructura urbana (alcantarillados, drenaje pluvial, calles, etc.), con un consecuente aumento en las amenazas urbanas, como inundaciones, focos de infección biótica, etc.

Las fuertes restricciones económicas que enfrenta el país hoy en día, en cumplimiento de los dictados del FMI, del Banco Mundial y del BID y en nombre de la privatización y reforma del Estado, solamente acentúan coyunturalmente las tendencias de los últimos 15 años, pero con hondas repercusiones en el bienestar social, el empleo y la inversión pública. Múltiples obras de mejoramiento infraestructural se encuentran paralizadas y otras no se echan andar. El impacto en la degradación del medio ambiente urbano es obvio como lo es también en el bienestar social. Por primera vez en tres décadas, Costa Rica ha sufrido durante los últimos cinco años un alza en los niveles de morbilidad y en la amenaza de potenciales epidemias (por malaria y dengue, en particular).

Dentro de este contexto, los impactos económicos de un ciclo de emergencias y desastres que afectaron al país entre 1988 y 1995 contribuyeron aún más a debilitar las finanzas públicas. Las inundaciones de octubre de 1988 en la zona del Pacífico, a causa del Huracán Juana, los sismos de Cóbano (1990), Alajuela (1990) y Limón y Puriscal (1991), las grandes inundaciones en la costa del Atlántico, en agosto de 1991 y diciembre de 1993, y la sequía sufrida en 1995, de acuerdo con algunos estimados habrían causado pérdidas directas o indirectas superiores a los 2 billones de dólares (2 mil millones).

### **3. El sistema político-administrativo.**

El sistema de gobierno, democrático y unitario, muestra muy altos niveles de centralización de mando y autoridad. Organizado administrativamente en siete provincias, 81 cantones o municipios y 421 distritos, estos niveles regionales y locales gozan de una muy limitada autonomía y poca capacidad de formular y ejecutar políticas debido a su muy débil base financiera y de gestión. Los gobernadores de las provincias son nombrados por el Ejecutivo (Presidente), y sirven más como eslabones de una cadena de transmisión de los dictados políticos de arriba que como una expresión de la voluntad popular en la región. Los municipios, desprovistos de una base financiera adecuada, apenas pueden enfrentar las mínimas tareas que les son asignadas por ley. Los intentos de dotarlos de mayores recursos, que impulsó el Legislativo durante la década del 80, no han fructificado; por otro lado, el dictamen reciente de que los municipios serán los encargados de cobrar y administrar el impuesto territorial, aun cuando promete mayores recursos, también incrementa los gastos de recaudación y administración de muchos municipios pobremente equipados para tales tareas.

El Gobierno Central se organiza en Ministerios y cuenta con un número importante de Organismos Autónomos y Semi Autónomos, muchos producto de los años 50, cuando el Estado comenzó a tener una fuerte injerencia en el desarrollo económico y social del país. Instituciones como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), la Refinería Costarricense del Petróleo (RECOPE), la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente del Atlántico (JAPDEVA), y el Instituto Nacional de Seguros (INS), se cuentan entre las instituciones más solventes del Estado, gozando de un nivel relativamente alto de autonomía, pero hoy en día bajo la mira de la privatización. La Comisión Nacional de Emergencias (CNE) constituye uno de estos entes autónomos del Estado, cuyos presidentes son elegidos por la Presidencia de la República, es decir, no forman parte de un verdadero régimen profesionalizado de Servicio Civil, sino que sufren continuos cambios de mando y línea con cada sucesivo gobierno.

La gran mayoría de los Ministerios y entes autónomos formulan una regionalización programática para sus fines. Estos difieren de institución a institución y de la regionalización oficial dictada por el Ministerio de Planificación y Política Económica. El sistema político es bastante fluido. Una clase política definida se complementa con el nombramiento a nivel ministerial de profesionales politizados, si no políticos, tomados de las Universidades, del sector privado o de otras áreas. Debido a su muy pequeño tamaño, Costa Rica goza de altos niveles de integración, mutuo conocimiento y hasta amistad entre tales clases profesionales y políticas, que facilita la coordinación, la concertación y la resolución de conflictos.

## LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE DESASTRES

### 1. De Cartago a Irazú: 1910 - 1963.

Desde la Independencia (en el siglo pasado) y hasta 1963, Costa Rica no contaba con ningún organismo coordinador responsable e institucionalizado, a nivel del Estado, para la gestión de emergencias o desastres.

Con la excepción del terremoto de Cartago de 1910, de gran poder destructivo, la gran mayoría de los eventos físicos ocurrieron en zonas de muy baja densidad poblacional y con limitada dotación de infraestructura. Inundaciones, deslizamientos y sismos tuvieron lugar en áreas dispersas desde Limón hasta Guanacaste, de San Carlos a Ciudad Neily. Sin embargo, ninguno tuvo grandes impactos, siendo tal vez la explosión de un arsenal de municiones en el Cuartel General de la Guardia Civil en San José, en 1917, el suceso de mayores proporciones.

Las emergencias y desastres fueron atendidos principalmente por la Cruz Roja Costarricense, fundada bajo el gobierno de Don Bernardo Soto Alfaro, en 1865 (Decreto No.35 del 5 de abril), en un momento de amenaza de guerra generalizada en el istmo Centroamericano, y por los cuerpos médicos, de bomberos y de las Guardias Rural y Civil. La organización se caracterizó por la creación de "comités" interinstitucionales encargados de la coordinación de las acciones. Entre 1949 y 1970, fueron creados trece comités o comisiones, gran parte para atender casos de inundaciones. La Cruz Roja, como ente socorrista y humanitario por excelencia,

había ganado experiencia desde su creación hasta 1963, atendiendo, entre otros, casos de guerra interna y externa, incluyendo la guerra civil en Costa Rica, en 1948.

Durante este largo periodo, la idea de la prevención o mitigación no tuvo ninguna importancia. Sin embargo, es digno de mencionar que a raíz del terremoto de Cartago y la experiencia con otros sismos posteriores se prohibió la construcción con adobe en la década de los 30, adelantándose muchos años a una normativa parecida en otros países.

## **2. El volcán Irazú, la Defensa Civil y la Ley Nacional de Emergencias: 1963 - 1969.**

### **2.1. La erupción del volcán Irazú.**

El año 1963 marcó el comienzo de la erupción del volcán Irazú, suceso que duró dos años. El volcán depositó miles de toneladas de cenizas en sus alrededores, causando severos problemas en la salud, en la producción agrícola y en ciertas infraestructuras. Mas no fue un evento que cobró vidas humanas, sino un desastre violento en su comienzo, y lento y acumulativo en sus efectos.

El gobierno de turno, frente al problema complejo que representaba la erupción y la naturaleza intersectorial de la respuesta requerida, acudió en ese momento a la creación de la llamada "Comisión Ejecutiva del Irazú" para coordinar el manejo de la emergencia, que tomaba dimensiones de una "emergencia nacional". Esta fue presidida por el Ing. Jorge Manuel Dengo, un experto en planificación y logística, funcionario e inspirador del Instituto Costarricense de Electricidad y confidente del Presidente del país en aquel momento. El Ing. Dengo, quien llegaría a ser Vice Presidente de Costa Rica en el gobierno del Dr. Oscar Arias Sánchez (1986-90), convocó a un grupo selecto de profesionales a su alrededor, principalmente ingenieros, quienes más allá de manejar la crisis coyuntural comenzaron seriamente a interesarse en el problema de las emergencias, sistematizando, por primera vez, información traída de otros países.

Este grupo incluía al Dr. Armando Arauz, quien llegaría después a la Vice Presidencia del país durante el gobierno de Luis Alberto Monge (1982-86), y al Ing. Guillermo Hutt, quien acompañaría al mismo Dengo cuando éste, en 1994, fuera designado Presidente de la Comisión Nacional de Emergencias. En ese momento también aparece en la escena el Dr. Manuel Aguilar Bonilla, más tarde Vice Presidente del país y, en 1986, designado Presidente de la Comisión Nacional de Emergencias. Este último, en 1968, con ocasión de la erupción del volcán Arenal, había sido nombrado coordinador de la "Gran Comisión del Arenal", encargado de concertar las acciones de emergencia después de esa erupción que cobró la vida de cerca de ochenta personas.

Nuestra mención de las personas que dirigieron el proceso del Irazú y del Arenal no obedece a una inclinación al "personalismo" en los procesos, sino que se relaciona más bien con el hecho de que estos profesionales, surgidos en la década de los "volcanes", tendrán una injerencia importante en el desarrollo del "sistema" en Costa Rica, hasta el presente. Es importante destacar dos características : primero, que estos actores son o eran todos políticos y profesionales a la vez, con gran trayectoria en ambas áreas ; y, segundo, que combinaban una gran capacidad de planificación, organización y logística (los ingenieros) con una vocación y visión humanitaria y

asistencialista (los médicos). Así, mientras que en los demás países de América Latina las emergencias y desastres eran manejadas desde atrás por militares y la Cruz Roja, bajo el sello de la Defensa Civil y la Seguridad Nacional, en Costa Rica las riendas fueron tomadas desde temprano por profesionales humanistas, ingenieros y médicos predominantemente, quienes tienen una presencia reiterada en la vida política del país.

Desde el comienzo de la erupción del Irazú, el impacto en los bosques y vegetación de las pendientes del volcán, combinado con el gran depósito de cenizas y el bloqueo de los sistemas de drenaje natural, presagiaba problemas para el futuro, pronosticados por unos e ignorados por otros.

Es así como el 8 de diciembre de 1964 grandes flujos de lodo e inundaciones en la cuenca del río Reventado arrasaban el pueblo de Taras, cerca de Cartago, destruyendo 400 casas y causando la muerte de 21 personas. Esta emergencia incitó la creación de la primera Oficina de Defensa Civil en el país, con funciones que iban a extenderse más allá del manejo de una sola emergencia, al estilo de una Comisión.

## 2.2. La Oficina de Defensa Civil (ODC).

La ODC, producto de la labor del Ing. Dengo, se establece para manejar la crisis del Reventado y Taras, como ente coordinador de la atención de la Emergencia. Esta tarea la enfrenta con la ayuda de los tradicionales organismos de rescate y con equipos y personal provisto por el cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos. La Oficina, desde sus orígenes, contaba con un personal pequeño, principalmente ingenieros e ingenieros agrónomos, y fue adscrita a la Oficina de la Presidencia de la República, con lo cual se le dio agilidad e inmediato acceso al poder político, facilitando la consecución de ayuda, equipos, etc., en cualquier tiempo de Emergencia. Como ente coordinador civil en un país sin Fuerzas Armadas, nunca pudo ser protagonista de acciones directas en el campo de la atención de crisis, para las cuales los organismos tradicionales de atención seguían siendo los fundamentales.

Es interesante reflexionar, haciendo un paréntesis, sobre la misma nomenclatura de la Oficina, la cual no surge por ninguna de las razones que explican el auge de la Defensa Civil en los EEUU y luego en otros países de América Latina, es decir, la organización civil contra posibles ataques bélicos de terceros países, guiada por las Fuerzas Armadas bajo la Doctrina de la Defensa o Seguridad Nacional. En Costa Rica el término es "robado" y no tiene mayor significación doctrinaria o ideológica; de moda en el momento, el nombre se incorpora fácilmente al lenguaje de este país pacifista.

Con posterioridad a la superación de la crisis de Taras y a la construcción de diques de protección contra futuras inundaciones, la ODC se dedicó, durante la década del 60 esencialmente, primero a implementar un esquema de conservación, recuperación y restauración de la cuenca del río Reventado, incluyendo la reforestación de laderas, con la asesoría de ingenieros forestales Norteamericanos, y a construir la primera carretera no asfaltada entre San José y la hasta entonces aislada costa del Atlántico, después. La restauración de la cuenca, una exitosa experiencia en reforestación y en la creación de un bosque recreacional, constituye, tal vez, la primera experiencia de importancia en la prevención de desastres en el

país, un dato no suficientemente enfatizado hasta el momento. En el caso de la construcción de la carretera a la costa del Atlántico, obra de gran complejidad a causa de los difíciles terrenos por los que debía pasar, se utilizaron los equipos dejados por los ingenieros del ejército norteamericano.

Anecdóticamente, la Oficina de Defensa Civil se involucra debido esencialmente a que el Ministerio de Obras Públicas, que debía haberse encargado del trabajo, declaró la "imposibilidad" de realizar la obra. Frente a esto, el Presidente José Joaquín Trejos Fernández pidió a la ODC que "pusiera manos a la obra", ya que era urgente integrar la costa del Atlántico al resto del país. El éxito de la labor marcó el comienzo de la "caída" de la ODC ; de acuerdo con algunos entrevistados, protagonistas de la época, la transferencia en 1970 de la ODC al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) (a su Dirección de Obras Portuarias y Fluviales) se debió esencialmente a los celos que generaron los equipos del ejército norteamericano. Con este cambio, la ODC perdió sus medios propios y la autonomía y contacto político inmediato que le había otorgado su ubicación en la Casa Presidencial. De todas maneras, con la excepción de la erupción del Arenal en 1968, la década del sesenta no presentó mayores casos de emergencia, al igual que la del setenta. En este contexto, la ODC se dedicaba a preparar algunos de los primeros manuales de capacitación del país, además de seguir con algunas obras de mantenimiento de los bosques del Irazú, la construcción de cañerías y el embellecimiento de carreteras nacionales en el Valle Central.

La presencia institucional del MOPT, que se encargaba, entre otras cosas, de la construcción de diques de protección y el dragado de ríos, perdura hasta la fecha en lo que se refiere a la Comisión Nacional de Emergencias y la gestión de emergencias en general. Los orígenes profesionales de la gestión de desastres, concentrada en el sector de los ingenieros y médicos, se ve complementada por el componente de prevención infraestructural dado por el mismo MOPT. Desde el principio, entonces, se va perfilando un mando de control organizado alrededor del asistencialismo, el humanitarismo y las soluciones estructurales de ingeniería al problema de los "desastres". Este sello no desaparece tan fácilmente y el modelo "tecnocrático" criticado por Hewitt (1983) ya estaba insinuado en el país desde el principio, con sus virtudes y sus limitaciones. Solamente faltaba la presencia de la comunidad científica ligada a la geofísica, la vulcanología y la climatología, para cerrar el círculo tecnocrático. Esta tardará una década más en aparecer, presentándose a causa de una latente presencia de los ingenieros estructurales en la escena de la gestión de desastres, durante la década del setenta, como examinaremos más adelante.

### 2.3. La Ley Nacional de Emergencias (1969).

La emergencia asociada con el Volcán Irazú y la tragedia de Taras incitó al grupo de profesionales ligado al Ing. Dengo a reunirse y reflexionar sobre la necesidad de un marco legal e institucional para atender el problema de las Emergencias. Coordinado por el Dr. Armando Arauz, este grupo había avanzado en sus deliberaciones cuando sucedió la erupción del Volcán Arenal, en 1968. Este proveyó de una coyuntura adecuada para la pensada ley.

Es así que el día 8 de agosto de 1968 se presentó a la Asamblea Legislativa un Proyecto de Ley denominado: "Ley de Emergencias del Volcán Arenal", el cual fue aprobado y publicado en la Gaceta No. 143 del 14 de agosto del mismo año. El

siguiente paso hacia la formulación de una Ley Nacional no fue muy difícil. En junio de 1969, la Comisión de Asuntos Hacendarlos de la Asamblea Legislativa rindió dictamen de mayoría afirmativo sobre un Proyecto de Ley titulado "Ley Nacional de Emergencia", el cual fue promulgado mediante Ley No.43 74 del 14 de agosto de 1969, que definió el comienzo de un marco legal y de procesos que siguen hasta hoy en día. Para cumplir con los propósitos que motivaron la creación de la Ley, se constituyó un Fondo Especial de Emergencia, formado por los aportes, donaciones, préstamos y la asignación de partidas del presupuesto nacional.

La Ley fue complementada con el correspondiente "Reglamento de Emergencias Nacionales", en agosto de 1974, el cual estableció la "Oficina de la Comisión Nacional de Emergencias" como organismo responsable del cumplimiento de las funciones planificadora y ejecutiva de la Comisión Nacional de Emergencias. Dicha oficina estuvo adscrita al Departamento de Defensa Civil del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

El objeto de la Ley de Emergencia fue el de coordinar los planes de socorro en casos de emergencia, desde el momento del desastre hasta el fin de las obras de rehabilitación. Las medidas de prevención y de preparación no figuraban de manera expresa en la Ley. Tanto el artículo 6° de la Ley Nacional de Emergencias como el 1° del "Reglamento de Emergencias Nacionales" responsabilizan a la "Comisión" del planeamiento, dirección, control y coordinación de los programas y de las actividades de protección, salvamento y reconstrucción de cualquier parte del territorio nacional que haya sido declarada "Zona de Desastre", conforme a lo dispuesto por el artículo 1° de la citada ley.

Por otra parte, el artículo 13° del mencionado Reglamento establece que "conforme al artículo 3° de la Ley No.43 74, todas las dependencias públicas se encuentran en la obligación de coordinar con la Comisión Nacional de Emergencias sus actividades en las zonas afectadas, hasta que por Decreto Ejecutivo no se ordene la cesación del estado de emergencia". La CNE fue reestructurada por decreto Ejecutivo No.1017-G del 2 de junio de 1970.

La Ley se apoyó en el Artículo 180 de la Constitución Política, donde se hace referencia al rol del Estado durante los estados de "Calamidad Pública", y con su promulgación se abre un nuevo periodo en la evolución del "sistema", el cual verá la paulatina desaparición de la Oficina de Defensa Civil y la consolidación de otras estructuras.

### **3. La década del setenta: vínculos internacionales y eventos externos (1970-1983).**

A pesar de la nueva legislación en tomo al problema de las emergencias, los desastres y las calamidades públicas, a lo largo de la década del setenta se desplegó poca actividad en el área, debido principalmente a que el país pasó un periodo de relativa calma, sin ningún evento de magnitud que perturbara de forma significativa la economía o a la población. La Comisión de Emergencias, un grupo interinstitucional de representantes Ministeriales, se reunía de vez en cuando en el Ministerio de Obras Públicas, pero sin mayor trascendencia. La Defensa Civil, como anfitrión y brazo ejecutivo de la CNE, nunca desarrolló un plan de respuesta organizada en caso de emergencias. Todo esto estuvo casi exclusivamente en manos de la Cruz Roja Costarricense, con algún indicio de respuesta por parte de

las fuerzas del orden, los bomberos y los paramédicos, pero sin un conocimiento o capacitación previos en el tema. Se dieron algunos proyectos de capacitación a nivel local con una visión acertada del problema, pero sin mayor continuidad.

La importancia de esta década reside, más bien, en las piezas que se colocaron para el futuro, en el comienzo de una creciente toma de conciencia sobre la problemática, y en los aprendizajes de varios actores institucionales a raíz de su participación en la respuesta a desastres fuera del país. Sobre estos desastres disertaremos primero porque representan una de las claves de una explicación integral de lo sucedido. La idea de los grandes eventos como "ventanas de oportunidad" que estimulan el cambio, comienza a aparecer en escena (ver Kingdon, 1984).

La década del setenta fue, efectivamente, la de los grandes desastres que despertaron el interés de muchos gobiernos y algunos organismos internacionales en la problemática de los desastres y las respuestas a los mismos en América Latina. El terremoto del Callejón de Huaylas, en 1970, y el consecuente desprendimiento de la cornisa norte del Huascarán que provocó el aluvión que enterró Yungay, convirtiéndolo en el mayor desastre jamás sufrido en las Américas (70.000 muertos), representó un trágico comienzo de la década. Le sucedieron los terremotos de Managua (1972) y de Guatemala (1976), el huracán Fifi, en Honduras (1973), y la erupción del Volcán Souffriere, que dieron continuidad a la serie.

Aun cuando ninguno de estos sucesos afectaron a Costa Rica directamente, sí impactaron en los sectores profesionales ligados a las tareas de rescate y ayuda humanitaria. Es más, dada la cercanía geográfica de muchos de los eventos y su entorno centroamericano, la Cruz Roja Costarricense, los médicos de emergencias, ingenieros y voluntarios diversos se movilizaron año tras año a distintos países ofreciendo su ayuda y servicios. El resultado fue, inevitablemente, un aumento en la experiencia con desastres y en la conciencia del riesgo de desastre.

Cuatro resultados pueden verse con claridad durante este periodo de gran significación para la evolución de los hechos en Costa Rica.

Primero, la constante participación de la Cruz Roja Costarricense en los desastres "extemos" la dotó de una experiencia valiosa que la llevó al cambio de prácticas en el plano nacional. Así, por ejemplo, las lecciones de Nicaragua mostraron la inconveniencia de tener todas las ambulancias y equipos concentrados en pocos lugares y guardados en estacionamientos subterráneos. Además, estas experiencias fortalecieron la presencia de la Cruz Roja como la institución encargada de las emergencias en el país.

Segundo, el sector médico comienza a tomar las riendas del manejo de emergencias, complementando o desplazando a los ingenieros ligados a la respuesta inmediata. La magnitud de los desastres sufridos y las grandes necesidades de atención médica y humanitaria hicieron tomar conciencia del gran papel de los médicos en las fases inmediatas de respuesta. Esta presencia fue impulsada aún más con la iniciativa de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) de comenzar su Programa de Preparativos en Casos de Desastre, en 1976, después de las trágicas ocurrencias en Perú, Nicaragua y Guatemala. Médicos costarricenses asistieron a las primeras reuniones promovidas por la OPS y su novedoso programa, y trajeron sus conocimientos de regreso al país.

Entre ellos, es interesante destacar el papel jugado por el Dr. Lenin Sáenz, del Ministerio de Salud, incentivado por el entonces Ministro del sector, Dr. Hermán Weinstock (cargo que asume de nuevo en la administración 1994-1998). Consciente del papel de los médicos en los desastres, Sáenz, se dedicó, durante 1976, a estudiar la problemática, agregando información de diversos países y derivando grandes lecciones del caso peruano y su nuevo Sistema de Defensa Civil, surgido a raíz del terremoto del Callejón de Huaylas. En fin, produjo un borrador de un primer Plan Nacional de Emergencias, incentivado también por el papel protagonice que Hermán Weinstock jugaba en la embrionaria Comisión Nacional de Emergencias. Las recomendaciones de este documento, a pesar de que nunca se pusieron en práctica, evidenciaban un alto grado de concienciación y de conocimiento de la temática. Trataba temas de vanguardia que hasta hoy en día no han sido hechos efectivos a cabalidad, incluyendo el papel preponderante que debe jugar la organización local y la participación popular.

En otro orden de cosas, el Ministerio de Salud, con ocasión de la erupción de Monte Souffriere en el Caribe, a mediados de la década del setenta, y con el temor de que un tsunami afectara la costa atlántica de Costa Rica, organizó una evacuación parcial de la ciudad de Limón y de otros centros poblados de esa región.

Tercero, la década marca el comienzo de la presencia estratégica de un grupo de ingenieros estructurales en la escena de la prevención de desastres. A raíz de los terremotos de Perú y de Managua, un número selecto de ingenieros discuten y diseñan el primer Código Sísmico del país porque son conscientes de los riesgos de este tipo que enfrenta Costa Rica. Este Código es aceptado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, en 1974, y se convierte en "ley" para los profesionales de estas ramas. Será el primer Código Sísmico en la región centroamericana, y, a pesar de su falta de especificación de parámetros diferenciados por regiones y zonas del país, de acuerdo con su nivel de riesgo sísmico, representa un importante hito en las medidas estructurales de mitigación de desastres. Esta falta de especificación se debía, esencialmente, a la ausencia de estudios sobre el tema. El largo periodo entre el sismo de Cartago de 1910 y la década del setenta, sin el impacto local de otro gran sismo, y el aún incipiente desarrollo de la geofísica en el país, ayudan a explicar esta situación.

De modo similar al Código Sísmico, inspirado por el terremoto de Guatemala, en 1976 el Instituto Nacional de Seguros (INS) comienza a preocuparse por el problema de posibles desastres sísmicos. Es así como, en 1977, firmó un contrato con la Universidad de Stanford. en los EE.UU., para realizar un estudio sobre el riesgo sísmico que guiara sus políticas futuras en el área de los seguros contra terremotos. Franz Sauter, un distinguido ingeniero estructural costarricense, y el Profesor Haresh Shah de Stanford terminaron este estudio en setiembre de 1978 (Sauter y Shah, 1978). La zonificación propuesta en el estudio ofrecería la base para las reformas introducidas en el nuevo Código Sísmico promulgado en 1986. Sin embargo, en lo que al INS se refiere, los resultados del estudio nunca fueron utilizados para diseñar tarifas diferenciadas de acuerdo con el riesgo sísmico determinado por los científicos.

Cuarto, y último, hacia finales de la década (1978) un intenso sismo por subducción se registró fuera de la costa del Pacífico, pero no causó ningún daño significativo. Sin embargo, como examinaremos más adelante, "energizó" a ciertos especialistas

en sismología en el país y se convirtió en componente de un debate sobre "ciclos sísmicos" que subsiste hasta hoy en día, con profundas repercusiones en el desarrollo de ciertas actividades ligadas a la Gestión de Desastres.

En fin, la coyuntura a finales de la década muestra cuatro facetas definidas:

- a) La presencia dominante de los médicos e ingenieros como protagonistas de la atención de desastres.
- b) La presencia de la Cruz Roja como organismo de peso, con una Defensa Civil y una CNE más de adorno que activas en la difusión de la gestión de desastres.
- c) Una preocupación por la prevención y la mitigación, sobre todo entre los ingenieros estructurales (sismos) y los ingenieros "fluviales" (diques y dragado de ríos).
- d) Un despertar de la conciencia en cuanto al riesgo de desastre, producto esencialmente de los grandes desastres en países vecinos.

#### **4. La nueva Ley de Emergencias y la creación de condiciones y contradicciones para el desarrollo institucional (1983-1985).**

##### 4.1. La nueva Ley.

Un nuevo gobierno de Costa Rica se instaló en mayo de 1982, bajo el mando de Luis Alberto Monge Alvarez. La primera Vice Presidencia del país fue ocupada por el Dr. Armando Arauz, viejo integrante del equipo de Dengo en los años sesenta, participante en las discusiones sobre la formulación de la primera Ley Nacional de Emergencias, y comprometido con el problema de las Emergencias y los Desastres.

Por otra parte, el gobierno comenzó su gestión en medio de la peor crisis económica sufrida en el país en muchas décadas. Ya para 1983 la Asamblea Legislativa había aprobado una reforma significativa a la Ley Nacional de Emergencias, ampliando dramáticamente el radio de acción de la misma. Del concepto de declaratoria de una "condición de zona de desastre", ligada a eventos naturales, sociales o bióticos, captada en la Ley de 1969, la nueva Ley pasó a establecer el concepto de declaratoria de una "condición de Emergencia Nacional en cualquier parte del territorio nacional o en cualquier sector de la actividad nacional cuando por alguna contingencia social (el gobierno) lo crea necesario". El concepto de "Calamidad Pública", designado sin precisión en el Artículo 180 de la Constitución, asumió de repente una nueva cara. El Fondo Nacional de Emergencias quedaba como estructura, con nuevas formas de financiamiento, y la Comisión Nacional de Emergencias mantenía su papel de autoridad y de coordinadora ; desde ese momento, la Defensa Civil deja de existir en sentido concreto. La Ley, otra vez, no prevé ninguna función explícita en cuanto a la prevención y la mitigación, que quedan como un marco de referencia para la organización de la respuesta y la reconstrucción.

Tal parecía que la reforma de la Ley se debía más a la condición económica del país, o a los severos problemas sociales que se perfilaban, que a un deseo significativo de mejorar la Gestión de Emergencias o Desastres, fundamentándola en conceptos renovados o actualizados. Así, la declaratoria de un Estado de Emergencia bajo la nueva Ley, que podía incluir cualquier posible ocurrencia, desde el problema de la vivienda hasta la construcción de carreteras, desde la pérdida de una cosecha de arroz hasta un terremoto, permitía el depósito de dinero para su atención directamente en el Fondo Nacional de Emergencias y su uso sin pasar por

los rígidos controles sobre los gastos del sector público, ejercidos por la Contraloría General de la República. Agilizaba, entonces, los procesos frente a la posibilidad de diversas contingencias que requieren una rápida atención o solución.

Esta disposición, que causaría severos problemas en el futuro y sería objeto de una derogatoria por inconstitucionalidad, en 1993, dotó, sin embargo, a la Comisión Nacional de Emergencias de un financiamiento privilegiado. La CNE recibía un porcentaje por comisión de los fondos depositados para atender Emergencias, los cuales sumaron cifras muy elevadas durante muchos años. Este nivel de financiamiento, como veremos más adelante, dio una gran proyección a la CNE de 1986 en adelante, pero, también, fue causa de su falta de evolución hacia una institución "moderna", en el sentido de ajustarse a las nuevas ideas que hoy en día giran en torno al concepto y la práctica de la gestión de desastres.

El nuevo marco legal dado al problema de las Emergencias, y las mejoradas condiciones de financiamiento, constituyen uno de los factores que explican la consolidación futura y la dirección que tomará la CNE. Por otra parte, durante el periodo 1982-1985, ocurren una serie de sucesos que constituyen un elemento esencial en la explicación de los cambios. Estos se relacionan, de forma interconectada, con el desarrollo de las ciencias geofísicas, la geología y la ingeniería estructural en el país ; con la presencia de actores individuales e institucionales, nacionales e internacionales, quienes jugarán un importante rol en los cambios; y con un número de eventos que ocurren en Costa Rica, durante la que será la década de los desastres (1983-1993), en abrupto contraste con la década anterior.

#### 4.2. Las predicciones sísmicas.

Al inicio de los años ochenta, un catedrático especialista en sismología, graduado de la UCR y funcionario del ICE, realizaba sus estudios de postgrado en los EEUU. El tema que le interesaba era el de la teoría de las "brechas sísmicas" y su relevancia para el pronóstico o predicción de eventos. Entre los resultados de su indagación proponía que Costa Rica era sujeto de ciclos sísmicos con interludios de cerca de cuarenta años de calma o silencio y periodos de diez a catorce años de alta actividad, marcados en su comienzo por un gran sismo fuera de las costas del Pacífico Sur del país, que activaría fallas locales, y cerrándose con otro fuera de la costa noroeste, cerca de la Península de Nicoya. Habiendo identificado dos ciclos ya cumplidos en el presente siglo, pronosticaba el pronto comienzo de un tercero con la probabilidad de un terremoto de magnitud. El estudio y sus resultados fueron pasados a las autoridades del país en 1982 y llamaron la atención de éstas.

En esos momentos se tomó la decisión de solicitar al gobierno de los Estados Unidos el envío de un grupo experto, nombrado por el U.S. Geological Survey (siguiendo el modelo usado en el caso de la predicción Brady en Perú) para evaluar la situación. Entre los especialistas que llegaron se hallaba la profesora Karen McNally, quien recién había formado un centro de investigaciones en la Universidad de California, Santa Cruz. Ella concordaba con los resultados del estudio.

En 1983, en Semana Santa, un terremoto de 7.2.R. ocurrió por subducción mar adentro de la Península de Osa, en el suroeste del país, con el cual la teoría del ciclo tomaba visos más reales y actuales. El sismo, por su profundidad, causó muy pocos daños. Sin embargo, en julio del mismo año, un sismo de 6.2.R. se produjo en

el Cerro de la Muerte, cerca de la ciudad de San Isidro de El General. Este fue sentido en gran parte del país y causó serios daños en el hospital de la ciudad y en viviendas, pero no pérdidas en vidas humanas. La teoría cíclica recibió otro impulso.

Inmediatamente después del sismo de San Isidro de El General, la doctora McNally regresó al país y, a través de la AID, solicitó una entrevista de urgencia con el Presidente, Luis Alberto Monge. La entrevista fue concertada y en una reunión con Monge, Arauz (entonces Vice Presidente), Dengo, Curtin Windsor, embajador Norteamericano, y el jefe de la AID, McNally anunció un inminente gran terremoto en territorio nacional, pasando de la posibilidad a la probabilidad. La respuesta inmediata de Monge fue de clara consternación. Inmerso en un problema económico y de crisis de grandes proporciones, con el problema de Nicaragua y con tres años más de gobierno por delante, la predicción de un inminente gran terremoto era difícil de digerir. Esta fue informada de manera discreta a Ministros de Estado y a las Presidencias de las Instituciones Autónomas del Estado.

De forma oportunista, de acuerdo con algunos, o de forma previsor y científica, de acuerdo con otros, McNally aprovechó el contexto de 1981-1982 para conseguir un importante financiamiento de OFDA-AID, en Washington (que puede haber llegado a los 3 millones de dólares en total), para la ampliación o modernización de una red sismográfica en Costa Rica, incluyendo sismógrafos y, después, acelerógrafos. Con la primera parte del financiamiento en mano, intentó llegar directamente a un convenio de colaboración con la Universidad de Costa Rica (UCR) y el ICE, los que ya tenían una red raquífica. Sin embargo, la negociación se tomó complicada por múltiples razones, incluyendo, de acuerdo al testimonio de actores en la escena, problemas de personalidad entre McNally (quien no se distinguía por sus dotes políticas) y el jefe de Geología del ICE. En ese momento, negociando por ella misma y al margen de la AID y la Universidad de California-Santa Cruz, llevó el financiamiento a la Universidad Nacional, impulsando de ese modo la posterior creación del Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (OVSICORI), con lo cual se estableció una segunda y más moderna red sismológica en el país (su territorio es de solamente 52.000 km<sup>2</sup>) y se inició un conflicto institucional entre el OVSICORI y la UCR-ICE, que tendría severas consecuencias en el desarrollo de la sismología, en las bases científicas del naciente "Sistema" de gestión de Desastres y en la población costarricense, en general, durante los siguientes 10 años.

Independientemente de lo anecdótico del relato, de los conflictos surgidos, del resultado poco conveniente para un país de pequeño tamaño y escasos recursos, la presencia de McNally y el resultado de su trabajo contribuyeron de forma significativa a suscitar varios cambios y situaciones, los cuales, si hubieran sido bien aprovechados, pudieron haber promovido y fortalecido el naciente sistema. El hecho de que tuvieran que pasar otros 3 años para que se dieran cambios significativos y duraderos, se debe a otros factores de tipo contextual y político que analizaremos más adelante.

Lo que sí se plasmó con la predicción, con el financiamiento y con los sismos de Osa y San Isidro fue el comienzo de un periodo de fuerte desarrollo de la sismología y la vulcanología en el país, marcado por la competencia, el conflicto y la incomprensión, más que por la colaboración. Las instituciones geofísicas, geodinámicas y geomorfológicas (OVSICORI, la Escuela Centroamericana de Geología - UCR, y el Departamento de Geología del ICE, en particular) y los profesionales ligados a ellas, entran con fuerza en la escena de la "desastrología",

sumándose al ya presente "gremio" de médicos e ingenieros, y dando un impulso más a la conformación de una base profesional de la Gestión de Desastres, dentro de la línea "tecnocrática" ya comentada.

El grupo de expertos en la materia está formado por aquellos abocados a la organización de la respuesta, a la predicción y el pronóstico y a las "soluciones" tecnológicas y de ingeniería.

En este último caso, la Facultad de Ingeniería y su Laboratorio de Ingeniería Sísmica recibe un importante impulso con el reconocimiento de la debilidad estructural de los hospitales y otras estructuras, revelada por el sismo de San Isidro. La Facultad será la única instancia de la UCR que reciba algún beneficio del "Financiamiento McNally", ganando acceso a una dotación de acelerógrafos valiosos para su trabajo de monitoreo e investigación, debido a la capacidad negociadora de uno de sus miembros.

#### 4.3. La llegada de OFDA-AID.

El suceso más interesante que se relaciona directamente con la predicción "McNally" es la decisión del gobierno de Costa Rica, propiciada por Armando Arauz, de solicitar a la AID la llegada de un grupo evaluador de alto nivel para analizar la situación del país, en lo que se refiere a organización y capacidad institucional para enfrentar posibles emergencias o desastres, y postular necesarios cambios.

Este grupo llega en setiembre de 1983 y lo componen cuatro expertos, uno de la Federal Emergency Management Agency (FEMA), dos del Sistema de Gestión de Emergencias de California y el último de OFDA-AID, en Washington. Después de un recorrido por el área de San Isidro de El General y un análisis de la capacidad institucional instalada, el grupo apuntó hacia la necesidad de importantes mejoras en dicha capacidad y en la organización nacional. Luego de la partida del grupo, Arauz recomendó a Monge que formulara una solicitud al Embajador de los EEUU para que la AID enviara al país un asesor permanente en Manejo de Emergencias. En noviembre de 1984, después de varias visitas previas, el Ing. Paul Bell, representante de OFDA del equipo evaluador del año anterior, llegó a instalarse en la Casa Presidencial como asesor permanente, marcando el comienzo de una presencia permanente de OFDA-AID hasta hoy en día.

Con la llegada de Bell se toman dos medidas importantes y relevantes para nuestro análisis.

Primero, se busca compensar la visión y énfasis "extremista" y "sensacionalista" de MacNally y reducir el financiamiento disponible para su proyecto, lo cual se logra. Segundo, se estimula un proyecto alternativo más ligado a un plan de mitigación. Así surge el proyecto Mitigación de Riesgos Vulcanológicos y Sísmicos (MIRVIS), que subsiste hasta hoy en día, y abarca la identificación, investigación y fabricación de mapas de zonas de riesgo ; éste se logró a través de un acuerdo interinstitucional canalizado vía la CNE, "negociado" por miembros del equipo que trabajaba con Bell y comprometiendo al ICE, OVSICORI, la Escuela de Geología de la UCR y la AID.

En un plano global y programático, con la llegada de la representación de OFDA, Arauz instaló un grupo de trabajo para promocionar cambios en la organización

nacional (desde enero de 1984, antes de la llegada de Bell, la AID ya había donado equipos de radio por un valor de \$35.000 a la Casa Presidencial).

Sin embargo, el contexto del país en ese momento no permitió avanzar mucho durante 1985, y el grupo se desintegró. Bell, viendo que no se avanzaba, cerró su oficina en la Casa Presidencial y abrió otra en el edificio de la AID.

¿Cuáles eran las razones que explicaban este estancamiento?

#### 4.4. El escándalo con el Fondo Nacional de Emergencias.

Durante 1982-1983, la región de Guanacaste sufrió un intenso periodo de sequía con altas pérdidas en la producción agrícola. El financiamiento para compensar las pérdidas de esta sequía y del terremoto de San Isidro de El General fue administrado a través del Fondo Nacional de Emergencias de la CNE.

En 1985 se descubrió un fraude estimado originalmente en 30 millones de colones (300 mil dólares, aproximadamente), el cual llegaría a sumar con el tiempo más de 300 millones de colones (cerca de 3 millones de dólares) de los dineros del Fondo, el cual era administrado directamente por la Casa Presidencial. Como resultado de este escándalo, en 1986 una serie de personas fueron acusadas penalmente, incluyendo al ex Presidente Monge, al ex Vice Presidente Arauz y la ex Asistente Personal de Monge. Después de 10 años de un proceso judicial prolongado, en 1994 Monge y Arauz fueron exonerados de cualquier culpabilidad en el fraude.

Este hecho minó la confianza del público en la CNE y fue un factor importante en su falta de avance y consolidación, a pesar del compromiso político de Arauz con su mejoramiento y la presencia de Jorge Manuel Dengo como asesor ad honorem del Vice Presidente.

Por otra parte, durante el calor del fraude, la oficina de Defensa Civil sufrió varios cambios de dirección que no permitieron continuidad de acciones y los profesionales del grupo de Bell se sintieron frustrados con la lentitud del avance. Esto, combinado con la serie de desastres que sucedieron en América Latina durante 1985 (el terremoto de Chile, en marzo, de México, en setiembre, y la tragedia de Armero en Colombia), hizo que OFDA dedicara más tiempo a estos contextos que a Costa Rica, lo cual continuó hasta el terremoto sufrido en San Salvador, en octubre de 1986.

La presencia de OFDA como organismo internacional fue complementada, momentáneamente, por la de la Oficina para América Latina de la Liga Internacional de la Cruz Roja, la cual se había trasladado de Managua, en 1983, cuando la situación se tornaba difícil en el vecino país a raíz del bloqueo Norteamericano a la Revolución Sandinista. Sin embargo, debido a la reorganización de la Liga desde Ginebra y a la salida del jefe de la misión, el Dr. Hugo Prado, "en préstamo" al Programa de Preparativos en Desastres de la OPS, la delegación se cerró en 1985. Pero, bajo la jefatura de Prado, la OPS establecería su oficina para América Central en Costa Rica, en 1986. Varios de sus colegas de la Liga pasarían a OFDA-AID, reforzando así su rol en el país después de 1986 y abriendo un espacio de avance por las amistades y relaciones profesionales anteriores entre los actores institucionales presentes.

#### 4.5. Un circuito distinto: la mitigación de riesgos y desastres.

Durante el largo periodo entre 1963 y 1982, el énfasis dado institucionalmente al problema de las Emergencias y los Desastres se ubicaba en la franja de opciones de atención o respuesta inmediata. La reconstrucción no asume ninguna importancia real, debido en gran parte a que ningún evento impactó de forma destructiva. La prevención y la mitigación se limitaba a unos casos aislados, como es el de la reforestación del Irazú, la construcción de diques y el dragado de ríos, y la promulgación del Código Sísmico de 1974. Sin embargo, durante ese periodo, mientras que las amenazas seguían latentes la vulnerabilidad de la sociedad aumentaba enormemente. Las grandes inversiones realizadas en infraestructura, la concentración urbana de la población y de la producción, la pobre planificación del uso del suelo urbano, la degradación ambiental, el crecimiento poblacional y la construcción informal, llevaron los niveles de vulnerabilidad social y física a puntos desconocidos.

El terremoto de San Isidro de El General descubrió la debilidad estructural del hospital de esa ciudad, donde se dañaron más de 250 columnas estructurales, y la Caja Costarricense de Seguro Social tuvo que invertir más de 350 mil dólares en la reestructuración antisísmica del edificio. Además, perdió dinero por no tener la infraestructura hospitalaria adecuadamente asegurada. Estas pérdidas y debilidades suscitaron una reflexión, al interior de la Caja, sobre el problema estructural y de aseguramiento y la probable debilidad de muchos de sus hospitales y clínicas, construidos con el modelo mexicano de arquitectura y diseño hospitalario, puesto en práctica en el país con la construcción del Hospital México, en los primeros años de la década del sesenta, e incorporado en muchas de sus instalaciones más modernas (para un análisis detallado de este periodo y desarrollos subsiguientes, ver Lavell, 1992 y 1994).

El terremoto de la ciudad de México, en setiembre de 1985, sirvió para consolidar la inseguridad de las autoridades de la Caja, dados los severos impactos sufridos en los hospitales del Seguro Social Mexicano. Sin embargo, a pesar de la creciente conciencia sobre los riesgos, la crítica situación financiera de la Caja impedía, en esos momentos, una consideración seria de un plan de mitigación para sus instalaciones. Sin embargo, las primeras rutas hacia una decisión mitigadora se habían transitado.

Paralelamente a la creciente conciencia en la Caja y en otras instituciones Autónomas del Estado, en particular en el ICE, con sus millonarias inversiones en infraestructura y la función estratégica que juega en el desarrollo económico, el interés y la conciencia también aumentaban entre ingenieros estructurales universitarios y en la práctica privada. Esto representa una prolongación de las preocupaciones que motivaron el Código Sísmico de 1974.

La Escuela de Ingeniería Civil de la Universidad de Costa Rica había comenzado, desde 1981, a intensificar sus trabajos en la línea de la ingeniería estructural sismo resistente, celebrando en ese año el primero de una serie de Seminarios de Ingeniería Estructural impulsados sobre todo por el Dr. Jorge Sandoval, Director de la Escuela, quien había vuelto al país después de realizar estudios de postgrado en California. El Ing. Sandoval formaría después parte del pequeño grupo que acompañó a Paul Bell en la Casa Presidencial, entre 1984 y 1985. A raíz del interés de la Escuela, numerosos estudiantes enfocaron sus tesis hacia el tema estructural.

La llegada de los acelerógrafos, producto de la negociación con McNally, ubicados en el Centro de Investigaciones en Ingeniería Civil, ayudaron a promover la creación de un Laboratorio de Ingeniería Sísmica dedicado al mejoramiento de técnicas constructivas antisísmicas. A la vez, provocó un cisma al interior de la Universidad entre ingeniería y geología ; esta última había sido marginada del "Financiamiento McNally". Los cismas o brechas institucionales parecen,, de hecho, haber sido la tónica del desarrollo científico en el área de las ciencias básicas y aplicadas.

Otro cisma aparecerá cuando el Gobierno Danés decide otorgar, en 1985, un financiamiento importante para crear un Centro de Investigación en Vivienda y Construcción (CIVCO). Con cierto recelo en relación con las Universidades, por las malas experiencias anteriores, los daneses lograron colocar el financiamiento y el Centro en el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y no en Ingeniería Civil de la UCR. Aparte de la división entre las dos instituciones y la consecuente falta de colaboración posterior entre ambas, pues más tarde se creó un Centro de Investigaciones con intereses similares en la UCR, se consiguió una vez más una situación irracional e inaceptable con la existencia de dos Centros investigando cosas parecidas, en un país de 3 millones de habitantes. De ese modo, había dos redes sísmicas y dos Centros de Investigación en técnicas constructivas, ninguno de los cuales colaboraba en gran medida con el otro. Los desastres, la sensibilización en cuanto a ellos, la creciente disponibilidad financiera, entre otras cosas, generaron competitividad y egoísmos institucionales poco racionales o favorables para el país. Estos influirían en el desarrollo posterior del "Sistema".

Finalmente, durante estos tres breves años de "conflicto" y crecimiento institucional, se dieron las primeras muestras de un "activismo concienciador" por parte del naciente OVSICORI y su natural aliado, la Escuela de Geografía de la UNA, que lo tipificarían durante la década siguiente. La Universidad Nacional había nacido como una alternativa "popular" a la tradicional y "elitista" UCR, y desarrollaba planes de estudio e investigación con un mayor componente de acción o extensión social. Es así que después del sismo de San Isidro de El General y la predicción de McNally, profesionales de la Universidad Nacional comenzaron una campaña de difusión de información y de concienciación entre diversos sectores de la sociedad sobre la necesidad de tomar precauciones y hacer preparativos frente a posibles, si no inminentes, sismos en el país.

Este activismo, proyectado al público en general, enfrentaría más tarde a los protagonistas a una actitud más "reflexiva", "conservadora" y "científica", principalmente a los ubicados en la UCR y en el ICE. Dos concepciones distintas de la función social de la ciencia surgirían en torno a un debate prolongado sobre la validez de la teoría cíclica de los sismos, propuesto con insistencia por McNally y su "creador", Federico Guendell, del ICE y OVSICORI.

La esencia de este debate, a veces agrio, giraba en torno a la conveniencia o no de hacer publicidad a predicciones o pronósticos entre un público poco instruido en la sismología, pero altamente sensible a la idea de un gran sismo. Sobre esto volveremos más tarde.

En resumen, terminado 1985. la CNE había desplegado muy poca actividad en los tres años previos. Sin embargo, estos sirvieron para aumentar la conciencia, fomentar y consolidar la presencia y posición de varios actores nacionales e internacionales fundamentales, e impulsar un circuito no "sistémico" de la prevención

y mitigación institucional en el país, que tendría importantes repercusiones en los siguientes años.

## LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y LEGITIMIZACIÓN DE LA CNE (1986-1990)

### 1. Los actores.

En mayo de 1986 hay un cambio de gobierno en Costa Rica y Oscar Arias Sánchez asume la Presidencia por el Partido Liberación Nacional, dando así secuencia partidista a los agitados cuatro años previos de Luis Alberto Monge Álvarez. Se hace cargo de la primera Vice Presidencia el Ing. Jorge Manuel Dengo, "padre" de la Defensa Civil y de las instituciones de manejo de emergencias en el país..

Además, entran como jefes a varios Ministerios una serie de jóvenes profesionales tecnócratas de gran proyección política. El problema de la vivienda, la infraestructura social y la salud adquieren una posición importante en la agenda política del gobierno. Estos factores, combinados con la llegada o consolidación de las sedes Latinoamericanas o Centroamericanas de varios organismos internacionales dedicados al problema de las emergencias, los desastres o la ayuda humanitaria, establecen una escena propicia para un impulso importante en el desarrollo institucional en el país.

México y Armero, en 1985, y San Salvador, en 1986, consolidan la apertura de una "ventana de oportunidad" importante, a la vez que la "memoria pública" pierde de vista el fraude del Fondo de Emergencias, y la Comisión misma goza de mayores recursos, producto de las previsiones de la nueva Ley de 1983 con respecto a la declaratoria de un Estado de Emergencia en el país, instrumento que el gobierno aplica con bastante "gusto" durante este y el periodo siguiente.

Durante los meses después del traspaso de poderes, con el apoyo del Ing. Dengo, se nombra al Dr. Manuel Aguilar Bonilla como Presidente de la CNE. Médico altamente prestigioso en el país, ex Ministro de Salud y Presidente de la Gran Comisión del Arenal, el Dr. Aguilar Bonilla lleva a la Comisión una imagen de limpieza y honestidad que sirve para "archivar" el problema del fraude anterior. Por otra parte, arma un pequeño pero eficiente y comprometido grupo de profesionales en la dirección de la institución, médicos e ingenieros primordialmente, a quienes dejará pensar y hacer, respaldados por el apoyo político del Ing. Dengo.

Este grupo tenía una alianza "natural" con el Programa de Preparativos para Desastres de la OPS, que se estableció formalmente en el país en 1986 (la alianza médica), y con OFDA-AID, por el previo trabajo de conjunto de Dengo con Paul Bell (la alianza logística-ingeniería). Estas dos corrientes se cruzaban fácilmente por la "historia profesional" y la amistad de los profesionales involucrados. Por otra parte, el Dr. Manuel Obando, quien sería nombrado Director de la "Dirección de Sectoriales" de la CNE de 1986, se "educó" a partir de entonces en el tema del manejo de emergencias o desastres a través del programa de la OPS, habiendo previamente sido un "médico de emergencias" comprometido en su trabajo profesional.

El grupo profesional ligado a la CNE fue apoyado durante estos años por la misma conformación del directorio político-decisional de la Comisión, que contaba con la

presencia de varios Ministros comprometidos por diversas razones con las emergencias. Tal es el caso del Dr. Edgar Mohs, Ministro de Salud y "padre" del programa de reformas estructurales de los hospitales de la CCSS; del Dr. Fernando Zumbado, Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos; y del Ing. Guillermo Constenla, Ministro de Obras Públicas y Transportes, quienes asistían constantemente a las reuniones de la Comisión, dándoles un peso político de primer nivel que complementaba el de Dengo y Aguilar Bonilla.

## **2. La institucionalidad.**

El 6 de junio de 1986, la Comisión Nacional de Emergencias es reorganizada e inicia sus labores como resultado del decreto No.17031-P-MOPT, del 30 de mayo de 1986, empezando por elaborar los controles contables necesarios para garantizar una honesta administración.

Esta reorganización es acompañada por el establecimiento de la CNE en sus propias oficinas, por primera vez. Hacia finales de la década, se traslada a una instalación moderna específicamente construida para ella, con oficinas, bodegas y Centro de Documentación. Este edificio simboliza la "mayoría de edad" de la CNE, y fue el más moderno y mejor dotado en América Latina, en ese momento.

El Artículo 7 de la Ley Nacional de Emergencias estableció que la CNE estaría integrada por tres representantes del Poder Ejecutivo, de los Ministerios de Salud, Obras Públicas y Vivienda y uno de cada una de las siguientes instituciones autónomas:

- Banco Central de Costa Rica (BCCR)
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)
- Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
- Consejo Nacional de Producción (CNP)
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
- Cruz Roja Costarricense.

El decreto No.1853-MOPT, del 15 de julio de 1988 (Gaceta No.151 del 10 de agosto), estableció el Reglamento Orgánico de la CNE. En éste se señala que la CNE estará adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cuyo Ministro, junto con el Presidente de la República, nombrará a sus miembros. En el Artículo 10 de la Ley Nacional de Emergencia se prevé también la posibilidad de designar las Comisiones Regionales o Locales que se consideren indispensables. El Reglamento Orgánico habla de dos tipos de organizaciones: unidades ejecutoras y organización regional o sectorial.

Las unidades ejecutoras son nombradas por la Comisión, la que establece sus potestades, reglas y formas de control. Pueden ser de tres tipos: entidades, órganos públicos o comisiones especiales, y su función es ejecutar proyectos concretos. Por su parte, las organizaciones pueden ser sectoriales o regionales. Sus funciones son permanentes y es el único caso en donde se habla de labores en materia de prevención de emergencias (el Reglamento Orgánico de la CNE expresa que dicha Comisión establecerá una organización sectorial y regional constante para la prevención y atención de emergencias).

El financiamiento de la CNE proviene de un presupuesto "fijo", asignado como parte del Presupuesto Anual Nacional, de 50 millones de colones, que aporta la Dirección

General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), por determinación de la Ley No.6975 del 30 de setiembre de 1984 (Artículo 34). Sin embargo, su financiamiento ha sido complementado de manera importante a través de las siguientes fuentes adicionales:

- Una "comisión" del 10% sobre fondos, por parte de distintos Ministerios o entes Autónomos del Gobierno, y dirigidos a actividades concretas (Proyectos de Emergencia Nacional).
- Aportes canalizados a través de Organismos Internacionales.
- Los intereses percibidos por los depósitos bancarios de los fondos para las emergencias nacionales.

### **3. Los programas y las prioridades.**

Durante el periodo 1986-1990, la CNE se dedicó, esencialmente, a la promoción de esquemas de cooperación, colaboración y coordinación sectorial en torno a sectores estratégicos para la gestión de los desastres, en especial en lo que se refiere a los preparativos y los estudios o monitoreo geofísico, incluyendo la sismología, la vulcanología y la climatología. De hecho, esta etapa de fuerte desarrollo de la presencia de las geociencias en la gestión de los desastres, conjuntamente con el reforzamiento del sector salud, daba un doble perfil al desarrollo de las actividades. La presencia "geofísica", sumada al dominio de la mitigación estructural, serviría para conformar un cuadro "tecnocrático" de la reducción de los desastres en el país, tan criticado en general por Hewitt (1983) y Mitchell (1994).

Esta tendencia se fortalecería aún más durante el periodo siguiente, 1990-1994. El modelo médico asistencialista e ingeniero-logístico iba a prevalecer en la organización y coordinación de la respuesta a las emergencias o desastres. Los principales sectores de coordinación promovidos a través de la Dirección de Sectoriales eran los del MIRVIS, del sector hidrometeorológico, salud, comunicaciones, emergencias aeroportuarias, emergencias acuáticas e informática. También se promovió la Central de Alarmas y el Centro de Operaciones de Emergencia.

Otra modalidad de promoción de actividades estuvo constituida por Programas Nacionales, entre los que destacaban el Programa Educativo de Emergencias, del Ministerio de Educación Pública (PEEMEP) y el Programa Nacional de Emergencias Médicas (PRONEM), que trabajaba a nivel comunitario prehospitalario e intrahospitalario. Durante este periodo es el sector médico el que muestra los niveles más avanzados de capacitación y coordinación. Esto sucede no solamente por la propensión del mismo a estar presente en el problema de la atención de Emergencias y Desastres, sino también por los actores sociales, individuales e institucionales presentes, que le dan impulso. Así, la presencia del Dr. Aguilar Bonilla en la Presidencia de la CNE, del Dr. Manuel Obando como Director de Sectoriales, del Dr. Edgar Mohs como uno de los principales protagonistas de nivel ministerial en la CNE, y del Dr. Hugo Prado como jefe del proyecto de la OPS para América Central, jugaba un papel fundamental en el desarrollo del sector salud.

En estos años, la OPS, a través de su Programa de Preparativos para Desastres, promueve más de sesenta actividades de capacitación en el país por año a nivel

hospitalario, comunitario, etc. Dentro de la CNE, y estimulado por Obando, Mohs y Prado, se forma un Comité Interinstitucional Permanente del Sector Salud, denominado Comité Técnico en Salud (después de 1990 cambia su nombre por el de Comité Asesor Técnico del Sector Salud), que se reúne todas las semanas bajo la coordinación de Obando. Compuesto por representantes de los principales hospitales del país, del Ministerio de Salud y de la Cruz Roja Costarricense, este Comité invita a la OPS a participar de forma permanente, con voz y voto, un paso inusitado para un organismo internacional. El resultado es un avance crucial en la organización y capacitación del sector y el fortalecimiento de la presencia médica en la determinación del rumbo de la gestión de los desastres y emergencias.

El trabajo de hormiga y de base logrado por la CNE entre 1986 y 1988 y el fortalecimiento de la presencia médica y de las ciencias de la tierra, encontraría su momento de realización y su reencuentro con lo ingeniero-logístico con ocasión de la amenaza por el Huracán Juana, en octubre de 1988.

#### **4. El huracán Juana: la oportunidad esperada.**

Entre 1986 y gran parte de 1988, la CNE seguía su trabajo sin mayor proyección o trascendencia hacia la población costarricense. El desarrollo de sus importantes programas fue acompañado por la ausencia de emergencias nacionales de significación que pudieran haber probado la eficacia de los nuevos esquemas planteados. Entrado octubre, y hacia el fin de la temporada de huracanes en el Caribe, todo cambió abruptamente. El Huracán Juana, después de su paso por el Caribe sur, se acercaba hacia Centro América con una línea de proyección que lo llevaría a las costas de Costa Rica. Parado durante un tiempo en frente del país, finalmente cambió de rumbo y terminó abatiendo a Nicaragua durante la cuarta semana del mes. La costa del Atlántico y la ciudad de Limón quedaron ilesas, pero antes se había llevado a cabo la única evacuación en gran escala jamás experimentada en el país, con miles de personas movilizadas hacia zonas más seguras de la misma costa o del Valle Central.

Esta evacuación, bajo el mando central del Ing. Dengo y la CNE, serviría para proyectar a la institución públicamente, establecer su legitimidad y enterrar cualquier reticencia que quedaba de los días del fraude. Consolidó estructuras y reveló lecciones importantes para el futuro, varias de ellas sin solución hasta la fecha.

Las evacuaciones de gran número de personas siempre son una pesadilla para los tomadores de decisión. Un cálculo en falso puede tener impactos dramáticos, económicos y políticos, tanto por la decisión de no evacuar, como por la de hacerlo, si se comete un "error". La decisión de movilizar a la población de Limón fue, en muchos sentidos, sui géneris.

El huracán Juana apareció en un momento en que las principales autoridades o jerarquías responsables para una decisión de evacuación se encontraban fuera del país, el Presidente Arias, el Ministro Mohs (Salud) y el Dr. Aguilar Bonilla, dejando la responsabilidad al Ing. Dengo, al Vice Ministro de Salud y al Dr. Manuel Obando de la CNE, apoyados por los organismos internacionales con sede en el territorio. Como comentaron varios entrevistados, es muy posible que la presencia de Arias hubiera servido para variar el cálculo político de la evacuación y tal vez conducir a una decisión, si no contraria, cuando menos



modificada. Sin embargo, la decisión quedó en manos de técnicos, expertos en respuesta y movilización. El Ing. Dengo regresaría a la misma escena que había dejado con la superación de la crisis de Irazú. Con él controlando el escenario, todas las instituciones del gobierno y gran parte del sector privado de la zona colaboraron con la movilización. Las relaciones con la prensa y la difusión de información fue centralizada y cuidadosamente controlada.

Una vez terminada la crisis en la costa del Atlántico, el impacto en el país se hizo sentir en la región del Pacífico, donde serias inundaciones, causadas por el efecto de la cola del huracán, afectaron a múltiples comunidades, con un alto costo económico. El golpe más serio fue sufrido por la comunidad La Fuente, en Ciudad Neilly, en el sur del país, donde el rompimiento de un dique de "protección" condujo a la destrucción de numerosas casas y la muerte de 22 personas, el 20 de octubre. En el Pacífico hubo alerta mínima y ninguna evacuación en gran escala.

Una sistematización de las lecciones del huracán arroja varios aspectos, cuyas problemáticas aún no se han resuelto en el país. Examinaremos en seguida lo que, a nuestro modo de ver, son los principales.

Primero, la evacuación mostró la importancia de un mando central, con autoridad y respetabilidad, tanto técnico como político. Más allá del papel jugado por Dengo y la CNE, también varios entrevistados insistieron en el papel, poco conocido por cierto, que jugó el entonces Ministro de Agricultura, José María Figueres (Presidente del país en funciones desde 1994 hasta 1998), por la gran presencia de ese Ministerio en la costa del Atlántico y los equipos y personal que maneja. Esta doble entrada al problema autoridad político-técnica y presencia institucional reaparecería, no tan exitosamente, con ocasión del terremoto de Limón, en abril de 1991, donde hubo, al principio, grandes problemas de mando, autoridad, legitimidad y presencia institucional, por parte de la CNE, como explicaremos después.

Segundo, la naturaleza altamente centralizada de la respuesta reveló la necesidad de esquemas complementarios fundamentados en las estructuras regionales y locales. Durante la crisis se formó, por primera vez, una Comisión Regional de Emergencias que subsistió después, pero más en el papel que en la realidad como demostraría el mencionado terremoto de 1991. Durante el resto de 1988 y hasta el cambio de gobierno, en mayo de 1990, poco se pudo avanzar en la preparación regional y local, aun cuando este aspecto fue retomado posteriormente también con diversos grados de éxito.

Tercero, la falta de FFAA en el país y grandes equipos de movilización por esa vía mostró la importancia de la colaboración interinstitucional y la movilización del sector privado, sin mencionar el apoyo internacional, el cual, en este caso, era principalmente logístico, con algunas unidades de transporte aéreo (helicópteros) prestadas por el gobierno de los EE.UU.

Cuarto, ilustró claramente la importancia de una más detallada consideración de las formas de uso de la información pública y del papel de la prensa en tomo a las decisiones institucionales, individuales o familiares, de evacuar o autoprotgerse. Nos

referimos sobre todo a los sucesos trágicos de la costa del Pacífico, donde no hubo alerta roja o amarilla y ninguna evacuación masiva ni mucho menos "obligatoria". Diversos estudios han mostrado o sugerido que la forma general de dar la alerta en el Pacífico (sin decir lugar o zona específica), combinada con el mensaje transmitido por los medios en el sentido de que el huracán "era para Limón", ayudan a explicar la tragedia que se sufrió en la región del Pacífico (Lavell, 1994a). Habría que reflexionar sobre lo que hubiera pasado en esas zonas si el huracán hubiera llegado frontalmente al país y no colateralmente. Sin embargo, también subsiste el problema de la no evacuación por las características de la población misma, la cual era predominantemente pobre y quería quedarse a proteger sus bienes, además de haber pasado por un cúmulo de inundaciones de menor intensidad, que moldean actitudes y respuestas y llevan a confiar en la capacidad protectora de diques, Dios y la Virgen de los Angeles (véase Lavell, 1994).

Quinto, con relación a varios de los puntos anteriores, se mostró la importancia de la educación, la cultura y los preparativos para situaciones de desastre. Esos aspectos, como hemos observado, recibieron particular atención durante el periodo 1986-1989 y posteriormente. Sin embargo, la experiencia también debe haber consolidado la idea de que la reducción de los desastres está relacionada con el desarrollo y con la disminución de la pobreza misma, y de que las "soluciones" técnicas -desde diques hasta sistemas sofisticados de pronóstico y alerta- no pueden sustituir un modelo más integral de la prevención y la mitigación. Sobre esta vía y este rumbo, insuficiente ha sido el avance de la CNE hasta la fecha.

Sexto, el modelo de respuesta y el contexto particular en que se dio reforzaron, aún más y sin intención, el modelo médico-asistencialista e ingeniero-logístico de la gestión de los desastres. La prevención y la mitigación ganó poco terreno en la contienda. Lo imperativo y lo urgente asumen un papel preponderante sobre lo integral y la reducción futura de los desastres. Los actores exitosos en la escena vuelven a ser los mismos y el desarrollo, la prevención, la mitigación y el manejo ambiental quedan rezagados una vez más, sin actores sociales relevantes que los promuevan dentro de los esquemas propuestos.

Séptimo, la ocasión del huracán Juana (y Gilberto un mes antes) puso por primera vez al Instituto Meteorológico Nacional en el centro de la atención y significó su decidida incorporación al sistema científico, base de la gestión de desastres. Anteriormente, en comparación con la sismología y la vulcanología, el IMN había sido bastante marginado, existiendo una percepción de su rol más en relación con los problemas de producción agrícola, que con las emergencias o desastres en sí.

Octavo, y último, las respuestas diferenciadas que se dieron en Costa Rica y Nicaragua fueron consideradas posible objeto de una investigación comparativa, la cual no ha sido llevada a efecto. La ausencia de una evacuación precautoria temprana en Nicaragua, contrastaba con la efectuada en Costa Rica. La atención de la emergencia en Nicaragua, particularmente en la costa del Atlántico, fue orquestada a último momento con un alto nivel de efectividad debido a la movilización de las FFAA Sandinistas. Las lógicas que dieron forma a las distintas medidas en los dos países serían un objeto interesante de investigación en profundidad, particularmente la manera en que éstas se

relacionan entre sí. La decisión nicaragüense podría haber sido influenciada por la decisión costarricense, la cual implicaba un alto grado de convicción de que el huracán afectaría directamente a ese país. Las condiciones económicas y políticas de Nicaragua y el aislamiento de su costa atlántica, también habrían pesado en la decisión de no efectuar una evacuación masiva y muy costosa, en condiciones de incertidumbre en cuanto a la trayectoria de Juana.

Para el cambio de gobierno (y de partido político), en mayo de 1990, la CNE tenía una estructura y programas consolidados, especialmente en las áreas de preparación, capacitación y coordinación interinstitucional sectorial. El nivel de descentralización había sido reducido, permaneciendo solamente unos 20 comités locales, y el Comité Regional de Limón, en gran parte creados a raíz de emergencias enfrentadas, pero sin mayor trascendencia. La prevención y la mitigación fueron objeto más de discusión que de acción. El cambio de gobierno trajo un cambio de administración en la CNE, la ruptura de la continuidad, y los años de los mayores desastres en el país, desde el terremoto de Cartago y los años sesenta.

### **5. La mitigación oficial y privada.**

Durante el periodo 1986-1990 la CNE ni por ley, ni por vocación se dedicaba al área de la prevención y mitigación de desastres, concentrándose en la de los preparativos y la promoción de la investigación aplicada dentro de las ciencias básicas y naturales, en particular.

Tal vez la única excepción importante a esta regla derivaba de un Decreto emitido en 1987 y promovido por la CNE, que "obligaba" a todas las instituciones del Estado a revisar la seguridad estructural de sus instalaciones y tomar medidas para remediar los problemas encontrados. Sin embargo, dado que el decreto no se acompañaba por ninguna previsión en cuanto a la forma de financiar o implementar los cambios necesarios, su promulgación tuvo muy poco efecto. Este apareció un año después de la publicación del nuevo Código Sísmico por parte del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, el cual era una respuesta directa a las preocupaciones suscitadas por la destrucción causada por el terremoto de México, en 1985, y el de San Isidro de El General, en 1983, combinado con el impulso dado a la ingeniería estructural en el país durante esos años.

Ambas iniciativas, Decreto y Código, se relacionaban con una tendencia ya marcada hacia la ingeniería estructural -la de reestructuración antisísmica de edificaciones-, en la cual ingenieros y ciertos sectores del gobierno jugaban un papel importante en la concienciación y en la promoción de acciones.

Dentro de las instituciones del gobierno fueron los organismos autónomos del Estado los que más progreso lograron. El ICE, RECOPE, el Banco Central y la CCSS incentivaron sendas obras de protección sísmica, obras de una magnitud inaccesible financieramente a muchas otras instituciones gubernamentales (Salud y Educación en particular, aun con su gran función social y el gran número de edificios bajo su control). El caso del programa de reestructuraciones antisísmicas de la CCSS, aprobado el 11 de diciembre de 1986, y hecho efectivo en los grandes hospitales México, Nacional de

Niños y Monseñor Sanabria, entre 1986 y 1991, ha sido detalladamente documentado por el autor (véanse Lavell, 1992 y 1994).

Este estudio mostró lo largo y multifacético que puede llegar a ser el proceso de toma de decisiones en el fomento de la mitigación, ya que entran en juego factores tan diversos como: la coyuntura del país y de la institución, en términos financieros; el impulso de los desastres grandes en países vecinos ; las consideraciones éticas y profesionales; el papel de la comunidad científica, y profesional en el aumento de la conciencia; el papel de individuos u otros actores sociales relevantes en la promoción de la mitigación; el cálculo del costo de oportunidad de las inversiones requeridas y otras. Una conclusión importante del estudio se relacionaba con la importancia que se debe asignar al tipo de institución gubernamental bajo análisis. Las Autónomas, por sus procesos internos de toma de decisiones, relativa autonomía financiera, importancia estratégica en el país y el monto de sus inversiones en capital fijo, podían llegar más fácilmente a la decisión de mitigar que otros tipos de institución (Ministerios, Municipalidades, etc.).

De acuerdo con estudios realizados por el Ing. Franz Sauter, la tendencia a favor de la reestructuración antisísmica en instituciones del gobierno durante este periodo, fue acompañada por una tendencia aún más fuerte en el sector privado, tal vez estimulado por las mismas lecciones de San Isidro de El General, México y San Salvador (Sauter, 1992).

En fin, la mitigación seguía dominada por las soluciones tecnológicas de la ingeniería estructural, con especial referencia a los sismos ; en cuanto a inundaciones, deslizamientos, sequía y otros, no hubo muchos adelantos.

#### LAS REALIDADES DE LOS DESASTRES Y EL DESCUBRIMIENTO DE LAS CONTRADICCIONES EN LA INSTITUCIONALIDAD ESTABLECIDA: 1990-1994

Con el cambio de gobierno, en mayo de 1990, y la llegada de Rafael Ángel Calderón Fournier a la Presidencia, en representación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), como de costumbre, gran parte de los funcionarios y directivos de la CNE fueron removidos. Asume la Presidencia de la Comisión un reconocido médico cirujano sin experiencia previa en desastres, el Dr. Humberto Trejos.

La Dirección Ejecutiva de la institución es encargada a Bernardo Méndez, un joven ingeniero electricista empleado previamente en el sector privado y tampoco con experiencia previa en la gestión de desastres. El Ing. Méndez pasaría posteriormente al puesto de asesor del Dr. Trejos y, después, a la Asamblea Legislativa, donde asesoraría al Presidente de este órgano.

La Dirección de Sectoriales, instituida en la Administración anterior (con las ventajas y desventajas que esto traía) fue sustituida por dos direcciones funcionales: la Dirección de Planes y Operaciones y la Dirección de Prevención. La primera, ocupada de la coordinación y la planificación de las respuestas, la capacitación, y la descentralización

regional y local, fue encabezada y secundada por dos profesionales experimentados "transferidos" de la Cruz Roja Costarricense. La segunda fue encargada a un reconocido geólogo-sismólogo de la UCR. Con esto, la hegemonía de médicos e ingenieros fue matizada por los paradigmas Cruzrojistas y de las Ciencias Básicas, ambos abiertos, por cierto, pero también limitados en su radio posible de acción, como examinaremos en detalle más adelante. La inexperiencia con desastres de los dirigentes de la institución fue entonces compensada por la calidad profesional de los directivos de los entes funcionales de la institución.

El cambio de autoridades también trajo consigo un "enfriamiento" temprano de las relaciones con los programas de la OPS y OFDA, en particular, que, de acuerdo con ciertos informantes claves, se debía a los celos por las cercanas relaciones con las autoridades anteriores. También existía un tipo de "nacionalismo" autónomo en la dirección de la institución, que fue matizado con posterioridad al terremoto de Limón en 1991. La presencia internacional en el país iba de todas maneras a aumentar durante estos años con la reapertura de la oficina regional de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna, la llegada de la oficina para Centro América y el Caribe de Médicos sin Fronteras, el impacto de los financiamientos canalizados a través de CEPREDENAC, y la ubicación, en Costa Rica, en 1992, de la representación de las Naciones Unidas en América Latina para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Esto tendría diversos impactos en distintos sectores.

Los cuatro años estuvieron marcados, de acuerdo con varios críticos y análisis, por un tipo de "megalomanía" o "imperialismo" institucional. Grandes proyectos "tecnológicos" fueron promovidos, cuyos impactos reales han sido poco probados o evaluados, por los cuales le fue otorgado a la CNE el Premio Sasakawa (de las NNUU - DHA), en 1994.

El amplio financiamiento de que dispuso la Comisión parece haber sido uno de los factores que fomentó la gran actividad, aunque algo dispersa, concentrada en las fases de la respuesta, los preparativos y los instrumentos técnicos de la gestión de desastres. La prevención, la mitigación y la descentralización quedarían trunca otra vez, producto en parte de la ausencia de una movilización de los actores sociales relevantes para estos procesos, y en parte de las limitaciones que la misma estructura político-administrativa del país impone. El terremoto de Limón, en abril de 1991, serviría para revelar importantes deficiencias y necesidades y para inspirar algunos cambios de gran importancia para el "sistema" en el país.

De otro lado, la indefinición entre una entidad coordinadora y una entidad de acción directa tipificaría los cuatro años y causaría fricciones con los actores tradicionales de la respuesta, particularmente la Cruz Roja. Esto, acompañado por un crecimiento acelerado en el número de empleados de la institución, la llevaría a una indefinición final, donde la magnitud de sus programas, de su staff técnico y administrativo (más de 160) toparía con el límite de sus posibilidades de desarrollo. El "monstruo" creado tendría que enfrentar la realidad de que el financiamiento no es permanente, como se apreció con la declaratoria de inconstitucionalidad de la definición de Emergencia Nacional, que le quitó a la Comisión un componente importante de sus recursos hacia finales del periodo. El modelo impuesto no era viable, solamente era producto de un "momento" de gran crecimiento alimentado por una amplia base de recursos y un estilo

de alta visibilidad pública en la administración. Las buenas cosas logradas correrían el riesgo de esfumarse con el achicamiento de la CNE durante la siguiente administración, 1994-1998.

### **1. Un comienzo inesperado: sismos y la CNE.**

Después de iniciarse el nuevo gobierno, la zona del Pacífico Central fue sacudida por un fuerte sismo ubicado bajo el mar, fuera de la costa sur de la Península de Nicoya. El llamado terremoto de "Cóbano" causó extensos daños a viviendas, hoteles y escuelas en la región. En diciembre, otro fuerte sismo estremeció la Gran Área Metropolitana de San José, con serios estragos en las ciudades de Alajuela y Heredia, en particular. Cuatro meses después, este primer año del nuevo gobierno sería marcado por la ocurrencia del más fuerte sismo de este siglo. El terremoto de Telire, del 22 de abril de 1991, afectó un territorio de más de 10.000 km<sup>2</sup> en Costa Rica. La intensidad de este sismo 7.4.R., llegó al nivel IX en la escala Mercalli, causando la destrucción en numerosas estructuras en la costa atlántica del país y cambios dramáticos en las cuencas hidrográficas y la zona costera, que tuvieron una importante relación con las inundaciones que afectaron toda la región en agosto de 1991 y diciembre de 1993, las más severas en décadas.

Estos eventos dieron vuelta a cualquier plan previsto, como el "Documento de Planificación Estratégica de la Comisión de Emergencia", elaborado hacia finales de 1990. De aquí en adelante las actividades y proyectos de la CNE, que crecieron de forma significativa durante esta etapa, se moverían o por la necesidad de remediar problemas encontrados a raíz de las emergencias y desastres enfrentados, o por una visión desarticulada que privilegiaba grandes proyectos, individualmente interesantes, pero no necesariamente "prioritarios" ni articulados entre sí.

Las iniciativas tomadas se caracterizaron por ser dispersas. Las dos Direcciones funcionales trazaron sus propias estrategias, pero no existió una global que condujera el trabajo.

La serie de sismos e inundaciones que afectaron al país durante el periodo 1990-1993 tuvo mayor impacto en la Dirección de Planes y Operaciones que en la Dirección de Prevención. Así, Cóbano y Alajuela en 1990, aparte de las necesidades de coordinación de su atención, también exigieron actividades constantes en el área de evaluación de daños, rehabilitación y reconstrucción y mostraron sus deficiencias.

Sin embargo, es con el terremoto de Telire que las grandes lagunas en las estructuras y organización se descubren, dando origen a una fase de importante reflexión, trabajo, programación y planificación, hasta 1994 (para un análisis detallado de la gestión de este evento y sus consecuencias, ver Lavell, 1996).

Entre los aspectos y cambios más relevantes, los siguientes asumen la mayor importancia desde nuestro punto de vista:

1) Tres días después del terremoto, confrontado con severos problemas de coordinación, roces interinstitucionales y problemas de efectividad y prioridades para la

implementación de la respuesta, el gobierno "sustituyó" a la CNE en su papel coordinador por un mando dirigido por la Presidencia, y cuyos operadores en la escena del desastre eran el Ministro de Agricultura (recuérdese el caso de Juana) y el Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Urbanismo. Solamente después de la etapa más crítica de la emergencia, a principios de mayo, la CNE retomó las riendas del proceso. Esta acción por parte de la Presidencia de la República reflejaba la falta de autoridad y alcance político de la CNE, la inexperiencia de la institución en la gestión de desastres (y no solamente con Emergencias), y el oportunismo político por parte del gobierno, ganado por la necesidad de lucirse durante la crisis. Las lecciones eran claras: la necesidad de una institucionalidad más legítima y políticamente fuerte, y de un Plan Nacional de Emergencias, acordado interinstitucionalmente, en el cual se establecieran los roles de las partes involucradas y el papel coordinador de la CNE de las otras instancias gubernamentales y no gubernamentales.

Más tarde, en 1991, estimulada y asesorada por OFDA-AID, la CNE comenzó un proceso largo de integración del primer Plan Nacional de Emergencias. Este plan fue aprobado en 1993, pero, de acuerdo con varios observadores, todavía no se ha resuelto con claridad la dicotomía entre coordinación y acción, dejando lagunas en cuanto a quiénes actúan, dónde y cómo. El dilema de coordinación versus mando y acción, copó a la CNE durante estos cuatro años, causando severas reticencias en varios actores significativos, particularmente la Cruz Roja que, primero, veía a unos de sus mejores cuadros "trasladados" a la CNE y, después, veía a una CNE dotada de grandes recursos económicos, con sus bodegas llenas, mientras ella buscaba financiamiento para seguir mejorando sus actividades.

Por otra parte, los problemas encontrados en la coordinación de la respuesta y en el acceso y flujo de información fueron un factor importante en la estimulación del desarrollo y perfeccionamiento posterior de un Centro de Operaciones para Emergencias, en las instalaciones de la CNE, integrado por representantes de todas las instituciones de respuesta relevantes. Este Centro llegó a tener un alto grado de sofisticación en 1994, aunque nunca ha sido probado en condiciones de un desastre significativo.

Los roces y celos con la Cruz Roja volverían a aparecer con el desarrollo, por parte de la CNE, entre 1992 y 1994, del sistema de alarma 911, una central telefónica para la recepción de llamadas de emergencia que, hoy en día, está en peligro por falta de financiamiento. De acuerdo con algunos observadores, más del 75% de todas las llamadas recibidas por la central en sus primeros meses de operación eran en sí para la Cruz Roja. Esto resucitó inevitablemente el debate sobre la centralización y descentralización de facilidades y funciones, y el papel de la CNE frente a las instituciones operativas.

2) El terremoto "descubrió" una estructura y funcionamiento altamente centralizado en las oficinas de San José. La sorpresa que representa un terremoto de gran escala en la costa del Atlántico, una zona de supuesto bajo riesgo sísmico, combinada con una casi total ausencia de estructuras organizativas y participativas regionales o locales, causó serios problemas a autoridades e instituciones de base metropolitana. La Comisión Regional de Emergencias de Limón no existía más que en el papel. Creada en el

momento de Juana, no había desplegado ninguna actividad significativa desde ese entonces. Ni ONG locales, ni agrupaciones u organizaciones de pobladores estaban integradas a una estructura para la gestión de desastres. El resultado fue que, frente a la ineficiencia del Estado en atender el problema en muchas partes de la región atlántica, las ONG, grupos de base, Iglesias y sindicatos de la zona se agruparon en Comisiones de Emergencia "autónomas", llenando las lagunas que dejaba la CNE y el gobierno central, tanto en la ciudad de Limón y alrededores como en zonas apartadas, tales como el Valle de La Estrella y la Reserva Indígena de Talamanca.

Las lecciones derivadas de la participación local produjeron varios cambios posteriores en la política de la CNE.

1) Se aceleró el proceso de capacitación de Comités locales y regionales de Emergencia en el país, con muy variados resultados. Diferencias de motivación, de acceso a recursos y equipos locales, etc., determinaba variantes significativas en regiones y localidades distintas. Más aún, el problema de la descentralización y de las comisiones locales y regionales sigue topando con el de la estructura del Estado y los límites que establece para la participación real de la fuerzas vivas locales. Así, los Comités formados se componen esencialmente por representaciones locales o regionales del gobierno central y sus organismos, sin mayor presencia de organizaciones o representaciones locales. La participación se halla limitada por el tinte político de la decisión y la estructura estatal en sí.

2) A raíz de las lecciones de la participación popular durante el desastre, la CNE promovió con éxito la participación local en la vigilancia de cuencas durante la etapa posterior al sismo. El terremoto destruyó muchas cuencas, aumentando el riesgo de inundaciones en la costa atlántica y suscitando la necesidad de un más constante monitoreo del régimen fluvial y pluvial. Esto fue logrado incorporando a pobladores, muchos de ellos indígenas, en el proceso.

3) Se percató de la importancia de la participación de ONG regionales y nacionales en la gestión de los desastres, a la vez que éstas se dieron cuenta de la falta de coordinación entre ellas mismas y con el gobierno. A raíz de esto, y a iniciativa de la CNE y de varias ONG internacionales (CARE, Visión Mundial, etc.), se comenzó un proceso de búsqueda de coordinación y programación, creando el sector de las ONG en el primer Plan Nacional de Emergencias. Ellas comenzaron a poner más énfasis en la formulación de planes de emergencia que regirían su propia actuación en futuros casos de desastre.

A pesar de las lecciones y de un movimiento a favor de la descentralización y la participación, los próximos desastres, relacionados con las grandes inundaciones en la costa atlántica, en diciembre 1993, mostrarían la fragilidad de los esquemas y los límites políticos a estos procesos. Así, de acuerdo con Borge et.al (1995), la CNE, en lugar de acudir a las instancias locales probadas durante el terremoto de Telire en la zona indígena de Talamanca (agrupaciones y líderes indígenas), recurrió a las instancias locales institucionalizadas, que para muchos habían perdido su legitimidad, tales como la Guardia Civil y Rural.

4) Con la superación de la crisis causada por el impacto del terremoto, se mostró la ineficacia de los mecanismos existentes para canalizar el financiamiento y el diseño de una estrategia y programa de reconstrucción. Trabas en la Asamblea Legislativa y lentitud en la canalización de fondos condujeron a manifestaciones de protesta en Limón. El Plan Regulador para la Reconstrucción, dictado como obligación por la Ley de Emergencia y encargado a la CNE, fue trasladado como responsabilidad al MOPT, dada la falta de recursos humanos adecuados en la CNE para realizar una tarea de esta naturaleza. De manera algo sorprendente, el responsable en la CNE del estímulo de esta tarea era la Dirección de Operaciones, una dependencia sin capacidad ni vocación para realizarla. En fin, el Plan de Reconstrucción terminó siendo una suma de análisis y proyecciones sectoriales sin mayor coordinación regional o local. Inevitablemente, la reconstrucción dejó sin interlocutor a los pequeños productores y sectores marginales, quienes encontraron un aliado solamente en las ONG e Iglesias (Católicas y Protestantes). Estos problemas no han sido aún resueltos hoy día.

5) El terremoto suscitó severos problemas, contradicciones y conflictos en términos del manejo de la información pública. La prensa difundió información por canales oficiales, pero no de forma centralizada, que era altamente contradictoria sobre el número de muertos y lisiados, y sobre daños y acciones tomadas.

Mantén el tradicional énfasis en los aspectos coyunturales y sensacionalistas. Por otra parte, el evento reavivó las contradicciones entre el OVSICORI y la Red Sismológica Nacional, y reanimó la difusión de información y el debate alrededor de la teoría "cíclica" de los sismos en el país, el cual se extendería, con gran publicidad, hasta un año posterior al sismo. Las contradicciones y diferencias de opinión que se hicieron públicas en cuanto al sismo de Telire crecieron con ocasión del "enjambre sísmico" que afectó la zona de Puriscal, cerca de San José, entre mayo y julio 1991, cuando información contradictoria fue distribuida entre la población local, tanto respecto al "escenario sísmico" como a las posibilidades de aceleración del proceso de deslizamiento que sufre la ciudad en sus mismas bases. Este contexto condujo a consternación y visos de violencia social contra representantes de los organismos científico-técnicos.

El conjunto de los problemas enfrentados condujo a la CNE y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, finalmente, a buscar concertar un sistema de información pública único, acordado por OVSICORI y la Red Sismológica. Esto no se ha logrado a cabalidad hasta hoy en día. Pero, en los últimos tiempos, la población no ha sido expuesta a tantos criterios distintos, lo cual implica algún arreglo interno implícito entre las partes involucradas.

En suma, los grandes sismos que afectaron el país durante este periodo, y en menor medida las inundaciones de la costa del Atlántico, desdibujaron los problemas más acuciantes de la CNE y fueron determinantes en la búsqueda de cambios y mejoras. Tal vez la lección más importante que se derivó de todo esto fue que, efectivamente, la CNE estaba "construida" o concebida para poder enfrentar la gestión o manejo de Emergencias y Desastres (siguiendo la distinción hecha por la Sociología de los Desastres Norteamericana).

## LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES: UNA VISIÓN INSTRUMENTALISTA

Mientras que el lado "operacional" de la CNE fue constantemente presionado por la secuencia de eventos que afectaron al país entre 1990 y 1994, institucionalizó por primera vez una Dirección de Prevención, cuyo futuro y rango de actividades estuvieron fuertemente comprometidos por las mismas funciones que está en condiciones de desempeñar y por la persistencia de una visión instrumentalista y estructural de la prevención de desastres, decididamente tecnócrata en sus bases.

De las actividades promovidas desde la administración anterior, la coordinación en torno a sectores (MIRVIS, hidrometeorología, etc.) continuaba, con una marcada presencia de la geofísica y de la medicina. El CATS seguía funcionando con regularidad y eficacia, impulsando numerosas actividades en el área de los preparativos para salud. El éxito de la relación OPS-CNE, desarrollada entre 1986 y 1990, se dejaba ver en la forma en que el sector salud organizaba actividades de forma autónoma, sin una participación nítida de la OPS. Los sectores de las geociencias tuvieron un gran empuje debido, en parte, al apoyo financiero para equipos e investigación proporcionado por CEPREDENAC. La medición, el monitoreo, la investigación básica en el área de la sismología, la vulcanología, la geodinámica y la climatología, y la preparación de mapas de amenazas mostraron un avance significativo. Los programas educativos e informáticos fueron creciendo, este último reforzado por el proyecto de la OPS de crear un Centro de Documentación sobre Desastres, el cual fue ubicado en la misma CNE, la cual la apoyó en términos de espacio, infraestructura y gastos de operación.

Durante estos cuatro años surgen dos nuevos magnum proyectos, en cierta forma relacionados con visiones de prevención y mitigación de desastres: la instalación de un sofisticado Sistema de Información Geográfica (social y físico), y la preparación de un Atlas de Amenazas, desagregado a nivel cantonal (municipios). Ambos, de un alto costo, reciben fondos internacionales y son promovidos y coordinados directamente desde la CNE.

Aceptando sus obvias bondades, y a manera de información, han sido muy criticados por ciertos sectores debido a su no probada eficacia como instrumentos de la prevención y de la preparación o respuesta a desastres. En el caso del SIG, el cuestionamiento incluía problemas relacionados con la base de información incorporada al Sistema y su actualización y relevancia, con la forma en que las primeras etapas privilegiaban el Área Metropolitana de San José, en lugar de "probarse" en otros contextos espaciales más difusos, dispersos o aislados, y con el modo en que se le constituyó, similar a otros SIG en el país, como el de la Universidad Nacional, la Escuela de Ingeniería de la UCR y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Por el lado del Atlas de Amenazas, la crítica se hacía en términos de la escala de presentación de la información y su real relevancia para la prevención, debido a la incapacidad de gobiernos locales o pobladores de comprender o actuar en función de la información disponible.

El problema de la utilización o relevancia socio-organizacional de la información generada, sea por la investigación sectorial o por el SIG y el Atlas, es el talón de Aquiles

de todo el esfuerzo desplegado por la CNE e instituciones asociadas, particularmente las de las geociencias.

Lo "social" se ha introducido paulatinamente en la fórmula, a través de esfuerzos de capacitación a nivel local y un creciente debate y consideración sobre la participación local y popular. Sin embargo, frente a la inversión en lo tecnológico y lo instrumental, lo social queda muy relegado. La "visibilidad" y las ventajas "políticas" de los grandes esquemas instrumentales domina el escenario, y la "modernización" y la sofisticación tecnológica marcan el quehacer de la CNE, en contraposición a esquemas más modestos, pero socialmente más accesibles e impactantes. La relativa gran disponibilidad financiera no ayuda a limitar los excesos de los tomadores de decisión (durante estos años el presupuesto anual de la CNE se acerca a los 400 millones de colones, más de 3 millones de dólares).

El problema de la relevancia y significación social de los esquemas científicos y tecnológicos impulsados, entra en escena también en el caso de CEPRE-DENAC y los proyectos que promovía. Evaluaciones negativas en este sentido por parte de las agencias financieras, combinadas con un movimiento de vanguardia dentro de la misma institución, han hecho cuestionar el rumbo tomado en los primeros años por CEPREDENAC, el cual conduce a la concesión de una creciente importancia al impacto social de las actividades fomentadas.

En suma, las actividades promovidas por la CNE en el área de la "prevención" se caracterizaron no por ser de prevención en sí, sino, más bien, de información básica para la prevención. La falta de acompañamiento social de las mismas hacía que la "información" se tornara irrelevante para el estímulo de cambios en las prácticas que hacen vulnerable a la población frente a las distintas amenazas, tan sofisticadamente registradas.

Esta situación es debida no a una intrínseca incapacidad de la CNE o sus funcionarios de idear esquemas más adecuados, sino a la estructura, funciones, dominio y actores sociales presentes en torno a la institución. La CNE no está organizada para que la prevención y mitigación sean aspectos inherentes a ella. La ley no la dota de funciones ni recursos para eso.

La CNE es fundamentalmente una institución de coordinación intersectorial para la respuesta a emergencias o desastres, pero no representa la cabeza de un "sistema" de Gestión de Desastres, en un sentido amplio. No logra hacer confluír en torno a ella a los actores fundamentales de la prevención y la mitigación, es decir los sectores de la planificación y la promoción del desarrollo, los organismos de planificación nacional, regional, urbana y local. Estos últimos forman parte de otro sistema y cuando se introducen en el territorio de la CNE es en función del papel que pueden jugar durante la respuesta y la reconstrucción. La solución no descansa en el sincretismo, o el intento de adherir a la CNE y su legalidad aspectos de prevención y mitigación, porque están limitados en su alcance por la falta de poder de decisión y económico para implementarlos.

Hasta que se resuelva esta contradicción, hasta que se movilicen fuerzas sociales y políticas en torno a una concepción más moderna y amplia de la gestión de los desastres, hasta que se promueva una reforma legislativa que sirva de base a una concepción radicalmente más moderna, la CNE estará limitada a ser una entidad que promueva una mejora en la coordinación y la manera de implementar las respuestas y los preparativos, pero no una institución relevante para la incorporación amplia de la prevención y mitigación en el quehacer gubernamental y de la sociedad en general. Quedará como la cabeza de un subsistema de respuesta y no como la cabeza de un Sistema de Gestión de Emergencias o Desastres, y estará constantemente sujeta a los vaivenes de los cambios de dirección y a la disponibilidad diferenciada de financiamiento.

Esto se ve claramente hoy en día, ya que por la derogación de la declaración de emergencia, contemplada en la Ley de 1983, la CNE sufre severos problemas de financiamiento, una estricta reducción de su personal (de 150 hasta cerca de 90) y la búsqueda de esquemas más modestos de operación que los que tipificaron los años 1990 y 1994. Entre tanto, la prevención y la mitigación real corren por otros caminos, circulan en sistemas y subsistemas separados, producto de las iniciativas de diversas instituciones sectoriales o funcionales del gobierno, del sector privado, de los sectores comunitarios y de las ONG. Existen, entonces, múltiples sistemas o subsistemas, pero no un sistema ni cabeza de sistema. Las acciones y enfoques son parcializados y pocos derivan de una fundamentada concepción de los desastres como manifestación del subdesarrollo, del inadecuado manejo ambiental y del crecimiento de vulnerabilidades, es decir, como un problema social y económico fundamental relacionado con las formas de utilización y apropiación del territorio y sus recursos.

Entre las iniciativas más importantes que surgen en la sociedad civil, se cuentan varias asociadas a las ONG nacionales e internacionales. Así, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna, después de un exhaustivo análisis de su quehacer y el de las Sociedades Nacionales, promueve un cambio radical en su filosofía y actuar, pasando del "asistencialismo" a una visión de los desastres y la prevención y mitigación ligada al desarrollo, y a la importancia del trabajo comunitario. Justamente en Costa Rica comienza a promover un enfoque desde el punto de vista de la "vulnerabilidad" y amplios esquemas de capacitación y participación comunitaria. Igual procedimiento siguen organismos como Médicos sin Fronteras, CARE Internacional, Visión Mundial y otras ONG nacionales.

La laguna en la mitigación, dejada por la CNE, empieza a llenarse ahora a través de distintos actores de la sociedad civil.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN: OPCIONES PARA EL FUTURO

El análisis ofrecido en la parte sustantiva de nuestro documento ha intentado mostrar los momentos y los factores explicativos más importantes para comprender el proceso de cambio que ha sufrido el "modelo" costarricense, en lo que se refiere a la institucionalización de la gestión de desastres en el país.

La interacción dinámica entre contextos determinados por el impacto directo o indirecto de grandes o medianos desastres y la presencia de ciertos actores sociales individuales e institucionales, ha sido fundamental para el trazado de una línea de evolución que denominamos "cambio sin transformación". El modelo se ha caracterizado por una creciente sofisticación y un proceso tecnológico limitado, esencialmente, a las fases de preparación y respuesta a las emergencias y desastres ; lo ha sido también en sus alcances, precisamente por la injerencia de una estructura y funcionalidad macro estatal, de características altamente centralizadas, que ha cohibido una eficaz descentralización participativa en el desarrollo de los componentes de la gestión de los desastres.

La prevención, la mitigación y la reconstrucción han sido excluidas del desarrollo institucional, tanto por razones de ley como por el tipo de capacidad técnica y profesional disponible en la CNE en estas áreas del conocimiento y práctica, y el financiamiento para implementarlas. Estas actividades se relacionan con otros sistemas institucionales, de tal manera que es imposible hablar de un "Sistema de Gestión de Desastres" en el país, más bien, en el mejor de los casos, se podría hablar de un "Sistema de Manejo de Emergencias".

Efectivamente, a lo largo de más de treinta años, el paradigma de respuesta y preparación no se ha transformado, sino solamente sofisticado y complicado. Los actores sociales que giran en torno a este paradigma son esencialmente los mismos desde el punto de vista profesional e institucional (médicos, ingenieros y científicos de las ciencias de la tierra).

La falta de posibilidades de transformación, debido a limitaciones legales, conceptuales y financieras, asegura que la CNE, como institución, se juega dentro de una franja muy limitada de opciones, creciendo a veces, empequeñeciendo otras, y "acomplejada" por el hecho de querer ser un ente coordinador, con capacidad de implementar, o una combinación de ambos.

¿Cuáles son las opciones para el futuro, desde nuestro punto de vista?

Una primera y necesaria condición para una transición de paradigma en el país, es un proceso de concienciación por parte de gobierno e instituciones importantes de la sociedad civil, acerca de la relación entre desastre, medio ambiente y desarrollo, y la significación real de la prevención y la mitigación, a diferencia de la preparación y la respuesta.

Una segunda condición es la de una transformación legal y legislativa radical, basada en una nueva concepción integral de la problemática y no en un tipo de sincretismo legal e institucional. Esta transformación debería considerar las formas de movilizar un enfoque multi-institucional y multi-sectorial sobre este asunto, en el que el ámbito de la respuesta y la prevención estructural ahora dominante sea complementado por el desarrollo sectorial y regional dentro de una concepción de gestión ambiental global.

Esta legislación debe crear un "Sistema de Gestión Ambiental de Riesgos y Desastres" y un ente coordinador del sistema que sustituya a la CNE tal como funciona hoy en día. Las instituciones centrales del mismo deben ser los Ministerios de Planificación, Medio

Ambiente y Energía, de Vivienda y Urbanismo, de Salud, de Obras Públicas y de Hacienda, y los niveles municipales o locales de gestión, con un papel instrumental y subordinado asignado a organismos de respuesta inmediata, en casos de crisis ambiental. La CNE es en este momento sistema y coordinadora a la vez, sin contar con una composición institucional integral ni una capacidad coordinadora global, en cuanto a la gestión de los desastres.

El sistema podría componerse de subsistemas funcionales o temáticos (de respuesta inmediata, de prevención, mitigación, rehabilitación y reconstrucción, de preparativos, etc.), pero debe garantizar la existencia de mecanismos de coordinación horizontal e integración institucional que hagan compatibles las acciones desplegadas en cada conjunto funcional. Debe también legitimar y legislar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y asegurar la descentralización.

El ente coordinador del sistema podría tomar la forma de una Comisión Nacional de Gestión del Medio Ambiente y de los Desastres, con funciones de promoción y coordinación y no de acción directa. Debe ser avalado al nivel político más alto, y hasta ligado directamente al Poder Ejecutivo. Las funciones principales de esta Comisión deberían incluir: el monitoreo constante de amenazas (naturales, antrópicas, tecnológicas o sociales), de vulnerabilidades y riesgos, y la sistematización de información en torno a ellas; la revisión y emisión de valorizaciones, criterio y normatividad en cuanto a proyectos de desarrollo y su impacto en el medio ambiente y en la conformación de condiciones de riesgo; el estímulo de la investigación científica básica y aplicada a través del manejo de un fondo para este propósito, a ser aplicado a actividades desarrolladas en universidades u otras instancias de investigación; el estímulo de esquemas de capacitación local y municipal; la promoción de mejoras constantes en los sistemas de respuesta a crisis ambientales, emergencias o desastres; la coordinación de esquemas de rehabilitación y reconstrucción compatibles con los objetivos del desarrollo y de la prevención y mitigación hacia el futuro.

Las actividades promovidas no deben realizarse en la misma Comisión, sino en instituciones relevantes del Estado y la Sociedad Civil, con perspectivas de permanencia.

La seriedad de la problemática ambiental y de desastre debe exigir el más alto nivel de profesionalismo en la composición y el comportamiento de la Comisión, la cual debería estar inmunizada contra cambios introducidos en la política del país. Debe constituirse a través de acuerdos políticos coherentes entre partidos políticos para garantizar grados de permanencia, niveles técnicos y continuidad, combinados con eficiencia y eficacia; un grado consistente con la gravedad del problema hoy en día y en el futuro, si persisten las tendencias históricas forjadas en las prácticas sociales desestabilizadoras del equilibrio entre el ser humano y la naturaleza.

## BIBLIOGRAFÍA

BORGE, Carlos et. al (1995). "Un Diluvio entre los Indígenas de Talamanca". En: *Desastres y Sociedad*, No.3, Año 2. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.

HEWITT, Kenneth (1983). "The Idea of Calamity in a Technocratic Age". En: Hewitt K. (ed) *Interpretations of Calamity* . London, Allen and Unwin.

KINGDON, John (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little, Brown.

LAVELL, Allan (1992). *El Programa de Reestructuraciones Antisísmicas de la Caja Costarricense de Seguro Social: Conciencia, Decisión e Implementación*. BHM, OFDA (mimeo).

LAVELL, Allan (1993). "Prevención y Mitigación de Desastres en Centroamérica y Panamá: Una Tarea Pendiente". En : *Desastres y Sociedad*, No. 1, año 1; 18-34.

LAVELL, Allan (1994). "Prevention and Mitigation of Disasters in Central América; Vulnerability to Disasters at the Local Level". En Varley, Ann. *Disasters, Development and Environment*. London, Wiley.

LAVELL, Allan (1994a). "Cuando le Llega el Tiempo a un Idea". En : *Desastres y Sociedad*, No.2, Año 2: 95-110.

LAVELL, Allan (1996). "El sismo del 22 de abril de 1991. Limón, Costa Rica". En : Maskrey, A (comp.) *Terremotos en el Trópico Húmedo. La gestión de los desastres del Alto Mayo, Perú (1990 y 1991), Limón, Costa Rica (1991) y Atrato Medio, Colombia (1992)*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.

MITCHELL, James (1994). "Disaster Prevention: Riddle, Mystery or Enigma?", Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Sociedad y Prevención de Desastres. México, febrero, UNAM.

SAUTER, Franz (1978). *Estudio de Seguro contra Terremoto*. San José, Instituto Nacional de Seguros.

SAUTER, Franz (1992). "Philosophy and Techniques of Seismic Retrofitting". Ponencia presentada en el International Symposium on Earthquake Disaster Prevention. México, D.F., 18-21 de mayo.

## **CAPÍTULO 2: LOS DESASTRES NATURALES EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA, ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESTUDIO DEL CASO DE NICARAGUA<sup>1</sup>**

**Hans F. Illy**

(Traducción de Gisela Gellert, FLACSO-Guatemala)

### INTRODUCCIÓN

Con la constitución del Comité Nacional Alemán (1990), en el marco del Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), también en la República Federal de Alemania aumentó el interés por la temática. Es evidente que especialmente la ciencia se sintió comprometida y esperaba nuevos impulsos del DIRDN. La Comunidad Alemana de Investigación (Deutsche Forschungsgemeinschaft - DFG) emprendió la tarea de publicar un amplio inventario sobre el tema, con la participación de 44 científicos (DFG/IDNDR, 1993).

Esta obra permite una apreciación del nivel de investigación de las ciencias naturales y de la ingeniería (sismos, vulcanismo, movimientos de masa, inundaciones y sequías, tormentas y lluvias fuertes son estudiados desde hace décadas, por las respectivas disciplinas de las ciencias naturales, como eventos "tradicionales"), e incluye también una desiderata. Pero es notable que en disciplinas como la geografía humana, la psicología y la sociología ya existen principios sólidos, aunque en parte se sustentan, sólo en forma limitada, en experiencias empíricas internacionales.

Los distintos criterios que determinan la ocupación científica respecto a los desastres naturales, pueden ser los siguientes:

- temas por tradición esenciales en las correspondientes disciplinas,
- intensidad de relaciones internacionales y redes de cooperación,
- grado de interés por la puesta en práctica de conocimientos científicos.

Sin embargo, un criterio pragmático seguramente jugó el papel menos significativo: la distribución (histórica y probable) de la frecuencia de los desastres naturales o bien su potencial de daño a las personas y sus ecosistemas. Parece que el "aliciente" científico y el carácter espectacular de algunas catástrofes naturales, como por ejemplo las erupciones volcánicas, han conducido a desproporcionadas aglutinaciones de interés y de recursos. Para comparar tenemos, por ejemplo, la lista por rangos de los daños ocasionados por desastres naturales en el año de 1982: inundaciones (52 %), terremotos (17 %), huracanes (15 %), sequías (7 %), erupciones volcánicas (3 %), otros

---

<sup>1</sup> El original de este artículo se publicó en alemán bajo el título "Das Management von Naturkatastrophen im Kontext von Politik, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Fallstudie Nicaragua". En: Rafael Sevilla y E. Torres Rivas (editores). *Mittelamerika: Abschied von der Revolution?* Tübingen, Länderseminar des Instituts für wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, 1995, pp. 214'240.

(6 %) (DFG/IDNDR, 1993: 119). Es evidente que la investigación sobre desastres naturales (no solamente la alemana) descuida el creciente fenómeno de las inundaciones.

Hay que señalar, como segundo aspecto, que el hecho de que los eventos dañinos son más frecuentes en el "Tercer Mundo" (por razones diversas) que en Europa, hace más notoria la falta de una dimensión pragmática (experiencia en el "trato" de los desastres) en la investigación alemana, dejando de lado pocas excepciones como la tecnología de materiales de construcción. Esto es válido específicamente para la investigación en las ciencias no-naturales, las cuales estudian al hombre como causante y damnificado de desastres, con todas sus diferencias interculturales.

Frente a este panorama global del nivel de conocimientos e intereses científicos, se comprende entonces que la constelación de la "gestión de los desastres" en países concretos va a requerir más elementos, posiblemente prioritarios:

¿Cómo impactan los desastres en el nivel de desarrollo de un país (según categorías socio-económicas, multidimensionales) y cómo es posible minimizar estas repercusiones negativas a través de medidas adecuadas? Finalmente: ¿Quiénes son o deberían ser los actores para hacer posible la "reducción de los desastres" ("disaster reduction", término central de las Naciones Unidas para el Decenio<sup>2</sup>)? Para aproximarse a estas interrogantes, se necesita indudablemente de algo más que de conocimientos científico-naturales.

Al mismo tiempo hay que mencionar que hasta ahora la política de desarrollo -y también la investigación sobre políticas de desarrollo- ha descuidado la integración del fenómeno de los desastres naturales a esa materia. Es por eso que muchas proyecciones (por ejemplo, planes regionales de desarrollo y de la protección del medio ambiente), en el sentido estricto de la palabra, no son "realistas". El carácter impredecible de los desastres no debe conducir a su "exclusión", como es el caso todavía en muchos países. Es meritorio, entonces, que el Comité Alemán del DIRDN haya encargado una consultoría con el título "Concepto para implementar la prevención de desastres en la cooperación para el desarrollo de los organismos estatales y organizaciones no-gubernamentales" (Gocht, Dams, 1993). Este estudio parte de los esfuerzos sistemáticos de las Naciones Unidas (por ejemplo, UNDP/UNDRO, *Disaster Management Manual*, 1991) y de la Organización de los Estados Americanos (*Desastres, planificación y desarrollo: manejo de amenazas naturales para reducir los daños*, 1991).

Las constataciones anteriores dan motivo para ponerse de acuerdo respecto a una nomenclatura básica. Para esta exposición se empleará el ya internacionalmente establecido término de "gestión (management) de desastres" como el más global, pues abarca: mitigación de desastres (estimación de riesgo, prevención, preparación<sup>3</sup>),

---

<sup>2</sup> Nota del traductor: El autor, en su texto original en alemán, utiliza frecuentemente términos en inglés. Los mantenemos, aunque sea entre paréntesis o como nota de pie de página.

<sup>3</sup> Nota del traductor: En el texto original se usa la terminología en inglés: (mitigation: risk assessment, prevention, preparedness).

respuestas al desastre (socorro inmediato, rehabilitación, reconstrucción) y los respectivos procesos sistémicos de "feedback" y aprendizaje. El término "gestión" se usa para subrayar el acierto en poner a disposición los recursos y el desarrollo de una "policy" para este sector. Los daños de un desastre solamente se pueden reducir cuando se han establecido estructuras eficientes. En este sentido, es decisivo que se construya y mantenga permanentemente una capacidad nacional de actuación, la cual, en caso de desastre, no sólo intervenga rápidamente, sino también en forma eficiente. La ayuda humanitaria internacional, tan buena en su intención y tan necesaria en muchos casos, aun siendo más consciente de la problemática, descuidó en gran parte este aspecto importante (con la considerable excepción de la Cruz Roja). Por eso es imprescindible desarrollar un amplio y eficaz concepto.

#### DESASTRES NATURALES EN NICARAGUA: CONDICIONES FÍSICAS Y DIMENSIONES HISTÓRICAS.

Nicaragua es un país que se ve afectado continuamente por distintos tipos de desastres naturales. En términos geológicos, se ubica entre las placas tectónicas del Pacífico y del Caribe, cada una con un desplazamiento en sentido contrario, que originan sismos cuya distribución e intensidad se registran en mapas de sismicidad. Por eso, toda la costa del Pacífico del país -hasta 60 kilómetros al interior- constituye una zona de riesgo sísmico. Por la localización submarina de los epicentros, se producen también Tsunamis que pueden causar daños considerables. Paralelamente a la costa del Pacífico, atraviesa el país una cadena de aproximadamente 30 volcanes que se pueden activar repentinamente. Debido

al hecho de que esta zona es también la de más alta concentración de población, es válido suponer que dos tercios o tres cuartas partes de todos los nicaragüenses pueden ser afectados por estos tipo de eventos naturales. Ya la destrucción de la primera capital de los españoles (Viejo León), en el siglo XVI, no sirvió de escarmiento, y lo mismo se puede decir del terremoto de 1972, que asoló a la capital, Managua, y destruyó todo el casco histórico.

Desde entonces, con aproximadamente 450,000 habitantes, la población de la ciudad creció hasta más de un millón, y ocurrirá otro terremoto, pero nadie puede decir cuándo. Una cosa es segura: la destrucción material y las pérdidas de vidas humanas (en 1972, aproximadamente 20,000) van a ser más grandes que nunca. El 60 % de los nicaragüenses vive ya en aglomeraciones de más de 5,000 habitantes, y la mayoría de ellas se localizan en esta zona de riesgo a lo largo de la costa del Pacífico. El carácter angustioso y espectacular de estos eventos dañinos es vislumbrado por el espectador externo a través de la retrospectiva histórica, como por medio de un acelerador; sin embargo, la percepción real de la población es algo totalmente diferente, ni hablar de actividades de mitigación de desastres. No solamente el terremoto de 1972 parece ya algo muy lejano en la memoria y casi "suprimido" psíquicamente, también la erupción del Cerro Negro, en 1992, pronto se redujo a un fenómeno marginal. Por el contrario, el Tsunami (igualmente de 1992) provocó en la población costeña recuerdos casi traumáticos, debido a su alto costo en vidas humanas (aproximadamente 180) y porque, en el sentido estricto de la palabra, hizo irrupción en la población sin aviso previo, causando gran destrucción.

Ante estos eventos dañinos bastante espectaculares, pero al parecer "imprevisibles" e "incalculables", por lo menos en la percepción de amplios círculos de la población, retroceden otros fenómenos que ocurren con más frecuencia y causan cada vez mayores daños. Se trata de los huracanes, que se forman todos los años en el mar Caribe y se desplazan también sobre el istmo centroamericano. Así, el huracán Bret provocó en agosto de 1993, en el este de Nicaragua, considerables inundaciones que afectaron a casi la mitad de la población (60,000 habitantes). Debido al aislamiento de la región por falta de vías de comunicación, así como por una diferente identidad étnico-lingüística y reminiscencias de la historia reciente, se presentan problemas específicos en la respuesta al desastre. Es inevitable (también por el hecho de que parte de los factores causantes son "man-made") que estos eventos aumenten su frecuencia e intensidad, y por ello se presenta la necesidad de una gestión adecuada de desastres en una medida especial. Sin embargo, no solamente desde este punto de vista son tradicionalmente "olvidadas" estas zonas del país (las así llamadas "Regiones autónomas del Atlántico norte y sur") por el gobierno central en Managua, muy distante geográfica y mentalmente.

#### MARCO GLOBAL PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES.

Para poder comprender la realidad y el potencial de cambio de la gestión de los desastres, es necesario examinar un poco más sistemáticamente su ámbito. Factores que se pueden determinar como relevantes, son específicamente:

- actores económicos, es decir, el nivel de bienestar de un país, las estructuras de necesidades, así como las oportunidades y tendencias del ingreso;
- factores político-institucionales, es decir, la capacidad del gobierno -en todos sus estratos- de solucionar problemas y definir prioridades para actuar;
- factores psico-sociales, es decir, valores culturales (y su potencial de cambio) y comportamientos en relación a los desastres naturales;
- relaciones externas, es decir, recursos que se pueden movilizar en caso de desastres.

En este contexto, hay que señalar de antemano que la dirección de los efectos de tales factores no necesariamente tiene que ser unívoca. Veamos el ejemplo de los factores económicos: aunque parece evidente que medidas de prevención para desastres sólo pueden tomarse cuando aumente el ingreso disponible (correlación positiva entre ingreso per cápita y "nivel" de la mitigación de desastres), también es innegable el argumento de que justamente en países con un bajo nivel de ingresos es ineludible la reducción de los efectos negativos de los desastres naturales a través de medidas preventivas adecuadas, para evitar que estos niveles descendan más todavía. Por cierto, surge en el último caso la pregunta acerca de la procedencia de los recursos, pues en un país en estas condiciones regularmente la mano pública también es "pobre". Queda entonces solamente la posibilidad de financiamiento externo, a menos que en el país se den oportunidades de una limitada redistribución, como a través de un sistema tributario más eficiente. Igualmente está claro que un gobierno debería preservar un mínimo en estructuras y recursos para poder reaccionar rápidamente en caso de

desastres naturales. Si estos no existen, ni tampoco disposiciones legales, resultan pérdidas por fricción, lo que sólo puede aumentar el volumen del daño.

#### ECONOMÍA: ESTANCAMIENTO EN LUGAR DE EVOLUCIÓN<sup>4</sup>.

El primer gobierno nicaragüense elegido democráticamente, bajo la Presidencia de Chamorro, empezó el trabajo con una herencia económica aplastante. Durante el gobierno sandinista, Nicaragua pasó a ser el país con las más altas deudas en relación con su producto social bruto, su ingreso per cápita descendió al 40 % del año 1978, los salarios reales constituyeron apenas el 25 % de su valor en 1978, y la producción agraria e industrial se bajó aproximadamente al nivel del año 1960. La fuerza productiva de la economía se destruyó en alto grado debido a expropiaciones, sobrerregulación, emigración de cuadros directivos económicos y técnicos, y sobreuso del capital productivo. La infraestructura se hallaba en un estado de desolación, el sector privado disminuido, y la existencia de grupos armados en muchas partes del país demostró que la pacificación de Nicaragua no se consigue automáticamente con el cambio de régimen.

A pesar de los esfuerzos considerables del nuevo gobierno democrático, tampoco en los siguientes dos años (1991-1992) se logró una notable consolidación de la economía. Un primer Programa de Ajuste Estructural (PAE), financiado por el FMI/Banco Mundial, controló rápidamente la hiperinflación que surgió durante los últimos años de gobierno sandinista, sin embargo, el esperado crecimiento económico no se presentó. Los objetivos globales del PAE eran : a) detener el continuo deterioro de la economía; b) convertir la heredada economía dirigida en una economía social de mercado; c) inducir a una estabilización de mediano y largo plazo, a través de una nueva formulación de la política económica y adecuadas medidas macro-económicas; d) recobrar la credibilidad internacional de Nicaragua para obtener créditos; e) concertar mejor los precios relativos y amplia eliminación del control de precios; f) propiciar una restrictiva política crediticia e introducir un cambio fijo respecto al dólar estadounidense; y g) reducir el aparato estatal.

La evaluación de la primera fase (dos años) del PAE proporcionó, a principios de 1993, un cuadro que ya era típico para otros países donde se aplicó el ajuste estructural. Un paquete de medidas con efectos fuertemente recesivos logró controlar la inflación, pero la economía no se puso en movimiento y no quiere crecer. El crecimiento del producto social bruto en 1991 era 0.4 % ; en 1992, de 0.6 % hasta 0.8 %, aproximadamente ; y, en 1993, alcanzará apenas el 1 % (los demás países centroamericanos lograron en el mismo periodo un promedio de crecimiento anual alrededor del 5 %). Esto es definitivamente menos de lo estimado por las instituciones multilaterales de Washington (de 7 hasta 4.6 %), las cuales querían hacer atrayente el proceso del PAE con altas expectativas de crecimiento. La tendencia de inversiones se mantiene baja, aunque se sospecha una mayor dinámica en el sector informal y de la construcción. Las ganancias por exportación siguieron disminuyendo en 1992 hasta aproximadamente 242 millones

---

<sup>4</sup> Este apartado se aprovecha de "inputs" de Horst M. Scheffold.

de dólares, y el sector agrario de exportación no se levantó, como se esperaba, como motor de crecimiento. La industria, poco tomada en cuenta en el PAE, sigue desagregándose bajo el shock de importación provocado por la liberalización del comercio exterior.

Las razones para el bajo crecimiento durante los últimos dos años se ven como sigue:

a) En los dos ciclos agrarios tuvo lugar una reducción del área de cultivo para productos agrarios de exportación, así como también de granos básicos. Contribuyeron a esto muy malas condiciones climáticas (sequía), ocupaciones de tierra y bajos precios internacionales para los clásicos productos agrarios de exportación.

b) En la industria se dificultó la producción por una gran cantidad de conflictos laborales. La privatización de las empresas estatales se llevó a cabo en esos dos años en forma gradual. Un aumento sensible de la producción en las empresas privatizadas no se espera sino en los años venideros.

c) La economía sufrió una carencia sensible de crédito para inversiones.

El desempleo alcanzó récords históricos en el periodo del PAE, y continúa hasta la fecha. En el año de 1993, el desempleo abierto alcanza alrededor del 20 %; la tasa del subempleo se estima en aproximadamente 51 %. En el primer semestre de 1993, las ganancias por exportaciones eran de 127 millones de dólares. Para el final del año se esperan más o menos 240 millones, la misma cantidad que en el año anterior. Las importaciones muestran una leve tendencia hacia abajo, lo que refleja la saturación de la demanda de mercancía después de los años sandinistas pobres en importación. En 1993, las importaciones van a costar aproximadamente 710 millones de dólares.

El nivel del déficit público en el primer semestre del mismo año se elevó a 281.4 millones de córdobas, cifra que es 32 % más alta que la del mismo periodo en el año anterior. Todo esto es producto de: a) una disminución de los ingresos públicos al mismo tiempo que de un aumento de los gastos corrientes; b) una disminución en los cobros de cuentas pendientes de la INE; c) aumento de costos de la TELCOR ; y d) transferencias más altas al MINSA y otorgamiento de exoneraciones tributarias vinculadas a medidas de fomento a las exportaciones no-tradicionales. En general, no se amplió, como se esperaba, la base tributaria. Hoy, como antes, son más o menos 300 las empresas que pagan el 80 % del total de impuestos, asistidas por una oficina de hacienda para contribuyentes grandes, creada como uno de los condicionantes del PAE.

En conjunto se pueden apreciar importantes limitaciones para el gobierno en su espacio de actuación, y los problemas sociales provocados por el PAE dificultan la estabilización económica y política. La desenfrenada liberalización de la economía está unida a altos costos. Debido a la eliminación de los impuestos por importaciones y a la sobrevalorización del córdoba, la economía se inclinó hacia una costosa tendencia a la importación. Los intereses se mantienen altos porque con ellos hay que pagar parte de los costos del ineficiente sistema estatal de bancos. Las inversiones permanecen insuficientes. La productividad en todos los sectores, antes como ahora, es muy baja (por ejemplo, la productividad del cultivo de maíz y sorgo corresponde

aproximadamente al promedio de África). El gobierno se encuentra en un dilema difícil: por un lado, surgen cada vez más indicios de que el proceso del PAE no es exitoso, pero por el otro se reconoce y acepta la necesidad de cambios estructurales.

Cuando en una economía tan frágil ocurren además desastres naturales, estos llevan a contratiempos adicionales. Estos efectos negativos se dejan notar en determinados años, aunque las cifras disponibles no siempre son confiables. Así, el terremoto de 1972 provocó daños físicos de aproximadamente 700 millones de dólares, lo que corresponde a tres cuartas partes del producto social bruto (Bommer, 1985: 273). Por la concentración de una gran parte de las empresas en la capital, se destruyó prácticamente el 50 % de la capacidad productiva nacional, y el 57 % de la población activa fue afectada por desempleo (INCAE, 1974). La recuperación de la economía sólo pudo arrancar lentamente y así decayó el PSB en un 30 % el siguiente año (1973). El huracán Joan (1988) causó daños que alcanzaron el 40 % del PSB (Federación Cruz Roja, 1993: 602), y 121 personas perdieron la vida. Como se destruyeron las existencias de base agraria para casi el total de la población, escasearon los alimentos básicos y sus precios aumentaron en 34 %. Si se ven estas pérdidas en el marco de los años ochenta en Nicaragua, con una reducción del ingreso per cápita de casi el 40 %, se hacen comprensibles los daños de estos desastres en la economía nacional. Estos abarcaron también la infraestructura social que presta el Estado (escuelas y centros de salud), la cual había que levantar nuevamente con costos considerables ; otro factor negativo que no se puede desatender son los daños causados por la guerra civil en las vías de comunicación, redes eléctricas, edificios de administración, etc.

Después de estos eventos regularmente se elaboran reportes de daños, en la mayoría de los casos por parte de UN/CEPAL. Estos tienen más que nada la función de llamar la atención pública internacional sobre las consecuencias del evento y recaudar recursos para la reconstrucción.

Lamentablemente, hasta ahora no se toman estos efectos destructores como motivo para elaborar futuras estrategias integradas o sectoriales para la reducción de daños (este es el objetivo central del estudio de la OEA de 1991, mencionado en la introducción). En la mayoría de los países falta todavía la capacidad institucional necesaria, y también la cooperación técnica o financiera internacional descuidó penosamente este asunto.

Por eso no fue ninguna sorpresa comprobar que documentos recientes de la planificación para el desarrollo nacional o para la protección del medio ambiente, ni siquiera mencionan el factor desastres naturales o solamente lo hacen en forma marginal. Mientras no se levanten datos sobre las amenazas y vulnerabilidades potenciales, y estos no se incluyan en el planeamiento de medidas, las actividades de mitigación sistemática seguirán siendo ilusión de algunos especialistas.

**POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: DEL PATRIMONIALISMO, POR EL SOCIALISMO, A LA DEMOCRACIA MULTIPARTIDARIA.**

Nicaragua se encuentra desde hace 25 años en una fase de cambios políticos, que exige mucho aguante de la población. En la cultura política del país se sobreponen valores y comportamientos opuestos, que caracterizan también la relación del gobierno con la población. Este proceso todavía está lejos de llegar a una situación de relativa estabilidad y legitimidad del sistema de orden político. Al contrario, Nicaragua es un país sumamente lábil, especialmente en los últimos años. ¿Cómo puede sorprender que mitigación y prevención de desastres no tengan alta prioridad mientras "problemas más grandes" esperan todavía una solución?

Aunque una posición así tiene algo de cierto, al mismo tiempo se llega a la conclusión de que la reconstrucción político-económica del país es tan urgente que son importantes los progresos en *todos* los niveles, y las prioridades pueden ser bastante relativas en un contexto así. Los desastres naturales no esperan hasta que se ofrece un "ámbito óptimo".

Para poder determinar la capacidad de acción del actual gobierno, tiene sentido ofrecer un cuadro sinóptico sobre los desarrollos políticos de los últimos años<sup>5</sup>. Aunque parezca hiper-pragmático, el manejo de desastres -¡sobre todo para Nicaragua!- es un importante campo de "policy", que forma parte de las instituciones políticas y de ningún modo puede ser aislado. Asimismo, resulta una paradoja que los desastres puedan ser también un "recurso político". Hay analistas que hasta afirman que el "mismanagement" de los efectos del terremoto de 1972 por el régimen de Somoza (ante todo, enriquecimiento de la élite, especulación con bienes raíces) contribuyó decisivamente a su caída.

Veamos algunas propuestas acerca de la situación política más reciente:

Tres grandes revoluciones latinoamericanas han determinado hasta hoy las relaciones nacionales de poder: la mexicana de 1910, la cubana de 1959 y la nicaragüense de 1979. Nicaragua, a pesar de que su revolución es la más reciente, se distingue de los otros dos países. Mientras en México y Cuba los líderes revolucionarios o sus partidos todavía se encuentran en el poder, en Nicaragua ocupan los escaños de la oposición, derrocados en elecciones por su propio pueblo. Caso único entre los tres, Nicaragua llevó a cabo elecciones para presidente, que fueron calificadas como honradas y limpias según opinión unívoca de todos los observadores y colaboradores. Con una mayoría absoluta de 54.7 % se eligió como Presidenta a Violeta Barrios de Chamorro, representante de una coalición de 14 partidos.

Raras veces una elección desmintió en forma tan radical las especulaciones y pronósticos sobre el desarrollo de un país. Unos veían a Nicaragua camino a ser una "segunda Cuba", otros pensaban que cada día se acercaba un poco más a las condiciones mexicanas. Pero la cautelosa apertura hacia la democracia, iniciada por los sandinistas, tomó su propia dinámica y los electores se decidieron por otra dirección con su voto por Violeta Chamorro: reconciliación, estado de derecho, economía social de

---

<sup>5</sup> Este apartado utiliza valiosos análisis de Hartmut Teuchler.

mercado, democratización del Estado y de la sociedad, como ella lo había anunciado en su programa electoral.

Los retos para el gobierno de Chamorro son grandes: hay que allanar el camino futuro hacia la democracia en un país que fue destruido por desastres naturales, guerra civil y dictaduras, y sin tradición de condiciones democráticas genuinas. Hay que reconciliar grupos políticos que se enfrentaron como enemigos durante ocho años de guerra civil. Tres de cuatro personas viven en pobreza en Nicaragua, país con los suelos más fértiles y la mayor área de cultivo en toda Centroamérica. Esta pobreza la heredó el gobierno Chamorro del anterior gobierno sandinista y la quiere combatir. Una ineficiente economía de mando debe ser convertida en un eficaz orden de economía social de mercado, no olvidemos que este país muestra las más altas tasas mundiales de inflación y el más alto endeudamiento per cápita. Finalmente, se debe implantar y desarrollar una institucionalidad que corresponda a un estado de derecho, pues aquellos que son responsables de abuso de poder, injusticia y violación de derechos humanos durante la década pasada ocupan todavía puestos claves de poder (aunque con el cambio de gobierno el ejército y las fuerzas de seguridad fueron subordinados al jefe del Estado, de hecho permanecieron en manos de los sandinistas).

La democracia comienza con el respeto a las urnas electorales. Pero sólo con ello no se encaminan las reformas que le dan sustancia: garantía de los derechos humanos, división del poder, estado de derecho, mejora en las condiciones de vida para amplios sectores de la población, autonomía local. Como en Nicaragua conviven varias minorías étnicas, religiosas, culturales y lingüísticas, el respeto de éstas es otra condición importante para que un gobierno merezca ser llamado democrático.

Orígenes culturales, económicos y sociales, antecedentes históricos y tradiciones políticas se escapan de la intervención tecnocrática. En una política que busca su senda hacia la consolidación de la democracia, hay que tomarlos en cuenta como variables independientes.

A continuación, en lugar de mencionar detalladamente los sucesos políticos desde 1990, más bien vamos a incorporarlos a una especie de balance para poder evaluar el gobierno actual. Confrontaremos potencialidades y deficiencias; el futuro cercano va a permitir vislumbrar en qué dirección se desarrollará la constelación de fuerzas.

#### Fuerzas del gobierno

a) El gobierno se sustenta en una clara legitimidad, alcanzada a través de elecciones democráticas que son reconocidas por todos los participantes.

b) La Presidenta goza de reconocimiento hasta en el electorado sandinista ; no está amenazada en su existencia constitucional por dicha oposición.

c) Con la desmilitarización, el gobierno avanzó un buen trecho (desmovilización de la resistencia nicaragüense, reducción del ejército de 90,000 a menos de 20,000 hombres). Los recursos ahorrados por la reducción de los gastos militares están disponibles para otros fines.

d) Las deudas se reestructuraron en tal grado que es posible obtener nuevos créditos. El reconocimiento y apoyo internacional son grandes (giro de los EE.UU. a partir de 1990, aislamiento de los sandinistas desde el derrumbe del sistema socialista).

e) El gobierno mostró capacidad de actuar en el campo de la política económica y social y puso bajo control la situación económica. Logró establecer entre los grupos polarizados un consenso sobre los programas de ajuste estructural. Superó las dudas ideológicas de la oposición parlamentaria contra la introducción de elementos substanciales de economía de mercado (liberalización del comercio exterior, autorización de bancos privados, reforma tributaria, disolución de monopolios estatales, privatización de empresas estatales). No por la fuerza, sino a través de incentivos, redujo en 1991 la administración estatal en 10,000 puestos. Se pudo eliminar la hiperinflación y bajar las tasas mensuales de inflación a menos del 5 por ciento.

f) A través de programas de formación para desempleados, programas laborales y programas de crédito para pequeños empresarios, el gobierno contrarresta los costos sociales de los programas de ajuste estructural. Correspondiendo a la demanda de reformas sociales, el gobierno cede en alto grado al principio de Estado social y elabora un programa detallado para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre, que ya empezó a ejecutar (presentarse como alternativa de reformas sociales habría sido difícil para la oposición).

g) Tanto sandinistas influyentes como altos dirigentes de la anterior resistencia nicaragüense forman parte del gobierno. En los dos lados se aislaron así grupos radicales, que querían solucionar conflictos políticos por la fuerza.

h) El gobierno garantiza plena libertad de expresión y de la prensa, así como todos los derechos democráticos para los sindicatos.

#### Debilidades del *gobierno*

a) Parte de la policía colabora con los sandinistas. Persiste el armamento en manos de civiles. La violencia política queda impune. Desde hace meses hay tierras ocupadas. Mientras pase más tiempo sin que la policía intervenga, crece la probabilidad de que el gobierno pierda autoridad.

b) El apoyo de la coalición UNO al gobierno es frágil. Una política personal de nepotismo y la tendencia de centrar el poder en la función presidencial, crearon distancia. Además, el solo espectro ideológico tan amplio dentro de la coalición motiva tensiones latentes.

c) Entre la Presidenta del Estado y el Vicepresidente existen profundas discrepancias de pareceres acerca de la "política de reconciliación".

d) El gobierno descuidó definir las competencias de decisión de la "concertación", específicamente en relación al parlamento.

e) No se cumplieron del todo las promesas que hizo el gobierno a los ex-contras en las negociaciones de desmovilización.

#### Relaciones de poder en la política interior

a) El ejército sustituyó su "doctrina militar de la revolución" por una "doctrina de la estabilidad nacional".

b) Re-contras y re-compas, con menos de 1,000 personas en total, combaten entre sí. Aunque disponen de un potencial para producir desórdenes, estos grupos no representan una amenaza para el gobierno, por falta de financiamiento y apoyo político.

c) El FSLN está dispuesto a cooperar en cuestiones de política económica y reconoce la autoridad del parlamento en esta materia y la concertación como mecanismos para la regulación de conflictos. En cuestiones de política interior (amnistía, propiedad, política de personal en la policía) busca formas de acción no parlamentarias.

d) Los sindicatos sandinistas subordinan su estrategia a la dirigencia política del FSLN. Los sindicatos no aliados a los sandinistas mantienen una postura reservada de apoyo para el gobierno.

e) En forma parecida se comportan los gremios empresariales no-sandinistas frente al gobierno. Tienen mayor amplitud en materia social en comparación con los gremios empresariales en los países vecinos.

f) La iglesia católica tiene una postura crítica constructiva en cuanto al gobierno.

g) La prensa en general es equilibrada, no existe sobrepeso de medios adversarios al gobierno.

#### Perspectivas políticas (escenario positivo)

a) El gobierno solucionará los conflictos por la tierra. A los campesinos sin tierra se les entrega nuevos títulos de propiedad. Con la ayuda de un catastro mejorado, para la mayoría de los terrenos se logran condiciones legales claras.

b) Por su disposición a negociar y su flexibilidad, el gobierno puede apaciguar las tensiones sociales atizadas por los sindicatos sandinistas.

c) El problema del armamento en poder de civiles no se soluciona, pero se va a moderar.

d) Con el cumplimiento de las promesas a los ex-contras, la disposición de ellos para una oposición violenta al gobierno va a disminuir.

e) En general, la influencia de los grupos radicales de la derecha y la izquierda se va a debilitar y se va a fortalecer el gobierno moderado.

f) El gobierno va a lograr, a través de medidas adecuadas (por ejemplo, una ley sobre el servicio público y su correspondiente sistema de salarios), la organización de una administración pequeña, pero eficiente, que colabora en forma leal.

g) Con el proceso de democratización se fortalece también la justicia, porque el Estado de derecho es fomentado por el sistema político.

Sin embargo, la herencia política pesa sobre los actores políticos: Nicaragua se va a mantener como una sociedad de conflictos intensos. En la periferia de la izquierda y de la derecha se descubrirán también, en el futuro, búsqueda de simplicidad, soluciones fáciles y expresiones fuertes. El vacío que dejó en el campo sandinista la caída del estéril y agotado "socialismo real existente", va a ser atractivo para los representantes de la doctrina del socialismo puro. Por otro lado, políticos de la derecha van a seguir exigiendo del gobierno hacer *tabula rasa*, despedir a todos los funcionarios del antiguo régimen sandinista y corregir todos los efectos de su abuso de poder. Sin embargo, no hay señales de que una visión simplista y radical en la oposición de izquierda o de derecha se convierta en una tendencia dominante. Más bien, ha crecido la disposición para reconocer la complejidad de los problemas políticos y económicos, y con ella la comprensión de que una política capaz de consensos, la que quiere romper el tradicional *circulus vitiosus* de violencia y contra-violencia en Nicaragua, no se puede fundamentar en doctrinas simples. Se justifica, pues, la esperanza de que Nicaragua se encamine en los próximos años hacia un futuro democrático.

#### VALORES SOCIALES Y ACTITUDES: LA "CULTURA DE LOS DAMNIFICADOS".

"La preparación preventiva y protectora para desastres tiene que ser adaptada a las modalidades correspondientes de las distintas sociedades, para ser aceptada y gestionable" (DFG/IDNDR, 1993: 118). Aun siendo correcta esta exigencia, en forma global, este es un campo complejo, pues no es posible, así, sin más, describir en forma empírica comportamientos que son "relevantes para desastres" y sacar conclusiones adecuadas. Cuando ocurren desastres, en el mejor de los casos se pone en funcionamiento una maquinaria de socorro elemental (alimentación, albergues provisionales, atención médica), la cual, a primera vista, toma poco en consideración las condiciones culturales. Por lo regular, los equipos para la evaluación de los daños tampoco incluyen a un científico social, haciendo así imposible la noción de fenómenos socio-culturales (por ejemplo, tardó mucho en descubrirse que la población en África del este solamente conoce el maíz blanco, y por eso rechazó el maíz amarillo como ayuda alimentaria).

En el caso de Nicaragua, a pesar de los frecuentes estragos, no existen estudios sobre comportamientos durante desastres. También esto puede ser tomado como indicador del grado de "supresión" de estos fenómenos en la sociedad y en la ciencia.

Más abajo se explora este tema importante, pero en el mejor de los casos se trata de suposiciones sustentadas en cierta información y que parten de las siguientes premisas: 1) Los valores centrales de la sociedad se manifiestan precisamente en el caso de desastres, por eso es importante determinar su relevancia analíticamente.

2) Es esencial diferenciar entre potenciales de acción del sector "privado" y del "público", y describir su interdependencia.

3) Los Desastres naturales se perciben como violenta irrupción en la vida cotidiana, cuya normalidad se caracteriza por paz y prosperidad. En una sociedad "turbulenta" (violencia e inestabilidad), un desastre natural es "solamente" un factor negativo entre otros.

Una gran parte de la población de Nicaragua vive en extrema pobreza y marginación social, situación que más bien ha empeorado en las últimas dos décadas. La escasez de puestos de trabajo permanentes llevó a una expansión del así llamado "sector informal", sobre todo en el pequeño comercio y artesanado. La lucha por la sobrevivencia diaria es determinante para las familias y no deja espacio para un desarrollo psicológico armónico de los niños y sus potencialidades. Se desarrollan desconfianza y agresividad frente al medio ambiente, el cual se percibe casi siempre como enemigo.

En América Latina se agrega un componente histórico de comportamiento, producto de la estratificación social: el control del poder político y de los recursos económicos siempre se encontró en manos de una pequeña capa, la cual decidió las "reglas del juego". Para esto se desarrolló también una estructura de legitimación, el sistema corporativo-patrimonial (cada uno tiene su lugar en el "cuerpo" de la sociedad).

Estas tradiciones provocan posiciones fatalistas y conformistas en el lado de los subprivilegiados, pero también expectativas de redistribución parcial por parte de la élite (pero nunca hasta un grado que pudiera cuestionar el "orden estable"). Esta "cultura de la pobreza" (que de ningún modo quiere sugerir algo idílico) puede tener como consecuencia que el deseado equilibrio entre auto-organización y ayuda externa se desfigure: la precaria situación propia tiene que articularse "hacia arriba", con energía y regularidad, para que sea percibida. Esta "dependencia estructural" prácticamente impide la formación de una solidaridad horizontal y la concentración de recursos propios, pues el clamor por la autoridad es la natural primera reacción. En el caso de desastres lógicamente se expresa así: ¿Por qué la mala suerte nos tocó a nosotros? ¡El Estado tiene que ayudarnos!

Se puede dudar si este cuadro muy simplificado corresponde a la realidad, pero en el mejor de los casos sirve como hipótesis. ¿Qué pasa, por ejemplo, cuando el Estado no está preparado para un desastre y no puede -o sólo muy tardíamente- reaccionar?

Hay indicios de que en el caso del terremoto de Managua de 1972 la solidaridad familiar fue el factor central del socorro: 200,000 personas recibieron acogida y atención por familiares que vivían en los alrededores (de León hasta Granada). Este hecho alcanzó tales dimensiones, que durante los primeros tres días el Estado se vio entorpecido en sus acciones porque los empleados públicos, policías, etc., se preocuparon en primera lugar de sus parientes. Debido a las estructuras centralizadas del orden hubo poca iniciativa a niveles más bajos; se esperaban órdenes de arriba. Cuando se movilizó a la guardia nacional como vigilantes del orden, ella participó -a la par que los pobres- en el

saqueo de los negocios (Bommer, 1985: 271). El gobierno trajo 600 soldados norteamericanos de la zona del canal de Panamá, desalojó a la población ahora sin vivienda de la zona afectada y cerró ésta con alambre de púas.

El gobierno de Somoza muy probablemente "desvió" una parte considerable de la ayuda humanitaria que llegó del extranjero (de 57 millones de dólares, sólo se comprobó la utilización de 16) y luego sacó fuertes ganancias en negocios con bienes raíces. El casco histórico de Managua no se reconstruyó desde entonces, los escombros se botaron al lago y hoy día se presenta al espectador un parque con algunas ruinas. Sólo el edificio del Correo Central se reconstruyó; el Palacio Presidencial se quiere destinar a la cultura; una nueva catedral hipermoderna se erigió en otro lugar y fue inaugurada en 1993.

¿Qué se puede aprender de este desastre? A pesar de lo positivo de la solidaridad familiar, ella también es causa del inmediato colapso de las estructuras de orden que se requieren para un rápido socorro (policía, bomberos, abastecimiento de emergencia, etc.). El Estado autoritario-centralista evidentemente fracasó. Para las reflexiones pragmáticas posteriores acerca de una adecuada gestión de desastres, es importante sacar las conclusiones correctas.

Debe mencionarse también otro hecho: aunque en agosto y septiembre de 1993 no le fue posible a la misión<sup>6</sup> visitar la costa atlántica inundada, razón por la que no se puede hacer revelaciones sobre el comportamiento de la población en el lugar, se dio un contacto con una delegación de *sumus* que había viajado a Managua por ayuda. Fue así que se fortaleció el cuadro de una extrema desconfianza en las autoridades (se comprobó el trato represivo de estos pueblos indígenas por los sandinistas), a la par que un profundo sentimiento de dependencia y desamparo.

En resumen, se presenta en Nicaragua el síndrome de una "cultura de damnificados", es decir, la cultura de una población que, marginada ya tradicionalmente, ha vivido en las últimas décadas mucha violencia, muerte y miseria. Los desastres naturales sólo son otros golpes del destino (en parte, también, de naturaleza mágica: el terremoto de 1972 sucedió en la noche de Navidad) que, efectivamente, son casi inevitables; ellos parecen fortalecer en forma decisiva una psicología de dependencia, en la que el Estado refleja esta actitud a nivel superior.

#### RELACIONES EXTERIORES: POTENCIAL PROPIO Y ASISTENCIALISMO.

¿Qué culpa tiene un país pobre que además es golpeado por desastres naturales? ¿No debería la solidaridad internacional accionarse en estos casos en forma especialmente rápida y dejar de lado eventuales dudas? Desde este punto de vista ético internacional,

---

<sup>6</sup> Nota del Editor. Se refiere a la misión del Gobierno Alemán, realizada a través de la GTZ y solicitada por el Gobierno Nicaragüense, para el estudio de la situación de la gestión de los desastres en ese país, y sobre cuya base se ha redactado el presente trabajo.

es realmente problemático convertir en tema crítico los aspectos de la ayuda humanitaria en caso de desastre. Pero es necesario si se quiere avanzar en el manejo de desastres.

En octubre de 1993, el mundo se sorprendió cuando el gobierno de India dio a entender que con gusto recibía la ayuda material para las víctimas del terremoto en el estado de Maharashtra, pero que la organización de la acción humanitaria la llevarían a cabo ellos mismos. No obstante, permitieron la visita de una delegación alemana para la "evaluación post-terremoto" (Diario de Baden del 16.10.93). Reacciones así apenas son de esperarse del gobierno nicaragüense, aunque quizás tampoco sería inteligente en beneficio de la población afectada.

Pero seguramente tampoco es exagerado suponer que el referido síndrome de dependencia de la sociedad casi se reproduce en la relación gobierno-comunidad internacional. Aunque no se quiere afirmar que confiando en esta asistencia el gobierno descuida la preparación para desastres (puede ser que la ayuda se "ofrezca" con bastante insistencia), hay indicios de que se "cultiva" algo así como una dependencia psicológica (un segundo caso en el mundo podría ser Bangladesh). También los organismos internacionales tienen cierta responsabilidad en esto. Así, por ejemplo, los inventarios de los daños que UN/CEPAL u OEA elaboraron después de desastres en el hemisferio, hasta ahora prácticamente no cumplieron con llamar la atención de los gobiernos sobre "fallas en el sistema" y con hacer propuestas para mejorar la organización. Al parecer esto va a cambiar a nivel conceptual (por eso también el DIRDN), pero todavía no existe un mecanismo de diálogo que tenga como objetivo fortalecer el potencial propio.

Durante las semanas de visita en el país, fue posible observar más de cerca cómo "trató" el gobierno las extensas inundaciones en la costa del Caribe. Se mostró bastante perdido (tal vez lo estaba) en una reunión con los representantes de las embajadas, proporcionó cifras muy generosas sobre los daños y apeló a la solidaridad internacional. El gobierno japonés donó espontáneamente 100 mil dólares USA, mientras los representantes de otros países parecieron algo indecisos pues querían saber justamente de qué recursos propios disponía el gobierno. Se referían en primer lugar al Ejército, que ganó en los últimos años varios millones de dólares que no aparecen en el presupuesto oficial. Pero el gobierno norteamericano mandó rápidamente un Hércules para transportar materiales de socorro hacia Puerto Cabezas. La justificación oficial del gobierno fue que los aviones del Ejército tenían una capacidad muy limitada y no había dinero para combustible. Claro, el gobierno de Chamorro puede contar con un creciente apoyo internacional ¿pero no debería hacer él mismo un poco más?

## CAMPOS DE ACCIÓN DEL MANEJO DE DESASTRES.

Después de exponer el margen condicional, hay que preguntarse ahora por el actual estado del sistema de gestión de desastres. Sin embargo, la intención no es basarse en un modelo elaborado de sistema, sino reunir y presentar impresiones y análisis que, en conjunto, deberían ofrecer un cuadro amplio. Por no ser el objetivo de este capítulo,

excluiremos el aspecto técnico y científico-natural del problema (geofísica, meteorología, ingeniería de construcción).

## INSTITUCIONES ESTATALES DE GESTIÓN DE DESASTRES.

Para comprender adecuadamente el aspecto institucional de Nicaragua en la gestión de los desastres, es indispensable pensar en lo siguiente:

a) Los tres sucesivos, pero altamente antagónicos, sistemas políticos de los últimos 25 años crearon condiciones, regulaciones e instituciones que subsisten todavía hoy con diferente intensidad, pues no siempre desaparecieron con el cambio de gobierno.

b) Específicamente, el proceso de institucionalización emprendido bajo el gobierno de Chamorro (desde 1990) realmente no ha concluido aún; todavía existe necesidad de acción en ciertos sectores.

c) Las propuestas de reformas tienen que tomar en cuenta estos factores cuidadosamente. Deberían enfocarse hacia una concentración de recursos que fomente al mismo tiempo una reestructuración, así como evitar una expansión de la administración pública (una meta central de las medidas en curso en todos los campos de "policy" relevantes del gobierno).

d) Un objetivo *a priori* de los cambios debería ser también la reducción progresiva del alto grado de centralismo en el sector público y el fortalecimiento de la capacidad de acción a nivel regional y local. Medidas así pueden aumentar considerablemente la rapidez de reacción en caso de desastres.

### 1. El déficit legal-institucional.

Preguntando por una base legal para la actual gestión de los desastres, hallamos en primer lugar el decreto número 465 del 4 de septiembre de 1989 (entonces firmado por el Presidente Daniel Ortega). Este decreto se refiere a la resolución 42/169 de NU/DIRDN para la constitución de un "Comité Nacional para la Prevención de Desastres Naturales", el cual debe estar integrado por siete instituciones (seis estatales, una privada) bajo la presidencia de la "Defensa Civil": Ministerio de Salud, la Cruz Roja nicaragüense, INETER (Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales), INSSBI (Instituto de Seguridad Social con rango de ministerio), el vice-canciller y el vice-ministro para "cooperación externa" (es decir, coordinación de la cooperación para el desarrollo). Las tareas del Comité se enumeran en ocho puntos, distribuidos en siete campos de acción, entre ellos la creación de un marco legal para la materia que incluye planes de protección para desastres. Finalmente, se determina que este Comité debe tener un carácter permanente (es decir, más allá del DIRDN).

La composición del Comité da lugar al siguiente comentario:

- el decreto no dice nada acerca de la base institucional, las finanzas, etc., para la gestión de los desastres ;

- no queda claro qué organizaciones van a actuar en caso de desastres, se supone que Defensa Civil, la Cruz Roja y los servicios de salud, pero no se menciona por ejemplo ni a la policía ni a los bomberos, tampoco los servicios de socorro eclesiásticos;
- las "relaciones exteriores" están fuertemente representadas, lo que señala una alta expectativa de una eventual ayuda externa.

Un aspecto clave del decreto es el papel fuerte que se delega a la Defensa Civil. Esto corresponde a la lógica institucional del sistema sandinista. La Defensa Civil (el término es inadecuado, o hasta engañoso) es hasta hoy parte del Ejército y coordinó, hasta 1990, la organización de la población en los multifuncionales CDS (Comités de Defensa Sandinista), los cuales tenían durante la guerra civil un papel central en la movilización y auto-defensa. Entre otras funciones, los CDS se activaron también en el caso de desastres naturales.

Se podría suponer también que la composición de los comités es el resultado de experiencias anteriores, por ejemplo, el huracán Joan en octubre de 1988. Sin embargo, esto es parcialmente cierto. La logística funcionó relativamente bien, como se puede comprobar ex post (fueron evacuados sin grandes problemas los aproximadamente 1,000 habitantes de la isla Corn Island, frente a la costa del Caribe), pero el "gabinete de emergencia", creado ad hoc por el Presidente, se compuso de forma totalmente diferente (9 ministerios). Las medidas en el lugar del desastre fueron coordinadas por el comandante William Ramírez, hombre de confianza del Presidente.

No existe, entonces, motivo para tomar el decreto de 1989 como una realidad practicable; en el caso concreto de un desastre, se improvisa. De hecho, los sandinistas se apoyaron en una ley de la era de Somoza, del 26 de mayo de 1976, la cual constituye dentro de la Guardia Nacional (ejército y policía combinados) la Defensa Civil (con presupuesto y recursos propios). Esta ley no fue revocada explícitamente por el decreto de 1989. Ello hace necesario una determinación más clara de la situación.

Un hecho empírico es que el decreto de 1989 no se aplica en la forma prevista. La Defensa Civil, en el mejor de los casos, es un actor entre otros, y de todos modos no preside ni coordina. ¿Cómo se puede explicar esto?

Un problema central del gobierno Chamorro es el control civil del ejército. La Defensa Civil sigue formando parte de él y, en caso de desastre, el gobierno civil no le confía la gestión del mismo, poniéndola prácticamente en una posición marginal.

¿Qué respuestas organizativas se ofrecen entonces? En el caso de las inundaciones en la costa atlántica en agosto-septiembre de 1993, la Presidenta nombró al Ministro de Transporte como coordinador de las medidas; seguramente este ministerio puso en juego sus considerables recursos, como vehículos, etc., sin embargo, es también evidente que, como los demás, no dispone de infraestructura y logística para manejar desastres; el Ministro lo reconoció con toda franqueza en una conversación.

En suma, pueden formularse las siguientes impresiones:

- En caso de desastres el gobierno improvisa, en lugar de sustentarse en una estructura organizativa que pueda ser encargada.
- La Defensa Civil, como entidad coordinadora prevista, no es capaz de actuar, debido a su marginación por formar parte del ejército. Tampoco es posible delimitar y definir su *status*; en el presupuesto oficial del Ejército le corresponde apenas una suma de 20,572 córdobas (más o menos 3,000 dólares), que es menos del uno por ciento del presupuesto del Ejército.

Otro problema consiste en el hecho de que la Defensa Civil, como parte integral del Ejército, no puede contar con recursos externos (instancias más altas del Ejército podrían disponer de ello sin control). Esto es solamente posible por vías indirectas, como por ejemplo por cooperación con otras instancias estatales o privadas que reciben asistencia. Hay, por ejemplo, un pequeño programa del Ministerio de Educación (apoyado por Italia) para llevar el tema de la prevención y la preparación para desastres a las escuelas; la Defensa Civil participa como socio competente en la materia.

Realmente, bajo las circunstancias actuales la Defensa Civil tendría suficiente motivo para retirarse, pero sucede lo contrario. Su dirección (un capitán y una mujer del mismo rango), a pesar de las limitaciones señaladas, se esfuerza en mostrar al gobierno y al público que trabaja -y de manera muy profesional- en mejorar la gestión de los desastres en el país. Aunque la Defensa Civil dispone solamente de unos 20 colaboradores, desarrolló múltiples e ingeniosas iniciativas que, lógicamente, se deducen del decreto de 1989. Sin embargo, el problema es que este decreto no funciona y por eso no hay una base común de entendimiento dentro del gobierno. Así, la Defensa Civil presentó en el simposio internacional "20 años después del terremoto de Managua en 1972", celebrado del 23 al 25 de noviembre de 1992 y organizado por INETER (Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales), un detallado programa de trabajo que subraya su potestad de coordinación. Poco antes, en junio de 1992, la Defensa Civil presentó también un programa para el fortalecimiento del sistema nacional de protección para desastres, el cual muestra, independiente de una demanda astronómica de recursos, algunos principios muy oportunos. Pero, como se confirmó en una consulta, hasta ahora ninguna institución internacional o bilateral ha correspondido en forma positiva, probablemente por las ya mencionadas dudas frente a una organización de corte militar.

La Defensa Civil también desarrolla planes de preparación para caso de desastres en determinadas regiones y municipios y para eventos específicos. Así, presentó en julio de 1993, en cooperación con el INIFOM (Instituto de Fomento Municipal), un "Plan Nacional de Emergencia para Huracanes e Inundaciones", donde igualmente insiste en su papel de coordinación. Como ya se ha dicho, pocas semanas después la realidad era bastante diferente en el caso del ciclón Bret. También este ejemplo demuestra que la Defensa Civil se interpone a través de acuerdos y convenios con instituciones de cooperación y quiere hacer hincapié en su competencia en la materia (así existe un convenio con INETER del 13 de agosto de 1993).

Además, reconoce claramente la falta de una sólida base legal para la gestión de los desastres en Nicaragua. En este sentido, la Defensa Civil sólo respondía a una intención declarada en el decreto de 1989 cuando presentó, en 1992, un anteproyecto de ley para la creación de un "Sistema Nacional de Defensa Civil", asegurándose el apoyo de un abogado de la oficina presidencial para su elaboración. Por lógica, esta propuesta también fortalece la posición de la Defensa Civil, sin siquiera tocar el asunto de su integración al Ejército. Pero ni en la oficina presidencial ni en el parlamento se ocuparon detenidamente de esto.

Nos ha parecido importante abordar con amplitud la situación institucional de la gestión de los desastres para confirmar la tesis inicial de que también en este campo se presenta una realidad ambivalente:

- Una institución que se fundamenta en un decreto sandinista para legitimarse y justificar sus actividades.
- Un gobierno que no sabe cómo tratarla, pero que tampoco hace algo para dotarse de una estructura adecuada para la gestión de los desastres, y prefiere improvisar (una característica de todo el sistema político).

En el siguiente apartado vamos a desarrollar consideraciones acerca de cómo se podría subsanar este déficit legal-institucional.

## **2. Iniciativas para una movilización a nivel comunal.**

La Defensa Civil, desde hace algún tiempo, se está esforzando en llevar la idea de la prevención de desastres a los municipios. Promueve la constitución de "Comités municipales de prevención, mitigación y atención de desastres", los cuales deben reunir a todas las instituciones relevantes, estatales o privadas, bajo la presidencia del alcalde, para organizar la gestión de los desastres.

No cabe la menor duda de que éste tiene que ser el punto de partida. Sin embargo, para formar una red como ésta y mantenerla eficiente, a través de medidas de capacitación, se necesitan considerables recursos. Hasta ahora, esto se logró ante todo en las dos ciudades más grandes del país además de Managua, León y Granada. Una visita de un día a León proporcionó impresiones aleccionadoras:

- Los *inputs* técnicos tienen que ser dados por un experto (en este caso fue un oficial de la Defensa Civil), el cual no solamente elabora el plan para desastres, sino también mantiene funcional la correspondiente oficina y lleva a cabo frecuentes actividades en el municipio.
- Por razones psicológicas, tiene sentido evaluar la preparación de la población para desastres (en este caso se trató de la erupción del Cerro Negro, en 1992) no en forma aislada, sino como parte integral de un programa amplio de concienciación (por ejemplo, protección del medio ambiente, instrucción para el tráfico, salud preventiva, etc.). Estas medidas son de relevancia cotidiana, pues posibles eventos dañinos son frecuentemente rechazados por su carácter incalculable. Si se logra,

por ejemplo, introducir la prevención de desastres en un curso para primeros auxilios, es evidente que el mensaje llegará más fácilmente.

Lamentablemente, el apoyo italiano para el proyecto piloto en León terminó a finales de 1993, y hay que temer que el entusiasmo inicial se esfume.

Según la Defensa Civil, existen planes de preparación para desastres en diez municipios (de un total de aproximadamente 140), con prioridad en aquellos donde existen claras amenazas. Este es el caso de Moyogalpa, localidad ubicada al pie del volcán Concepción, en el lago Nicaragua. Las amenazas más grandes son las avalanchas de lodo (lanares), corrientes de lava y lluvias de ceniza. El plan de preparación para desastres toma muy precisamente en cuenta las condiciones y potencialidades locales.

¿Pero cuál es la situación de la capital, Managua, que sufrió en 1972 los estragos del terremoto? Las indagaciones dieron como resultado que la preparación de la capital para el próximo desastre es muy deficiente; casi no se ha aprendido de 1972 y la situación amenazante se omite sistemáticamente. El único elemento disponible en la protección para desastres es la resolución de municipalidad número 19, del 2 de junio de 1993, que propone la creación de un comité para la preparación en caso de desastres. Sin embargo, medidas concretas, como por ejemplo una oficina, etc., no estaban a la vista tres meses después de su divulgación.

Hay diferentes posibilidades para interpretar esta lamentable situación: la política municipal tiene otras prioridades; el gobierno central no dispone de una política en materia de desastres que pueda ser ofrecida a los municipios; la "cultura de los damnificados" está ampliamente presente.

Un vistazo a otras infraestructuras que se activan en caso de desastres proporciona igualmente un preocupante cuadro de debilidad. Así, en toda la ciudad de Managua hay solamente cuatro ambulancias (ver artículo en "Barricada" del 7 de septiembre de 1993). Asimismo, los bomberos están muy precariamente equipados. Desde la década de 1930 había una viva tradición de bomberos voluntarios, según el ejemplo español; este sistema fue destruido por los sandinistas y los bomberos fueron integrados al Ejército (SINACOI, Sistema Nacional de Prevención de Incendios).

El gobierno de Chamorro, desde el inicio de su administración, solucionó el problema sólo en forma parcial, el cuerpo "militarizado" de bomberos fue subordinado al Ministerio de Gobernación (al igual que la policía), mientras que se dispuso (Acuerdo Presidencial número 2/92 del 9 de enero de 1992) que a los bomberos voluntarios se les devolvieran los bienes expropiados, como la Estación Central frente al Estadio de Baseball, en Managua (cinco estaciones menores pertenecen a los bomberos estatales; además, atienden el aeropuerto). El equipamiento de ambos cuerpos de bomberos se encuentra en un estado de tan extrema insuficiencia que deja temer lo peor (los obsoletos vehículos de la RDA y URSS, ahora refaccionados, dentro de poco se van a caer en pedazos). Sin embargo, más preocupante es todavía el hecho de que entre los dos

cuerpos exista una competencia vehemente. Eso podría aumentar la eficiencia en otros sectores ¿pero en el caso de incendios o desastres?

Por otro lado es admirable con qué entusiasmo los bomberos voluntarios, médicos, ingenieros de informática, etc., manejan su materia y donan su tiempo libre; también se llevan a cabo programas de capacitación, que se propagan por todo el país. Dos cosas parecen de necesidad urgente: una clara política gubernamental dirigida hacia la combinación de los recursos (si es posible, bajo una administración autónoma) y un mejor equipamiento (ante todo falta equipo para el servicio de paramédicos).

## ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL SOCORRO PARA DESASTRES.

Durante las dos últimas décadas, la relación entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales no se caracterizó por una complementariedad positiva. Los sandinistas siempre trataron de poner bajo su control a las organizaciones de la "sociedad civil" (en este sentido, apenas se diferenciaron de la dictadura de Somoza), objetivo que no lograron con la Iglesia Católica (muchas iglesias protestantes han preferido evitar una confrontación directa). El gobierno Chamorro fomenta por principio más pluralidad organizativa, pero por ello han surgido también nuevas formas de politización y los modos de cooperación entre Estado y ONG no son siempre transparentes y operativas. Hasta hoy se percibe el nombramiento del presidente de la Cruz Roja como acto político.

La única organización con capacidad para actuar en el territorio nacional en la gestión de desastres es la Cruz Roja. Mantiene una red de estaciones para primeros auxilios y dispone de ambulancias día y noche. Este es ya un servicio de máxima importancia para la población, pero sorprende que se ofrezca en forma gratuita pues así se presentan problemas de financiamiento.

Debido a la situación económica en el país, durante los últimos años bajaron dramáticamente los ingresos por recaudaciones en la calle y loterías. Una colecta a mediados de agosto de 1993 solamente logró obtener 167,000 córdobas (unos 27,000 dólares USA), y de esta suma corresponden 100,000 córdobas a una donación que hizo la Presidenta en nombre del gobierno. Con esa cantidad ni siquiera se puede pagar a los más de 100 colaboradores permanentes en la central en Managua (el banco de sangre, que se mantiene con fondos propios y goza de un monopolio estratégico en el país, se maneja separadamente).

Por otro lado, la Cruz Roja es la única organización en el país que mantiene un servicio voluntario de socorro (actualmente alrededor de 400 personas), el cual se puede activar rápidamente en caso de desastre. Para expresarlo todavía más claro: sin la Cruz Roja un socorro en caso de desastre no se puede imaginar, pues nada funcionaría sin grandes dificultades. Por ello es indispensable el fortalecimiento financiero e institucional de esta organización. Sin embargo, en el país prevalece la imagen de que la Cruz Roja de todos modos se mantiene por subsidio internacional y por eso las contribuciones nacionales no deben jugar gran papel, lo cual sólo puede producir como

efecto que la calidad de su equipo y la motivación de sus colaboradores decline cada vez más.

No puede ser objetivo de este trabajo examinar los problemas específicos de esta organización (ver más detalles en Federación Internacional de la Cruz Roja, 1993), pero es evidente que ella debe seguir jugando un papel fundamental en el marco del establecimiento de un sistema nacional para la gestión de los desastres, sobre todo porque la población tiene un alto grado de confianza en la Cruz Roja, a pesar de todas las implicaciones políticas (en 1982-1983, la Federación Internacional de la Cruz Roja prácticamente tuvo que someter a tutela durante 16 meses la organización nacional por una crisis interna).

Algo semejante es válido para las congregaciones religiosas, que establecieron sus propias obras de asistencia. Sin embargo, su alcance es limitado y se dirige naturalmente a sus feligreses. Esto se demostró en forma bien clara en el caso de las inundaciones en la costa atlántica, donde el CEPAD (organización de asistencia de las iglesias protestantes) era muy activo ; los indígenas de la región fueron misionados por la hermandad de Herrnhut, entre otras, de la cual surgió la actual "Iglesia Morava"; una gran cantidad de iglesias protestantes se asentó desde entonces en la región. Por otro lado, en agosto-septiembre de 1993, se manifestó igualmente qué tan débil es la organización de la Cruz Roja en estas regiones (otro indicador de la extrema bipolarización del país).

#### COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y REGIONAL.

Nicaragua forma parte de un sistema de cooperación internacional en el continente americano. Así, por ejemplo, la OEA (Organización de los Estados Americanos) señaló desde hace años la necesidad de un fortalecimiento nacional para la gestión de los desastres, elaborándose también los documentos correspondientes. Esto es igualmente válido para las actividades, ante todo en el área de capacitación, del centro para la prevención de desastres (UNDRO) de las Naciones Unidas, en Nueva York. Estas organizaciones, inmediatamente después de que ha ocurrido un desastre en el país, envían con regularidad misiones de evaluación.

El punto culminante de estos esfuerzos y experiencias lo constituye hasta ahora un documento de trabajo, que propone la creación de un sistema nacional para la gestión de desastres (PNUD/UNDRO, 1993). Este documento señala también los déficit institucionales y legales, pero queda abierto en qué podría consistir la "solución óptima"; solamente se exige la creación de un "Sistema nacional de prevención de desastres". Sin embargo, explícitamente se propone, como pilar de este sistema, que se realicen tres proyectos principales: el fortalecimiento del programa geofísico del "Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales" (INETER), la constitución de un sistema nacional de alerta y comunicación para caso de desastres, así como la organización de centros regionales para el socorro. Seguramente se puede debatir sobre estas prioridades señaladas (las ONG, por ejemplo, fueron excluidas), pero una cosa debería estar clara: ¿de qué vale la mejor dotación cuando ésta, en caso de desastre, no se puede aplicar y ejecutar en forma efectiva? Para eso se requiere de una amplia

concienciación para la gestión de los desastres en todo el país, basada en la voluntad política del gobierno que deberá manifestarse en una adecuada forma organizativa.

En este contexto, hay que mencionar la creación de una red centroamericana para la prevención de desastres (CEPREDENAC, Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central), con sede en la ciudad de Guatemala<sup>7</sup>. Socio privilegiado en Nicaragua es INETER, desde 1991 subordinado al Ministerio de Transporte y Comunicaciones. CEPREDENAC anualmente lleva a cabo un programa de fomento para todos los socios nacionales, el cual seguramente no cubre todas las necesidades, pero se enfoca en forma oportuna hacia un fortalecimiento gradual de la capacidad nacional (inputs materiales demasiado fuertes conllevan necesariamente una sobrecarga para el personal).

#### LA NECESIDAD DE LA CREACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES.

Las exposiciones hechas hasta ahora deberían haber mostrado que la gestión de desastres es una tarea altamente compleja y exigente, que requiere la cooperación de muchas instancias y organizaciones estatales y de naturaleza económica. La intensidad de los desastres naturales que azotaron Nicaragua en su historia reciente, y la dimensión de los daños que se produjeron en los sectores productivos y sociales, obligan a la constatación de que este país necesita de un sistema eficiente de gestión de desastres (Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres). El análisis ha mostrado que las piezas para un sistema así realmente ya existen, lo que hace falta todavía es su enlace institucional y hacerlas efectivas en el marco de una voluntad política nacional.

Tan comprensible como que el gobierno y la población tienen que centrar sus energías en metas como la paz interna y el desarrollo socio-económico, es que los desastres naturales no esperan "coyunturas favorables". Es justamente en países pobres en donde deben minimizarse los efectos negativos de estos fenómenos a través de medidas apropiadas. La superación de los desastres naturales no se "soluciona" con improvisación, sino a través de una red institucional que esté preparada para el "caso". Esta debe sustentarse en un nivel de conciencia y conocimientos dentro de la población, que no interprete los desastres naturales como "castigo de Dios" (o como quiera que se perciban estos eventos), sino que aporte una asistencia concreta que se pueda activar rápidamente para la prevención y delimitación de daños. Esta dimensión pedagógico-psicológica de la gestión de los desastres pasa lamentablemente a segundo plano en muchos países -como también en Nicaragua- en relación con los enfoques técnicos o los de las ciencias naturales.

Estos cuestionamientos globales acerca de la situación actual no deben entenderse como crítica externa, sino como un resumen de nociones difundidas en el país y que

---

<sup>7</sup> Nota del traductor. La sede del CEPREDENAC se trasladó en enero de 1996 a Panamá.

fueron expresadas por los entrevistados. Comprender esto es básico para dar pasos concretos hacia una mejora de la situación.

### ¿CÓMO DEBERÍAN CONTEMPLARSE ESTOS PASOS?

1) Para comenzar, parece necesario formar un *grupo nacional de trabajo* (con representantes del gobierno y organizaciones no gubernamentales competentes, engrosado por algunos expertos internacionales por ejemplo, de NU/UNDRO, PNUD) que analice en forma sistemática la situación y haga propuestas concretas. Estas propuestas deberían ser presentadas y discutidas durante varios días en un seminario nacional sobre la gestión de desastres.

2) Sobre la base de una formación de opiniones lograda de este modo, el gobierno debería preocuparse del asunto y emitir específicamente *las bases legales y de orden* necesarias para un sistema integral de la gestión de desastres (ley, decreto, reglamentos, etc.). Elementos para un nuevo ordenamiento son los presentes -aunque hasta ahora no suficientemente reconocidos- instrumentos, así como las experiencias que existen en otros países latinoamericanos.

3) Objetivo de estos esfuerzos debería ser la creación de una *unidad administrativa permanente bajo control civil*, si fuera posible como dependencia de la Presidencia (denominación preliminar, "Oficina Nacional de Atención de Desastres"), Esta unidad debería ser pequeña, pero eficiente, para poder realizar medidas de prevención en "tiempos tranquilos" y garantizar la coordinación de las acciones rápidas en caso de emergencia. La estructuración interna de esta oficina corresponde a un patrón clásico (sistema de alerta y comunicación, logística, pero también un departamento para la formación y capacitación en la gestión de desastres).

4) Esencialmente importante para un sistema nacional del manejo de desastres es el globalmente aceptado *enlace de las instancias estatales competentes, por un lado, y la cooperación de las instituciones estatales con organizaciones no gubernamentales*, por el otro. Los municipios (comunidades) deberían jugar un rol específico, ante todo en las regiones del país potencialmente amenazadas, pues por regla general son ellos los primeros demandados en caso de desastre. Ya se hicieron las primeras experiencias positivas en determinados municipios, por ello sería importante multiplicar estos programas.

5) En el transcurso de estos pasos y medidas va a crecer la conciencia para determinar dónde se encuentran los déficit más grandes y cuáles de las potencialidades existentes hay que fortalecer y mantener. Aunque a primera vista pueda parecer que todas las organizaciones relevantes (por ejemplo, los bomberos, la Cruz Roja, las obras de asistencia de las iglesias, la Defensa Civil, etc.) tienen altas necesidades de equipamiento, es válido proveerse de un cuadro completo para definir luego, en común, dentro del antes mencionado grupo de trabajo, las medidas prioritarias. Cuando exista un cuadro completo así fundamentado, la ayuda técnica internacional también va a estar dispuesta a comprometerse más fuertemente con la gestión de desastres.

Un buen ejemplo para el desarrollo de potencialidades obtenido hasta ahora es sin duda INETER (Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales), porque en esta institución están congregados los conocimientos científicos y las actividades de la gestión de desastres. A pesar de las necesidades de equipamiento que existen todavía, uno de sus problemas consiste en el hecho de que todavía no forma parte de un políticamente fundado y operativo sistema nacional de gestión de desastres, que sea exigente frente a la institución y haga fructíferos los resultados de su investigación para programas concretos de prevención de desastres en todo el país.

Mientras tanto, ya hay convenios bilaterales de cooperación entre diversas instituciones del Estado o con ONG, pero estos esfuerzos todavía no constituyen partes integrales de una red estructurada y conducida por una política. Algo semejante es válido para ciertos municipios u organizaciones de la sociedad civil, que con razón quieren preservar su autonomía, pero que tienen todavía que aprender que en el caso de desastres naturales la cooperación debe ser el principio estructural superior.

En general, da la impresión de que en Nicaragua creció considerablemente la conciencia general sobre deficiencias y potencialidades en la gestión de desastres, en los últimos tiempos. Este informe puede ser sólo una pieza de mosaico en este proceso. Sus análisis y propuestas deben estimular la discusión y contribuir a soluciones concretas, soluciones deseadas por Nicaragua y motivadas por experiencias propias y por la necesidad de ocuparse del medio ambiente y de la naturaleza.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDREWS, Ewald (1991). *Bevölkerungsschutzpolitik im Nord-Süd-Dialog; IDNDR 1990-2000*. Bonn, Bundesverband für den Selbstschutz.

BÖHRET, Carl (1990). *Folgen - Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen*. Opladen.

BOMMER, Julian (1985). "The politics of disaster - Nicaragua". En: *Disasters* 9(4): 270-278.

BURTON, Richard P. (1974). *Report on the role of urban decentralization policy in post-terremoto Nicaragua*. Managua, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), marzo.

CORTES DOMÍNGUEZ, Guillermo y FONSECA LOPEZ, Roberto (1988). *El ojo maldito*. Managua, Ed. Nueva Nicaragua (sobre el huracán Juan).

DEUTSCHE FORSCHUNGSGEMEINSCHAFT (DFG) (1993). *Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung - Bericht zur IDNDR*. Weinheim VCH Verlagsges.

EARTHQUAKE ENGINEERING RESEARCH INSTITUTE (1973). *Managua, Nicaragua, Earthquake of Dec. 23, 1972*. San Francisco, Conference Proceedings, Nov. 29/30.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (1993). *Estudio sobre el futuro de la Cruz Roja en América Central*. San José.

GOCHT, Werner y DAMS, Theodor (1993). Konzept für die Einbindung der Katastrophenvorbeugung in die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der staatlichen Träger und Nichtregierungsorganisationen. Bonn. Deutsches IDNDR-Komitee.

GUZMAN, Luis Humberto (1992). *Políticos en uniforme - un balance del poder del EPS*. Managua. INESP.

INSTITUTO NICARAGÜENSE DE ESTUDIOS TERRITORIALES (INETER) (1992) *Informe Anual 1992*. Managua.

NACIONES UNIDAS/CEPAL (1992). *Efectos económicos de la erupción del Volcán Cerro Negro en Nicaragua*. Mayo de 1992.

NACIONES UNIDAS/CEPAL (1992). *Informe sobre daños ocasionados por el maremoto*. 01/09/1992.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) (1991). *Desastres, planificación y desarrollo: manejo de amenazas naturales para reducir los daños*. Washington D.C.

PNUD/UNDRO (1993). *Las amenazas naturales y un sistema de prevención y atención de desastres en Nicaragua*. Managua, Msc.

TEUCHLER, Hartmut (1993). "Nicaragua drei Jahre nach dem Wahlsieg von Violeta Chamorro" En: *KAS-Auslandsinformartion*, junio 1993: 1-19.

UNDP/UNDRO (1991). *Disaster Management Manual*. New York, May.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERÍA (UNI) (1993). *Programa integral de capacitación centroamericana en prevención y manejo de desastres*. Managua, Facultad de Arquitectura.

VANEGAS B., Denia (1993). "La Defensa Civil ante los desastres naturales" En: *Cuadernos Empresariales*. Managua, INIESEP, mayo-junio: 19-26.

WORLD BANK (1993). *Republic of Nicaragua: Review of Social Sector Issues*. Febr. 3, 1993, Report 10671-NI.

## **CAPÍTULO 3: LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES EN EL SALVADOR: UN SISTEMA EN CONSTRUCCIÓN**

**Mario Lungo / Lina Pohl**

FUNDE

### INTRODUCCIÓN

Cuatro ideas subyacen en el análisis que se presenta en este artículo. La primera, que la constitución de un sistema nacional de prevención y mitigación de desastres está íntimamente ligada a la forma en que se estructura el aparato gubernamental en cada período concreto. La segunda, que los momentos de transformación de estos aparatos pueden constituir, a la vez, momentos de modificación de los sistemas de prevención y mitigación. La tercera, que los desastres, al no ser simplemente fenómenos naturales, exigen acciones de prevención y mitigación inscritas en la búsqueda de un desarrollo socialmente sostenible. Y la cuarta, que un sistema nacional de prevención y mitigación de desastres desborda ampliamente la esfera de acción gubernamental y exige una multivariada articulación del Estado y la sociedad civil, en un esfuerzo concertado de los diferentes actores que intervienen en esta problemática.

Se analizará el proceso de constitución, aún incipiente, del sistema nacional de prevención en El Salvador, durante los dos últimos ciclos de modernización del Estado, el que se desarrolló al inicio de la década del 50 y el que se impulsa durante los años 90, y el impacto en la configuración del sistema de dos fenómenos recientes, el terremoto de San Salvador de 1986 y la tormenta tropical Gert de 1993.

Con los Acuerdos de Paz firmados en enero de 1992, entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), se abrió un nuevo período político que, al acelerar la reforma del Estado y promover una dinámica de modernización de la sociedad civil, brinda una extraordinaria oportunidad para construir, por primera vez en la historia salvadoreña, un eficiente y participativo sistema nacional de prevención y mitigación de desastres.

Este sistema sería la antítesis de las acciones reactivas del Comité de Emergencia Nacional que, con una óptica de "seguridad nacional" que respondía a la militarización del Estado y la sociedad, prevaleciente hasta inicios de los años 80, operó desde 1950, paralelamente al ciclo de modernización del Estado de esos años, sin llegar a configurar un real sistema nacional de prevención y mitigación de desastres.

**PREVENCIÓN DE DESASTRES Y MEDIO AMBIENTE: TEMAS AJENOS A LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN LOS AÑOS 50.**

Sólo en los últimos años, debido en parte al constante agravamiento de los problemas ecológicos por los que atraviesa el planeta, el tema del medio ambiente ha pasado a ocupar un lugar relevante en la opinión pública mundial. Sin embargo, y a pesar del avance en la colocación de este problema en un primer plano, no se ha prestado suficiente atención, al menos hasta el momento en la mayoría de países latinoamericanos, a su relación con la problemática de los desastres. No se ha llegado así en muchos de ellos a la creación de estructuras institucionales dedicadas al tema de la prevención y mitigación de desastres.

En nuestra opinión la estrategia que se ha promovido en los países latinoamericanos, que relega el tema de la prevención a un plano secundario, no puede explicarse si no la referimos a la complejización y especialización de las estructuras institucionales, generadas a partir de los distintos ciclos de modernización del Estado. Es decir, el hecho de no existir un sistema articulado para prevenir y mitigar los desastres es en gran medida consecuencia del tipo de institucionalidad generada por los procesos de modernización del Estado, impulsados en distintos momentos durante las últimas décadas.

En los países centroamericanos, las estructuras institucionales que podríamos considerar modernas son de creación reciente. En El Salvador, este proceso tuvo un primer momento importante dentro de un amplio proceso de modernización política y económica, que se inició durante la década de los años 50.

Si bien este proyecto de desarrollo puso su énfasis en las metas de crecimiento productivo y progreso técnico, también preveía modificaciones institucionales para impulsar la industrialización sustitutiva de importaciones como eje principal dentro de este auge modernizante. La puesta en marcha de las reformas supuso un nuevo marco jurídico-político que se cristalizó en la Constitución Política de 1950. El primer objetivo de las transformaciones fue el aparato central de gobierno, que fue ampliado y reformado con el fin de dotarlo de instrumentos y mecanismos que le permitieran llevar a cabo las nuevas tareas que enfrentaba.

¿Qué supuso este ciclo de modernización del Estado en la relación medio ambiente-desarrollo? Nada o casi nada. Si bien esta modernización pretendía apoyar el nuevo modelo de desarrollo económico, la transformación de la estructura de poder y de buena parte de las estructuras institucionales no caminaron al ritmo marcado por la industrialización<sup>1</sup>.

Los sectores dominantes no permitieron la creación de formas de representación y participación social y política que incluyeran a los nuevos sectores sociales surgidos en este proceso. El sistema no permitió que los beneficios del crecimiento económico se redistribuyeran más equitativamente, mientras el crecimiento industrial se tradujo en un acelerado proceso de urbanización y un surgimiento de nuevos asentamientos en las ciudades, que con las altas tasas de concentración de condiciones precarias y exclusión

---

<sup>1</sup> Quizá el mejor ejemplo de este desfase lo constituye el debilitamiento de los gobiernos locales, uno de los actores claves para implementar acciones de prevención y mitigación de desastres.

social en estos sectores (desempleo, bajos niveles de ingreso, insuficiencia de servicios, etc.), incrementó los riesgos ambientales en la ciudad (Lungo y Baires, 1994).

Interesa en este trabajo señalar que, dentro de este ciclo modernizador del Estado, la relación medio ambiente-desarrollo y la problemática de la prevención-mitigación de los desastres no constituyeron problemas importantes, debido fundamentalmente a la configuración de un régimen político que no concebía los desastres como obstáculos al desarrollo ni consideraba los costos sociales de tales eventos.

Señalemos rápidamente su impacto en términos del desarrollo económico nacional. Entre 1911 y 1993 se tienen registrados 24 años con grandes inundaciones, y otros tantos con fuertes sequías. Sólo en 1991, la sequía generó pérdidas de más de US\$ 37 millones en la producción de granos básicos, la reducción de 35 a 50% de la producción en las fincas cafetaleras, el racionamiento de energía eléctrica por varios meses, con pérdidas de US\$ 125 mil por día (Velis, 1991).

Según consideraciones hechas sobre los desastres naturales, su impacto sobre el potencial de desarrollo de los países pobres no es marginal. Por el contrario, constituye uno de los factores más importantes en la reducción de las tasas de crecimiento de sus economías, o en la minimización o nulificación de los avances logrados por los mecanismos tradicionales de desarrollo. En este sentido, si consideramos el impacto global de los desastres naturales sobre los países de Centroamérica, un estudio de la CEPAL estimó que entre 1960 y 1974 las pérdidas sufridas en Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras significaban una reducción promedio de 2.3% en el PIB nacional anual (Lavell, 1988: 2).

Pese a ello, los sectores dominantes que impulsaron el proyecto modernizante no tenían conciencia de que la prevención incide en la obtención de mayores niveles de crecimiento económico. Por el contrario, se encuentra ausente una conciencia de largo plazo que asegure sus inversiones. El concepto de "prevención" no forma parte del vocabulario oficial.

En El Salvador, esta ausencia se advierte claramente con la expansión del cultivo del algodón en los años 50 y 60. Esta actividad no sólo aceleró la tala de selvas costeras, sino que provocó serios daños al medio ambiente al ser utilizados, para evitar las plagas, fertilizantes químicos y pesticidas de manera indiscriminada, muchos de los cuales se encuentran prohibidos en los países industrializados. Esto se tradujo en contaminación de esteros y pastizales, reduciendo la exportación de camarón y carne. (Quezada, 1989). "Hacia finales de los setenta, en el contexto del "boom" del algodón, más de 10 mil plantaciones, las cuales ocupaban 1,004,796 acres, habían sido enclavadas en los bosques tropicales de las tierras bajas del Pacífico. Para entonces, Centroamérica estaba produciendo más de un millón de balas de algodón anualmente, alcanzando el tercer lugar, detrás de Estados Unidos y Egipto, en exportaciones al mercado mundial del algodón. La oligarquía algodonera centroamericana todavía recuerda nostálgica aquellos años dorados. Pero olvida que, gracias al auge algodonero, sólo el 2 % de los bosques originales de las planicies costeras de la región subsistían a comienzos de los ochenta". (Acevedo, 1994: 22).

Esta falta de conciencia de largo plazo, en términos de prevención, responde a la lógica de un proceso mundial, en el cual los países industrializados, como consecuencia de sus intereses y un alto nivel de conciencia sobre los beneficios económicos y sociales en la prevención de desastres, transfieren los costos ecológicos, cada vez más controlados en el primer mundo, a los países subdesarrollados.

Este proceso global se liga también a la incapacidad y negligencia de los gobiernos de los países subdesarrollados para invertir en proyectos destinados a prevenir los inminentes desastres. En El Salvador, pese a los estragos que generó el terremoto de 1965, no se creó una oficina especializada que se ocupara de atender las emergencias. La única acción desarrollada fue la de copiar un código sísmico totalmente inadecuado a las condiciones del país (Kuroiwa, 1987).

Adicionalmente, la relación prevención-mitigación no se articula tampoco en términos de desarrollo político. Los desastres en El Salvador no son concebidos por los actores políticos en el poder, o incluso en la oposición, como factores de explosión política, es decir, como elementos cuestionadores de las mismas estructuras gubernamentales. Esto dificulta aún más la toma de conciencia por parte del Estado y la sociedad sobre la necesidad de prevenir los desastres. Así, en el caso del terremoto de mayo de 1965, los efectos del desastre se consideraron como originados naturalmente y sin ninguna responsabilidad estatal. El desastre era, desde este punto de vista, un desastre "natural", por lo que la acción institucionalizada para prevenirlo se hacía irrelevante.

En la atención de los efectos de los desastres durante la década de los cincuenta y sesenta, la acción institucional fue por consecuencia extremadamente débil. Las únicas organizaciones que actuaron fueron el gobierno militar y las organizaciones de socorro, en particular la Cruz Roja, sin que se implementara ningún tipo de programa de participación o se estimulara la autogestión de los grupos más vulnerables, sino que, por el contrario, siempre se consideró cualquier iniciativa desde la sociedad civil como contraria a la estabilidad política.

La prevención en los desastres es relegada, entonces, a un segundo plano dentro del proceso de modernización institucional. Y aunque los procesos de diferenciación social (urbanización creciente, conformación de sectores medios, transformación productiva, desarrollo de formas de representación y participación política, etc.), generados con la modernización, presionaron sobre el sistema institucional con nuevas demandas sociales u organizativas, que requerían de una respuesta gubernamental, en El Salvador este cambio institucional no se adecuó al proceso de transformación social. La estructura de poder concentrada, centralizada, cerró los espacios de expresión y participación, generándose una profunda inestabilidad política.

En este contexto coercitivo, y partiendo de que el tema de los desastres era un problema de la "seguridad nacional", las acciones frente a situaciones de emergencia estuvieron siempre a cargo de la Fuerza Armada, en una muestra más del grado de militarización del Estado y de la sociedad.

El problema se agravó al no existir conciencia por parte de los actores políticos. La sociedad civil no adquirió tampoco una actitud activa en torno al problema de la

prevención-mitigación de los desastres, pareciendo pasar inadvertido el hecho de que en El Salvador se reportaran cifras de tres dígitos para las muertes provocadas por el terremoto de 1986, frente a niveles sensiblemente menores en eventos similares ocurridos en otros países.

Las consecuencias de esta situación sobre la configuración de un sistema de prevención y mitigación de desastres en la estructura institucional, fue que en su concepción predominara, como decíamos antes, la concepción de "seguridad nacional". Es hasta 1976 que se crea un incipiente sistema de emergencia nacional, con el nombre de Comité de Defensa Civil, estableciéndose una red y una serie de demandas institucionales a través de la canalización de recursos internos e internacionales destinados a paliar los efectos de los distintos desastres<sup>2</sup>.

Ante esta visión de "seguridad nacional" en momentos de desastre, no sólo nos encontramos con el aumento de la vulnerabilidad social ante situaciones de riesgo, sino también ante un planteamiento que excluye a la población como un participante activo. Es decir, la militarización de la prevención y mitigación deja fuera e impide la intervención de otros sectores del Estado y de la sociedad civil.

#### EL IMPACTO DE DOS DESASTRES RECIENTES EN LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA.

En el marco de la situación descrita, las décadas del setenta y del ochenta no implicaron variaciones significativas en la configuración de un espacio institucional que propiciara una "atmósfera de prevención-mitigación".

Aun sin entrar a una crítica sobre las características de la modernización del Estado ocurrida en los años 50, es posible afirmar que en el área de desastres El Salvador se convirtió en estos años en el país más vulnerable de Centroamérica y el ecológicamente más devastado de América Latina. Más del 95% de sus bosques tropicales de hojas caducas han sido destruidos y más del 77% de la tierra sufre de severa erosión. De acuerdo a la FAO, el país se encuentra en un franco proceso de desertificación. Como una consecuencia de ello, casi todas las especies de animales salvajes se han extinguido o están al borde de la extinción, sin que haya esperanzas realistas de revertir tal proceso. Por otra parte, en el área metropolitana de San Salvador, el 13% de la población habita sobre terrenos en riesgo de derrumbarse o demasiado próximos a fuentes de contaminación (Acevedo, 1994: 24).

---

<sup>2</sup> El contexto en el que surge la ley de creación del Comité de Emergencia Nacional (COEN), no es precisamente la existencia de un gran desastre. Los años en que se promulga esta ley se caracterizan por una profunda inestabilidad política, cuando el primer intento de introducir una transformación agraria se estaba negociando y los intereses de los grandes terratenientes eran afectados. La transformación agraria no se implementó, evidenciando el enorme poder que tenían los sectores dominantes sobre el aparato estatal y sobre el conjunto de los cambios en la sociedad. Por otro lado, el efecto que tuvo esto en las instituciones, fue la puesta en funcionamiento del proyecto más excluyente socialmente, apoyado en el sector militar.

En nuestros países, las políticas de bienestar social en las áreas de salud, educación, vivienda, servicios públicos, etc., han sido ineficientes o en algunos casos virtualmente inexistentes. De ahí que la "prevención", en términos de asegurar condiciones mínimas de desarrollo, o bien de minimizar las condiciones de vulnerabilidad estructural, no se encuentra ni siquiera en los estándares mínimos de seguridad requeridos. Existen abundantes indicios sobre esta situación a lo largo de estos años. Nos referiremos exclusivamente, para mostrar la magnitud de este proceso y la debilidad en la constitución de un sistema de prevención y mitigación de desastres, a dos eventos en particular: el primero, el terremoto de 1986; el segundo, uno recientemente inscrito en el actual ciclo de modernización del Estado, la tormenta tropical Gert de 1993.

CUADRO No 1  
CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS 1950 - 1986

| ORGANISMOS COEN  | FUNCIONES  | RELACIÓN CON EL COEN     |
|--|--|--------------------------|
|  | Coordinador de la acciones de asistencia a la población afectada por los desastres       |                          |
| <b>ORGANISMOS GUBERNAMENTALES DE INFORMACIÓN- ACCIÓN</b> | Ministerio de Salud: proporcionar medios y personal tecnico para emergencias.            | Solo en caso de desastre |
|  | Ministerio de Obras Públicas: remover escombros y proveer de transporte para evacuación. |                          |
|  | ANTEL: Restauración de Servicios dañados   |                          |
|  | Bomberos: extinción de incendios y rescate de victimas                                   |                          |
| <b>ENTIDADES DE SERVICIO</b>                             | Cruz Roja, Cruz verde, etc. Asociación de Scout: Acciones de socorro y asistencia.       | Solo en caso de desastre |

Fuente: elaboración propia, sobre datos de entrevista al COEN.

La ausencia institucional organizada frente a un desastre: el terremoto de San Salvador de 1986.

La lógica de este desastre, desde el punto de vista del paradigma vigente de prevención y mitigación, es la misma que la lógica intrínseca al régimen político salvadoreño: los desastres, al igual que la vulnerabilidad, inseguridad y fragilidad de la sociedad, son percibidos como ajenos y como no prioritarios en la acción de las estructuras gubernamentales. En la atención de la emergencia persiste la participación social como una actitud pasiva ante la centralidad de la institución en la toma de decisiones y en la planeación. De esta suerte, si bien los desastres atacan principalmente a la población más pobre, las estructuras gubernamentales y los grupos en el poder transfieren los costos sociales, económicos y ecológicos a la misma población afectada. Por el contrario, los beneficios políticos en el sentido de "unidad nacional", protección internacional y movilización de recursos, son capitalizados por otros sectores.

A diferencia del terremoto de 1965, en octubre de 1986 ya existía un Comité de Emergencia Nacional (COEN), creado en septiembre de 1976, de tal manera que éste constituye el eje rector sobre el cual gira la acción de los diversos sectores involucrados. Pese a ello, este Comité persistió en concebir los desastres como "consecuencias de fenómenos físicos o naturales", incluyendo, por supuesto, las "acciones armadas o de trastornos sociales que afectaren el orden público".

Las acciones del COEN, previas al terremoto de 1986, se volcaron hacia la formación de comisiones, que de manera coordinada supieran "cuál es su cometido en circunstancias de desastre...haciéndose necesaria la creación de planes de emergencia que sean conocidos con anticipación por las instituciones y clubes de servicio que estarán involucrados en la ejecución y puedan aportar sus ideas así como expresar los recursos con que cuentan" (COEN, 1985). Nada se hizo por desarrollar aspectos cruciales económicos, sociales y físicos que redujeran los riesgos, limitándose al conocimiento de estos planes.

Las insuficiencias de este enfoque se vieron con claridad en el terremoto de 1986. Con una magnitud de 7.5 grados en la escala de Richter, se hizo sentir con mayor fuerza en el centro y en los barrios sur-orientales del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), aproximadamente en unos 35 Km<sup>2</sup>, quedando los últimos, según datos de la Cruz Roja, destruidos en un 50%. De acuerdo a cifras brindadas por el gobierno, el saldo del terremoto fue de 1,200 muertos, 10,000 heridos, 200,000 damnificados y 50 edificios que requirieron demolición inmediata. Los daños materiales infligidos por el sismo, de acuerdo a esta misma fuente, ascendieron a US\$ 1,150 millones, correspondientes a edificios públicos, hospitales, escuelas, instalaciones del ejército, etc., sin tomar en cuenta los sufridos por la industria y el comercio, los costos de demolición de los edificios y viviendas dañadas ni los daños en los sistemas de agua potable, energía eléctrica y comunicaciones telefónicas (CEPRODE, 1989).

La pérdida por el sismo representó aproximadamente el 23% del PIB de 1986, la destrucción del capital productivo fue superior al 10% de los bienes acumulados en el país. El 90% de la capacidad hospitalaria en la capital fue puesta fuera de servicio. Los daños en el sector educación fueron tan altos que el año escolar se dio por concluido. El sistema de alcantarillado quedó destruido en unos 50 Kms de longitud de tubería. Las redes de distribución eléctrica dentro de la ciudad sufrieron desperfectos importantes, incluyendo dos sub-estaciones. Sucedió lo mismo con 4 centrales telefónicas con una capacidad total de 20,000 líneas, al igual que la planta externa. En el sistema vial, se dañaron 36 puentes, 56 bóvedas y 6 accesos (Kuroiwa, 1987).

La magnitud de la destrucción provocada por el sismo evidenció claramente la insuficiencia de los sistemas de prevención y mitigación de desastres. Las causas del grave deterioro en la infraestructura y el elevado número de pérdidas humanas nos remiten a políticas inexistentes en el plano estructural que incluyan la planificación de sistemas de evacuación, la implementación de sistemas de alerta, la reglamentación estricta del uso del suelo y su control, la relocalización de la población, la zonificación y determinación de áreas de riesgo, el control sanitario y nutricional permanente, la educación de la población y las decisiones respecto al uso y manejo de los recursos, etc.

Por otro lado, la casi totalidad de las acciones realizadas después del terremoto fueron de carácter asistencialista. Más aún, en su gran mayoría fueron acciones improvisadas según ocurrieron los acontecimientos, sin que existiera la coordinación, tan reiteradamente pregonada en todos los foros públicos por el COEN, ni un plan preestablecido entre los diferentes sectores, instituciones y organismos que se pusieron en movimiento. En efecto, en los primeros días después del terremoto, pese a la existencia del COEN, se nombró a un comisionado presidencial que asumió su dirección y que coordinó los esfuerzos que realizarían las diversas organizaciones civiles, militares y no gubernamentales. Se crearon además 4 comisiones de alto nivel y 9 comisiones operativas gubernamentales. Como consecuencia, a pocos días de ocurrido el sismo, renunció el Director del COEN y, en la práctica, éste se volvió inoperante.

Por efecto combinado de la falta de prevención frente a los desastres y la acción descoordinada en el momento de la asistencia, tanto la ayuda inmediata como la reconstrucción fueron manejados y subsidiados casi en su totalidad por organismos o gobiernos internacionales. Según la Oficina de Naciones Unidas para el Auxilio en Desastres (UNDRO), se estimó que el valor total de la asistencia internacional, reportada al finalizar el mes en que se produjo el terremoto, proveniente de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, gobiernos, organismos no gubernamentales y Cruces Rojas, era de aproximadamente US\$ 12.5 millones.

Estos montos fueron manejados primordialmente por los ministerios, comisiones de emergencia creados ad-hoc para el terremoto y las alcaldías.

Ciertamente el interés de los gobiernos amigos fue evidente en el momento del desastre, pero el manejo de estos fondos resultó ser una tarea menos preocupada por el bienestar social y más centrada en la imagen del gobierno frente a la incapacidad de absorber los costos de un desastre. A los pocos días de ocurrido el sismo, el Congreso de los Estados Unidos asignó US\$ 50 millones de asistencia para la recuperación. Ya rehabilitados los servicios y restaurados algunos edificios dañados, dos años después, el gobierno norteamericano invirtió US\$ 98 millones para la reconstrucción permanente y nueva construcción de infraestructura mayor en las zonas afectadas (USAID, 1993).

Este extenso esfuerzo por reconstruir la capital salvadoreña no correspondió, en igual medida, al desarrollado en la creación y potenciación de estructuras institucionales que se encargaran del manejo de los desastres. Si bien se creó por decreto legislativo el 24 de diciembre de 1986 el Comité de Reconstrucción Metropolitana (CREM), dependiente del Ministerio de Planificación (MIPLAN), que asumió prácticamente todas las funciones del COEN, las reformas continuaban sin corresponder a un plan coordinado entre los diferentes sectores para reconstruir lo dañado por el terremoto. El CREM quedó autorizado a adquirir los bienes necesarios para transferirlos a los damnificados, donar y distribuir materiales de construcción, herramientas y demás bienes, contando para ello con los recursos financieros que ponía a su disposición el Gobierno Central, por intermedio de MIPLAN. Pero el CREM no coordinó ningún tipo de acción con otras instancias fuera del aparato estatal.

Por otra parte, sobre la base de la reconstrucción posterior al terremoto, las municipalidades del AMSS realizaron las primeras acciones encaminadas a resolver la problemática de organizar y racionalizar la administración de los recursos del desarrollo urbano. Para ello se creó el Consejo de Alcaldes del AMSS (COAMSS), en julio de 1987, el cual, el 17 de enero de 1990, creó a su vez una oficina técnica denominada Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

Dicha oficina elaboró un esquema director para el AMSS con su respectivo reglamento de parcelación y construcción, buscando un accionar más ordenado en la afectación del suelo urbano y urbanizable, así como una mayor agilización de los trámites del proyecto. Sin embargo, y a pesar de que el gobierno invirtió gran cantidad de recursos en el proceso de reconstrucción, no fortaleció estas iniciativas generadas por controlar el desarrollo urbano. Si bien la OPAMSS se encuentra legalmente constituida, existe una inseguridad jurídica en su marco institucional, sobre todo en lo relativo a la aplicación de normas de urbanización y construcción y a la indecisión en la aplicación de normas tendientes a conservar y proteger el medio ambiente<sup>3</sup>.

La toma de decisión continúa centrada en las esferas del Gobierno Central, aisladas e independientes del accionar municipal y, lo que es más grave, el trabajo de la OPAMSS no ha incorporado la dimensión de los riesgos y la vulnerabilidad ni mucho menos ha considerado aspectos de prevención y mitigación de desastres.

Algunos avances, sin embargo, se han desarrollado en el área específica de urbanismo y construcción. A partir de 1989 se han emitido una serie de modificaciones a la legislación relativa a estos temas, posiblemente originada por el sismo de 1986. Entre los aspectos más importantes de esta legislación, se encuentra el decreto del 12 de diciembre de 1989 que dio origen al Reglamento de Emergencia de Diseño Sísmico, en donde se establecen los requisitos mínimos que rigen dicho diseño en las construcciones nuevas, así como las reparaciones de aquellas que hayan sido dañadas por un terremoto. Actualmente se está elaborando un Código Sísmico definitivo, pero, según los Ingenieros que trabajan en él, no se tiene ninguna relación con el COEN para llevarlo a cabo.

Posteriormente, el 13 de febrero de 1991 se hicieron las reformas pertinentes a la Ley de Urbanismo y Construcción, que no había sido modificada desde 1951. Dentro de las reformas más importantes se encuentra la designación del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) como el encargado de formular y dirigir la política nacional de vivienda y desarrollo urbano; elaborar planes regionales y nacionales; y controlar las disposiciones a que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones en todo el territorio nacional. Dentro de estas disposiciones se encuentra la exigencia por parte del VMVDU del cumplimiento de una serie de requisitos relacionados con levantamientos topográficos, planos, servicios básicos, jardines, escuelas, etc. en el diseño de las construcciones. Aún así, no se menciona nada sobre requisitos mínimos

---

<sup>3</sup> A finales de 1993, se aprobó la "Ley de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador", la que nuevamente privilegia la coordinación interinstitucional. Durante 1994 se discuten por separado la "Ley sobre el Medio Ambiente" y un "Plan Nacional de Emergencia".

de seguridad para los habitantes de los proyectos habitacionales y nuevamente los riesgos y las vulnerabilidades están casi completamente ausentes<sup>4</sup>.

El proceso actual de reformas *del* Estado, a través de *la descentralización* y el fortalecimiento de los gobiernos locales, está gestando, de manera incipiente aún, posibilidades de cambio en el abordaje de esta problemática. Dentro de las reformas a la ley de urbanismo, las alcaldías se encargarán de la elaboración, aprobación y ejecución de los planes regionales enmarcados dentro de los planes nacionales elaborados por el Viceministerio.

El 6 de Diciembre de 1991 se decretó el reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción, el cual establece lo pertinente sobre la supervisión de la calidad de los materiales y mano de obra, con el fin de garantizar la seguridad de las edificaciones, estableciendo sanciones e infracciones. La supervisión debía estar a cargo de las alcaldías, en colaboración con el Viceministerio. En este reglamento, se obliga también a los constructores a proteger con un muro o talud los cortes o rellenos mayores de un metro entre ellos, para brindar mayor seguridad a los habitantes.

Desafortunadamente, estos mecanismos tienen poca aceptación en la práctica por parte de estos constructores y de aquellos que deciden en lo que respecta al desarrollo urbano, y ninguna relación con el Sistema Nacional de Emergencia. No existe en la legislatura un punto crucial: los reglamentos, normas y ordenanzas sobre seguridad de empresas, actividades, edificaciones, industrias, medios de transporte colectivo, deberían ser revisados por los órganos administrativos competentes en cada caso, con la colaboración del Sistema de Emergencia Nacional, para adecuar su contenido a las disposiciones que van constituyendo este sistema.

En este sentido, persiste la conciencia de concebir los desastres como "naturales" y separar, por lo tanto, la acción institucional y la participación social del mismo<sup>5</sup>.

### **La incapacidad de prevenir fenómenos reiterados: la tormenta tropical Gert de 1993.**

La incapacidad para afrontar un desastre, la dinámica obsoleta y descoordinada frente a distintos eventos es todavía más evidente cuando analizamos el accionar institucional en las zonas rurales.

---

<sup>4</sup> Esta ausencia en la acción gubernamental ha dado origen a la elaboración de propuestas desde la sociedad civil, como el anteproyecto de ley sobre la reubicación de asentamientos humanos establecidos en zonas de alto riesgo, elaborado por el Centro de Estudios para la Aplicación del Derecho (CESPAD) y el Comité de Comunidades Marginales (CCM).

<sup>5</sup> Para el terremoto de 1986, la creación de nuevas instituciones estatales que afrontaron el desastre no incluyeron la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Incluso en la distribución de los donativos la participación global del sector estatal corresponde a casi un 60% de la ayuda total. De ésta, el 95% fue manejado de hecho por los ministerios, comisiones de emergencia y alcaldías.

Un ejemplo ilustrativo de esta situación lo constituyen las inundaciones en la zona oriental del país. Estas, en primer lugar, no sólo son un problema nacional. Las estadísticas demuestran que a nivel mundial las inundaciones son los eventos que ocurren con mayor frecuencia y a las mismas se debe alrededor del 30% de los desastres, anualmente. Existen evidencias de que la frecuencia de estos fenómenos está aumentando más que cualquier otro tipo de desastre y han sido responsables de más de 80.000 muertos, afectando al menos a 220 millones de personas en todo el mundo, durante las décadas del sesenta y del setenta. Pero, además, en El Salvador son fenómenos bastante frecuentes y abarcan buena parte del territorio nacional<sup>6</sup>.

En 1993, el paso de la tormenta tropical Gert por el área centroamericana provocó daños humanos, directos e indirectos, de consideración en Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y en la zona noroeste de México. Al menos 21 muertos, más de 15,000 damnificados y millonarios daños a la infraestructura de la mayoría de países, fue el saldo de este evento. En El Salvador se manifestó principalmente por lluvias intermitentes y nubosidad acentuada. Del informe oficial del Servicio Meteorológico de El Salvador se desprende que una de las regiones más afectadas fue la zona Oriental, de donde se originó el crecimiento del Río Grande de San Miguel, que amenazaba con desbordar sus aguas hacia Puerto Parada, a 8 Km. al Suroeste de la ciudad de Usulután.

A pesar de que el peso de la Tormenta Gert fue menor que en Costa Rica, Nicaragua y Honduras, en El Salvador se reportaron para los primeros días de la tormenta por lo menos 1000 damnificados y 12 viviendas destruidas. Fueron afectadas también cuarenta manzanas de cultivos en algunos lugares de las costas salvadoreñas. En total, según los últimos reportes del COEN, más de 8,000 damnificados, 5 ahogados, 4 pescadores desaparecidos, destrucción de cultivos, deslaves, derrumbes e inundaciones fue el resultado del paso de la Tormenta Gert por El Salvador. Sin embargo, pese a la magnitud de los daños, únicamente la Cruz Roja, el COEN y los bomberos, así como otras entidades de servicio (Comandos de Salvamento, Cruz Azul, etc.), estuvieron trabajando en las zonas afectadas. Posteriormente, el COEN no reporta ninguna obra de reconstrucción o restauración de las zonas por las que pasó la tormenta Gert. Lo más grave de este caso no son los resultados, de por sí deplorables en las condiciones materiales de subsistencia de la población afectada, sino la inexistencia de un sistema institucional que promueva acciones preventivas y mitigadoras frente a casos tan reiterados.

En efecto, la zona afectada ha sido, debido a los desbordamientos del Río Grande de San Miguel, zona usual de inundaciones.

---

<sup>6</sup> Únicamente 4 de los 14 departamentos del país (La Libertad, Cuscatlán, Cabañas y Morazán), no reportan inundaciones recurrentes (MAG, 1990).

**CUADRO No 2**  
ACTORES MOVILIZADOS DURANTE EL TERREMOTO DE 1986

| <b>ORGANISMO</b>                                      | <b>DEPENDENCIAS</b>   | <b>FUNCIONES</b>   |
|---|---|--|
| Comisiones y Comités creados Ad-hoc para el terremoto | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisiones de Alto Nivel y comisiones operativas del Ejecutivo</li> <li>- Comité de Finanzas de Emergencia Nacional (COMFIEN), integrado por el Ministro de Hacienda y la Empresa Privada</li> <li>- Comité Empresarial de Asistencia (COEDA), que distribuye los donativos en especie</li> <li>- Comité de Reconstrucción Metropolitana (CREM), que organiza, ejecuta y dirige los programas para la reconstruc.</li> </ul> | Se nombran estas comisiones presidenciales que asumen la dirección del COEN  |
| ONG internacionales                                   | Diversas, fundamentalmente religiosas   | Participación en el retiro de ayuda de las bodegas del COEDA para su distribución  |
| ONG nacionales  | Aglutinadas en el Consejo Coordinador de Instituciones Privadas de Promoción Humana (CIPHES)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución de la ayuda donada</li> <li>• Organización de la población afectada</li> <li>• Trabajo a nivel de comunidades</li> </ul> |
| Entidades de servicio                                 | Cruz Roja, Cruz Verde, Comandos de Salvamento   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rescate de víctimas y evacuación de heridos</li> </ul>  |
| Iglesia   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución de la ayuda donada</li> <li>• Prestar lugares</li> </ul>   |

## temporales de refugio

Fuente: elaboración propia. CEPRODE, 1989.

Según una cronología realizada por el Centro de Protección para Desastres (CEPRODE), en 1982 el Gobierno de El Salvador y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo realizaron un estudio en el cual identificaban ciertas zonas críticas con alto riesgo de inundación, éstas son las llanuras de Olomega, El Jocotal, San Dionisio y Puerto Parada, situadas en el área de esteros donde termina el Río Grande. Además de hacer propuestas para darle solución al problema, el estudio señalaba la poca efectividad de las defensas construidas en la zona de San Dionisio por la Dirección de Riego y Drenaje del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). En 1990, el MAG, por medio del CENREN, preparó un documento en el que se proponía el control de torrentes para evitar las inundaciones por desbordamientos del río Grande (MAG, 1990).

Los hechos contradecían estos intentos. En los meses de agosto y septiembre de 1988, se presentaron inundaciones en las zonas de Usulután, en las que el Comité de Emergencia Nacional reportó cerca de 9000 familias afectadas y daños considerables en la infraestructura y en la producción agrícola, destruyéndose más de 2000 Has de cultivos. Ante esto, el COEN presentó un estimado de las necesidades a satisfacer y un proyecto para la gestión de ayuda ante Naciones Unidas, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, la que consistía en alimentos, ropa, materiales para construcción y reparación de viviendas. Como una respuesta también, la Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima (FUNDASAL) realizó un proyecto habitacional para 70 familias, un nivel de respuesta mínimo frente a 3288 viviendas que se reportaron como destruidas.

En 1989 se volvió a presentar una situación similar. Como un avance significativo en la prevención de los desastres, la alternativa en 1990, con una inversión de US\$ 300.000, fue la reconstrucción de las defensas ubicadas en San Dionisio, Departamento de Usulután. En julio de 1991, se inicia la etapa de su reconstrucción y son inauguradas en mayo de 1992, a un costo de US\$ 103.000, con el objetivo de proteger 1300 Has. usualmente afectadas por el desbordamiento del Río Grande de San Miguel. Sin embargo, en septiembre de ese año se producen graves inundaciones en La Unión, Usulután, San Miguel, La Paz y San Vicente, siendo Usulután uno de los departamentos más afectados. Las pérdidas fueron cuantiosas y se mencionaban miles de damnificados. El hecho tuvo repercusión política y a nivel de la Asamblea Legislativa se hicieron acusaciones a la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), encargada de la producción y distribución de energía eléctrica a nivel nacional, de agravar la situación por la apertura de las compuertas de las presas hidroeléctricas. Es decir, se dieron algunas soluciones tecnológicas de manera aislada, sin una adecuada referencia a las consideraciones sociales, lo que provocó un agravamiento del problema en lugar de conducirlo hacia una mejoría.

De mantenerse la actual situación, las inundaciones seguirán provocando grandes pérdidas económicas y sociales a la población ubicada en esas zonas. Por el contrario, un adecuado sistema puede poner en acción medidas preventivas que aminoren sus efectos. La reforestación, la conservación y control del uso del suelo, la construcción de

terrazas, los nuevos tipos de cultivo, etc. son medidas que permiten el adecuado manejo de los recursos naturales renovables y, por lo tanto, se convierten en elementos preventivos para futuras catástrofes.

Por otro lado, los asentamientos populares en estas zonas se ubican generalmente en los terrenos más peligrosos, respondiendo esto a una lógica del sistema de producción imperante, según la cual los trabajadores agrícolas deben migrar cada año a los latifundios para recolectar los cultivos de exportación, durante la época de la cosecha, y regresar a sus minifundios a plantar sus cultivos de subsistencia antes que caigan las primeras lluvias.

### CUADRO No 3

#### ACTORES MOVILIZADOS DURANTE LA TORMENTA GERT ORGANISMO

| ORGANISMO                  | DEPENDENCIAS  | FUNCIONES   |
|----------------------------|---|---|
| COEN                       |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinador de las acciones para el auxilio de la población afectada</li> <li>• Elaboración de un censo de los damnificados para la ayuda posterior</li> </ul> |
| Organismos Gubernamentales | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bomberos</li> <li>• Secretaría Nacional de la Familia</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia en la emergencia</li> <li>• Manejo de los fondos donados para los damnificados</li> </ul>   |
| Gobierno Local             | Gobernaciones Departamentales   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de los daños y coordinación con las secciones de los órganos de rescate</li> </ul>  |
| Entidades de Servicio      | Cruz Roja, Cruz Verde, Comandos de Salvamento, etc.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rescate y traslado de las víctimas de las inundaciones</li> </ul>  |

Fuente: elaboración propia, en base a entrevista a COEN.

ACTUAL CICLO MODERNIZADOR DEL ESTADO: UNA OPORTUNIDAD PARA CONSTRUIR UN SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS DESASTRES

Los Acuerdos de Paz en El Salvador, firmados en enero de 1992 entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), aceleran el actual ciclo de modernización del Estado, iniciado en 1989. Estos Acuerdos suponen también nuevas coaliciones de poder, con actores con renovadas cualidades económicas, sociales y políticas, más abiertas a la pluralidad y a la concertación. "Durante la gestión de los acuerdos, que han tenido efectos directos en la vida cotidiana, se han dado las bases para el consentimiento social que pueda tener una mayor duración" (Guido Béjar, 1993:21).

Aunque el proceso no se consolida aún, vivimos en un período de transición en el cual, de manera gradual, se modifican las estructuras gubernamentales y se promueve la participación de la sociedad civil. Lo que parece estar en juego en estos momentos de modernización del Estado, es la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo socialmente sostenible.

Tenemos, pues, en el plano político, un marco que reivindica la pluralidad y la concertación, adscrito a un proyecto económico neoliberal, descentralizador, privatizador, pero excluyente. Evidentemente, el fortalecimiento municipal es aún deficiente y la descentralización continúa siendo más bien un proceso de desconcentración de funciones más que una real descentralización con asignación de cuotas de poder (Lungo, 1994); sin embargo, existen ya bases para construir una renovada relación entre el Estado y la sociedad.

¿Qué ha supuesto esta modernización para el incompleto y débil sistema de prevención y mitigación de desastres?

Para el conjunto de actores involucrados en esta problemática la nueva coyuntura ha supuesto poco en términos de acción y algún avance en la concepción del problema. Algunos espacios se han abierto en los últimos años:

"Se ha logrado, con un trabajo arduo por parte de algunos organismos interesados, que ciertas instancias gubernamentales, fundamentalmente Ministerios, asignen recursos para el área de desastres... se ha logrado ubicar el problema de los desastres naturales dentro de un contexto social e incluso se ha llegado a revisar la ley que dio origen al COEN, que no había sido vista desde 1976"<sup>7</sup>.

Más aún, se señala que

"entre el sector gubernamental, empresa privada y ONG se está hablando un mismo lenguaje. Existe actualmente un conocimiento mayor entre medio ambiente, desastres y desarrollo, debido a que se tiene

---

<sup>7</sup> Entrevista a Julio Osegueda, técnico de la Cooperación Italiana. San Salvador, 5 de noviembre de 1993.

mucho financiamiento para el tema medio ambiente y las exigencias son mayores"<sup>8</sup>.

De cualquier manera, pese a que se tenga el mismo lenguaje, el despliegue institucional para prevenir y atacar las catástrofes, si bien es extenso, se encuentra descoordinado, atomizado y cuenta con pocos recursos para su accionar. Los programas implementados se insertan en áreas sectoriales de desarrollo (medio ambiente, política urbana, etc.) de débil coordinación o, en algunos casos, inexistente.

Un ejemplo ilustrativo de tal situación lo constituye la Unidad Técnica de Preparativos para casos de Desastre, del Ministerio de Salud. El conjunto de responsabilidades de esta unidad es tan extenso que va desde la investigación en las comunidades sobre la conducta de las personas frente a los desastres, hasta la elaboración de materiales de promoción sobre las medidas de prevención. Es, además, el ente coordinador del Comité Técnico Interinstitucional para Desastres (COTIDE). Esta coordinación se basa más en la voluntad de la persona encargada que en una designación institucional.

Sin embargo, esta Unidad cuenta solamente con una persona, pues la Directora es a su vez la encargada de otra Unidad dentro del Ministerio de Salud, que no tiene relación con los desastres. Todo el material que utiliza ha sido donado por la Cooperación Italiana y OPS. Los recursos asignados por el Ministerio se restringen únicamente al pago de salarios:

"La Unidad se creó en 1991 en coordinación con la escuela de capacitación sanitaria. Actualmente cuenta únicamente con 1 técnico a tiempo completo y una secretaria. La Directora de la Unidad es a su vez Jefa de la Dirección de Técnicos Normativos. Se les ha dado una oficina, algún espacio institucional, pero no es oficial dentro de la estructura normativa del Ministerio. Tendrían que hacerse algunos cambios en el reglamento interno del mismo para poder realizar el trabajo programado. En realidad, existen muchas cosas que no se pueden hacer"<sup>9</sup>.

¿Es compatible este tipo estructura limitada y descoordinada con el desarrollo futuro del país? Evidentemente que no, y debería de aprovecharse el actual ciclo modernizador del Estado para construir un verdadero sistema nacional de prevención y mitigación. En nuestra opinión, la situación en el campo de los desastres no camina al mismo ritmo que los cambios impulsados en otras estructuras del gobierno y de la sociedad. En la realidad:

"No existe aún una organización rectora en el tema de los desastres; el COEN continúa siendo una organización política que obstaculiza el

---

<sup>8</sup> Entrevista a Lidia Castillo, directora del Centro de Protección contra Desastres (CEPRODE). San Salvador, 26 de enero de 1994.

<sup>9</sup> Entrevista a la Lic. Gloria de Calles, técnico de la Unidad Técnica de Preparativos para Casos de Desastres del Ministerio de Salud. San Salvador, 15 de diciembre de 1993.

trabajo realizado por otros organismos y corresponde a la desfasada concepción vigente frente a esta problemática"<sup>10</sup>.

El problema no sólo lo constituye la politización de esta organización rectora, sino también, y fundamentalmente, el hecho de que el COEN no es un espacio de decisión por parte de los distintos actores participantes en el campo de los desastres, por lo que no se puede convertir en un organismo rector para el momento de la asistencia, menos aún para implementar políticas de carácter preventivo. Algunas instituciones asistencialistas, como la Cruz Roja, parecen darse cuenta de esta situación, al menos de la necesidad de no atender únicamente los efectos de los desastres.

"Cambiar la actual actitud, no sólo de la institución sino de la totalidad de organismos estatales y privados, en tomo a la temática de desastres, exigirá orientarlas para que pasen de la rutina del auxilio posterior al desastre a una verdadera planificación anterior a ellas"<sup>11</sup>.

### Hacia una nueva concepción del sistema

¿Cómo construir un verdadero sistema nacional de prevención y mitigación de desastres?

Consideramos que esto es posible aprovechando el actual proceso de modernización del Estado y la sociedad, es decir, rompiendo con el paradigma dominante que concibe el sistema de prevención como un ente vertical y centralizado.

La idea que aquí proponemos no es nueva ni única, algunos intentos se han desarrollado ya. Tanto la OPS como la Cooperación Italiana orientaron sus acciones a introducir la necesidad de crear un sistema nacional de prevención y mitigación de desastres, antes que fortalecer organismos rectores o potenciar la acción asistencial exclusivamente.

### CUADRO No 4

#### DESPLIEGUE INSTITUCIONAL ACTUAL EN TORNO A LOS DESASTRES

| ORGANISMOS | FUNCIONES  | RELACIONES CON EL COEN |
|------------|--|------------------------|
| COEN       | - Coordinador de acciones de las demás dependencias del Estado que trabajan en la línea de desastres |                        |

<sup>10</sup> Entrevista a Lidia Castillo.

<sup>11</sup> Plan Nacional de Preparación para Desastres. Sistema Administrativo para Desastres, serie 3000, Cruz Roja Salvadoreña.

|                                   |   |   |
|-----------------------------------|---|---|
| Organismos<br>Gubernamentales     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Salud: existe una Unidad Técnica para casos de desastre, que elabora los programas preparatorios</li> <li>- Ministerio de Obras Públicas: elabora trabajos de construcción para obras de mantenimiento y protección</li> <li>- Ministerio de Agricultura y Ganadería: información técnica sobre condiciones ambientales</li> <li>- Ministerio de Educación: fortalecimiento del tema desastres en los currículos escolares</li> <li>- Ministerio de Defensa: atención al desastre</li> </ul> | Leve, en algunos casos sólo de información. |
| Organismos<br>Internacionales     | Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Cooperación Italiana: apoyo técnico y financiero  | Regular, a través del COTIDE                |
| Organizaciones<br>gubernamentales | no-CEPRODE y Visión Mundial: diseñan, implementan y evalúan programas comunitarios sobre prevención y mitigación de desastres   | Regular, a través del COTIDE                |
| Entidades de Servicio             | Cruz Roja, Cruz Verde: organismos de rescate, que amplían su visión a la planificación anterior a los desastres mismos.   | Leve.                                       |

Fuente: Elaboración propia. En base a entrevistas a las organizaciones.

"La OPS, en este sentido, intentó hacer no una cooperación técnica, sino un programa de desarrollo, es decir, la implementación de una metodología que supone la participación de la población como punto

fundamental, de manera tal que los desastres fueron concebidos como parte de la posibilidad del desarrollo social"<sup>12</sup>.

Sobre esta base se creó el Comité Técnico Interinstitucional (COTIDE), como un espacio clave para una descentralización real en la toma de decisiones y para fortalecer la participación de los distintos actores, que condujera a impulsar acciones tendientes a prevenir y mitigar las consecuencias producidas por las catástrofes.

No consideramos al COTIDE como un sistema paralelo al COEN, sino quizá como el sistema alternativo más cristalizado hasta el momento, o al menos el que se proyecta como alternativa real. Un sistema en el que la concertación es el punto clave, sin exclusiones de ningún tipo, por lo que debe incorporar también a los actores de la sociedad civil.

La concertación, en este sentido amplio, puede ser un elemento de política aprovechable para las opciones de potenciación de un sistema de prevención y mitigación de desastres. La posibilidad de manejar los daños provocados por las catástrofes depende del tipo de vínculo que las instituciones estatales y la sociedad civil establezcan dentro de los trabajos orientados a su aplicación: los programas de prevención y mitigación a partir de que los desastres no son sólo naturales. El resultado, en términos del fortalecimiento del sistema, depende en gran medida del lugar que ocupen cada una de estas instituciones y actores.

El esquema propuesto no supone la desaparición del COEN frente al COTIDE. Hasta ahora, al menos, el COTIDE se presenta como un mecanismo de apoyo, creado por Cooperación Italiana, y que convive muy bien con el COEN.

"El COTIDE en todo momento ha apoyado las acciones del COEN. Sin embargo, su existencia no es legal, es una organización que existe de hecho, pero que se encuentra reforzando los lineamientos de acción del COEN. Sin duda, el COTIDE surgió por la ineficacia con la que trabajaba el COEN, pero paulatinamente se ha convertido en un comité asesor multisectorial que nos apoya. Además, el COTIDE no tiene todas las relaciones con que cuenta el COEN, porque en definitiva el COEN es en realidad el sistema"<sup>13</sup>.

Más bien, lo que parece plantearse es la necesidad de crear alianzas entre los sectores que, por un lado, atiendan la emergencia (pensamos en el COEN), y, por otro, potencien la prevención. Un conjunto de actores podrían hacer la prevención y un ente centralizado coordinar la fase de emergencia, en una simbiótica relación.

---

<sup>12</sup> Entrevista con el Dr. Gilberto Ayala, técnico de OPS en El Salvador. San Salvador, 12 de noviembre de 1993.

<sup>13</sup> Entrevista al Prof. Luis Felipe Pineda, ex- Secretario Ejecutivo del COEN, 9 de noviembre de 1993.

Esto hace cambiar el enroque hasta ahora persistente en el sistema, los actores y las relaciones del sistema mismo. El proceso político actual puede llegar a cambiar, sin duda alguna, las políticas con respecto a los desastres, siempre y cuando estos espacios generados se inserten estructuralmente en el actual ciclo modernizador del Estado y la sociedad civil.

Pensamos, por ejemplo, en la descentralización mencionada tan reiteradamente en el discurso estatal y su consecuente proceso de privatización. En este modelo se pretende restar preeminencia al rol del Estado y abrir un nuevo espacio para el libre juego de las fuerzas del mercado, el que sería el ente encargado de desarrollar los proyectos que demanda la sociedad. ¿Por qué entonces configurar un sistema coordinado donde se articulen más bien el Estado y la sociedad civil, incluidos los organismos de la empresa privada?

"Algunos espacios se están abriendo en esta nueva etapa que atraviesa El Salvador. Yo creo que un espacio que se está potenciando es la posibilidad de que existan gobiernos locales, se necesita una descentralización administrativa y presupuestaria que fortalezca lo local en la prevención de los desastres. Pensamos, por ejemplo, en que los Comités de Emergencia se encuentren dentro de los sistemas locales integrados de salud. Es necesario crear organizaciones gestoras, que la organización comunitaria sea la que administre sus problemas. La idea fundamental es pasar de la emergencia hacia el desarrollo"<sup>14</sup>.

La debilidad, hasta el momento actual, estriba fundamentalmente en la débil participación social. Los desastres tienen efectos negativos cuando no hay participación social, tanto en términos estructurales como en la vida cotidiana. Es decir, la ausencia de los sectores involucrados en los programas impulsados no sólo fortalece las relaciones de tipo corporativo y el manejo centralizado de las decisiones políticas, sino que, y más grave aún, la ausencia de la participación impide la creación de espacios sociales y políticos que puedan ser aprovechados para concertar acciones que avancen en la construcción de una nueva concepción de la prevención y la mitigación.

A pesar de los cambios generados, las opciones son limitadas y perduran todavía algunos obstáculos, particularmente en torno a los términos de la participación de la sociedad civil en esta problemática.

Falta todavía, según esta mentalidad, la consolidación de un marco normativo y político para el manejo democrático de los conflictos sociales. No existe hasta ahora una tradición en el ejercicio del gasto social, apenas algunos intentos de impulsar programas de compensación social. Ni existe por el momento una organización participante y autogestora de los damnificados, que haga viable la transformación de un desastre en una oportunidad de desarrollo social integral. Parece que la aceptación de la capacidad de decisión de los organismos locales sobre cuestiones de prevención y mitigación por

---

<sup>14</sup> Entrevista con el Dr. Julio Osegueda.

parte del nivel central, es quizá el aspecto crucial para garantizar una participación efectiva en ese campo.

Sin embargo, en el país estos aspectos son visualizados en la práctica como la instrumentación de planes y programas elaborados en el nivel central, más que como un proceso de crecimiento cualitativo en la percepción y accionar de la población afectada.

"Efectivamente, el COEN está promoviendo la participación de la sociedad civil, específicamente estamos capacitando 23 municipios que CEPRODE ha determinado como de alto riesgo. El libro de Cooperación Italiana, un manual para la organización social en casos de desastres, que se realizó junco con otras organizaciones nacionales, es fruto también de la participación social. El COEN promueve este manual para que sea base de organización de la comunidad. Al capacitar, nosotros estamos haciendo que la gente participe"<sup>15</sup>.

Lo que, en definitiva, está en juego no es únicamente la construcción de un verdadero sistema de prevención y mitigación de desastres, sino fundamentalmente la construcción de una relación armoniosa entre medio ambiente y desarrollo, de manera tal que los desastres no supongan obstáculos constantes para el desarrollo socialmente sostenible, sino, por el contrario, se conviertan en la posibilidad de mejorar los estándares de vida y de la organización cotidiana de los sectores más afectados por la recurrencia de estos eventos.

## CONCLUSIONES

La revisión hecha del desarrollo histórico del Sistema de Emergencia Nacional en El Salvador, evidencia la determinación que ejerce la forma de desarrollo institucional sobre el nivel y el carácter que adquiere este sistema frente a la prevención y mitigación de desastres.

En un país con poco desarrollo institucional y en donde todo el ámbito gubernamental ha sido sometido a fuertes presiones por las demandas cada vez más complejas de una población que busca canales de representación y participación más modernos y abiertos, es muy difícil entender el pobre desarrollo de la protección contra desastres si no se considera que, en general, la respuesta a todo evento extraordinario está marcada por una concepción estratégica de "seguridad nacional", con la que los grupos sociales hegemónicos buscan lograr la estabilidad política por la vía de la exclusión en la toma de decisiones y no por la participación social.

Por otro lado, la ausencia de la prevención y mitigación de los desastres en el Sistema de Emergencia Nacional parece basarse en la idea de que los desastres naturales no son previsible. Es decir, que la responsabilidad de los efectos causados por uno de ellos no recae, en ningún sentido, dentro del marco del Estado y la sociedad. De esta

---

<sup>15</sup> Entrevista al Dr. Mauricio Ferrer, Secretario Ejecutivo del COEN. 10 de junio de 1994.

forma, los programas se ubicaron fundamentalmente en el área de emergencia y atención inmediata.

Aún así, la atención de la emergencia sería por sí sola un elemento valioso. Sin embargo, el país ha carecido también de aparato asistencial como el existente en países más desarrollados, lo que limita la respuesta gubernamental y la posibilidad de canalizar las demandas de la sociedad hacia algún punto en la estructura institucional, en el área misma de la emergencia.

En los casos de desastre analizados, esto se manifiesta en la pobre respuesta gubernamental. En primer lugar, nos encontramos con una inflexibilidad institucional que no permite dar una respuesta adecuada. La forma de canalización de recursos, la racionalidad burocrática y administrativa, y el efecto de los recursos y organismos internacionales, no han logrado la consolidación de una estructura gubernamental que al menos coordine y centralice eficientemente el manejo de esta ayuda, a pesar de ser algo recurrente por el número de desastres y por la guerra durante los años 80. Nos enfrentamos así a una fragmentación y descoordinación de las instituciones, fruto de un modelo político verticalista y excluyente.

En el caso del terremoto de 1986, por haberse afectado el centro político y económico del país, la respuesta fue mucho más amplia, aunque no necesariamente coordinada e integrada, sino más bien precisa según se fueron sucediendo los hechos; hubo un gran despliegue institucional, aun después de la emergencia. Las consecuencias del evento sobre el sistema de emergencia no fue significativo, ya que a pesar del avance legislativo, no se le asigna al Estado ninguna responsabilidad mayor en la prevención y mitigación de desastres. El terremoto puso en evidencia los límites reales del sistema, la debilidad de su aparato institucional para paliar la catástrofe y la inoperancia del Comité de Emergencia Nacional creado para tal efecto. No existían ni sistemas adecuados de información, planificación o intervención del aparato estatal.

En el caso de las inundaciones, se evidencia el poco peso que tienen fenómenos como estos en la toma de decisiones, lo que se muestra en las pocas acciones durante la emergencia y el abandono de la población afectada después de pasada esta etapa. No existe un cambio sustancial en la concepción del desastre ni la legitimidad necesaria para realizar acciones más profundas. Sólo se realizaron algunas obras hidráulicas, como fueron los bordos de protección de inundaciones.

La propuesta viable de organización de un sistema de emergencias y de respuesta integral a los desastres, que integre la prevención y la mitigación, debe considerar la necesidad de un cambio profundo en la estructura institucional y en la concepción estratégica que la hace permeable actualmente. Se requiere de la generación de espacios de concertación, en los que la población afectada pueda participar en la prevención, así como distribuir los recursos antes, durante y después de la emergencia. La coordinación no es posible si no se logra primero "institucionalizar", es decir, "legitimar" la acción gubernamental y de la sociedad civil en los casos de desastres, no con una visión de respuesta a una "amenaza" ni sólo asistencialista en el momento del desastre, sino fundamentalmente como una responsabilidad institucional y social, con el

reconocimiento y capacidad de procesamiento de las demandas sociales que se generan en estos eventos.

Revisando la acción institucional y legislativa presentada, nos damos cuenta de que existen instituciones y espacios a través de los cuales se puede fortalecer el proceso de creación de un sistema moderno y democrático de prevención y mitigación de desastres.

Es necesario modificar sustancialmente el Comité de Emergencia Nacional, como ente rector y coordinador de los múltiples sectores que se integran a un desastre. Esto supone la presencia de Planes de Desarrollo de orden nacional y local, que prevean una situación de desastre y minimizen la vulnerabilidad en la población ante estos fenómenos, que puedan aplicar políticas nacionales coordinadas de vivienda, uso del suelo, reubicación, problemas de la tierra y, en general, impulsar un modelo de desarrollo socialmente sostenible.

#### BIBLIOGRAFÍA.

ACEVEDO, Carlos (1994). "Raíces económicas de la crisis ecológica en Centroamérica". En : *Realidad*, No. 37, enero-febrero 1994. San Salvador, UCA.

*CEPRODE (1989)*. Programas de ayuda de emergencia durante el terremoto de octubre de 1986 en San Salvador. *Marzo*.

COMITÉ DE EMERGENCIA NACIONAL (1985). *Plan de Operaciones*. San Salvador (mimeo, versión preliminar).

KUROIWA, Julio (1987). *El terremoto de San Salvador del 10 de octubre de 1986*. Lima, Centro Peruano-Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres, UNI.

*LAVELL, Allan (1988)*. Desastres naturales y zonas de riesgo en Centroamérica. Condicionantes y opciones de prevención y mitigación. *San José, Cuadernos de Investigación, CSUCA, No.35*.

LUNGO, Mario y BAIRES, Sonia (1994). "Proceso de urbanización y riesgos ambientales en el Área Metropolitana de San Salvador: 1950/1994". En: *Avance*. San Salvador, FUNDE.

LUNGO, Mario (1994). "La planificación del desarrollo local en el contexto centroamericano actual". Ponencia presentada en el seminario "Poder local y modernización del Estado", San Salvador, enero de 1994, MIPLAN/PNUD/PRODERE/CUD.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG) (1990). *Informe del mapa histórico de inundaciones en El Salvador*. Soyapango, CENREN.

QUEZADA, José R. (1989) "Base ecológica de la violencia en El Salvador: una propuesta de restauración ambiental". En: *Presencia*, Año 1, No. 4, enero-marzo. San Salvador, CENITEC.

USAID (1993). *Historia del Programa de Reconstrucción del Terremoto 519-0333*. San Salvador, 31 marzo.

VELIS, L., CAMPOS, N. (1991). Los desastres en El Salvador, una visión histórico social. *Volumen II. San Salvador, CEPRODE*.

## ANEXO A DATOS GENERALES SOBRE EL SALVADOR.

La República de El Salvador cuenta con un área de 21,040,79 Km<sup>2</sup>. Sus límites geográficos son al N con Guatemala y Honduras, al E con Honduras y el Golfo de Fonseca, al S con el Océano Pacífico, al O con Guatemala.

Por sus características, el territorio salvadoreño puede dividirse en:

- a. La cadena montañosa del N, constituida por las cordilleras de Metapán y Chalatenango .
- b. La estrecha línea costera del Pacífico, pantanosa, rocosa y llana.
- c. La altiplanicie central que va de O a SE.
- d. Los valles, entre los ríos Lempa y Grande de San Miguel
- e. La cadena montañosa del S, eminentemente volcánica.

Los numerosos volcanes han enriquecido el suelo con lava y cenizas que lo hacen ideal para el cultivo del café. Representan, además, una fuente de energía geotérmica.

El Salvador cuenta con más de 300 ríos, ninguno de ellos navegables. En el curso del Lempa se han construido presas hidroeléctricas. También abundan fuentes termales y medicinales como los ausoles de Ahuachapán.

El clima en general es cálido, y bastante húmedo en las costas y tierras bajas, templado en las zonas medias y frío en las regiones altas. Las temperaturas oscilan entre 17o y 23o C.

La caracterización demográfica nacional en el año 1994 es: población total (habitantes), 5.508,359; población urbana, 2.593,335; y población rural, 2.915,024<sup>1</sup>

La Población Económicamente Activa es de 1.951,933<sup>2</sup>. Las proyecciones de población para el año 2000 son de 6.000,000 habitantes<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Mario Lungo y Francisco Oporto, San Salvador, *Estadísticas Básicas*, Cuadro No.1: El Salvador: Población Urbana y Rural Totales y Porcentajes.

<sup>2</sup> Ministerio de Planificación. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-1992*, Cuadro O: Principales características e Indicadores de los Hogares.

**Los aspectos económicos más relevantes son:**

Tasa de crecimiento de la Economía Nacional esperada para 1994 es de 5.5% respecto a 1993. Un dato muy importante que incide en la economía nacional es el de Exportaciones/Remesas que durante el período 1990/1992 en relación a las exportaciones fue de \$ 597 millones y las remesas familiares de \$ 614 millones. Hay una proyección respecto a este rubro para el año 1994 , las exportaciones serán de \$ 797 millones y las remesas de \$ 864 millones<sup>4</sup>.

Respecto a los niveles de Pobreza Total: hogares en pobreza extrema son 304,337 ; hogares en situación de pobreza 339,327 y hogares no pobres 434,899<sup>5</sup>.

En relación a la escolaridad promedio nacional es de 4.32 y el total de analfabetismo de 10 años y más es de 954,840<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Almanaque Mundial, 1994.

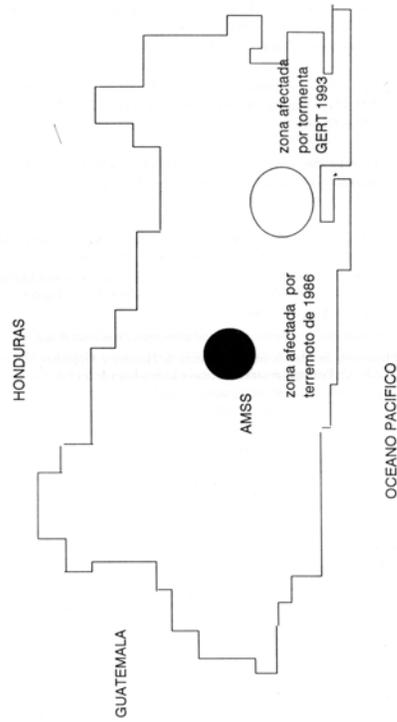
<sup>4</sup> Banco Central de Reserva. *Programa Monetario, Proyección Anual*.

<sup>5</sup> Ministerio de Planificación, *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 1991'1992*, Cuadro O: Principales características e Indicadores de los hogares..

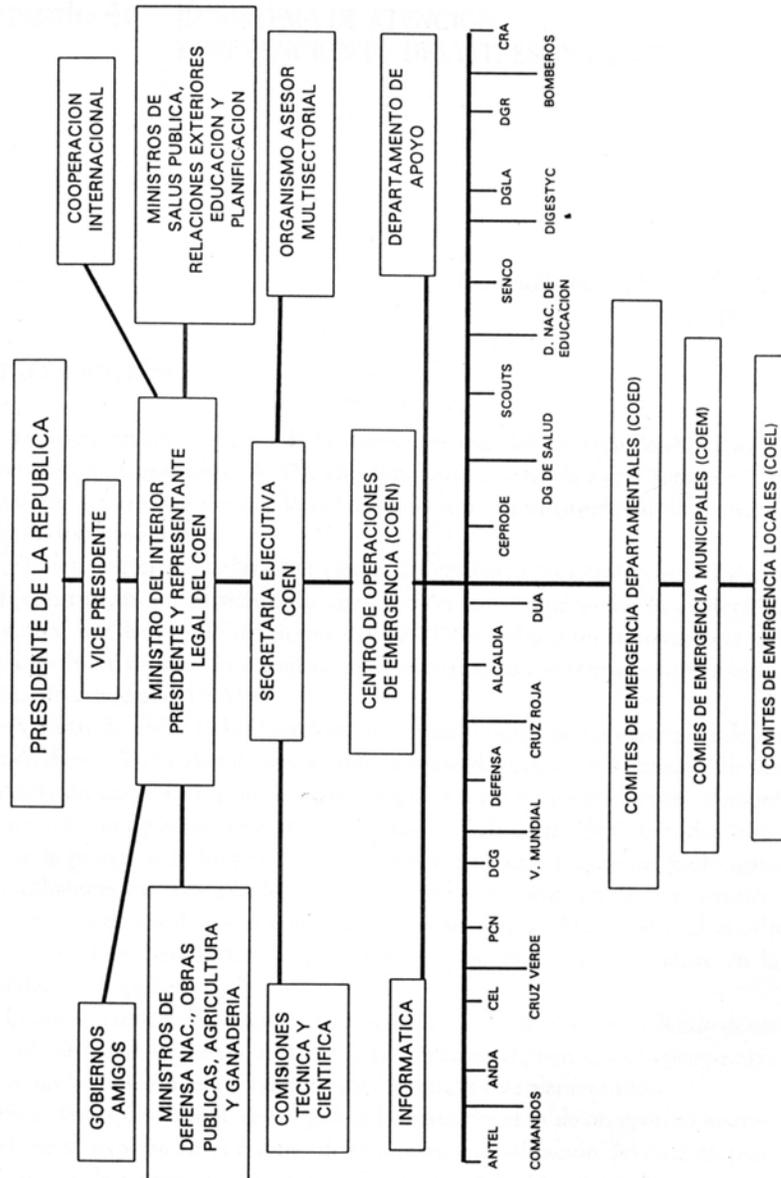
<sup>6</sup> *Ibídem*.

ANEXO B

EL SALVADOR: DESASTRES RECIENTES



ORGANIGRAMA GENERAL DEL COMITE DE EMERGENCIA NACIONAL (COEN)



## **CAPÍTULO 4: EL SISTEMA DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES EN HONDURAS**

**Patricio León / Maritza Guillén**

CEPROD

### INTRODUCCIÓN

La comprensión respecto de las características del Sistema de Atención y Prevención de Desastres (SAPD), en Honduras, se vincula estrechamente con el carácter y forma de desarrollo del sistema político-institucional del país, en los últimos cuarenta años.

Si bien es cierto que las condiciones del contexto económico, social y cultural, constituyen dimensiones de significación para comprender la evolución, estructura, bondades y limitaciones del SAPD, no obstante, la naturaleza del sistema político resume en sí misma aquellos atributos contextuales que moldean el perfil esencial del SAPD.

A partir de 1980-1982, Honduras inicia un proceso de construcción de un régimen democrático liberal representativo, luego de diversos gobiernos militares que oscilaron entre formas más o menos populistas y formas excluyentes, siempre bajo un sello autoritario. Prácticamente desde 1956 hasta 1980, con dos interregnos, la presencia militar en la conducción estatal es permanente, prolongando su influencia aún más allá del inicio del proceso de construcción democrática.

A través de los distintos gobiernos militares, entre 1972 y 1980, el estado hondureño crece, ampliando y concentrando funciones, especialmente en la esfera del poder ejecutivo.

El crecimiento y ampliación funcional del estado, que se venía dando desde la década de los años sesenta, se acentúa en la década siguiente, en la perspectiva de una modernización tecno-burocrática con rasgos intervencionistas.

Este desarrollo estatal, restringido a la estructuración de un aparato institucional, no se expresa en el terreno de una institucionalización del sistema político a través de mecanismos impersonales, legales y legítimos en el ejercicio de la gestión pública. Por el contrario, el sistema político mantiene todavía el lastre de rasgos propios de una cultura política personalista y autoritaria. A ello se agrega la presencia de un enraizado clientelismo político, como mecanismo natural del funcionamiento político-institucional.

La tesis que aquí se postula vincula la evolución del SAPD con el carácter del sistema político-institucional y la cultura política prevaleciente. Esto no significa, como se indicó al inicio, que se pretenda negar el condicionamiento que los factores económicos y sociales, en un país pobre como es Honduras, ejercen sobre la capacidad del SAPD para actuar con mayor o menor eficacia y eficiencia. Pero dichos factores constituyen el

sustrato que actúa negativamente sobre el desenvolvimiento de la sociedad en todos los aspectos. En cambio, el sistema político institucional y la cultura política constituyen el contexto que da significado de modo más específico al carácter y evolución del SAPD.

El aparato institucional hondureño descansa sobre una sociedad caracterizada por una estructura económica con grandes desequilibrios macroeconómicos y un fuerte deterioro en el campo social. Honduras, el segundo país más grande en Centroamérica (112,000 Km<sup>2</sup>) y con una población de 5.5 millones de habitantes, ocupa el lugar 115 del índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (1994), el más bajo de Centroamérica, oscilando en la frontera entre desarrollo humano bajo y medio en los últimos cinco años.

Entre 1980 y 1991, la tasa de crecimiento del PNB fue de 2.6%. El crecimiento del PNB per cápita fue de 1.1%, entre 1965 y 1980, y de -0.5%, entre 1980 y 1991 (PNUD, 1994). En 1990-1992, la economía crece a un ritmo de 1.8% promedio anual, en tanto que la tasa de crecimiento de la población se eleva alrededor del 3%. El crecimiento anual de las exportaciones, como porcentaje del PIB, alcanzó entre 1980-1991 una tasa de -3.1%; durante el mismo período, dicha tasa fue de 1.2% para el conjunto de países en desarrollo (Ibid.).

La estructura económica del país tiene una base esencialmente agropecuaria. Las exportaciones de este sector se concentran en cuatro rubros: café, banano, carne y madera. La producción de granos básicos (arroz, maíz, frijol), orientada hacia el mercado interno, exhibe tendencias deficitarias en los últimos años. Si bien su peso dentro del producto nacional ha venido disminuyendo desde 1970, no obstante mantiene predominio sobre el sector industrial. El sector agropecuario aporta cerca del 80% del valor de las exportaciones y absorbe más del 50% de la población económicamente activa (PEA) (Banco Central de Honduras, 1994).

En los últimos veinte años, la PEA rural ha disminuido significativamente en términos relativos. En el período intercensal 1974-1988, la PEA urbana aumentó de 33.2% a 43.8%. El descenso relativo de la PEA rural se considera relacionado concomitantemente con el crecimiento de los sectores de servicios y comercio, dentro de un claro proceso de terciarización la economía (Bidegain, 1992 : 24).

En general, la tendencia en las últimas décadas es "la creciente urbanización de la PEA de ambos sexos, siendo más importante el crecimiento en las edades jóvenes" (López de Mazier, 1991 : 13).

La tasa de participación muestra una tendencia creciente en el sector urbano respecto del sector rural, destacándose que la PEA femenina crece a un ritmo más rápido, pues en la PEA total sube de 11.9%, en 1961, a 21%, en 1988. Datos de 1990 de la Encuesta de Hogares estiman la participación femenina en 28.2% y, en el sector urbano, se eleva a 40%. No obstante, estudios recientes sostienen que aun estas cifras contienen sub-registro (cfr. SECPLAN, OIT, FNUAP, 1994).

La distribución de la población, en su expresión temporal, muestra que la tasa de crecimiento de la población urbana supera la de la población rural desde la década de

los años sesenta. Para el período 1974-1988, la tasa de crecimiento de la población urbana fue de 4.9, y de 2.42 para el sector rural.

La población urbana se concentra en dos de las 21 ciudades con más de 10,000 habitantes: Tegucigalpa y San Pedro Sula. La primera reúne más del 30% del total de la población urbana del país y la segunda, alrededor del 17%. Si se considera sólo la población de las ciudades con 10,000 habitantes o más, Tegucigalpa concentra más del 40% y San Pedro Sula pasa el 20%. Además de la influencia de otros factores demográficos, la migración rural-urbana constituye uno de los componentes importantes del crecimiento de las grandes ciudades. Se ha estimado que cerca de un 40% de los migrantes (rural-urbanos y urbano-urbanos) se ubica en Tegucigalpa y San Pedro Sula, y que dos de cada tres mujeres migrantes se desplaza hacia el sector urbano (Plata, 1991).

Las migraciones internas son expresión de la búsqueda de mejora en las condiciones de empleo de hombres y mujeres, especialmente jóvenes.

Plata (op. cit. :10) señala que, durante los últimos treinta años, 5 de los 18 Departamentos en que se divide territorialmente el país en términos político-administrativos, han mantenido constante la condición de polos de atracción poblacional. Ellos son, Cortés, Francisco Morazán, Yoro, Atlántida y Colón.

Cortés y Francisco Morazán contienen los dos principales centros urbanos del país: San Pedro Sula y Tegucigalpa, respectivamente. El primero constituye un centro industrial y comercial y el segundo es centro administrativo, comercial y de servicios.

De los 5 Departamentos de atracción poblacional, 4 de ellos (se excluye Colón) se ubican dentro del llamado "Corredor Central de Desarrollo", el que además incluye los Departamentos de Choluteca, Comayagua, Santa Bárbara y El Paraíso. El resto de los Departamentos del país se sitúa en la zona de "Atraso" (6) y en la zona de "Incipiente Desarrollo" (4). Los otros Departamentos de atracción, excluyendo Morazán y Cortés, se caracterizan por ser zonas de dinámica agrícola (banano en Yoro y Atlántida), ganadera (Yoro) y de reforma agraria en el caso de Colón (Ibid. : p.9).

El país ofrece un marcado desarrollo desigual urbano-rural y entre regiones, dentro del marco general de pobreza y atraso que lo caracteriza.

Los estudios sobre pobreza indican que, en 1988, el 68.5% de los hogares estaban bajo la línea de pobreza y que /en el sector rural la cifra se elevaba a 74.3%. Además, "Del total de hogares indigentes del país, 80% se encuentran localizados en el área rural; mientras que del total de hogares bajo la línea de pobreza el porcentaje rural alcanza 71%" (SECPLAN, 1994 : 19).

Para 1991, el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza se elevó a 73.2 en todo el país y en el sector rural llegó a 75%, observándose además un incremento en los hogares clasificados como indigentes. Datos para 1993 indicaron una importante reducción de los niveles de pobreza (cerca de un 7%); sin embargo, cambios en la metodología utilizada inducen a considerar estos datos con cierta precaución. Merece

además destacarse que la información de 1993 establece la presencia de un 41.5% de pobres crónicos (Ibid. : 22-23).

Las desigualdades sociales entre regiones son significativas al considerar la presencia de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Entre los hogares con 3 o más de NBI, el rango oscila de 60% para el Departamento de Intibucá y 5% para el Departamento de Islas de la Bahía. Llama la atención que entre los 8 Departamentos ubicados dentro del Corredor de Desarrollo, en 4 de ellos el porcentaje de hogares con más de 3 carencias oscila entre 35 y 45%. Algo similar ocurre con otros indicadores como analfabetismo, acceso al agua potable, etc. (Ibid. : 173)

Junto con las grandes desigualdades inter-regionales, cabe considerar las que se presentan en la sociedad en su conjunto. En 1990 se indica : "En Honduras, el 20% más pobre recibe el 3.1% del ingreso por trabajo, mientras que el 20% más rico, el 59.3% del ingreso por trabajo, y el 10% más rico, el 43.1% del mismo, es decir, que la distribución del ingreso es peor de la que se registra como promedio en el mundo" (SECPLAN, 1990, en Bidegain, op. cit. : 27). Y se agrega : "En un solo país, el 20% más pobre de la población obtenía menos ingreso porcentual que en Honduras. Al mismo tiempo, el 20% de población más dotada (más rica) percibía en Honduras un porcentaje de la renta total nacional que era superior al 20% de cualquier otro país del mundo (PNUD, 1990, también en Bidegain, op. cit.).

Las desigualdades económicas tienen naturalmente su correlato en indicadores sociales relacionados con educación, salud, vivienda, nutrición y empleo. De ellos interesa considerar las condiciones educativas por su relación con las perspectivas de desarrollo institucional y de cambio en la cultura política.

La tasa de analfabetismo de la población de 10 años y más alcanzaba en 1988 (último Censo de Población) el 32%, el analfabetismo rural, 42.4%, y 17.4% en el sector urbano. Además, el 85% de la población no superaba el nivel primario (Bidegain, 1992 : 28).

El último período intercensal (1974-1988) muestra que hubo mejora en cuanto a la población con educación secundaria completa, no obstante "el porcentaje de enrolamiento en educación secundaria del grupo en edad de cursar es de 36%. La media para todos los países de ingreso medio es de 54% (...) Los países de bajos ingresos tienen una media de 35%, por lo que Honduras, en materia de inscritos en enseñanza secundaria, se encontraría comprendido entre los países más atrasados del grupo de ingresos" (PNUD, 1990, ibid. : 31). Debe tenerse en cuenta que sólo el 25% de los egresados de primaria se matricula en el nivel medio, ingresando al nivel superior sólo el 7%, del cual termina el 1%.

En cuando al rezago escolar, considerado como indicador de calidad de la educación: "Se ha calculado que 36% de los niños de dichas edades (7 a 14 años) en la primaria están rezagados. El asunto es más crítico sí se analiza el retraso por edades: a los 9 años, los niños asistentes a la primaria en condición de rezago equivalen al 32% del total de dicho grupo; esta proporción se va incrementando porcentualmente hasta que, a los 14, alcanza 76%" (SEC-PLAN, 1994: 92).

A todo esto cabe agregar que más del 60% de la población económicamente activa tiene menos de tres años de instrucción, por lo que se ha señalado que "el bajo nivel educativo de la población representa un impedimento para el uso racional de los recursos naturales y mejoramiento en las condiciones de vida" (SECPLAN, 1993 : 3).

Según estas condiciones, es indudable que cualquier intento por modernizar las estructuras institucionales supone severas limitaciones.

En la medida en que, como se verá más adelante, el SAPD está estructurado procurando articular los distintos niveles de organización territorial, las formas, condiciones y calidades de expresión institucional en esos niveles no son ajenas al funcionamiento del sistema.

La organización político-administrativa del país se expresa territorialmente a través de 18 Departamentos y 290 Municipios. Entre los Departamentos, como entre los Municipios, existe diversidad en cuanto a superficie, población, recursos naturales, recursos financieros, capacidad de gestión, etc. (ACDI, 1991: 2).

La Constitución Política de 1982, así como la Ley de Municipalidades de 1990, en lo referente a las formas de gobierno territorial de orden sub-estatal o local, se inspiran en ideas de descentralización, autonomía local y participación ciudadana.

Los gobiernos departamentales constituyen expresiones sub-estatales regidas por un gobernador que representa al poder ejecutivo, sirviendo de enlace entre éste y las autoridades nacionales con delegación en el Departamento y en las Municipalidades. Además, son instancias de supervisión de las instituciones públicas presentes en el respectivo Departamento (ACDI, *ibid.* : 5).

En la práctica, los gobiernos departamentales tienen escasa significación en aspectos que no sean estrictamente políticos y casi ninguna relevancia en cuanto a los vínculos entre gobierno central y gobiernos municipales.

En el caso de las Municipalidades, la ley les otorga el carácter de "estructura básica territorial del Estado y cauce inmediato de la participación ciudadana en asuntos públicos" (Art. 2). Asimismo se establece que las corporaciones municipales serán independientes de los poderes del Estado dentro de un régimen especial y autónomo.

Independientemente de que "la ley no define en qué consiste propiamente dicha autonomía y cuáles son sus alcances, en el sentido de precisar si ella es meramente administrativa, o si también es política" (*ibid*), el artículo 13 de la ley confiere a las corporaciones municipales una amplia gama de atribuciones. Estas incluyen desde asuntos tradicionalmente atendidos por ellas, hasta aspectos como protección del medio ambiente y promoción de la reforestación, así como la elaboración de planes de desarrollo municipal, suscripción de convenios para la explotación de los recursos naturales, etc.

El esfuerzo de descentralización implica que muchas de las atribuciones que se pretende asuman las municipalidades, exigen capacidad de gestión que la mayoría de ellas no poseen. "En este sentido, hay evidencia suficiente que advierte que, salvo unos pocos casos muy excepcionales, las municipalidades carecen de la capacidad para planificar el desarrollo municipal, incluida en ella la de formular y ejecutar proyectos, como también en las áreas de presupuesto, catastro y otras relacionadas. Por otro lado, la capacidad de los gobiernos municipales permanecerá limitada, a menos que tengan el potencial de atraer y retener personal calificado para desempeñarse en las distintas áreas de la administración municipal" (ibid : 25-26).

A todo ello se suma que el marco jurídico existente mantiene áreas respecto de las cuales la competencia y atribuciones entre Poder Ejecutivo y Gobiernos Municipales no están claramente delimitadas, lo que plantea potenciales dificultades debido al peso de una tradición centralista en el ejercicio de la acción pública.

En este mismo sentido, el impulso a la participación ciudadana en los asuntos públicos, desde los niveles locales y comunitarios, debe enfrentar las limitaciones que emanan de una sedimentada cultura política autoritaria, así como las debilidades que generan los bajos índices de desarrollo humano.

## EL CONTEXTO DE LOS DESASTRES

El territorio hondureño se define como montañoso, con clima lluvioso tropical, distinguiéndose la presencia de tres grandes regiones geomorfológicas (tierras altas y valles interiores, tierras bajas del Caribe y tierras bajas del Pacífico) y varios ecosistemas: bosque tropical lluvioso, bosque tropical seco, bosque nublado, bosque de roble-pino, sabana de pino de tierras bajas y ecosistemas costeros y de arrecifes (cfr. SECPLAN-USAID. 1989).

La mayor parte del territorio (más del 80%) está ocupado por las tierras altas y valles del interior donde predominan áreas montañosas. Los valles y llanuras no alcanzan a cubrir el 10% del territorio de esta región. "Los valles más importantes son: Sula y Lean, en el norte; Aguán, en el noreste; Guayape-Patuca, en la zona centro-oriental y Nacaome-Choluteca, en el sur" (Ibid, p. 25). En los valles se practica la ganadería y se cultiva caña de azúcar y productos hortícolas; en los suelos aptos de las tierras altas se cultiva café, tabaco y granos básicos.

En los valles y planicies de las tierras bajas del Caribe (16.4% del territorio) hay plantaciones de banano y palma aceitera, destacándose el rol económico de las áreas en torno del Río Ulúa y de las ciudades de San Pedro Sula y La Ceiba. En el noreste de la región, la zona de La Mosquitia está débilmente integrada a la economía nacional y ofrece escaso desarrollo.

"Las tierras bajas del Pacífico ocupan 2 % del territorio nacional y abarcan la línea costera del Golfo de Fonseca, bordeada de manglares y las estrechas planicies costeras y ribereñas inundables, de las cuales la más extensa es la planicie del Río

Choluteca" (Ibid : 27). La actividad económica en esta región se concentra en la ganadería y el cultivo de caña de azúcar y melón.

En general, se estima que tres cuartas partes del territorio tienen pendientes mayores del 25%, así como la mayor parte del suelo (75%) es de vocación forestal.

El país cuenta con numerosas cuencas hidrográficas muchas de las cuales se encuentran degradadas, especialmente las de la vertiente del Pacífico. Las principales cuencas son las de los Ríos Choluteca, Nacaome, Ulúa, Chamelecón, Aguán, Sico y Patuca, y sus problemas principales son un déficit respecto de requerimientos, en las dos primeras, e inundaciones, en los casos de Ulúa, Chamelecón y Aguán.

Sí bien el clima prevaleciente se define como tropical lluvioso, existen variaciones importantes entre las diferentes regiones, como consecuencia de la modificación de vientos debido al desplazamiento hacia territorio hondureño de la Zona Intertropical de Convergencia (mayo a octubre) y la diversidad orográfica (Ibid. : 27-30).

Es así como el litoral del Caribe ofrece un clima verdaderamente tropical lluvioso, con más de 2,400 mm/año de lluvia; en las tierras bajas del Pacífico la precipitación varía de 400 a 2,200 mm/año, dependiendo de la topografía ; y en las tierras altas del interior las lluvias disminuyen, alcanzando menos de 1,000 mm/año en la zona de Tegucigalpa.

La posición geográfica de Honduras y, en particular, de la costa del Caribe al norte del país, se halla dentro de la trayectoria de tormentas y huracanes tropicales que se originan en centros de baja presión de la Zona Intertropical de Convergencia. No obstante, en la medida en que estos fenómenos (de 1 a 21 por año) cruzan el Golfo de Honduras en su etapa menos intensa, no llegan a afectar severamente el país cada año.

Por otra parte, "la complicada orografía (...) altera la circulación de los vientos de los huracanes, provocando lluvias fortísimas en las laderas de barlovento de las cadenas montañosas costeras, de duración relativamente breve, que dan lugar a inundaciones de tipo "Relámpago" y a consecuencias desastrosas" (Ibid. : 30).

Desde el punto de vista de las amenazas de eventuales desastres, que pueden afectar al país en diferente magnitud, las fuentes coinciden en considerar que son: huracanes y tormentas, inundaciones, sequías, deslizamientos de tierras, movimientos sísmicos, plagas de insectos e incendios forestales.

Las inundaciones, asociadas o no con huracanes y tormentas, son las que históricamente han provocado mayor devastación, aunque se debe tener en cuenta que otros fenómenos están menos documentados. "Entre estos fenómenos se encuentra más información sobre 16 huracanes, 102 inundaciones, por lo menos 81 temblores y 20 deslizamientos de tierra, cuyos efectos en las comunidades de Honduras fueron registrados de alguna manera desde el siglo XVI. Los fuertes temblores, olas de frío, incendios de origen natural, plagas y epidemias son fenómenos que han ocurrido en Honduras, pero se carece de información cualitativa como cuantitativa sobre los efectos" (Castañeda y Moncada, 1991 : 17).

Si se analiza la información proporcionada por la investigación antes citada, se observa que en el presente siglo los efectos desastrosos de inundaciones y huracanes son de mucho mayor amplitud e intensidad que los provocados por fenómenos sísmicos. Lo mismo sucede si se considera los últimos 25 años, para los cuales se supone existe mejor registro y atendiendo a que el número de ambos tipos de fenómenos es similar.

Desde el punto de vista regional, la región norte y en especial la noroccidental son las que en mayor medida están sometidas a la amenaza de inundaciones, huracanes y grandes precipitaciones. "La zona noroccidental se clasifica como la de más absoluto riesgo para huracanes, inundaciones y fuertes lluvias (...) De las 102 inundaciones destructivas registradas desde 1610, 43 han afectado principal o únicamente la zona noroccidental y 37 de éstas ocurrieron entre 1906 y 1989, con efectos catastróficos en los cultivos, infraestructura, vivienda y desarrollo humano" (Ibid. : 19).

La recurrencia de inundaciones no sólo se asocia a la presencia de grandes fenómenos climáticos que abarcan amplias áreas, sino que también se producen como consecuencia de lluvias intensas de duración relativamente breve, afectando numerosos asentamientos humanos ubicados en áreas próximas a ríos y quebradas, así como en zonas de pendiente, sin vegetación y con deficientes o nulos sistemas de drenaje.

Este tipo de inundaciones, que perjudica microzonas de barrios marginales urbanos, es prácticamente de ocurrencia anual y se produce en ciudades del centro (Tegucigalpa, Comayagüela), sur (Choluteca) y norte del país (San Pedro Sula, El Progreso, Choloma, etc.).

Dentro de los fenómenos de menor impacto aparente se encuentran los deslizamientos de tierra, que también atañen a la población urbana, especialmente en Tegucigalpa. "De los 20 deslizamientos con efectos importantes, registrados desde 1851, 13 ocurrieron en el área de Tegucigalpa" (Ibid. : 21)

Sin embargo, muchos deslizamientos, hundimientos e inundaciones en áreas urbanas, terminan por no ser registrados como significativos porque afectan microzonas y pequeños núcleos de población, pero su recurrencia, así como el daño sobre los escasos bienes y la salud de estas poblaciones, implica modificar los criterios de significación. En Tegucigalpa, de acuerdo a la valoración realizada sobre diversas fuentes, entre 201 barrios y colonias tipificadas como marginales, 80 deben clasificarse en situación de riesgo.

En cuanto a los problemas de sequía "se han acentuado en el país, principalmente en la zona sur y en los últimos años puede considerarse han sucedido en forma anual" (Castañeda y Dimas, 1990 : 4).

Respecto a la actividad sísmica, si bien Honduras no ha experimentado grandes desastres de esta índole, "se puede considerar que la zona inmediata a la Depresión Central, las comunidades de Omoa y Puerto Cortés, que están situadas sobre la activa falla del Motagua tanto como la región sur, por estar bajo la influencia de una provincia volcánica activa en países vecinos y la Zona Tectónica de Benioff, en la costa del Mar Pacífico, tienen un mediano riesgo. Mientras, tanto las zonas nor-central (por la falla del

Aguán) y nor-oriental (por la falla del Guayape) merecen mayor estudio para determinar su grado de actividad (Castañeda y Moncada, op. cit. : 21). A ello se agrega la inexistencia de códigos de construcción antisísmica y que las regulaciones para construir en zonas de riesgo no se respetan.

En términos generales, cabe afirmar que las principales amenazas que penden sobre el país se constituyen en factores de desastre como consecuencia de la interrelación de las condiciones de utilización del medio, la debilidad institucional para prever consecuencias de obras de infraestructura y urbanísticas, y las altas condiciones de vulnerabilidad global de la población.

A modo de ilustración, respecto del primer factor indicado, cabe señalar el proceso de degradación de las cuencas hidrográficas por erosión de los suelos, y la sedimentación de represas, cauces y canales como consecuencia de la deforestación. La sobrecapacidad industrial de aserrío, así como la demanda de tierras para cultivos y ganadería en suelos forestales, explican la tasa de deforestación, calculada en 80,000 hectáreas anuales.

La debilidad institucional se manifiesta a través de la ausencia de control sobre "los impactos negativos del desarrollo económico acelerado, en áreas donde este tipo de desarrollo no es apropiado" (SECPLAN-USAID, op. cit. : 95). Esto se traduce en problemas en el uso del suelo (rural y urbano), erosión, inadecuado manejo en las riberas de ríos, apertura de caminos de penetración en áreas forestales y frágiles, construcciones habitacionales en lugares inapropiados, descarga indiscriminada de desechos industriales y orgánicos en los ríos, etc.

Las condiciones de vulnerabilidad global de la población tienen como base la precaria situación económica y social descrita en el apartado anterior, sobre lo cual no es preciso abundar. Estas condiciones de vulnerabilidad se inscriben dentro de la dinámica propia del círculo vicioso de la pobreza.

En la medida en que la economía del país descansa en un limitado número de productos primarios de exportación, los que a su vez son dependientes de condiciones del ambiente (clima, plagas) y de un mercado externo caracterizado por el intercambio desigual, el impulso para un uso racional de los recursos choca con "la necesidad inmediata de explotar los recursos disponibles al costo mínimo para la adquisición de mayores beneficios a corto plazo (incluyendo divisas para pagar la deuda externa)" (Castañeda y Moncada, op. cit. : 5).

De modo equivalente, la migración a las ciudades y su secuela de asentamientos humanos en situación de riesgo, así como los poblados rurales próximos a ríos que año a año sufren crecidas, no expresa sino la búsqueda precaria de condiciones de sobrevivencia también precarias.

Por ello, la vulnerabilidad de la población es más que la suma de vulnerabilidades específicas (tecnológicas, económicas, sociales, educacionales, etc.) y se traduce en un modo de vida que incorpora el riesgo como un componente más, cotidiano y perversamente necesario para y dentro de esas formas de sobrevivencia.

De allí que el "fatalismo" que asume la población respecto de las amenazas que sobre ella se ciernen (Castañeda y Dimas, op. cit: 7) no es más que una adecuación a las condiciones objetivas de su realidad, aunque naturalmente se reviste de contenidos subjetivos, con más o menos ingredientes ideológico-religiosos.

## EL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES

El actual SAPD se origina en 1973 con la creación del Consejo Permanente de Emergencia Nacional (COPEN), durante el régimen militar de rasgos reformistas que se instaura en diciembre de 1972.

En los años anteriores a su creación (1960 en adelante) el país sufrió los efectos de por lo menos 5 ó 6 huracanes o tormentas tropicales (las fuentes no son precisas a este respecto) y más de 40 inundaciones de diversa magnitud, que afectaron diferentes regiones del país o la totalidad del territorio, aunque la mayoría se produjeron en la región noroccidental. En alguno de esos años se registraron, en diferentes fechas, hasta 7 inundaciones de cierta magnitud.

El gobierno bajo cuyo mandato se crea COPEN buscaba inaugurar un nuevo tipo de régimen militar, caracterizado por "la intención de convertir a las Fuerzas Armadas en el eje o punto de equilibrio de la vida pública" y por la "expansión del aparato del Estado" (...) "y emisión de políticas que apuntan hacia la modernización estatal y el aprovechamiento eficiente de los recursos locales para el desarrollo" (Posas y Del Cid, 1983 : 269).

El decreto ley que crea el COPEN (30 de marzo de 1973) establece en su presentación la preocupación del Gobierno por "los innumerables problemas que enfrentan los organismos públicos y privados para atender en forma eficaz las situaciones de emergencia causadas por desastres naturales o de origen diverso, motivados por la falta de coordinación en los diferentes niveles administrativos", y dispone la creación de un organismo permanente "con la misión de prever las acciones y organizar los mecanismos que permitan poner en funcionamiento el potencial necesario para minimizar los efectos producidos por los desastres o remediar los daños que estos ocasionen".

En los considerandos que justifican la creación del COPEN, se señala que "al presentarse situaciones de emergencia" se requiere de un organismo que "coordine los esfuerzos de los sectores públicos y privados para prevenir, planificar, dirigir y ejecutar las labores de ayuda, salvamento, rehabilitación y otras similares que sea necesario realizar. Y se indica, además, que es labor del Gobierno asegurar "el bienestar del pueblo, la conservación de los recursos naturales y la economía de la nación".

A través de los 9 artículos del decreto se establece la composición del COPEN, sus fines y atribuciones, las condiciones para determinar situaciones de emergencia, la condición de sus integrantes y la capacidad del organismo para reglamentar la aplicación del decreto.

El COPEN se define (Art. 1) como dependiente de la Jefatura de Estado e integrado por el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el sub-secretario de Salud Pública y representantes de la Universidad Nacional Autónoma, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, la Confederación de Trabajadores, el Presidente de la Cruz Roja y el Director General de Presupuesto.

Se establece además (Art. 2) que el organismo será encargado de llevar a la práctica directrices emanadas del jefe de Estado y el Consejo de Ministros, en materias relativas a desastres, y que será presidido (Art. 3) por el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

El Consejo podrá integrar comisiones o grupos de trabajo, contará con la cooperación de todas las dependencias del Estado y organizaciones privadas, asistenciales y otras necesarias para atender las emergencias, coordinando la acción de estos sectores, así como la ayuda internacional (Art. 4). Se indica además que los servicios que funcionarios públicos y particulares presten al COPEN serán ad-honorem.

Posteriormente, el Consejo definió su organización interna así como mecanismos de funcionamiento. De acuerdo con ello, el organismo se estructuró en tres niveles: nacional, regional y municipal, correspondiendo la responsabilidad de cada uno a COPEN, a los Comités de Emergencia Regional (CODER) y a los Comités de Emergencia Local (CODEL), respectivamente.

La composición de los comités regionales y locales constituye una extensión del organismo nacional con pequeñas variantes, de acuerdo con la presencia regional y local de las instituciones representadas en la instancia nacional.

La presidencia de los CODER corresponde al Comandante de la Región Militar respectiva; los Comités Locales los preside el Alcalde Municipal correspondiente, contando siempre con la integración del jefe de la guarnición militar del área.

Los Comités Regionales corresponden geográficamente a cada una de las regiones militares establecidas y no coinciden con la división departamental (11 Regiones Militares y 18 Departamentos).

La definición de funciones de cada una de las instancias sigue un esquema centralista, de modo que en las instancias regionales y locales las funciones corresponden a una extensión operativa de lo que se decide en la instancia superior.

Después de dos años de creación de COPEN, mediante decreto ejecutivo (marzo 1975), se reforman los artículos 1 y 2 del decreto original, estableciendo que el representante de las Fuerzas Armadas en el Consejo y presidente del mismo ya no será el Jefe del Estado Mayor, sino un Oficial General u Oficial Superior designado por el poder ejecutivo a propuesta del Jefe de las Fuerzas Armadas.

Esta modificación se inscribe dentro de una nueva ley constitutiva de las Fuerzas Armadas que implicaba reorganizar el Estado Mayor General. Pero tales cambios

correspondían a un realineamiento de fuerzas dentro del instituto armado que conducían, primero, a que el Jefe de Estado perdiera el mando de las Fuerzas Armadas y, después, a que fuera reemplazado también en la conducción del gobierno.

La explicación socio-política de estos cambios se interpretó en la época como un robustecimiento del poder militar en la esfera gubernamental y el ascenso a la conducción militar por parte de oficiales jóvenes, con mayor capacitación técnica, académica y profesional (Ibid. : 282).

En general, el perfil del COPEN es el de una entidad que pretende articular un mecanismo territorial de atención de desastres, desde un punto de vista que acentúa lo asistencial y el control de una situación de anormalidad, confusión y eventualmente desgobierno, dentro de una concepción estatal de corte desarrollista. La concepción de su estructura administrativa y operacional exhibe un sesgo geopolítico en términos de garantizar, en situaciones de anormalidad, la soberanía y control estatal sobre el territorio.

No obstante, a medida que se desarrollan y asimilan orientaciones provenientes de la experiencia internacional, COPEN va incorporando criterios de mitigación-prevención y de capacitación en el ámbito comunitario. Todo ello sin perder el perfil centralista y asistencial que incluye la intervención en labores de rehabilitación.

En este sentido, si bien la experiencia del huracán Fifí, en 1974, no generó un cambio dentro del organismo, los cuantiosos daños provocados en una región neurálgica en términos de desarrollo económico, aportarán la evidencia de la necesidad de introducir mayor capacidad técnica para enfrentar estos fenómenos.

Hacia el final de la década del ochenta, COPEN ha incorporado, dentro del marco de sus preocupaciones, el impulso de acciones preventivas, de mitigación y capacitación; se elabora un Plan de Atención de Emergencias que se divulga a los Comités Regionales e instituciones estatales, y contribuye al desarrollo de estudios sobre diversos tópicos concernientes a las amenazas y la vulnerabilidad, en colaboración con la Universidad Nacional y la División de Recursos Hídricos de la Secretaría de Recursos Naturales. Al mismo tiempo, mantiene dentro de su ámbito de acción labores de rehabilitación, reconstrucción de viviendas y ayuda a damnificados. Asimismo, en 1988 COPEN contribuye a la fundación del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), que constituirá un hito significativo para incorporar una visión innovadora en la concepción sobre el carácter y ámbito de los desastres (cfr: Guillén, op. cit.).

En diciembre de 1990, mediante decreto del Congreso Nacional, COPEN es sustituido por la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO).

El cambio que se introduce no es considerado fundamental por parte de la mayoría de los funcionarios ligados en forma directa o indirecta al SAPD, entrevistados por Guillén (Ibid. : 36).

Sin embargo, también existe cierto consenso en cuanto a reconocer que COPECO ha asumido una visión más integral al poner mayor énfasis en criterios de prevención-mitigación, independientemente de si los logros son o no satisfactorios.

La ley de Contingencias Nacionales que crea la COPECO (promulgada en enero de 1991), si bien mantiene similitud con el decreto ley de 1973, introduce algunos cambios que deben ser interpretados dentro del nuevo escenario político-institucional, en tanto que la ley es emitida durante el tercer gobierno producto de elecciones, dentro del proceso iniciado a partir de 1980-1982.

En términos globales, la nueva ley contiene aspectos nuevos y positivos que precisan el alcance de la noción de contingencia, así como de los fines y funciones del organismo que se crea. Se incorpora, de modo explícito, la función preventiva y se establece que COPECO tendrá representación departamental además de regional. La composición del organismo se amplía, incorporando 3 nuevas secretarías de Estado (Gobernación, Defensa y Planificación), además del Presidente del Banco Central; se reemplaza la representación de la Confederación de Trabajadores por la de las Asociaciones Campesinas, y se establece que la presidencia de la Comisión la ejercerá alguno de los Designados Presidenciales (equivale a Vice-Presidente de la República).

Por otra parte, se crea el cargo de Comisionado Nacional al cual corresponde "la administración permanente de actividades y asuntos relacionados con el funcionamiento y operación de la Comisión" (Art. 8). Este Comisionado ejerce el cargo de Secretario de la COPECO y es nombrado por el Presidente de la República.

En la práctica, el Comisionado Nacional tiene el carácter de Secretario Ejecutivo y, de acuerdo con las atribuciones que se le confiere, equivale a la figura del antiguo Presidente de COPEN, pero con la inclusión de nuevas atribuciones.

Desde la creación de COPECO, el cargo de Comisionado Nacional ha sido ocupado por un alto oficial de las Fuerzas Armadas (exceptuando un corto período de transición), designado por el Presidente de la República a propuesta del Jefe de las Fuerzas Armadas.

La permanencia de cada Comisionado Nacional en el cargo ha sido de un año, aproximadamente, lo que al parecer obedece a criterios internos de las Fuerzas Armadas de lograr una constante rotación, que a juicio de la mayoría de los entrevistados genera discontinuidad en el funcionamiento del organismo.

En la actualidad, COPECO procura articular un sistema de coordinación y apoyo que se traduce en cuatro niveles: nacional, regional (regiones militares), departamental y municipal, además de la incorporación de comités de emergencia en las comunidades.

La incorporación de la instancia departamental, cuyo comité es presidido por el Gobernador, así como el nombramiento de un Designado Presidencial en la cúpula de COPECO, constituyen intentos por disminuir el peso militar dentro del organismo. No obstante, la figura del Comisionado Nacional, cuya designación en la práctica obedece a decisiones internas de las Fuerzas Armadas, así como la mantención de los Comités

Regionales adscritos a regiones militares, muestran que las modificaciones introducidas no alteran sustancialmente el carácter que el organismo tuvo desde su origen, en 1973.

Más allá de su composición, estructura orgánica y jerárquica, COPECO ha significado la incorporación de algunos cambios, tanto en el terreno de su orientación como en lo concerniente a ciertos aspectos técnicos.

La creación del Centro de Investigación y Capacitación en Contingencias (CENICAC), adscrito a COPECO, contribuye a acentuar orientaciones preventivas, impulsa el trabajo con las comunidades y capacita a los funcionarios; además, excluye de las funciones del organismo labores de rehabilitación.

Algunas de estas orientaciones forman parte de las actividades de COPEN en su último período, pero con la constitución de COPECO se definen y ejecutan de modo más decidido y consistente, aun cuando los resultados alcanzados no sean suficientes.

La capacitación de funcionarios y dirigentes comunitarios, así como una mayor apertura a la cooperación externa en aspectos de capacitación y organización, especialmente a través de OFDA, junto con el desarrollo de mecanismos de cooperación e intercambio con organismos similares de otros países (España, Costa Rica, Chile, Guatemala, Panamá) y el apoyo de CEPREDENAC, son expresión de tendencias de renovación.

Estos cambios en la orientación del organismo no son homogéneos; están mejor incorporados en el nivel central, no así en los niveles regionales, departamentales y municipales; tampoco se logra consonancia con otras instituciones que son parte constitutiva del esfuerzo por articular un SAPD en sentido estricto. Esto último es particularmente claro respecto del rol de coordinación que COPECO debe asumir, existiendo resistencias en diversos niveles, ya sea por temor a injerencias externas dentro de la esfera específica de competencia y/o por desconfianza respecto de la capacidad real de COPECO para cumplir con su rol coordinador y articulador.

La explicación del cambio que se busca introducir con la creación de COPECO no resulta fácil de establecer. La información documental, así como los argumentos explicativos planteados por informantes clave entrevistados, no son suficientemente esclarecedores. De hecho, las opiniones recogidas apuntan mayoritariamente a subestimar la importancia de lo que, en la práctica, constituyó una intención de reestructurar el organismo.

En un intento de interpretar el cambio de COPEN a COPECO, se pueden identificar tres factores que incidieron en la reestructuración, independientemente de si ellos se traducen o no de modo pleno en modificaciones en la estructura y desempeño funcional del organismo.

- 1) El interés del Gobierno (1990-1994) y de sectores del Congreso Nacional de acentuar un perfil civil y técnico del aparato institucional.
- 2) La influencia de la declaración de Naciones Unidas del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

3) La experiencia negativa acumulada entre 1987-1989, frente a las inundaciones y huracanes, en términos de la capacidad para atender las situaciones de emergencia, dentro de la cual el caso del huracán Gilbert, en 1988, pudo constituir un punto de inflexión importante, aunque no determinante.

La declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales tiene significado no sólo por la influencia del organismo internacional, sino que se inscribe dentro de la búsqueda de legitimidad internacional que el Estado hondureño procura en el marco del lento proceso de democratización.

Por otra parte, entre los años 1987 y 1989, el país sufrió 7 inundaciones en el centro y noroccidente del país, junto con dos huracanes (1988 y 1989) y una tormenta (1989) que, de modo similar a lo acontecido con el huracán Fifi en 1974, puso de manifiesto las debilidades existentes en el SAPD.

A pesar de los esfuerzos tendientes a mejorar el SAPD, la experiencia con la tormenta Gert, en 1993, también dejó un balance poco alentador y su análisis permite sintetizar una valoración global del sistema.

En primer término, los daños provocados por las inundaciones asociadas a la tormenta Gert mostraron que el diagnóstico realizado en 1974, después del huracán Fifi, sigue vigente, en el sentido de la necesidad de protección de las cuencas hidrográficas, canalización de ríos, construcción y mantenimiento de los bordos de contención, y regulación de los asentamientos humanos en zonas de riesgo. A ello se suman los deficientes (o ausentes) sistemas de drenaje en las ciudades, lo que amplificó el problema en varias de ellas.

Las inundaciones afectaron 12 municipios, incluidos los de ciudades grandes e intermedias como San Pedro Sula, El Progreso y Puerto Cortés, en los Departamentos de Cortés y Yoro, damnificando a 9,780 familias y provocando alrededor de 30 víctimas fatales. Además, los desbordamientos de los ríos Choloma, Ulúa y otros, provocaron severos daños en la red vial, represas y áreas de cultivo, y ocasionaron derrumbes de puentes.

El balance efectuado por el Comité de Emergencia Regional II, señala como factores adversos en el desarrollo de las operaciones los siguientes:

- Inexistencia de un fondo monetario de emergencia mínimo para una reacción inmediata.
- Falta de conocimiento de los comités de emergencia municipal y local de la organización para canalizar la solicitud de ayuda. Descoordinación al no utilizar el canal correspondiente para proporcionar asistencia a los damnificados en casi todos los niveles jerárquicos. Falta de equipo adecuado para la evacuación y el rescate. Burocracia administrativa persistente en el estado de emergencia, en algunas instituciones.

- Falta de continuidad en las tareas de emergencia por parte de algunas instituciones del Estado.
- Asistencia politizada a los damnificados, caracterizada por el sectarismo partidista.
- Ineficiencia en algunos comités municipales por desconocimiento de la situación real de las zonas dañadas (Comité de Emergencia Regional II, 1993 : 3 - 4).

El informe antes citado es ilustrativo de las dificultades del sistema en acción. Además, formula una serie de recomendaciones, de las cuales se puede destacar la demanda de adiestramiento para los comités municipales y locales, junto con la insistencia de medidas preventivas y de mitigación antes del ciclo de lluvias y eventuales inundaciones en el año siguiente.

Según la opinión de diversos entrevistados, vinculados con el SAPD, la experiencia con la tormenta Gert puso de manifiesto que la activación del sistema se realizó con rapidez y que las labores de evacuación y rescate, así como el establecimiento de recursos y canales de ayuda a los damnificados, se realizó con cierta eficacia. Sin embargo, y coincidiendo con el informe de CODER II, la articulación de actividades entre diferentes instituciones, así como los procesos organizativos de labores específicas, mostraron severas debilidades.

Estas debilidades funcionales se resumen así: descoordinación interinstitucional, fragilidad organizativa en los niveles municipal y local, superposiciones jerárquicas, personalismo de autoridades locales y nacionales, acciones independientes y aisladas de parte de personeros políticos, y fallas de comunicación entre instituciones y autoridades, por ende, descoordinación.

Este conjunto de rasgos del proceso funcional en la atención de los desastres traduce y exhibe características institucionales y de la cultura política que impiden la articulación real de un SAPD, desde los niveles locales hasta el poder central.

La ausencia o debilidad de condiciones organizativas en los municipios conduce rápidamente al reemplazo de las instancias locales por parte de funcionarios nacionales. Pero, a la vez, la debilidad municipal señala la carencia o fragilidad de los programas tendientes a incentivar el desarrollo local y el desaprovechamiento que se hace del propio proceso de emergencia para tornarlo en una vía de capacitación "in situ", especialmente en los días inmediatamente posteriores a la situación más crítica.

Las tendencias centralistas y las formas de gestión personalistas forman parte de un estilo político institucional que vulnera de modo severo los esfuerzos por articular un sistema. De allí que estos estilos políticos e institucionales favorezcan el aprovechamiento perverso de una situación de emergencia con fines de clientelismo político, constituyéndose en formas legitimadas del proceder de personeros políticos. Las diversas instituciones que forman parte del SAPD actúan en forma independiente, a veces con rasgos de "activismo", cautelando la no intromisión externa dentro de un campo del cual los funcionarios "se apropian" como medio de garantizar esferas de poder. Por ello no es casual la ausencia de planes de acción integrados que definan las

formas reales de articulación de los diversos actores, con formulaciones precisas de esferas de competencia de acuerdo con la especificidad sectorial correspondiente y la sujeción a instancias racionales de conducción.

El Plan Nacional de Emergencia, Guaymura 92, elaborado por COPECO, constituye, como se indica en su presentación, un primer ejercicio susceptible de ajustes y readecuaciones y, pese a los avances que contiene, adolece de insuficiencias, tales como la definición de formas de articulación interinstitucional, ausencia de planes sectoriales (eléctrico, hídrico, alimenticio, salud, etc.) así como respecto de las formas de incorporación de la comunidad.

El Plan de Emergencia no ha tenido seguimiento ni ha sido validado y traduce en el discurso un hecho real: la yuxtaposición de instituciones que deben conformar el sistema sin una real integración funcional entre ellas, tanto en términos de labores preventivas como de acción contingente. Constituye, esencialmente, un Plan de Acción Inmediata y, como ocurre con el conjunto del SAPD, el acento se pone en el "desorden" (la emergencia) y no en el "orden", es decir, las condiciones de normalidad que permiten prevenir y crear condiciones de mitigación.

La debilidad institucional también se manifiesta en la dificultad para llevar a la práctica acciones concertadas sobre iniciativas importantes. Es el caso del Programa de Educación para emergencias en el nivel de educación primaria, que debe ser liderado por el Ministerio de Educación.

En síntesis, en Honduras el SAPD existe en tanto que estructura virtual en proceso de constitución, a partir de un modelo, todavía formal, que busca articular territorialmente el aparato institucional y organizaciones de la sociedad civil.

## VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA

El análisis anterior llevó a plantear la existencia virtual de un SAPD, en la medida en que su capacidad para actuar como una totalidad integrada se ve limitada no por la concepción organizativa que subyace a la estructura formal establecida, sino por las dificultades para que dicha estructura pueda lograr dinamizarse de modo fluido y coherente.

El SAPD es parte del aparato institucional del Estado y depende de éste, constituyendo una suerte de subsistema, cuya capacidad de autonomía en el terreno de sus funciones específicas es ambigua y limitada. De tal forma que el SAPD está penetrado por la capacidad/debilidad institucional y la lógica que emana de sostenerse, en buena medida, en la capacidad territorial operativa de las Fuerzas Armadas.

Además, el sistema incluye, en términos de organización, una apertura hacia la sociedad civil, lo que le brinda el carácter de "sistema abierto", que implica una eventual ventaja potencial para actuar con adecuación a los escenarios reales.

La posibilidad de pasar de lo virtual a lo real presupone identificar no sólo las debilidades y obstáculos existentes, sino las vías posibles que permitan mejoras cualitativas, sin esperar que el conjunto del aparato institucional y la cultura política cambien.

A este respecto, resulta elocuente la disociación que se presenta entre los momentos de "latencia" operativa del sistema y los momentos de activación operativa; es en el momento de latencia cuando es más favorable desarrollar y alimentar las condiciones que favorecen el paso de un modelo formal a uno real.

Desde el punto de vista de la evolución del sistema y su naturaleza, más allá de lo aparente no es sólo la presencia militar en roles directivos la que explica sus características. La presencia militar actúa en dos sentidos. Por una parte, contribuye a otorgar al sistema un perfil verticalista y severamente jerarquizado y, por otra, aporta las ventajas de una capacidad logística que otras instituciones no poseen. Además, teniendo en cuenta las características de la cultura política descrita en páginas anteriores, es comprensible que en situaciones de emergencia la figura militar logre importante capacidad de convocatoria.

Por su parte, el sistema institucional global, debido al fuerte peso de tendencias centralistas y excesivo celo sectorial, junto con universales prácticas burocratizadas, imprime inercia a una estructura que requiere agilidad y ductilidad.

En este sentido, la mayor o menor eficiencia del sistema se vincula estrechamente con la capacidad del ente coordinador (COPECO) para incidir con mayor solvencia técnica sobre el andamiaje del sistema.

La rotación permanente del Comisionado Nacional de COPECO, si bien puede constituir un factor de discontinuidad funcional, podría perder significación en la medida que planes y estrategias de mediano y largo plazo descansan en el rol de personal técnico estable. El factor de discontinuidad puede también morigerarse, ampliando los períodos de rotación, habida cuenta del personalismo que impregna la cultura política. Pero otro tanto se puede plantear respecto de la inestabilidad de funcionarios en el conjunto del aparato institucional.

La ya sedimentada tradición de movilidad en la Administración Pública con cada cambio de gobierno, asumida como derecho legítimo del partido político en el poder para favorecer clientelas, debilita seriamente la posibilidad de una gestión tecno-burocrática eficiente.

Por otra parte, la apertura hacia la participación ciudadana, a través de los Comités de Emergencia municipales y comunitarios, plantea un gran desafío a las prácticas político-administrativas acostumbradas.

En las condiciones prevalecientes en la sociedad hondureña, la participación comunitaria en el campo de la preparación para situaciones de emergencia, además de no constituir una prioridad importante para sectores con múltiples problemas en su situación de vida, implica un trabajo lento de motivación y promoción. Las

municipalidades y las instituciones en general disponen de escasa o nula experiencia en labores de esta naturaleza, por lo que la necesidad de capacitación es indispensable; en este caso, recurrir a formas autoritarias de activación ciudadana carecería de toda efectividad.

En relación con el rol de las municipalidades en el campo de los desastres y de la protección del ambiente, la nueva ley que pretende otorgarles autonomía también constituye un desafío al sistema institucional. Esta ley es el primer peldaño de un proyecto de descentralización administrativa que hasta el momento no logra avanzar.

Es factible pensar que el SAPD puede vigorizarse en la medida que logre involucrarse con el poder municipal, aprovechando las disposiciones que el instrumento legal le proporciona.

Para ello, resulta indispensable dotar a COPECO de mayor capacidad económica, considerando el exiguo presupuesto que se le asigna. También puede robustecerse la capacidad técnica del sistema si las instituciones que lo integran, en particular las Secretarías de Planificación, Recursos Naturales, Salud y Educación, destacan de modo permanente en COPECO personal técnico que asuma, desde su campo de competencia, la elaboración de planes, programas y estrategias permanentes para enfrentar la problemática de los desastres.

El fortalecimiento de COPECO como cabeza del sistema, en términos presupuestarios y de recursos humanos, significaría gestar un punto de inflexión para favorecer el tránsito de lo virtual a lo real. El fortalecimiento técnico le brindaría mayor capacidad de interlocución con las instituciones del SAPD, sobre la base de la solvencia como medio de superar las resistencias sectoriales.

Asimismo, permitiría potenciar el apoyo al sistema de parte de las instituciones que están en capacidad de ampliar y profundizar estudios (como es el caso de la Universidad Nacional) sobre la estructura y dinámica de las amenazas, así como de las zonas de riesgo, en la perspectiva de poder diseñar estrategias preventivas y de mitigación. Esto implica a su vez que las instituciones del SAPD asuman roles específicos para alimentar la capacidad del mismo.

En la medida en que el SAPD se inscribe dentro del aparato institucional, la evolución de éste compromete también el futuro del primero. Sin embargo, considerando el carácter de las preocupaciones del sistema, es plausible tener en cuenta que desde él se puede contribuir a dinamizar en ciertos aspectos los procesos de reforma y descentralización del Estado.

El tema de los desastres es susceptible de hacer converger esfuerzos, descontaminándolo de intereses políticos particulares. En esa medida, el resorte municipal junto con el impulso a la participación comunitaria y de la empresa privada, que sufre pérdidas económicas recurrentemente por efecto de los desastres, pueden concertarse desde una perspectiva de desarrollo, favoreciendo además la conformación de roles menos estamentales para las Fuerzas Armadas.

Esto significa también, respecto de la dinámica del sistema, amplificar los roles institucionales en los períodos de "latencia" operativa, como medio para garantizar un mejor desempeño en las fases de activación operativa.

## BIBLIOGRAFÍA

ACDI (1991) *Estudio analítico de la Ley de Municipalidades de Honduras y su incidencia en la cooperación internacional.*

BIDEGAIN, Gabriel (1992). *Perfil Sociodemográfico de Honduras.* Tegucigalpa, UNAH-UDIP.

CASTAÑEDA, Catherine de. MONCADA, Germán (1991). *Desastres Naturales y Zonas de Riesgo en Centroamérica: Condiciones y opciones para su prevención y mitigación en Honduras, Vol. IV.* Tegucigalpa, UNAH.

CASTAÑEDA, Catherine de, DIMAS, Roberto (1990). *Desastres Naturales y Zonas de riesgo en Centroamérica: Condiciones y opciones para su prevención, mitigación en Honduras, Sumario Ejecutivo.* Tegucigalpa, UNAH.

CODER II (1993). *informe sobre Operaciones Tormenta Tropical Gert.* San Pedro Sula.

GUILLEN, Maritza (1994). *Sistemas de Prevención y Mitigación de Desastres: Caso Honduras.* Tegucigalpa, CEPROD.

LOPEZ DE MAZIER, Armida (1991). *Honduras, Población Económicamente Activa 1961-1988.* Tegucigalpa, UNAH-UDIP.

POSAS, Mario, DEL CID, Rafael (1983). *La Construcción del Sector Público y del Estado Nacional en Honduras. 1876-1979.* San José de Costa Rica, EDUCA.

PLATA, Jorge (1991). *El proceso de urbanización en Honduras.* Tegucigalpa, UNAHUDIP.

P N U D (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano, México, F.C.E.*

SECPLAN (1993). *Informe Nacional de Población de Honduras.*

SECPLAN (1994). *Honduras, Libro Q.*

SECPLAN - OIT (1994). *Brecha sin tregua. Género y condiciones de vida de la mujer hondureña.* Tegucigalpa, CADER.

SECPLAN - USAID (1989). *Perfil Ambiental de Honduras.*

## **CAPÍTULO 5: ATENCIÓN DE DESASTRES EN GUATEMALA**

**Gisela Gellert**

FLACSO-Guatemala

### INTRODUCCIÓN

El artículo forma parte de una investigación regional que compara diferentes experiencias para implementar sistemas de prevención, mitigación y atención de desastres en América Latina. Empero, ¿cómo examinar una materia que prácticamente no existe? En Guatemala, hasta la actualidad no se ha manifestado un desarrollo institucional orientado hacia un sistema de prevención, atención y recuperación de desastres. Aunque la probabilidad de sufrir desastres es muy alta en el país, apenas hay capacidad para actuar en casos de emergencia y vigilar amenazas físicas.

A nuestro criterio, existe una estrecha relación recíproca entre "subdesarrollo institucional" en materia de desastres y alto nivel de vulnerabilidad global. Si en un país la gran mayoría de la población está condenada a sobrevivir en condiciones altamente precarias, eso se debe a estructuras político-económicas que no tienen capacidad o voluntad para atender demandas básicas para un desarrollo nacional, predominando una actitud de enfrentar y atender problemas cuando se hallan en un estado altamente crítico y donde existen fuertes presiones para soluciones inmediatas. En un contexto así, solamente un evento de gran magnitud e impacto en el desenvolvimiento nacional logra un empuje hacia un mayor interés en atención de desastres. Pero no se trata de impulsos que correspondan a una política premeditada, sino de medidas coyunturales. Una vez pasada la fase de emergencia y recuperación, se estancan las iniciativas frente a otros problemas "más urgentes" que atender. El concepto prevaleciente es que desastres son situaciones excepcionales, que el próximo aún está lejos y es responsabilidad de autoridades futuras.

En efecto, después de breves ensayos sobre la ocurrencia de desastres en Guatemala y su escenario físico, nuestra exposición se centra en la distinción de diferentes ámbitos que determinan la vulnerabilidad global. En el siguiente examen de la organización institucional en materia de desastres y su manejo, partimos del gran terremoto de 1976 para llegar luego a la situación actual. Un último apartado trata de iniciativas recientes y sus actores, así como de las perspectivas y sus condicionantes.

Por último, queremos aclarar que no nos fue posible abordar todos los aspectos válidos para el tema por el simple hecho de que no se encontró información o los datos recaudados no ofrecieron un grado de confianza tal que permitiera una interpretación precisa. Es comprensible esa ausencia de información si se toma en cuenta que la investigación sobre desastres es muy incipiente en Guatemala, ninguna institución dispone de registros completos o evaluaciones de eventos, como tampoco existen las geociencias como materia de estudio en las diferentes universidades del país.

## BREVE SEMBLANZA DE OCURRENCIA DE DESASTRES

Aunque no se han realizado hasta ahora estudios históricos que enfocan específicamente el tema de los desastres en Guatemala<sup>1</sup>, basta una breve revisión de referencias conocidas para afirmar que la historia de Guatemala es una crónica de constantes desastres, y parece que ninguna generación se salvó de sufrir los efectos de por lo menos un evento de gran magnitud.

Destacan los desastres "famosos" por su impacto en el desarrollo nacional. Así, por ejemplo, se trasladó dos veces la capital guatemalteca debido a su destrucción. El asentamiento en el valle de Almolonga (hoy Ciudad Vieja) fue arrasado en septiembre de 1541 por una gran avalancha que bajó de las faldas del vecino volcán de Agua, y la posteriormente fundada ciudad de Santiago, en el valle de Panchoy (hoy La Antigua), fue abandonada finalmente en 1775, después de sufrir constantes calamidades por erupciones volcánicas y fuertes sismos, que culminaron con el terremoto de Santa Marta, en 1773. La nueva ciudad de Guatemala se fundó a unos 45 km de distancia de La Antigua, en un valle que era supuestamente más seguro por la mayor lejanía del volcán de Fuego, pues la creencia era que los constantes temblores y terremotos fueron provocados por este volcán activo. En realidad, la nueva capital se encontró más expuesta a la amenaza sísmica por encontrarse en una zona donde coinciden varios sistemas de fallas geológicas; sobresalen los terremotos catastróficos de 1917-1918 y 1976, que la destruyeron en gran parte.

Tampoco otros centros urbanos de importancia, como por ejemplo la ciudad de Quetzaltenango en el altiplano occidental, se salvaron de eventos catastróficos. Queremos recordar aquí por lo menos el fatal año de 1902, debido a la amenaza inminente de una repetición, pues -según el INSIVUMEH- el ciclo de recurrencia de grandes sismos que tienen su origen en la zona de subducción frente a la costa del Pacífico es de aproximadamente 90 años.

Ya desde enero de 1902 se habían registrado en la costa del Pacífico de Guatemala varios sismos que provocaron hasta un gran maremoto en El Salvador. Finalmente ocurrió en abril el "gran terremoto de Occidente", con una magnitud de 8.2 en la escala de Richter, causando serios daños en todos los centros poblados de la región -ante todo en Quetzaltenango y San Marcos- y dejando un saldo de por lo menos 2,000 muertos<sup>2</sup>.

En los meses de septiembre y octubre siguió temblando la región, y el 24 de octubre "explotó" el hasta entonces inactivo volcán de Santa María, expulsando en 36 horas ocho kilómetros cúbicos de arena y ceniza que cubrieron cerca de diez municipios y las ciudades de San Marcos y Quetzaltenango, provocando la muerte de por lo menos

---

<sup>1</sup> Existen algunas crónicas y estudios que proporcionan datos históricos, ante todo sobre terremotos, erupciones volcánicas, sequías y plagas, pero no se trata de investigaciones centradas en el tema de desastres.

<sup>2</sup> Respecto a las cifras sobre víctimas, hay que tener presente el reducido número de población en los centros urbanos de entonces. Así, por ejemplo, vivían en Quetzaltenango, como segunda ciudad del país, apenas 15,000 habitantes (Censo de 1921: 18,084 habitantes).

1,000 personas y graves daños en la agricultura. Es considerada como una de las mayores erupciones volcánicas en el mundo hasta la fecha (Sandoval,1991:6-7). En 1929, se abrió un segundo cráter en el volcán de Santa María, el así llamado "Santiaguito", activo hasta la actualidad y que ha provocado constantes desastres en la región<sup>3</sup>. Interesante es el hecho de que el entonces dictador en el poder, Estrada Cabrera, por fines políticos impidió la divulgación de información sobre la catástrofe ocurrida en todos los medios nacionales, y hasta ahora los eventos de 1902 son prácticamente desconocidos en la memoria colectiva del país.

Además de estas catástrofes trascendentales, históricamente se registraron como desastres una serie de otros terremotos y espectaculares erupciones volcánicas, lluvias torrenciales que provocaron grandes inundaciones en las diferentes capitales (Santiago, Ciudad de Guatemala), huracanes, sequías, plagas y epidemias devastadoras. Sin embargo, los relatos históricos hacen alusión a un desastre solamente cuando afectó importantes centros urbanos o productivos y su impacto fue considerable, omitiendo fenómenos peligrosos ocurridos en las entonces regiones remotas del país, o eventos "ordinarios". Agregando a las menciones históricas la información que proporcionan los primeros estudios sobre zonas y tipos de riesgo en Guatemala, se llega a la conclusión de que realmente no existe ningún rincón "seguro" en el país y ocurren eventos de casi todos los tipos, además de los ya mencionados sismos y erupciones volcánicas: inundaciones de diferentes orígenes, deslizamientos, huracanes, tempestades, heladas, granizadas, sequías, incendios forestales, etc. Un vistazo a títulos de periódico durante apenas dos meses, en 1994 (septiembre-octubre), confirma la frecuente ocurrencia de desastres de diferentes dimensiones en Guatemala:

"Evacúan tres aldeas por fuertes derrumbes en el volcán de Agua"; "Casas destruidas e inundaciones en la capital por las fuertes lluvias"; "Ríos se desbordan y aíslan poblaciones"; "Doce covachas se derrumbaron en asentamientos de la zona 18 (capital)"; "Sube a seis el número de víctimas por derrumbe en sector de zona 3 de la capital"; "Vecinos temen inundaciones en costa sur"; "Incendio destruye tres negocios en Retalhuleu"; "Deslaves dejan 15 personas soterradas";

"Siete casas fueron cubiertas por el lodo"; "El río Suchiate se salió de su cauce y obliga a evacuar 600 familias"; "Familia perece soterrada en una aldea de Chicacao"; "Explosión abre otro cráter en el Pacaya"; "Aterrorador avance de lava en el Pacaya destruyó hoy la primera aldea"; "Derrumbe en Los Pocitos interrumpe el tránsito"; "Correntada inhabilita turbinas y controles de la hidroeléctrica Jurún Marinalá". Hay que agregar que durante el año de 1994 también varias olas de sismos de hasta 4.6 grados (Richter) alarmaron a la población en la capital y el oriente del país.

## EL ESCENARIO FÍSICO

---

<sup>3</sup> Para mayor información sobre la erupción del Santa María, en 1902, hasta la situación actual en el área afectada, véase CEUR.,1989.

La gran variación de tipos de evento que ocurren en Guatemala se comprende en el contexto de su situación geográfica. Con una extensión de 108,889 km<sup>2</sup>, es el más septentrional de los países centroamericanos, a una distancia que oscila entre los 14 y 17 grados del Ecuador, latitud norte.

Predomina en el territorio guatemalteco el relieve montañoso por la presencia de dos grandes cordilleras que lo atraviesan en sentido este-oeste: la Sierra Madre y los Cuchumatanes, que es la mayor elevación maciza de Centro América y alcanza hasta aproximadamente 3,800 m de altura sobre el nivel del mar. La Sierra Madre (o Sierra Volcánica del Pacífico) atraviesa diez de los 22 departamentos del país, inclusive el departamento de Guatemala, y su principal característica es la presencia de una cadena de 37 volcanes (siete con elevaciones superiores a los 3,500 m, y el más alto -Tajumulco- con 4,220 m sobre el nivel del mar), de los cuales cuatro son activos y tres de ellos considerados altamente peligrosos (Santiaguito, Fuego y Pacaya). Debido a estas formaciones, el 82 % (89,433 km<sup>2</sup>) de la superficie del país corresponde a zonas de laderas y tierras altas.

Destaca además su situación limítrofe con dos océanos: el Pacífico y el Atlántico. El sistema orográfico se determina por tres grandes vertientes (del Pacífico, del Golfo de México y del Mar de las Antillas), con 35 cuencas principales. Entre el sinnúmero de ríos que forman varios sistemas fluviales, se encuentra el Usumacinta, el más largo (1,100 km) y caudaloso de Centroamérica. Como lagos principales destacan cuatro, que se ubican en diferentes regiones del país: Izabal (589 km<sup>2</sup>), Atitlán (130 km<sup>2</sup>), Petén Itzá (99 km<sup>2</sup>) y Amatitlán (15.2 km<sup>2</sup>).

Existe una gran diversidad de micro-climas, debido a la situación intertropical de Guatemala, una variación de altura entre 0 y 4,000 m sobre el nivel de mar, y la situación entre dos litorales con características geográficas diferentes. Aunque el clima se caracteriza por dos estaciones bien definidas -una seca, de noviembre hasta abril, y una lluviosa, de mayo hasta octubre-, el régimen de lluvias es variado regionalmente, y se presentan zonas relativamente secas con una precipitación media anual entre 400 y 600 mm y solamente 45-60 días de lluvia al año. Por otro lado, existen zonas húmedas con una precipitación entre 3,000 y 4,000 mm al año. y muy húmedas con una precipitación promedio anual entre 4,000 y más de 6,000, en algunas regiones, con un nivel muy alto de días de lluvia al año (210), por la influencia de los constantes y húmedos vientos alisios del Noreste, mientras otras tienen un número más reducido de días (hasta 120) al año. La temperatura también es variada en relación con las diferentes alturas, y oscila entre una máxima media de 28° centígrados y una mínima media de 18° centígrados, con valores absolutos de 35° (Costas) y 10° (Cuchumatanes).

A grandes rasgos, se pueden distinguir cuatro regiones fisiográficas: las extensas tierras bajas del Petén, en el norte; las tierras altas (sedimentarias, cristalinas y volcánicas), que forman el Altiplano occidental y central; la región costera del Pacífico (Costa Sur), y las depresiones de Izabal y del Motagua (costa del Atlántico).

Como la característica física quizás más impactante hay que resaltar que Guatemala es uno de los pocos lugares del mundo donde convergen en un espacio tan reducido tres placas tectónicas. Atraviesa el país la zona límite entre las placas del Caribe y

Norteamérica, originando el extenso sistema de fallas del Motagua, del Polochic y de Jocotán-Chamelecón, del cual se derivan varios sistemas secundarios. Además, frente a la costa del Pacífico se localiza la zona de subducción de la placa de Cocos bajo la placa del Caribe. A consecuencia de esta situación, en Guatemala se registraron, desde 1900, dos terremotos con una magnitud mayor de 8 grados, cuatro con una magnitud por encima de 7, y 13 con una magnitud de entre 6.5 y 7. En términos de intervalos de recurrencia, existe la probabilidad de que cada 30 años ocurra un terremoto de magnitud 8 en Guatemala, cada 15 años uno de magnitud 7.5, cada ocho años uno de magnitud 7, cada cinco años uno de magnitud 6.5, cada dos años uno de magnitud 6, y los de magnitud 5.5 pueden ocurrir (y realmente ocurren) cada año<sup>4</sup>. En su expresión territorial, todos los departamentos de Guatemala están expuestos a la amenaza sísmica, aunque con diferentes grados de riesgo, siendo las regiones del extremo norte del país las de menor peligro, mientras la costa sur y el altiplano central (con la capital), así como la zona de influencia de la falla de Motagua (hacia el oriente), registran la mayor actividad sísmica y las magnitudes más altas.

### ÁMBITOS DE VULNERABILIDAD

Como es reconocido, se pueden encontrar rasgos comunes respecto a la vulnerabilidad a desastres en todas las sociedades latinoamericanas, adscritos a estructuras, patrones y prácticas, que son producto de procesos históricos semejantes. Aunque a partir de los diferentes momentos de la emancipación, en el siglo pasado, surgieron características distintivas en el desenvolvimiento regional o nacional de los países latinoamericanos, con la creciente intromisión de intereses norteamericanos y de agencias internacionales en los aspectos políticos y económicos, desde los años cincuenta, se produjeron coyunturas que provocaron nuevamente impactos similares en la región.

Pero a pesar de estas "similitudes latinoamericanas" en las diferentes categorías de vulnerabilidad, resaltan al mismo tiempo circunstancias que distinguen -en mayor o menor grado- los contextos nacionales, debido a factores locales, diferentes temporalidades en procesos económicos y políticos, reformas logradas, emprendidas o frustradas, etc. Nos centraremos, entonces, en situaciones singulares de Guatemala o en la señalización de niveles extremos en fenómenos que se vinculan con vulnerabilidades. Queda claro que en este espacio no podemos abarcar la dimensión y complejidad de un análisis de los procesos que dejaron como producto la situación actual, ni podemos abordar todos los tipos y niveles de vulnerabilidad inscritos. Se trata, más bien, de ofrecer un perfil de condiciones y condicionantes -y, donde sea necesario, sus efectos- que vale la pena destacar, permitiendo una orientación sobre situaciones de vulnerabilidad global en el caso de Guatemala.

Debido al enredo que existe entre expresiones de la vulnerabilidad y condicionantes para el desarrollo de un sistema de atención de desastres, y, específicamente, para el

---

<sup>4</sup> Datos del U.S. Geological Survey, National Earthquake Information Service. En: FIEDLER, 1977:313.

avance de políticas de prevención y mitigación, este apartado se considera también como contexto para posteriores referencias más precisas.

Aunque aludimos al hecho de no entrar al análisis de procesos históricos, consideramos indispensable un breve relato de acontecimientos determinantes en el desarrollo nacional, durante los últimos 50 años, que llevaron al país a la situación vigente.

Después de la "Revolución de Octubre", en 1944, Guatemala vivió una década con dos gobiernos progresistas, resultado de elecciones libres por primera vez en la historia del país, y se efectuaron cambios significativos de carácter político, económico, social e institucional. Fue un intento único para promover un desarrollo nacional independiente y propio, el cual se interrumpió en 1954 con la invasión de tropas mercenarias apoyadas por los Estados Unidos. Se regresó al modelo político de regímenes autoritarios, bajo el mando militar, que llegaron al poder a través de elecciones manipuladas. Entre las primeras medidas, se derogó la Ley de Reforma Agraria de 1952 y se fortaleció nuevamente el tradicional patrón de una economía predominantemente agro-exportadora y dependiente. A partir de la década de 1960 hubo un estímulo a la industrialización, pero solamente en parte obedeció al modelo de sustitución de importaciones, pues se vinculó desde su inicio a empresas transnacionales orientadas al mercado externo.

Las diferentes expresiones de descontento con el régimen político y las condiciones sociales fueron reprimidas brutalmente, dando paso a movimientos guerrilleros, desde principios de 1960, y estrategias de contrainsurgencia por parte de los respectivos gobiernos militares, que no tuvieron el esperado éxito. Desde mediados de los setenta, y en parte a raíz de los impactos que provocó el terremoto de 1976, se manifestó un fuerte resurgimiento de la insurgencia -ahora también en las áreas urbanas-, a la par de un fortalecimiento de movimientos populares en el campo y la ciudad y una creciente presencia y organización de otros sectores de la sociedad civil. Como respuesta, entre 1978 y 1982, se instaló uno de los regímenes más represivos en la historia de Guatemala, encabezado por el General Lucas García, que aisló al país internacionalmente en pleno apogeo de la crisis económica que lo afectó, al igual que las demás naciones latinoamericanas. En medio de un nuevo fraude electoral, en 1982, crisis de institucionalidad, contiendas dentro del ejército y agudización del deterioro económico, Guatemala sufrió varios golpes de Estado y se instalaron por cuatro años regímenes militares de tacto, que se apoyaron en la nueva doctrina militar de "Seguridad y Desarrollo" en el contexto de sus estrategias contrainsurgentes, con el siguiente resultado: de 50,000 a 70,000 personas han sido asesinadas o desaparecidas, 440 aldeas han sido arrasadas totalmente, cientos de miles de personas se encuentran desplazadas en el interior del país, más de 100,000 han buscado refugio en otros países, 60,000 han sido reubicadas en aldeas modelo, por lo menos 500,000 tuvieron que vivir dentro de "Polos de Desarrollo", todo ello acompañado de destrucción económica y empobrecimiento masivo, especialmente en el campo. En síntesis, fue la catástrofe más grande que jamás ha sufrido el país.

Aunque a partir de 1986 se anunció una "apertura a la democracia" -proyecto diseñado en el seno del ejército-, que permitió a través de elecciones libres el establecimiento de gobiernos civiles, la corrupción en que se desempeñaron provocó una nueva crisis

política que culminó con el golpe de estado de mayo de 1993, efectuado por el mismo Presidente de la República, nombrándose un nuevo Presidente por parte del Congreso. El año de 1994 lo marcó la contienda política entre los tres poderes del Estado y las elecciones para un nuevo Congreso, donde participó apenas el 15 % de los votantes, manifestándose una pérdida enorme de credibilidad en el sistema político vigente en Guatemala. En resumen, la confluencia de procesos de acelerado deterioro en lo político y económico, desde el primer quinquenio de los años ochenta, así como la persistencia del conflicto armado interno, llevó al país -ya antes con altos niveles de pobreza, marginación y polarización social, insuficiencia en servicios básicos y obsolescencia e ineficiencia institucional- a condiciones extremas.

Guatemala, como los demás países dependientes, se vio obligada a implementar políticas de estabilización monetaria y medidas de ajuste estructural debido a los compromisos adquiridos con los grandes organismos financieros internacionales y correspondiendo a las nuevas exigencias de la organización de la economía global, regida por los países desarrollados. Sin embargo, nunca correspondieron a un programa de ajuste estructural establecido y las medidas fueron tardías, fragmentarias, ineficientes o hasta contra-productivas. Aunque en el orden de las macropolíticas económicas se logró cierta estabilización, por otro lado se aumentó el costo de la vida en forma inmoderada frente a una degradación del poder adquisitivo de la mayoría de la población, manifestándose al mismo tiempo una alarmante decadencia en el mercado de trabajo. También se redujo drásticamente el gasto público en materia de servicios sociales. "Las áreas de salud, educación y vivienda representan alrededor de un tercio del gasto programado del Estado, pero ejecuta en inversión menos del 10 % estimado. Durante el decenio de 1980, el gasto social público disminuyó en términos reales un 50 %." (Gutiérrez, 1995: 11)

La población afectada por el nuevo rumbo económico y la política gubernamental adoptó sus propias "medidas de ajuste", que se expresan en una creciente informalización de actividades económicas, nuevas corrientes migratorias hacia los Estados Unidos, etc. Empero, estas tendencias no representan soluciones, sino corresponden a estrategias de sobrevivencia en condiciones altamente vulnerables. En resumen, las medidas de ajuste adoptadas favorecieron solamente a un limitado sector privilegiado, pues el 10 % de familias de más alto ingreso ha incrementado su participación en la captación del ingreso nacional, en los últimos 10 años, del 41 al 45 %, sumergiendo por otro lado a la mayoría de la población en un estado de miseria y desamparo cada vez mayor. Cabe destacar también que el desproporcionado enriquecimiento de determinados grupos de la sociedad guatemalteca en parte es producto de la así llamada "economía brutal", que consiste en negocios ilícitos vinculados con el crimen organizado (narcotráfico, contrabando, secuestro, robo de vehículos, etc.), la cual se pudo establecer y consolidar durante la última década bajo el techo de gobiernos altamente corruptos y de una impunidad hasta ahora absoluta.

En este marco global se encuadran las siguientes situaciones<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup> Para las siguientes cifras solamente vamos a citar fuentes específicas, mientras los demás datos son divulgados ampliamente y corresponden a fuentes oficiales.

Guatemala se enlista entre los países de América Latina con los niveles más bajos de bienestar social y satisfacción de necesidades básicas. Según el índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala se encontraba en 1991 en el lugar 103, bajando al lugar 108 en 1994.

La esperanza de vida es la más baja en el Istmo, con 63 años. La tasa promedio de analfabetismo es de por lo menos 43 %<sup>6</sup>, pero en el área rural llega hasta el 72 % y en algunas regiones sobrepasa el 80 %. El analfabetismo entre las mujeres es el más alto en América Latina. La cobertura educativa en niños de 7 a 14 años es de 63 %, y el promedio de escolaridad alcanzado es de 2.9 grados, con 5.3 grados en la capital y 2.0 grados en las áreas rurales. En otras palabras, solamente el 46 % de los educados llega a concluir uno o más grados del nivel primario, el 9 % consigue una educación secundaria (bachillerato) y apenas el 1.8 % alcanza nivel universitario. En consecuencia, el 36 % de la PEA ocupada carece de algún tipo de instrucción, el 25.7 % tiene del primero al tercer grado de primaria, y el 22.6 %, del cuarto al sexto.

En el campo de la salud, solamente el 3.3 % del PIB se destina a este sector, con la siguiente distribución: Salud Pública, 1.2 % ; Instituto de Seguridad Social, 0.5 % ; y servicios privados, 1.6 %. El resultado es que prácticamente la mitad de la población guatemalteca (el 46 %) no tiene acceso a algún tipo de atención médica, pues los Servicios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social cubren únicamente el 25 % de la población, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el 15 % y los del sector privado, un 14 %. El índice de camas hospitalarias por habitante es de 1/800 ; de las públicas (9,435 en total) , el 49 % se encuentra en la Región Metropolitana, y de las privadas (2,946), el 81 %. Estas cifras son las oficiales, mientras otras fuentes mencionan que solamente uno de cada tres guatemaltecos tiene acceso a servicios de salud, pues hay que tomar en cuenta el estado permanente de calamidad o hasta colapso en el cual se encuentran las instalaciones públicas por falta de recursos.

Los índices de desnutrición son muy elevados: entre la población escolar de 6 a 9 años alcanzan, por ejemplo, el 37 %, sin hablar de los niños excluidos del sistema de enseñanza. Acceso al agua potable tiene solamente el 60 % de la población. Los efectos de la falta de servicios de salud, agua potable y alimentación adecuada se manifiestan en una alta mortalidad infantil ; del total de defunciones que se registra en el país, más del 42 % corresponde a niños menores de 5 años.

Guatemala ocupa actualmente el octavo lugar entre los cuarenta y cuatro países más pobres del mundo. Según UNICEF, la pobreza creció en el período 1980-1989 a un ritmo promedio anual de 2.8 %, y solamente entre 1980 y 1986 se duplicó el número de hogares en situación de extrema pobreza, con un crecimiento promedio anual de 5.3 %. Así, en 1980 se encontró el 63 % de las familias en estado de pobreza, y el 32 % en condiciones de extrema pobreza. Hasta 1990, estas cifras han aumentado hasta el 80 y 55 %, respectivamente. Los mayores índices de pobreza se encuentran en las áreas rurales, y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) diagnosticó que los

---

<sup>6</sup> Estas son las cifras oficiales, pero otras fuentes hablan de hasta 60% o más de analfabetos en el país.

pobres rurales están concentrados principalmente al nor-oeste del altiplano central y en los orientales departamentos de Zacapa y Chiquimula. Pero la pobreza urbana alcanzó igualmente proporciones nunca antes vistas. Así, se estima que en el Área Metropolitana de Guatemala viven actualmente aproximadamente 800 mil personas, en por lo menos 240 asentamientos precarios.

La situación de alta miseria y deficiencia en la prestación de servicios básicos para la mayor parte de la población en Guatemala, de la cual solamente hemos enumerado algunos indicadores, es resultado directo de la crisis económica, primero, y de la aplicación de ajustes estructurales, después, en ausencia de estrategias que traten de compensar los costos sociales de estas políticas macro y un cada vez más reducido gasto social del sector público en los estratos sin capacidad propia para cubrir sus necesidades de educación, salud, seguridad alimentaria, vivienda, etc. Además de los ejemplos ya indicados, hay que agregar otros impactos que condujeron a ese proceso de creciente deterioro en las condiciones de vida, como son la caída de salarios reales frente al incremento constante de los precios y del subempleo, la subutilización de la mano de obra y el exceso de oferta ocupacional (40.7 %) sobre la demanda. En cuanto al comportamiento de los ingresos en general, se da al mismo tiempo el fenómeno de insuficiencia y concentración, aumentando la segregación entre las diferentes capas sociales: el 50 % de los perceptores reciben el 14 % del ingreso total, y la otra mitad, el 86 % restante. En Guatemala, el ingreso promedio familiar al mes es actualmente de 420 Quetzales (=72 US-\$).

Respecto a dinámica, distribución y estructura de la población, queremos destacar lo siguiente:

Un rasgo particular de la población guatemalteca lo constituye el hecho de que por lo menos la mitad<sup>7</sup> está compuesta por indígenas mayas que pertenecen a 21 grupos etnolingüísticos distintos.

La dinámica poblacional que se manifiesta en Guatemala, en la actualidad, es una de las más altas en América Latina, con una tasa de crecimiento promedio anual de 2.9 % (3.2 % de crecimiento vegetativo, menos 0.3 % de tasa de migración). La tasa de fecundidad es de 5.9 hijos por mujer durante la fase de su vida fértil, 4.4 hijos para las zonas urbanas y 7.1 para las rurales. Se estima que en 1995 la población total del país era de 10.6 millones de habitantes, y se calcula que en el año 2000 llegará a 12.3 millones<sup>8</sup>. Prácticamente la mitad de la población guatemalteca (46 %) es menor de 15 años, y la edad promedio es 22 años, mientras la población arriba de 65 años solamente constituye el 3.2 %. Guatemala se encuentra, entonces, en plena fase de

---

<sup>7</sup> En las estadísticas oficiales se habla de 45 a 48 % de población indígena, pero según cálculos reconocidos de las mismas organizaciones mayas, dicha población constituye la mayoría en el país.

<sup>8</sup> Las cifras del Censo Nacional de mayo de 1994 todavía no se han publicado, haciéndose difícil cualquier evaluación de la realidad socio-demográfica reciente en Guatemala por falta de datos actualizados, pues el censo anterior es de 1981 y sus datos son muy globales y poco confiables, como se reconoció oficialmente.

transición demográfica, proceso que se inició ya hace cincuenta años y sin indicios evidentes de entrar pronto en su etapa avanzada.

La densidad poblacional promedio es de 97 habitantes por km<sup>2</sup>, pero esta cifra incluye la región selvática del Petén, que corresponde a casi una tercera parte del territorio nacional y donde vive apenas el 2.5 % de la población. Por otro lado, encontramos, después de la región metropolitana con 900 hab/km<sup>2</sup>, cifras muy elevadas en densidad en los departamentos del altiplano central-occidental, como son Sacatepequez (370 hab/km<sup>2</sup>), Quetzaltenango (270), Totonicapán (265) y Sololá (215). La alta densidad poblacional en estas regiones no se debe a la presencia de grandes centros urbanos, pues, por ejemplo, los habitantes de la segunda ciudad del país (Quetzaltenango) representan solamente el 17 % de la población en este departamento, sino a la alta concentración de campesinos indígenas, que es ya histórica, asentados en forma dispersa en numerosos pueblos, aldeas y caseríos. Queremos mencionar, en este contexto, que las zonas de alto riesgo sísmico coinciden en la actualidad con las regiones más densamente pobladas y donde se ubican los principales centros urbanos y productivos del país.

En total existen en Guatemala 20 mil centros poblados, de los cuales 17 mil (85 %) corresponden a aldeas y caseríos de menos de 900 habitantes cada uno. Hay que destacar que aproximadamente dos tercios de estos poblados tienen una ubicación de difícil acceso y sin vías de comunicación. Esta situación no solamente se da en regiones remotas, sino también en áreas de la Región Metropolitana, y para los habitantes de estos lugares la única opción de llegar a un servicio de salud, educación, comunicación, transporte o un mercado es caminar por horas. La red vial de Guatemala consiste actualmente en 16 mil km de caminos, pero sólo el 19 % son carreteras pavimentadas, el 62 % son de terracería y el resto corresponde a caminos rurales. Sin embargo, esta red vial data, en su mayor parte, de hace 40 años, y apenas el 18 % está en buen estado, pues la Dirección General de Caminos del Ministerio de Comunicaciones sólo tiene capacidad para el mantenimiento de un 15 % de las carreteras.

Predomina en Guatemala la población rural, que alcanza el 62 % ; es el país con menos población urbana en América Latina, a la par de Haití. El otro extremo lo encontramos en la concentración de la urbanización, donde muestra uno de los niveles más altos en el subcontinente, pues el 31 % de la población urbana se concentra en el municipio y la mitad (49 %) en el departamento de Guatemala. Otro índice es la primacía, es decir, la relación entre el número de habitantes de la ciudad principal del país (la capital) y la segunda: en 1921 era 3.7, en 1950 aumentó hasta 10.2, y actualmente es de 11.8. La capital es la única ciudad grande del país, con más de un millón de habitantes, a la par que once ciudades medianas con un número de habitantes entre 20,000 y 90,000.

La población económicamente activa (PEA), que es la mayor de 10 años, labora todavía en un 55 % en la agricultura ; apenas un 14 % trabaja en la industria, los servicios absorben el 17 %, y las actividades comerciales, el 14 %. Sin embargo, aunque más de la mitad de la PEA esta ocupada en la agricultura, este ramo sólo tiene una participación de una cuarta parte en la producción nacional. Este fenómeno se debe al hecho de que la gran mayoría de campesinos practican agricultura en minifundios, que apenas les permite la sobrevivencia. La tierra útil para cultivos agrícolas se concentra, en un 65 %,

en manos del 2.2 % de los terratenientes. Actualmente, el 60 % de la población rural vive las consecuencias de no tener tierra para cultivar.

Así se llega a otra situación alarmante que afecta a Guatemala: la degradación acelerada de los bosques. Por sus características, el 70 % de los suelos del país son de vocación forestal, y solamente el 26 % son aptos para producción agrícola intensiva. En 1960 había todavía un 77 % de bosque, pero en 1980 ya había disminuido al 42 %, y en 1994 quedó sólo un 28 %. El Petén, con aproximadamente 35 mil km<sup>2</sup>, forma parte sustancial del pulmón boscoso mesoamericano y, según la ONU, constituye la quinta reserva mundial del bosque tropical. Cubierto de vegetación todavía en un 98 % en 1960, se ha reducido al 34 % en 1994. Al ritmo actual de una deforestación de 600 km<sup>2</sup> al año, la perspectiva es que en los próximos 15 años el bosque en Guatemala va a disminuir hasta un 5 %, pues los programas de reforestación no recuperan ni el 5 % de las áreas perdidas anualmente.

Como causa primera de la deforestación se halla la expansión de la frontera agrícola, debido a la mencionada falta de tierras cultivables para la mayoría de campesinos y la ausencia de otras opciones de sobrevivencia. La mayor parte de esta deforestación (el 75 %) se da en el departamento de El Petén y es producto de la colonización de las tierras forestales del Estado, esencialmente por campesinos sin tierra provenientes del altiplano central, occidental y del oriente del país (Cabrera Gaillard, 1991). Sin embargo, por el rápido agotamiento de los suelos kársticos que predominan en la región, estas colonizaciones sólo ofrecieron una solución cortoplacista al "clamor por la tierra", y los campesinos se vieron en la obligación de desmontar cada vez mayores extensiones para poder cultivar. Otro factor que aumenta la deforestación es el alto consumo de leña, pues el 78 % de los hogares guatemaltecos la usa como combustible por falta de alternativas, lo que corresponde a 13 millones de metros cúbicos al año (Cabrera Gaillard, 1991).

Frente a estas causas "tradicionales", cada año crece en forma alarmante el daño provocado por depredadores profesionales ilegales, pues el lucrativo negocio con la madera forma parte de la próspera "economía brutal" que se ha establecido en el país. Guatemala es el tercer exportador de caoba en el mundo, y por cada metro cúbico legal, salen más de tres ilegalmente, y con cada árbol de caoba talado se destruye una extensión de 1,450 m<sup>2</sup>, en la que hay 27 árboles de otras especies, debido al uso de maquinaria pesada. Pero la depredación no solamente se limita a la caoba y a los bosques tropicales, sino afecta cualquier otra variedad de valor comercial en el lugar donde se encuentre. También los bosques de mangle en el litoral del Pacífico se redujeron de 24 mil hectáreas en 1976 a 5 mil en 1989, con las consecuencias de aumento de vulnerabilidad en la región frente a inundaciones y vientos huracanados.

Periódicamente se denuncia en los medios de comunicación la tala masiva hasta en zonas núcleos de Áreas Protegidas, con usos muy restringidos, o en los últimos bosques comunales que se preservaron en las cumbres del altiplano, y se revela claramente la complicidad de las fuerzas de seguridad y de funcionarios públicos, sin manifestarse hasta ahora un control sobre estas actividades ilícitas por parte de las instituciones estatales responsables. Son sabidas las consecuencias directas e indirectas de una depredación de la capa boscosa sin manejo adecuado, y no podemos

entrar aquí en su análisis, pero por lo menos hay que recordar que se trata de procesos irreversibles que contribuyen al aumento permanente de riesgo a desastres en las regiones afectadas.

El propósito de las anteriores indicaciones es dibujar a grandes rasgos un panorama que determina, junto con la estructura administrativa y su actuación, el papel de los demás sectores sociales, la organización y participación regional-local y otros aspectos que vamos a señalar más adelante, la vulnerabilidad global en el caso de Guatemala. No obstante, existen circuitos específicos de alta vulnerabilidad, donde varios factores o impactos negativos se congregan o forman cadenas de causas-efectos que pueden manifestarse como verdaderos círculos viciosos. Estos universos singulares de vulnerabilidad se evidencian en las regiones y en determinados sectores o grupos sociales. Como ejemplo reconocido, se puede mencionar el vínculo entre los altos niveles de pobreza en Guatemala con la insuficiencia de servicios públicos de educación, el bajo nivel de educación con un elevado número de analfabetos -ante todo entre las mujeres-, el considerable número de hijos en hogares pobres, los niños que trabajan para contribuir a la sobrevivencia de la numerosa familia, etc. Otro cerco sin salida que impacta considerablemente en el aumento de la vulnerabilidad en el Área Metropolitana, es la conexión entre creciente población urbana en estado de miseria y ausencia total de proyectos o políticas para vivienda popular, que trae consigo el incremento de invasiones ilegales en terrenos no aptos para vivienda y sin servicios mínimos, en suma, expansión de asentamientos en condición de alto riesgo ambiental.

Es imposible entrar aquí en el análisis de toda la gama de vulnerabilidades existentes en el país, pero no se puede hablar del caso de Guatemala sin hacer referencia a un universo de suma vulnerabilidad: la situación de la población indígena. Ya mencionamos que los diferentes pueblos mayas constituyen más de la mitad de la población guatemalteca (al menos 5.5 millones), y cerca del 80 % de la población rural. Habitan en la actualidad prácticamente todos los ecosistemas, aunque tradicionalmente ocupan en gran concentración el altiplano central y occidental, así como la región del norte-bajo fronterizo con México (Gutiérrez, 1995:9).

En forma global, se puede afirmar que las indicaciones anteriores respecto a la vulnerabilidad se manifiestan en la población indígena de manera extrema, como resultado de una larga historia de discriminación, explotación, marginación y exclusión. Empero, han sobrevivido y mantenido su identidad en estas condiciones debido a prácticas democráticas al interior de sus estructuras socio-religiosas y a una alta coherencia comunitaria con hábitos de autogobierno y servicios a la comunidad. Además, han logrado, tras varias generaciones, adaptar sus cultivos tradicionales -ante todo maíz, frijol y otros granos básicos- a los diferentes microclimas de Guatemala. Sin embargo, el sistema político y económico prevaleciente, y específicamente las estrategias militares y acciones gubernamentales desde principios de la década de 1980, apuntan directa e indirectamente hacia la destrucción y desarticulación de la comunidad maya y la eliminación de sus bases colectivas.

Así, el impacto del conflicto armado interno asoló principalmente las poblaciones mayas, y el número de muertos como consecuencia de las estrategias contrainsurgentes del ejército fue tan alto, que se habla de un etnocidio premeditado. Las cifras destacadas en

el contexto global respecto a aldeas arrasadas, refugiados, desplazados y población reubicada bajo control militar, corresponden en su totalidad a zonas indígenas. También las demás víctimas del enfrentamiento militar, cerca de 75 mil niños huérfanos, 56 mil viudas y más de 50 mil personas que fueron objeto de la política de desaparición forzosa o ejecución extrajudicial, son mayoritariamente indígenas. A raíz de la creación de nuevas estructuras de control territorial y poder local en las áreas de conflicto, por parte del ejército, como la organización de Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), se rompió el patrón tradicional de organización social en las comunidades y se iniciaron procesos de segregación.

También el aumento de la pobreza y el acelerado deterioro de las condiciones socio-económicas, en general, ha afectado específicamente a la población maya. Del total de la población pobre o indigente, el 80 % son indígenas. En algunas regiones con población eminentemente maya, como El Quiché, Huehuetenango y Las Verapaces, por cada diez mil habitantes se encuentra sólo un médico, y la tasa de analfabetismo llega al 80 % o más. Igualmente existe una exclusión casi total respecto a servicios como la electricidad o el teléfono. "Investigaciones recientes del Instituto Centroamericano de Nutrición (INCAP) reflejan daños estructurales en las nuevas generaciones indígenas pobres, provocados por una desnutrición crónica que ha afectado a varias generaciones." (Gutiérrez, 1995:11).

Hay que recordar también que existen más de veinte idiomas mayas, y gran parte de la población indígena solamente domina su propia lengua, mientras todo el sistema oficial de Guatemala, hasta el nivel local, maneja exclusivamente el español. Esto significa que un sector significativo de la población guatemalteca está incapacitado para hacer cualquier tipo de gestión sin ayuda de un "traductor", no puede comunicarse con un médico, defenderse en un juicio, etc. En este contexto vale destacar la también precaria situación de los medios de comunicación en Guatemala, aspecto que limita por ejemplo la divulgación de información o advertencias para la prevención o mitigación de desastres: un estudio del PNUD de 1992 revela que de 100 guatemaltecos solamente 3 compran un periódico, 16 tienen un radio y apenas 6 poseen un televisor. Estas cifras se refieren al promedio, y queda claro que existen zonas extensas en el país donde por los altos niveles de pobreza y analfabetismo, falta de energía y carreteras, no se dispone de medios de comunicación. Además, las estaciones de la televisión guatemalteca no tienen capacidad para cubrir todas las regiones del país.

Por último, hay que mencionar el acelerado cercenamiento del medio de supervivencia y elemento fundante de la cultura e identidad maya: la tierra. En Guatemala perdura una tenencia de tierra cultivable que siempre ha marginado a la población indígena, y el acelerado crecimiento demográfico<sup>9</sup> durante las últimas décadas ha provocado una multiplicación de sus minifundios: entre 1950 y 1979, el número de familias indígenas con tierras mínimas para su subsistencia se incrementó un 40 %, en tanto el tamaño de sus parcelas decayó un 30 %. A ello se suma la existencia de más de medio millón de

---

<sup>9</sup> Hay que tener presente que un alto número de hijos es vital para la supervivencia de la familia indígena, debido a la necesidad de mano de obra infantil en la agricultura, artesanía y oficios domésticos, y como único seguro para la edad avanzada.

indígenas que ya no poseen tierra alguna y la reducción dramática de la oferta de empleo en las grandes plantaciones de la costa sur, históricamente los focos de emigración estacional para casi un millón de indígenas del altiplano.

Por consiguiente, la explotación intensiva de la tierra disponible y la entonces fomentada "introducción de tecnología agrícola, basada en el uso de fertilizantes, insecticidas y defoliantes químicos, no adaptada a las condiciones específicas de los suelos, han provocado una degradación notable de las tierras" (Gutiérrez, 1995:9). En los años recientes, la desarticulación de la economía indígena tradicional se aceleró debido a las políticas económicas implementadas por el gobierno en el contexto de ajustes estructurales y de la globalización, creando nuevas estructuras de dependencia, inseguridad alimentaria, y basándose en la explotación de mano de obra barata. "La libre importación de trigo, maíz y otros granos básicos, sumada a las donaciones estadounidenses en el marco del Programa de Ayuda Alimentaria (PL-480), provocó la quiebra de casi el 80 % de los pequeños productores de trigo del altiplano occidental, así como la disminución severa de la rentabilidad del maíz.

En parte, el propósito de estas políticas perseguía reorientar la producción campesina indígena (maya) hacia la generación de bienes para la exportación, comercializados por empresas extranjeras vinculadas a las viejas transnacionales bananeras. El paisaje indígena de la altiplanicie ha sufrido en los últimos años cambios apreciables con la introducción de una gran variedad de cultivos para la exportación: legumbres, hortalizas, flores, tubérculos y raíces.... Junto con la introducción de cultivos agrícolas no tradicionales para la exportación, la inversión privada, sobre todo extranjera, está explorando de forma muy agresiva la instalación de fábricas maquiladoras de ropa, que aprovechen la tradicional habilidad de la mano de obra indígena en la elaboración de tejidos. Pero, evidentemente, ni uno ni otro caso están representando formas estables de sobrevivencia económica." (Gutiérrez, 1995:10).

Para finalizar, una cita que resume en forma sintética y prospectiva la situación de la población indígena desde la perspectiva ecológica:

El modelo de modernización tecnológica que se ha venido impulsando para el campesinado, junto a la creciente reducción del tamaño promedio del minifundio, además de degradar los recursos del suelo y agua, y de ir en contra de la seguridad alimentaria, conducen a una subvaloración y a la desaparición del conocimiento, tecnologías y valores indígenas, con los cuales los pueblos han logrado su sobrevivencia y desarrollo, sin el desgaste y agotamiento de los recursos. A estas alturas del siglo XX no se trata de regresar al pasado; más bien, lo que se propone es desentrañar y entender la lógica ecológica que subyace a esas prácticas indígenas, para poderla aplicar y combinar con elementos de las tecnologías clásicas occidentales en la creación de nuevas técnicas productivas que provengan más de la autogestión y permitan satisfacer las necesidades básicas de la población, sin degradar el medio ambiente. En otras palabras, el país tiene todavía una riqueza muy grande, aunque cada vez más amenazada, que consiste en

el conocimiento, las tecnologías y los valores indígenas en este campo (Jaguar-Venado, 1994:34).

#### EL TERREMOTO DE 1976: IMPACTOS, ATENCIÓN. ENSEÑANZAS Y PRODUCTOS

En el caso de Guatemala, una indagación sobre atención de desastres y su organización tiene que partir del gran terremoto de 1976, pues es el único evento que ha dejado productos en el ámbito institucional y huellas en la memoria colectiva del país. Hemos revelado que ha existido anteriormente una ocurrencia frecuente de desastres de diferentes tipos, y durante las casi dos décadas desde 1976 destacaron varios eventos sísmicos, erupciones volcánicas, inundaciones, etc., de considerables estragos a nivel regional o local, y que fueron divulgados ampliamente por los medios de comunicación. Sin embargo, no lograron impulsar innovaciones o una mejora funcional en la situación institucional relacionada con desastres, que surgió a raíz de la catástrofe de 1976. Parece, entonces, que solamente un evento que provoca impactos extraordinarios en toda la nación logra sacudir la actitud indiferente del gobierno y demás sectores. Igualmente, hasta la actualidad son los aniversarios "del terremoto" prácticamente las únicas ocasiones para una reflexión pública sobre el tema de desastres y la necesidad urgente de una mejor preparación.

Revisando los informes sobre el terremoto de 1976 y las evaluaciones de su manejo, nos dimos cuenta -aunque ya pasaron casi veinte años- de que la gran mayoría de los señalamientos tienen plena vigencia hoy, y tuvimos que frenarnos para no citar apartados enteros muy ilustrativos en este sentido. Ofrecemos, entonces, una especie de síntesis que rescata lo más válido según nuestro criterio. La razón para una indicación relativamente detallada de los estragos que causó el terremoto se encuentra en el hecho de que un sismo con las mismas características tendría impactos bastante más considerables en el contexto actual de vulnerabilidad. Así, para recordar solamente un ejemplo, casi se triplicó el número de habitantes en el Área Metropolitana, y la mayor parte de este aumento corresponde a población pobre en condiciones de habitabilidad que implican un alto riesgo en caso de desastres.

El terremoto del 4 de febrero de 1976 tuvo una magnitud de 7.5 (escala Richter) y una posterior serie de réplicas con ocho sismos de magnitudes entre 4 y 5.7. Fue originado por una fractura cortante, horizontal y lateral-izquierda a lo largo de la falla tectónica de Motagua, la cual separa como falla de transformación la Placa Continental de Norteamérica de la Placa del Caribe. La longitud de la fractura, visible en la superficie terrestre, era entre los 150 y 200 kms (Fiedler, 1977). Se registraron 22,868 muertos y 77,190 heridos<sup>10</sup>; las pérdidas materiales alcanzaron una suma alrededor de dos mil millones de US-\$. El 66 % de los daños correspondió al sector vivienda: 60,000 viviendas destruidas en la ciudad de Guatemala, 12,000 en las cabeceras departamentales, 40,000 en las cabeceras municipales y cerca de 121,000 en las aldeas y caseríos rurales. La zona afectada se extendió sobre una longitud de unos 300

---

<sup>10</sup> Son las cifras más reconocidas, aunque algunas fuentes hablan de hasta 30,000 muertos y por lo menos 100,000 heridos.

kms y con una anchura de 70 kms, lo que corresponde a un área de 21,000 km<sup>2</sup>. El terremoto tuvo impactos en 17 departamentos de los 22 del país, pero los más perjudicados fueron el de Guatemala con el Área Metropolitana, Chimaltenango, Sacatepequez, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Izabal, El Progreso, Zacapa, Jalapa, Totonicapán, El Quiche y Sololá.

En la capital, donde vivían entonces aproximadamente 720,000 habitantes, el número de muertos llegó a 3,350 y el de heridos a 16,094. Las víctimas se registraron principalmente en las áreas precarias situadas en barrancos, así como en barrios antiguos con viviendas de adobe. Pero también se desplomaron o sufrieron considerables daños edificios "modernos", debido a técnicas no sismo-resistentes en su construcción o por su ubicación en terrenos peligrosos (pendientes, zonas fracturadas, etc.). Sin embargo, el mayor impacto lo causó el terremoto en las zonas rurales del altiplano central y al oriente de la capital. Pueblos enteros, con humildes casas de adobe y techos de teja, se derrumbaron. Se trataba ante todo de zonas con agricultura de subsistencia o para el mercado local. Las zonas de mayor productividad para la agro-exportación, en la planicie costera del Pacífico, no fueron afectadas y el sector industrial tampoco sufrió mayores daños. La comunicación con las áreas damnificadas se dificultó por la interrupción de las principales vías de acceso debido a la destrucción de puentes y los aproximadamente 10,000 derrumbamientos ocurridos como efecto secundario de los sismos. También la atención de los heridos se vio fuertemente limitada, pues el sector de salud fue dañado en un 80 %. En resumen, este evento provocó la mayor devastación sísmica en la historia del país, no por su magnitud, sino debido a la migración masiva hacia el Área Metropolitana desde la década de 1950 y la también alta densidad de población en las áreas rurales afectadas, así como por el tipo de vivienda predominante.

Ningún sector o institución del país estaban preparados en ese tiempo para atender efectivamente algún tipo de desastre, mucho menos un evento de la magnitud del terremoto. Esta situación se reconoció públicamente en una evaluación post-terremoto:

Debemos señalar con franqueza que no estábamos preparados para enfrentar un fenómeno de esta naturaleza y que el sacudimiento físico fue a la vez un sacudimiento moral y de toma de conciencia... (Balcárcel, Orellana, 1978).

Cuando ocurrió el terremoto, solamente existía una institución para la atención de desastres en su fase de emergencia: el Comité Nacional de Emergencia -entonces C.N.E., hoy CONE-, formado en 1969 a causa de los impactos del huracán Francelia<sup>11</sup>, y convertido en entidad permanente a partir de 1971<sup>12</sup>. Sin embargo, sus recursos y capacidad de respuesta estaban bastante limitados. Gobernaba entonces el General Kjell Laugerud y hasta hoy se glorifican los méritos del "Señor Presidente" en el manejo de la emergencia, actuando como "buen militar y con profunda fe católica".

<sup>11</sup> Acuerdo gubernativo del 8 de septiembre de 1969.

<sup>12</sup> Acuerdo gubernativo del 28 de septiembre de 1971; sin embargo, hasta que el CONE dispuso de un reglamento legal pasaron diez años más (Acuerdo gubernativo del 7 de agosto de 1981).

Fue entonces el ejército, bajo el mando de su General-Presidente, la institución que resultó más adecuada para actuar a la hora de la contingencia, y el Comité Nacional de Emergencia, fundado como dependencia del Ministerio de la Defensa<sup>13</sup>, presidido por el Ministro de la Defensa, y coordinado por un militar de alto rango<sup>14</sup>, era solamente una pieza de esta institucionalidad militar en la atención del desastre. Sin embargo, elementos decisivos a la hora de presentarse una emergencia, como son la preparación técnica para el manejo de contingencias y la rápida disponibilidad de información sobre el evento y sus impactos, estuvieron ausentes en este caso. Para enfrentar los problemas más urgentes se elaboró el así llamado "Plan de los 100 días". En una evaluación posterior se reconoce lo siguiente:

Resumiendo, para nosotros todo era nuevo, todo constituía una sorpresa y no existía experiencia que pudiese, en alguna medida, servirnos de base para nuestras decisiones. En un principio, el conocimiento de las características de la catástrofe era muy superficial y bastante limitado, la información iba adquiriendo día a día características más periodísticas o publicitarias que la hacían menos manejable para el planteamiento y conocimiento real de la situación. La Unidad de Estadística improvisada en el Comité de Emergencia Nacional, con un gran esfuerzo de su parte, empezó a recabar información en la fuente y a ordenarla, obteniéndose así algunos indicadores útiles que merecían algún grado de confiabilidad. Para esto la unidad contaba con dos oficiales del Ejército que, en forma sistemática, viajaban a los diferentes puntos afectados y recogían información que en forma muy simple era procesada posteriormente en dicha unidad,... (Rivera, Serrano, 1978).

Esta situación se debía ante todo a falta de capacidad, preparación y experiencia institucional -ante todo del CONE-, pero también reflejaba la absoluta centralización y concentración del aparato administrativo, de medios de comunicación y de recursos humanos en la capital, perjudicando en alto grado la atención de la emergencia en las demás áreas afectadas. Esta organización institucional, sin bases en las regiones y menos aún en las localidades, y la ausencia de mecanismos que permitieran la pronta participación de la población, no solamente dificultó la formulación de una estrategia para la atención de la emergencia, rehabilitación y recuperación, sino también su posterior ejecución en el interior del país. Transcurrió mucho tiempo valioso hasta que se pudieron establecer los primeros mecanismos de colaboración y coordinación fuera de la capital.

Seis semanas después del desastre se integró el "Comité de Reconstrucción Nacional" -CRN-, como órgano ejecutivo de la política de reconstrucción nacional<sup>15</sup>. El CRN fue presidido por el Presidente de la República, ejerciendo al mismo tiempo las funciones

<sup>13</sup> A la fecha del terremoto de 1976, el General Romeo Lucas, luego Presidente de la República (1978-1982).

<sup>14</sup> La integración y organización del CONE no ha sufrido cambios hasta la actualidad; para información más detallada en este sentido, véase más adelante el apartado sobre la "Situación presente".

<sup>15</sup> Acuerdo gubernativo del 18 de marzo de 1976.

directivas y ejecutivas. Como representante del Presidente en el comité se nombró un Director Ejecutivo, con autoridad de decidir y coordinar las acciones definidas. Administrativamente, se creó una Secretaría General con cinco unidades: Información, Reconstrucción Física, Promoción Social. Coordinación para el Rescate y Preservación del Patrimonio Cultural, Cooperación Nacional e Internacional, y Relaciones Públicas. Paralelamente funcionaba una Secretaría Militar con secciones de Ingeniería, Aduanas y Transportes, Oficiales Coordinadores y Evaluación y Control. La ejecución de los proyectos y programas fue delegada en las diferentes instituciones del sector público. Con fines de descentralización, el CRN propuso la creación de entidades departamentales para coordinar las acciones de reconstrucción en el interior del país. Hasta febrero de 1978, dos años después del desastre, se habían establecido Coordinadoras Institucionales Departamentales en 12 de los 22 departamentos existentes.

No se puede entrar aquí en todos los detalles de la estrategia y acciones de reconstrucción propuestas, que abarcaron principalmente el sector de la vivienda, la infraestructura social y económica, los sectores de educación y salud, así como un programa de financiamiento. El discurso oficial era entonces que la reconstrucción formara parte de un "modelo de desarrollo integral", en el contexto del vigente "Plan de Desarrollo 1975-1979", sin embargo:

Para entonces, organismos internacionales juzgaban que se carecía de un sistema institucionalizado de planificación y que era necesaria la creación de un sistema nacional de proyectos, el cual se reforzaría con la acción del Fondo Nacional de Preinversión que facilitaría la generación y preparación de proyectos. No obstante, las críticas esenciales a este nuevo producto apuntan al reiterado carácter de "listado de propósitos" ... que de ninguna manera se orientaba a la modificación de determinantes estructurales, que son los que en el fondo impiden la solución de los mayores problemas sociales y económicos (Castillo, 1987:12).

Es decir, a pesar de las ambiciones respecto a una reconstrucción "integral y participativa", los resultados reales consistían en la realización de una serie de obras precisas. A dos años del terremoto, de la inversión programada en reconstrucción se realizó solamente el 34 %, y se reconoció:

Estos resultados nos indican que la capacidad de respuesta gubernamental, no alcanza niveles aceptables con respecto a la obra programada y que debería reflexionarse sobre la necesidad imperativa de una mayor descentralización a nivel nacional, promoviendo la efectiva participación e iniciativa de cada comunidad a través de los gobiernos locales y cooperativas y/o grupos organizados (Balcárcel, Orellana, 1978).

Como factores limitantes del proceso de Reconstrucción Nacional el CRN señaló (Balcárcel, Orellana, 1978) los de índole político, de coordinación institucional, estructurales y sociales, los cuales vamos a comentar brevemente:

- En lo político, se menciona que el ritmo del proceso de reconstrucción disminuyó y hasta fue obstaculizado por su coincidencia con el período electoral a principios de 1978. Es decir, la coyuntura política de elecciones no constituyó un factor eficaz para lograr mayor atención pública a problemas urgentes que afectaban a una gran parte de la población o al país en general, como las consecuencias del desastre. Pero es fácilmente entendible en el contexto político de entonces, pues independientemente de los resultados reales de las elecciones, estaba asegurada la sucesión de un militar por otro en el poder ejecutivo, a través de mecanismos tradicionales de fraude.
- En este caso, tomó la presidencia el General Lucas García. Como uno de los puntos más débiles en el proceso de reconstrucción se mencionó la ausencia de mecanismos de coordinación entre las 184 unidades administrativas que conformaban el gobierno central, y de éstas con las demás entidades involucradas. Por falta de información confiable, o su intercambio para fines de planeamiento, se duplicaron los esfuerzos, actividades y recursos entre las unidades ejecutoras, agravándose esta situación en los niveles de decisión. Por ende, se ejecutaron las obras directamente sin consultar y/o definir prioridades sectoriales y de localización geográfica.
- Otra denuncia se refiere al "comportamiento del sector privado": debido al auge en la construcción y actividades anexas después del terremoto, éste atrajo con mejores salarios al personal profesional capacitado, a la mano de obra calificada y encareció los materiales de construcción.
- Como aspecto social que obstaculizó las metas de la reconstrucción se denunciaron los bajos niveles de ingreso de la mayoría de la población damnificada. Esta situación afectó específicamente los proyectos de vivienda urbana. Además de la demanda de un techo por los necesitados propios de la ciudad, se estima que solamente en los seis meses posteriores al terremoto migraron entre 100 y 150 mil damnificados de las áreas rurales hacia el Área Metropolitana, buscando también alojamiento. Según mapas y censo del CRN de mayo de 1976, a raíz del terremoto surgieron 126 asentamientos precarios con un total de 19,399 familias, y la falta de poder de compra para una vivienda mínima planteó un problema al gobierno, pues no estaba en capacidad de subsidiar totalmente proyectos habitacionales. Hasta 1978, solamente para 31 asentamientos se habían encontrado soluciones habitacionales, en parte con donaciones y créditos extranjeros, declarando el Estado su incapacidad para atender la demanda habitacional de personas con ingresos mensuales de hasta Q 225.-<sup>16</sup>. Sin embargo, todavía en 1983 el 50 % de los trabajadores en la ciudad capital recibieron un salario promedio menor de Q 225.-, y el 26 %, entre Q 225.- y menos de Q 300.- (Quesada, 1985:15). En consecuencia, entre 1976 y 1982, en el 73 % de las soluciones habitacionales predominó el tipo de lote urbanizado, bajando el tamaño de los lotes a 72m<sup>2</sup> y fomentando la autoconstrucción. En todo el país, ya antes del terremoto, se había registrado un déficit de 500,000 viviendas, aumentando este número hasta 750,000 después del

---

<sup>16</sup> Hasta 1983, 1 Q(quetzal) = 1 US-\$.

desastre. Tomando como base la cifra de 5,160,221 habitantes en 1973 (Censo Nacional), la falta de vivienda afectó entonces a casi dos tercios de la población.

Frente a estas limitaciones en la actuación del sector público, el CRN tuvo que admitir la eficiencia de la labor del sector no gubernamental en la reconstrucción:

Sin duda alguna los logros más satisfactorios de la reconstrucción se han alcanzado en los programas, proyectos y obras realizadas por las agencias no gubernamentales, atribuyéndose a las siguientes razones:

- Alto contenido social en los proyectos seleccionados para beneficiar a las poblaciones más afectadas en el interior del país, con énfasis en el área rural.
- Autonomía en la administración de sus fondos.
- Eficiencia en la ejecución del trabajo y responsabilidad en el cumplimiento de los convenios suscritos con el C.R.N.
- Apoyo y participación de las comunidades (Balcárcel.Orellana, 1978).

Hasta aquí nos hemos guiado principalmente en señalamientos de funcionarios comprometidos, y queremos finalizar esta evaluación de la gestión del Comité de Reconstrucción con una visión más "independiente":

La magnitud del evento y de las acciones de reconstrucción obligaron a redefinir la acción gubernamental, así como las jerarquías y canales para orientar la ayuda externa que empezó a llegar en volúmenes relativamente importantes. Algunas de las nuevas acciones del Estado se evidenciaron en la superposición de una estructura de coordinación (el Comité de Reconstrucción Nacional) sobre la estructura tradicional de ejecución y la de planificación, que se venía fortaleciendo y consolidando. Con el argumento de un régimen de excepción, se instauró una organización de corte militar que penetró amplias capas de la población civil. A pesar de la vigencia de líneas de autoridad difusas y contradictorias, debido al accionar del Comité sobre todas las instancias preexistentes, el resultado fue la presencia del ejército en toda el área afectada (Castillo, 1987:13).

En base de las lecciones derivadas del manejo de las fases de emergencia y reconstrucción y en el marco del "Simposio Internacional sobre el Terremoto de Guatemala del 4 de febrero de 1976 y el proceso de reconstrucción", celebrado en mayo de 1978 en la ciudad de Guatemala, se recomendó la creación de un "Sistema de Defensa Civil":

La causa del desastre del 4 de febrero de 1976 vino a poner en evidencia la necesidad de adoptar medidas más efectivas, tendientes a evitar o disminuir los daños materiales y humanos, que originan los fenómenos fortuitos, incontrolables e imprevisibles de la naturaleza. (...) El Comité Nacional de Emergencia y el Comité de Reconstrucción Nacional, aunque difieren en sus objetivos y fines, se interrelacionaron por una causa

común. A pesar de los logros satisfactorios alcanzados por ambas instituciones, se evidencia la necesidad de establecer un sistema de defensa civil que complemente sus actividades ante una eventual emergencia nacional, aprovechando la experiencia adquirida a raíz del terremoto (Balcárcel, Orellana, 1978).

Por último, hace falta mencionar otro "producto institucional" del terremoto de 1976: la creación del Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología - INSIVUMEH-, como dependencia del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas. En el respectivo acuerdo gubernativo del 26 de marzo de 1976 se consideró "que los problemas inherentes a la investigación, medición y evaluación de los elementos naturales en juego, requieren de un organismo dotado de todos los medios indispensables y que cuente con una adecuada jerarquía".

Hasta esta fecha solamente se contaba con el servicio del Observatorio Nacional, creado en 1925, con una estación sismológica para la medición (sismograma). Después de la creación del INSIVUMEH se comenzó a instalar una red de estaciones en todo el territorio nacional (34 en total hasta 1982).

## LA SITUACIÓN PRESENTE

A manera de preludio, dos comentarios periodísticos con motivo de aniversarios (1991 y 1993) del terremoto de 1976:

En 1976, no estábamos preparados para defendernos de un terremoto. En 1991, la situación ha empeorado. No hay conciencia del problema. Las instituciones públicas y privadas reaccionan durante la emergencia y luego todo vuelve a ser lo mismo. Los funcionarios encargados de atender emergencias en caso de terremotos y otros fenómenos naturales potencialmente desastrosos, generalmente son personas con poco conocimiento de cómo realizar este trabajo, y sin motivación de la importancia y tamaño de esa tarea (Sandoval, 1991:1).

La fecha nos sirve hoy para hacer algunos planteamientos de fondo con respecto a la falta de programas de defensa civil, entendiendo por tales no el trabajo de las 'patrullas voluntarias' organizadas por el Ejército para combatir a la subversión, sino todo un programa de prevención de catástrofes naturales. En la mayoría de países del mundo existe un plan de defensa civil que es periódicamente readecuado y actualizado de acuerdo a las necesidades y contingencias de la época y de las regiones. Aquí tenemos un Comité Nacional de Emergencia que, como ocurre con muchas de las actividades de nuestra sociedad, se encuentra bajo el control de mandos militares y es más que todo un mecanismo de respuesta ante algún desastre natural, pero poco o nada ha hecho en la práctica respecto a medidas de prevención. Las autoridades sostienen que sí existen los planes y programas preventivos, pero consultas realizadas con ciudadanos en la calle demuestran que desconocen la

existencia de tales planes. Y para qué pueden servir planes de contingencia y de prevención si permanecen guardados en una gaveta de las oficinas públicas. Es cierto que el año pasado se realizaron en algunas escuelas -sobre todo en colegios privados- simulacros de evacuación para casos de terremoto, pero no hubo un trabajo de seguimiento que hiciera que en las familias y en centros de trabajo el guatemalteco recibiera instrucción adecuada<sup>17</sup>."

Con estas citas se evidencia ya la preparación actual respecto a atención de desastres: substancialmente no ha cambiado nada en comparación con la situación después del terremoto de 1976. Parece que todas las experiencias y enseñanzas que surgieron con este siniestro y su manejo se desvanecieron.

En forma concreta y sintética, se puede constatar, entonces, lo siguiente:

- Respecto a la organización institucional en atención de desastres, no se ha manifestado ningún avance o cambio significativo desde la coyuntura del terremoto de 1976. Al contrario, una de las tres instituciones comprometidas con la materia, el Comité de Reconstrucción Nacional, fue clausurado sorpresivamente por el Presidente de la República en octubre de 1994 con el argumento de que pasaron más de 18 años desde el terremoto que origino el CRN y no tiene sentido mantener la institución. Siguen entonces funcionando el Comité Nacional de Emergencia y el INSIVUMEH. Esto quiere decir que existe actualmente una institución para actuar en caso de emergencias y otra que se dedica a observación y vigilancia de las amenazas físicas. Las demás fases del "ciclo de desastres", como la prevención, mitigación, preparación, recuperación y reconstrucción, no forman parte de ninguna política institucional, como pudimos comprobar en una serie de entrevistas.
- Al interior de las dos instituciones existentes no se manifestó cambio o desarrollo respecto a definiciones precisas y reglamentación legal de funciones, autoridad, organización más eficaz, etc. Los "acuerdos gubernativos" de su creación, muy breves y globales debido a su elaboración bajo la presión de una emergencia, no fueron sometidos posteriormente a ningún proceso de evaluación o actualización.
- Solamente el Comité de Reconstrucción sufrió algunas transformaciones a partir de 1986, con la llegada de gobiernos civiles, respecto a su estructura administrativa y áreas de trabajo<sup>18</sup>. Funcionó desde entonces como una dependencia directa de la Presidencia de la República, y se convirtió de una entidad coordinadora en una ejecutora, responsable de una amplia gama de proyectos realizados por la misma Presidencia de la República, con claros fines políticos. El presupuesto del CRN fue cubierto por la Presidencia, pero también se canalizó hacia él financiamiento externo, como por ejemplo del BID, AID, etc. Como áreas de trabajo, antes de su cierre, tenía las siguientes: programa de alimentación (con ayuda del Programa Mundial de Alimentación), proyectos urbanos, proyectos rurales; proyectos

<sup>17</sup> Parte del "Editorial" del diario "LA HORA", 4 de febrero de 1993.

<sup>18</sup> Acuerdo Gubernativo 419-86.

especiales (que incluyó atención de emergencias), logística y transporte. En resumen: el Comité de Reconstrucción Nacional se había convertido en una "Superestructura", sin definición clara de sus funciones y estrategias, y su labor consistía, ante todo, en un sinnúmero de proyectos dispersos. Es decir, era el "muchacho para todo" a disposición del Presidente de la República.

Todavía no existe una norma oficial que establezca y reglamente mecanismos de coordinación y cooperación en las responsabilidades y acciones de las instituciones relacionadas con la atención de desastres, ni entre las dos inmediatas (CONE e INSIVUMEH) ni entre éstas y otras entidades públicas y privadas comprometidas, como la policía, cuerpos de bomberos, Ministerios de Salud y Obras Públicas, medios de comunicación, radio-aficionados, organismos internacionales, ONG, etc.<sup>19</sup>, que intervienen según el tipo y magnitud de la emergencia. En dos casos de eventos recientes que hemos examinado<sup>20</sup> para ampliar nuestros criterios de análisis destaca la improvisación, participación fragmentada o por separado, sin ninguna clase de coordinación y, en algunos aspectos, duplicación de funciones.

- El accionar concertado se dificulta también por la subordinación de las instituciones a diferentes jerarquías del gobierno central: el CONE depende del alto mando militar<sup>21</sup> y el INSIVUMEH, del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas. Por decreto se delega al Comité Nacional de Emergencia "la coordinación de las acciones que se derivan antes, durante y después de la ocurrencia de los desastres", así como "la supervisión y coordinación de las actividades de entidades gubernamentales y no gubernamentales, a efecto de evitar la duplicación de funciones y la dispersión de esfuerzos y recursos". No obstante, los mismos recursos y capacidades del CONE impiden el cumplimiento de este mandato. Como Coordinador de la institución se nombra siempre a un militar de alto rango, con poca o ninguna experiencia anterior en materia de desastres o coordinación entre sectores civiles. Además, no les queda mucho tiempo para adquirir tales calificaciones, pues regularmente se mantienen en la coordinación poco tiempo. El cuerpo técnico y profesional del CONE está conformado por unas pocas personas. A consecuencia de su doctrina, el liderazgo del CONE en atención de desastres consiste principalmente en la "supervisión", que podemos traducir como "mandar" y "controlar".
- No se dispone de un sistema de alerta o comunicación interinstitucional establecido. A veces funciona según la lógica del evento, otras veces depende de la primera línea telefónica libre, o simplemente se vale de contactos personales acostumbrados.

<sup>19</sup> En este contexto queremos mencionar que la Cruz Roja cerró sus actividades en Guatemala en 1992, por falta de recursos.

<sup>20</sup> Se trata de las erupciones del volcán de Pacaya (1987, 1989, 1993) y del terremoto de San Miguel Pochuta, en septiembre de 1991.

<sup>21</sup> Aunque está "adscrito a la Presidencia de la República" y solamente puede actuar cuando el Presidente de la República declara un Estado de Emergencia.

- No existe una legislación específica en materia de prevención y mitigación de desastres o de protección civil. Hay una gran cantidad de disposiciones legales indirectamente vinculadas con la problemática, como, por ejemplo, en materia de uso del suelo, reglamentos de construcción urbana, controles sanitarios, medio ambiente, etc. Sin embargo, debido a la dispersión de estas disposiciones legales y reglamentos, así como a la ausencia de mecanismos de control, por regla general son las propias instituciones públicas las primeras en incumplirlos. Hasta ahora, tampoco se ha logrado implementar un Código de Construcción sismo-resistente. El INSIVUMEH está a punto de terminar un nuevo documento en esta materia, pero sin garantía todavía de su aprobación.
- Respecto a intentos de descentralización institucional y mayor participación comunal, el Comité Nacional de Emergencia trabaja desde hace varios años en la organización de Comités Departamentales (CODES), Municipales (COMES) y Locales (COLES) de Emergencia. Sin embargo, hasta el momento solamente se logró la formación de Comités a nivel departamental en 10 de los 22 departamentos existentes. Aunque en su estructura están previstas comisiones de salud, social y técnica, las que funcionan hasta ahora son las comisiones operativas bajo el mando militar (Coordinador: Jefe de Asuntos Civiles del respectivo destacamento militar), y con participación de la Policía Nacional, Guardia de Hacienda, Reservas Militares, Comités de Autodefensa Civil (conocidos como PAC), Bomberos, Zona Militar, Radio-Aficionados y Reserva Aérea. Es decir, la "descentralización" en el CONE se enfoca claramente según intereses de control y seguridad sobre áreas donde se presenta algún tipo de emergencia. El INSIVUMEH trata en lo posible -ante todo con apoyo de instituciones extranjeras o internacionales, debido a su limitado presupuesto- de ampliar su red de observación y vigilancia en el interior del país. En resumen, no existen estrategias definidas o avances visibles en la descentralización, participación y organización local en materia de desastres. Las únicas actividades son dirigidas por intereses específicos de la institución o no corresponden a mecanismos permanentes. En casos aislados surgen comités de emergencia locales, pero en circunstancias coyunturales y sin poder incorporarse a un sistema con organización vertical y horizontal, simplemente no tienen posibilidad de existir.
- Por último, queremos mencionar la casi absoluta ausencia o inaccesibilidad de información en materia de desastres. Como ya lo hemos destacado, la excepción la constituyen datos sobre sismicidad, actividad volcánica y algunos fenómenos hidrometeorológicos. En este contexto hay que hacer referencia al Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central - CEPREDENAC-, creado a finales de 1988 y con sede en las instalaciones del INSIVUMEH de Guatemala. Los proyectos del CEPREDENAC, en sus primeros años de existencia, se centraron principalmente en capacitación profesional, fortalecimiento tecnológico y evaluación de riesgos en materia de Sismología, Vulcanología, Hidrología y Geotécnica. Sin embargo, respecto a otros fenómenos o
- eventos, no se encuentra información. No existen centros de documentación en la materia ni bancos de datos, registros o archivos institucionales, etc. Aunque las respectivas instituciones elaboran informes, dictámenes o evaluaciones, a la hora de pedir la información siempre se obtiene la misma respuesta: "no se encuentra". Esto

se debe al hecho de que cada funcionario o profesional se lleva "su archivo" cuando termina su colaboración con la institución, o simplemente se quema cada cierto tiempo la "papelería" acumulada.

A manera de conclusión, anotemos las siguientes constataciones<sup>22</sup>:

- El análisis del aparato del Estado guatemalteco permite señalar que no tiene un desarrollo institucional orientado hacia la prevención y mitigación de desastres, pese a la inminencia de estos. Por otro lado, es obvio que ha respondido en forma coyuntural cuando enfrentó situaciones de contingencia.
- Conviene señalar que, dado el desarrollo del esquema institucional y funcional del aparato del Estado, lo concerniente a la coordinación institucional y los mecanismos de acción, así como los conflictos jurisdiccionales y de competencia entre las instituciones, producen un esquema tal que la única conclusión que puede sacarse es que en nada favorece el desarrollo de planes de contingencia, mitigación y prevención de desastres.
- La historia demuestra que en Guatemala, durante situaciones de emergencia y desastre, ha sido necesario recurrir a estados de excepción y, dentro de estos, al sector militar, para asumir la dirección y control de la situación.

#### INICIATIVAS. ACTORES Y PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO ACTUAL

En el apartado anterior, afirmamos que la práctica institucional en materia de desastres no ha mostrado ningún tipo de evolución desde el terremoto de 1976. Sin embargo, recientemente se percibe una mayor preocupación sobre el tema de desastres y surgieron nuevas iniciativas por parte de diferentes actores, ante todo en el contexto del "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales" y por iniciativa de organismos comprometidos como PNUD, OPS, PMA, OEA, etc. No podemos mencionar aquí todas las actividades como, por ejemplo, seminarios, conferencias o cursos de capacitación, y nos limitamos a comentar brevemente los proyectos más notables respecto a innovaciones en la estructura y el funcionamiento institucional.

En septiembre de 1992, bajo el patrocinio de OFDA y AID, se llevó a cabo el seminario-taller "Hacia una Acción Coordinada en Caso de Desastres", del cual se concluyó la necesidad de establecer un sistema de coordinación y apoyo al Comité Nacional de Emergencia, elaborándose luego una guía para la organización del "Sistema de Coordinación en Caso de Desastres para la República de Guatemala". El sistema estaría integrado por Organizaciones No Gubernamentales e Instituciones Privadas Nacionales (Sector I), ONG Internacionales (Sector II) e Instituciones Bilaterales y Multilaterales (Sector III). Es decir, se trata de establecer una organización de entidades fuera del sector público, con el objetivo de proporcionar asistencia humanitaria en forma

---

<sup>22</sup> Citado parcialmente de Balcárcel, 1991.

coordinada, eficiente y oportuna, en caso de riesgo y ocurrencia de desastre, a la población afectada.

Partiendo de la atención de situaciones de emergencia, está prevista una ampliación hacia la prevención, mitigación y preparación. Como primeros pasos se eligió una Junta Directiva, se estableció una Red Telefónica para Desastres y se elaboró un documento para la organización de acciones conjuntas.

A mediados de 1994, el Comité Nacional de Emergencia entregó al Congreso de la República el anteproyecto de ley para la creación del "Sistema Nacional de Reducción de Desastres" -SINRED- (Prevención, Mitigación, Preparativos, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción para casos de desastre), considerando que existen Convenios Internacionales que contemplan la necesidad de contar internamente con una legislación apropiada en materia de reducción de desastres. SINRED ejecutará sus programas y acciones por intermedio de la Comisión Nacional de Reducción de Desastres -CONRED-, y cada Ministerio del Estado contemplará dentro de su estructura la formación de una Unidad de Reducción de Desastres -LJNIRED-.

Como órgano de dirección de SINRED se contempla una Junta General, compuesta por cinco ministros, representantes del sector empresarial, de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, de la Secretaría de Planificación, y de los medios de comunicación. Al entrar en vigencia la ley, el Comité Nacional de Emergencia se transformará en la Comisión Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-, con funciones definidas para antes, durante y después de un desastre, es decir, para todo el ciclo. Estas funciones incluyen, por ejemplo, también la coordinación y estimulación de la investigación científica y técnica necesaria, así como el establecimiento de un marco normativo para la prevención, mitigación y preparación para emergencias.

También a mediados de 1994, con el apoyo de la Municipalidad capitalina, se elaboró la propuesta y se iniciaron las gestiones para la formación de un "Comité Metropolitano de Protección Civil" -COMEPRO-, con la perspectiva de su integración inmediata al "Sistema Nacional de Protección Civil", en el momento en que se haya constituido. El COMEPRO será coordinado por la Municipalidad de Guatemala, y tiene prevista la organización de once comisiones de trabajo y una jefatura de operaciones, comités locales (municipales) de emergencia, bajo la presidencia de los alcaldes, y comités de vecinos. También se elaborará un "Plan Metropolitano de Protección Civil", conjunto de políticas, estrategias y lineamientos que regulen las acciones de los sectores público, privado y social.

Analizando estos tres planteamientos, lo primero que destaca es que todos apuntan hacia la formación de un "sistema" y tienen como objetivo la organización de una acción coordinada en materia de desastres. Pero, irónicamente, a través de estas iniciativas se revela la persistente descoordinación y duplicación de esfuerzos. El primer proyecto, que corresponde a experiencias negativas en anteriores colaboraciones y a una creciente conciencia para la atención de desastres en los grandes organismos internacionales o multilaterales, es complementario y se puede coordinar con cualquier esquema de organización oficial, nacional o regional. Los tropiezos se dan en los dos últimos proyectos. Se elaboraron propuestas que se dirigen a la vez hacia el

establecimiento de "sistemas" diferentes, y no solamente por el nombre, sino también por sus esquemas de organización. Además, en ninguno de los dos proyectos posteriores se hace mención a la integración o se establece algún vínculo de coordinación con el "Sistema de Coordinación en Caso de Desastres" de 1992, a pesar de que las instituciones responsables (CONE, Universidad de San Carlos) forman parte del convenio y junta directiva de éste.

¿Y cuáles son las perspectivas?

Hasta donde estamos enterados, el "Sistema de Coordinación en Caso de Desastres" sufre una fase de estancamiento debido a la inmovilidad del Sector I (ONG e instituciones privadas nacionales). El interés en avanzar en la materia es más notable en las grandes ONG internacionales, como es el caso de CARE y Médicos sin Fronteras, elaborándose también planes para la atención de desastres a nivel interno. El proyecto de ley para la formación del SINRED está en manos del Congreso de la República, y seguramente va a seguir guardado mucho tiempo más, si no surge alguna presión por intereses políticos en su aprobación (por ejemplo, por parte del ejército) o de compromisos adquiridos con organismos internacionales. Respecto al "Comité Metropolitano de Protección Civil" no tenemos conocimiento sobre avances en su gestión.

Aunque se logrará la legalización e instalación formal de uno de estos proyectos, va a ser difícil que funcione como "sistema" o cumpla con los objetivos establecidos en el contexto guatemalteco actual. Una política para la atención de desastres, y ante todo para la prevención y mitigación, debe inscribirse en un concepto global e integral de desarrollo nacional, regional y local. Pero la realidad es otra en Guatemala: "En la actualidad se avanza sin proyecto, sin norte y sin brújula. Ello produce el sentimiento de una sociedad que no sabe para dónde va, que camina a ciegas en medio de la pobreza, la miseria y la violencia. La crisis actual es una crisis de paradigma, de esquema de desarrollo, de proyecto de país" (Ordoñez Yaquián, 1994:53).

A partir de 1986 comenzó supuestamente una nueva era en el desarrollo nacional, cuando gobiernos civiles tomaron la conducción del Estado. Pero, en realidad, nada ha cambiado en la estructura y funcionamiento de un sistema político-administrativo que ya demostró durante décadas su incapacidad para enfrentar los problemas nacionales. Claro, fue un período intenso en elaboración de planes, divulgación de leyes y creación de nuevas instituciones, pero los planes no se ejecutaron, las leyes no se cumplen y las nuevas instituciones son un eufemismo o representan el deseo de manifestar que se las tiene.

Los planes y estrategias fracasaron por no tomar en cuenta estructuras, mentalidades y comportamientos políticos y sociales que son producto de un determinado desarrollo histórico y requieren un paulatino proceso de "aprendizaje", a través de aperturas, cambios y mecanismos practicables, definidos en base al análisis de la causalidad de la realidad a enfrentar y de los factores que obstaculizaron hasta ahora una gestión regional y local efectiva y eficaz.

Respecto a leyes innovadoras, se puede mencionar la "Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente", aprobada en 1986, pero hasta hoy sin impacto visible en la alarmante situación ambiental del país, como sucede especialmente en la Región Metropolitana. Las razones para que las leyes o decretos en muchos casos solamente existan en el papel, son varias. Una causa mayor se encuentra en la obsolescencia, deficiencia e incompetencia del sistema jurídico, y una cultura tradicional de impunidad cuando se tocan intereses de sectores influyentes. Por otro lado, al igual que los planes, las leyes no disponen de mecanismos viables para su aplicación y cumplimiento.

El esquema del sector público, y de su sistema territorial, no ha sufrido cambios, aunque desaparecieron algunas instituciones y se crearon nuevas. El país, pese a la vigencia desde 1986 de la legislación sobre regionalización y de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural -que no lograron implementarse a nivel local-, continúa siendo administrado con los tradicionales altos niveles de centralismo y concentración, sin haberse logrado un proceso de desarrollo que surja de las demandas regionales o locales.

Son realmente incontables los documentos elaborados y eventos celebrados durante los últimos años, casi siempre con el apoyo financiero de organismos internacionales, sobre "objetivos básicos" de la política oficial, como por ejemplo la reforma del sector público, descentralización, planificación regional, fortalecimiento de la autonomía municipal y del poder local, consolidación de la participación de los sectores civiles, desarrollo sostenible, etc. Y también la ambiciosa "Agenda de Gobierno 1994-1995" promete concentrar los esfuerzos en los siguientes objetivos básicos: la reafirmación de la democracia y el estado de derecho, el combate contra la pobreza, la transformación productiva, la conservación del medio ambiente con el uso racional de los recursos naturales renovables, y la modernización institucional. Sin embargo, hasta ahora no se vislumbra ningún avance en estas materias.

La obra del gobierno central se sostiene actualmente en los "Fondos Sociales", porque así como funcionan corresponden a la práctica acostumbrada de realizar "listados de obras precisas" y constituyen un mecanismo ideal para captar fondos de la comunidad financiera internacional. Además, como los "Fondos" se manejan bajo la tutela de la Presidencia de la República, los proyectos se encauzan según la conveniencia de ésta y corresponden a un gran plan propagandístico para la "obra del Presidente". Los fondos sociales, promovidos en América Latina por el Banco Mundial, originalmente como instrumentos emergentes para combatir la pobreza con el apoyo de organizaciones comunitarias y gobiernos locales, en el caso de Guatemala son un reconocimiento de la incapacidad de las estructuras públicas vigentes para cumplir con su misión. No obstante, la vía de los "Fondos" es ya un instrumento del cual se está abusando. Comenzaron a organizarse en Guatemala a finales de los ochenta, pero entraron en acción entre 1992 y 1994, y hasta ahora ya existen nueve. En consecuencia, por un lado se ha incrementado la dispersión de fondos y, por otro, la reestructuración que se exige en el área social no ha avanzado prácticamente nada. Las autoridades se han convertido en "fondaleros", que navegan con el discurso de la lucha contra la extrema pobreza, pero no entran en el problema estructural de la prestación de los servicios básicos.

Para finalizar, regresamos a nuestro convencimiento de que avances para implementar un sistema de prevención y atención de desastres solamente se lograrán en el contexto de una redefinición de la sociedad guatemalteca. Esto significa el reconocimiento de que Guatemala es un país multiétnico, multilingüístico y pluricultural, características que deben verse como un recurso valioso y no como base para una marcada segregación racial, con prácticas de discriminación, marginación y exclusión. Además, hay que enfrentar el hecho de que el modelo económico vigente se caracteriza por una alta dependencia y está inscrito en un modelo de desarrollo agotado, con sobreexplotación de recursos humanos y naturales, que lleva a un acelerado deterioro de los fundamentos ecológicos y hace ficticio un desarrollo sostenible.

Al estado hay que reformarlo para que ya no sea excluyente en lo político y concentrador en lo económico, y la apertura a un sistema democrático no debe agotarse en una simple democracia electoral sin sustentación social y económica. El primer paso indispensable es la finalización del conflicto armado interno con la firma de un acuerdo de paz, que reconozca las demandas definidas en el seno de la Asamblea de la Sociedad Civil de 1994, ante todo aquellas que se relacionan con la identidad y derechos de los pueblos indígenas, los aspectos socioeconómicos y la situación agraria, así como el fortalecimiento del poder civil y la función que le corresponde al ejército en una sociedad democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

BALCÁRCEL, Miguel A. y ORELLANA, Oscar René (1978). "El proceso de Reconstrucción de Guatemala". En : *Memorias del Simposio Internacional sobre el Terremoto de Guatemala del 4 de febrero de 1976 y el Proceso de Reconstrucción*, Tomo 1. Guatemala, sin pp.

BALCÁRCEL, Miguel A. (1991). "Desastres: ¿Estamos preparados?". En : *Terremotos... ¿Estamos preparados?* Suplemento del diario Prensa Libre, Guatemala, 3 de febrero: 3.

CABRERA GAILLARD, Claudio (1991). *La deforestación en Guatemala ¿Problema ambiental o de sobrevivencia?* Siglo Veintiuno, 22 de abril :12.

CASTILLO, Manuel Angel (1987). *La planificación en Guatemala*. México, CITGUA, Cuadernos 15-16, año 4, diciembre.

CEUR (1989). *El Palmar: ¿sólo un desastre natural?* Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales - Universidad de San Carlos, Boletín N°3.

FIEDLER, Günter (1977). "Das Erdbeben von Guatemala vom 4. Februar 1976". En : *Geologische Rundschau*. Stuttgart, 66, 2 : 309-335.

GUTIÉRREZ, Edgar (1995). "Un nuevo tejido social para Guatemala: dinámica maya en los años noventa". En : *Polémica, Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Guatemala, FLACSO, 3, enero-junio : 7-20.

JAGUAR-VENADO (1994). *Bengala geográfica: Diez tesis de Jaguar-Venado sobre Medio Ambiente*. En : Revista *guatemalteca de cultura y política*. México, año 1, número 1, marzo-abril-mayo : 33-35.

ORDOÑEZ YAQUIÁN. Tito (1994). Escenarios, *Esquemas de Desarrollo y Políticas macroeconómicas*. Guatemala, FLACSO, Debate 25.

QUESADA, Flavio (1985). *Invasiones de Terrenos en la Ciudad de Guatemala*. Guatemala, CEUR - Universidad de San Carlos.

RIVERA, Héctor Manuel y SERRANO, Jorge A. (1978). "Plan Nacional de Reconstrucción Urbana de Emergencia (Plan de los 100 días)". En : *Memorias del Simposio Internacional sobre el Terremoto de Guatemala del 4 de febrero de 1976 y el Proceso de Reconstrucción*, Tomo I. Guatemala, sin pp.

SANDOVAL, Mario Antonio, coord. (1991). Terremotos... *¿Estamos preparados?*. Suplemento del diario *Prensa Libre*, 3 de febrero. Guatemala.

SEGEPLAN-BANCO DE GUATEMALA (1976). *Evaluación de los daños causados por el terremoto, su impacto sobre el desarrollo económico social y lineamientos para un programa inmediato de reconstrucción*. Guatemala, Secretaria General Consejo Nacional de Planificación Económica, Banco de Guatemala.

## GUATEMALA: EXAMEN DEL MANEJO INSTITUCIONAL DE DESASTRES EN DOS CASOS RECIENTES

**Francisco Reyna**

FLACSO-Guatemala

El artículo sobre "Atención de desastres en Guatemala" trata de determinar rasgos generales de la funcionalidad institucional en materia de desastres. Sin embargo, a manera de ilustración y para poder precisar algunos argumentos, queremos agregar dos estudios de caso: las erupciones del Volcán de Pacaya y el terremoto de San Miguel Pochuta del 18 de septiembre de 1991. Se trata de dos tipos de eventos diferentes respecto a su manejo y atención; mientras el primer caso representa un fenómeno recurrente y hasta cierto punto predecible en cuanto a los impactos inmediatos y mediatos sobre la población afectada, el terremoto de Pochuta tomó "por total sorpresa" a la población y las autoridades, a pesar de haber ocurrido en la región más expuesta a riesgo por sismicidad en Guatemala, la cual ya había sido seriamente afectada por el terremoto de 1976. Es de hacerse notar el hecho de que en los dos casos se trata de lugares relativamente cercanos a la capital y colindantes con el departamento de Guatemala, factor que podría ser considerado como favorable en comparación con las "regiones olvidadas" del país.

### EL VOLCÁN DE PACAYA <sup>1</sup>

Se encuentra ubicado entre los departamentos de Guatemala y Escuintla, al sur de la ciudad capital, distando de ésta 40 kilómetros; a su alrededor se encuentran varias comunidades, las cuales, de una u otra manera, se ven afectadas por su actividad eruptiva constante.

Se tiene conocimiento de que este volcán no tuvo ningún tipo de actividad en un período aproximado de doscientos años, ya que la última erupción significativa registrada data del año de 1775, no contándose con datos precisos de los daños ocasionados por la misma. Es en el año 1961 que el volcán se reactiva provocando una violenta alteración en la vida de los pobladores alrededor del mismo. Se vuelve a registrar actividad significativa en los años 1966, 1967, 1973 y 1977, pero de ninguno de estos eventos se cuenta con información precisa que pueda ser útil para establecer la forma en que se abordaron las emergencias ni el papel institucional en las mismas. Sin embargo, los eventos recientes de los años 1987, 1989 y 1993, proporcionan algunos elementos del comportamiento institucional y de diversos actores sociales.

---

<sup>1</sup> Este volcán, en su conjunto, está formado por varias cúspides fuertemente fracturadas y de estructura complicada. Existen allí dos conos de escoria recientes que han estado activos en tiempos históricos. En su falda, hacia el **nor-oeste**, se encuentra un complejo de cúpulas de lava. Una de sus características distintivas es la de poseer un cono con actividad casi ininterrumpida en los últimos treinta y tres años. Su altura aproximada es de 2,562.08 **Mts. S.N.M.**

El día 21 de enero de 1987, se produjo una explosión en este volcán que, según datos del Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), provocó la destrucción de 100 metros de su cráter principal y lanzó bloques de 2 metros de diámetro que cayeron hasta 1.5 Kms. del cráter; afectando de manera directa a cinco comunidades -las más cercanas al volcán-. Dicha explosión fue provocada por la apertura de un nuevo cráter.

La actividad volcánica se caracterizó por el lanzamiento de grandes cantidades de lava y cenizas; en un periódico se informa<sup>2</sup> que "los expertos han señalado su preocupación pues las corrientes de lava, especialmente hacia la región de Escuintla, avanzaron unos cinco kilómetros más". Grandes cantidades de cenizas y arena llegaron hasta el océano Pacífico y, por el cambio de los vientos, cantidades significativas de ceniza fueron llevadas hacia el oriente del país, alcanzando a tres departamentos.

Durante el mes de marzo de 1989, el volcán incrementó su actividad, volviendo a provocar situaciones dramáticas entre los pobladores aledaños. El día 7 de ese mes, se produjo una fuerte explosión que destruyó 125 metros de su cráter principal; la actividad intensa se prolongó hasta el 11 del mismo mes, produciéndose dos ríos de lava que pusieron en peligro tres comunidades cercanas. Expertos del INSIVUMEH estimaron que esta erupción tuvo la "misma fuerza" de la que se había producido dos años atrás. Se calculó que en menos de 24 horas de actividad, el volcán habría depositado en el área unos 6 mil metros cúbicos de lava. Se indicaba que dos peligros se presentaban como inminentes. Uno era la corriente de lava que podía llegar hasta áreas pobladas y el otro, las explosiones que podían lanzar material capaz de dañar viviendas de los pueblos circunvecinos. La actividad sísmica del área fue otro aspecto que se vio incrementado, ya que los sismos se generalizaron en la zona llegando a producirse uno por minuto.

En el mes de enero de 1993, se produjo una erupción con el colapso del borde sur de su principal cráter activo, provocando una avalancha de lava, grandes cantidades de ceniza y la emanación de gases a gran temperatura. En este mismo año, a finales del mes de septiembre, el volcán entró en actividad moderada expulsando significativas cantidades de ceniza. Lo característico de estas dos erupciones, que causó preocupación entre las diversas instituciones, fue la aparición de un nuevo elemento de alarma, es decir, la emanación de gases tóxicos.

La población principalmente afectada por la actividad volcánica se ubica en las áreas circunvecinas del cono volcánico y, según fuentes secundarias, se estima el número de pobladores que peligran en 125 mil personas, así como que su impacto destructor grave, al momento de un evento de enorme magnitud, sería de alrededor de 40 Kms. de radio.

Tres comunidades cercanas al volcán han sido las que se han visto directamente afectadas con la actividad de los tres eventos descritos, estimándose un promedio de 500 familias las que se vieron obligadas a tomar medidas de emergencia, como la de movilizarse hacia lugares más seguros para salvaguardar sus vidas y sus pocos bienes.

---

<sup>2</sup> Diario *El Gráfico* del 27 de enero de 1987, p. 6.

Los daños producidos por la actividad volcánica se producen principalmente en la agricultura, la cual es la principal actividad de los pobladores asentados en el área. y el cultivo mayormente afectado es el del café<sup>3</sup>. En diversas ocasiones los campos han quedado prácticamente calcinados; al enfriarse, la lava ha formado una capa rocosa extensa, bajo la cual han quedado cientos de hectáreas que antes fueron tierras cultivables. Daños significativos se han producido a personas propietarias de ganado, sobre todo vacuno y equino. La actividad volcánica ha destruido igualmente viviendas porque los techos han colapsado por el peso de las cenizas y del material ígneo lanzado por el macizo volcánico.

La actuación institucional en tomo a las emergencias se ha caracterizado por la presencia de un número de instituciones que comprenden al Comité Nacional de Emergencia (CONE), al Comité de Reconstrucción Nacional (CRN), al Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), a la Dirección General de Caminos y Ministerio de Salud Pública, a la Universidad de San Carlos de Guatemala, dentro del denominado Sector Público. Dentro de las organizaciones no gubernamentales, la Cruz Roja, la Asociación de Radio de la Banda de los Once Metros (ARBOM) y los Bomberos Voluntarios. Con muy pocas variaciones en los diferentes casos, se puede establecer la participación de las distintas entidades de la siguiente forma:

- **El Comité Nacional de Emergencia (CONE).**

Institución a la que, formalmente, le corresponde "coordinar las acciones de todos los entes involucrados" en la atención de las emergencias, no sólo en este caso en particular, sino en todo el país. Actividades realizadas por esta institución han sido las de "levantar censos que puedan reflejar las características de la situación del área afectada"; además, ha participado en labores de evacuación de población en riesgo. El CONE también ha implementado otras medidas, como la conformación de un equipo de trabajo al mando de un militar cuya misión sería "dar asistencia en el área"<sup>4</sup>, no indicándose qué tipo de asistencia prestaría.

Se pudo establecer que el CONE creó un plan de emergencia para la región, consistente en la organización de los vecinos en una especie de "comité de emergencia" que dispone de una alarma ubicada en una de las aldeas consideradas de alto riesgo. Parece ser muy escasa la asistencia del CONE hacia ese "comité", ya que se menciona que el sistema de alarma ha sido utilizado para todo tipo de actividades de la comunidad, que van desde el hecho de "llamar a misa" hasta reuniones de toda índole sin ninguna relación con el objetivo inicial de su instalación.

- **El Comité de Reconstrucción Nacional (CRN).**

Su participación en las emergencias ha sido como encargado de proveer la infraestructura necesaria (vehículos, habilitar rutas, carpas, etc.), en el caso de

---

<sup>3</sup> Dos personas, propietarias de tierras cultivadas a corta distancia de la meseta del volcán, declararon que prácticamente lo habían perdido todo, que en sus terrenos ya no había más que piedras y troncos quemados, además agregaron "sabíamos que habría serios daños, pero nunca creímos que nos quedaríamos sin nada" (*Prensa Libre* del 23 de enero de 1987, p. 6).

<sup>4</sup> Declaraciones del Director del CONE a Diario *El Gráfico* del 19 de marzo de 1989, p. 7.

evacuaciones, y atender a las víctimas en la entrega de materiales para la reconstrucción de viviendas, y el reparto de alimentos. Es de destacarse el hecho de que el CRN posee mejor capacidad organizativa y de ejecución que el CONE<sup>5</sup>.

- **El Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH).**

Ha tenido como labor la vigilancia (monitoreo) y diagnóstico de los fenómenos ; en entrevistas se mencionó que estas labores se llevan a cabo con algún grado de coordinación con el CONE, sin embargo no fue posible establecer en qué consiste esa coordinación. Las actividades del INSIVUMEH se ven muy limitadas por la carencia de equipo adecuado para llevarlas a cabo con eficiencia. Como consecuencia de las fuertes erupciones que se dieron del 21 al 25 de enero de 1987, el INSIVUMEH, con el auxilio del vulcanólogo Norman G. Banks, preparó los mapas de amenaza del volcán de Pacaya. La elaboración de dichos mapas y el análisis técnico in situ de la situación, condujo al INSIVUMEH a recomendar crear las condiciones para el traslado de los habitantes del área considerada como de mayor riesgo, que incluye tres comunidades, y considerar tales zonas como no habitables en lo sucesivo, y protegerlas para "Área de Parque Nacional y de Conservación Natural".

- **El Ministerio de Salud Pública y la Cruz Roja<sup>6</sup>.**

Estas instituciones han cumplido actividades muy precisas relacionadas con sus áreas de trabajo, como la atención de heridos, asistencia médica especializada en casos necesarios, etc.

- **La Dirección General de Caminos.**

Ha participado en la limpieza de los principales accesos a las áreas afectadas, así como de las carreteras que se vieron cubiertas de arena.

- **La Asociación de Radio de Banda de los Once Metros (ARBOM).**

Ha colaborado en comunicaciones por radio, proporcionando información sobre las emergencias.

- **Los Bomberos Voluntarios.**

Han estado presentes en labores de apoyo para evacuaciones.

- **La Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).**

Sobre todo participó en las últimas erupciones significativas del volcán, por medio del departamento de toxicología y en colaboración con el Ministerio de Salud Pública, con el

---

<sup>5</sup> Ya terminado este trabajo, el Comité de Reconstrucción Nacional sorpresivamente fue clausurado por el Presidente de la República a finales de 1994, sin que ninguna otra institución retomara sus funciones.

<sup>6</sup> La Cruz Roja cerró sus actividades en nuestro país, en el año 1992, por falta de recursos económicos.

objeto de analizar los gases venenosos<sup>7</sup> y poder estimar los efectos en los pobladores expuestos en cuatro comunidades.

El comportamiento institucional en estos tres eventos muestra que, a la hora de la emergencia, la atención que se da a la población se caracteriza por la improvisación, participación fragmentada, sin ninguna clase de coordinación, o, en muchos casos, con duplicación de funciones. No se pudo establecer ningún tipo de organización formal interinstitucional de atención a este tipo de desastres, a pesar de la recurrencia del mismo.

Aspectos de prevención sólo se vislumbran, de manera incipiente, en labores de monitoreo y planes de evacuación, aunque en este último aspecto se pudo establecer contradicciones entre el discurso oficial de las instituciones "encargadas" de la evacuación y las opiniones de los pobladores, quienes han manifestado que la iniciativa de evacuar las comunidades de alto riesgo siempre ha sido de los pobladores y que las instituciones encargadas de la emergencia llegan al lugar cuando todo ha pasado. Existe entre los pobladores del área un alto grado de pérdida de credibilidad en las instituciones del Sector Público.

En la actualidad, está en marcha la creación de la COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL TRASLADO DE LA POBLACIÓN EN RIESGO EN EL ÁREA DEL VOLCÁN DE PACAYA, surgida por iniciativa del INSIVUMEH y del CRN, a la que se ha invitado a participar a otras instituciones del Sector Público y no gubernamental, dentro de estas últimas a FLACSO. En reuniones introductorias a la temática de la COMISIÓN, se ha puesto de manifiesto que esta iniciativa se sustenta sobre bases intervencionista-autoritarias de las instituciones oficiales, sin un criterio objetivo que parta de la opinión de los principales afectados, o sea, los pobladores del área de riesgo. Se plantea el traslado de las comunidades como la única solución al problema, sin considerar la problemática social que se pueda derivar de tal medida, tanto a la hora de consultarlo a la población como al momento de realizarlo.

## EL TERREMOTO DE SAN MIGUEL POCHUTA

Este es un municipio del departamento de Chimaltenango (departamento vecino del de Guatemala), ubicado al sur este. Cuenta con redes, veredas y caminos que unen sus poblados y propiedades rurales entre sí y con los municipios vecinos. Es un municipio cuya población es mayoritariamente indígena y que tiene como principal actividad económica la agricultura de cultivos tradicionales, como maíz y frijol; existen numerosas fincas de café, el cual es considerado el principal cultivo del área.

El día 18 de septiembre de 1991, por la mañana, se produjo un evento sísmico, calificado por el INSIVUMEH como superficial, de una magnitud de 5.3 grados, en la región sur-oeste del departamento de Chimaltenango.

---

<sup>7</sup> Posteriormente se determinó que el gas emanado del volcán estaba compuesto por ácido sulfídrico con alto contenido de cloro y monóxido de carbono que, unidos, forman el ácido clorhidrosulfuroso, altamente peligroso para la vida humana.

De toda el área afectada por el sismo, la que sufrió el mayor impacto fue la de Pochuta, calculándose destrozos en por lo menos el 80% de dicha población y habiéndose estimado su intensidad en VII MM, en la zona de mayor desastre. El INSIVUMEH señala que, posteriormente al evento principal, se desarrollaron 436 réplicas con oscilaciones entre 0.6 y 4.0 grados de magnitud.

Una de las opiniones que se comparte acerca del impacto que este evento tuvo en la comunidad de Pochuta es que en su mayor parte los destrozos fueron causados por la mala construcción de las viviendas, las cuales, en su gran mayoría, estaban hechas de adobe. Efectos negativos posteriores fueron causados por los ríos El Jiote y Pichiyá y por la gran cantidad de derrumbes en los alrededores, que provocaron corrientadas de lodo que afectaron de manera directa a pobladores del área<sup>8</sup>.

Datos finales sobre este fenómeno dan cuenta de 25 personas muertas, 185 con heridas de consideración y aproximadamente 2,300 viviendas destruidas<sup>9</sup>. Los daños materiales en quetzales se estimaron en Q.300 millones<sup>10</sup>.

Las principales instituciones que actuaron en la atención de la emergencia fueron el CONE, Médicos Sin Fronteras (Francia), el Comité de Reconstrucción Nacional, INSIVUMEH, Ministerio de Salud Pública, Cruz Roja, Bomberos, la Iglesia local y grupos de catequistas del lugar. También se tuvo conocimiento del arribo de una misión de las Naciones Unidas para evaluar los daños causados, no fue posible obtener más información sobre la presencia de esa misión en el país.

Una gran limitación para la asistencia inmediata al lugar del evento fue la mala infraestructura vial de la región afectada, la cual, además, se vio seriamente afectada por derrumbes que prácticamente imposibilitaron el ingreso por tierra. EL CONE informó que las labores de rescate de los heridos y su traslado a centros asistenciales se realizó por medio de helicópteros. También la asistencia alimenticia, de medicinas y ropa, llevada a aproximadamente 23,000 personas, se hizo por vía aérea; de acuerdo al CONE, se estableció un puente aéreo con naves del ejército guatemalteco y salvadoreño<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> "...los ríos El Jiote y Pichiyá fueron los encargados de arrastrar las grandes cantidades de lodo que hicieron sacudir a la población, cuyos habitantes corrieron por las calles, cuando estos se desbordaron y rompieron las puertas de varias casas, por donde salió la avalancha que recorrió las calles del lugar...un constante retumbo que duró más de una hora, se hizo escuchar cuando el río quebraba enormes árboles, así como las partes traseras de un número no especificado de viviendas que se encuentran ubicadas a orillas del río El Jiote...". (Periódico *Prensa Libre* del día 25 de septiembre de 1991, p.3).

<sup>9</sup> Datos del INSIVUMEH obtenidos del informe del Comité Nacional de Emergencia -CONE-.

<sup>10</sup> Datos tomados del periódico *Prensa Libre* del día 20 de septiembre de 1991, cuya fuente original fue el Comité Nacional de Emergencia (CONE).

<sup>11</sup> Al preguntarse a una de las instituciones participantes el por qué de la presencia de naves de la fuerza aérea salvadoreña, nos indicó que esto se debió a asuntos de seguridad y al riesgo que se corría de que los aviones guatemaltecos fueran derribados por la guerrilla, ya que el sismo se produjo en un área de conflicto donde se dan frecuentes enfrentamientos armados.

Uno de los problemas para atender la emergencia fue la falta de equipo adecuado<sup>12</sup>.

Varias instituciones participantes, pertenecientes al sector no gubernamental, coincidieron en señalar que a algunas áreas afectadas no se llegó por la falta de seguridad para su personal, por falta de contactos para entrar a las comunidades y por la falta de conocimiento del lugar. También se destaca el hecho de la falta de información oficial sobre el evento y la escasez de comunicación de las instituciones encargadas de "coordinar" la ayuda. Al respecto, en un taller realizado por el PNUD, la OPS y la OEA sobre gestión de desastres<sup>13</sup>, donde se evaluó el manejo en el caso de Pochuta, se destacó que la comunicación interinstitucional se condujo de manera muy ambigua, sumándose a ello los obstáculos que el sistema burocrático impuso, lo que se evidenció en las pocas instituciones que participaron; éstas trabajaron de manera aislada, tan es así que cada una generó su propio informe y dispusieron de él según sus conveniencias e intereses y de acuerdo a su especialización. Los mecanismos de recolección de la información se caracterizaron por ser en extremo lentos, debido a que fue tomada directamente del lugar de los hechos (no había información sistematizada), y por la falta de recursos humanos, técnicos y materiales.

Destaca el hecho de que a pesar de una supuesta organización intergubernamental, ésta se caracterizó por ser poco eficiente; cada uno de sus elementos actuó casi por "inercia" y sin coordinación con las otras partes.

Podemos asegurar que en este tipo de emergencias la actuación de las instituciones del Estado no está reglamentada por un organigrama de trabajo que pueda designar atribuciones específicas de cada una de éstas; sin embargo, en el sector de Salud Pública sí existe un plan normativo de acciones en el caso de emergencias, contemplado en el denominado **Plan Nacional de Emergencia en Salud para Situaciones de Desastre**, el cual se vio seriamente restringido en esta emergencia por la crisis económica en que se encuentra el Sistema de Salud Pública y por la inexistencia de límites en la ingerencia organizativa y administrativa por parte de otras instituciones.

Además, los mecanismos de coordinación con las instituciones privadas y no gubernamentales no existen; este hecho repercutió de manera enorme en la asistencia que se dio al caso de Pochuta pues la ayuda, tanto local como internacional, no llegó a toda la población y el trabajo institucional fue sectorial, aislado y con duplicación de esfuerzos y, en consecuencia, desperdicio de recursos.

---

<sup>12</sup>Al ser entrevistado el coordinador general del CONE, dijo: "a pesar de que diferentes cuerpos de salvamento se trasladaron a los lugares donde se produjeron los mayores daños, no cuentan con ningún recurso extra que no sea la buena voluntad y cooperación de instituciones como el ejército, Cruz Roja y Bomberos" (Prensa Libre del 22 de septiembre de 1991, p. 7).

También el doctor Fernando Corzantes Zúñiga, Coordinador del Área de Desastres del Ministerio de Salud Pública, señala las limitaciones que tienen (y que tuvieron en Pochuta) por el hecho de no poseer recursos suficientes para atender a la población en caso de una catástrofe de gran magnitud.

<sup>13</sup>Curso Nacional Sobre Manejo de Desastres, Guatemala, 25-29 de noviembre de 1991.

Se puede establecer que la asistencia de este tipo de eventos sólo se inscribe en la fase de atención a la emergencia, no teniéndose conocimiento de ningún plan o proyecto encaminado a considerar la prevención/mitigación como coadyuvantes en la reducción de los grandes impactos de estos fenómenos geodinámicos.

## **CAPÍTULO 6: PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN MÉXICO**

**Elizabeth Mansilla**

IIE-UNAM

### INTRODUCCIÓN

México es un país con una amplia geografía y en cuyo territorio se conjugan una serie de amenazas físico-naturales que pueden dar lugar a desastres. Entre las amenazas más importantes se encuentran los sismos, el vulcanismo y los diferentes tipos de fenómenos hidrometeorológicos, tales como inundaciones y huracanes.

En relación al primer tipo de amenazas, México está considerado como uno de los países con más alta sismicidad en el mundo, ya que en él se concentra alrededor del 6% de la actividad sísmica mundial. Esto se debe a que su territorio se localiza en una región donde interactúan cinco importantes placas tectónicas: Cocos, Pacífico, Norteamérica, Caribe y Rivera, además de algunas otras fallas regionales o locales con distintos grados de actividad sísmica, entre las que destacan la de Acambay, localizada en la zona central, y el sistema de fallas de Ocosingo, en Chiapas, al sur del país. Las zonas afectadas por sismos comprenden todo el territorio de 11 estados y parte del territorio de otros 14, abarcando en conjunto más del 50% del total nacional. Por las características del subsuelo, la ciudad de México es una de las zonas que presentan mayor riesgo frente a la ocurrencia de sismos de gran magnitud, como el que se espera se origine en la brecha sísmica de Guerrero.

En lo que se refiere al vulcanismo, al interior del territorio mexicano existen actualmente 16 volcanes activos, de los cuales 6 están considerados como de alto riesgo, 7 de riesgo intermedio y 3 de riesgo moderado. La mayoría de estos volcanes se localizan dentro de la Cordillera Neovolcánica o Faja Volcánica Mexicana, la cual abarca el territorio completo de 2 entidades federativas y parte de otras 12, y cuya población asentada en la zona de influencia es de 36 millones de habitantes. Asimismo, existen otros volcanes activos que no pertenecen a la Faja Volcánica Mexicana, pero que también presentan un alto nivel de amenaza, tales como el volcán San Martín, en el Estado de Veracruz, y el Chichón y el Tacaná, en el estado de Chiapas. Este último es el primer volcán de la gran cadena centroamericana de volcanes cuya peligrosidad es ampliamente conocida. Finalmente, destacan los volcanes localizados en la península de Baja California y el Bárcena y Everman, en las islas de Socorro y Guadalupe.

El tercer elemento causante de desastres, y el primero en importancia, es el de origen hidrometeorológico, como las perturbaciones ciclónicas y las inundaciones. Ambos fenómenos han causado a lo largo de la historia un gran número de daños y pérdidas económicas, ya que la gran extensión de litorales con que cuenta nuestro país hace que más del 70% del territorio nacional se vea afectado por su presencia. Las sequías, las

granizadas y las temperaturas extremas son factores que también se presentan constantemente en gran parte del territorio mexicano.

Por último, las posibilidades de desastres causados por amenazas de origen tecnológico son también muy elevadas, dado que más del 90% del territorio nacional se encuentra asentado sobre ductos que transportan sustancias peligrosas de alta explosividad, y un gran número de centros industriales -con establecimientos de alto riesgo- se localizan en el corazón de importantes centros urbanos (Mansilla, 1992).

Debido a los distintos tipos de amenazas, los desastres han estado presentes en México a lo largo de su historia. Su presencia constante y recurrente ha generado desastres cuyas magnitudes van desde lo extraordinario, como los terremotos de septiembre de 1985, hasta la mediana y pequeña magnitud, que día a día sufren un gran número de regiones en todo el país y cuyos daños, acumulados a través del tiempo, son difíciles de cuantificar con exactitud, pero bien podrían equipararse con las pérdidas producidas por los grandes desastres e incluso superarlas.

No obstante este panorama, en términos generales la prevención y mitigación no han sido consideradas como variables determinantes, ni siquiera de relativa importancia, en el diseño de las políticas de desarrollo instrumentadas por el Estado, a pesar de que durante algunas administraciones gubernamentales surgieron propuestas que bien pudieron ser el inicio de una política de prevención de desastres sólida y consistente, pero que nunca se pusieron en práctica.

Sin embargo, es hasta que ocurren los terremotos de 1985 cuando se intenta dar un giro para cubrir este abandono y se promueve la conformación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).

En este documento se analizan las políticas de prevención y atención de desastres en México, ejecutadas por los organismos gubernamentales anteriores a la creación del Sistema Nacional de Protección Civil y posteriores al surgimiento del mismo, e intenta recoger los aspectos más importantes que han caracterizado el funcionamiento del Sistema, a través del estudio de diversos casos de implementación en algunos de los mayores desastres ocurridos en México durante la última década y en un caso específico de pequeños desastres recurrentes. El estudio se divide en cuatro partes: las actividades de prevención y atención de desastres en México llevadas a cabo antes de la creación del Sistema, o al margen de él; la estructura del Sistema Nacional de Protección Civil; el desarrollo de las acciones del SINAPROC a través de diversas experiencias para implementarlo; y concluye con un apartado sobre las perspectivas de la prevención y atención de desastres en el país.

El trabajo contó con la colaboración de Erika Olvera, quien participó en varias etapas de la investigación, y de Ignacio Rubio, estudiante de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, quien colaboró en la recopilación y procesamiento de información. A ambos un reconocimiento. Asimismo, agradecemos a los titulares de la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación la información proporcionada y, en particular, a las autoridades, dirigentes de organizaciones sociales y sindicales y a los pobladores de la huasteca veracruzana su hospitalidad, por

compartir con nosotros su conocimiento y por el interés con que respondieron a todas nuestras dudas.

## LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN MÉXICO

En México, la prevención y atención de desastres, conceptuada en la actualidad como *protección civil*, presenta diversas variantes anteriores a la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). Un aspecto que ha caracterizado estas acciones, se halla directamente relacionado con las líneas generales de la política de cada uno de los sexenios gubernamentales y con la presencia de desastres de gran magnitud. Cabe destacar que, a lo largo de la historia del país, la prevención, mitigación y atención de desastres no ha sido una de las prioridades de dichos lineamientos políticos y en realidad lo que se ha hecho es tomar solamente algunas medidas preventivas y establecer líneas generales para la atención de desastres. Lo anterior está estrechamente relacionado con la concepción que aún se tiene en México, así como en otros países subdesarrollados, acerca de los desastres y que está vinculada con lo incierto de su ocurrencia; es decir, el hecho de que durante el periodo que le corresponde gobernar a una administración pueda o no ocurrir un desastre de gran magnitud, hace que las acciones de las instancias gubernamentales encargadas de proteger a la población civil estén orientadas hacia la atención de la emergencia, en lugar de buscar formas o mecanismos para prevenirla. Esto ha hecho de la prevención de desastres algo totalmente improvisado y, por consiguiente, desarticulado y poco eficiente, ya que las políticas de prevención y atención dentro del juego político son cartas que normalmente se tiran al azar, esperando que no tengan que ser utilizadas, al menos durante la administración vigente.

Sin embargo, los grandes desastres en México han estado presentes con relativa frecuencia y de ahí que se hayan tenido que tomar algunas medidas, aunque casi siempre tardías, pues la gran mayoría de los planes y programas que han existido se han elaborado después de la ocurrencia de un gran desastre y no antes, y su vigencia prácticamente está determinada por el tiempo de duración de cada una de las administraciones gubernamentales, o aún menos. Otro aspecto importante que cabe destacar es el hecho de que, a pesar de que en México existen tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), todas las iniciativas que han surgido para la atención de desastres provienen desde las instancias federales, lo que a su vez pone en evidencia la poca o nula capacidad de los estados y los municipios para elaborar e instrumentar sus propios planes y programas.

A continuación, se presentan algunas de las responsabilidades de organismos relacionados con la prevención y atención de desastres, así como los principales planes y programas que se han desarrollado hasta la fecha.

### **Responsabilidades Institucionales.**

Una de las políticas de atención de desastres que se ha mantenido más o menos constante a lo largo de la historia del país, ha sido la de definir responsabilidades y ámbitos de competencia específicos para cada una de las instancias gubernamentales. Lo anterior ha estado determinado por las características del desastre y por las del área

impactada. En este contexto intervienen todas las secretarías de estado y los organismos descentralizados del gobierno federal, y a cada uno de ellos se les establece tareas específicas de atención y preparación para desastres. Las instancias gubernamentales y las acciones que más destacan son las siguientes:

- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que interviene en la prevención y atención de desastres causados principalmente por fenómenos hidrometeorológicos, como ciclones, inundaciones, lluvias intensas, etc., y su ámbito de competencia está referido a la construcción y preservación de obras hidráulicas y de los recursos agrícolas del país. Con esta instancia colabora estrechamente la Comisión Nacional del Agua, a cuyo cargo se encuentran las presas, control de ríos y lagos y, en general, el manejo de los recursos hidrológicos del país.
- La Secretaría de Salud extiende sus servicios al ámbito de prevención, tratamiento y recuperación de enfermedades provocadas por distintos fenómenos. Es decir, interviene en la atención de la salud de la población cuando ocurre un desastre, principalmente en lo que se refiere a atención médica general y control de epidemias. Recientemente, esta secretaría ha entablado relación con la Organización Panamericana de la Salud, mediante el programa de mitigación de desastres para hospitales, desarrollado por ese organismo; sin embargo, apenas se están estableciendo los términos de la colaboración entre ambos y aún no es posible evaluar sus resultados.
- La Secretaría de Desarrollo Social (antes de Desarrollo Urbano y Ecología) interviene, tanto a través de los planes de desarrollo urbano como de su atención a la problemática ecológica relacionada con el control de la contaminación (atmosférica, de suelos y agua), en los procesos de desertificación, preservación de la flora y la fauna, etc. A partir de 1988 y como primer programa de gobierno de Salinas de Gortari, dentro de esta Secretaría se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyo objetivo es apoyar con financiamiento y asesoría a las comunidades urbanas y rurales del país en la creación de programas productivos; sin embargo, recientemente se ha utilizado en el manejo y distribución de recursos destinados a las poblaciones damnificadas por desastres, aunque con un marcado matiz político, preferencial y selectivo.
- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes interviene en el caso de que, por la ocurrencia de desastres, se vean afectadas las vías generales de comunicación, terrestres y marítimas, y su ámbito de competencia está referido a la restauración inmediata y conservación de las mismas.

En lo que se refiere a las responsabilidades de estos organismos gubernamentales, éstas se encuentran determinadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1993), y las acciones específicas que cada una de ellas aplica en el caso de desastres se encuentran establecidas en los Reglamentos Internos de cada dependencia.

A lo anterior, se suman el Plan de Emergencia DN-III-E, instrumentado por la Secretaría de la Defensa Nacional, y el Plan de Emergencia SMA, de la Secretaría de Marina. Ambos tienen como objetivo prestar ayuda a la población afectada por desastres,

aparentemente en lo que se refiere a la atención de damnificados, evacuación de la población asentada en zonas de riesgo, distribución de víveres y patrullaje de zonas desastreadas para evitar el pillaje.

Lo relevante de estos dos casos es que las instancias militares han estado siempre presentes a lo largo de la historia de los desastres ocurridos en México, antes e incluso después de la creación del Sistema Nacional de Protección Civil. El papel que juegan y la presencia misma de las fuerzas armadas presenta diferentes matices en cada desastre y se determina por la magnitud del mismo. En el caso de desastres de pequeña o mediana magnitud intervienen en forma inmediata, aunque de manera un tanto moderada; sin embargo, cuando se trata de desastres de gran magnitud, son las instancias militares las que mantienen "bajo control" la situación y su presencia se revela con mayor intensidad. Según se ha podido comprobar, y a diferencia de las versiones oficiales, el ejército implementa sus planes de emergencia y actúa de manera un tanto autónoma y al margen del resto de los organismos gubernamentales, cuya intervención la determina directamente el presidente de la república, pero en realidad es muy poco lo que se conoce acerca de estos planes, ya que son confidenciales y prácticamente desconocidas sus formas de operación no sólo por la población civil, sino por muchas de las instancias gubernamentales que se supone los coordinan.

### **Plan de Emergencia.**

A raíz del terremoto de agosto de 1973, que afectó los estados de Puebla y Veracruz, y de una serie de lluvias torrenciales que causaron serias inundaciones en varias zonas del país, se establece, por acuerdo presidencial durante la administración de Luis Echeverría, el Plan de Emergencia. Este plan tenía como objetivo coordinar a las dependencias del gobierno federal para que pudieran asistir a la población en la etapa de atención durante la emergencia y en la de reconstrucción, además del establecimiento de un fideicomiso para las tareas de reconstrucción en las zonas más dañadas por el sismo y las inundaciones.

Al parecer, este plan fue elaborado "al vapor" del desastre, ya que desde que ocurrió el sismo y la aprobación en el Congreso transcurrieron tan sólo 10 días. Como consecuencia de ello, se da como resultado un plan inconsistente y desarticulado que tan sólo trata de resolver cuestiones inmediatas de organización, instrucción para la construcción de albergues, atención a damnificados y, en alguna medida, las políticas y líneas generales para la reconstrucción, así como atención "inmediata" a las zonas más dañadas (SECGOB, 1973).

En el plan participaban todas las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados, organizaciones sociales y la iniciativa privada. Todos ellos, de acuerdo con las resoluciones presidenciales, estaban coordinados por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), el cual funcionó como receptor y distribuidor de la ayuda. No se sabe con exactitud qué fin tuvo este Plan ni cuánto tiempo estuvo vigente; lo que sí se puede establecer es que su elaboración no representó grandes aportes, su duración fue mínima y no tuvo mayor impacto en las políticas de prevención y atención de desastres.

### **Programa Nacional de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas.**

En 1977, durante la administración del Presidente José López Portillo, se aprobó el Programa Nacional de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, como uno de los 7 planes integrantes del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Un primer punto que se destaca en este programa es el reconocimiento de que la población no había sido preparada sistemáticamente para actuar correctamente en caso de ocurrir un desastre, lo que ocasionalmente había incrementado el número de pérdidas humanas e incluso la aparición de desastres en cadena. Asimismo reconocía que además de la falta de preparación por parte de la población para enfrentar un desastre, los daños que estos fenómenos provocan pueden detener e incluso retrasar el desarrollo económico de un país, como consecuencia de las fuertes erogaciones que el gobierno se ve precisado a efectuar, tanto en la rehabilitación de lo destruido y la atención de damnificados como en la construcción de obras de defensa para impedir que con futuros fenómenos se repitan los daños. Por ello, para este programa el planeamiento del desarrollo constituía una forma más racional y, desde luego, económica, de hacer frente a estos desastres, ya que representaría la oportunidad de proporcionar mayores condiciones de seguridad a la población sin requerir inversiones adicionales. De acuerdo con el programa, esto solamente era posible a través de la zonificación y reglamentación de los usos del suelo, prohibiendo, por ejemplo, los asentamientos humanos sobre áreas inundables; a través del estricto cumplimiento de los reglamentos de construcción, que obligan a reformar las estructuras y el uso de determinados materiales en zonas sísmicas ; y a través del respeto a la delimitación de áreas industriales y de zonas de protección entre éstas y las habitacionales.

En este Programa se recomendaban medidas preventivas en función de los riesgos y la vulnerabilidad de cada una de las entidades federativas y zonas prioritarias del territorio nacional. Los grados de riesgo se determinaban sobre la base del análisis de la frecuencia e intensidad con que incide cada uno de los fenómenos destructivos sobre una región. Consideraba que el monto y la gravedad de los daños no sólo depende de la magnitud del fenómeno sino también de la capacidad de resistencia de los asentamientos humanos, por lo que se basaba en todos los elementos urbanos como vivienda, equipamiento e infraestructura, para definir los grados de vulnerabilidad.

Por otra parte, se establecía una imagen de seguridad ideal para el año 2000, indicando, por medio de programas, las obras, acciones y servicios que se requerirían para obtenerla y se señalaban los instrumentos necesarios para su ejecución.

También consideraba la conveniencia de llevar a cabo otros niveles de planeamiento particulares, con el objeto de que las recomendaciones y programas de acción fueran igualmente específicos. Por ello se elaboraron, además del Programa Nacional, programas estatales, municipales y de centros de población, zonificando áreas de alto, mediano y bajo riesgo de vulnerabilidad a cada uno de los fenómenos que pudieran generar un desastre y, sobre la base de esta zonificación, se definieron las estrategias. Los programas de centros de población analizaron los problemas que se habían suscitado en el interior de las ciudades, y, como consecuencia, las recomendaciones de estos programas pudieron ser más específicas, señalando el tipo de obra o acción y el sitio en que debían ser aplicadas. El Programa contemplaba la instrumentación de acciones no sólo en las zonas de mayor riesgo, sino también en las zonas prioritarias

establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y contaba con metas muy específicas a corto, mediano y largo plazo, tales como la identificación de zonas de riesgo por sí mismas y por factores de vulnerabilidad, la elaboración de reglamentos, de censos del estado físico del equipamiento urbano, la integración de los sectores sociales en los procesos de prevención, el fortalecimiento del proceso de desconcentración territorial y económica, y el establecimiento de los canales legales y técnicos para la instrumentación de los diversos subprogramas que lo integraban y que, de alguna manera, cubrían tanto los factores de riesgo como de vulnerabilidad.

Finalmente, los instrumentos legales que debían respaldar la ejecución de este programa eran:

- La Ley General de Asentamientos Humanos.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- El Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Los Reglamentos de Construcción y de Protección al Medio Ambiente (SAHOP, 1982).

Este programa fue uno de los más consistentes en cuanto a la identificación de riesgos y de factores de vulnerabilidad; incluso se dio un importante salto conceptual y se aceptaron como factores de vulnerabilidad aquellos que inciden en la capacidad de resistencia de los asentamientos humanos para responder al desastre, y, en este sentido, cabe destacar que este es el único programa elaborado por el gobierno federal que pretendió atacar en su origen el problema de los desastres, es decir, desde la vulnerabilidad. Sin embargo, las necesidades del país, que propiciaron un crecimiento desordenado y anárquico y un enorme proceso de concentración, en lugar de la descentralización que se tenía contemplada, tanto de la economía como de los asentamientos urbanos, dieron como resultado que este programa nunca operara sistemáticamente.

El programa estuvo vigente de 1977 a 1989, año en el que finalmente desapareció, ya que con la últimas modificaciones a las políticas de desarrollo urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que venía funcionando de manera autónoma, también desaparece para convertirse en uno de los tres programas del recientemente creado Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el cual, además del programa de desarrollo urbano 1990-1994, se inscriben otros dos, el de vivienda y el de protección del medio ambiente (SEDUE, 1990).

Con el deficiente sustento legal, con estas modificaciones y con la completa desaparición del Programa Nacional de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, prácticamente se cancela el esfuerzo más importante de prevención de desastres. En las nuevas políticas de desarrollo, la prevención se encuentra totalmente atomizada y sin mayor estructura y sistematización, ya que la idea de riesgo, zona peligrosa, vulnerabilidad, etc. aparecen dispersas entre diferentes temas abordados por

PND 1990-1994, a lo que se suma también el hecho de que los pocos lineamientos que se establecen para la prevención de desastres son tan generales y con tan poco contenido práctico, que para cuando se establece este plan dichos lineamientos ya habían sido rebasados, desde hacía mucho tiempo, por la realidad del país. Por otra parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 la prevención y mitigación de desastres ni siquiera se mencionan.

### **Programa de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales.**

Este Programa, elaborado en 1990 por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Organización de Estados Americanos, fue un intento más por establecer políticas generales para la prevención y mitigación de desastres. Curiosamente, se centra en la prevención y mitigación y no en la atención misma del desastre. Por otra parte, es el único programa gubernamental que se elabora conjuntamente con un organismo internacional.

La idea original se fundamentaba en la elaboración de programas de prevención y mitigación para cada una de las ciudades del país, haciendo un inventario cuidadoso de las características de cada ciudad, de los factores de riesgo y de la infraestructura existente, para posteriormente pasar a la elaboración de políticas y estrategias adecuadas que pudieran prevenir y mitigar los efectos de los desastres (SEDUE-OEA, 1990). Sin embargo, la intención no se materializó en grandes resultados, pues solamente se pudieron elaborar los programas para dos ciudades del país: Lázaro Cárdenas, Michoacán, y Ciudad Guzmán, Jalisco. Al parecer, las razones por las cuales no se cumplió el objetivo, fue la falta de financiamiento y apoyo por parte del gobierno federal, por eso, como muchas otras cosas, este programa tuvo que ser abandonado.

### **Programa de 100 Ciudades. Prevención y Mitigación de Desastres a través de la regulación del uso del suelo.**

Otro esfuerzo digno de mencionarse es el que se ha realizado a partir de la creación del Programa de 100 Ciudades, en 1992, y cuyo principal objetivo es regular el crecimiento urbano de las ciudades medias definidas como prioritarias.

En el marco de este programa, durante 1994 se llevó a cabo un proyecto en cinco ciudades piloto (Campeche, Querétaro, San Luis Potosí, Colima y Oaxaca) para identificar los fenómenos naturales más peligrosos que pudieran afectar los centros de población, así como los componentes urbanos (vivienda, infraestructura, equipamiento, servicios de vialidad y transporte) que pudieran ser destruidos por su ocurrencia. El proyecto tuvo como base la realización de visitas exhaustivas a las ciudades estudiadas y la organización de reuniones con expertos técnicos y científicos, asimismo se incluía el desarrollo de un sistema de información geográfico que permitiera ubicar la delimitación de los centros de población, el tipo de fenómenos "perturbadores" que pudieran presentarse y el área de impacto, así como los principales componentes del equipamiento urbano. El objetivo central de este proyecto era producir un documento que contuviera: a) los lineamientos para la prevención y mitigación de desastres, prioritariamente aquellos que, en razón del peligro más latente en la localidad, fuera necesario instrumentar a la brevedad; b) las consideraciones y recomendaciones para la prevención de desastres naturales y químicos en los planes de desarrollo urbano de los centros de población; y c) recomendaciones generales para la prevención de desastres.

Todo ello con el fin de que pudieran incluirse en los planes locales de desarrollo urbano y se ejecutaran a partir de la regulación de los usos del suelo.

El proyecto, así como la producción del documento final, se llevó a cabo en forma conjunta por la SEDESOL y la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Protección Civil (DGPC). Este es quizá el primer intento real para que el SINAPROC participe, junto con otras dependencias, en la formulación de criterios que sirvan como base en la definición de políticas de prevención de desastres. Sin embargo, el proyecto tiene aún muy poco tiempo y los resultados de esta combinación aún no pueden ser evaluados.

### **Leyes y Reglamentos.**

Los principales instrumentos legales que han servido como sustento a las políticas de prevención y atención de desastres, y que incluso hoy en día se mantienen vigentes, son:

#### **Ley General de Asentamientos Humanos**

Esta Ley es considerada como el principal sustento legal para los planes y programas de protección civil. Sin embargo, al igual que toda la legislación mexicana, es de carácter muy general, y a partir de las últimas modificaciones que sufre, en el año de 1993, solamente se hacen algunas menciones sobre la prevención de desastres, fundamentalmente dirigidas hacia la protección del medio ambiente y con una política de manejo de la problemática a través de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), cancelando con ello la instrumentación de una política de alcance nacional (Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993).

#### **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Esta Ley, promulgada el 26 de marzo de 1990, está orientada fundamentalmente hacia la protección del medio ambiente, en lo que se refiere a procesos de contaminación (atmosférica, cuencas hidrológicas y suelos), desecho de sustancias industriales, manejo de sustancias peligrosas, etc. Es de carácter estrictamente reglamentario y tiene por objeto establecer las bases para:

Definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación.

- El ordenamiento ecológico.
- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente.
- La protección de las áreas naturales y la flora y fauna silvestres y acuáticas.
- El aprovechamiento racional de los elementos naturales, de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas.
- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo.

Sin embargo, y a pesar de que se intenta cubrir ampliamente la reglamentación para evitar y controlar los problemas que generan daños al medio ambiente y que son resultado de la actividad económica del país, sus alcances siguen siendo limitados en términos de su implementación, y su aplicación se ha orientado fundamentalmente a

controlar el problema de la contaminación atmosférica, sobre todo en el Valle de México y las Zonas Metropolitanas de las ciudades de Monterrey y Guadalajara. Asimismo, poco se ha avanzado en lo que se refiere a la vigilancia y aplicación real de reglamentos para la descarga de aguas residuales en las cuencas hidrológicas receptoras y que presentan serios niveles de contaminación, a tal punto que se estima que hoy en día más del 50% de las cuencas hidrológicas del país requieren de una atención prioritaria (SECGOB, 1991). En este sentido, y en lo que se refiere al control de la contaminación del suelo y a las acciones para detener el proceso de desertificación que se da principalmente en la zona norte del país, tampoco existen mayores avances, ya que esta Ley desafortunadamente no escapa a los factores de indolencia y corrupción que caracterizan a las instancias gubernamentales responsables de ejecutarlas.

### *Reglamentos de Construcción*

Con respecto a los reglamentos de construcción, éstos se elaboran a nivel de las legislaciones estatales y tienen por objeto establecer normas para la construcción de edificaciones, dependiendo del tipo de uso del suelo, de las características generales del terreno, del lugar donde se pretende construir y del tipo de obra del que se trate. Es frecuente encontrar pocas normas establecidas en estos reglamentos para la construcción de obras resistentes a diferentes tipos de fenómenos naturales, sobre todo en los estados del interior del país, donde la mayor parte de las construcciones, principalmente en lo que a vivienda se refiere, escapan totalmente a las normas establecidas por los reglamentos de construcción vigentes, ya que la escasez de recursos económicos en las áreas rurales impide su cumplimiento y hace que predomine la auto-construcción de vivienda con materiales de desecho.

Por otra parte, en el caso de las áreas urbanas, donde de alguna manera sí existen posibilidades de acatar las normas establecidas en dichos reglamentos, también operan deficientemente, ya que los intereses económicos y la corrupción de algunas autoridades normalmente se imponen ante las medidas de seguridad. Esto quedó evidenciado en los terremotos de 1985, ocurridos en la ciudad de México, donde se pudo constatar que la mayoría de los edificios que colapsaron no cumplían con los requisitos mínimos establecidos en el reglamento de construcción vigente en esa época, ni en lo que se refiere a las normas de construcción ni en lo referente a la calidad de los materiales.

De manera general, estas son las actividades relacionadas con la prevención y atención de desastres que se han desarrollado en el país. A excepción de los planes y programas, el resto de las políticas instrumentadas por los organismos federales y las leyes y reglamentos han operado de manera permanente, independientemente de las modificaciones que pudieran representar la creación y aprobación de programas alternativos. Sin embargo, es hasta los terremotos de 1985 cuando se intenta dar un giro a las políticas de prevención y atención de desastres con la creación del Sistema Nacional de Protección Civil.

## EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

### **Contexto general del surgimiento del sistema.**

### *Los sismos de 1985*

El Sistema Nacional de Protección Civil nace como respuesta a los sismos ocurridos en la ciudad de México, en septiembre de 1985. Estos eventos evidenciaron la imposibilidad del Estado para dar una respuesta efectiva y coordinada de auxilio a la población afectada. A pesar de contar con instancias para la atención de emergencias, éstas no tuvieron una actuación efectiva frente a la magnitud del evento y el Estado se vio en la necesidad de pedir ayuda a organismos sociales y privados, nacionales e internacionales, pero también pudo comprobar que no tenía capacidad para coordinar este tipo de ayuda.

Aunado a lo anterior, y como una de las características más sobresalientes después de ocurridos los sismos del 19 y 20 de septiembre, estuvo la inmediata respuesta de la población en el auxilio y rescate de las víctimas, que rápidamente desbordó los canales institucionales, a tal punto que en algunos medios de comunicación se habló de que la ciudad se encontraba en una situación de ingobernabilidad en las primeras horas después de ocurrido el primer sismo, y no fue sino hasta el 21 de septiembre que el presidente realizó una presentación pública para manifestar que la situación estaba controlada (La Jornada, 22 de septiembre de 1985).

La actuación inmediata del gobierno fue la de aplicar medidas de seguridad mediante el acordonamiento de áreas afectadas y ofrecer ayuda a la población, situación que fue evidentemente insuficiente. Ambos tipos de medidas se diluyeron y aparecieron ante la ciudadanía bajo la imagen de un control de zonas enteras por parte del ejército y las policías, lo que agudizaba las contradicciones entre la población civil y las instancias gubernamentales. Otras acciones prioritarias que se implementaron fueron la evaluación de daños y, en la medida de lo posible, el restablecimiento de servicios públicos como transporte, suministro de energía eléctrica y agua, así como las comunicaciones, principalmente telefónica, que se vieron seriamente afectadas. El sector público también resintió serios daños en sus edificaciones, quedando momentáneamente paralizado en algunas de sus actividades, para después iniciar acciones con muy escasa coordinación.

Sin embargo, para el Estado el desastre no sólo se manifestó en la cantidad de destrozos, el gran número de víctimas y su propia incapacidad para dar una respuesta efectiva, sino también en el hecho de que la intensidad de los sismos habrían de modificar radicalmente la política externa del país. El mismo día de ocurrido el primer sismo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) decretó la suspensión de los créditos a México, en un momento en que se encontraba en renegociación una parte de la deuda externa, después de que, dos años antes, el gobierno mexicano había decretado una moratoria de 90 días al pago de intereses, causada por la grave crisis económica que vivía el país (La Jornada, 20 de septiembre de 1985). Lo anterior, junto con la fuerte recesión económica, el alto nivel de desempleo y los elevados índices de inflación, a lo que se sumaba también la pérdida de credibilidad en el aparato gubernamental por parte de la población, fueron en realidad los factores que desataron el desastre, para lo cual los sismos únicamente habrían de servir como detonador.

El desastre en el que despertó la ciudad de México el 19 de septiembre y el fuerte golpe que significó para la política de Miguel de la Madrid la repentina suspensión de créditos, fue quizá lo que impactó al Estado de manera tal que no pudo sobreponerse y reaccionar sino hasta dos días después de ocurrido el primer gran sismo. Aunado a esto se hallaba el hecho de que, durante la administración vigente, se habían abandonado por completo los planes y programas de prevención y atención de desastres, elaborados en períodos precedentes, y, al no haber sido considerado como una tarea primordial, simple y sencillamente el gobierno no supo cómo responder.

Una vez que el presidente y su gabinete reaccionaron, se establecieron dos metas prioritarias que debían alcanzarse en forma paralela: primero, restablecer los canales de comunicación con el FMI, con el fin de reactivar los préstamos que aún estaban pendientes en la renegociación, además de solicitar a la comunidad internacional una serie de créditos adicionales para el proceso de reconstrucción ; y, segundo, fortalecer de manera inmediata la imagen institucional del Estado, para evitar con ello una situación de anarquía generalizada. El primer punto se pudo resolver mediante la creación de una imagen ante el extranjero del "desamparo" y la "orfandad" que estaban viviendo los mexicanos en ese momento, a través del manejo hábil de los medios de comunicación, pero también mediante el discurso oficial que se difundía por los mismos y que presentaba como ejemplar la "solidaridad" del pueblo para enfrentar la situación y llamaba a la comunidad internacional a "unirse a los esfuerzos de los mexicanos" (La Jornada, 23 de septiembre de 1985).

La segunda meta que se había propuesto el gobierno resultaba un poco más complicada, ya que mientras hacia el exterior se utilizaba la movilización social desatada por el desastre como "chantaje" ante los organismos internacionales, al interior del país esta movilización social significaba un peligro latente que cuestionaba las estructuras gubernamentales.

El Estado no sólo consideraba lo ocurrido como un asunto de emergencia nacional, sino que también sabía que en caso de no establecer un control inmediato de la situación, se verían seriamente comprometidas la conducción de la política interna y la propia seguridad nacional; por ello, las primeras instancias gubernamentales llamadas para intervenir fueron el Ejército y las Fuerzas Armadas y la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, el gobierno mexicano sabía que este era tan sólo un paliativo y que no podía mantener en forma permanente al ejército rondando por las calles de la ciudad de México, ya que esto tensaba aún más las ya de por sí conflictivas relaciones entre la sociedad civil y el Estado. En este mismo sentido, el segundo paso tenía que estar orientado a la fase del desastre posterior a la emergencia, es decir, a la recuperación y al difícil proceso de reconstrucción que tendría que enfrentar tarde o temprano y que no podía llevar a cabo sin el consenso de la sociedad. Es a partir de aquí que el Estado inicia la instrumentación de una serie de medidas, procurando darle a la gestión del desastre un matiz civil y no militar, como en la primera etapa, y es también aquí donde se comienza a concebir la idea de la creación de un sistema nacional de protección civil.

La magnitud de los terremotos y el descontrol que suscitaron requirieron la atención directa del presidente de la república, quien el mismo día 19 de septiembre convocó al pleno de su gabinete. El objetivo de dicha reunión era el de establecer criterios y

mecanismos de acción inmediata, así como la delimitación de ámbitos de competencia de las diferentes dependencias. Asimismo, y como primera acción oficial, se dispuso la conformación de las Comisiones Nacional y Metropolitana de Emergencias, encargando al Secretario de Gobernación para coordinar los trabajos de las mismas.

Las primeras tareas se encaminaron hacia la realización de un inventario de instituciones que tenían programas de prevención y atención de desastres<sup>1</sup>. La evaluación general en tomo a los sistemas, mecanismos e instituciones vinculados a la seguridad nacional del país, constituyó un objetivo prioritario así como la revisión y redefinición de ámbitos de competencia; dicha acción fue realizada por la Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Una segunda acción del Estado fue la creación de la Comisión Nacional de Reconstrucción, la cual se constituye por acuerdo presidencial el 9 de octubre de 1985, con el objetivo de "dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada, sentar las bases para establecer los mecanismos, sistemas y organismos para atender mejor a la población" (CNR, 1986). La Comisión se estructuró en seis Comités: Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México, Descentralización, Asuntos Financieros, Auxilio Social, Coordinación de Auxilio Internacional, y Prevención y Seguridad Civil. Este último Comité daría origen, posteriormente, a la iniciativa del Decreto por el cual se aprueban las *Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil* (CNR, 1986).

El Comité de Prevención y Seguridad Civil fue quizá el más importante y se le atribuyeron una serie de funciones, entre las que se encontraban: diagnosticar los riesgos previsible, diseñar planes y programas específicos de seguridad civil, recomendar los instrumentos de coordinación y concertación entre los diferentes sectores de la sociedad (gubernamentales y civiles), y coordinarse con las acciones de los estados y los municipios para organizar y establecer un Sistema Nacional de Protección Civil.

El Comité estuvo conformado por el presidente de la república, quien lo dirigía, el secretario de gobernación, quien lo coordinaba, los titulares de ocho secretarías de estado, el regente de la ciudad de México y el procurador general de justicia de la nación. Asimismo, también fueron invitados a participar en los trabajos de este Comité destacados miembros del medio académico, representantes de confederaciones sindicales, directivos de colegios y asociaciones de profesionales y representantes de las cámaras industriales y comerciales, de los medios de comunicación, así como de la Cruz Roja mexicana.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con versiones de distintos informantes, todos los planes y programas de prevención y atención de desastres existentes, y que al inicio de la administración de Miguel de la Madrid habían sido archivados por no considerarse prioritarios, tuvieron que ser rescatados de un edificio que colapso durante el sismo para tomarse como base en lo que posteriormente sería el SINAPROC.

El 29 de noviembre, los integrantes del Comité de Prevención y Seguridad Civil presentaron los resultados de sus investigaciones y a pesar de que la estructuración del Sistema habría de tardar poco más de 6 meses, a tan sólo dos meses de ocurridos los sismos los trabajos para la creación del SINAPROC estaban muy avanzados, se contaba ya con algunos aportes y se tenían claros cuáles serían los mecanismos básicos de acción, coordinación, estructura, metas y tareas.

### **La Creación del Sistema Nacional de Protección Civil**

Las *Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil* se publicaron bajo la figura de Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de mayo de 1986, fecha en que se sitúa formalmente el nacimiento del SINAPROC, el cual en un principio fue definido como "un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí y con las organizaciones de los estados y municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros que se presentan en la eventualidad de un desastre" (CNR, 1986). De manera general, los puntos más importantes que constituyen la estructura del Sistema, así como los mecanismos e instrumentos que incorpora, son los siguientes:

#### **Marco Conceptual**

El marco conceptual que rige al Sistema -y sobre el cual se desarrollan posteriormente todos sus programas, objetivos y metas-, lo encontramos en el diagnóstico que se hace sobre los desastres ocurridos en México y que se presenta en el documento constitutivo.

Este diagnóstico, entre otros factores, se basa en la necesidad de adoptar una visión más amplia acerca de las "calamidades", que contemple la acción gubernamental y la participación social en lo que el propio Sistema denomina "una nueva concepción de la protección civil". Sin embargo, el diagnóstico es profundamente limitado en lo que se refiere a la concepción social no sólo del desastre, sino fundamentalmente de la prevención, la mitigación y los factores de vulnerabilidad, y utiliza como base conceptual dominante la de protección civil, definida como la que se le da a la población ante las calamidades generadas por los "azares de la vida"; prevaleciendo aún la idea de que los desastres son cuestiones fortuitas, que se presentan sin que pueda hacerse nada para evitarlo.

La connotación ideológica y la transposición de categorías y conceptos han originado que en la concepción general del Sistema desaparezcan o, lo que es peor aún, que se desvirtúen conceptos tales como *desastre*, *prevención*, *mitigación*, *vulnerabilidad*, etc., reflejándose en acciones mal concebidas y con serias deficiencias en su instrumentación. Un claro ejemplo de esto es la noción que el Sistema tiene sobre la *prevención* y la cual se traduce, por una parte, en acciones ejecutables en la etapa inmediatamente anterior a la ocurrencia del desastre, cuando éste es en cierta medida previsible (v.g. huracanes, erupciones volcánicas, etc.), y, por otra parte, en acciones generales que más que prevenir la ocurrencia del desastre, tienen como función reducir los efectos del mismo, tales como la realización de simulacros de evacuación, la distribución de cartillas con información elemental sobre lo que se debe hacer en cierto

tipo de desastres o sobre la forma en que la población debe actuar, etc.; sin embargo, estas acciones nunca están orientadas hacia la erradicación del problema de origen, es decir, hacia la reducción de la vulnerabilidad.

En otro sentido, el diagnóstico entiende el desastre a partir de 3 elementos centrales: la calamidad (agentes perturbadores), el sistema afectable (los asentamientos humanos), y los mecanismos de regulación (prevención).

Las calamidades están compuestas por fenómenos destructivos ocasionados por procesos físico-naturales y aquellos provocados por el hombre. El sistema afectable es el conformado por el hombre y su entorno físico, lo cual incluye a la población, servicios, equipamientos urbanos y bienes materiales creados por el hombre y la naturaleza. Finalmente, el agente regulador está constituido por las acciones, normas y obras destinadas a proteger a los elementos afectables y controlar y prevenir los efectos y procesos destructivos de la calamidad (CNR, 1986).

En lo que se refiere a los agentes afectables, efectivamente se introduce, aunque en forma un tanto limitada, la noción de crecimiento del riesgo y la idea de que muchos de los daños ocurren como resultado de desarrollos humanos vulnerables. Por otra parte, los agentes reguladores ingresan en el Sistema como una serie de elementos de tipo jurídico y político-administrativo necesarios para la reducción del impacto de las calamidades. Sin embargo, a través de estas definiciones encontramos no sólo serias deficiencias conceptuales, sino fundamentalmente que las definiciones que sustentan la ideología del Sistema se presentan en forma desarticulada y jamás se vinculan en un proceso.

#### *Etapa Instrumental*

Dentro de la parte propiamente instrumental, el Sistema se plantea como objetivo principal "proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad" (CNR, 1986).

La parte central de los documentos que definen la estructura del Sistema la constituye el Programa de Protección Civil, ya que es en este apartado donde se describen los planes, las acciones y las metas para lograr lo que el Sistema considera como una forma "efectiva de proteger a la población ante la eventualidad de cualquier tipo de calamidad". El Programa se desarrolla teniendo como guía tres orientaciones básicas: prevención, auxilio o atención y apoyo.

En el primer caso, las funciones son de tipo normativo, de orientación y vigilancia; el segundo se refiere a las funciones ejecutivas que se traducen en la realización material de la protección civil; y el tercero tiene el cometido de apoyar las acciones de los dos primeros. De esta manera, el programa tiene, a nivel federal, un carácter esencialmente normativo y de apoyo, y, a nivel estatal y municipal, también un carácter normativo, pero fundamentalmente operativo.

Cabe destacar que el cumplimiento de las tareas propuestas aparece en el Sistema como obligatorio para las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, debiéndose determinar por cada una de ellas las formas pertinentes de colaboración interinstitucional que sean necesarias para su realización. Sin embargo, el Sistema establece sus propias limitaciones cuando aclara que "toda vez que la naturaleza de la estrategia del Programa de Protección Civil es esencialmente cualitativa, los pronunciamientos que se hacen acerca de las diversas actividades por realizar, y que se expresan en esta parte, revisten también el carácter de **orientaciones generales**. Al perseguir iniciar los cambios en la estructura del Sistema Nacional de Protección Civil que, entre otras cosas, permitan en el mediano plazo hacer de ésta un verdadero instrumento de seguridad, cabe destacar que **la estrategia en este momento, no podría asumir la forma de un esquema rígido de cifras y compromisos, que supondría la existencia previa del dominio total del Estado sobre esta actividad**" (CNR, 1986)<sup>2</sup>.

Por otro lado, la organización que sirve de base al Sistema es la conformación de tres instrumentos principales: el Programa, los Consejos y los Cuerpos Voluntarios en los tres niveles de gobierno. En el Programa se definen los planes y las líneas de acción preventiva y de auxilio; los Consejos tienen funciones consultivas y los Voluntarios, participativas.

Por su parte, la estructura institucional del Sistema está integrada por las dependencias de la administración pública, por los organismos de coordinación entre la federación y los estados y municipios y por la representación de los grupos sociales que participan en las actividades de protección civil; la coordinación institucional se maneja a través de la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, aunque supuestamente, en la realidad, la dirección y coordinación general corre a cargo del presidente de la república. Esta estructura es la misma para los gobiernos federal, estatales y municipales y opera en dos niveles de ejecución: preventivo, que es fijo y permanente y abarca todo el territorio de que se trate, y de auxilio, que es de corta duración y espacialmente ubicado.

En lo que se refiere a la intervención de cada uno de los niveles de gobierno en la ejecución de acciones, principalmente de auxilio o atención a la población en caso de la ocurrencia de desastres, la normatividad jurídica establece que se respetará en todo momento la soberanía de los estados y los municipios, por lo que en situaciones de emergencia la intervención de instancias estatales y federales -incluyendo al propio ejército y las fuerzas armadas-, así como de organismos de ayuda nacionales e internacionales, queda condicionada a que las autoridades, primero municipales, después estatales y por último las federales, lo soliciten. Este es justamente el factor más importante de descentralización del Sistema, ya que, al menos en términos

---

<sup>2</sup> Es posible que en el momento de la creación del SINAPROC no existieran los recursos materiales y humanos para establecer compromisos y asumir responsabilidades más específicas, y que se buscara que éstas se fueran definiendo en el mediano y largo plazo; sin embargo, a siete años de su creación constatamos que la idea inicial de Sistema continúa prevaleciendo y prácticamente nada se ha podido avanzar en la redefinición de su estructura o en la concreción de tareas, metas y objetivos. El señalamiento en "negritas" es nuestro.

formales, cada estado o municipio debe contar con la capacidad y los recursos para enfrentar cualquier tipo de desastre; sin embargo, dependiendo de la magnitud del evento, existirá la posibilidad de que intervengan otras instancias superiores e incluso externas en la asistencia y auxilio a la población afectada, siempre y cuando las autoridades directas (municipales o estatales) hagan una declaración pública de desastre y soliciten formalmente su intervención.

A pesar de que, al menos en apariencia, se cuenta con una idea clara de las acciones que debe implementar el Estado para la conducción de las tareas de protección civil, no hay una propuesta definida de responsabilidad legal y marco jurídico en el cual el Estado pueda actuar para alcanzar los objetivos de protección efectiva a la sociedad. Por ello, la concepción original de las acciones del Estado en la materia era la de inscribirlas en un programa amplio de coordinación nacional con el establecimiento de objetivos y metas, pero sin compromisos específicos. Esto se debe, en parte, a que en un principio el Estado debía proponer una línea general de acción y permitirse flexibilidad para cumplirla, de aquí que se le dé el carácter de Sistema y no de Ley de Protección Civil.

El marco jurídico general donde se inscribe el Sistema Nacional de Protección Civil es el Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988, que tiene su fundamento legal en el Artículo 26 de la Constitución, en la Ley de Planeamiento, expedida el 5 de enero de 1983, y en la Ley General de Asentamientos Humanos. Asimismo, y a partir del reconocimiento de que en el país no existe un cuerpo de disposiciones específicas que se refiera a la prevención y ayuda a la población, y debido también a la necesidad de respaldar al Sistema con bases jurídicas sólidas, se consideró indispensable llevar a cabo la revisión de la legislación sobre protección civil y, en caso de ser necesario, proponer una Ley General de Protección Civil y otra en cada uno de los estados. Cabe mencionar que, a 10 años de la creación del SINAPROC, aún no se ha podido avanzar en una ley nacional y, aunque en algunos estados ya se han establecido leyes locales, el esfuerzo sigue siendo limitado.

Finalmente, debido a la situación crítica por la que atravesaba el país durante la elaboración de la propuesta de creación del SINAPROC, aunada a los compromisos de reducción del gasto público y del aparato gubernamental, se propuso emprender las acciones de protección civil sin aplicar recursos para el mismo, argumentando que no era necesario crear nuevas dependencias o entidades, sino que lo importante era aprovechar los organismos existentes, sus recursos humanos, materiales y financieros y reordenarlos para alcanzar su mejor aprovechamiento. Es importante mencionar que el no contar con recursos económicos suficientes le ha impedido al Sistema cumplir con buena parte de los objetivos originales, y en realidad la única de las tareas propuestas en las Bases que se ha podido realizar es la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres, surgido en 1988, cuyas actividades han estado orientadas sobre todo hacia la investigación, principalmente técnica, y a fungir como órgano consultor del Sistema.

## DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

No obstante que en el documento constitutivo del Sistema, las acciones a ejecutar en caso de ocurrencia de un desastre aparecen delineadas con relativa claridad, a través de diversos desastres ocurridos entre 1986 y 1993 las experiencias para implementar las acciones del SINAPROC han demostrado que su forma de funcionamiento difiere dependiendo de las características del desastre mismo. Estas diferencias están relacionadas en lo fundamental con el manejo del desastre, es decir, la forma en que el Sistema responde y se organiza para atender la emergencia. Las variantes más significativas las encontramos en el sistema de toma de decisiones de los diferentes niveles de gobierno, en las acciones instrumentadas durante la emergencia y en el tipo de actores sociales y gubernamentales que aparecen en escena con cada desastre y que giran alrededor de los organismos institucionalizados de protección civil.

La corriente de la sociología de los desastres, desarrollada por Quarantelli, sostiene que es innecesario diferenciar los desastres en distintas categorías, ya que la ejecución de políticas de prevención y atención debería tener los mismos fundamentos, considerando que un desastre es un evento que altera la vida cotidiana de una comunidad determinada, independientemente de la causa o fenómeno que lo origine (Quarantelli, 1992). Sin embargo, este enfoque teórico no opera en la realidad, al menos en el caso específico de México, dado que cada desastre ocurrido presenta una serie de elementos que lo caracterizan y estimulan respuestas de manejo y atención diferentes por parte de los organismos gubernamentales y los actores sociales que intervienen en él.

En el caso de los desastres causados por fenómenos naturales, los elementos característicos no tienen que ver necesariamente con el tipo de evento que los origina, sino fundamentalmente con factores de tipo social, económico y político. Por tanto, para entender las políticas de prevención y atención será necesario conocer aspectos tales como la intensidad misma del fenómeno natural que causó el desastre, el impacto real que tuvo sobre una comunidad determinada en función del número de muertos, heridos y damnificados, pero principalmente los daños de tipo económico (vías de comunicación, servicios públicos, infraestructura en general, etc.), qué tipo de comunidad fue afectada (zona urbana de importancia, zona rural, etc.), además del tamaño y peso que dicha comunidad tenga en la vida del país, las condiciones políticas generales en el momento de la ocurrencia del desastre (elecciones, tipo de gobierno, etc.), y, por supuesto, el riesgo político que significa para las instancias gubernamentales de mayor jerarquía; esto último estará determinado por las condiciones sociales y económicas prevalecientes (conflictos sociales por crisis económica, pérdida de credibilidad en los organismos gubernamentales, procesos políticos, etc.).

Dos claros ejemplos de esta situación los encontramos en los desastres ocurridos a causa del huracán Gilberto, en 1988, y de las graves inundaciones que afectaron a la ciudad fronteriza de Tijuana, en 1993. En el primero de ellos, tanto el sistema de toma de decisiones, como la participación de actores sociales llevaron a cabo un manejo del desastre tradicional, es decir, alerta a la población, evacuación de zonas de riesgo, establecimiento de albergues, implementación de los planes de emergencia del ejército y las fuerzas armadas, etc., y aunque la magnitud del fenómeno rápidamente rebasó la capacidad de las instancias gubernamentales para controlar la emergencia, no había

más que hacer que esperar a que el fenómeno pasara para evaluar los daños e iniciar la rehabilitación de las zonas afectadas. Sin embargo, en el segundo caso la situación se presentó totalmente diferente. El desastre ocurrió en un estado gobernado por un partido político de oposición al régimen de gobierno vigente y fundamentalmente esto hizo que el manejo fuera distinto.

En un primer momento, el gobernador del estado trató de resolver la emergencia con sus propios recursos, con el fin de no verse precisado a declarar el estado de desastre y permitir la entrada de las instancias federales, principalmente el ejército. El gobierno federal, por su parte, aplicando el discurso de la autonomía de los estados, no intervino y se conformó con ser un espectador más hasta que el gobernador se vio en la necesidad de declarar el estado de desastre; fue entonces cuando los organismos federales intervinieron e hicieron un gran despliegue de recursos económicos, que más que servir en la asistencia de la población afectada fueron utilizados para poner en evidencia la incapacidad del gobierno estatal para atender la emergencia, es decir, el desastre se presenta antes que nada como una oportunidad para ventilar diferencias políticas y, sólo en segundo plano, para proporcionar ayuda a los afectados.

Lo anterior necesariamente condiciona la participación de diferentes actores sociales que no son únicamente los organismos no gubernamentales, sino incluso las mismas instancias de gobierno que dentro de su ámbito de competencia colaboran en el manejo del desastre. Es decir, si bien la intervención de cada dependencia de gobierno efectivamente está definida por su ámbito de competencia, el carácter de aquella lo determina el matiz político del desastre. Esta idea también queda al descubierto en los dos desastres expuestos anteriormente. La espectacularidad de Gilberto hizo que participara un gran número de organizaciones sociales no gubernamentales del sector privado, principalmente comercial y turístico, se hizo un amplio despliegue de entidades federales y se promovió el surgimiento de organizaciones sociales voluntarias; muchas de ellas eran locales, pero también una parte importante surgieron en todo el país. En el caso de las inundaciones de Tijuana, los actores fueron más bien locales y los organismos federales intervinieron sólo después de la declaración formal de desastre; la poca ayuda internacional que se ofreció, provino fundamentalmente del Condado de San Diego, en los Estados Unidos, quizá determinada por la cercanía con la zona afectada, pero solamente pudo aprovecharse después de declarado el desastre.

A diferencia de los desastres de origen natural, en los de carácter antrópico, además de las variables anteriores es muy importante considerar y determinar las causas exactas que originaron el desastre, ya que a partir de éstas se decidirá el tipo de respuesta social y el costo o riesgo político que éste puede significar para el Estado. En este caso, la percepción que la gran mayoría de la población tiene acerca de los desastres se trastoca totalmente cuando aparece la posibilidad real y palpable de un responsable directo y, por consiguiente, la opción de exigir indemnización por los daños ocasionados.

Como consecuencia de lo anterior, es probable que encontremos que en este tipo de desastres la respuesta social tenga una influencia o peso mucho mayor que en el caso de los causados por un fenómeno natural, donde la participación social aparece, generalmente, como una acción solidaria y no como un movimiento autónomo.

Asimismo, también resultará evidente que el costo político del desastre será mucho más elevado y, por lo tanto, su manejo tendrá que ser también más cuidadoso. Las explosiones de Guadalajara son un ejemplo muy ilustrativo, ya que a pesar de que nunca se declaró el estado de desastre, las decisiones se manejaron en forma centralizada desde el principio y los organismos federales actuaron por encima del gobierno del estado y del propio Sistema Nacional de Protección Civil.

El manejo del desastre se presentó ante la población en forma autoritaria y muy poco eficiente y, a cuatro años de ocurridas las explosiones, las instancias federales no han sido capaces ni siquiera de dar una versión oficial de las causas que las originaron, a pesar de que en 1992 se reconoció la existencia de una fuga de combustible proveniente de los ductos de Petróleos Mexicanos, estimada en 500,000 litros (La Jornada, 24 de mayo de 1992). El costo del desastre, además de las víctimas y los daños materiales, fue fundamentalmente político: causó la renuncia del gobernador del estado y del presidente municipal de la ciudad de Guadalajara y surgieron en forma inmediata muchos movimientos sociales que exigían al gobierno el establecimiento de las causas de las explosiones y el pago de indemnizaciones por daños, además de que este evento fue una de las principales causas de que en las recientes elecciones haya sido un partido de oposición el que ganara la gobernación del estado por amplia mayoría.

Paralelos a los elementos anteriores, referidos al sistema de toma de decisiones y al tipo de actores sociales que intervienen, encontramos algunos otros que conviene destacar. En primer lugar, una variable importante para la toma de decisiones es la declaración oficial de "desastre"; sin embargo, este factor -aunque está legislado- no es determinante, ya que en los casos donde un desastre pueda ir más allá del caos "normal" o "aceptable", en términos de costo político y social, el gobierno federal cancela la autonomía de los estados y municipios e interviene directamente.

Un segundo factor relevante es la participación del ejército, el cual interviene en todas aquellas situaciones que puedan considerarse como emergencias. Aparentemente, su función es de apoyo y asistencia a los afectados por el desastre, pero en la práctica, sobre todo de los de grandes proporciones, parece que más bien cumple la función de mantener el orden, ya que es a él al que le corresponde acordonar áreas de seguridad, manejar buena parte de la ayuda oficial y patrullar y mantener bajo control las zonas afectadas. Su presencia en las calles es casi siempre interpretada por la población como una forma de intimidación más que como seguridad.

Por otra parte, encontramos elementos propios a las etapas mismas del desastre. El Sistema, o lo que pudiera interpretarse como tal, se dedica a las etapas de preparativos, cuando esto es posible, pero fundamentalmente a las de atención. Durante la etapa de rehabilitación se cuida sobre todo la reposición de obras de infraestructura que se hayan visto afectadas, tales como puentes, carreteras, vías de comunicación, etc. La reconstrucción, por otra parte, es prácticamente nula y es llevada a cabo por particulares, a excepción de aquellos desastres que, por su magnitud y características, implican el establecimiento de programas gubernamentales de reconstrucción habitacional, como en el caso de Guadalajara y de desastres extraordinarios como los terremotos de 1985.

Un aspecto importante que ha imposibilitado un manejo eficiente y equitativo de los desastres en México ha sido la ausencia de organizaciones sociales permanentes, preocupadas no sólo por la atención de desastres, sino fundamentalmente por su prevención. Las organizaciones sociales que surgen al calor de cada desastre frecuentemente están determinadas por el impulso del momento o por intereses y reivindicaciones políticas de otra índole, lo que impide que dispongan de acciones sistemáticas y permanentes que den consistencia a sus demandas y que puedan influir sobre el Estado para modificar las políticas de prevención y atención de desastres.

En otro sentido, el manejo de diferentes desastres ocurridos después de 1986 nos demuestra también la debilidad del Sistema Nacional de Protección Civil y la poca presencia que ha tenido en cada uno de ellos. Incluso encontramos que durante uno de los desastres más recientes, el originado por el terremoto de septiembre de 1995 que afectó los estados de Colima y Guerrero, el presidente de la república conformó una comisión para atender la emergencia, ya que, aparentemente, quien se supone es el "jefe máximo" de la protección civil en el país ignoraba la existencia del Sistema.

En síntesis, las políticas de atención de desastres continúan estando regidas por las condiciones de un desastre en particular, que obligan a los organismos gubernamentales a tomar decisiones específicas para el manejo en cada caso. Es justamente la espectacularidad del desastre la que determina en última instancia la acción política y la participación social que, en cierta medida, está dada por la conveniente flexibilidad de la estructura de toma de decisiones del SINAPROC.

### **Los desastres sin Sistema.**

Hasta aquí, hemos podido constatar que la intervención del sector gubernamental y las organizaciones sociales está condicionada por los elementos que detonan en una situación de emergencia, por la espectacularidad del evento y las consecuencias sociales, económicas y políticas que esto genera. Sin embargo, en México existe un gran número de regiones que recurrentemente están sometidas a desastres, algunos de poca intensidad y algunos otros ocasionados por eventos extraordinarios que, no obstante, no logran captar la atención generalizada de la población ni de los organismos de protección civil. Los ejemplos al respecto abundan, pero para efectos de análisis nos centraremos en lo que ocurre en una de las zonas más propensas a sufrir inundaciones en nuestro país: la cuenca baja del Río Pánuco.

Los desastres en esta zona revisten una particular importancia, ya que a pesar de que en el mes de septiembre de 1993 se presentaron graves inundaciones que fueron consideradas como las más importantes ocurridas en los últimos 40 años, cada año, durante la temporada de lluvias, las comunidades de esta región se ven seriamente afectadas por los estragos de inundaciones que, aunque de menor intensidad, se reflejan en una cantidad considerable de pérdidas económicas. De aquí que resulte interesante estudiar este tipo de desastres recurrentes de bajo impacto y confrontarlo con los casos analizados de desastres únicos con un alto impacto, para definir con mayor claridad el papel que ha jugado el SINAPROC tanto en las condiciones de atención como de prevención.

### *Factores de riesgo y el desastre de 1993*

La cuenca baja del río Pánuco se ubica en la costa este del país, al norte del estado de Veracruz, y está integrada por un complejo sistema hidrológico compuesto de numerosos ríos de grandes caudales y algunas lagunas importantes, además de un sistema de presas de almacenamiento y riego. Esta zona es puerto de entrada de los nortes y huracanes que se presentan cada año; su economía se basa principalmente en la agricultura, la ganadería y la pesca, con un alto nivel de concentración del ingreso, que genera que la mayoría de la población cuente con un nivel de vida sumamente bajo. En las áreas rurales predomina la auto-construcción de vivienda con materiales tales como la caña, madera, lámina de cartón y palma, mientras que en los centros urbanos predomina la vivienda edificada con diversos materiales para construcción como tabique y cemento. Gran parte de los asentamientos humanos se ubican en las márgenes de los ríos o en terrenos altamente susceptibles de sufrir inundaciones, principalmente en las áreas rurales y a diferencia de los asentamientos urbanos que, por lo general, se localizan en zonas más altas y alejadas de las principales corrientes de agua.

Cada año, durante la temporada de lluvias que va de julio a octubre, la zona se ve afectada por frecuentes inundaciones, y al menos en dos ocasiones por cada temporada éstas son de tipo extraordinario y la población se ve obligada a abandonar su lugar de habitación para trasladarse a los albergues establecidos por las autoridades locales. También se registran importantes daños económicos producto de la destrucción de viviendas y cultivos (e incluso pérdida completa de cosechas), inundaciones de zonas de pastoreo, cierre de puertos, destrucción de vías de comunicación, interrupción de servicios vitales y perjuicios generales en la infraestructura, principalmente carretera. Sin embargo, las inundaciones han pasado a formar parte de la vida cotidiana de sus habitantes, a tal punto que solamente se recuerdan dos grandes eventos: el de 1955, cuando llegó el huracán *Gladys*, y las inundaciones ocasionadas por *Gert*, en 1993.

Los daños causados por las inundaciones de septiembre de 1993 se estimaron en 242 comunidades incomunicadas por derrumbes y deslaves en 55 caminos, el desbordamiento de más de 30 ríos (entre ellos el Pánuco, uno de los más caudalosos del país), 60,000 damnificados, más de 10,000 viviendas destruidas y pérdidas totales en el 50% de la producción de cítricos, maíz, frijol, cebada y otros cultivos de menor importancia. Los municipios del estado más afectados por este fenómeno fueron Pueblo Viejo, Pánuco, El Higo, Tempoal, Tantoyuca, Platón Sánchez, Tepetzintla, Ozuluama y Tampico Alto, siendo El Higo el que mayores daños sufrió con más de 5 mil damnificados y 90% de su área total completamente inundada.

Este desastre no sólo puso en evidencia que las políticas de prevención y atención no se han modificado en 39 años, ya que las condiciones de inseguridad en las que habita la población y las pérdidas ocasionadas por estos fenómenos aumentan año a año, sino que durante los siete años de existencia del SINAPROC no se ha podido avanzar sustancialmente en la prevención y atención básicas, antes bien, en algunas situaciones particulares éste parece haber retrocedido.

En lo que se refiere al manejo del desastre, cabe destacar que también en estos casos el establecimiento de prioridades está determinado por el tipo de poblaciones afectadas. En las inundaciones de 1993 fueron las zonas urbanas más importantes en términos

económicos las que recibieron la ayuda, mientras que muchas de las comunidades rurales más afectadas no contaron ni con los elementos más indispensables de asistencia, e incluso a cuatro meses de ocurrido el desastre algunas de las más alejadas y de difícil acceso permanecían todavía incomunicadas ; más que la ayuda gubernamental, en algunas zonas lo que destaca es la participación de organizaciones sociales y sindicales locales.

Por otra parte, la presencia del ejército en este tipo de desastres es cada vez menos perceptible y, de acuerdo con la mayoría de los testimonios de los habitantes de las comunidades generalmente afectadas, durante el último desastre ésta se redujo en comparación con otras ocasiones en las que al menos colaboraba con la población para rescatar sus pocas pertenencias cuando se elevaba el nivel del agua. En este caso, dicha ayuda se limitó a la utilización de la tropa para abrir varios caminos de acceso, pero, curiosamente, en algunas de las zonas más dañadas el ejército se dedicó exclusivamente a pintar las viviendas afectadas, a pesar de que muchas de ellas se encontraban todavía destruidas. Este último aspecto no deja de llamar la atención, ya que al parecer el ejército estaba más interesado en borrar las huellas del desastre que en asistir a la población.

El Sistema Nacional de Protección Civil, por su parte, frecuentemente "brilla por su ausencia", pues la atención del desastre se da a nivel local y al margen de los organismos gubernamentales. En lo que se refiere a la Unidad Estatal de Protección Civil, su campo de acción se limita a las zonas urbanas más importantes, y los Comités Municipales solamente actúan en algunos de los municipios donde no existen organizaciones sociales o sindicales fuertes, aunque en estos casos su intervención también es limitada porque, según se pudo comprobar, no cuentan con recursos económicos y humanos para enfrentar este tipo de situaciones.

#### *Las inundaciones... ¿un desastre ?*

En este contexto podemos formular las siguientes interrogantes: ¿por qué un desastre como el ocurrido en septiembre de 1993 no genera un impacto y una movilización a nivel nacional<sup>7</sup>, ¿por qué la participación del ejército es limitada<sup>7</sup>, ¿qué sucede con el Sistema<sup>7</sup> y ¿por qué esta zona que constantemente sufre el embate de las inundaciones no recibe ningún tipo de atención para tratar, al menos, de reducir sus efectos?

La respuesta a estas preguntas puede variar de desastre a desastre y de comunidad a comunidad, pero podríamos tomar algunos parámetros como generales.

En primer lugar, este tipo de desastres ocurren en zonas cuyos asentamientos humanos son predominantemente rurales, con una gran dispersión de la población, y son precisamente estos asentamientos los que resienten con mayor fuerza el impacto de los eventos naturales, mientras que las zonas urbanas se encuentran situadas en condiciones geográficas menos desfavorables que las primeras, por lo que los daños de las inundaciones son siempre mucho menores.

Esto nos reafirma la idea de selectividad de la ayuda en casos de desastre, pues aunque un evento como el ocurrido en septiembre de 1993 puede causar un gran número de damnificados y viviendas destruidas -equiparable incluso a los ocasionados por el huracán Gilberto en 1988-, el tipo de asentamientos hace que el desastre y sus

efectos se dispersen en una región tan amplia, compuesta de un gran número de comunidades de poca importancia, que da la impresión de que lo ocurrido son "problemas" de baja intensidad y no un desastre de gran magnitud, lo que sí se advertiría si se retomara una visión de conjunto. Sin embargo, no hubiera sucedido lo mismo si el impacto del huracán se hubiera concentrado únicamente en una zona o en un asentamiento urbano de importancia, con seguridad esto sí hubiera generado una mayor movilización no sólo de toda la nación, sino también de la comunidad internacional.

Por otra parte, la dispersión de la población, aunada a la costumbre del desastre, imposibilita la formación de grupos sociales fuertes que puedan tener algún peso sobre las políticas de prevención y atención. Esta es una zona del país sin trayectoria histórica de movimientos sociales importantes, a excepción de unos pocos organismos gremiales de influencia local, plagados de intereses políticos y económicos que generalmente favorecen y reproducen las políticas del régimen vigente y, por lo tanto, no cuestionan las estructuras políticas dominantes. Además, a la población no le resulta indispensable la creación de organizaciones sociales capaces de responder frente a la eventualidad de las inundaciones ni consideran que éstas sean un desastre, ya que, dada la frecuencia de estos eventos, se ha hecho costumbre tener que abandonar su vivienda cuando el nivel del agua comienza a incrementarse, refugiarse en los albergues durante una o dos semanas y retomar a lo que fue su casa para volver a levantarla o limpiar lo que quedó.

Para los agricultores la situación tampoco varía mucho, puesto que las pérdidas que sufren por los ciclones o por las caídas excesivas de agua, durante la época de lluvias, también han sido asumidas como parte de un riesgo natural, a sabiendas de que solamente podrán ser compensadas con la benevolencia del clima que les permita obtener una buena cosecha el próximo ciclo agrícola ; hay que considerar que el 80% de esta zona se caracteriza por ser de temporal y, por lo tanto, no se puede asegurar las cosechas. De este modo, el surgimiento de organizaciones sociales autónomas importantes que conduzcan el manejo del desastre y que pongan en peligro o cuestionen a las instituciones gubernamentales, generando un caos social, es muy remoto.

Lo anterior, junto con la idea de un desastre "descentralizado", quizá nos pueda explicar la irrelevante participación del ejército en la atención a la población, al tiempo que nos confirma, una vez más, que la intervención militar es más un instrumento de control político que un mecanismo de ayuda y asistencia para la población, en caso de desastre.

Finalmente, este tipo de desastres demuestran contundentemente la fragilidad, por no decir la inexistencia, del Sistema como tal. Después de un recorrido por los municipios afectados y de una serie de entrevistas con las autoridades locales, pudimos comprobar que prácticamente en todos los casos se desconoce la existencia de un Sistema nacional y que su contacto más directo es con la Unidad Estatal de Protección Civil y los Comités Municipales. Sin embargo, tampoco existe claridad de cuáles son las funciones de estos órganos, cómo deben operar o quiénes son los responsables. En el caso de las Unidades Estatales, se asignan tres o cuatro personas que, aunque tienen funciones

poco definidas y recursos económicos escasos, al menos cuentan con un aparato un poco más sistemático y, en general, son estos organismos los que mantienen el contacto con las instancias del centro, es decir, con la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación. Pero para los Comités Municipales la situación es diferente, y el hilo que debería articular las diferentes instancias del Sistema se rompe justamente aquí, cuando analizamos la situación de dichos comités y comprobamos el gran abismo que existe entre éstos y las instancias gubernamentales de mayor nivel.

En la mayoría de los casos no existe una plana permanente de funcionarios que se ocupen de las cuestiones de prevención y atención, sino que estos comités se declaran establecidos cuando ocurre el desastre; los cargos de sus miembros son honorarios y asignados a personas de diversos orígenes: damas de sociedad, los más honorables del pueblo, bomberos o policías jubilados, etc., que no cuentan con ninguna preparación y cuyo único atributo es tener una red de relaciones públicas en la localidad y la amistad cercana de los presidentes municipales. En el momento de la atención de un desastre la ayuda no fluye y la permanente escasez de recursos económicos en las arcas municipales les impide cualquier tipo de acción que vaya más allá de sus limitadas posibilidades<sup>3</sup>. En el caso de la alerta a la población sucede lo mismo y, como consecuencia, ésta es casi siempre ineficiente. Por último, la prevención se limita, en algunos municipios con "suerte", a distribuir a una parte de la población las cartillas que les hace llegar la unidad estatal sobre ¿Qué hacer en caso de inundación?, aunque con frecuencia las recomendaciones que se hacen en este tipo de documentos no sean aplicables a la realidad de la zona.

#### AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES A PARTIR DEL SÍNAPROC

No obstante las limitaciones conceptuales e instrumentales que hemos ido mencionando a lo largo de la descripción del Sistema, es justo mencionar algunos de los aspectos novedosos que el SÍNAPROC introduce en la organización social e institucional para la atención de desastres y que en México es inédita.

Entre los aportes más sustanciales, se encuentra el de autoasumir la obligación de protección a la población ante la eventualidad de un desastre, de manera tal que toda acción de prevención, atención y auxilio deberá estar coordinada desde el Estado. En

---

<sup>3</sup> Un ejemplo muy claro de esta situación lo encontramos en la comunidad de Chicayán, donde se localiza la presa más importante de la región que, entre otras funciones, sirve para regular parte del sistema hidrológico de la zona; el principal acceso a esta comunidad es por vía terrestre, a través de un recorrido de 2 horas por un camino de terracería. De acuerdo con el operador, su función es monitorear el nivel de la presa y alertar a las autoridades de la ciudad de Pánuco cuando los niveles se incrementan peligrosamente, ya que únicamente ellos pueden dar la orden de abrir las compuertas para evitar un desbordamiento. Sin embargo, la única forma de comunicación con la ciudad de Pánuco es mediante un recorrido de 5 horas por carretera, pues a pesar de que después de múltiples gestiones lograron que el municipio les proporcionara un equipo de radio, la escasez de recursos no permitió que se les dotara con una batería para operarlo.

este sentido, la idea central del Sistema es que el Estado tiene la obligación de proteger la vida, las posesiones y los derechos de todos los ciudadanos, incluida la protección contra los riesgos que puedan dar lugar a desastres. Considera también los esfuerzos de participación social y de la población y reconoce la necesidad de que exista una más acabada coordinación preventiva y operativa.

Por otra parte, involucra a todas las dependencias públicas, privadas y sociales en la tarea de protección civil -aunque ésta continúe siendo voluntaria- y asegura la participación gubernamental en cada eventualidad, a partir de su estructuración en los tres niveles de gobierno. El elemento nuevo, en este sentido, es la intención de involucrar a las distintas instancias de gobierno en las tareas de protección civil, a través de los mecanismos establecidos en el pacto federal, aunque esto se haga siempre de manera vertical y centralista y bajo la acción normativa, de acuerdo con la estructura institucional de la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación.

Un elemento que quizá resulta ser el más novedoso de los que introduce el Sistema es el reconocimiento y la incorporación de la acción de la sociedad, los grupos voluntarios y los grupos privados, aun a pesar de que esto haya significado para el Estado la ocasión propicia para legitimar las acciones gubernamentales y se haya convertido en el mecanismo idóneo para establecer un ambiente de "orden" y "control", garantizando que no será alterado por los organismos sociales que estén integrados.

Finalmente, con la creación del SINAPROC se intenta la desmilitarización de la atención de desastres, ya que por primera vez en mucho tiempo el auxilio a la población adquiere un matiz civil y no militar, y aunque esto no sea más que en apariencia, constituye por sí mismo un avance significativo.

Sin embargo, estos aportes no se han podido traducir aún en formas efectivas y sistemáticas de prevención y atención de desastres, puesto que los casos que analizamos con anterioridad nos revelan que el SINAPROC sigue jugando un papel secundario y que no tiene capacidad para incidir en las políticas de prevención que vayan más allá de la alerta a la población, en caso de desastres previsibles. Asimismo, los distintos tipos de desastres ocurridos han demostrado que el Sistema está supeditado a otras instancias, sean estas gubernamentales o no gubernamentales, y a otro tipo de intereses que el exclusivamente referido a la prevención y atención.

La flexibilidad del Sistema, así como el poco peso que tiene al interior de la estructura de gobierno, lo hacen sumamente vulnerable y le restan cualquier capacidad de iniciativa o injerencia en la conducción de políticas globales de desarrollo, dado que, en la práctica, las políticas de prevención y atención de desastres y las propias instancias gubernamentales encargadas de ejecutarlas, que existían antes de la creación del SINAPROC, no se han modificado y continúan operando en la misma forma, aun a pesar de la existencia del Sistema; o incluso, como hemos visto, en algunas situaciones ésta ha sido completamente ignorada. Adicionalmente, la alta rotación de personal dentro de las dependencias de protección civil, y en particular de la Secretaría de Gobernación, donde en un período de dos años ha habido tres directores, así como la

falta de preparación y profesionalización del personal, son también aspectos que han redundado en su poca eficiencia.

Por tanto, bajo estas condiciones ¿podemos hablar de avances importantes en las políticas de prevención y atención de desastres con la creación de un Sistema Nacional de Protección Civil que tenga una presencia decisiva a nivel nacional y que logre incidir en las políticas generales de desarrollo, incorporando el tema de los desastres como un aspecto prioritario? Todo parece indicar que no, ya que en lo que se refiere a la atención sus avances son aún poco significativos. En cuanto a la prevención-mitigación, incluso se podría hablar de un considerable retroceso pues se trata de formas mucho más atrasadas que las iniciativas que se plantearon hace casi 20 años.

En este contexto, el futuro del Sistema como tal no se presenta muy prometedor pues para ello sería necesario modificar la ideología que prevalece en la estructura política mexicana y objetivamente es difícil pensar que esto pueda suceder, sobre todo tratándose de una problemática totalmente marginal, como lo es la prevención y mitigación de desastres. Por esto es probable que, en lo referente a los grandes desastres, la política de prevención y atención no sufra cambios significativos en el corto y mediano plazo, pero sí se podría pensar en avances importantes si se recuperaran las iniciativas desarrolladas por algunos organismos gubernamentales, como las realizadas anteriormente por la extinta SAHOP y las que llevan a cabo actualmente la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social, y se trabajara con organizaciones locales en la prevención y atención de desastres pequeños y medianos, pues esos sectores pueden tener una mayor sensibilidad para introducir estas actividades en sus programas de desarrollo. Por tanto, el sentido del Sistema tendrá que ser recuperado no desde el desinterés mostrado por los organismos gubernamentales, sino como una iniciativa de la sociedad civil y de los propios gobiernos locales.

Recuperar la idea del fortalecimiento de un "sistema nacional" no parece viable en este momento, por lo que una propuesta alternativa podría ser la conformación de sistemas locales y regionales que incorporen al conjunto de la sociedad en las tareas de prevención-mitigación; esta alternativa, además de viable, resulta coherente con las condiciones económicas y políticas actuales pues desde hace varios años se ha comenzado a discutir en nuestro país una política de fortalecimiento de los municipios y de descentralización real del poder económico y político. La prevención y mitigación de desastres son dos actividades que bien podrían ser introducidas en esta nueva forma de concebir los municipios como regiones autónomas y autosuficientes, no sólo para lograr elevar los niveles de seguridad frente a los factores de riesgo, sino también para buscar mejores condiciones de vida para la población.

## BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN (CNR) (1986). *Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil*. México.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CNA) (1993). *Reporte del Huracán Gert*. México, 14 a 30 de septiembre (documento interno).

*Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* (1994). México, Editorial Porrúa.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (1986). *Los sismos de 1985*. México. *La Jornada* (edición diaria, varias fechas). México.

*Ley General de Asentamientos Humanos* (1993). México, Diario Oficial de la Federación, 21 de julio.

*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente* (1993). México, Editorial Porrúa.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (1993). México, Editorial Porrúa.

MANSILLA, E. (1992). "Desastres y Desarrollo en México". En : *Desastres y Sociedad*, Año 1, N° 1:7-17.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1990). *Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994*. México.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México.

QUARANTELLI, E.L. (1992). "Disaster response : generic or agent-specific ?" En : *Kreimer, Alcira y Munasinghe, Mohan (editores) Managing Natural Disasters and the Environment*. New York, The International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank.

SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS (SAHOP) (1982). *Programa Nacional de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas*. México.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (1973). *Plan de Emergencia*. México.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (1990). *Guía para la Elaboración de los Programas Municipales de Protección Civil*. México.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (1990). *Plan Nacional de Protección Civil*. México.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (1991). *Atlas Nacional de Riesgos*. México.

SEDESOL y SECOB (1994). Programa de 100 ciudades. *Prevención y Mitigación de Desastres a través de la Regulación del Uso del Suelo*. México.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA (1984). *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*. México

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA (1990). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*. México.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (1990). *Programa de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales*. México.

SERVICIO METEOROLÓGICO NACIONAL (1993). *Reporte Preliminar del Huracán Gert*. México, 14 a 21 de septiembre (documento interno).

## **CAPÍTULO 7: EL SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES DE COLOMBIA**

**Fernando Ramírez Gómez**

**Omar Darío Cardona Arboleda**

### PRESENTACIÓN

Este trabajo tiene por objeto realizar un análisis de las políticas, concepciones, instrumentos y herramientas de organización con que se ha venido dotando al país en materia de prevención y atención de desastres. Al conjunto de estos elementos se le ha denominado Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres ; de creación relativamente reciente (sus orígenes se remontan a 1986-1987) y aún o en proceso de construcción, ha acumulado sin embargo una experiencia y ha tenido un impacto institucional y social importante, el cual debe ser recogido y canalizado en su proceso de consolidación.

La reflexión que se presenta se hace desde dentro del Sistema. Esto quiere decir que, sin perder de vista un análisis y un enfoque crítico necesario en este tipo de trabajos, los autores han sido partícipes de la formulación, creación, desarrollo e institucionalización del Sistema. En cierto sentido, esto puede significar un sesgo en el análisis, el cual necesariamente puede y debe ser corregido mediante la apreciación crítica por parte de otras personas sobre el trabajo que se presenta. Pero, de alguna manera, también tiene el valor de una reflexión testimonial sobre la propia experiencia de los autores.

Otro aspecto importante de destacar en esta introducción es la ubicación del trabajo en un contexto más amplio: la necesidad de analizar las diversas formas en que han sido y son tratados los problemas de desastres en Latinoamérica. En este sentido, y con el apoyo e impulso de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), el trabajo que aquí se presenta forma parte de un amplio estudio comparativo entre diversos sistemas nacionales que cobijó, en su primera etapa, el análisis de los casos de Costa Rica, México, Perú y Colombia, y que luego se amplió a El Salvador, Honduras y Guatemala.

La importancia de los aspectos comparativos entre países no reside solamente en lo que puede ser compartido y utilizado de las experiencias individuales, sino principalmente en ir construyendo, paulatinamente, una concepción y una visión integral sobre el tema que permita, respetando las diferencias existentes en cada país, el desarrollo del conocimiento social sobre el tema y la reflexión sobre las estructuras, relaciones y procesos sociales que en él intervienen.

Sobre este tipo de reflexión cabe destacar algunos elementos generales, que muy posiblemente se encuentren en todos los casos que se han de analizar:

- a. En la mayoría, si no en la totalidad de los casos, los sistemas analizados son sistemas Estatales. Es decir, ha sido el Estado el que, a nombre de la sociedad y bajo el impulso de coyunturas particulares, ha tratado de articular de alguna manera el manejo de la respuesta ante los desastres. Esto lo ha realizado a través de diversos canales, desde instituciones centralizadas, incluso de corte militar, hasta sistemas relativamente descentralizados y participativos. La reflexión sobre los sistemas nacionales es, entonces, una reflexión sobre el Estado y su institucionalidad, sobre su funcionamiento y sus limitaciones, y sobre sus relaciones con la sociedad, en el caso específico de los desastres.
- b. Implícita o explícitamente la organización o el sistema implementado responde a políticas generales desarrolladas por el Estado, ya sea como voluntad política de los gobernantes, ya sea impuesta por las propias coyunturas presentadas. En general, en el continente, estas políticas han estado dirigidas más hacia la atención operativa de la emergencia (la llamada ayuda humanitaria) y hacia algunas labores de reconstrucción, que hacia una comprensión global del tema, en particular, a la necesidad de articular una política preventiva en las perspectivas de desarrollo económico y social de nuestros países. Es posible, entonces, que los sistemas existentes y que se analicen respondan, en buena medida, a la política vigente en un país dado.
- c. La participación del sector privado y de las llamadas ONG en materia de desastres ha tendido a ser "puntual" y "local", con excepción probablemente de las Sociedades de la Cruz Roja de cada país, es decir, se ha referido a eventos específicos, a coyunturas particulares, pero, en general, tales organizaciones no han propuesto ni desarrollado en ninguna parte, que sepamos, alternativas coherentes y globales a la acción que en este campo, bien o mal, desarrolla el Estado. En algunos países puede existir una política y un interés de integrar a estos sectores dentro del "sistema", elemento que amerita un análisis allí donde se presente.
- d. Otros aspectos interesantes de analizar son los que se refieren a la posible correlación existente entre una serie de factores que han incidido en la conformación de los llamados sistemas nacionales, entre otros: las relaciones entre grandes eventos desastrosos y la preocupación estatal o social por su manejo anticipado; las relaciones entre el desarrollo de las entidades de Defensa y/o Protección Civil y las coyunturas políticas de seguridad y de lucha contra el "enemigo interior"; las existentes entre políticas desarrollistas en materia económica y la preocupación por las pérdidas económicas que conllevan los desastres ; y, finalmente, entre el desarrollo de concepciones y políticas de calidad de vida y de seguridad social y ambiental y la comprensión de que los desastres naturales son un factor que incide sobre ellas.
- e. Los aspectos de la organización del sistema (formas de trabajo, niveles de coordinación y de ejecución, distribución de responsabilidades, apoyo entre niveles y jerarquías, por ejemplo), así como los criterios que los determinan, son elementos que si bien reflejan una política general sobre desastres, también revelan ciertos procesos políticos y sociales más generales que determinan a los anteriores. La comparación de dichos elementos de organización y de los procesos políticos y

sociales que los sustentan puede constituir un elemento importante en el análisis de los sistemas.

Los principales resultados que se espera obtener del trabajo, en el campo del análisis comparativo, tienen que ver con la comprensión del modo como en cada uno de nuestros países se le ha dado histórica y socialmente tratamiento al tema, sin pretender llegar a una tipología de los mismos, lo cual implicaría una investigación y un estudio más exhaustivo, rescatando aquellos aspectos o etapas comunes, subrayando aquellas particularidades propias de cada caso y proponiendo aquellos elementos que pueden compartirse de las diversas experiencias; tratando, en general, de remitimos a los cinco campos anteriormente esbozados.

El trabajo que se presenta a continuación busca combinar el análisis "institucional" del sistema, de su articulación en el Estado colombiano y de su estructura, con el análisis del proceso de constitución, maduración y consolidación del mismo, con el fin de destacar los aspectos más relevantes tanto de su historia como de su estructura y organización actual. Para ello, el trabajo se divide en cuatro partes principales: una primera parte que condensa las consideraciones conceptuales y metodológicas que sustentan el trabajo; una segunda parte en la que se analizan sus antecedentes y la coyuntura en la cual tuvo su origen específico; una tercera parte que corresponde al análisis propiamente dicho del Sistema Nacional colombiano, incluyendo su estado actual y sus perspectivas; y, finalmente, una cuarta parte en la cual se presentan unas reflexiones, a manera de conclusión, sobre la situación actual del sistema.

Las labores de investigación en las cuales se basa este trabajo fueron realizadas, en lo fundamental, entre fines de 1993 y principios de 1994. El documento inicial resultante fue luego revisado y considerablemente sintetizado, para ceñirse a las normas de edición definidas<sup>1</sup>. Con posterioridad, una serie de acontecimientos que han marcado de manera importante el desarrollo del "Sistema" en Colombia (el sismo de Páez y el cambio de gobierno con sus correspondientes modificaciones en el manejo del tema) llevaron a los autores a introducir una serie de análisis complementarios y de actualizaciones del estudio desarrollado, los cuales fueron realizados entre junio y octubre de 1995.

## **1. Consideraciones generales**

En el presente capítulo se ofrece una serie de consideraciones metodológicas y conceptuales que constituyen el marco del trabajo desarrollado y que permiten llamar la atención sobre la necesidad de conceptualizar de manera más sistemática los elementos centrales para el tratamiento del tema. Haremos referencia a diversos aspectos que van desde ideas generales sobre la prevención y la atención de desastres hasta el

---

<sup>1</sup>Vale la pena señalar al respecto que el presente trabajo es una síntesis de un texto elaborado de manera mucho más amplia, en el cual se presentan desarrollos más detallados de la mayoría de aspectos tratados, con mayor ilustración de ejemplos y situaciones. En este sentido, en la síntesis presente algunos están apenas esbozados o mencionados y requerirían aclaraciones que escapan a los alcances del presente texto.

señalamiento de los principales procesos que se pretende analizar y cuál es el contexto teórico de los mismos.

En materia de desastres existe, en América Latina y en Colombia, con mayor o menor énfasis, una cierta confusión en la utilización de términos y conceptos: lo que para unos es riesgo, por ejemplo, para otros es amenaza, y lo mismo sucede con vocablos como prevención, mitigación y vulnerabilidad. En el campo social este tipo de confusiones también existe, pues se generaliza denominaciones y se las aplica a realidades distintas ; esto es lo que pasa con el término sistema, que sirve para todo uso, lo cual hace que el concepto tienda a perder su contenido. Es necesario, por lo tanto, aclarar algunos de estos conceptos.

### 1.1 Concepto de sistema y aplicación del mismo en el estudio.

En su acepción más general, el término "sistema" se refiere al conjunto de relaciones que pueden establecer entre sí una serie de instancias o actores en procura de un objetivo común. En lo que respecta a su funcionamiento, implica, la transformación de unos elementos (energía, políticas o cualquier otro) en una serie de resultados predeterminados. Adicionalmente, comprende las reglas de relación entre las diferentes instancias o actores, de manera tal que se logre el objetivo propuesto.

En Colombia se ha generalizado el término "sistema" en el lenguaje administrativo para señalar el conjunto de relaciones y jerarquías entre diversas entidades, actores y actividades que tienen que ver con un mismo tema o conjunto de temas ; así se habla del Sistema Nacional de Planeación, del Sistema Nacional del Ambiente o del Sistema Nacional de Bienestar Social. Sus componentes pueden pertenecer a diferentes niveles territoriales o institucionales y pueden tener una intervención total o parcial sobre el tema. En general, está jerarquizado (tiene una cabeza) y cuenta con una definición de funciones propia de cada nivel de intervención y con las reglas para las diversas interrelaciones que se establecen entre ellos.

Estos sistemas, como tales, han sido creados y reglamentados por la ley en los dos o tres últimos años y, en general, su creación ha obedecido en buena parte al intento de resolver un doble problema político: por un lado, la necesidad del Estado de mantener un control y una dirección sobre un conjunto de políticas y de acciones consideradas de interés nacional (el planeamiento o el medio ambiente, por ejemplo), y, por otro, la de responder a la nueva situación creada por procesos como el de descentralización, por la intervención de las entidades territoriales en la definición y ejecución del presupuesto nacional y la participación ciudadana, por mínima que esta sea, en la toma de ciertas decisiones en esos niveles.

En este sentido, el establecimiento normativo de "sistemas" para la gestión pública busca mantener el control político central y recuperar las iniciativas locales o regionales que pueden salirse de las manos de ese poder. Por otra parte, significa un cambio en el enfoque de la acción del Estado, ya que el centralismo clásico había creado una serie de instituciones especializadas (llamadas institutos descentralizados) que se convirtieron en el instrumento de intervención estatal en todos los campos y que no daban cuenta de su acción sino al gobierno central, pasando por encima de otros

niveles territoriales. Esta intervención se caracterizaba no sólo por la elaboración y formulación de políticas y planes sino por la ejecución directa de los mismos.

El proceso de descentralización, especialmente a partir de mediados de los años ochenta, introduce cambios en las relaciones entre el Estado y las entidades territoriales (departamentos y municipios), e implica un cambio de enfoque de la actividad del primero. Ya no se trata de ejecutar obras o acciones, para lo cual estaban diseñados los institutos descentralizados, sino de traspasar buena parte de las responsabilidades en estos campos especialmente a los municipios (transferencias de responsabilidades y recursos, y redefinición de competencias territoriales), guardándose para el nivel central los aspectos de formulación de políticas y planes generales y la coordinación global de las acciones que se desarrollen en aquellos campos que se consideran de interés nacional. Esto estuvo acompañado adicionalmente por procesos políticos descentralizadores, como la elección popular de alcaldes (1986) y gobernadores (1991), basada en una propuesta programática propia, y por la redefinición de las instancias territoriales y sus relaciones (que todavía no ha definido su normativa).

La constitución de "sistemas" es, en buena parte de los casos, la respuesta institucional frente a las nuevas condiciones, es decir, una articulación de la acción de diversos niveles territoriales o institucionales con una cabeza nacional: el Departamento Nacional de Planeación al frente del sistema de planificación; el Ministerio del Medio Ambiente presidiendo el sistema ambiental; y el Instituto Nacional de Bienestar Social encabezando el Sistema Nacional de Bienestar Social.

Es dentro de este contexto general que se formula, crea y desarrolla el Sistema Nacional de Prevención de Desastres de Colombia, el cual, desde su constitución, y mediado el proceso de descentralización política en ciernes, busca definir y reglamentar, para el caso de los desastres, una serie de relaciones entre Estado y sociedad civil, Estado central y distintos niveles territoriales, diversas instituciones entre sí, organismos gubernamentales y no gubernamentales, con el fin de montar un "sistema" para la prevención de desastres. Es este sistema el que vamos a analizar.

## 1.2 La existencia del "Sistema"

El término "sistema" se ha convertido en comodín para definir prácticamente cualquier cosa. Sin embargo, en el sentido que hemos señalado más arriba, tanto desde el punto de vista de su acepción más general como desde el de su uso administrativo y político en Colombia, los "sistemas" son relativamente recientes. Por ello se puede afirmar que si bien siempre ha existido una manera de hacer frente a los desastres, no siempre ha habido sistemas específicamente diseñados con ese fin, en términos de articulación de políticas y actores con un propósito, y, por consiguiente, es relativamente novedosa su existencia. No todas las formas históricas de atención de desastres han constituido "sistemas" y, complementariamente, el "sistema" tiene en ellas sus antecedentes. Es preciso, entonces, ubicar, desde un punto de vista histórico, la existencia y desarrollo del "sistema".

El Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres ha tenido una evolución en la historia. Ello significa que ha empezado a existir en un momento dado, que cuenta con unos antecedentes y que su nacimiento y desarrollo están marcados tanto por las coyunturas políticas y sociales vigentes en el país, en esos momentos, como por el

desarrollo de su propia dinámica interna y su articulación a dichas coyunturas. Así mismo, ese desarrollo no podía darse en cualquier momento y comprender sus etapas permite una aproximación decisiva a su estado actual y a sus perspectivas.

Dividir en etapas el desarrollo del Sistema Nacional lleva, en un primer momento, a diferenciar las situaciones y circunstancias **con sistema y sin sistema**, es decir, el manejo de la prevención y atención de desastres antes y después del sistema. Así mismo, lleva a destacar como coyuntura crítica aquella en la cual se inició, en la teoría y en la práctica, el paso de una situación a otra. Además, una visión histórica del desarrollo del sistema permite resaltar algunos de sus hitos significativos, que marcan sus períodos ; se entiende que dicho desarrollo no es ni puede ser lineal y ascendente, sino que necesariamente ha pasado por altos y bajos que vale la pena destacar, así como a los actores institucionales y sociales que intervinieron y determinaron el rumbo que se tomó en cada coyuntura.

Estos elementos enmarcan el devenir del Sistema y la definición de sus propios métodos de trabajo, herramientas de intervención y mecanismos jerárquicos y coordinadores que, en un momento dado, son institucionalizados (lo que podríamos llamar la "existencia político-administrativa" del sistema).

### 1.3 Algunos elementos para el análisis

El Sistema colombiano se ha llamado "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres". En Colombia se ha entendido **prevención** como el conjunto de elementos, medidas, herramientas y políticas que **intervienen** la amenaza o la vulnerabilidad con el fin de disminuir, reducir o mitigar los riesgos existentes.

Este concepto de prevención ha jugado un papel delimitador respecto a otro conjunto de elementos, medidas, herramientas y políticas que pretenden intervenir sobre la ocurrencia misma de un desastre, es decir, que conforman el campo de los **preparativos para la atención y la atención misma**.

Puede discutirse sobre la relación, la continuidad o la lógica de los dos tipos de intervención, sin embargo, la concepción de prevención, tal como se define más arriba, ha sido considerada uno de los puntos de ruptura con las maneras tradicionales de tratar el tema y, por consiguiente, ha sido un elemento central en el desarrollo del "sistema". Dicho en otras palabras, para los preparativos y para la atención puede bastar la Defensa Civil, la Cruz Roja o la combinación de ambas. Para la prevención es necesario un "sistema".

El Sistema se define como **nacional**. En todas partes se habla de lo nacional como lo propio o lo que identifica a una nación, o lo único en su especie en el territorio nacional. Una entidad dependiente del gobierno central (caso de la Defensa Civil) puede ser nacional en esta acepción (tiene presencia en todo el país y es la única).

En el caso del "sistema" nacional colombiano, esa connotación de nacional iba un poco más allá, al menos en su concepción: no sólo cumplía con lo anterior, sino que se proponía realizar una convocatoria nacional, dirigida a las fuerzas gubernamentales y no gubernamentales, con el propósito de manejar los desastres en una perspectiva

preventiva. En este sentido, el sistema es nacional no por su cobertura o por su identidad territorial, sino por su propósito, que es el de articular las diversas fuerzas existentes : sociales, políticas, institucionales, públicas, privadas, de diversos niveles territoriales. Esto permite planteamientos de participación, democráticos, suma de esfuerzos y responsabilidades, de acuerdo a la competencia de cada cual. Permitía, en resumen, el planteamiento de un **sistema nacional**.

En el caso de este sistema, esta concepción también permitía separar la acción de las entidades nacionales, participantes o no en el mismo, de la acción del propio sistema, por ejemplo, la acción de la Cruz Roja, como tal, en situaciones de conflicto armado, y la acción de la Cruz Roja, como sistema, en situaciones de desastres.

El sistema es de **prevención y atención de desastres**, es decir, busca articular los dos tipos de intervención, aunque dándole un papel principal a la prevención. La idea no es abandonar la intervención sobre el desastre, sino vincularla al desarrollo de políticas preventivas que en el largo plazo lleven a disminuir de manera significativa las necesidades de intervenir sobre el desastre ya ocurrido.

A estos elementos se agrega otro que no aparece en el nombre del sistema, pero que responde a una vocación del mismo: los **procesos de recuperación**, reconstrucción y desarrollo post-desastre, ubicados una vez más, al menos conceptualmente, en el campo preventivo.

Basándonos en lo antes dicho, parece relevante destacar algunos puntos básicos en tomo a los cuales se realizará el análisis del "sistema" colombiano:

- A. **Aspectos de filosofía o políticas generales de los sistemas.** Efectivamente, una política de atención se diferencia radicalmente de una política centrada en la prevención y en la mitigación, no tanto en la práctica, sino en el énfasis conceptual que apunta a objetivos diversos, y por consiguiente, a distintos tipos de intervención y a relaciones con actores diferentes.
- B. **Aspectos normativos vigentes.** No sólo dan cuenta de la manera como ciertos aspectos filosóficos se aplican o buscan aplicarse, sino de cuál es el ámbito y el alcance posible, dentro del Estado, de las políticas frente a desastres.
- C. Aspectos de **organización.** Es decir, cobertura, relaciones, jerarquías y participación de diferentes actores.
- D. **Aspectos relacionados con el proceso de constitución del sistema.** Las diversas coyunturas que le han permitido potencializarse o que le han limitado en su desarrollo.
- E. **Experiencia cambiante del sistema.** Frente a esas coyunturas sociales y políticas y frente a los diferentes desastres o calamidades en los que le ha correspondido intervenir. Es la capacidad de aprender de la experiencia y de redefinirse de manera precisa y global frente a sus propios resultados.

El análisis de estos factores se hará enmarcándolos en su contexto histórico y político para poder buscar en ellos la lógica de su formulación, creación y desarrollo.

## **2. Antecedentes del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en Colombia**

La prevención y atención de desastres en Colombia es un tema relativamente nuevo. En general, y compartiendo la situación de muchos países latinoamericanos, la concepción de los desastres se reducía, en el mejor de los casos, a la atención y recuperación y, en el peor, a la caridad y las obras de beneficencia.

Un primer enfoque, vigente desde principios de siglo y por lo menos hasta 1968, incluye atención de los desastres o de las calamidades públicas dentro de una política de "asistencia pública", entendiéndose que era el Estado el encargado de ocuparse de dichas situaciones, a través de sus funciones de protección y asistencia pública, definidas, en general y para múltiples casos (no solamente en los de desastres naturales), en la Constitución Nacional a partir de 1936.

### **2.1 Antecedentes "lejanos" del sistema**

Como antecedente importante, presente en la mayoría de los países latinoamericanos, se halla la formación de las Sociedades de la Cruz Roja, en las primeras décadas del siglo. Ello significó contar con una entidad no gubernamental que no sólo en caso de conflicto armado, sino en otros de calamidad pública, podía intervenir, concitar el apoyo y la caridad de las gentes pudientes y los recursos del Estado, y ayudar a las personas impactadas por la calamidad. Su vocación ha sido siempre "de ayuda humanitaria" y su papel, durante mucho tiempo, el "único".

Otro antecedente importante es la constitución y desarrollo de Cuerpos de Bomberos, generalmente de carácter municipal, que localmente no sólo atendían incendios, sino aspectos relativos a calamidades o desastres de otro tipo (por ejemplo, inundaciones).

Tanto en un caso como en el otro respondían a motivaciones filantrópicas de origen internacional (la Cruz Roja siempre lo ha sido) o particulares y locales, quedando de alguna manera el vacío de una política nacional al respecto.

En el caso colombiano, hacia 1949, es decir, después del 9 de abril de 1948 y de lo que significó el asesinato de Gaitán, no sólo en el país sino particularmente en la capital<sup>2</sup>, el Estado manifiesta por primera vez un interés claro en definir un comportamiento hacia las calamidades públicas (aunque, en este caso, la semidestrucción de la ciudad se debió a una revuelta popular) y establece el acuerdo con la Cruz Roja de constituir un ente paraestatal, que en adelante se denominó el Socorro Nacional de la Cruz Roja.

---

<sup>2</sup>El 9 de abril de 1948 fue asesinado el dirigente liberal Jorge Eliecer Gaitán, candidato a la presidencia de la república. Este asesinato, ocurrido en medio de una aguda crisis política y social, suscitó prácticamente un levantamiento de la población de varias ciudades principales contra el gobierno nacional, presentándose situaciones de insurrección popular con grandes destrozos en Bogotá y otras ciudades. Es fecha importante en el desarrollo de lo que se ha denominado la VIOLENCIA en Colombia.

Aunque mantiene su carácter de entidad privada, se convierte en asesora de los entonces ministerios de Higiene Pública (actualmente Ministerio de Salud) y Guerra (actualmente de Defensa Nacional), y está en capacidad de manejar y recibir recursos del presupuesto nacional y ser el ente rector en materia de atención a situaciones de desastre.

Una segunda etapa parte de la década de los sesenta con la creación de las Defensas Civiles. Estas se enmarcan dentro de la política de seguridad nacional desarrollada frente al "enemigo interno" y vigente por lo menos hasta mediados de los ochenta, política que incluía, por ejemplo, la "acción cívico-militar"<sup>3</sup> como otra de las formas de acercamiento entre los militares y los civiles.

La Defensa Civil no fue creada inicialmente para casos de desastres. Buscar agrupar sectores de la sociedad en las juntas de defensa civil respondía, en un principio, más a un contexto de lucha contra el delito (seguridad de los barrios o veredas) y contra la subversión política (el enemigo rojo), que a una solidaridad con las víctimas de un desastre natural. Que poco a poco ese fuera uno de los escasos espacios de acción que les fue quedando hasta convertirse a la postre en su actividad principal, es un proceso que bien vale la pena documentar y analizar, dado que aún es una situación existente en varios países. Probablemente, en aquellos países que han tenido en las últimas dos o tres décadas gobiernos militares, este proceso ha contado con particularidades importantes.

Una tercera etapa es la de buscar formular políticas y formas de intervención específicas para el caso de los desastres, no ya enmarcadas dentro de un contexto de conflicto o seguridad en general. Probablemente los primeros planteamientos al respecto, por lo menos en el caso colombiano, provienen del sector salud, con la promoción y apoyo de la OPS. El programa de Preparativos para Desastres de la OPS y del Ministerio de Salud empezó a finales de los setenta y principios de los ochenta, y puso en juego una ideología "médica" (tratar los desastres como una enfermedad contra la cual no hay vacuna) que requiere la intervención del cirujano.

Más allá de las normas constitucionales generales (protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos) y de las religiosas (ayudar al necesitado), es en una Ley de 1979, que redefine el Ministerio de Salud y el sector en su conjunto, donde aparece la primera reglamentación sobre el manejo de los desastres, hasta la expedición de la ley 46 y del decreto 919 que crean el Sistema Nacional en Colombia.

De los antecedentes anteriores vale la pena destacar algunos elementos:

- a. El primero es el hecho de que en la mayoría de los países ha existido y existe una manera de hacer frente a los desastres. Desde acudir a la caridad pública hasta políticas conscientes de enfrentar técnica y socialmente dichas situaciones y, por consiguiente, dotarse de instrumentos de organización y de instituciones necesarios.

---

<sup>3</sup>Por acción "cívico-militar" se entiende la de servicio social que prestan las fuerzas militares a sectores pobres de la población (brigadas de salud con médicos militares, por ejemplo), con el fin de ganar presencia e influencia en dichos sectores.

Estas políticas de prevención de desastres han estado marcadas por coyunturas generales importantes. Una ha sido la de los conflictos europeos y la constitución de la Cruz Roja y su expansión internacional, inicialmente . como muestra de solidaridad "mundial" con las víctimas de los conflictos bélicos, posteriormente como instrumento de solidaridad interna con afectados por otro tipo de calamidades, y siempre con la ideología de la independencia, la neutralidad y la ayuda humanitaria. Otra ha sido la de la política de seguridad nacional, la defensa contra el enemigo interno y la necesidad de conseguir una ligazón entre milicia y población civil, elementos que evolucionan hacia una especialización de la Defensa Civil Colombiana en organismos de socorro y rescate.

Una tercera, que va paralela a las anteriores y empieza a destacarse en la década de los setenta, tiene que ver con el desarrollo de las políticas generales de atención médica "para todos", los problemas de seguridad social y cobertura de servicio médico-hospitalario en poblaciones ampliamente vulnerables a las enfermedades y al reconocimiento de que los desastres naturales tienen un peso relativamente importante en las situaciones generales de salud. Tiene que ver con políticas de mejoramiento del nivel y de la calidad de vida de la población desde el punto de vista del sector salud, y con el impacto de esta actitud en otros sectores (saneamiento básico, por ejemplo). Esta política se enmarca en los esfuerzos de intervención de la OPS, cuya presencia en esas situaciones deben ser parte de un trabajo de investigación diferente al presente.

De lo anterior pueden deducirse algunas conclusiones provisionales:

- a. La formulación del actual sistema corresponde a coyunturas políticas y sociales que rebasan las formas tradicionales de atender desastres y su desarrollo, formas de organización y de trabajo dependen de aquellas.
- b. Con la excepción de la Cruz Roja, pero con algunas licencias en el caso del Socorro Nacional Colombiano, la mayoría de formas de organización y de intervención en el campo de los desastres ha sido de origen estatal. En este sentido, corresponden o deben corresponder a ciertos principios generales del manejo del Estado y a ciertas relaciones existentes entre Estado y sociedad en coyunturas determinadas. Más centralistas o menos centralistas, más sociales o menos sociales, más militares o menos militares, de acuerdo con ellas.
- c. La existencia de encargados institucionales del tema varía también con las circunstancias, y que haya un encargado no significa que exista un SISTEMA de prevención y atención de desastres.
- d. En este recuento de antecedentes "lejanos" no se ha tocado para nada un desastre en particular. Sin embargo, a lo largo de varias décadas, estos se presentaron en múltiples ocasiones, siendo manejados con los recursos existentes en su momento. A primera vista, los desastres concretos no aparecen como determinantes inmediatos de la forma de intervención y de manejo. Son factores de más peso las políticas vigentes en algunos aspectos ya señalados, las coyunturas generales presentadas e incluso ciertas actitudes ideológicas ("humanitarias" o de "caridad", por ejemplo).

## 2.2 Antecedentes "cercaños" del sistema

A partir de principios de los años ochenta se presentan una serie de transformaciones políticas y sociales en el continente que impulsan la búsqueda de soluciones nuevas a muchos problemas y el planteamiento de otros nuevos. El retomo a la democracia en varios países, la búsqueda de soluciones a conflictos armados en Centro América y Colombia, el peso creciente del problema ambiental, entre otros, son elementos que no pueden despreciarse al analizar los cambios o los desarrollos de políticas en materia de prevención y atención de desastres.

En el caso de Colombia, se atraviesa por una crisis política importante tanto en la credibilidad del Estado y de la clase política tradicional, como por la ampliación del movimiento guerrillero y la presencia cada vez mayor, en lo económico y en lo político, del narcotráfico. La coyuntura que constituye el antecedente cercano del "sistema" es la del desastre de Armero y coincide en el tiempo y en sus resultados con uno de los sucesos más relevantes del período: la toma del Palacio de Justicia por parte del Movimiento 19 de Abril (M-19), punto importante de la crisis política durante el Gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986). Esta crisis de "governabilidad" generalizada va a dar paso tanto a la expresión de otras alternativas como a la necesidad de adelantarse, por parte del Estado, y de canalizar el descontento hacia el proyecto de Asamblea Nacional Constituyente, finalmente realizada en 1991, y que pretendió modernizar el Estado, restaurar la legitimidad del poder y abrir, así fuera tímidamente, espacios de participación política nuevos.

Si la toma del Palacio de justicia significa un punto importante de la crisis política a mediados de la década de los ochenta, el desastre de Armero es la expresión de la imprevisión en materia de desastres y el agotamiento, por lo menos coyuntural, de los dispositivos de intervención basados en una concepción de la intervención como atención.

Estos dispositivos tradicionales se manifiestan en general en los tres desastres de alguna magnitud (maremoto de Tumaco, en 1979, sismo de Popayán, en 1983, y Armero, en 1985) ocurridos en el período previo a la constitución del sistema y especifican, en sus elementos principales, la manera de manejar los desastres antes de la existencia de aquel. Sus principales características pueden sintetizarse de la siguiente manera:

**a. La atención como eje de la acción.** Al menos hasta la formulación y desarrollo del Sistema Nacional, el eje de la acción, de la organización y de las políticas frente a desastres estuvo centrado en la atención misma. Las pocas menciones a la prevención de desastres se refieren bien a los "preparativos para la atención", especialmente en lo que respecta a los organismos de salud y a la Cruz Roja, o bien no pasan de ser enunciados generales sobre la necesidad de "campañas" preventivas entre la población. Correlativamente, los planes de acción formulados, que en muchas ocasiones ni siquiera fueron diseñados sobre el papel, son planes de "contingencia" para actuar en caso de que ocurra un desastre. Finalmente, el peso fundamental y la responsabilidad los soportan las entidades operativas, ya sea la Cruz Roja, la Defensa Civil o el Sector Salud.

**b. La dispersión legal y de la organización.** Hasta 1985, incluyendo las medidas tomadas con ocasión del desastre de Armero, se recopilaron no menos de 40 textos legales, en algunos casos contradictorios entre sí, que se modificaban unos a otros en algunos aspectos y que más que ayudar a clarificar el manejo de los desastres, contribuyeron a crear desorden, competencia interinstitucional y confusión en los momentos de la acción. En el caso de Armero, esto se hizo más evidente cuando, además de lo anterior, se decidió entregar la coordinación y dirección del operativo a las fuerzas militares<sup>4</sup>. Por otro lado, los llamados Comités de Emergencia nunca fueron creados en su gran mayoría, y los pocos vieron la luz no tuvieron mayor capacidad de acción. Por último, la Defensa Civil, la Cruz Roja y el Sector Salud eran los que manejaban los desastres, con la colaboración, muchas veces impuesta y por encima de ellos, de las fuerzas armadas.

**c. El papel de las entidades "operativas" o de "socorro".** Aunque estas entidades cumplen un rol central y al menos 25 de los textos legales recopilados se refieren a ellas ( 5 a la Defensa Civil, 6 a la Cruz Roja Colombiana, 1 al sector salud, y al menos 10 de carácter general en que se las menciona, se les da o se les quita funciones o se reglamenta su acción), su papel se ve reducido al de la atención inmediata, a las labores de búsqueda, rescate y tratamiento médico o entierro de las víctimas. Sólo en el caso de la Cruz Roja, al menos en los casos de Popayán y Armero, se definieron políticas de participación en la reconstrucción, las cuales quedaban fuera de la competencia definida en las normas para esta entidad.

**d. El papel de las otras entidades.** De manera concomitante con el enfoque del problema inclinado a la atención, sólo se encuentran definidas las acciones de otras entidades en el campo del apoyo a la atención : distribución de alimentos, protección del menor y del anciano, reparación de vías o de comunicaciones, etc. Con anterioridad a Armero, instituciones centrales en el tema como la de planeamiento nacional o institutos técnicos como el Instituto de Hidrología o el INGEOMINAS, no poseen un papel claro y definido.

**e. Creación de organismos ad-hoc.** Finalmente, y ante la dispersión legal y de la organización existente, la política desarrollada para el proceso de reconstrucción fue la de crear organismos ad-hoc centralizados que, por encima en muchos casos de la población afectada y de las autoridades locales y regionales, debían desarrollar un plan de reconstrucción también definido centralmente. Estas entidades (Corporación para la Reconstrucción del Cauca o Resurgir para Armero) podían convocar a otras de distinta índole para la realización de dicho Plan.

---

<sup>4</sup>Para señalar un ejemplo, entre muchos posibles, vale la pena hacer referencia a lo siguiente: mientras por una parte, la Ley 9a. de Enero 24 de 1979 (CÓDIGO SANITARIO NACIONAL), en su título VIII - DESASTRES, crea el Comité Nacional de Emergencias como máxima autoridad en el manejo del tema en el país, y Comités Departamentales y Regionales de Emergencia para casos de desastre en su respectiva jurisdicción, impulsados por el respectivo gobernador o alcalde, una Directiva Presidencial, la No. 1 de julio 16 de 1979, decide que este papel lo debe cumplir la DEFENSA CIVIL COLOMBIANA, siendo además los Comités Regionales de Emergencia activados y creados por resolución de la mencionada Defensa Civil.

**f. Papel del conocimiento técnico-científico.** Sería absurdo afirmar que antes de la existencia del sistema no se había producido un desarrollo del conocimiento con respecto a fenómenos naturales que causan desastres. Aunque incipientes para algunos, disciplinas como la geología, la hidro-meteorología, etc., contaban con aportes a dicho conocimiento y con mecanismos para realizarlos. Lo que importa recalcar a este respecto es el hecho de que dichos estudios no obedecían a la necesidad o a la voluntad de manejar los desastres, sino que se inscribían ya fuera en el marco de labores académicas de desarrollo de la "ciencia natural" misma, o en el marco de intereses prácticos (económicos o sociales) distintos, sin articularse en una política de manejo de desastres.

**g. Carácter centralizado de la acción.** Con excepción de los Cuerpos de Bomberos, de configuración municipal allí donde existen, el conjunto de organismos que interviene en la atención de desastres es, en general, de orden nacional, dependiente del gobierno central y, pese a su presencia municipal o regional, obedece directamente a las políticas, decisiones y modalidades de intervención definidas por dicho gobierno central. En este sentido, las administraciones locales y regionales (alcaldías y gobernaciones) y las ONG y organismos de la población se articulan o no de acuerdo con las instrucciones centrales. A pesar de lo anterior, algunas localidades, especialmente municipios importantes como Medellín o Cali, empiezan a desarrollar manejos propios del problema, basándose en la constitución de sus comités de emergencia.

Esta situación, marcada por la ausencia de claras estructuras para la atención, por la falta de claridad sobre los roles de las diversas instituciones y sobre la participación del sector privado, por la creación de organismos ad-hoc para la reconstrucción, por la carencia de una política preventiva (en el sentido definido inicialmente) y un gran centralismo en las decisiones y en la acción, fue la que entró en crisis ante el impacto de Armero.

La crítica que generó la actuación del gobierno en dicha coyuntura y, posteriormente, varias de las ejecutorias de RESURGIR, como ente encargado de la reconstrucción, permitió ampliar una discusión sobre la necesidad de nuevas maneras de abordar este problema, discusión que si bien algunos años antes se había iniciado en el ámbito académico, por ejemplo, alrededor de la elaboración del Código Colombiano de Construcciones sismo-resistentes (1983-1984), o de algunos procesos de atención, como el de las inundaciones del sur del Departamento del Atlántico en 1984, no había tenido hasta el momento una amplia repercusión en los medios gubernamentales. Adicionalmente, en los medios técnico-científicos se venían desarrollando algunas acciones de análisis de los "fenómenos naturales" productores de desastres (léase amenazas), y se realizaron algunos ensayos de monitoreos del volcán del Ruiz antes de su erupción en noviembre de 1985.

EL desastre del Ruiz, por su magnitud y su impacto, no sólo en términos de víctimas y pérdidas, sino en el imaginario de diversos sectores de la población, entre ellos los vinculados con los medios científicos y gubernamentales, y el accionar dispar, centralizado y criticable de RESURGIR en los dos años siguientes, crearon condiciones para un debate sobre cómo, a través de qué elementos y sobre qué bases de organización se podrían manejar, hacia un futuro, los desastres naturales. Ello llevó, por

una parte, a iniciar un proceso de recolección y análisis de información sobre desastres y su manejo, y, por otra, a un proceso "político", con respaldo y apoyo de entidades gubernamentales (fundamentalmente, el PNUD), para incidir en la toma de decisiones al respecto y "modernizar" las formas estatales de acción.

Del proyecto de apoyo internacional del PNUD para la reconstrucción de Armero, que contaba con diversos componentes, pero fundamentalmente destinado a la atención de las personas en materia de vivienda y actividades productivas y a suministrar equipo científico para vigilancia sísmica y volcánica, se destinaron recursos para el análisis institucional, diseño y desarrollo inicial de una Oficina "ubicada al más alto nivel" para el manejo de desastres, la cual generó los elementos centrales de la formulación y montaje del Sistema Nacional.

Esta iniciativa empezó a encontrar eco en los medios gubernamentales, a partir de un propósito que al decir de algunos de sus promotores se podía sintetizar en el hecho de que el Presidente Barco no quería que le sucediera un Armero y, por consiguiente, estaba dispuesto a impulsar los procesos que lo salvaguardaran de acontecimiento semejante.

En coordinación con el PNUD se creó inicialmente, a finales de 1986 o principios de 1987, una pequeña oficina, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la República, con el nombre de ONAE (Oficina Nacional de Atención de Emergencias), la cual debía encargarse de desarrollar los procesos necesarios para estudiar la situación en materia de desastres, elaborar las formulaciones de políticas y los planes correspondientes y proponer una organización para manejarlos.

A través de ella y por conducto del PNUD se realizaron o contrataron una serie de estudios iniciales de análisis institucional (ya mencionado en la nota 4) y jurídico (para la elaboración de la ley 46 de 1988), y se desarrollaron algunos planteamientos de políticas sintetizados en el documento "BASES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS" (Presidencia de la República, 1987). Adicionalmente, se inició una campaña de promoción de Comités Regionales de Emergencia y se revivió el Fondo Nacional de Calamidades, creado en 1984, después del terremoto de Popayán, pero que nunca había funcionado.

Puede anotarse, entre paréntesis, que aún a esas alturas las siglas ONAE y el título del documento rector del período denotan una preocupación por la atención, si no a nivel de los actores individuales, que ya habían avanzado hacia una concepción preventiva (algo de eso se refleja en el documento), sí a nivel del Estado, el cual todavía no aceptaba separarse de la atención inmediata. Esto tendrá importancia, como se verá más adelante, cuando el "sistema", en coyunturas particulares, tienda a diluirse en el activismo encaminado a la atención, estableciéndose una tensión permanente entre atención y prevención que nunca fue superada.

### **3. El sistema colombiano.**

La coyuntura general en la cual toma cuerpo la formulación, diseño y montaje del sistema nacional tiene dos elementos centrales: por una parte, la crisis de los

dispositivos para la atención en la intervención, expresada con mayor fuerza en Armero, y, por otra, el proceso que conduce, a través de la crisis política y social, a plantear alternativas, en las cuales se da a los procesos de descentralización y de participación de las diversas fuerzas sociales un papel relativamente importante, así sea únicamente a nivel de ciertos mecanismos y formulaciones.

Lo anterior permite que la discusión sobre Armero se inserte en un proceso más amplio de discusión sobre los mecanismos de intervención y presencia del Estado, y categorías como participación, descentralización y autonomía territorial, que empiezan a hacer carrera como elementos para destrabar la situación política, son incorporadas e iluminan la formulación del sistema.

### 3.1 Proceso de construcción del Sistema Nacional

La creación de la Oficina en la Presidencia de la República, si bien es un paso hacia una nueva manera de hacer las cosas en el campo de los desastres, no es aún la creación del Sistema. Durante un año largo, la Oficina mantuvo una actividad de bajo perfil en lo que se refiere a realizar directamente o por medio de contrataciones a través del PNUD una serie de estudios y formulaciones consideradas como bases del sistema. Su acción práctica estuvo reducida a algunas actividades de promoción de comités regionales de emergencia y al manejo inicial de algunos recursos para la atención a través del renovado Fondo Nacional de Calamidades. A otro nivel, y a través del mismo proyecto del PNUD, participó en las discusiones y trámites para el montaje de las redes de monitoreo sísmico y volcánico.

La aceleración del proceso de montaje del sistema y de superación del papel relativamente bajo de la Oficina se presenta a partir de una nueva crisis del volcán del Ruiz, ocurrida en el mes de marzo de 1988, y que permite no sólo convocar a un grupo de personas para hacer frente a esa emergencia, sino constituir lo que sería el equipo base de impulso y formulación del sistema.

La formulación, desarrollo y montaje del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, a partir de marzo de 1988 y hasta su institucionalización en el Ministerio del Interior, se hizo sobre la base de una **experiencia de intervención** que tuvo como punto de partida la actuación de un pequeño número de personas como equipo único nacional, su capacidad de organización y de convocatoria, a nombre de la Presidencia de la República;

este equipo, al mismo tiempo que desarrollaba labores de promoción y organización, también intervenía en las circunstancias de desastres que se presentaban y, a través de dicha acción, iban formulando, desarrollando y montando el sistema nacional.

Una primera etapa de esta labor se desarrolló hasta mayo de 1989, fecha en la cual fue adoptado el Decreto 919 que reglamentó el sistema nacional. Esta primera etapa estuvo marcada, desde el punto de vista de la acción, por la necesidad de intervenir frente a la temporada invernal iniciada en agosto de 1988, probablemente la más intensa de la historia reciente del país, y que afectó cerca de 400 municipios, principalmente en la costa del Atlántico. Esta coyuntura permitió experimentar una serie de acciones y de instrumentos diseñados con anterioridad o que sobre la marcha se iban creando para

hacer frente a la situación, y de ella se sacaron algunas conclusiones que implícita o explícitamente iban a marcar el desarrollo del sistema.

Las principales conclusiones al respecto se resumen a continuación. En primer lugar, la **importancia de la intervención de los niveles locales y regionales**, y, por lo tanto, para el desarrollo y montaje del sistema, la importancia de la capacidad de convocatoria, de negociación y de concertación con estos niveles. Buena parte de la acción de organización de comités regionales y locales data de esta intervención y de la necesidad de que estas instancias no dependan del Estado, sino que puedan desarrollar, si es necesario con su apoyo, las labores de atención, recuperación y, en ciertos casos donde el nivel de conciencia es más alto, de prevención/mitigación.

En segundo lugar, se desarrollaron acciones de atención y recuperación de muy variado estilo, que permitieron ir depurando instrumentos de intervención, desde las directamente nacionales, a través de organismos de socorro, hasta las puramente locales, con un mínimo apoyo financiero por parte del Estado. En lo que respecta a la recuperación, desde acciones espontáneas y de alcances inmediatos, tratando de paliar lo más urgente (distribución de tejas o de barro para viviendas, como en el caso de la Guajira), hasta las concertadas con los niveles locales y regionales, basadas en una planificación de la acción, con perspectivas de mediano y largo plazo e introduciendo el criterio de la prevención como componente central de cualquier plan a desarrollarse (Plan de Recuperación y Plan de Control de Inundaciones de la Cuenca del Río Sinú, Córdoba).

Además, esta experiencia permitió una primera aproximación a la definición de relaciones entre los diversos niveles territoriales del sistema (local, regional, nacional) y, por consiguiente, llegar a definir algunos criterios sobre su funcionamiento descentralizado. Finalmente, la temporada invernal, que si bien en su conjunto (400 municipios) puede verse como un "gran desastre", lleva a multiplicar la acción en una serie de pequeños y medianos desastres, ocurridos en forma casi simultánea, y a reconocer la importancia fundamental de los pequeños y medianos eventos, la necesidad de intervenir en muchos frentes a la vez y el carácter local o regional que, apoyado por la nación, debe tener esta intervención.

La organización interna del trabajo del grupo que constituyó la Oficina no estuvo siempre bien definida. Inicialmente, los diferentes miembros del equipo se dividieron tres áreas de responsabilidad temática (planeamiento, atención, educación y capacitación, y una secretaría "técnica" al frente de las relaciones con los organismos encargados de "redes", fueran éstas de comunicaciones o de monitoreo vulcanológico) y las responsabilidades territoriales (específicamente departamentos).

Las responsabilidades de planeamiento correspondían, por una parte, al tema de prevención/mitigación, mirado desde el punto de vista de los instrumentos y la inversión necesarios para abordarlo (lo que se llamó después el trabajo de elaboración del Plan Nacional de Prevención de Desastres), y, por otra, al desarrollo de la organización, tanto

al interior de la oficina como hacia afuera (instancias, instrumentos y componentes futuros del sistema)<sup>5</sup>.

Este esquema de organización interna duró hasta octubre de 1988 sus límites de intervención fueron pronto sobrepasados debido fundamentalmente a dos situaciones: a) la presencia de una emergencia tendía a convertir el conjunto de la Oficina en una unidad de "atención de desastres" (caso volcán del Ruiz, en marzo de 1988, luego la temporada invernal y el Huracán Joan, en 1988, y finalmente la crisis del Galeras, en abril-mayo de 1989); b) la distribución temática y territorial casi siempre se sobreponían, dando como resultado que una persona encargada de un territorio tenía que compartir y combinar trabajos en los diferentes temas, y viceversa.

Un año después de iniciadas estas labores, en mayo de 1989, se aprueba la reglamentación de la Ley 46 de 1988, a través del Decreto 919 que se constituye en el Código para el manejo de Desastres en Colombia. Vale la pena analizar, entonces, los resultados del primer año de trabajo, algunos de los cuales fueron recogidos por el Decreto Reglamentario, y el desarrollo de los mismos en los dos años siguientes.

### 3.2 Los planteamientos resultantes del trabajo

Durante el primer año de trabajos se definen una serie de criterios que van a constituir lo que podemos llamar la filosofía del sistema, sus modalidades de acción y las formas de organización y mecanismos de coordinación generales. Estos pueden sintetizarse de la siguiente forma:

#### 3.2.1 *La prevención y mitigación de desastres como eje de la acción*

Las principales reflexiones sobre el manejo de desastres se expresan, a partir de Armero y recogiendo en parte la experiencia de RESURGIR y de los avances técnico-científicos en el conocimiento de las amenazas, en dos direcciones complementarias: la necesidad de desarrollar una política de prevención y mitigación que tendiera a reducir el impacto de los desastres (disminución del riesgo mediante la intervención sobre la amenaza misma o sobre la vulnerabilidad), y la consideración de esta política como estrechamente relacionada con la planificación del desarrollo económico y social en sus diferentes niveles y, por lo tanto, como una política de planificación (usos del suelo, ordenamiento territorial, inversión pública).

Estas relaciones entre prevención de desastres y planificación se han entendido al menos de dos maneras principales: como la **incorporación en la planificación** de los elementos e instrumentos de prevención y atención de desastres (amenaza,

---

<sup>5</sup>Ver al respecto los documentos iniciales de la llamada Unidad de Planeación de la ONAE: Documento de Trabajo No. 1, 26 de abril de 1988, sobre Preparación del Plan Nacional para la Prevención de Desastres y prioridades de trabajo de la ONAE;

Documento de Trabajo No. 2, 15 de junio de 1988, que incluía los siguientes temas:

Plan Nacional, Proyectos Regionales, Manejo Integral de Prevención en ciudades, Actividades desarrolladas y prioridades de acción; Documento de Trabajo No. 3, 29 de julio de 1988, que incluía: Resultados de la labor desarrollada con entidades del orden nacional para la formulación de proyectos de manejo de desastres (prevención y atención), Propuesta de estructura del Plan Nacional y Metodología para el Manejo Integral de Prevención y Atención de Emergencias en Ciudades.

vulnerabilidad y riesgo, así como medidas de intervención para mitigarlos o atenderlos), según el discurso general de "la prevención de desastres como un concepto de planificación" a ser incluido en los procesos de desarrollo físico, económico y social de los diversos niveles territoriales del país y en las diversas esferas de acción del Estado; y como elemento del proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, especialmente en la estructura territorial del país, y, por consiguiente, al interior del propio sistema, para definir orientaciones, estrategias, programas y formas de actuar del mismo.

En este período inicial se establecieron las principales relaciones con las organizaciones técnicas que irían a conformar el Comité Técnico Nacional del Sistema, en particular con los diferentes niveles del Sistema Nacional de Planificación (Departamento Nacional de Planeación- DNP, Consejos Regionales de Planificación-CORPES y Oficinas Departamentales y Municipales de Planeación), buscando, por una parte, incorporar el tema de la prevención y atención de desastres en los planes de desarrollo y en los presupuestos de inversión de las entidades territoriales, y, por otra, el desarrollo de proyectos específicos sobre prevención de desastres (Prevención y manejo de Desastres en algunas ciudades como Medellín y Manizales, el Plan de Manejo de la Cuenca del Río Sinú con el departamento y la Corporación Regional de Desarrollo CVS.etc.).

El establecimiento de estas conexiones dio lugar a la conformación de buena parte de las "Comisiones Asesoras" de los Comités Técnico y Operativo Nacional, en las cuales se agrupan, según el tema y las competencias de las entidades, aquellas de orden nacional que se juzgaba tenían algún papel, responsabilidad o competencia sobre el tema.

Las arriba mencionadas definieron sus responsabilidades con la finalidad de promover la incorporación de proyectos de prevención o atención en su programaciones anuales y lograr la destinación de recursos específicos para ello. Este ejercicio se reiteraba formalmente cada año en los períodos de preparación del presupuesto nacional o de formulación de proyectos para el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. En este proceso, además de la iniciativa de su desarrollo, el papel de la Oficina fue en buena parte el de intermediar entre las diversas entidades y el DNP para la inclusión de dichos proyectos y presupuestos. El rol de las entidades nacionales fue concebido dentro de su propia "vocación institucional" como la incorporación a sus actividades permanentes de orientaciones técnicas y rubros presupuestales para la ejecución de proyectos de prevención y/o atención de desastres (en algunos casos de recuperación).

Estas actividades se precisaron en un momento importante de la reestructuración institucional del país, en el cual avanzaba el proceso de descentralización y se discutían las funciones y misiones de las entidades nacionales dentro de un nuevo contexto de responsabilidades y tomas de decisión, mientras que las entidades seguían funcionando como lo han hecho tradicionalmente, es decir, de una manera centralista y sin consultar los niveles territoriales para definir sus planes de acción.

Con respecto al Sistema Nacional de Planificación, la acción con las entidades nacionales (incluyendo el DNP) en la definición de proyectos de inversión buscaba

integrar el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres a los mecanismos permanentes de tomas de decisiones, en lo que se refiere a asignación de recursos e identificación de prioridades de los planes de desarrollo urbano, territorial y de inversión institucional. Igualmente, se pretendía la articulación de los dos sistemas para efectos de las políticas de mitigación de riesgos y tratamientos de amenazas, a fin de que la identificación de zonas de riesgo, proyectos de prevención y actividades de mitigación no se considerasen como tareas aisladas, sino como parte integral de los planes de desarrollo e inversión.

Se concibió que la integración de la prevención de desastres a la planificación debía reflejarse en:

- la creación de rubros específicos destinados a este tema en los presupuestos institucionales;
- la formalización de fondos para la prevención y atención de desastres en las entidades territoriales ; y
- la incorporación de los estudios, análisis de vulnerabilidad, planes de emergencia e inversiones en mitigación a los planes de los Consejos Regionales de Planificación, los departamentos y los municipios.

El conjunto de esta política de prevención/planificación debía recogerse en la formulación del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, lo cual fue formalmente consagrado en el Decreto 919 de 1989.

Además de lo anterior, se establecieron dos "estrategias" para incluir el tema en la planificación. En principio, la formulación de Planes Integrales de Prevención en el plano departamental o local (se inició con el caso de Medellín, como proyecto piloto, el cual se amplió, más o menos con metodología similar, a Manizales, los Departamentos del Tolima y del Quindío, y al manejo de la Cuenca del Río Sinú, en el Departamento de Córdoba, y a Santafé de Bogotá). Luego, en la esfera municipal, donde alcaldes elegidos popularmente, al amparo de la Ley 9a. de 1989, cumplen con la obligación de elaborar inventarios municipales de zonas de alto riesgo y necesidades de intervención. El trabajo desarrollado al respecto tiene que ver con los siguientes aspectos:

- la inclusión del tema de la prevención en las metodologías de formulación de planes de desarrollo municipales, adelantadas por el Departamento Nacional de Planeación, la Escuela Superior de Administración Pública y otras entidades ;
- la promoción del tema de los inventarios de zonas de riesgo y de su inclusión en los planes de desarrollo en todas las oportunidades que se presenten (reuniones de alcaldes, de la Federación de Municipios, etc.) ;

- recopilación del documento Prevención de Desastres y Gestión Municipal<sup>6</sup>, en el cual se recoge una serie de documentos producidos por la Oficina y que, de cerca o de lejos, tienen que ver con el tema de la planificación municipal.

### 3.2.2 La concepción descentralizada y descentralista del sistema

Los planteamientos sobre el carácter descentralizado y descentralizador del Sistema Nacional se han basado en tres consideraciones principales:

- a. El proceso de descentralización política y administrativa que ha vivido el país, inicialmente con la elección popular de alcaldes y la entrega a los municipios de funciones realizadas anteriormente por el gobierno central o departamental, y posteriormente con las consecuencias del proceso que llevó a la Constitución de 1991 (que reconoce niveles de autonomía a las administraciones territoriales) y a la elección popular de gobernadores. Dentro de este conjunto de situaciones políticas y de transformaciones institucionales, el tema de la prevención de desastres y la concepción descentralizada desarrollada encuentra un buen caldo de cultivo.
- b. El reconocimiento, en los planos conceptual y práctico, de que en materia de prevención y atención de desastres la responsabilidad y la participación de los niveles locales y regionales garantiza una capacidad de acción y una adaptación a las condiciones particulares que se presenten, lo cual puede ser, al menos teóricamente, una garantía de mayor eficacia en la acción. Este reconocimiento se basa, en parte, en experiencias anteriores de manejo centralizado de procesos de atención y/o recuperación (caso Armero).
- c. La aceptación de la incapacidad del Estado, cualquiera que este sea y los instrumentos con que cuente, para anticiparse a la posible ocurrencia de desastres en el conjunto del territorio nacional, tanto desde el punto de vista de ejecución de acciones como desde el punto de vista financiero.

Estas consideraciones llevaron a plantear como elementos significativos del carácter descentralizado del sistema, los siguientes puntos:

- la responsabilidad principal de prever y atender el riesgo y de rehabilitar a los afectados es del nivel local;
- los niveles regionales y nacional se organizan y actúan como agentes subsidiarios para apoyar a la localidad cuando la magnitud de las tareas supere su capacidad, cuando la situación trascienda el ámbito local o regional y para prestar asistencia técnica u organizativa ;

---

<sup>6</sup>Esta recopilación incluye una serie de 18 documentos, de diversa naturaleza, que expresan el estado de elaboración y de formulación al que había llegado el sistema a mediados de 1990. Entre ellos, vale la pena destacar: "Sistema Nacional para la Prevención de Desastres", "Prevención de Desastres como concepto de planificación territorial y municipal", "Pautas y criterios para la definición de zonas de riesgo", "Manejo integral de actividades de prevención y atención de desastres como complemento de los planes de desarrollo regional y urbano", así como una serie de documentos de carácter sectorial, dirigidos a ilustrar la relación entre prevención de desastres y la agricultura, la política de vivienda, el medio ambiente, etc.

- como consecuencia, la propuesta de organización del sistema está basada en un esquema de comités locales, regionales y nacional entre los cuales no se establece dependencia jerárquica o de mando, sino relaciones de coordinación y de concertación de acciones.

A partir de estos criterios, las competencias de los diversos niveles territoriales se definen así:

- Al **nivel nacional** corresponde impulsar la propuesta de organización que define al Sistema en los niveles locales y regionales; apoyarlos técnicamente para incrementar el conocimiento sobre el riesgo; el desarrollo y promoción de instrumentos de apoyo para la gestión e intervención, tanto en el plano nacional como regional y local; definir, conjuntamente con ellos, las reglas de juego para la coordinación y concertación entre las entidades nacionales y los niveles territoriales y para la solución de los conflictos que puedan presentarse; la definición y ejecución de acciones en aquellos temas y competencias que le son propios por su carácter nacional o que por razones políticas o financieras sólo puede acometer el Estado (por ejemplo, redes nacionales).
- A los **niveles departamentales** les corresponde, dentro de su respectiva jurisdicción, el desarrollo de funciones análogas, especialmente en relación con los niveles locales
- En los **niveles locales** reposa la principal responsabilidad y competencia, tanto política como administrativa, en materia de prevención y atención de desastres. Esto implica aptitud para desarrollar los instrumentos, políticas y modalidades de intervención respectivas, con el apoyo, si es el caso, de los niveles regionales y nacional. Pero también supone autonomía para tomar decisiones locales y/o regionales en lo referente a alternativas de solución de los problemas, los procesos que deben desarrollarse y las acciones que hay que impulsar.

### *3.2.3 La necesidad de la participación ciudadana*

El tema de la participación ciudadana es probablemente uno de los más mentados, pero menos tratados y trabajados de manera sistemática por parte del sistema nacional de prevención de desastres, tanto a nivel nacional como en los diferentes niveles territoriales. En este sentido, puede afirmarse que aunque se reconoce la necesidad de la participación, ésta no ha sido objeto de una formulación de estrategias y políticas propias.

En este reconocimiento influye, entre otras cosas, el hecho de que el tema de la participación ciudadana en general está, por decirlo así, en el aire, en el ambiente político y social desde hace algunos años y, en particular, tuvo un impulso importante con el desarrollo del proceso de descentralización y con los debates que llevaron a la Constitución del 91 y que aún continúan.

En un sentido general, el problema se ha planteado en términos de participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones sobre la solución de sus propios problemas y sobre su propio desarrollo, es decir, como un proceso fundamentalmente político que busca una mejor interacción e interlocución entre el Estado y los ciudadanos, entre los "representantes" de la sociedad y la sociedad misma. El problema se amplía a las formas de organización de la ciudadanía para dicha interacción y a los espacios de representación que, frente a los órganos estatales, tiene dicha ciudadanía, organizada o no.

De allí, por ejemplo, el fomento a comités y consejos con participación de representantes de las comunidades usuarias o beneficiarias de programas estatales, la ampliación de espacios de representación ciudadana (Juntas Administradoras Locales, por ejemplo), o el desarrollo de propuestas de planeamiento participativo y de consulta ciudadana para la definición de proyectos de desarrollo o inversión (mesas de trabajo y mecanismos similares). Complementariamente, se ha hecho énfasis en la necesidad de la "educación y capacitación" para la participación y en el desarrollo de procesos de información pública al respecto.

Aunque no se han formulado explícitamente estrategias y políticas sobre este asunto, existieron desde un principio planteamientos sobre el carácter participativo del Sistema de Prevención de Desastres y sobre la necesaria intervención ciudadana en las actividades de prevención, atención y recuperación, que, de alguna manera, están relacionados con el contexto antes señalado, pero que al mismo tiempo tratan de responder a las condiciones propias del Sistema.

Estas formulaciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- Dentro del Sistema, las decisiones deben tender a tomarse de abajo hacia arriba, integrando en este proceso a las instituciones públicas y privadas, por una parte, y a las poblaciones beneficiarias de las acciones del Sistema, por otra. Desde este punto de vista, no se busca sustituir a la comunidad en peligro o afectada sino que se pretende vincularla con las tareas de prevención, atención y recuperación.
- El Sistema busca apoyarse en la capacidad de acción y de recuperación que tiene la propia comunidad, a la vez que potenciarla, y en sus acciones intenta desarrollar dicha capacidad.
- Aunque es coordinado por el gobierno, pretende comprometer a entidades públicas y privadas y organizaciones de la ciudadanía. En este sentido, debe desarrollarse un trabajo con la comunidad y sus organizaciones. Finalmente, durante un buen período de tiempo fue política más o menos explícita de la Oficina considerar que los problemas de la participación comunitaria debían desarrollarse especialmente en los municipios, entendiendo las administraciones municipales y los Comités Locales de Emergencia como las instancias del Sistema más "cercanas" a los ciudadanos.

#### *3.2.4 La información pública como instrumento de promoción del sistema*

Como instrumento importante de promoción del sistema y de sensibilización de administraciones locales y regionales, se desarrolló una política de información pública

basada en la distribución en diferentes poblaciones objetivo de una serie de impresos y audiovisuales. Entre ellos, la serie MI AMIGO, en la cual sobre cada tipo de evento y para diversas regiones se hacía una presentación y se daban recomendaciones en caso de que ocurriera (Inundaciones, Erupciones volcánicas, Huracanes, Terremotos, Incendios Forestales); la serie Memorandos, dirigida específicamente a las administraciones municipales (Rellenos sanitarios, Agua potable, Tratamiento de aguas negras, Asentamientos humanos en zonas de riesgo); los materiales de apoyo al Programa Escolar de Prevención de Desastres (Cartilla Guía y Cómo vivir aquí); y, finalmente, materiales de carácter general (Decreto 919, Prevención de Desastres, un concepto de planificación, Directivas Presidenciales y Ministeriales sobre prevención de desastres, Papel de las Administraciones Departamentales y Municipales, Guías municipales para la planificación y la prevención de desastres, Pautas Diplomáticas para ayuda externa en caso de desastre y una síntesis del Programa de Mitigación de Desastres en Colombia - Programa UNDRO). Adicionalmente, se produjo una serie de audiovisuales, ya sea de apoyo a actividades realizadas o como elementos para presentar por televisión.

Como puede apreciarse, la diversidad de materiales y poblaciones receptoras, y el tiraje (entre 10.000 ejemplares para los memorandos; hasta 500.000 ejemplares para las cartillas sobre eventos) hacen difícil una evaluación de su impacto. Lo que sí está claro es que para los promotores del sistema, a nivel nacional y regional, y para las entidades miembros de éste, se constituyeron en recursos de intervención y de apertura de espacio, especialmente en niveles locales.

### 3.3 De los planteamientos conceptuales a su implementación

Como señalamos más arriba, el conjunto de planteamientos desarrollados en el período inicial fue resultado de una experiencia de intervención. Al mismo tiempo, las necesidades de intervención limitaron la posibilidad de materializar en parte dichos planteamientos, a lo que nos referiremos más adelante cuando analicemos las ambigüedades del Decreto 919 de 1989, por ejemplo. Puede decirse, entonces, que ni el desarrollo del sistema fue lineal ni el conjunto de planteamientos a los que se llegó, y que posteriormente fue incorporado al "discurso del sistema", se materializó completamente, tal y como aparece en dicho "discurso". Esto puede expresarse en tres aspectos principales:

#### 3.3.1 *La prevención como eje de la acción y como instrumento de planificación*

Aunque ésta era una conclusión compartida y se desarrollaron una serie de instrumentos que posteriormente han ido teniendo un impacto importante en algunos niveles locales y regionales, varios factores limitaron sus alcances.

En primer lugar, las fluctuaciones de las coyunturas de los desastres, las cuales convertían a la Oficina en una "unidad de atención" cada vez que se presentaba una crisis importante. Esto es particularmente cierto, por ejemplo, en el caso de las inundaciones del norte del país, en los años 1988 y 1989, y en la crisis del Galeras, en abril-mayo de 1989. Dichas coyunturas desequilibraron el trabajo de la Oficina y lo sesgaron hacia la atención y, posteriormente, hacia la recuperación. De todas maneras, la prioridad política del gobierno de turno era la respuesta a los acontecimientos antes que el desarrollo de una política preventiva, así fuera reconocida en las formulaciones,

por ejemplo, de los Planes Nacionales de Desarrollo. Esta prioridad política va a manifestarse de la manera más clara en la crisis generada por el sismo de Páez, en junio de 1994, hasta provocar una dislocación temporal del sistema<sup>7</sup>.

En segundo lugar, la dificultad de hacer permeables las instituciones en general, y los organismos de planificación (DNP-CORPES, principalmente), en particular, para introducir y desarrollar el tema<sup>8</sup>. En este sentido, un cúmulo de esfuerzos en relación con los resultados obtenidos prácticamente se perdieron. Excepción a este caso fue la formulación y desarrollo de una política para asentamientos humanos en zonas de riesgo, generada en una coyuntura de innovación de las políticas de vivienda en el país, que fue receptiva a los planteamientos preventivos. Se desarrollaron, pues, proyectos importantes y probablemente el Sistema de Vivienda de Interés Social es el sector en el cual se ha implantado con mayor fuerza una política preventiva<sup>9</sup>.

Un tercer elemento es el del apoyo político a la propuesta preventiva. A nivel de discurso ésta es reconocida y durante prácticamente dos administraciones (Barco, de 1986 a 1990, y Gavina, de 1990 a 1994) se contó con el respaldo necesario para adelantar el experimento, sin mayor intervención de los estamentos políticos e incluso en contra de algunos sectores que pedían medidas que no correspondían a las situaciones (por ejemplo, cuando durante las inundaciones de 1988 se propuso en el Congreso de la República la declaración de emergencia económica). Sin embargo, coyunturalmente las presiones ejercidas sobre la ONAE iban siempre en el sentido de la respuesta y nunca en el sentido de la prevención.

Esta situación implicaba unos niveles altos de vulnerabilidad política, identificados casi desde un principio, frente a un "aparato" no institucionalizado y de hecho no "existente normativamente". Esto precipitó la carrera por la institucionalización con la idea de que así se disminuía la vulnerabilidad política y se le daba continuidad al proyecto. Situaciones posteriores (sismo de Páez, cambio de gobierno y desarrollo de una política clientelista e inmediatista, nuevamente) van a demostrar que los términos de la vulnerabilidad política habían cambiado, pero la institucionalización de la Oficina dio lugar a otro tipo de problemas.

### 3.3.2 La descentralización

La concepción descentralizada y descentralista se ve enfrentada a varias limitaciones<sup>10</sup>. En el momento de su formulación, desarrollo e implantación se atraviesa por el proceso que va a llevar a la Constitución de 1991. Este proceso pone en cuestión el carácter

<sup>7</sup>Ver, para un análisis de Paéz, F. Ramírez, "El Sismo de Páez (Cauca): Respuesta y Manejo de un Desastre". En : Desastres y Sociedad, No. 4.

<sup>8</sup>Ver al respecto el análisis hecho por J. Díaz y F. Ramírez, en octubre de 1993. Consultoría para la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Informe Final .Documento No. 1. Santafé de Bogotá, 26 de Octubre de 1993.

<sup>9</sup>Ver a este respecto, F. Ramírez, "Asentamientos Humanos en Zonas de Alto Riesgo. Elementos para una Política". En: Memorias. Taller Regional de Capacitación para la Administración de Desastres. Bogotá, ONAD/PNUD/OPS/OEA, 1991.

<sup>10</sup>Ver al respecto el análisis hecho por J. Díaz y F. Ramírez, en octubre de 1993. Consultoría para la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Informe Final .Documento No. 3, Santafé de Bogotá, 26 de Octubre de 1993.

centralista del Estado, reivindica, a través de las propuestas de ordenamiento y autonomía territorial, la descentralización del mismo y se inscribe en el proceso abierto con la elección popular de alcaldes. En este sentido, los planteamientos de un sistema descentralizado son bien recibidos en los medios regionales y locales y en los sectores nacionales que impulsan la descentralización y la modernización del Estado.

Pero este mismo proceso encuentra su contraparte en el desarrollo de un reflejo centralista, de defensa de la institucionalidad burocrática existente, que se expresa en dos sectores. El de la clase política de funcionarios públicos de las instituciones centrales del Estado, lleva al reconocimiento formal de la necesidad de descentralización por parte de las entidades, pero también a seguir trabajando con concepción centralista, lo cual, al interior del Sistema, crea contradicciones y conflictos con los niveles regionales y locales. En el municipal y regional la descentralización implica la transferencia de competencias, y hay que tener en cuenta que estos se hallan acostumbrados políticamente a recibir, sin mayor esfuerzo, las dádivas de sus representantes y senadores (auxilios parlamentarios) o la intervención y financiación por parte del Estado para resolver algunas de sus necesidades (el paternalismo del Estado siempre va acompañado y genera la actitud mendicante de los niveles locales).

Esta situación lleva a ambigüedades en los niveles de manifestación formal del Sistema y, por consiguiente, abre alternativas de manejo, ya sea centralista o descentralizado, dependiendo de quién o quiénes estén en el poder y al mando del Sistema. Estas ambigüedades contribuyen entonces a acentuar la vulnerabilidad política del mismo.

Adicionalmente, al interior de la Oficina y del equipo de trabajo, se presentaban distintas posiciones frente a esta situación, desde las centralistas y autoritarias hasta las autonómicas y descentralizadas, lo cual contribuyó necesariamente a la ambigüedad de las formulaciones posteriores.

Puede hacerse un análisis semejante de otros aspectos de la concepción y planteamientos del sistema, y señalar las contradicciones reales y presentes en su desarrollo (por ejemplo, en tomo al problema de la participación). Sin embargo, creemos que con los anteriores es suficiente para ilustración de este trabajo.

### 3.3.3 *El Decreto 919<sup>11</sup> y sus ambigüedades*

El Decreto 919 es aprobado en mayo de 1989, en un período en que se lleva a cabo la reforma del estado, ya instaurada la elección popular de alcaldes, pero sin haberse convocado aún la Asamblea Nacional Constituyente. En este sentido, lleva la marca del período: la ambigüedad con respecto a las funciones y competencias de los diferentes niveles territoriales, al papel del nivel nacional y a las condiciones y modalidades de la participación y de la representación ciudadana.

En el campo específico de los desastres, se mantiene en el Decreto la tensión entre atención y prevención. Si bien es cierto que se introduce el tema de la prevención y se

---

<sup>11</sup>Presidencia de la República. Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia. Codificación de Normas. Decreto 919 de 1989. Santafé de Bogotá, Segunda Edición, noviembre de 1989.

señalan responsabilidades al respecto, se hace en términos de formulaciones generales que dejan abiertas diferentes alternativas y actitudes, y éstas se definen, en lo que se refiere a medidas de intervención estatal, más en relación con la ocurrencia de desastres y menos con las medidas de prevención y mitigación.

Estas ambigüedades se manifiestan fundamentalmente en los siguientes puntos:

- a. **Descentralización y centralismo.** Aunque se reconocen formalmente los niveles territoriales relativamente autónomos, se le da a la Oficina Nacional la facultad de imponer vistos buenos a los planes y acciones de los otros niveles del Sistema<sup>12</sup>. Adicionalmente, los recursos financieros centrales del Sistema, canalizados a través del Fondo Nacional de Calamidades<sup>13</sup>, son definidos de manera centralizada, a solicitud de la Oficina. El papel de las instituciones nacionales, definido en su carácter de tales antes de la Constitución de 1991 y no modificado posteriormente, les da gran preponderancia en la acción, especialmente a aquellas de índole técnico-científico o de desarrollo de programas de inversión. En el período posterior, uno de los retos de la Oficina Nacional fue el de montar un sistema descentralizado con una legislación que todavía mantenía lazos importantes con los criterios de centralización en la toma de decisiones.
- b. **Participación ciudadana.** Aunque el sistema pretende "convocar a toda la sociedad", y en casos específicos lo hizo, la normativa está sujeta a las ambigüedades que en este ámbito vive el conjunto de la sociedad; abre las puertas a algún tipo de representación formal de entidades privadas o de ONG, mas no define mecanismos de participación ciudadana, de veedurías populares sobre las instancias del sistema, o de intervención de la población en la toma de decisiones. Cuando dicha participación se realiza, obedece más a la concepción que de ella tienen a nivel local, regional o nacional algunos funcionarios que a un planteamiento sustentado en normas claras.
- c. **Prevención y atención.** El cuerpo del Decreto 919 está constituido por una reglamentación sobre la "situación de emergencia"<sup>14</sup>, en la cual se precisan sus niveles, sus estados y los mecanismos extraordinarios para intervenir cuando se presenta. Y si bien se consagra la prevención y la mitigación como políticas del Estado, su desarrollo en la norma no alcanza los grados de precisión y de amplitud que alcanza la que se refiere a la "situación de emergencia". Aunque importante en sí misma e indicativa de un nuevo modo de abordar las cosas, la legislación preventiva debe ser desarrollada casi desde cero, lo que se logró parcialmente en casos como asentamientos en zonas de riesgo (Ley 9a. de 1989 y sus desarrollos), leyes sobre medio ambiente y otros dos o tres frentes. De todas maneras, la legislación deja sentir un poco el peso del interés político inmediateista de atender, antes que todo, las emergencias que se presenten.

---

<sup>12</sup>

Ver, por ejemplo, Decreto 919, artículos 61 y siguientes.

<sup>13</sup>Decreto 919, Artículo 70.

<sup>14</sup>Decreto 919, Capítulo II RÉGIMEN DE LAS SITUACIONES DE DESASTRES. Artículos 18 a 47, y Capítulo III SITUACIONES DE CALAMIDAD PÚBLICA, Artículos 48 a 52.

### 3.4 Institucionalización del Sistema

Pueden señalarse dos niveles de institucionalización del Sistema. El primero se da en el marco de su constitución, a través del Decreto 919, del cual analizaremos a continuación sus principales componentes de organización y de funciones. El segundo es la institucionalización de la Oficina Nacional en el contexto de una política de modernización del Estado, posterior a la Constitución de 1991, que la ubica en el Ministerio de Gobierno (hoy del Interior).

En el análisis de la organización y estructura del sistema, tal como llegó a plantearse y consagrarse en la práctica, vale la pena también diferenciar entre aquellos niveles que fueron objeto de reglamentación (lo que podemos llamar la estructura formal del sistema) y aquellos otros que fueron consagrados en la práctica como mecanismos de trabajo o de coordinación, pero que no tienen el carácter de los primeros.

#### 3.4.1 Estructura del Sistema<sup>15</sup>.

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres fue creado por la ley 46, de 1988, y por el Decreto 919, de 1989, en lo que se refiere a su estructura y organización. El esquema inicial definido por las normas es relativamente sencillo y está articulado, por una parte, en tres niveles territoriales entre los cuales no existen relaciones jerárquicas y de dependencia administrativa (Comités nacional, regionales y locales de emergencia), y, por otra, en una estructura nacional de dirección y coordinación de las actividades del Sistema.

El Sistema Nacional se ha venido dotando, a lo largo del tiempo y de acuerdo con necesidades que van surgiendo con el desarrollo de su acción, de una serie de instrumentos de organización que han generado una serie de componentes más o menos permanentes, los cuales se agrupan de acuerdo con sus funciones y con los niveles territoriales en que actúan.

##### 3.4.1.1 El Sistema en su dimensión nacional

De acuerdo con el Decreto Ley 919/89, la estructura nacional del Sistema está conformada por un conjunto de organismos, a saber:

- el **Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres**<sup>16</sup>, presidido por el Ministro de Gobierno (hoy del Interior), y que constituye lo que se puede llamar la máxima instancia de dirección del Sistema;
- los **Comités Técnico Nacional**<sup>17</sup> y **Operativo Nacional**<sup>18</sup>, organismos de coordinación de la acción institucional y responsables de las políticas en sus

<sup>15</sup>Ver al respecto el análisis hecho por J. Díaz y F. Ramírez en octubre de 1993. Consultoría para la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Informe Final .Documento No. 7. Santafé de Bogotá, 26 de Octubre de 1993.

<sup>16</sup>Este Comité está integrado por el Ministro del Interior, quien lo preside, los Ministros de Hacienda, Defensa, Salud, Comunicaciones y Obras Públicas, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, los Directores de la Defensa Civil y la Cruz Roja, el Jefe de la Oficina Nacional (hoy Dirección Nacional) y dos representantes del Presidente de la República escogidos entre las Asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias.

respectivos campos de actuación (el Comité Técnico en el de la prevención y mitigación de desastres, principalmente, y el Comité Operativo en el de la atención misma de las emergencias que se presenten);

- el **Fondo Nacional de Calamidades**<sup>19</sup>, entidad de carácter financiero, relativamente independiente de la estructura del sistema mismo en su manejo, pero financiadora principal de las actividades del mismo;
- finalmente, como unidad "ejecutora" de la política y coordinadora y promotora de la acción del Sistema, se halla la **Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres**, adscrita inicialmente a la Presidencia de la República (Secretaría General) y, a partir de mediados de 1992, al Ministerio del Interior.

Además, se han creado diversas comisiones asesoras<sup>20</sup>, dependientes ya sea del Comité Técnico Nacional o del Comité Operativo Nacional, para un mejor desempeño

<sup>17</sup>Organismo de carácter asesor y coordinador, conformado por funcionarios responsables de la coordinación de emergencias de las siguientes entidades: Ministerios de Defensa, Salud, Obras Públicas y Agricultura, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias, Policía Nacional, Defensa Civil, Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (TELECOM), Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), Instituto de Crédito Territorial (ICT, hoy INURBE), Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA, hoy Ministerio del Medio Ambiente), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Nacional Geológico Minero (INGEOMINAS), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Cruz Roja Colombiana.

<sup>18</sup>El Comité Operativo Nacional está compuesto por el Director de la Defensa Civil, quien lo preside, el Jefe de la Oficina Nacional (Director Nacional), un delegado del Ministerio de Salud y un delegado de la Cruz Roja. En general, fueron miembros permanentes invitados, representantes de la Policía Nacional, del Ejército y de la Fuerza Aérea.

<sup>19</sup>El Fondo Nacional de Calamidades es una cuenta especial de la nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, administrada por la Sociedad Fiduciaria la Previsora, la cual cuenta con una Junta Consultora conformada por los Ministros de Gobierno, Hacienda, Salud, Obras Públicas y Agricultura, el Superintendente Bancario, los Directores de la Defensa Civil y la Cruz Roja y el Jefe de la Oficina Nacional (hoy Dirección Nacional).

<sup>20</sup>Las comisiones nacionales, tanto del Comité técnico como del Comité Operativo, nacieron en la mayoría de los casos como respuestas a requerimientos coyunturales del Sistema, o a la necesidad de implementar alguna decisión propuesta por la ONAD y avalada por estos comités. En este sentido, no obedecieron, al menos en sus inicios, a planteamientos sobre cómo realizar las tareas del Sistema. En el período 1988-1992, algunas de estas comisiones surgieron y desaparecieron muy rápidamente (Comisión del Río Magdalena, por ejemplo), otras aparecen y desaparecen de acuerdo a la sucesión de coyunturas (Comisión de Salud, por ejemplo) y, en fin, otras lograron una continuidad. En la generalidad de los casos, las comisiones están compuestas por representantes de las entidades que conforman ya sea el Comité Técnico o el Comité Operativo, cuyas funciones tienen que ver con el tema que determinó la creación de la comisión. En el período 1988-1992, se crearon y funcionaron con alguna regularidad las siguientes comisiones:

de microcuencas y saneamiento ambiental (coordinada por la DNPAD),

de embalses y represas (coordinada por la DNPAD),

de riesgos sísmico y volcánico (coordinada por el INGEOMINAS),

de incendios forestales (coordinada por el INDERENA),

de asentamientos humanos y vivienda (coordinada por el Ministerio de Desarrollo Económico),

de sus funciones y de acuerdo con necesidades coyunturales de desarrollo y formulación de políticas o de ejecución y coordinación de las mismas.

Finalmente, una serie de instrumentos técnicos han sido considerados o incluidos dentro de la organización del sistema como "servicios nacionales"<sup>21</sup>. Estos son, fundamentalmente, las diversas redes de vigilancia y alerta ya existentes o en proceso de montaje.

En el funcionamiento nacional del Sistema, la Oficina Nacional (Dirección Nacional) ha jugado el papel principal, tanto en términos de formulación de políticas y acciones como de relaciones con los otros niveles territoriales del sistema. Los comités técnico y operativo, especialmente el primero, han permitido coordinar la acción de las entidades nacionales, han desempeñado el rol de órganos consultivos y han servido para avalar "políticamente" las propuestas y acciones presentadas por la Oficina (Dirección). Más que instancias de Dirección, han sido espacios de convocatoria política y de coordinación institucional.

#### *3.4.1.2 La organización regional y local*

El desarrollo de los organismos regionales y locales del Sistema ha sido heterogéneo, tanto desde el punto de vista de la conformación de la estructura misma como desde el de su manera de operar. A continuación, se analizarán algunos componentes de lo que se puede llamar "sistemas regionales o locales" de prevención de desastres.

#### *Comités Regionales de Emergencia*

Constituyen el organismo directivo intermedio del Sistema Nacional. Presidido por el Gobernador, tiene la responsabilidad sobre las actividades de prevención, atención y recuperación necesarias a nivel departamental, y sobre la promoción, fomento, apoyo y coordinación de estas actividades con los niveles locales. Por otro lado, juegan el papel de interlocutor e intermediario con respecto a las entidades y organismos nacionales del Sistema.

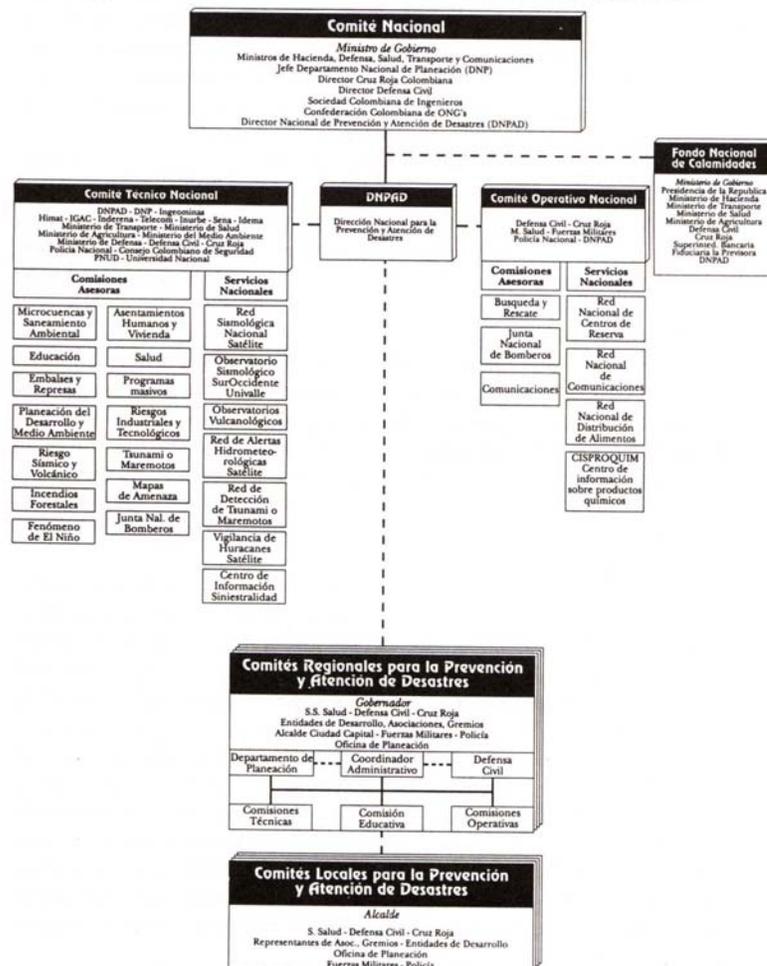
---

de salud (coordinada por el Ministerio de Salud),  
de programas masivos (coordinada por la DNPAD),  
de riesgos industriales y tecnológicos (coordinada por el Consejo Colombiano de Seguridad),  
de tsunamis o maremotos (coordinada por la Comisión Colombiana de Oceanografía),  
y la Junta Nacional Coordinadora de los Cuerpos de Bomberos que, sin ser una comisión de alguno de los Comités Nacionales, puede ser asimilada a estos para efectos del análisis.  
Posteriormente, a partir de la institucionalización de la Oficina en el Ministerio de Gobierno, se han creado las siguientes comisiones:  
de planeamiento del desarrollo y medio ambiente (coordinada por el DNP),  
de mapas de amenazas (coordinada por el IGAC).

<sup>21</sup>Se han considerado como servicios nacionales: 1. las redes de vigilancia y alerta sobre fenómenos naturales (red sísmológica, red de vigilancia de volcanes, red de alertas hidrometeorológicas, red de detección de tsunamis); 2. cierto tipo de servicios de información a la población como, CISPROQUIM (Centro de Información sobre productos químicos); 3. otro tipo de infraestructura general del sistema, como la Red Nacional de Centros de Reserva.

Están conformados legalmente (artículo 60 del Decreto 919) por un conjunto de miembros operativos (Comandante de la Unidad Militar, Director del Servicio de Salud, Comandante de la Policía, representantes de la Defensa Civil y de la Cruz Roja) a los cuales se le suman el Gobernador (quien lo preside), el jefe de planeamiento, el alcalde de la ciudad capital y dos delegados del Gobernador escogidos entre las Corporaciones Regionales o las asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias.

## Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia



Como instancia de toma de decisiones y de coordinación interinstitucional, debe dotarse de los instrumentos y organismos adecuados para poder ponerlas en práctica. A nivel

general, estos instrumentos han sido el coordinador administrativo y las diversas comisiones del Comité (generalmente una comisión técnica, una operativa y otra de educación). También se ha previsto la existencia de un coordinador operativo (que en la mayoría de los casos es el comandante de la Defensa Civil) y una secretaría técnica correspondiente a planeamiento departamental.

El desarrollo de estos elementos del sistema departamental ha sido heterogéneo y ha dependido estrechamente de la situación que, en términos de desastres, atraviesa cada departamento. En este sentido, la constitución de los comités regionales ha dependido en buena medida de la presentación de una emergencia y de la necesidad de manejo por ella creada, y su permanencia en el tiempo, de la voluntad política y de la capacidad de darle un soporte de trabajo permanente.

En el caso de departamentos relativamente desarrollados en el tema, como Tolima y Caldas, el comité existe incluso con anterioridad a la formalización del Sistema Nacional, cuenta con un coordinador permanente y de dedicación exclusiva, con una unidad técnica (oficina regional) de coordinación y promoción y ha desarrollado las comisiones técnica, operativa y de educación. Además, realiza labores, acciones y proyectos de manera permanente, así no correspondan al mejor plan que pueda formularse, o incluso, cuando no responden a ningún plan.

En el caso contrario, el Comité no es convocado sino con motivo de la emergencia o del desastre; una vez pasado éste no se vuelve a reunir y, como estructura, no cuenta sino con un coordinador ocasional o "formalmente" permanente, que tiene que distribuir su tiempo y su acción con otras responsabilidades. Entre estos dos extremos puede encontrarse todo un abanico de situaciones intermedias y de combinación de ellas.

Las unidades u oficinas departamentales y las comisiones de los comités han sido producto de un relativo desarrollo del sistema departamental y de la necesidad de cubrir una serie de frentes de trabajo. En lo que respecta a esto último, parece que aún en varios departamentos prima una concepción orientada hacia la atención de desastres antes que hacia la prevención y la mitigación. En este sentido, el papel planificador de los CRES y su relación con las instancias planificadoras departamentales y/o regionales no ha alcanzado amplios desarrollos.

#### *Comités locales de emergencia*

Su conformación es análoga a la de los comités regionales y en su conjunto presentan un carácter aún más heterogéneo que estos. Es muy probable que en muchos municipios no existan o, en el mejor de los casos, sólo existan formalmente. Vale la pena distinguir en su desarrollo al menos tres niveles:

- Los correspondientes a las capitales de departamento, que en muchos casos, por su capacidad y desarrollo, pueden ser más fuertes que los comités regionales. Algunos (Cali, Medellín, por ejemplo) cuentan con una amplia trayectoria en materia de preparativos y de experiencia operativa y han buscado desarrollar los aspectos preventivos, planificadores y de mitigación. Otros, como el de Bogotá, de reciente creación y operación, han buscado a través de la formulación de planes de

prevención y atención de desastres, un marco general para su acción. Finalmente, algunos, como ya se señaló para los comités regionales, sólo desarrollan labores esporádicas y en el campo de la atención.

- Los correspondientes a ciertas ciudades intermedias (Buenaventura, Tumaco), que han llevado a cabo una labor importante y que, en el caso de Buenaventura, por ejemplo, han jugado un papel subregional sobresaliente.
- Finalmente, el resto de comités locales, la mayoría de los cuales sólo existe de una manera formal, cuentan con escasos recursos técnicos, humanos y financieros, su coordinador es prácticamente el alcalde y sólo se reúnen en caso de desastre. Dichos comités dependen en gran medida de la acción del comité regional respectivo o de las entidades nacionales.

### *3.4.2 Desarrollo del Sistema*<sup>22</sup>

A partir de las normas, así sean ambiguas, definidas por el Decreto 919, entre 1989 y 1992 (Institucionalización de la Oficina Nacional en el Ministerio de Gobierno, hoy del Interior), se desarrolla un proceso de construcción del sistema nacional, liderado por la Oficina, que tiene una serie de características que resumimos a continuación:

- a. Buena parte de los esfuerzos de la Oficina Nacional se concentran en la construcción institucional, de organización del sistema. Ello implica que, en la intervención misma, siempre se trata de generar los mecanismos de organización que permitan darle una continuidad al trabajo en los niveles locales y regionales, es decir, construcción, ordenamiento y funcionamiento de los Comités regionales y locales, formulación de planes de acción e incluso asesoría para el desarrollo de los trabajos regionales y locales definidos. Un segundo esfuerzo es el de consolidar las relaciones logradas con las entidades del nivel nacional, a través de los Comités Técnico y Operativo y de las comisiones asesoras, y el desarrollo de políticas de intervención basadas, en lo posible, en los criterios de descentralización definidos.
- b. Por una parte, la base de la construcción de la organización está constituida por la intervención en las coyunturas de desastres que se presentan. Esta intervención se centra en los procesos de respuesta a los medianos y pequeños desastres del período (después de Armero no se ha presentado en el país un "gran desastre"<sup>23</sup>), a

---

<sup>22</sup>Por razones de espacio, en este trabajo es imposible realizar un análisis detallado, como quisiéramos, del proceso de desarrollo del sistema y nos vemos obligados a sintetizar algunos de sus componentes más importantes. Vale la pena reafirmar aquí que dicho desarrollo no fue lineal, estuvo atravesado por contradicciones y diferencias tanto al interior de la Oficina como en el conjunto de condiciones "externas" que lo determinaron. Los resultados que señalamos fueron el producto de la manera como se resolvieron dichas contradicciones y diferencias, y de cómo los factores "externos" (políticos y sociales) actuaron sobre el sistema.

<sup>23</sup>Lo anterior puede ilustrarse con los datos, por ejemplo, del año 1993. De acuerdo con los registros llevados por la Dirección General, durante ese año se produjeron 402 eventos, los cuales fueron atendidos por el sistema nacional, en los planos local y regional o con intervención nacional. Estos 402 eventos no son reportes de prensa, sino de las instancias del sistema que estuvieron involucradas en su atención y en los procesos de recuperación que generaron. En su conjunto afectaron a cerca de 22.000 familias (125.000 personas), fueron destruidas 1740

todo lo largo y ancho de la geografía nacional. Ha tenido diferentes niveles de exigencia ya que en múltiples ocasiones existe capacidad regional o local para actuar y recursos para ello. En estos casos, el papel de la Oficina fue de apoyo logístico, de coordinación de participación de entidades nacionales y de fortalecimiento institucional (a veces hasta giro de recursos económicos) para la atención y la recuperación, y la promoción, a partir de allí, de políticas preventivas y de fortalecimiento institucional. En otros casos, implicaba la presencia más directa de la Oficina en todo el proceso, pero siempre sobre la base de los comités existentes o de su organización.

- c. Por otra parte, la intervención está centrada en el desarrollo de procesos preventivos, ya sea planteados por las instancias locales o regionales (la Oficina juega el papel de apoyo institucional y a la gestión de recursos, de seguimiento a los proyectos y ampliación de la experiencia a otros niveles), ya sea inducidos por el nivel nacional como proyectos pilotos (caso del proyecto Medellín) o como desarrollo de proyectos planteados en la región, pero que no cuentan con los recursos para su desarrollo. En ambos casos, los proyectos están encaminados al progreso de políticas de prevención y mitigación, ya sea a nivel territorial general (planes integrales de Medellín o Manizales, del Tolima o del Quindío), ya sea a nivel sectorial (conjunto de proyectos de reubicación de vivienda generados en 1991-1992, gracias a la acción de la Comisión de Asentamientos Humanos), ya sea de fortalecimiento de la acción de algunas entidades (servicios nacionales).
- d. Otro campo de intervención de la Oficina está centrado en la definición de las políticas e instrumentos de acción y en el desarrollo del proceso de consolidación e institucionalización del sistema. Por una parte, la capacidad de convocatoria generada permite intervenir en la "venta del cuento" a sectores políticos, a través de la intervención en algunas definiciones legales (Ley 9a, de 1989, o de Reforma Urbana, Ley 3a, de 1991, Ley de Vivienda, discusiones sobre la Ley 99 del Medio Ambiente, y, de manera más restringida, sobre la Constitución de 1991). Por otra parte, frente a los niveles de vulnerabilidad política existentes, se trata de institucionalizar la cabeza del sistema (la Oficina) en el marco de los nuevos procesos de modernización del Estado, en curso en los primeros años de la década.
- e. Finalmente, la evolución del sistema nacional lleva a que Colombia tenga presencia creciente en el contexto internacional en el tema de desastres, tanto a partir del desarrollo de proyectos en el país, como de las discusiones internacionales generadas alrededor del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales-DIRDN, como de la participación en otros países para la formulación de políticas (cooperación bilateral prestada por Colombia).

---

viviendas y dañadas 7492. Ninguno de ellos representa un evento "grande" y sólo muy pocos se presentaron en grandes ciudades. (F. Ramírez está desarrollando actualmente, basándose en la información existente en DesInventar-Colombia, un análisis de la significación de los eventos registrados entre 1960 y 1994, con el fin de corroborar algunas hipótesis que sobre el número de desastres y su manejo han sido planteadas en el marco de la RED).

### 3.4.3 Institucionalización de la Oficina

Hasta mediados de 1991, la Oficina siguió siendo una unidad conformada por un Jefe de Oficina (único funcionario gubernamental, en sentido estricto) y un grupo de asesores, financiados por el PNUD o contratados por la Presidencia de la República, de carácter relativamente "informal" frente al conjunto de instancias gubernamentales, que, sin embargo, habían podido desarrollar el conjunto de acciones y logros antes descritos. Una preocupación permanente, de al menos una parte de este grupo de trabajo, era la del futuro de la Oficina. Se reconocía la gran vulnerabilidad política existente debido a la provisionalidad de este equipo y de su continuidad de trabajo, susceptible de verse afectado por cambios en las políticas generales de manejo de la cuestión pública. En 1990-1991, pese a haber superado sin mayores traumas un cambio de gobierno y habiéndose comprobado una continuidad en el manejo y actitud estatal frente al tema, el fantasma de la vulnerabilidad política seguía existiendo.

Una estrategia para disminuir la vulnerabilidad política del sistema consistió en elaborar, definir y llevar a cabo un proceso de institucionalización de la Oficina de tal manera que ésta, como cabeza y eje del sistema, pudiera garantizar una continuidad en su acción y en sus políticas. Frente a esta estrategia se discutieron varios elementos, entre ellos la definición de la Oficina en relación con sus objetivos, metas, funciones y misión, la formulación de una estructura interna (compuesta por dos o tres divisiones), una planta de personal y una serie de recursos de apoyo, todo esto resultado del trabajo de un experto en organización institucional. Esta propuesta, elaborada por y para la Oficina, fue incorporada, con algunas modificaciones, en los decretos de modernización correspondientes a la definición de la nueva estructura del Ministerio de Gobierno (hoy del Interior).

Otro elemento de discusión hacía referencia a la ubicación de la Oficina dentro del aparato de Estado. Varias alternativas fueron tenidas en cuenta al respecto.

En primer lugar, su mantenimiento en la Presidencia de la República. La Jefatura de la Oficina estaba de acuerdo con dicha alternativa, así como un buen número de consultores y de entidades, en el sentido de reconocer (como reflejo de un cierto centralismo) que esta ubicación de "alto nivel" daba reconocimiento, jerarquía y capacidad de convocatoria. Sin embargo, esta alternativa se enfrentó al proceso de modernización de la Presidencia de la República, que en ese momento (1991) veía la necesidad de eliminar todas aquellas dependencias que no hacían referencia directa al trabajo y funciones del Presidente, y suponiéndose que Desastres no era una de esas prioridades. Esa modernización también implicaba eliminar una serie de consejos, secretarías, oficinas y comisiones que se habían ido enquistando en la estructura de la presidencia a través de los años, formal o informalmente, y que reproducían y reiteraban funciones correspondientes a otras entidades del Estado<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup>Durante mucho tiempo fue costumbre política en Colombia, cuando una entidad no funcionaba o no le daba importancia debida a un problema, crear a nivel de la Presidencia una instancia que lo hiciera, aunque eso significara colisión de competencias y funciones y desperdicio de recursos.

En segundo lugar, se consideró su ubicación ya fuera en el marco del Departamento Nacional de Planeación (con el criterio de que la prevención es instrumento de planificación) o en el nuevo Ministerio del Medio Ambiente (relación directa entre medio ambiente y desastres). Cualquiera de estas alternativas implicaba, desde el punto de vista institucional (por las funciones de estas entidades), la separación entre prevención/mitigación y atención de emergencias, sin que se encontrara dónde ubicar a esta última ni se generara ningún acuerdo sobre la conveniencia o no de esta separación.

De todas maneras, el debate fue zanjado por la decisión tomada por la Presidencia de la República de trasladar la oficina al Ministerio de Gobierno. Esta decisión, no compartida por la Oficina en su momento, presentaba dos aspectos importantes. En primer lugar, teóricamente, la ubicación en el Ministerio de Gobierno aparecía como coherente con la nueva institucionalidad del Estado; la distribución de funciones y las perspectivas de desarrollo del propio ministerio que se transformaría en Ministerio del Interior, las responsabilidades en los procesos de descentralización, participación ciudadana y ordenamiento territorial, así como su relación directa con los gobernadores elegidos popularmente, permitían que una oficina dependiente del ministerio pudiera asentarse sobre el desarrollo de estos procesos para garantizar su fortaleza.

Por otra parte, esta decisión representó un mayor nivel de vulnerabilidad política pues el Ministerio de Gobierno, en particular, encargado del manejo político, de la relación con los partidos y con el parlamento, es el ministerio más político y clientelista del Estado colombiano. Por ello, la ubicación en él de la Oficina, sobre todo en el período de transición entre Ministerio de Gobierno y del Interior, podía hacerla sujeto de manejos políticos, especialmente en lo correspondiente a recursos.

Aunque los Decretos de reorganización de la Presidencia y de traslado de la Oficina al Ministerio de Gobierno datan de mediados de 1991, el traslado real sólo se realizó prácticamente un año después, a mediados de 1992. Hasta esa fecha, la Oficina se mantuvo más o menos como antes, buscando de alguna manera demorar y paliar el traslado. Cuando éste fue un hecho, se retiró gran parte del equipo de trabajo, empezando por el jefe de la Oficina.

El traslado inicial de la Oficina al Ministerio no trajo transformaciones importantes ni en las formas de trabajo ni en la capacidad de convocatoria y de organización de la Oficina, pese a que algunas instancias y algunas personas se resintieron al no contar ya con la jerarquía de ser miembros de la Presidencia de la República o estar bajo su dirección.

Sin embargo, dicho traslado suscitó una serie de ajustes en algunos niveles, en particular, la conformación de la estructura definida, el trabajo permanente ya no con asesores sino con funcionarios públicos, la estructuración de equipos de trabajo y el cambio de algunas prioridades en el mismo. En todo caso, y a través de la contratación de algunos de los miembros del equipo anterior (incluyendo al ex jefe de la Oficina) para encargos especiales, se garantizó de alguna manera la continuidad del trabajo y se pretendió sentar las bases para que el nuevo personal (funcionarios públicos) asimilara y continuara con el mismo.

Por otra parte, la vulnerabilidad política se hallaba relativamente cubierta hasta la finalización del gobierno de César Gaviria, en tanto se mantuvieron casi hasta el final las actitudes y el respaldo dados desde el inicio de la administración. Sin embargo, un gran interrogante pendía, durante el año 1994, sobre las perspectivas de desarrollo del sistema con un nuevo gobierno.

#### *3.4.4 La situación actual: la manifestación de la vulnerabilidad política*

La situación anteriormente señalada se mantiene hasta mediados de 1994. De hecho, la reunión de Cartagena muestra el nivel de convocatoria alcanzado por el Sistema, tanto nacional como internacionalmente, y la presencia de un gran número de delegados de organismos e instituciones locales y departamentales revela su interés y, de manera indirecta, el impacto del trabajo del sistema sobre estos niveles. Si este evento, realizado a finales de marzo de 1994, puede considerarse el punto de "apogeo" del sistema, ese mismo año evidencia las manifestaciones de la vulnerabilidad política a la que hemos hecho alusión.

El primer campanazo a este respecto lo constituye la actitud del gobierno Gaviria, a dos meses de terminar su mandato, frente a la ocurrencia del sismo de Páez. Por primera vez, desde el desastre del Ruiz, el gobierno, a través del presidente y dos de sus ministros (Defensa y Gobierno), juega un papel protagonista en la respuesta inmediata a un desastre y toma decisiones desde fuera o a contramano de las recomendadas por el Sistema.

Aunque esto se dé en una fase terminal de un gobierno, con el interés de mantener su imagen y en medio de una reñidísima campaña electoral, y en una coyuntura política delicada, lo cual puede explicar en parte el interés de protagonismo, constituye un cambio en las reglas de juego definidas y es tomado como una desautorización al sistema mismo. La relativa autonomía operativa, técnica y de coordinación desarrollada y el aval y el apoyo políticos mantenidos hasta ese momento, son puestos en duda por la intervención desde "arriba".

El conjunto de medidas tomadas desde fuera y al margen del Sistema recuerda claramente la "época sin sistema"; una respuesta política que declara la emergencia y nombra un doliente de la crisis muestra coyunturalmente y frente a la población "el interés del gobierno por lo sucedido". Aunque el sistema funciona y tiene la responsabilidad de la intervención, a nivel de "discurso" y de medios de comunicación este papel se opaca para destacar el de los protagonistas del momento. Como consecuencia se presenta un debilitamiento político del Sistema, lo cual implica una menor capacidad de convocatoria y un mayor esfuerzo para garantizar las tareas del manejo del desastre<sup>25</sup>.

Con posterioridad al evento de Páez y a los esfuerzos desarrollados para recuperar al Sistema, la vulnerabilidad política empieza a manifestarse, de una manera más notoria,

---

<sup>25</sup>Para un análisis más detallado del caso Páez, ver el No. 4 de la Revista Desastres y Sociedad, especialmente en lo que se refiere a sus consecuencias sobre el Sistema Nacional, el artículo de F. Ramírez "El Sismo de Páez (Cauca): Respuesta y manejo de un desastre" y, en el mismo número de la revista, el artículo de O.D. Cardona "Otro relato acerca del desastre de Páez".

con el cambio de gobierno, ocurrido el 7 de agosto de 1994, y con las políticas de manejo de la cosa pública de la nueva administración. Aunque este no es el espacio para realizar dicho análisis, puede plantearse que hay efectivamente una ruptura entre el manejo del Estado por parte de los dos gobiernos anteriores y la dinámica que impone el gobierno Samper.

De alguna manera, y parafraseando algunas declaraciones públicas del propio Presidente, si el Gobierno de Gaviria tenía como lema "Bienvenidos al futuro", el del Gobierno de Samper reza "Estamos de regreso". En el curso de un año de gobierno se han acentuado algunas de las maneras tradicionales y centralizadas de desarrollar la política, que se creían superadas, y en medio de una crisis marcada por el fracaso de la política de paz, por las dudas crecientes sobre la legitimidad del gobierno (financiación de campañas políticas con recursos del narcotráfico), por las dificultades políticas frente a la mayor parte de los problemas, se ha iniciado una campaña abierta contra las instituciones, las políticas y reformas introducidas por la Constitución de 1991, en particular respecto al proceso de descentralización<sup>26</sup>.

En este contexto, si bien los temas de prevención de desastres bajan a un décimo nivel de prioridad, el aparato del sistema puede ser utilizado políticamente en situaciones coyunturales que permiten una presencia estatal específica. Esto se manifiesta en la importancia que revisten las tareas de atención, en la utilización clientelista de los puestos de dirección del sistema y en la destinación de recursos del mismo para atender otros campos diferentes a los de su competencia (por ejemplo, los expulsados de Venezuela, o las personas afectadas por ataques guerrilleros y otras manifestaciones de la violencia social)<sup>27</sup>.

Hasta las propuestas de reforma administrativa incluidas en los decretos de creación del Ministerio del Interior, como convertir la DNPAD en una Unidad Administrativa Especial, con mayor autonomía que una dirección de Ministerio, sirvieron para considerar, por ejemplo, el manejo de desplazados internos entre las funciones de dicha unidad especial, ampliando a campos distintos de los desastres y su mitigación las funciones del sistema.

Consecuencia de ello, pero también expresión de esta situación, fue la renuncia del Director General, en enero de 1995, y el retiro de prácticamente todo el equipo directivo

---

<sup>26</sup>Para ilustrar este punto, el lector se puede remitir, entre otras cosas, a las declaraciones de prensa de diversos funcionarios del actual gobierno en contra de los municipios, según las cuales estos son responsables, por ejemplo, de la crisis fiscal del Estado, y a los proyectos de actos legislativos, modificatorios de la Constitución, presentados al Congreso en diversos campos. Sintomática de esta situación es, además, la no presentación de la ley de ordenamiento territorial, la cual debería profundizar el proceso de descentralización.

<sup>27</sup>A este respecto, vale la pena señalar, como un síntoma, el mantenimiento en interinidad de la Dirección Nacional, prácticamente desde fines de enero de 1995 hasta la fecha. Mientras en 7 años se nombraron dos directores nacionales, durante 1995 han existido cuatro, uno de los cuales estaba simplemente haciendo puente para otro cargo en el Estado y otro fue Director encargado. Sólo recientemente, en octubre de 1995, se nombró Director en propiedad, del cual no se conocen ni sus planes ni su recorrido en el campo de los desastres.

de la Dirección Nacional, en los meses siguientes, es decir, el que contaba con experiencia y mantenía la continuidad de la acción del sistema. Otro rasgo preocupante, que expresa la situación, es el carácter de interinidad de la cabeza de la Dirección Nacional, entre febrero y octubre; un Director nombrado que se retira cuatro meses después, otro encargado por tres o cuatro meses y, por fin, uno nombrado en propiedad a partir de octubre, que bien puede durar lo mismo.

Estos aspectos se reflejan inicialmente y hasta el momento en la Dirección Nacional. En los niveles regionales y locales se deja sentir la situación, pero, hasta el momento, lo que se ha montado sigue más o menos funcionando. El desarrollo de la coyuntura política actual, más que cualquier otro elemento interno del sistema, determinará cuál será su suerte.

#### **4. A manera de conclusión. Algunas reflexiones sobre el "Sistema" y su situación actual**

La anterior exposición de los orígenes, principios, organización y desarrollo del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia permite, como resultado, destacar algunos puntos importantes, a manera de conclusiones, y referirlos a la situación actual por la que atraviesa el sistema, situación marcada por un cambio en las políticas generales del Estado y, por consiguiente, en el manejo de ciertos temas, entre los cuales se encuentra el de los desastres.

Luego de casi ocho años de desarrollo continuo del sistema y diez años después del desastre de Armero, coyuntura en la cual tuvo su origen institucional, el sistema logró desarrollar una capacidad de formulación de políticas, de intervención tanto en procesos de prevención/mitigación<sup>28</sup>, como de manejo de desastres y de recuperación que nunca antes tuvo el país. Esta capacidad ha estado combinada con la de convocatoria nacional y con la que han mostrado regiones y localidades para hacerse cargo de sus propios problemas.

Al contrario de lo que muchos pueden pensar, la acción del Sistema ha estado centrada en los pequeños y medianos eventos ocurridos durante el período y ha abarcado no sólo los centros urbanos o las infraestructuras productivas y de servicios, importantes desde un punto de vista económico y social nacional, sino que se ha reflejado en los rincones más apartados del país. Esto ha sido posible gracias al planteamiento de organización del sistema, basado en un pequeño grupo promotor y de apoyo a nivel nacional, a las responsabilidades locales y regionales y al desarrollo del arte de la coordinación y la concertación entre niveles territoriales. Por otro lado, no se ha presentado un gran desastre en estos últimos años. Precisamente una de las preocupaciones del sistema, mantenida mucho tiempo y aún no resuelta, estriba en la constatación de que el sistema **no está preparado para atender un gran desastre** (un sismo en la ciudad de Bogotá, por ejemplo).

---

<sup>28</sup>No existe una evaluación detallada del impacto de las políticas, medidas y proyectos de prevención/mitigación desarrollados en esos ocho años. Valdría la pena desarrollarla con el fin de poder fundamentar sobre resultados de acciones ocurridas, las ventajas, las metodologías y los resultados reales de dichas acciones.

Correlativamente al desarrollo de la organización del sistema, éste ha servido como polo de atracción y de referencia al trabajo realizado por diferentes instituciones, por ejemplo, de índole universitaria o de organismos no gubernamentales. Aunque estas relaciones nunca han sido fáciles, han permitido fortalecer el tema de la prevención gracias a las discusiones y debates suscitados, pero sobre todo al trabajo conjunto realizado.

El sistema, aunque gubernamental, ha intentado convocar al conjunto de la sociedad en un propósito nacional para la prevención de desastres. Aunque esta convocatoria siempre está mediada por la coyuntura política y social, el desarrollo de estrechas relaciones con organismos no gubernamentales, con sectores profesionales y gremiales, si bien parciales hasta ahora, es una muestra no sólo del éxito sino de las potencialidades de este accionar. El proceso de desarrollo del sistema creó instrumentos, metodologías y formas de hacer las cosas que han sido experimentados y practicados durante algunos años y que en algunos casos se han afinado. Estos instrumentos están ahí, existen, y pueden ser utilizados independientemente de la coyuntura actual por la que atraviesa el sistema.

Estos logros globales, junto con algunos otros señalados a lo largo del trabajo, dan cuenta de los resultados del sistema, los mismos que han estado condicionados por las diversas coyunturas. Tal como se ha señalado, por ejemplo, sin los procesos de descentralización en curso a finales de los ochenta y principios de los noventa hubiera sido probablemente otro el carácter del sistema.

Las coyunturas presentadas entre Armero (1985) y Páez (1994) fueron todas "ascendentes", es decir, por su carácter, permitieron al planteamiento del sistema avanzar, encontrando de forma permanente y, a veces inexplicada, resonancias importantes. Con Páez se abre la primera coyuntura "descendente". Por primera vez, en términos políticos, se presenta un conjunto de circunstancias que traban el desarrollo del sistema y su accionar, que le imponen limitaciones y obstáculos. Esta situación parece prolongarse, con mayor fuerza pero por otras razones, con el primer año del nuevo gobierno, no tanto por un desmontaje del sistema, sino por su uso al servicio del político de turno y, por consiguiente, por el "olvido" de su misión y de sus perspectivas. Es difícil entrever, en la actualidad, y sin que se presenten nuevas manifestaciones, el efecto en el corto y mediano plazo y sus consecuencias en los futuros desarrollos del sistema nacional. Incluso es difícil predecir la duración de esta situación, si tiende a profundizarse o a mantenerse como hasta ahora.

Si bien es claro que el tema desaparece de la agenda política del gobierno, por lo menos por ahora, también lo es que se siguen desarrollando acciones de diverso orden que mantienen vigente la acción frente a desastres. Si bien es cierto que el nivel más "golpeado" por la coyuntura ha sido el nacional, también lo es que en los regionales y locales, o por lo menos en algunos de estos, se sigue trabajando y manteniendo una presencia importante.

En esta situación una serie de preguntas quedan abiertas, imposibles de contestar actualmente: ¿Cuál es el futuro del sistema colombiano? ¿Lo construido y su inercia tienen más peso que las tendencias que caracterizan la coyuntura? ¿Cuál será la

duración de la coyuntura "descendente"? ¿Cómo afecta los logros del sistema, especialmente en términos locales y regionales? ¿Las características de la coyuntura actual del sistema son temporales, de corto plazo, o, por el contrario, representan tendencias de largo plazo en el manejo del Estado? ¿Y si estas características constituyen tendencias de largo plazo, es posible modificarlas? ¿A través de qué mecanismos?

## BIBLIOGRAFÍA

BUSTAMANTE, M. (1991). "Sistema Local para la Prevención y Atención de Desastres de Medellín". En: Informe Final Consultorio. Convenio COL 88-010. Medellín, 3 de agosto.

CÁRDENAS, C. (1993). Antecedentes y Origen del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia. Una primera aproximación al tema . Proyecto UNDRO Mitigación de Riesgos en Colombia, Fase II. Santafé de Bogotá, marzo.

CÁRDENAS, C. (1993). Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Análisis de las normas legales. Proyecto UNDRO Mitigación de riesgos en Colombia, Fase II. Santafé de Bogotá, mayo.

CARDONA, O.D. (1991). Making an Institutional System for Disaster Preparedness and Risk Mitigation. Disaster Management Work Shop, Oxford Polytechnic.

CARDONA, O.D. (1992). Prevención de desastres y mitigación de riesgos: desarrollo y tendencias en Colombia. San Juan (Argentina), CERESIS-INPRES, mayo.

CARDONA, O. D. (1993). National System for Risk Mitigation and Disaster Preparedness of Colombia. University of Bristol, University College of London, Oxford University (Disaster Management Models: Seven country Case Studies), Oxford Centre for Disaster Studies, octubre.

CARDONA, O. D. (1993). Aspectos sociales, económicos y de desarrollo de la prevención de desastres. Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre ayuda humanitaria y prevención de desastres. San José, Costa Rica, junio.

CARDONA, O.D. (1994). Sistema Nacional de Prevención de Desastres. Estudio de caso. Ponencia presentada al Seminario Sociedad y Prevención de Desastres, organizado por COMECOSO, UNAM, LA RED, México, febrero.

CARDONA, O.D. (1995). Prevención y Atención de Desastres: Notas sobre mitigación de riesgos y preparativos para desastres en Colombia. Santafé de Bogotá, mayo.

CARDONA, O.D. (1995). "Otro relato acerca del Desastre de Páez: lo anecdótico, lo que pocos conocieron... las decisiones políticas". En: Desastres y Sociedad, Año 3, N° 4: 141-158.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE ANTIOQUÍA (1992). "Planeación departamental, el Medio Ambiente y Programas de Prevención de Desastres". En: Taller de Prevención de Riesgos y Vivienda Social. Cali, febrero.

DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, COMITÉ REGIONAL DE EMERGENCIAS (1990). Control de Inundaciones Cuenca del río Sinú. Montería, diciembre.

DIAZ, J. (1992). Plan Integral de Prevención y Atención de Desastres - PAD. Santafé de Bogotá.

DIRECCIÓN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES (1992). Organización general y plan de Actividades. Santafé de Bogotá, julio.

OFICINA NACIONAL PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS (1988). Unidad de Planificación. Documento de Trabajo No. 1 (Preparación del Plan Nacional, Acción de la ONAE). Santafé de Bogotá, abril 24.

OFICINA NACIONAL PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS (1988). Unidad de Planificación. Documento de Trabajo No. 2 (Plan Nacional, Proyectos Regionales, Manejo Integral en ciudades). Santafé de Bogotá, junio 15.

OFICINA NACIONAL PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS (1988). Unidad de Planificación. Documento de Trabajo No. 3 (Inversión Pública para Prevención y Atención de Emergencias. Inventario y Bases para nuevos proyectos). Santafé de Bogotá, julio 11.

OFICINA NACIONAL PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS (1988). Unidad de Planificación. Documento de Trabajo No. 4 (Preparación del Plan Nacional, Acción de la ONAE). Santafé de Bogotá, julio 29.

OFICINA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES (1990). Prevención de Desastres y Gestión Municipal (Compendio de Documentos de Trabajo); segunda versión. Santafé de Bogotá.

PNUD-ONAE (1988). Apoyo al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, Documento del Proyecto COL 88-019. Santafé de Bogotá, septiembre.

PNUD-ONAE (1988). Proyecto de Apoyo a la recuperación de las zonas afectadas por la temporada invernal de 1988. Santafé de Bogotá, noviembre.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1987). Atención de Emergencias - Bases para la elaboración del Plan Nacional. Santafé de Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1989). Sistema Nacional Para la Prevención de Desastres de Colombia: Codificación de normas, Decreto 919 de 1989. Segunda edición. Santafé de Bogotá, noviembre.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1989). informe al Congreso 1988-1989, especialmente páginas 101 a 114 y 295 a 352. Santafé de Bogotá.

RAMÍREZ, F y J. DÍAZ (1993). Políticos y Estrategias para el Sistema Nacional, Informe Final de Consultoría DNPAD. Santafé de Bogotá, octubre.

RAMÍREZ, F y J. DÍAZ (1993). Planificación y Prevención de Desastres. Informe Final Consultoría DNPAD, Documento Anexo No.1. Santafé de Bogotá, octubre.

RAMÍREZ, F y J. DÍAZ (1993). Descentralización y Prevención de Desastres, Informe Final de Consultoría DNPAD, Documento Anexo No. 3. Santafé de Bogotá, octubre.

RAMÍREZ, F y J. DÍAZ (1993). Participación Ciudadana, Informe Final de Consultoría DNPAD, Documento Anexo No. 4. Santafé de Bogotá, octubre.

RAMÍREZ, F y J. DÍAZ (1993). Aspectos Organizativos del Sistema, Informe Final de Consultoría DNPAD, Documento Anexo No. 7. Santafé de Bogotá, octubre.

RAMÍREZ, F. (1991). "Asentamientos humanos en zonas de alto riesgo - Elementos para una política". En: Memorias Taller Regional de Capacitación para la Administración de Desastres. Santafé de Bogotá, ONAD/PNUD/ OPS/OEA.

RAMÍREZ, F. (1993). Prevención, mitigación y atención de desastres en el Occidente de Colombia. Informe Final. Pereira, CORPES DE OCCIDENTE.

RAMÍREZ, F. (1995). "El sismo de Páez, Cauca: Respuesta y manejo de un desastre". En: Desastres y Sociedad, Año 3, N° 4: 159-182.

RAMÍREZ, F. y M. BUSTAMANTE (1994). Los sismos de Octubre de 1992 en el noroccidente colombiano. Santafé de Bogotá.

REYES, A. (1986). Evaluación de aspectos humanos y sociológicos en el área del desastre del Volcán Nevado del Ruiz: Informe final de consultoría. Santafé de Bogotá, RESURGIR, julio.

VALLEJO, C. (1990). Apoyo al plan de acción para la rehabilitación de la población y de las zonas afectadas por la erupción del Volcán del Ruiz; el proyecto dos años después de finalizado: lecciones para el futuro. Santafé de Bogotá.

## CAPÍTULO 8: EL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL EN EL PERÚ O EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DEL CAMPO DE LOS DESASTRES

Eduardo Franco Temple / Linda Zilbert Soto ITDG-Perú

INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE LOS ANTEDECENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL EN EL PERÚ

El presente capítulo tiene como objeto situar el nacimiento, evolución e implementación del Sistema Nacional de Defensa Civil del Perú -creado en 1972 por el gobierno militar de ese entonces, a sólo dos años del terremoto probablemente más grande de la historia del país- dentro de la evolución de las formas institucionales que ha establecido el Estado peruano moderno para la gestión de los llamados desastres naturales<sup>1</sup>, durante los últimos cincuenta años. Asimismo, este capítulo analiza la situación y perspectivas actuales de ese Sistema, a la luz de los avances y propuestas sobre el tema.

La ubicación del nacimiento y evolución del Sistema de Defensa Civil en el más largo proceso institucional en el país respecto a este campo, no sólo permitirá revelar su relación con los procesos económicos y políticos más generales que ha vivido el Perú en los últimos cincuenta años, sino también entender su nacimiento y evolución como una opción dentro de otras existentes y ensayadas, como el resultado de factores y cristalización de procesos que condujeron a elegirla y, en particular, como el resultado de la participación de actores sociales y políticos que contribuyeron a favor de esa opción.

---

<sup>1</sup> Usamos el término *gestión de los desastres* en el sentido genérico en que es utilizado en la Introducción, Conclusiones y distintos capítulos de este libro, para referimos al conjunto de actividades y aspectos ordinariamente considerados en el campo de los desastres: atención de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción, prevención y preparativos para los desastres. Aunque resulta en parte subjetivo y hasta arbitrario, se prefiere el término *gestión* al de *manejo* o *administración* de los desastres por varias razones: *manejo* y *administración* no dejan de tener una connotación de *manipulación* de hechos dados, con frecuencia materiales e inevitables y, por tradición, muy fácilmente se les asocia en español al aspecto o situación de la emergencia; *gestión* remite más a aspectos institucionales y sociales y, en ese sentido, resulta una palabra más permeable a todo lo que es planeamiento (en cuanto a preparativos, pero también en cuanto a la relación entre prevención y desarrollo). De hecho, *gestión de los desastres* tampoco está libre de lo afirmado para *manejo* y *administración*. Por eso pensamos que -como comienza a percibirse en los distintos capítulos de este libro, en particular en la Introducción y en las Conclusiones- la incorporación de la relación entre desastres y desarrollo y el énfasis en los aspectos preventivos y de la mitigación van progresivamente demandando una nueva manera de nombrar este campo concebido en toda su amplitud y complejidad, que se refiere a la *gestión de la problemática de los desastres*.

Para este estudio, entonces, nos remitiremos no sólo a los antecedentes de este Sistema en cuanto Sistema de *Defensa Civil*, sino como forma institucional actual en el país, que reclama para sí la centralidad y el conjunto de la gestión de los desastres. Se trata de entender el Sistema de Defensa Civil peruano, pero a la luz de las distintas opciones que existieron o existen y comprender que algunas de las que se dieron constituyen antecedentes de la actual, en cuanto forma institucional de gestión de los desastres, pero no necesariamente como *Defensa Civil*. De allí la importancia de estudiar también los antecedentes de la opción particular de *Defensa Civil*, para lo cual es necesario caracterizarla en su diferencia de las otras. Se trata de entender por qué se eligió la *Defensa Civil* como forma institucional de gestión de los desastres, de analizarla sin restringir a ella el campo de la gestión de los desastres.

Por eso será importante estudiarla al interior del proceso más largo que, habiendo incluido otras posibilidades que llegaron a ensayarse, nos remite a los factores y actores sociales diversos que se explican en el proceso social global nacional e internacional. De esta manera, intentamos no sólo describir el Sistema de Defensa Civil y lo ocurrido, sino entenderlo en sus causas, nociones que lo informan y caracteres, señalar niveles de implementación, logros obtenidos y dificultades y servir de este modo a la construcción de un marco para pensar el futuro desde la riqueza, compleja y a veces contradictoria, de ese proceso, y no sólo desde la opción definitiva.

En este sentido, este estudio se distingue de aquellos otros que ven en cualquier esbozo nacional de gestión organizada en el campo de los desastres, a nivel del Estado y de la sociedad, un antecedente del Sistema actual, sin considerar el hecho de haber renunciado a ciertos caracteres y enfatizado otros que distinguen la opción hoy en aplicación. No obstante, queremos dejar constancia de que este trabajo tiene una deuda muy grande justamente con esos estudios, gran parte de los cuales le han servido de fuente de información y reflexión, y que las propuestas que de aquí puedan surgir deben entenderse como parte de un proceso que no por crítico deja de ser continuo, de permanente perfeccionamiento y ampliación de la forma de asumir la responsabilidad en este campo, en el que personas e instituciones de este país y de otros pusieron y siguen poniendo lo mejor de sus esfuerzos. Si durante el proceso al que hemos aludido vemos oscilar entre distintos paradigmas la respuesta institucional del Estado y la sociedad al problema de los desastres y, en esa oscilación de un extremo a otro, se pierde la integridad de la problemática de los desastres, mal haríamos en volver a un extremo o crear uno nuevo que deje fuera la contribución de cada etapa.

### **1. De los peligros que vienen de fuera: los ataques aéreos.**

El documento que puede ser considerado como el antecedente más cercano del Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú, tal como lo encontramos hoy en día, nos remite a 1933 en que aparece por primera vez en la legislación nacional el concepto de *Defensa Civil*. El documento al cual nos referimos es el "Estudio sobre la necesidad de creación de la Dirección Nacional de Defensa Civil", de fecha 31 de julio de 1970 (en

adelante lo llamaremos *Documento Propuesta de Creación del Sistema*)<sup>2</sup>. En él se señala el capítulo sexto de la "Ley General de la Nación para Tiempo de Guerra", dedicado a la "Organización Defensiva del Territorio", como aquel en el que aparece por primera vez el concepto de "Defensa Civil", relacionado con "las medidas referentes a la Organización contra ataques terrestres, marítimos y aéreos"<sup>3</sup>.

A pesar de que en esa ley la expresión Defensa Civil no aparece (la primera mención con nombre propio no la encontraremos sino hasta 1946) como tampoco una mención a los desastres *naturales*<sup>4</sup>, este primer "antecedente" es retomado y mencionado como tal en varios otros documentos de los últimos veinte años del Sistema peruano, que se refieren a su origen y antecedentes. Lo encontramos, por ejemplo, en un documento de 1977, en donde se relaciona este capítulo con la "preparación y ejecución de todas las medidas de precaución que tuvieran por objeto proteger a la población civil, principalmente las referidas a los ataques aéreos"<sup>5</sup>.

Los ataques aéreos son importantes para el caso. Justamente en setiembre de 1932 -un año antes de la ley de 1933- había resurgido, aunque por un período relativamente corto, un conflicto fronterizo entre Perú y Colombia. Será uno de los primeros en América del Sur en que se utiliza la aviación como arma importante de guerra. Y entre el resurgimiento del conflicto en setiembre de 1932 y su solución diplomática definitiva en marzo de 1934, es decir, en plenas negociaciones, se promulga esta "Ley General de la Nación para Tiempo de Guerra", con su capítulo "Organización Defensiva del Territorio". No es de extrañar, entonces, que se diera esa ley y que se preparara a la población civil para contingencias bélicas y, en particular, para ataques aéreos. Lo que no resulta necesariamente claro, no por lo menos a primera vista, es por qué se considera esta norma el primer antecedente de un sistema encargado de la atención de los desastres *naturales*.

---

<sup>2</sup> COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR (1970) Tomo I, Anexo 7. En efecto, el 31 de julio de 1970, a sólo dos meses de producido en el Perú el terremoto de Huaraz, el Estado Mayor Coordinador del Comité Nacional de Emergencia, que se formó para hacer frente a la situación, emitió y publicó un extenso Informe de seis tomos y un número considerable de anexos. Como Anexo 7 del Tomo 1 se encuentra el documento en mención: "Estudio sobre la necesidad de creación de la Dirección Nacional de Defensa Civil". Este "Estudio" es una propuesta hecha por el Estado Mayor del CNE al gobierno peruano. Nos referiremos a él como el Documento Propuesta de Creación del Sistema por considerar que allí ya están los rasgos característicos y principales con los que nacerá, dos años después, el Sistema de Defensa Civil del Perú, con la dación del Decreto Ley 19388 del 28 de marzo del mismo año. En ese documento se presentan, además de la propuesta misma, un conjunto de antecedentes que serán retomados y analizados en el presente capítulo.

<sup>3</sup> COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR (1970) Tomo I, Anexo 7: 1.

<sup>4</sup> Al respecto puede consultarse la Ley No. 7864: Ley de Movilización Nacional, de 1933. En : Cámara de Diputados (1952) *Compilación de la Legislación peruana (Concordada)*, Tomo II: Leyes del No. 4945 al 8295: 867-872.

<sup>5</sup> COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL - SECRETARÍA EJECUTIVA (1977) Seguridad. Lima, Comité Nacional de Defensa Civil - Secretaría Ejecutiva (mimeo): pág 14.

Debe señalarse también que la ley se da en un momento de inestabilidad política en el Perú, especialmente recordada en la historia del país<sup>6</sup>. Todos estos años serán también de violencia política, en que se producen levantamientos militares y sublevaciones civiles en varias regiones; serán años de sangrientas represiones, juicios políticos y deportaciones, y los de la conflictiva redacción de la Constitución de 1933 que, sin embargo, ha estado en vigencia hasta 1979. Incluso llega a hablarse de ese período de la historia del país como el de la "Guerra Civil de 1932 y 1933" (Basadre, 1983: 195-250; 317-354). No obstante, tampoco parecen encontrarse en esa ley elementos suficientes que pudieran hacernos pensar que la Defensa Civil peruana la considera como un primer antecedente suyo por una función de control de la población civil en relación a conflictos civiles y políticos internos.

La única opción que queda es pensar que la situación de *emergencia*, por la destrucción que implica un ataque aéreo en guerra exterior, la necesidad de *ayuda inmediata* a la población civil afectada, y la posibilidad de que esta población sea *preparada* y *organizada* para defenderse en tiempos de paz para afrontar esas eventualidades, son condiciones y acciones que permiten asimilar estas disposiciones legales de la ley mencionada como antecedentes de la Defensa Civil peruana. Es decir, las disposiciones que se refieren a: 1) la "protección de la población civil", 2) los daños o destrucción que puede producir un ataque aéreo, 3) la necesidad de ayuda inmediata, y, 4) la necesidad de preparativos para esas situaciones que, considerando la "Organización Defensiva del Territorio" (u organización de tipo territorial), permitan además disminuir los daños cuando la eventualidad del ataque se produzca.

Las implicancias conceptuales de considerar esta ley como antecedente de la Defensa Civil peruana, son de enorme importancia pues, como iremos viendo en varios de los siguientes momentos de la institucionalización para la gestión de la problemática de los desastres en el país, esta asimilación del campo de los desastres al de las *emergencias*, al de la protección de una población desde una institución vertical del Estado, al de la ayuda inmediata y la necesidad de los preparativos, constituirá un *paradigma o matriz conceptual*, a veces excluyente, otras predominante, aunque en ocasiones -efímeras pero reales- parcialmente superado, según los actores políticos y sociales que prevalezcan en el país o según el sector del Estado al que se encargue la problemática de los desastres.

Asimismo, nos referimos a un *paradigma* y *matriz conceptual* no sólo por la noción genérica de los desastres que implica y por otras derivaciones conceptuales y metodológicas, sino también y especialmente porque de ella nacerá la organización para el tratamiento de ese campo. Por ejemplo, manteniéndonos en el plano de los antecedentes, otro de los mencionados en los documentos del Sistema actual es el "Reglamento del Servicio de Guarnición", en donde -se dice- se establecían pautas para el socorro contra desastres "hasta llegar a la acción organizada mediante la declaración de Zonas de Emergencia".

---

<sup>6</sup> Iniciado el conflicto con Colombia, mientras se preparaba el envío de tropas peruanas a la zona, en abril de 1933, el Presidente de la República de ese entonces, el General Sánchez Cerro, fue asesinado, el Congreso de la República designó un nuevo Presidente y tomó otro giro la solución al conflicto (Cortez y Pautrat, 1985: 125, 131; Basadre, 1983:317-354)

El hecho de que, por ejemplo, estas zonas quedaran bajo comando absoluto de un Jefe Político Militar (*Documento Propuesta de Creación del Sistema*, 1970, I, 7: 1) responde al mismo género de concepción que el referido para la "Organización Defensiva del Territorio" de 1933, relacionado en este reglamento a una forma específica de concebir la organización de una zona de *emergencia* y su comando. Para asimilarlo al campo de los desastres desde el de la emergencia, se señala justamente en esos documentos (*Ibid.*) que en ese Reglamento se establecían pautas para la declaración de Zonas de Emergencia y sus formas de gobierno.

## **2. De los peligros que vienen de dentro: el terremoto de 1940. Las primeras manifestaciones de un nuevo campo de la realidad de los desastres (urbanización y vivienda). Respuestas desde un paradigma diferente pero incomunicado con el anterior.**

En 1940, se produce el terremoto de Lima, de intensidad VII-VIII MM, con 3,500 heridos y 179 muertos (Silgado, 1981: 36), muy presente en la historia oral y escrita de la ciudad y del país. En ese momento, Lima tenía una población de 645,000 habitantes (Riofrío, 1978: 11). Este terremoto supondrá el inicio de procesos de urbanización con nuevas características, consecuencia de la imposibilidad de los sectores empobrecidos de reconstruir sus casas, que invaden terrenos baldíos o se trasladan a zonas tugurizadas. Justamente después de ese terremoto surgirá la primera ola de barriadas en Lima. Antes de él existían sólo 5 barriadas, aparte de los barrios populares, pero luego aparecerán 4 barriadas más (*Ibid.*: 11, 12).

Pero también será como consecuencia de este terremoto que se darán normas que prohíben el uso para la construcción de *adobe* y *quincha* en Lima (Sánchez León y Calderón, 1980: 54)<sup>7</sup>. Es probable que la destrucción de las construcciones de *adobe* y *quincha* se debiera más a la antigüedad de las mismas, a su deterioro y a su falta de mantenimiento, a consecuencia de la pobreza de sus usuarios, que al uso mismo de esos materiales. La norma es muy cuestionable pues se concentra en los materiales, ni siquiera observa el sistema constructivo en su conjunto y deja de lado otros factores probablemente más importantes para generar la vulnerabilidad de las edificaciones.

Finalmente, ésta no se va a cumplir en Lima y en ello también juega un rol importante el hecho de que no haya habido propuestas o programas concretos significativos, desde ningún sector, que sirvieran de alternativa a esos materiales y sistemas constructivos que se encontraban al alcance de los sectores damnificados o empobrecidos, en general. Sin embargo, cabe destacar que esta norma de ingeniería responde a una matriz conceptual diferente a la de la emergencia-ayuda-protección a la población civil y preparativos, y nos introduce en la de la prevención. Este proceso de urbanización que comienza a ser acelerado, esta primera ola de barriadas en Lima (fenómeno que podría

---

<sup>7</sup> Durante el sismo se había destruido el 38% de las construcciones de *quincha*, el 23% de las de *adobe*, un 20% de las de ladrillo y un 9% de las de cemento, más un 10% de otros materiales, posiblemente precarios (Silgado, 1981: 36). Si sumamos las proporciones de edificaciones de ladrillo y cemento destruidas, resulta un porcentaje superior al de la destrucción de construcciones de adobe.

considerarse como de "reconstrucción" espontánea) y, como respuesta institucional, estas normas, cuestionables e incluso inaplicables, manifiestan no sólo otro campo de la realidad, sino al mismo tiempo que las normas tienen un carácter y surgen en un contexto y matriz conceptual diferente al del peligro bélico, a los peligros *que vienen de fuera*.

Entonces, por un lado se descubre un proceso de urbanización claramente jalonado por desastres, parte de cuyas características van a provenir de estos, y, por otro, normas "técnicas" que surgen en contextos de desastre, pero desde el sector vivienda y construcción. Independientemente de lo adecuado y suficiente de las normas, ellas provienen de lógicas diferentes por el campo al que pertenecen; no interesará sólo si son adecuadas por sí mismas (la prohibición del *adobe* y la *quincha* o, por contraste, el tipo de organización de la población civil para tiempos de guerra), sino si las lógicas llegan alguna vez a encontrarse o se mantienen paralelas e incomunicadas. No importa tanto que se trate de normas cuestionables o inaplicables, sino de campos de la realidad no conectados entre sí a nivel institucional y, sobre todo, importa por qué ocurre esto. De allí que deba definirse el campo de los desastres para entender la evolución y dificultades del proceso institucional al respecto, cómo se llega a la actual situación del Sistema de Defensa Civil peruano y cuáles son los factores y actores que intervienen en la construcción de esa definición.

### **3. Nuevas reacciones institucionales a los desastres naturales desde otros sectores.**

Los años siguientes de 1941 y 1942, serán años prolijos en desastres en el país. En 1941 se produce un aluvión en Ancash, en el que mueren nada menos que 5,000 personas<sup>8</sup> (COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL - SECRETARIA EJECUTIVA, 1977: 12), como efecto del deslave de la cordillera y del desembalse de las lagunas de la parte alta. En setiembre de ese mismo año tiene lugar un terremoto en Cuzco, de intensidad VI-VII MM, que ocasionó serios daños en la ciudad (Silgado, 1981: 40). En agosto de 1942, un terremoto afecta la zona limítrofe de Ica y Arequipa (región con una importante proporción de zonas rurales), cuya intensidad IX MM supuso la ruina de Nazca<sup>9</sup>.

El aluvión de Ancash significará la creación de la Comisión Nacional de Lagunas. Sin embargo, no encontramos en el proceso institucional analizado hasta ahora, en el canal de la organización para las emergencias, modificaciones que nos hagan pensar que estos desastres repercutían en él. A lo sumo podemos conjeturar que podían estar preparando el terreno para cambios institucionales en ese tipo de organización. Hay que señalar que si esto hubiese sido cierto estas experiencias de desastres no habrían cristalizado en cambios en ese canal, sino hasta que se produjera un nuevo conflicto bélico (esta vez con el Ecuador), por un lado, y que estas experiencias se procesaran dentro del paradigma de "la organización de la población civil en tiempos de guerra", por

---

<sup>8</sup> Huaraz será una de las poblaciones más afectadas por la catástrofe de 1970.

<sup>9</sup> Como consecuencia del terremoto, el 30% de la ciudad de Nazca quedó en ruinas, murieron 30 personas y 25 quedaron heridas (Silgado, 1981: 40. 41).

otro. Pero algo muy importante de señalar también es que, en los nuevos cambios plasmados a partir de esa situación de conflicto bélico, este paradigma comienza a ampliar su objeto de acción, aunque sin cambiar su matriz misma o sus rasgos esenciales.

#### **4. La ocurrencia de conflictos bélicos y la evolución de las formas institucionales en el campo de las emergencias. Consolidación de la Defensa Pasiva.**

El 18 de noviembre de 1942 se promulga un Decreto Supremo<sup>10</sup> que da origen a la "Defensa Pasiva Nacional", la cual prescribe y anuncia un Reglamento Orgánico<sup>11</sup>, y la organiza mediante la creación de la "Comisión Nacional de Defensa Pasiva". Las emergencias a las que se refiere seguirán siendo fundamentalmente bélicas. Pero hay que destacar que, sin embargo, muchas de las medidas pueden ya ser virtualmente aplicadas en otro tipo de emergencias.

En cuanto a la Comisión Nacional de Defensa Pasiva, se trataría ya de un primer antecedente *orgánico* realmente asimilable a los organismos que más tarde surgirán como *especializados* para coordinar o atender las emergencias de otro tipo (las que veremos aparecer en 1961, 1963, 1970, etc.), en la medida en que estamos ante una entidad no sólo *especializada* sino institucionalmente *diferenciable* y, sobre todo, que involucra a otros sectores. Al parecer, se trata de una estructura u organización de la defensa frente a agresiones militares externas, que comienza a abarcar un campo más amplio, lo que supone una variación en el objeto de la organización.

Que esta "Defensa Pasiva" esté pensada fundamentalmente para situaciones bélicas, de ataques a ciudades, etc., puede deducirse de la enumeración de aspectos que consideró este Reglamento, en especial cuando hacía referencia explícita a la organización del "servicio de dispersión, encargado de asegurar el transporte de personas y recursos" y del "servicio de vigilancia, alarma y oscurecimiento" (COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL, SECRETARÍA EJECUTIVA, 1977: 14). Sin embargo, puede verse también que los otros aspectos considerados, como organización de los servicios de transmisiones, primeros auxilios, lucha contra incendios, limpieza de escombros y desmontes, desinfección, abrigo y refugio, transportes y abastecimientos y

---

<sup>10</sup> Los Decretos Leyes son las normas con categoría de ley promulgadas por los gobiernos de facto; y los Decretos Legislativos, las normas con categoría de ley promulgadas por el Poder Ejecutivo, en virtud de una delegación de facultades legislativas por parte del Congreso o Poder Legislativo durante gobiernos constitucionales y que deberán ser ratificados por el Congreso. En los gobiernos constitucionales, salvo en el caso -considerado excepcional- de los Decretos Legislativos, los Decretos Supremos son la máxima norma de carácter reglamentario que promulga el Poder Ejecutivo. Lo hace el Presidente de la República con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Las Resoluciones Supremas son también normas del Ejecutivo, pero únicamente promulgadas por el Presidente de la República con la rúbrica de uno o más de sus ministros. No requiere voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

<sup>11</sup> Ese mismo 18 de noviembre de 1942, mediante Resolución Suprema N° 292 IGE/A-18-XI-1942, se aprueba el Reglamento Orgánico que prescribía el Decreto Supremo que creara la "Defensa Pasiva Nacional".

albergues, sí pueden ser aplicados a otro tipo de desastres. Y será justamente este hecho el que irá marcando en la historia institucional de la gestión de los desastres, y en particular en ciertos momentos, la asimilación del manejo del conjunto de los mismos a las formas de manejo de las emergencias o desastres bélicos y no a la inversa<sup>12</sup>.

Observamos, además, que se recurre al "Servicio de Policía Municipal [para que sea el] encargado de hacer cumplir las disposiciones municipales referidas a la Defensa Pasiva" (COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL -SECRETARÍA EJECUTIVA, 1977: 14). La aparición del Municipio y de la Policía Municipal, cumpliendo un rol en la Defensa Pasiva, supone la consideración de otro tipo de organizaciones, la de los Gobiernos Locales, para este tipo de defensa. Desde la matriz o lógica de la protección frente a peligros externos se comienza a involucrar, y poner al servicio de esa lógica, a otras instituciones o sectores del Estado. La inclusión de los Municipios y del Servicio de Policía Municipal significa, además, que siempre es posible establecer articulaciones entre una organización "civil" y la "militar", aunque lo determinante será en función de qué autoridad y de qué principio organizador se realiza esa articulación, en función de qué estructura o sistema y de qué lógica u orientación de la acción.

Una primera conclusión puede ser que los campos referentes a la vulnerabilidad frente a peligros en situaciones bélicas y a la vulnerabilidad urbana frente a peligros de otro tipo están definitivamente separados, pero que el proceso institucional respecto al primero, marcado por la lógica de la emergencia, comienza a arrastrar los elementos institucionales que podrían corresponder, y responder efectivamente, al segundo. Las normas de la Defensa Pasiva a las que aludimos aquí no provienen del campo de los desastres, tal cual los entendemos hoy día y que existieron siempre. Esto lo confirma la fecha en que se promulgan las dos normas mencionadas sobre la "Defensa Pasiva Nacional", la "Comisión Nacional de Defensa Pasiva" y su Reglamento Orgánico, es decir el 18 de noviembre de 1942. Esto es, se dan muy poco tiempo después de culminado el conflicto con el Ecuador<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> En 1942, por Resolución Suprema N° 292 IGE/A - 18-XI-1942, se aprobó el Reglamento Orgánico "Defensa Pasiva Nacional", el cual, entre otros aspectos, consideró los siguientes:

- 1) Organización del Servicio de Vigilancia, Alarma y Oscurecimiento.
- 2) Organización del Servicio de Transmisiones, a fin de difundir las órdenes de alarma.
- 3) Organización del Servicio de *Dispersión*, encargado de asegurar el transporte de personas y recursos.
- 4) Organización de los Servicios de Primeros Auxilios, tratamiento y otros de índole sanitario.
- 5) Organización del Servicio de lucha contra incendios.
- 6) Organización del Servicio de limpieza de escombros y desmontes.
- 7) Organización del Servicio de Policía Municipal, encargado de hacer cumplir las disposiciones municipales referidas a la Defensa Pasiva.
- 8) Organización del Servicio de Desinfección.
- 9) Organización de los Servicios de Abrigo y Refugio.
- 10) Organización de los Servicios de Transportes.
- 11) Organización de los Servicios de Abastecimiento y Albergue. (COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL, SECRETARÍA EJECUTIVA, 1977:14)

<sup>13</sup> El conflicto con el Ecuador se inicia en julio de 1941 y dura hasta comienzos de 1942, en que se firma el Tratado con que culmina el conflicto y que sería ratificado por los Congresos de ambos países, en febrero de 1942 (Cortez y Pautrat, 1985: 136, 137).

Hasta esta etapa contamos con dos campos y procesos paralelos: 1) las emergencias bélicas y las normas y sistemas para responder a ellas, aparentemente consistentes y poco a poco cada vez más aplicables a emergencias de otro tipo; y, 2) los procesos de urbanización y los de su vulnerabilidad, consecuencia de desastres, con algunas normas de prevención de sismos referidas a los materiales constructivos, y, también, el nacimiento de instituciones como la Comisión Nacional de Lagunas, que -como las normas de construcción- surgen muy claramente como respuesta y desde el campo de los desastres, tal como los concebimos hoy día. Comenzamos a contar con normas y organizaciones que responden propiamente a los desastres no bélicos.

**5. Políticas del Estado referentes a la urbanización en el siguiente período. El gobierno de Bustamante y la Guerra Fría. La coincidencia del desarrollo de las instituciones para el Planeamiento Urbano, de las Defensas Nacionales y de las instituciones científicas. 1946: la aparición con nombre propio de la Defensa Civil; similitud con el proceso de la Cruz Roja Internacional.**

Paralelamente a los efectos del terremoto de 1940, en estos años adquiere fuerza un proceso migratorio del interior del país hacia las capitales costeñas (en especial Lima) que trae consigo un conjunto de cambios políticos y sociales, pero sobre todo un proceso de urbanización acelerada en las ciudades, en donde se ocupan zonas altamente vulnerables<sup>14</sup>. A todo este proceso el Estado responde con la creación de algunos organismos, como la Corporación Nacional de Vivienda y la Oficina Nacional de Planificación Urbana. La primera, al parecer, fue un intento del gobierno de agrupar a todos los sectores involucrados en el tema con un importante acento en la participación estatal y privada, sin ninguna participación popular, como es obvio<sup>15</sup>.

La Corporación tenía como función mejorar las condiciones de habitación en todo el país, atendiendo los aspectos higiénicos, técnicos, económicos y sociales; tenía, por ejemplo, planes para construcción e higienización de viviendas a favor de los sectores bajos. La Oficina Nacional de Planificación Urbana habría tenido por función vincular a todos los sectores del Gobierno con los Municipios o Gobiernos Locales, estableciendo pautas de crecimiento y zonificación, es decir, en todo lo que es la labor urbanística (Sánchez León y Calderón, 1980: 63). Lo que en ese momento prima es una suerte de trinomio Estado, Sector Privado y Municipios para la Planificación Urbana, en el que, sin embargo, no parece haber ningún lugar para algún organismo relacionado con lo que será después la Defensa Civil.

---

<sup>14</sup> En Lima, por ejemplo, son ocupados los cerros aledaños de San Cosme y El Agustino, las riberas del río Rímac en las zonas céntricas y, al mismo tiempo, se produce un proceso de tugurización en otras zonas de la ciudad (Riofrío, 1978: 13).

<sup>15</sup> El directorio de la Corporación Nacional de Vivienda estaba compuesto por representantes de la Presidencia de la República, de la Asociación de Bancos, de la Cámara de Comercio, de la Academia Nacional de Medicina, de la Sociedad de Arquitectos y del Instituto de Urbanismo (organismo privado que agrupaba a profesionales dedicados al estudio de medidas racionales para el crecimiento de la ciudad y del estado de conservación de las viviendas) (Sánchez León y Calderón, 1980: 31-34).

En este mismo período, sin embargo, en abril de 1946, se da un Decreto Supremo que aprueba un Proyecto de Reglamento de Defensa Civil Nacional, el mismo que tenía tres partes: Organización, Preparación y Medios técnicos de Defensa Civil (Gómez, 1992: 285). De hecho, tenemos como contexto los desastres de los años anteriores (1940, 1941 y 1942 ya mencionados), el proceso migratorio y la urbanización acelerada y las reformas en el Estado relativas a Vivienda y Urbanización. Sin embargo, el dato más relevante parece ser la fecha de aprobación de este Reglamento de Defensa Civil, un año después de terminada la Segunda Guerra Mundial, que lo liga más bien a los cambios políticos hemisféricos. No tenemos el hilo continuo que nos conduce a este Reglamento, como tampoco su relación con los de la Defensa Pasiva aprobados en 1942.

Lo que tenemos es que, entre ambos períodos, finaliza la Segunda Guerra Mundial, se inicia la Guerra Fría y los Estados Unidos se ocupan de consolidar sus posiciones en el Hemisferio Occidental. Eso implicará una intervención importante en la organización de las Defensas Nacionales de los países, con miras a su modernización, y una ampliación del concepto y las funciones del sector de Defensa Nacional que explicaría perfectamente la aparición a su interior, recién con nombre propio, de la Defensa Civil. Paralelamente, se había venido dando un desarrollo de la actividad científica en relación a los sismos. Ya en el año 1907, la Sociedad Geográfica de Lima había adquirido un sismógrafo Milne, que consistía de un componente horizontal y funcionó hasta 1924. En 1913, la Sociedad adoptó un sistema Wiechert con dos componentes horizontales y uno vertical, con registro visible sobre papel ahumado. En la década del 20, la Sociedad adquirió un moderno sismógrafo Milne-Shaw, pero nunca fue instalado. La Estación Sismológica de Lima funcionaría intermitentemente desde 1907 hasta 1946 (Giesecke, 1981: 84); pero en el año 1944 el U.S. Coast and Geodesic Survey había instalado en Lima el primer acelerógrafo, con el auspicio del Instituto Geológico del Perú, el cual posteriormente pasó al Instituto Geofísico del Perú, donde aparentemente aún se encuentra operativo (Ibíd.: 86).

A pesar de aprobarse este Reglamento de Defensa Civil Nacional, al que hemos hecho mención, sólo uno o dos años después de la instalación de este acelerógrafo no hemos encontrado referencias concretas sobre la eventual relación entre ambos hechos. Lo que sí debe señalarse es que coinciden un momento de la evolución de las instituciones relativas a la planificación del desarrollo urbano, de surgimiento de nuevas entidades para el manejo de recursos naturales que comportan un peligro y de instituciones científicas, con este otro en el orden de las Defensas Nacionales y la Defensa Civil.

Asimismo, en el plano internacional, es justamente en este mismo período posterior a la Segunda Guerra, en 1951, que la Liga de las Asociaciones de la Cruz Roja redefine explícitamente sus funciones, formalizando su responsabilidad en las situaciones de emergencia como consecuencia de desastres "naturales" y no sólo en los casos de conflictos armados y sus consecuencias (COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR, 1970, I, 8, II: 3). En el caso de la Cruz Roja estaría ocurriendo un fenómeno similar al de los organismos predecesores de la Defensa Civil, en donde, desde la matriz de la emergencia en situaciones de conflicto militar se amplía el objeto de la acción a otro tipo de emergencias.

Es decir, la extensión del objeto de la acción de instituciones nacidas para responder a contextos bélicos al de los desastres *naturales*. Se amplía el tipo de emergencia a atender, pero no necesariamente se interviene en la prevención y el desarrollo de la actividad científica, el planeamiento y desarrollo urbanos y el manejo de los recursos naturales. Desde la matriz de la emergencia se cubren nuevos tipos de emergencia, pero sin variarla en su esencia.

## **6. La incomunicación entre las instituciones y el paralelismo de los procesos institucionales en cada campo y desde cada matriz. El segundo período de gobierno democrático de Manuel Prado (1956-1962).**

Sin embargo, esta progresiva asimilación del campo de las emergencias al de las emergencias bélicas y a las organizaciones nacidas en esos contextos, su paralelismo e incomunicación con los procesos institucionales y entidades surgidas en el campo tanto del planeamiento urbano como del desarrollo científico, las hace incapaces para intervenir en el campo general de los desastres y de la vulnerabilidad crecientes en el país, en ese período. En esos años, en el Perú aparecerá una nueva relación política con el fenómeno urbano popular: las barriadas o barrios marginales, surgidos en condiciones precarias, comienzan a ser interlocutores políticos de primera importancia; nace y se fortalecerá más tarde también una visión y una actividad privadas del proceso urbanístico; las instituciones científicas comienzan a desarrollarse, pero el conocimiento, la experiencia e instrumentos nacidos en cada campo, por separado, parecen no encontrar espacio para hacerse efectivos.

En cuanto a la iniciativa privada, unos años más tarde<sup>16</sup> ésta se verá fortalecida en todas las actividades, pero en particular en la de la construcción, al mismo tiempo que se produce un interés por afrontar ciertos problemas sociales, intentándose algunas reformas con asesoramiento de los Estados Unidos. Se crea, por ejemplo, una Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (la llamada *Comisión Beltrán*)<sup>17</sup>, cuyas propuestas debían tener por objeto elevar las condiciones de vida de la población (Sánchez León y Calderón, 1980: 36). Ya nos encontramos en el espíritu de la *Alianza para el Progreso*. La participación privada en la construcción, sin embargo, no responde en absoluto a ningún tipo de interés que haga pensar que el relativo desarrollo o ampliación de las organizaciones para la emergencia signifique algo en el campo de la vulnerabilidad urbana. El sector privado construye conjuntos habitacionales que no ofrecen condiciones adecuadas de habitabilidad (viviendas de 16 a 24 m<sup>2</sup>, en edificios de cuatro pisos, 2,300 a 4000 habitantes por Ha, saturados y con pocos espacios

<sup>16</sup> Nos referimos a los años 1956-1962 del segundo gobierno democrático de Manuel Prado.

<sup>17</sup> Esta es la muy recordada comisión sobre el tema que, creada en el segundo gobierno de Manuel Prado (1956-1962), presidió Pedro Beltrán, director del influyente diario *La Prensa* y uno de los Ministros de Economía que expresaría mejor la doctrina económica liberal en el Perú, de la cual fue promotor. Esta comisión contó con la asesoría de personas e instituciones extranjeras, entre las que sobresale el grupo de estudio presidido por Stanley Baruch, Jefe de Vivienda de la International Corporation Administration del Gobierno de los Estados Unidos, e integrado entre otros por Neal J. Hardy, Director del National Housing Center, y Lawrence M. Cox, Director Ejecutivo de la Norfolk Development and Housing Authority, quienes prestaron la más extensa colaboración (Sánchez León y Calderón, 1980: 116).

libres)<sup>18</sup>, sin mayor reglamentación ni control por parte del Gobierno (Ibíd.: 116, 128; Riofrío, 1978: 16).

Al mismo tiempo, por recomendación de esta Comisión, se crea el Instituto Nacional de Vivienda, que llevará a cabo los proyectos de Ciudades Satélite según propuestas de planificación urbana que plantean la distribución de la población de menores ingresos en las zonas periféricas de la ciudad, un modelo de crecimiento urbano importado de los Estados Unidos (Sánchez León y Calderón, 1980: 37, 118). En los hechos, la aplicación en el Perú de este modelo da como resultado que en la Ciudad Satélite de Ventanilla, ubicada al norte de la Provincia Constitucional del Callao, por ejemplo, las autoridades permitan que las construcciones se asienten en terrenos poco seguros, con fallas geológicas y con bases de arenal, sin normar o proponer consideraciones sobre cimentación especial y otras medidas preventivas. Un posterior terremoto, el del 3 de octubre de 1974, confirmaría que estas zonas requerían medidas especiales en cimientos y estructuras, en caso de utilizárselas para construcción (Riofrío, 1978: 84, 85).

No sabemos hasta qué punto existía información científica al respecto porque recién en 1974 se produce la comprobación; sin embargo, la línea de actuación que representa la prohibición del *adobe* y la *quincha* como prevención, en 1940, no parece tener continuidad en este caso. Vuelta la mirada en este período a lo que está ocurriendo en el campo de la construcción, obras públicas y urbanización, los desastres -a pesar de no serlo ya formalmente- parecen seguir estando confinados al campo de los peligros bélicos: *los que vienen de fuera*. Aquello en que se va convirtiendo la Defensa Civil y lo que son los otros desarrollos institucionales que intervienen en el campo de los desastres siguen sin comunicarse y tal situación parece debilitarlos por separado y disminuir la intervención en este último.

## **7. La sequía de 1958 y 1959 en el centro y sur del Perú y la gestión de las emergencias desde Comisiones Especiales.**

Este período, también prolijo en desastres sísmicos<sup>19</sup>, da la oportunidad de ver actuar a las agencias de ayuda norteamericanas en otros tipos de desastre, como son las sequías. En efecto, en los años 1958 y 1959 se produce una fuerte sequía, especialmente en las regiones central y sur del país, que ocasiona cuantiosas pérdidas en cosechas y animales; como consecuencia de esto, se da una migración masiva de campesinos hacia las ciudades capitales de los departamentos afectados.

Se forma una *Comisión Especial de Ayuda*, que luego será reemplazada por el *Plan de Desarrollo del Sur*. Este Plan cuenta con el apoyo de los Estados Unidos y es constituido por dos programas: un Programa de Ayuda Alimenticia (para el que EEUU dona toneladas de alimentos) y otro de Ejecución de Obras Públicas que cuenta con la cooperación de la AID. Este segundo, entre otras cosas, considerará la generación de

<sup>18</sup> Por ejemplo, el Barrio *El Porvenir* de Lima.

<sup>19</sup> Entre los años 1958 y 1960, en diferentes regiones del país, se producen varios sismos de fuerte intensidad. Seis de ellos sobrepasan el grado VI MM (Silgado, 1981: 50-53).

empleo (Cortez y Pautrat, 1985: 151,152). Las sequías, al parecer, son un tipo de desastre que, por el lapso de tiempo que con frecuencia comprenden y su modo de afectación a las actividades productivas, coloca la atención más cerca de los problemas del desarrollo.

Sin embargo, este es un caso en donde las características y dimensiones del desastre y la problemática implicada, en lugar de modificar o adecuar los organismos ordinarios de los sectores del Estado que pudieran responder a la complejidad del problema, dan pie a la creación de organismos especiales, *ad hoc*, por un tiempo definido, y de Planes Especiales, impidiendo el desarrollo institucional de los sectores que podrían haber tenido una vigencia posterior al momento de la agudización de los problemas.

No obstante esto, este mismo período de gobierno civil es probablemente el primer momento en la historia del país en donde la presencia de emergencias relativas a desastres no bélicos puede verse actuando sobre el desarrollo de las instituciones que atienden emergencias. Serán organizaciones que no superarán el paradigma de la *emergencia* y, en ese sentido y sobre todo por ello, se asimilarán y se mantendrán dentro de la matriz militar, pero serán las primeras modificaciones en las organizaciones para las emergencias que surjan desde el campo de los desastres no bélicos. El curso de la respuesta desde la ayuda y la rehabilitación para el desarrollo del *Plan de Desarrollo del Sur* y el del desarrollo institucional para la emergencia seguirán paralelos, pero también este último se verá tocado por los desastres naturales.

## 8. El Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos.

El 3 de febrero de 1961 se crea el Comité Nacional de *Defensa contra Siniestros Públicos*. Es el primer organismo para atender emergencias pensando en lo que hoy se entiende por desastres naturales: "terremotos, inundaciones, sequías y otros siniestros"<sup>20</sup>. Es importante señalar aquí que se trata de un organismo de "carácter permanente", al que se le encarga que "planee y prepare las medidas necesarias para contrarrestar dichos siniestros" y que, "producidos estos, asuma la Dirección y Control de las operaciones" y coordine "las entidades y elementos de auxilio", así como "supervigilar y controlar el adecuado empleo de todos los medios y recursos de auxilio, de origen interno y externo, destinados a contrarrestar los siniestros" (Art. 2do. del Decreto Supremo).

---

<sup>20</sup> El Considerando del Decreto Supremo dice: "Que es deber primordial del Supremo Gobierno velar por el bienestar general y, en consecuencia, *prevenir las medidas necesarias para el caso de producirse* en el país calamidades públicas, tales como *terremotos, inundaciones, sequías y otros siniestros*; Que la *experiencia ha demostrado la necesidad de contar con un organismo permanente que planee y prepare las medidas y los medios necesarios para contrarrestar dichos siniestros y, producidos estos, asuma la Dirección y Control de las operaciones correspondientes, coordinando las entidades y elementos de auxilio* destinados a restablecer la normalidad de las poblaciones damnificadas o en peligro, en todo el territorio nacional" (Decreto Supremo de creación del CNDSP; "Compendio de Legislación de 1961", 1962: 76; las cursivas son nuestras).

En segundo lugar, es un Comité que incorpora a los Ministerios de Fomento y Obras Públicas, de Salud Pública y Asistencia Social y de Agricultura. Asimismo, a la Cruz Roja Peruana y al Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú. Pero, mientras que los ministerios mencionados forman parte del Comité a través de Delegados, el Decreto Supremo demanda la presencia del Presidente de la Cruz Roja Peruana y la del Comandante General del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú. Asimismo, el Comité Nacional de Defensa Contra Siniestros Públicos tiene como presidente a un General del Ejército, en actividad o en retiro, nombrado por Decreto Supremo a propuesta del Ministerio de Guerra, al que se sumarán -además de los delegados de los Ministerios ya señalados- los de los Ministerios de Guerra, de Gobierno y Policía, de Marina y de Aeronáutica. El Decreto Supremo encarga a los Ministerios de las Fuerzas Armadas hacer su Reglamento.

Alrededor de un eje militar, se reúne a los delegados de un conjunto de sectores del Estado y se deja establecido que "los Ministros de Estado proporcionarán las mayores facilidades en sus respectivos portafolios para asegurar la cooperación y coordinación en los trabajos de planeamiento y ejecución del expresado Comité" (Art. 5to.), así como que el Comité "contará con la cooperación técnica y material de todos los demás organismos del Estado, en la forma y medida que lo solicite el Comité, y de conformidad con los recursos disponibles por dichos organismos". Las "sesiones tendrán lugar por lo menos una vez por semana" (Art. 6to.), se entiende que durante la emergencia. El esquema de dirección central no se diferencia en lo sustancial del que nacerá en 1972, a pesar de no contar con Direcciones Nacionales, Oficinas Sectoriales y, lo que distinguirá a las modificaciones del Sistema de Defensa Civil en las décadas siguientes, Comités Regionales y, más recientemente aún, participación de los Gobiernos Locales.

Es interesante destacar que este Comité no lleva el nombre de Defensa Civil, término propio de la tradición de la organización y protección de la población civil en contextos de guerra, sino de Siniestros Públicos, que permite asimilar incluso las situaciones de destrucción por ataque exterior a las producidas por fenómenos naturales. De hecho se trata de otro concepto. Más aun, el *Documento Propuesta de Creación del Sistema* nos dice que la única aplicación de este Comité habría sido en 1963, cuando "ocurre el [primer o anterior] aluvión de Ranrahirca<sup>21</sup>, en donde este Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos, consiguió la dación de un Decreto Supremo que creó un Comité Coordinador para rehabilitar dicha zona" (1970, I, 7: 1). Es decir, trascendió la etapa de la emergencia para ingresar en la de la rehabilitación. Mientras que con la Defensa Pasiva (1942, aún en el contexto del conflicto con el Ecuador) las medidas para una emergencia bélica se hacen más *aplicables* a la atención de otros tipos de emergencia, con el Comité de Defensa Contra Siniestros Públicos, si bien centrado en la atención a la emergencia y surgido de la experiencia de desastres naturales, el paradigma de la emergencia comienza a ampliar su intervención no sólo a otros tipos de emergencias, sino a otros aspectos de los desastres, como es el de la rehabilitación. Esta ampliación, sin embargo, no deja de ser débil, condición que más tarde

---

<sup>21</sup> Más adelante, en la tragedia de Huaraz de 1970, Ranrahirca (entre Huaraz y Yungay), asentada al igual que Yungay en las faldas del Huascarán -del cual se desprenderá la comisa norte debido al sismo- volverá a ser arrasada en lo que, para efectos de este trabajo, es su segundo o posterior aluvión.

mantendrán los organismos del Sistema de Defensa Civil actual, surgido en un régimen militar pero en la misma matriz que el de Siniestros Públicos<sup>22</sup>.

Esta asimilación del *Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos* a una forma diferente de concebir y enfrentar los desastres, parece corroborarse en el hecho de que este Comité no sólo es permanente, no sólo ingresa en el campo de la rehabilitación en el único caso en que parece intervenir, sino que además considera acciones que podemos considerar de *preparación o preparativos* para ese tipo de desastres. Aunque les llama medidas preventivas (es decir, lo que para nosotros significa medidas para evitar un desastre), las consideradas en este Comité parecen fundamentalmente *preparativos* (estar preparado para el caso de que se produzcan). Por lo menos así se desprende de la lectura de sus atribuciones: "estudiar *medidas preventivas necesarias para caso de producirse siniestros públicos*" (Art. 2do.; Condiserando del D.S.).

Otro aspecto que acerca este Comité al actual Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), órgano aparentemente vertebral del actual Sistema, es la atribución que le da el Decreto Supremo de "dirigir, controlar y coordinar la acción de auxilio mutuo y supervigilar y controlar el adecuado empleo de todos los medios y recursos de auxilio", aspecto que justamente destacan los documentos del Sistema actual (COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL, SECRETARÍA EJECUTIVA, 1977: 15). Más aún, esa atribución recuerda las últimas modificaciones legales respecto al INDECI, en donde este adquiere una hegemonía mayor dentro del Sistema y concentra todavía más la dirección.

### **9. Desarrollismo institucional durante la Junta Militar de Gobierno de 1962-1963. Nuevas atribuciones de los Municipios y políticas para el Planeamiento Urbano y la Planificación Nacional. La idea de los Sistemas en distintas áreas del quehacer nacional.**

La Junta Militar de Gobierno de 1962-1963 nace de un golpe militar para evitar el ascenso al poder del APRA, ya en ese momento conectada a los intereses agro-exportadores y representando la alianza de los partidos más tradicionales con los intereses económicos privados anárquicos. Durante el gobierno de esta Junta se da una nueva ley de Municipalidades, atribuyéndoseles la función de autorizar la incorporación de nuevas áreas urbanas y cumpliendo un papel más dinámico en la planificación. Las barriadas son no solamente una realidad aceptada, sino que comienzan a ser vistas como una alternativa o solución al déficit de vivienda (Riofrío, 1978: 28). Se iniciará entonces el levantamiento de catastros y acciones de remodelación en barriadas, reforzando el planteamiento de *autoayuda* en los pobladores (Sánchez León y Calderón,

<sup>22</sup> El caso que más adelante veremos es el de Comité de Rehabilitación y Reconstrucción de la Zona Afectada (CRYRZA), que forma parte del proceso de atención y rehabilitación luego del gran desastre de 1970, del que surge el actual Sistema. Si bien CRYRZA es sobre todo rehabilitación y reconstrucción, buscando eliminar la vulnerabilidad que produjera las dimensiones y características del desastre, cuando el Sistema nace y se consolidan sus organismos principales, estos prácticamente pierden ese campo y restringen significativamente su acción a la atención de las emergencias.

1980: 37). Esta consolidación de las barriadas, y el tácito reconocimiento de los pobladores como agentes de su propio desarrollo, no se verá reflejado, sin embargo, sino muy posteriormente y de manera muy débil en el proceso institucional de la Defensa Civil.

Durante este período, se crea asimismo el Instituto Nacional de Planificación (INP), el 19 de octubre de 1962, primer organismo de planificación nacional que ha existido en el país (Riofrío, 1978: 77)<sup>23</sup>. El INP será el organismo técnico del Sistema Nacional de Planificación de Desarrollo Económico y Social del Perú<sup>24</sup>. Sus fines serán formular y actualizar los planes de desarrollo, impartir instrucciones técnicas, dar informes al Consejo Nacional de Desarrollo Económico y emprender investigaciones (Cortez y Pautrat, 1985: 156). Con esta Junta de Gobierno, y más tarde con el Gobierno Militar, se pondrá mucho énfasis en la creación de Sistemas con funciones de planeamiento y ejecución para distintas áreas del quehacer nacional, en donde se busca integrar a distintos sectores del Estado en su estructura y funcionamiento. EL INP, como el organismo técnico de un Sistema Nacional de Planificación, es un buen ejemplo de ello<sup>25</sup>, y parece muy adecuado asimilar a esta tendencia la posterior propuesta de la creación de un Sistema para la atención de los desastres.

El siguiente período, el que corresponde al primer gobierno de Belaúnde, vuelve a plantear la misma cuestión de fondo, que surge del seguimiento de la evolución institucional de la gestión de la problemática de los desastres en el país. Por un lado, el desarrollo de un conjunto de instituciones que, cubriendo el campo del desarrollo urbano, no llega a incidir sobre los factores de vulnerabilidad, y, por otro, el desarrollo de una institucionalidad para atender las emergencias causadas por desastres que funciona con una muy relativa eficiencia al momento de las emergencias y que no traslada a los sectores las lecciones de la necesidad de reducir la vulnerabilidad o hacer efectiva la prevención. Se han mantenido distantes, parecen responder a diferentes lógicas tanto en los procesos como en su actuación, y son, por lo tanto, débiles. Veamos ahora qué ocurrió en cada campo.

## **10. Procesos de urbanización, políticas de desarrollo urbano y de vivienda y de prevención y atención de desastres en el primer gobierno de Belaúnde (1963-1968).**

Lima se encuentra en ese momento entre las capitales de más rápido crecimiento en el mundo. En cuanto a las barriadas, este gobierno no parece tener una política particularmente señalada; sin embargo, no son reprimidas sino más bien toleradas (Riofrío, 1978: 18, 31). Incluso podría considerarse que en este período sigue el proceso

<sup>23</sup> Este organismo, años más tarde, cumplirá un rol muy importante durante el gobierno militar revolucionario, de 1968 al 1975.

<sup>24</sup> Este Sistema será presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Hacienda, Fomento, Educación, Salud Pública, Agricultura y Trabajo, un Ministro de las FFAA (había tres en ese momento: de Guerra, Marina y Aeronáutica), el Presidente del Banco Central de Reserva y el Jefe del INP, con rango de Ministro.

<sup>25</sup> El Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), creado durante la Primera Fase (1968-1975) del Gobierno Revolucionario posterior, es otro ejemplo.

de legitimación de las mismas, puesto que se crean algunos distritos exclusivamente compuestos por este tipo de poblamiento (Sánchez León y Calderón, 1980: 79)<sup>26</sup>. Es más, hay una intención de dividir en sectores la ciudad en términos territoriales, ciertas zonas residenciales, otras marginales.

Durante este período, la Junta Nacional de Vivienda, creada por el gobierno anterior y que había absorbido los demás organismos que en ese entonces existían (la Corporación Nacional de Vivienda y el Instituto Nacional de Vivienda) (Ibíd.: 37) adquiere un papel importante. Para ella, la barriada seguirá constituyendo una alternativa de vivienda popular, que hace prioritarios apoyo en remodelación, saneamiento y titulación (Ibíd.: 38). John Turner es contratado por el Gobierno Peruano para participar en esta junta y, entre otras cosas, sostenía que "numerosos estudios hechos (...) por muchos jóvenes arquitectos, voluntarios del Cuerpo de Paz, antropólogos y sociólogos, indican que las barriadas son soluciones altamente exitosas para el problema de la urbanización masiva en Sudamérica y otras partes"<sup>27</sup>. En ese entonces, William Mangin, con quien escribe Turner, es Director del Cuerpo de Paz en el Perú y más tarde lo será en los EEUU (Riofrío. 1978: 30)<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> En 1955, vivía en barriadas el 10% de la población de Lima; en 1959, el 14%; y en 1957, el 19%. En 1970, 761,755 limeños habitaban en 237 barriadas reconocidas, representando el 25 % del total poblacional de Lima Metropolitana (Riofrío, 1978: 17).

<sup>27</sup> MANGIN, William y John TURNER (1968) "The barriada movement". En: *Progressive Architecture*, mayo : 155; citado en Riofrío, 1978: 30.

<sup>28</sup> Sin embargo, como se desprende de lo que señala Gustavo Riofrío en *Se busca terreno para la próxima barriada* (1978: 30), tras la consideración de las barriadas como una solución para el problema de la vivienda, estaba la constatación de un problema que, aunque en otro contexto urbano mayor, subsiste en la actualidad. Dice Riofrío: "Ellos conocían ya los resultados del estudio del arquitecto Adolfo Córdova, quien con mucha justeza señalaba lo que en nuestros días se redescubre: 'A pesar de las miserables condiciones en que viven 150,000 personas que ocupan las "barriadas marginales" de Lima y Arequipa, se puede asegurar que el problema más agudo de la habitación metropolitana está en el área netamente urbana' (CÓRDOVA, Adolfo (1958) *La vivienda en el Perú*. Lima, Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, p. 88; citado en: Riofrío, 1978: 30). El nivel de riesgo de desastre, aun insuficientemente estudiado en el país y también en Lima, es probablemente superior en las áreas urbanas convencionales que en los "Asentamientos Humanos", término con el que se denomina actualmente a lo que antes se llamó *barriadas* y más tarde *Pueblos Jóvenes*. Al respecto, puede verse *Urbanización y Vulnerabilidad sísmica en Lima Metropolitana*, de Andrew Maskrey y Gilberto Romero (1986: 44-47). No obstante, y como los mismos Maskrey y Romero señalan, aún se requiere de un estudio al respecto. Más aún, el último sismo fuerte en Lima ocurrió en 1974, cuando aún no era una realidad lo que actualmente es un hecho, que entre el 68% y 70% de la población de Lima Metropolitana vive en Asentamientos Humanos (Censo Nacional de 1993; en el anterior de 1981, era alrededor de 60%). Si en 1974, en esos Asentamientos Humanos había una o dos terrazas habilitadas en las laderas de los cerros, hoy hay ocho o más, en las cuales se levantan viviendas sobre muros de piedras o *pircados* sin material cementante, sin bases o cimientos ni piedras de diferentes dimensiones, las cuales se colocan sin ningún criterio (por lo general, las más pequeñas abajo) y no responden a las técnicas de construcción en piedra probadamente sismorresistentes, por lo que se pueden prever resultados catastróficos en caso de sismos futuros. Por ejemplo, cuando el 19 de abril de 1993 se produjo un sismo leve en Lima, las cuatro casas colapsadas y las víctimas habitaban este tipo de terrazas en Asentamientos Humanos, como San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Chosica. A ello

Este gobierno, sin embargo, sí tiene otra política habitacional señalada, consistente fundamentalmente en la promoción de conjuntos residenciales que tienen por beneficiarios a los sectores medios, constituidos por la empleocracia y los profesionales liberales. La Junta Nacional de Vivienda cumple un papel importante en canalizar esta demanda creciente del sector medio (Sánchez León y Calderón, 1980: 38, 109).

No obstante, se darán créditos internacionales del BID y de la AID para programas de viviendas populares, y hay un intento de la Junta de crear una alternativa a las barriadas mediante la construcción de Urbanizaciones *Populares*. Pero, por exigencia del BID y de la AID, los préstamos eran condicionados a que los beneficiarios contaran con ingresos mínimos de US\$ 100.00, quedando marginados los sectores más deprimidos. De hecho, sólo se construyeron algunas pocas (*Condevilla, Tahuantinsuyu y Caja de Agua*, en Lima). En otras dos más, al norte de Lima, no llegan a instalarse los servicios por falta de fondos, razón por la cual terminan asimilándose a la realidad convencional de las barriadas. La Junta no recibió el apoyo económico necesario y las barriadas siguieron extendiéndose en Lima (Riofrío, 1978: 34-36).

La Oficina Nacional de Planificación Urbana (ONPU), en convenio con la Municipalidad de Lima, formuló el Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANDEMET)<sup>29</sup> que es el de mayor envergadura realizado hasta ese momento respecto a estudio y planeamiento del desarrollo de la ciudad. Este Plan se llevó a cabo en dos etapas: la primera fue la elaboración de un Esquema Director del crecimiento de la ciudad, en donde se establecen pautas para el control del desarrollo urbano en los nuevos asentamientos periféricos y en zonas de expansión de la ciudad; y la segunda profundizó aspectos físicos, administrativos y económicos, esbozados en ese Esquema, mediante la elaboración de documentos orientadores y normativos del desarrollo metropolitano, concluyendo con un Plan de Zonificación General hasta 1980. En 1980 se formulará otro, y así sucesivamente hasta llegar al actual que abarca hasta el año 2000.

Estos planes pertenecen al ámbito de los Municipios y será recién en el último en el que haya una preocupación más explícita por las características físicas que constituyen factores de vulnerabilidad a desastres.

## **11. La Junta Nacional de Vivienda, Saneamiento Urbano y Prevención de Desastres.**

Entre 1963 y 1964, la Junta Nacional de Vivienda desarrolla acciones de rehabilitación urbana y erradicación de barriadas de las márgenes del río Rímac, en el centro de Lima. La intención de estas erradicaciones, por razones técnicas y de seguridad, se alterna

---

habría que sumar otros tipos de amenazas que van desde huaycos e inundaciones hasta los incendios.

<sup>29</sup> La ONPU fue creada en 1946, durante el Gobierno de Bustamante y Rivero. En el año 63, aún durante la Junta Militar de Gobierno, el nacimiento de la Junta Nacional de Vivienda supone la absorción de todos los demás organismos. Sin embargo, a mediados de la década del 60, reaparece firmando el Convenio con la Municipalidad de Lima para la realización del PLANDEMET.

con la tendencia a trasladar a la población afectada (o con la posibilidad de ser afectada) a áreas periféricas de la ciudad; se les reubica en terrenos muy alejados, especialmente en esa época del crecimiento de Lima, y lo único que se les proporciona son esteras para asentarse en estos nuevos terrenos. Al ser la Junta Nacional de Vivienda la que asume estas acciones y actúa frente a estas poblaciones en riesgo, encontramos un cierto contacto entre la política urbana del régimen y la respuesta a desastres. Sin embargo, la poca ayuda que se les otorga indica que no se ataca el problema en su integridad, pues lo previsible es que se reproduzcan, y en la mayoría de los casos se agraven, sus condiciones de vulnerabilidad. Muchos de estos nuevos asentamientos son ubicados en terrenos con base de arenal, lo que de por sí requeriría medidas especiales de seguridad sismo resistente que, por supuesto, no se dan.

Aquí debemos adelantar que el ASER (al que nos referiremos más abajo y que ya en ese momento es la organización del Estado para el tema de los desastres) se encuentra ausente de este proceso de erradicación y reubicación. Vuelve a aparecer ese paralelismo de los dos procesos, el de la intervención del Estado en el proceso de urbanización y el referente a la gestión de los desastres. No está de más señalar aquí que en este paralelismo podría encontrarse gran parte de la incapacidad para enfrentar la tarea de la prevención en procesos acelerados de urbanización, como el de nuestro país. ¿Será, acaso, la municipalización de la Prevención de Desastres la solución?

## **12. El Instituto Nacional de Planificación, Saneamiento Urbano y Prevención de Desastres.**

A fines de la década del 60 desaparece la Junta Nacional de Vivienda y adquiere importancia en la escena el Instituto Nacional de Planificación que, hasta el momento, no había tenido gran presencia en este campo. Se formula el *Píán de Desarrollo Económico y Social 1967-1970: Vivienda* (INP, 1967), que tiene como objetivos, entre otros, la concentración de esfuerzos en algunas pocas ciudades del país y, dentro de ellas, la de recursos públicos en la renovación y saneamiento del tejido urbano, así como dictar las medidas necesarias para evitar la proliferación de casas de vecindad y tugurios. Este es un nuevo encuentro entre saneamiento urbano y prevención de desastres, esta vez desde el campo de la planificación.

Sin embargo, para fines de los años 60, cambia el tipo de intervención predominante en las barriadas. La Junta Nacional de Vivienda había sido rechazada ya por lo pobladores de las barriadas y los EEUU dejaban de actuar a través del Gobierno -al que hasta entonces había venido otorgando apoyo financiero<sup>30</sup> - y comenzaban a hacerlo directamente a través de sus agencias y de numerosas organizaciones no gubernamentales que aparecen actuando en las barriadas.

Esta aparición de múltiples agencias y organizaciones no gubernamentales se da al mismo tiempo que el encuentro entre planificación y saneamiento de las ciudades. Una nueva conciencia parece estar surgiendo al final del período belaudista de la década

---

<sup>30</sup> El gobierno había venido actuando con el apoyo financiero de los EEUU, pero la "Alianza para el Progreso" y el apoyo gubernamental norteamericano, que produjo la reacción anticastrista de los años 60, ya se desvanecía.

del 60 y el advenimiento de un nuevo período político-institucional en el país, al interior del cual, mediando un gran desastre como el que reseñaremos, implicará cambios importantes en el proceso institucional del manejo de desastres. Si este cambio logra integrar con efectividad suficiente la perspectiva proveniente de la problemática del desarrollo urbano y la planificación y del manejo de las emergencias, será tema de la segunda parte de este estudio.

Otro organismo que tiene una significativa actuación en las barriadas es *Cooperación Popular*, institución promovida por el gobierno de ese entonces<sup>31</sup>; a comienzos del período existían dos Centrales de Cooperación Popular en actividad. Esta intervención significaría la introducción de medidas técnicas en las construcciones, remodelaciones y planificación de la ciudad, pero inmersa dentro de la tendencia general del momento de asentar las poblaciones en arenas periféricas. De hecho, no encontramos en su intervención ningún tipo de proceso de afectación de la vulnerabilidad de las poblaciones.

No habrá relación entre *Cooperación Popular* y el ASER, la habrá en cambio con los Municipios de la filiación política del partido gobernante<sup>32</sup>.

### **13. El "Auxilio Social de Emergencia Regional" (ASER): la hegemonía de los profesionales y los políticos y la incorporación de la noción de rehabilitación económica.**

En agosto de 1963, se da la ley 14638<sup>33</sup> que crea el *Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER)* como una Cuenta Especial del Presupuesto General de la República, la cual debía figurar anualmente en el Pliego del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social<sup>34</sup>. El ASER se pondrá en acción, por ejemplo, en el desastre de 1970, aunque también antes, como es el caso del terremoto de Lima de 1966.

---

<sup>31</sup> *Cooperación Popular* es una institución que el partido gobernante de ese entonces, Acción Popular, venía promoviendo y desarrollando prácticamente desde su fundación. Se trata básicamente de formas de autoayuda comunal que Acción Popular propone, considerando que no hace sino poner en valor y recuperar, desde el Estado, formas de organización y trabajo colectivos tradicionalmente andinos, ancestrales en el país. Se trata de una de las propuestas más caras a la doctrina del "Perú Profundo" de ese partido.

<sup>32</sup> Sin embargo, más adelante, en 1980, en el «segundo gobierno de Belaunde (1980-1985), cuando se retoma *Cooperación Popular* como forma de intervención del Estado y se crea el *Sistema Nacional de Cooperación Popular*, entre sus objetivos se encuentra el clásico de ejecutar proyectos de desarrollo a través del trabajo comunal, pero, entre sus cuatro programas, ocupa el segundo lugar, por lo menos en la enumeración después de *desarrollo de proyectos de inversión comunal*, el de *proyectos especiales*, dentro de los cuales se considera aquellos que atienden situaciones de desastre. Lo destacable aquí es que, así como la asimilación de los municipios a la última reforma del Sistema de Defensa Civil actual parece responder a la experiencia en la base, con las poblaciones, *Cooperación Popular*, que se mueve a ese mismo nivel, resulta sensible a la problemática de desastres, como se manifiesta en 1980.

<sup>33</sup> Ley No. 14638 (CNE-EMC, 1970, Tomo 1: Anexo 1).

<sup>34</sup> El Ministerio de Salud era también entonces de Asistencia Social, concepto que debe considerarse más ampliamente.

Mediante el ASER se podían formular y ejecutar programas de rehabilitación económica de las áreas afectadas por desastres, debiendo variar estos -según la ley- en función de las condiciones socioeconómicas de las áreas afectadas y de la magnitud de los daños producidos. Es la primera vez que se hace referencia a las condiciones en que se hallan las regiones antes de las catástrofes. El ASER contaba con un Consejo Directivo presidido por el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, en representación del Presidente de la República. Este organismo se encuentra ya muy alejado de lo que la Defensa Civil considera sus primeros antecedentes: la "Ley General de la Nación para Tiempo de Guerra", la "Organización Defensiva del Territorio" y el "Reglamento del Servicio de Guarnición", del año 1933; también la "Defensa Pasiva Nacional", de 1942, y su Reglamento Orgánico que prescribía una "Comisión Nacional de Defensa Pasiva", la cual, sí bien podía *aplicarse* a otro tipo de desastres y establecía algunos lazos con los Municipios, no sale de lo que son las emergencias por situación bélica.

En este sentido, debería considerarse como antecedente más cercano del ASER el *Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos*, del cual se diferencia en que ya no se organiza alrededor de un eje militar, en que existe un acento presupuestal central, y en que hay un énfasis muy importante en la rehabilitación, a la que, además, se le llama rehabilitación "económica".

Inicialmente, el ASER no significó la desaparición del *Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos*, aparecido en 1961, en el anterior régimen; sólo se dieron por terminadas sus funciones, "considerando la creación del ASER", el 3 de abril de 1964 (CNDC- SE. 1977: 15). Sin embargo, la ley del ASER no contó con el respaldo del Ejecutivo de ese entonces pues, aprobada por el Congreso en mayo de 1961, aquel no la llegará a promulgar, sólo lo hará el Congreso (por facultades que le otorgaba la Constitución de ese entonces) recién en agosto de 1963. Tal parece, entonces, que fue una ley que supuso discusión y negociaciones, aparentemente no resueltas en su totalidad pues fue promulgada por el Congreso y no por el Ejecutivo, y sólo un año después de publicada se hará desaparecer el Comité de Siniestros Públicos<sup>35</sup>.

El hecho de que pudiera subsistir el Comité de Siniestros Públicos al lado del ASER muestra hasta qué punto éste podía ser considerado más una Cuenta Presupuestal que un "organismo"; una Cuenta que entraba en funcionamiento producido un desastre y de la cual era depositario y administrador un Consejo Directivo. Pero, como veremos, de hecho tenía características de institución más allá de una Cuenta y Pliego presupuestales.

---

<sup>35</sup> Arquitectos, ingenieros y médicos son los tres grupos profesionales más destacados en el entonces partido gobernante, Acción Popular. Pero las FFAA eran también un fuerte soporte del régimen pues habían dado un golpe años antes para evitar el ingreso al gobierno del APRA mediante un triunfo electoral cuestionado. El APRA constituía el partido más importante de la oposición, la que tenía mayoría en el Congreso que promulgó la Ley del ASER. Ese golpe le había abierto las puertas del gobierno a Acción Popular. Por otro lado, la discusión parlamentaria en ese entonces giraba en gran parte en torno a los pliegos presupuestales y a las iniciativas presupuestales del Congreso, las que estaban entre sus atribuciones. Y la del ASER era una ley con un importante acento presupuestal.

Tenía un Consejo Directivo que era -como dijimos- presidido por el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, en representación del Presidente de la República. Estaba integrado por los delegados del Senado y de la Cámara de Diputados, elegidos anualmente por sus respectivas cámaras; uno de los Ministros de la Defensa Nacional, quienes actuaban por turno anualmente<sup>36</sup>; los Ministros de Gobierno y Policía, de Fomento y Obras Públicas, de Trabajo y Asuntos Indígenas y el de Agricultura; y el Contador General de la República, quien actuaba como Secretario del Consejo. Este Consejo debía constituirse inmediatamente después de promulgada la ley y debía tener sus oficinas ubicadas en el Ministerio de Salud y Asistencia Social. No tenía facultad para nombrar empleados y, en caso necesario, funcionarios y empleados de los otros ministerios representados podían ser destacados a él, por términos que no excedieran los sesenta días. El Consejo sólo podía contratar o autorizar la contratación de personal eventual, para labores inherentes a la prestación del auxilio social en cada caso de emergencia regional y la elaboración de los programas de rehabilitación económica.

Las atribuciones del Consejo Directivo eran, además de elaborar y aprobar su Reglamento Interno, declarar zona o zonas de emergencia regional, de acuerdo a las definiciones que daba la ley y que más abajo tratamos; acordar, en cada caso, la forma, cuantía y condiciones en que debería ser prestado el auxilio social correspondiente a una zona de emergencia regional; acordar, previo estudio de los daños producidos y de las condiciones de las áreas afectadas, la elaboración de los programas de rehabilitación económica; aprobar los proyectos y presupuestos de los programas de rehabilitación y cuya ejecución -algo importante de destacar- se encomendaba a la Junta Departamental de Obras Públicas del Fondo Nacional de Desarrollo Económico, u otra entidad o dependencia estatal<sup>37</sup>; solicitar y, en su caso, ordenar la colaboración de cualquier persona natural o jurídica para la prestación de servicios necesarios a la realización de las labores inherentes al auxilio social; y solicitar a las autoridades judiciales, políticas o policiales, la investigación, enjuiciamiento y aplicación de las penas previstas en el Código Penal, a las personas que, por acción u omisión, se hicieran culpables de delitos o faltas contra el auxilio social o la elaboración o ejecución de programas de rehabilitación económica; y otras que señalaría el Reglamento (Art. 10 de la Ley del ASER).

El Consejo Directivo, aunque sin personal propio, es de carácter permanente y actúa - en los programas concretos de rehabilitación- a través de otros organismos públicos,

---

<sup>36</sup> En ese entonces había tres Ministros de las FFAA o Defensa Nacional: Ministro de Guerra o Ejército, de Aeronáutica y de Marina.

<sup>37</sup> Cada departamento (la jurisdicción político-administrativa más amplia en la que estaba dividido el territorio nacional) tenía una Junta Departamental de Obras Públicas, que deben ser consideradas antecedente inmediato de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo Económico y Social (CORDES), creadas luego por ese mismo gobierno, y que regían las inversiones de desarrollo de los departamentos; estas CORDES luego serían reemplazadas por los Organismos Regionales de Desarrollo (ORDES) durante el siguiente régimen, el militar reformista en el que se creará el Sistema de Defensa Civil; más tarde, volverían las Corporaciones, junto con el regreso al gobierno de Belaunde y el retomo a la constitucionalidad. Todo este proceso debe considerarse parte importante de los antecedentes de la regionalización y descentralización política del país (Constitución de 1979), puesta en suspenso desde el autogolpe (abril del 1992) del actual régimen y desde la última Constitución de 1993.

como son las Juntas Departamentales de Obras Públicas<sup>38</sup>. Sólo en casos excepcionales convocaría recursos privados<sup>39</sup>. El Consejo Directivo es permanente en cuanto se instala desde la promulgación de la ley y, por ejemplo, cambia año a año varios de sus integrantes. No es, sin embargo, un organismo ejecutivo ni, mucho menos, operativo, sino de carácter director (acuerda, previo estudio de los daños producidos y de las condiciones de las áreas afectadas, la elaboración de los programas de rehabilitación económica) y con atribuciones que colindan con las de planificación.

El control económico y contable de estas acciones es compartido entre el Consejo y las otras instituciones del Estado, que ordinariamente lo hacen, y las actividades privadas y del mismo Estado (en ese entonces, la Superintendencia de Bancos y el Tribunal Mayor de Cuentas). Además, el Contador General de la República es miembro y actúa como Secretario del Consejo. Se trata de una institución perfectamente engarzada a la institucionalidad ordinaria del Estado, y ejecuta a través de las corporaciones y otras entidades del mismo.

La emergencia, sin embargo, sigue siendo lo que determina su intervención. Es un organismo creado para situaciones de emergencia, no para la prevención de desastres. Lo novedoso es que pone un acento en los aspectos financieros y en los programas de rehabilitación, antes inexistentes, los cuales no sólo deberán tener en cuenta los daños producidos en la catástrofe, sino las condiciones socioeconómicas de las áreas afectadas: su pobreza, sus potencialidades, etc. Es decir, se trata de una rehabilitación conectada con los problemas que hoy llamaríamos del desarrollo.

En cuanto a la situación de emergencia, se le define como el "estado de necesidad colectiva" producido por desastres, tal como se les entiende hoy en día (*naturales*, epidemias, epizootias y grandes accidentes), en los que se haga indispensable la cooperación inmediata del Estado para conjurar la crisis social que implica. El auxilio social es la aportación gratuita que hace el Estado para conjurar esa crisis<sup>40</sup>. Además de las prestaciones gratuitas que se efectúen ("auxilio social"), la ley establecía que se podían elaborar y ejecutarse programas de rehabilitación para las áreas afectadas por

---

<sup>38</sup> Estas tenían sus propias normas para contratar personal y obras.

<sup>39</sup> Art. 10 de la ley del ASER. El tenor de la ley parece referirse a la atribución de solicitar e incluso obligar a instituciones privadas a prestar sus servicios en situaciones extremas. Es decir, mientras que lo público está pensado para los programas de rehabilitación, en lo privado se trata de excepciones para casos extremos.

<sup>40</sup> La Ley dice textualmente: "Para los fines de esta ley, entiéndase que los términos Emergencia Regional y Auxilio Social tienen, respectivamente, la significación siguiente:

**Emergencia Regional:** el estado de necesidad colectiva que afecte en su vida, salud o economía a los habitantes de uno o más centros poblados en el área urbana o rural del territorio de la República, como consecuencia de daños personales o materiales generalizados producidos por terremotos, incendios, epidemias, aluviones, inundaciones, sequías, epizootias, naufragios u otros siniestros que, por la magnitud de los daños y por la situación de los damnificados, haga indispensable la cooperación inmediata del estado para conjurar una crisis social; y

**Auxilio Social:** la aportación que hace el estado, en bienes o servicios, con carácter enteramente gratuito, para conjurar la crisis social consiguiente al estado de necesidad colectiva de las personas que residan o se encuentren en una zona de Emergencia Regional, declarada como tal en aplicación de la norma precedente" (Art. 2).

los hechos que daban lugar a esas prestaciones. De los fondos de esta Cuenta Presupuestal, la ley consideraba su utilización con fines de auxilio social de prestación gratuita sólo hasta un 25%, debiéndose dedicar el restante a la elaboración y ejecución de los programas de rehabilitación económica. Cuando se habla de "programas", la ley se refiere no a un proyecto en particular, sino al conjunto de proyectos y acciones de rehabilitación para toda una zona declarada en emergencia.

La ley, sin embargo, es flexible respecto a las proporciones en que deben ser usados los fondos, y señala que, en caso de que el 25% no fuera suficiente para las prestaciones gratuitas, este porcentaje puede ser ampliado, reduciéndose correlativamente la parte reservada a los programas de rehabilitación económica. La ley señala también que no más de un 25% de los fondos de la Cuenta pueden destinarse en un sólo año a una zona en particular. Las cantidades complementarias, si la zona lo requiriese, se erogarían al año o años siguientes. La ley prevé en ese sentido la posibilidad de la existencia de varias zonas de emergencia simultáneas y de períodos largos de rehabilitación<sup>41</sup>.

Algo importante es la denominación de "programas de rehabilitación económica" que utiliza la ley. Estos fondos deben ser teóricamente recuperados, por lo menos a cierto nivel, pues debe tratarse de *inversiones reproductivas*. La ley dice textualmente que "cada programa, además de los presupuestos de obras y servicios proyectados, planos, memorias descriptivas, etc., incluirá el correspondiente régimen de recuperación de las inversiones reproductivas, en proporción variable según las condiciones sociales y económicas de la población afectada" (Art. 6to.). Todo indica que la ley tiene en mente no sólo los daños propiamente físicos, sino también aquellos que afectan los procesos productivos y la economía de una región. En ese sentido, avanza cualitativamente en relación a leyes posteriores que son víctimas -en lo central- de una visión *fisicalista*<sup>42</sup> de las causas, los daños y la recuperación. Y entonces cobra sentido aquello de la denominación de emergencia regional y rehabilitación económica.

En cuanto a los fondos, la Cuenta Especial ASER tiene por fuentes lo que le asigne anualmente el Presupuesto General de la República, con cargo a los fondos ordinarios del Estado, el producto de los impuestos que una ley especial le asigne, y los bienes que sean donados al Consejo Directivo que la ley crea. Las Rentas del ASER debían colocarse en Bancos de la capital de la República, al mejor tipo de interés existente. La ley prevé que en caso de que en un ejercicio presupuestal el ASER careciera de los recursos para seguir cumpliendo sus fines, el Consejo Directivo podía arbitrárselos mediante operaciones de crédito en el país, hasta por una cantidad igual al 50% de sus ingresos previstos, al más bajo tipo de interés y para ser cancelados en el plazo máximo de dos años. El Consejo debía presentar balance anual de ingresos y egresos, la

---

<sup>41</sup> Se intenta, por un lado, que en la discusión en el Congreso sobre los pliegos presupuestales y las iniciativas presupuestales parlamentarias, además de la competencia con el Ejecutivo, estén los intereses de cada representante y sus jurisdicciones electorales, de los sectores y de las zonas que pudieran encontrarse en situación de emergencia, pero también reconocer una realidad de catástrofes en el país, por lo que la ley comprenderá a muchas regiones afectadas y por más de un año.

<sup>42</sup> Sobre este concepto, nos remitimos a Allan Lavell, Introducción de este mismo libro.

memoria de su Presidente, y todos los documentos justificativos de los gastos que debían ser enviados a la Superintendencia de Bancos y al Tribunal Mayor de Cuentas.

Algo digno de destacarse es que en la Ley del ASER no hay ninguna referencia a las Municipalidades, tal vez por el hecho de que sólo un mes después de la promulgación de la ley, durante el mismo régimen, aparece la Ley de Municipalidades (Cortez y Pautrat, 1985: 158), que es la que abre la actual etapa en que se elige a sus autoridades por voto universal y directo, recogiendo la tradición de los antiguos Cabildos. No tenían aún el carácter que hoy tienen, que, aunque con la interrupción del régimen militar de 1968-1980, en que los alcaldes y regidores fueron designados por el Ejecutivo, conservaron, y en algunos casos ampliaron, su rango de intervención en el régimen urbano. Por otro lado, la Ley del ASER es un régimen de carácter central y general para país, con participación de ministerios e, incluso, del Congreso, pero concebido sobre todo como la intervención del gobierno central en las regiones en situación de emergencia. Su descentralismo, en todo caso, está por el lado de las Juntas Departamentales de Obras Públicas que ejecutan los programas de rehabilitación, las mismas que son antecedente de las Corporaciones, Organismos Regionales de Desarrollo y, en cierto sentido, de los Gobiernos Regionales, que siguen siendo una función fundamentalmente ejecutiva del Estado.

#### 14. El ASER en el terremoto de Lima de 1966.

El 17 de octubre de 1966, se produce en Lima un terremoto de intensidad VII, con pérdidas humanas que alcanzan los 100 muertos (Silgado, 1981: 53) y más de 900 heridos (*La Tribuna*, 18.9.1966). Las pérdidas materiales son cuantiosas y alcanzan una cifra muy alta<sup>43</sup>. Las viviendas más afectadas fueron las construcciones de adobe, las que adolecían de defectos de diseño, las de pobre construcción y las viviendas antiguas que ya habían sido debilitadas por sismos anteriores<sup>44</sup>, así como aquellas afectadas por la consistencia del suelo. Por efecto del sismo, quedaron bloqueadas por derrumbes importantes vías de acceso a la capital, dentro de las cuales estaban las principales carreteras que conducen a la sierra central y al norte del país. Pasados 50 minutos después del sismo, se produjo un *Tsunami* moderado y en algunas ciudades del norte hubo inundaciones importantes, registrándose grandes pérdidas en algunas fábricas pesqueras (Ibíd.: 53-55).

En el análisis de la información periodística de ese entonces, resulta relevante la participación del ASER, pero junto con rasgos que muestran una colaboración plural de instituciones, organismos y agencias y sin quedar claro que la respuesta haya sido

<sup>43</sup> La cifra en Soles Oro peruanos de ese entonces es de mil millones, que correspondía a treinta y cinco millones de dólares norteamericanos de esa época (INDECI s/f.: 4; Silgado, 1981:53).

<sup>44</sup> El anterior sismo fuerte en Lima fue el de 1940, y a él se refiere el informe sobre efectos del sismo de 1966 en que participa la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile (profesores Rosemberg, Vives y Monge; y Roesset, invitado del M.I.T.); la Estación Sismológica de la Universidad de California, Berkeley; el profesor Lee Kenneth de la misma Universidad de California, Los Angeles; y la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Ingeniería (Kenneth, Lee *et al.* *El terremoto del Perú de 1966*. Lima, CISMID, FIC-UNI).

realmente coordinada por el ASER. En un primer momento, lo que destaca es la participación directa del Presidente de la República que, desde la selva del país en donde se encontraba haciendo una gira (*La Prensa*, 18.10.66), da instrucciones por radio para la conformación de un Comité de Emergencia. La presidencia de este Comité es encargada al Ministro de Salud y Asistencia Social (*La Tribuna*, 18.10.66), como ocurrirá también en el terremoto de Huaraz, en 1970. Pero no parece tratarse del Consejo Directivo del ASER, pues está conformado por doce funcionarios. Este Comité informará que el ASER proveerá un fondo para la atención a los damnificados (*La Prensa*, 18.10.66).

Destaca, como dijimos, por otro lado, la participación plural de instituciones. Las FFAA intervienen en los primeros auxilios, socorro de víctimas, búsqueda, rescate y reparto de alimentos y medicinas (*La Tribuna*, 18.10.66). El Congreso de la República solicita a la Cruz Roja que coordine una Colecta Nacional y pide la intervención del Colegio de Arquitectos en la inspección de edificios ruinosos (*La Crónica*, 19.10.66). El Ejecutivo envía al Congreso un Proyecto de Ley para dar viviendas a los damnificados, para lo cual éste nombra una Comisión Especial Multipartidaria (*El Comercio*, 19.10.66). Destaca asimismo la participación de los Municipios, que realizan la inspección de viviendas para su demolición, distribuyen ayuda y organizan servicios voluntarios (*La Prensa*, 18.10.66; *La Tribuna*, 19.10.66), y los Concejos Provinciales de Lima y el Callao, que dan a conocer un Plan de Emergencia para dotar de medios básicos a los damnificados (*La Crónica*, 19.10.66). Aparecen también municipios de otras partes del país; se recibe, por ejemplo, ayuda económica y material del Municipio de Arequipa para los damnificados (*El Comercio*, 21.10.66).

Participan también las universidades, la prensa menciona a la Universidad Nacional de Ingeniería<sup>45</sup> y a la Universidad Villarreal (*La Crónica*, 19.10.66); la Cruz Roja Peruana, "en coordinación con la Junta de Asistencia Nacional"<sup>46</sup> (*La Tribuna*, 19.10.66; *El Comercio*, 19.10.66; *La Crónica*, 19.10.66; 21.10.66); una gran cantidad de organismos privados, desde Caritas hasta los Boys Scouts. La cooperación internacional de instituciones, organismos y gobiernos también es amplia y su enumeración muy larga<sup>47</sup>; Venezuela, por ejemplo, presta su ayuda a través de su Defensa Civil (*La Tribuna*, 19.10.66; *La Crónica*, 19.10.66, 21.10.66, 25.10.66; *El Comercio*, 19.10.66, 20.10.66, 21.10.66, 24.10.66, 3.12.66; *La Prensa*, 19.10.66).

<sup>45</sup> La contribución en este campo de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNÍ) y su Facultad de Ingeniería Civil continúa hasta hoy, especial aunque no únicamente a través del Centro Peruano Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres (CISMID) ubicado en esa Universidad.

<sup>46</sup> Nos hemos referido ya a esta Junta Nacional de Vivienda (JAN) para el período anterior relativo a políticas de urbanización, vivienda y prevención de desastres. Durante el período siguiente del gobierno militar de Velasco (1968-75), la JAN tendrá una participación muy importante, tanto en la atención al terremoto de 1970 -acción que es resaltada repetidas veces por los medios de prensa- como en general en las barriadas, ya en ese momento llamados *Pueblos Jóvenes*.

<sup>47</sup> OFASA, Catholic Relief Service, Catholic Medical Misión World, la Sociedad Católica Francesa, Cruz Roja de Argentina y Ginebra, AID; los gobiernos de Bolivia, Chile, Argentina, Colombia, Venezuela, Israel, Japón, EEUU, sin intentar una lista completa, aparecen en las noticias de la prensa.

Se trata de una participación de muchas instituciones, organismos y países, no muy diferente de la que puede encontrarse en cualquier evento de este tipo. La principal contradicción que surge de la lectura de la prensa de ese entonces es que, habiéndose producido el terremoto en un momento electoral del país (elecciones municipales a mitad del período gubernamental), las fuerzas políticas se acusan una a otras de hacer uso político-partidario y "electoralista" de la ayuda (*El Comercio*, 23.10.66). Pero éste parece ser un aspecto siempre presente en la gestión de los desastres.

En cuanto a la institucionalidad y modelos para esa gestión, es evidente que tanto el ASER como un Comité de Emergencia tienen que ser "convocados" para actuar, cuando las emergencias se producen. Sin embargo, hay una ley y el hecho de que el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social sea quien encabece la respuesta por disposición presidencial, al mismo tiempo que por ley preside el Consejo directivo del ASER, indica la existencia de un modelo en funcionamiento. Pero no queda claro si el ASER cumple una función más propiamente financiera y normativa, especialmente al iniciarse la rehabilitación, o si cumple un rol articulador. El documento de 1977 de la Defensa Civil, ya varias veces citado, dice lo siguiente, refiriéndose a los antecedentes del Sistema de Defensa Civil del Perú:

"Esta historia referencial muestra que fue una preocupación de los gobernantes afrontar en las mejores condiciones los desastres; sin embargo, la materialización de tales dispositivos no logró alcanzar los niveles acordados con las situaciones que se presentaron. De ahí que las experiencias de 1970 hicieron ver la necesidad de perfeccionar nuestro sistema de seguridad, mediante la existencia de un organismo que permanentemente vele por la integridad de la comunidad y su patrimonio..."

(COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL, SECRETARÍA EJECUTIVA, 1977:15).

Así llegamos a 1970, en que se produce el desastre más grande en la historia del país y, según Silgado, posiblemente uno de los más catastróficos del hemisferio occidental (1981: 56). Aquel que, como los de Popayán y Armero, en Colombia, en 1984 y 1985, o el de Ciudad de México, en 1985, va a producir cambios importantes en el proceso institucional de la gestión de los desastres.

## EL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL DEL PERÚ: EL ESFUERZO DE INTEGRACIÓN

### A. EL GOBIERNO MILITAR REFORMISTA, EL TERREMOTO DE 1970 Y LA CREACIÓN DEL SISTEMA

#### **1. Un nuevo contexto político: el gobierno militar reformista y los cambios en la estructura y el rol del Estado.**

Es difícil resumir en pocas líneas lo que significó para el Perú el proceso de *cambios estructurales* que se inició a partir del golpe militar del 3 octubre de 1968<sup>48</sup>. Fueron 12 años de gobierno institucional de las FFAA, en cuyos primeros cinco o seis años se realizaron reformas profundas en la estructura económica, de la propiedad y del Estado, con importantes repercusiones en el orden social, político y cultural del país. La nacionalización y estatización de las actividades económicas estratégicas y principales empresas del país (extractivas, industriales, comerciales y financieras) convirtieron al Estado en el principal actor económico, virtualmente monopólice en numerosos campos.

La aplicación de la Ley de Reforma Agraria eliminó del agro a la clase terrateniente, en particular la agroexportadora -aún políticamente predominante en el país-, al mismo tiempo que hizo desaparecer las haciendas; y junto con un importante, pero siempre subordinado, sector económico asociativo y "social", compuesto por cooperativas agrarias y por empresas de propiedad de sus trabajadores, el Estado creció enormemente creando una numerosa empleocracia y, de paso, sectores intermedios nunca antes vistos en el país. El régimen de propiedad de las empresas industriales y comerciales del sector privado también fue modificado, dando lugar a la participación de los trabajadores en la propiedad y las ganancias de las empresas. Al mismo tiempo que se llevaban a cabo estas reformas, se realizaban otras a nivel de la educación y de la cultura, que insistían sobre los aspectos sociales y de participación popular en la vida del país. La base social sobre la que marchó este proceso y se construyó este modelo fue la más directamente beneficiada por las reformas: los largamente postergados en la historia del país, es decir, el campesinado indígena y el sector obrero y, en buena medida, los sectores medios que se beneficiaron con la modernización del Estado. LA FFAA (Ejército, Aeronáutica y Marina) y, en menor grado, las Fuerzas Policiales, asumieron *institucionalmente* el gobierno del Estado<sup>49</sup>, disolvieron el Congreso y crearon organismos asesores que lo reemplazaron en su función deliberativa y de producción legal; uno de ellos nombraba a los magistrados del Poder Judicial y el Gobierno Central designaba a los titulares de los otros niveles del Estado, como los alcaldes.

---

<sup>48</sup> Este golpe fue, por segunda vez en el país, un golpe militar *institucional* de las FFAA, así había ocurrido ya con la Junta Militar de Gobierno de 1962-1963. Esa Junta le abrió las puertas del gobierno a Acción Popular y a las promesas electorales reformistas de Fernando Belaunde. Luego de las dificultades de ese gobierno, que no pudo realizar las reformas prometidas, las FFAA dieron este segundo golpe y asumieron las reformas que auspiciaban, gobernando durante 12 años seguidos, con éxito desigual en distintos campos.

<sup>49</sup> Se definen estos golpes militares y gobiernos de las FFAA como *institucionales* para distinguirlos de aquellos otros que responden principalmente a la iniciativa de un caudillo o un grupo militar y no necesariamente respetan las estructuras y jerarquías de las FFAA. En este caso, la Presidencia de la República fue ocupada por quien desempeñaba el cargo de Presidente del Comando Conjunto de las FFAA, la Junta Militar estaba compuesta por los Comandantes Generales de los tres institutos armados y se renovaba según los cambios en ellos y fue una de las épocas en que más se respetaron las reglas para los ascensos y sucesiones en los cargos militares.

Salvo los partidos y grupos sociales más afectados por el cambio<sup>50</sup>, el conjunto del país aceptó de buena gana los cambios y el liderazgo ejercido por un grupo de militares reformistas que, con un asesoramiento restringido, pero importante, de grupos de intelectuales progresistas, y con una ideología radical durante los primeros años, gobernaron el país siguiendo el modelo estatista y socializante predominante en ese entonces en los países del Tercer Mundo, particularmente entre los que lideraban el Movimiento *de los No-Alineados* y el *Grupo de los 77*, entre los cuales el Perú pasó a ocupar un lugar destacado.

La Iglesia Católica, y en particular su jerarquía, consagró el apoyo de sectores medios y populares al proceso de reformas<sup>51</sup>; varios partidos y grupos políticos, también apoyaron al régimen. Unos, desencantados de la democracia representativa, particularmente luego del fracaso del reformismo durante el primer gobierno de Belaunde (por ejemplo, la Democracia Cristiana y una fracción del partido gobernante), y otros, reconociendo el nuevo papel que estaban cumpliendo las FFAA y los sectores medios en el cambio social en los países del Tercer Mundo (por ejemplo, el Partido Comunista Peruano y también algunos grupos que habían participado en las guerrillas de 1965), todos ellos especialmente sensibles a la radicalidad y discurso socializante de las reformas sociales que se llevaban a cabo.

No había elecciones, salvo dentro de las nuevas organizaciones populares o representativas de los sectores más beneficiados por las reformas, lo que ocurría, además, bajo una significativa intervención de los organismos políticos creados por el régimen; había una identificación casi absoluta entre los niveles y cargos del Gobierno, del Estado en su conjunto y los de las FFAA. Prácticamente la totalidad de los cargos políticos y los de las empresas del Estado, eran ocupados por militares de las distintas armas y según sus grados militares. Pero frente a las desigualdades e injusticias sociales que la mayor parte de los grupos ya reconocían, la intervención extranjera desenfadada en los asuntos nacionales, el retraso económico y cultural que suponían, la crisis fiscal y monetaria que se produjo en los últimos años del gobierno belaudista y, finalmente, frente al impase político en que se hallaba el país en ese momento, importaron menos los canales formales que los cambios substanciales. Ocurrió algo similar con el autogolpe del actual Presidente Fujimori, en 1992, con intervención de las

---

<sup>50</sup> En resumen, Acción Popular, que había sido separada del poder y prácticamente eliminada de la escena política; el APRA, cuyo triunfo electoral había sido impedido una vez más por las FFAA; los grupos políticos más conservadores; los sectores agro-exportadores y agroindustriales, que fueron expropiados por la Reforma Agraria; los grupos industriales, que fueron afectados por los nuevos regímenes de propiedad de las empresas; así como también los propietarios de los medios de prensa que, vinculados a los anteriores, también fueron expropiados luego de unos años de gobierno.

<sup>51</sup> La Conferencia Episcopal Peruana, organismo aún hoy representativo de la Iglesia Católica peruana y en ese entonces bajo el influjo renovador del Concilio Vaticano II y de la Conferencia Episcopal Latinoamericana de Medellín, Colombia, emitía constantemente y, en especial luego de cada reforma, pronunciamientos en los que, sin renunciar a ciertas críticas, apoyaban lo substancial de las reformas. Esto tuvo gran significación en un país como el Perú en donde la Iglesia Católica siempre ha tenido un rol social y cultural muy importante, también normalmente ejercido de manera institucional.

FFAA, al cual, a pesar de la violación de las normas constitucionales vigentes, el país le dio un apoyo mayoritario.

En este caso -en el que también se hallaban desacreditados el Congreso y los partidos políticos- lo que le importaba al país era controlar a como diera lugar el terrorismo y seguir con el camino iniciado para controlar la crisis económica. Sin embargo, el modelo político institucional que fue surgiendo durante el período reformista al que nos venimos refiriendo, trajo consigo la hegemonía del Estado en el conjunto de las relaciones sociales, y los aspectos socializantes y participativos se fueron disolviendo poco a poco en una suerte de corporativismo que nunca pudo competir con el papel del gobierno en manos de los militares o, si se quiere, con el papel de los militares en el gobierno. Pero la crisis de este régimen no se haría notar sino sólo varios años después de un período de largos años en el que el país participó, entre jubiloso y sorprendido, de reformas sólo imaginables en la década del 70<sup>52</sup>.

## 2. El régimen militar reformista y el terremoto de Huaraz de 1970.

El régimen militar reformista, al cual nos referimos, comienza en octubre de 1968. Hallándose aún en su momento más creativo, cuando recién consolidaba sus posiciones, sus primeras reformas y se proyectaba, se produce el terremoto de Huaraz, el 31 de mayo de 1970, el cual, más allá de su calificativo de "uno de los más catastróficos en la historia del país" o "posiblemente del hemisferio occidental", afectó de manera grave y, en muchos casos, atroz, varias regiones del territorio, algunas de ellas alejadas -como los valles interandinos de las vertientes oriental y occidental de la Cordillera Negra, y la vertiente oriental de la Cordillera Blanca, en los Andes-, y otras bien articuladas al eje costero de desarrollo del país -como el puerto y ciudad pesquera e industrial de Chimbote y varias ciudades con un importante componente agrícola como Casma y otras al norte de Lima-.

La cifra estimada de muertos fue de 70,000 (50,000 muertos y 20,000 desaparecidos, correspondiendo estos últimos básicamente a la población de Yungay que fue sepultada por la gran avalancha que siguió al terremoto, como consecuencia del desprendimiento de la cornisa norte del nevado Huascarán, el más alto de los Andes peruanos); asimismo, 150,000 heridos, según el informe de la Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada (CRYRZA, 1971; *citado en* Silgado, 1981: 56). La mayor mortandad se debió a la gran avalancha sobre Yungay y parte de Ranrahirca, en el Callejón de Huaylas, pero la destrucción abarcó prácticamente todo el departamento de Ancash, el sur del departamento de La Libertad y varias provincias del departamento de Lima. (Silgado, 1981: 57). Los daños fueron calculados en 500 millones de dólares

---

<sup>52</sup> Dominó en esa época una gran bonanza económica -no siempre bien distribuida- en muchos países del Tercer Mundo que nacionalizaron la extracción y exportación de sus productos básicos (agrícolas y mineros), algunos de los cuales se beneficiaron engañosamente de la abundancia de dinero y créditos que provenían de los países del norte por los llamados petrodólares. Más tarde, una vez más la crisis fiscal y la inflación acarrearían la crisis política que hizo variar de conducción y orientación a ese régimen, a partir de un golpe dentro del Gobierno Militar, en 1975.

de la época (INDECI, s/f: 7), a diferencia de los 35 millones que se calcularon para el terremoto de Lima de 1966.

Cuando se produce el terremoto, el gobierno militar contaba con el apoyo de la mayor parte de los sectores e instituciones del país; y el Estado, en manos de este gobierno, tenía una gama de recursos como pocas veces en su historia. Su respuesta, la lectura que este gobierno hizo de ella y del desastre en su conjunto, así como la forma y orientación que tenía el Estado en ese momento, se reflejaron en la creación del Sistema de Defensa Civil, lo que sucede sólo dos años después del terremoto, con el gobierno militar todavía en ascenso, aún muy lejos de su declinación.

### **3. La respuesta inmediata: la actuación y situación del ASER en el contexto de la respuesta del gobierno militar: el surgimiento del modelo.**

Dos horas después de producido el sismo entra en funcionamiento el ASER, "bajo la Presidencia del Ministro de Salud e integrado por los delegados de los Ministerios y Sector Privado interesado" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1: 5)<sup>53</sup>; se forma un Comité Coordinador del ASER en el que participarán esos sectores privados. Estos, cuya participación no estaba prevista sino muy tangencialmente en la ley de 1963, parecen reducirse durante los primeros días de la respuesta a la Cruz Roja Peruana y a la Junta de Asistencia Nacional (JAN). El primer día viaja a Chimbote (la ciudad afectada más accesible) el Presidente de la República, acompañado por el Ministro de Salud y por otros Ministros de Estado, por lo cual la Presidencia del ASER quedará encargada al Ministro de Agricultura hasta el 3 de junio.

El 2 de junio, dos días después del terremoto, será este Comité Coordinador el que formule un primer "Plan de Emergencia del ASER" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 2), cuya misión era "proporcionar auxilio inmediato para asegurar la supervivencia de la población afectada". Sin embargo, lo que se ve es sobre todo la participación de la Fuerza Aérea y de la División Aerotransportada del Ejército (gran parte del envío de ayuda debía hacerse a través del lanzamiento libre o en paracaídas y la identificación de los daños debía realizarse aerofotográficamente, pues las zonas afectadas de la sierra habían quedado aisladas); la del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (reparación de la infraestructura de comunicaciones para atender la misma Emergencia); la del Ministerio de Agricultura (provisión de ayuda alimenticia); y de Salud Pública (atención de heridos y establecimiento del "Sistema de Hospitalización que la situación demande").

Asimismo, intervienen la Cruz Roja Peruana y la Junta de Asistencia Nacional (JAN), ambas encargándose inicialmente del envío de ropa y frazadas. Cabe destacar que, a diferencia de estas últimas y de los tres ministerios de las FFAA (por ley, participaba en el Consejo sólo uno), todos los demás ministerios comprometidos en este Plan de Emergencia del ASER pertenecen al Consejo Directivo original del ASER, según la ley de 1963. No obstante, en el Plan no participan todos, pues no se ve aparecer al

---

<sup>53</sup> Aún se comprueba que, una vez producido el desastre, el ASER debe ser convocado. En los hechos, no parece estar operando permanentemente.

Ministerio del Interior (que reemplazaba al de Gobierno y Policía mencionado en la ley, ya desaparecido) y al de Trabajo y Asuntos Indígenas.

Algo digno de señalarse también es que el mismo día 2 de junio en que se formula ese primer Plan de Emergencia del ASER, no será el Consejo Directivo del ASER, que era el que tenía la atribución por ley, sino el propio Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, quien declarará en "Emergencia *Regional* el departamento de Ancash y las zonas afectadas de los departamentos de La Libertad y Lima" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 3). Aunque en el decreto no se menciona la ley del ASER, se usa, sin embargo, la denominación de Emergencia Regional propia de la misma.

Sin embargo, entre los días 31 de mayo y 2 de junio, en que se formula este Plan, hubo una nutrida actividad que al parecer provenía de otro campo diferente al del Comité Coordinador del ASER, cuya actividad parece ubicarse sólo en Lima. Aunque los documentos oficiales recién consignan el mismo 2 de junio, luego de la declaratoria de Emergencia, el nombramiento de un Jefe Político Militar para Ancash (departamento que perdió más autoridades en el sismo), también dicen que "al día siguiente del desastre, en cumplimiento de las disposiciones dictadas por el Gobierno Revolucionario, los demás ministerios [se refiere a los que no son de las FFAA] organizaron Equipos [...] para ser enviados a la zona del desastre, con la finalidad de proporcionar ayuda a los damnificados y asesoramiento a los Jefes Político-Militares, dentro del área de su responsabilidad" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1: 11; las cursivas son nuestras)<sup>54</sup>.

Todo indica una actividad militar protagónica dirigida desde el Gobierno Central, por ejemplo, en el caso en que "el Comando Militar construye un aeropuerto en Anta, cerca a Huaraz" (Ibíd.: 5), en los primeros envíos de ayuda a Chimbote y Trujillo, y en la evaluación de los daños; ésta se irá definiendo a medida que pasen los días y terminará convirtiéndose en un modelo por el que se optará finalmente. Esa actividad irá cristalizando en una nueva organización para la respuesta que, teniendo como ingredientes las necesidades de la emergencia pero también los rasgos del régimen, irá adquiriendo todos los caracteres de un modelo diferente al del ASER.

El 5 de junio, el Comité Coordinador del ASER formula un segundo Plan, llamado Plan de Acción Inmediata. En éste ya no sólo se consideran acciones de salvataje, evacuación de heridos y distribución en masa de alimentos y abrigo, sino que, al tiempo que se perfecciona la distribución de tareas para cada ministerio y se prosigue con la evaluación de daños, se incluyen acciones de restablecimiento de servicios y rehabilitación. Asimismo, se incorporan nuevos ministerios; a los tres de las FFAA, Transportes y Comunicaciones, Agricultura y Salud Pública, que aparecían actuando en el primer "Plan de Emergencia del ASER", se suman el Ministerio del Interior, Vivienda, Energía y Minas, y el de Industria y Comercio. No aparece el de Trabajo, miembro por ley del Consejo Directivo del ASER. Seguirán participando la Junta de Asistencia

---

<sup>54</sup> En distintas partes del Informe Final del Comité Nacional de Emergencia se destaca a este ASER como "reforzado por Delegados de la Fuerza Armada" (CNE-EMC, 1970, Tomo 3: 1). Tal mención especial debe explicarse por el hecho de que correspondía a la estructura del ASER la presencia de un delegado de uno de los ministerios de la FFAA.

Nacional (JAN) y la Cruz Roja Peruana. La JAN, clasificando y preparando los paquetes para el abastecimiento, y la Cruz Roja, además de eso, centralizando donaciones para el envío a la zona afectada. En general, este Plan consiste en funciones generales, asignación y cierta delimitación de áreas de actuación de los ministerios en función del momento<sup>55</sup>, combinadas en algunos casos con tareas más específicas<sup>56</sup>; es útil y pertinente, pero no da la impresión de ser suficiente, especialmente a 5 días del terremoto.

En ese sentido, y casi al mismo tiempo que este segundo Plan del ASER -al decir del Informe oficial-, el "Presidente de la República dispuso se organizara un Estado Mayor particular del Presidente del ASER, con miembros de las Fuerzas Armadas y con la adición de los Delegados de los diferentes Ministerios y Entidades privadas vinculadas con el problema, constituyendo un Comité capaz de afrontar con mejores resultados la situación que alcanzaba la magnitud de un cataclismo" (Ibíd.: 5). Nace así un Comité Nacional de Emergencia, que será presidido por el Ministro de Salud, a la sazón un Mayor General FAP<sup>57</sup>, con un Estado Mayor Coordinador conformado por entero por miembros de las FFAA, que lo integran por función militar y no en representación de los ministerios, y con una estructura que, en lo sustancial, refleja el mismo verticalismo operacional que se verá aparecer en la propuesta que este mismo Comité hará al final de su gestión de dos meses, cuando propondrá la creación de una Dirección Nacional de Defensa Civil permanente en el país.

El organigrama es el siguiente. El Presidente, antes del ASER y ahora del Comité Nacional de Emergencia, tiene dos grupos asesores a su lado, un "Grupo de Coordinadores" y una "Oficina de Relaciones Públicas". Al mismo nivel del Presidente hay dos grandes bloques de cargos y funciones; el del "Estado Mayor", que englobará sobre todo funciones e instituciones involucradas; y el de "Organos y Medios Ejecutivos y de Apoyo", distribuido en zonas y áreas de emergencia, que designa a los comandos organizados espacial o territorialmente. El "Estado Mayor" tendrá un Jefe de Estado

<sup>55</sup> Por ejemplo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe:

Restablecer los aeropuertos y campos de aterrizaje en la zona afectada

Evaluar daños en las vías de comunicación y obras de arte en la zona afectada

Restablecer las vías de comunicación y obras de arte afectadas

Restablecer las comunicaciones el Ministerio de Aeronáutica se encarga de:

Transporte por aire

Reconocimiento de la zona afectada

Lanzamiento por aire de personal y abastecimiento

Control de los aeropuertos

Cooperar en el orden y seguridad de la zona

Coordinar la acción de medios aéreos de otros países por ejemplo, el Ministerio de Industria y Comercio tiene a su cargo:

Promover la rehabilitación del comercio de la zona afectada

Canalizar al personal especializado que ofrezca servicios hacia las áreas industriales y comerciales, para evitar la desocupación (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 4: 1,2)

<sup>56</sup> Por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas, junto con la función general de "Rehabilitar las Centrales de Energía", tiene la de "Rehabilitar a la mayor brevedad la Central Hidroeléctrica Huallanca" (CNE-EMC, 1970. Tomo 1, Anexo 4: 3).

<sup>57</sup> Un Mayor General FAP corresponde a un General de Brigada del Ejército, o a un Contralmirante en la Marina, es decir, al segundo grado en superioridad.

Mayor, con una Secretaría al mismo nivel, y un "Estado Mayor Coordinador" y un "Estado Mayor Técnico", bajo el mando del Jefe. El Estado Mayor Coordinador se dividirá en las áreas de Personal, Inteligencia, Planes, Logística, Transportes y Comunicaciones, y Economía.

El Estado Mayor Técnico estará conformado por tres sectores aparentemente diferenciados: los delegados de todos los ministerios (a la sazón, 16); los delegados de las instituciones privadas (desde la "Iglesia Peruana", que era en la práctica la única representada como tal a niveles oficiales, las otras lo hacían a través de sus agencias de ayuda, hasta las Asociaciones o Clubes Departamentales)<sup>58</sup>; y "Otros delegados del Sector Público", entre los que está comprendidos la Junta de Asistencia Nacional (considerada en otros documentos oficiales parte de las organismos privados), la Oficina Nacional de Comunicaciones, los Municipios, la Sociedad de Beneficencia, las Corporaciones de Desarrollo, el Seguro Social del Empleado, el Seguro Obrero, y un acápite reservado para "Otros".

El bloque "Organos y Medios Ejecutivos y de Apoyo" consta de cuatro zonas de emergencia y sus correspondientes Comandos: el Comando Político-Militar Costa; el Comando La Libertad; el Comando Lima y provincias Bolognesi, Dos de Mayo y Huamalíes; y el Comando Político-Militar Sierra. Dos de estas zonas de emergencia, la zona Costa y la zona Sierra, se subdividirán, a medida que avance la respuesta, en subzonas: la de Costa, en Comando Subzona I (Santa) y II (Canta), y la de Sierra, en Comando Subzona III (Caraz), IV ( Huaraz) y V (Huari). Las subzonas de la Costa se subdividen a su vez en valles, y las de la Sierra, en provincias, que llevan normalmente el nombre de su ciudad más importante en donde se asienta su comando. Pero junto con las cuatro zonas de emergencia, sus subdivisiones y sus respectivos comandos, hay tres comandos funcionales: el Comando de Transportes Marítimos, el de Transportes Aéreos y el de Transportes Terrestres.

El Comité Nacional de Emergencia nace y funciona fundamentalmente sobre la base y alrededor del eje de los Comandos territoriales y los de transportes, de la Oficina de Relaciones Públicas (a cuyo cargo se encuentra parte de la relación con las agencias y gobiernos extranjeros), y del Estado Mayor de Coordinación (Comandos de Inteligencia, Personal, Planes, Logística, Transportes y Comunicaciones y Economía); es decir, los comandos más propiamente operativos bajo el mando del Presidente o Jefe del Comité Nacional de Emergencia y su Jefe de Estado Mayor. Así parece deducirse de la forma en que organiza el CNE su Informe Final, especialmente sus primeras páginas (CNA-EMC, 1970, Tomo 1: 5-47), y también de la primera directiva que emite (Directiva 001-

---

<sup>58</sup> La lista considerada en el organigrama es: la Iglesia peruana, Radio Club, Organizaciones Estudiantiles, Cruz Roja, Caritas, OFASA, Ejército de Salvación, World Church Service, Programa Mundial de Alimentos, Asociaciones Departamentales y "Otros". En el Perú existe una larga tradición de Asociaciones Departamentales. En Lima, los inmigrantes de los otros departamentos tienen sus clubes departamentales, provinciales y hasta distritales; en las capitales de departamento y de provincia, los hay de otras provincias y de los distritos. Estas asociaciones cumplen una función bastante importante de ayuda mutua y para facilitar la solución de los problemas de los inmigrantes internos del país, normalmente tienen una cierta capacidad de motivación y recolección de ayuda para los casos en que sus localidades de origen u otras requieren de solidaridad.

CNE 70). Sin embargo, junto a esta Directiva habrá un Anexo que precisa las tareas de cada Ministerio según las competencias propias de cada sector.

Los ministerios son parte del llamado "Estado Mayor Técnico" que, según la primera y segunda directivas (Directivas 001 y 001A - CNE 70) "tiene por misión el planeamiento, la coordinación, evaluación primaria de los daños y la preparación de las recomendaciones en sus respectivos campos técnicos, en estrecho enlace con el Estado Mayor de Coordinación. Atiende los pedidos formulados por el CNE a través del EMC y los tramita a su sector correspondiente, controlando su ejecución" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 5: 3; Anexo 6: 3). Las tareas señaladas para cada Ministerio van a involucrar acciones operativas y de atención a la emergencia y otras de formulación más general, pero también ejecutivas. Entre las primeras, además de las de transporte, propias de los ministerios de las FFAA, el Ministerio de Agricultura distribuye ayuda alimentaria y coordina la que procede de otras fuentes; el Ministerio de Salud centraliza, controla, clasifica y distribuye las medicinas.

Entre las segundas, el Ministerio de Educación debe restablecer los servicios educativos, incluyendo la infraestructura; el de Agricultura, las áreas agrícolas y pecuarias afectadas y la infraestructura de riego; el Ministerio de Energía rehabilitará las centrales de energía y restablecerá las líneas de transmisión de alta y baja presión. Es decir, lo técnico no se reduce a la orientación técnica, sino que se extiende a la ejecución en la tareas de emergencia. Pero, en general, en las normas que orientan las funciones y el quehacer del Estado Mayor y su Jefe, hay claramente una subordinación del Estado Mayor Técnico y sus componentes (fundamentalmente los ministerios y las otras instituciones públicas y privadas) al Estado Mayor Coordinador, compuesto por oficiales que cumplen función militar, no en representación de sectores o instituciones. Finalmente, los delegados de los ministerios, en el caso de militares, tendrán un grado normalmente inferior al de los miembros del Estado Mayor Coordinador.

Un cambio interesante de señalar, que indica que entre la Directiva 001 del 8 de junio y la Directiva 001A del 17 de junio deben irse ajustando las funciones y los roles, es que en la segunda, en el acápite reservado para cada Comando territorial, independientemente de si la zonas se encuentran bajo autoridades normales (civiles) o bajo autoridades político-militares, "el Comando Militar [de la zona] asumirá la dirección y control de las operaciones logísticas" (CNE-EMC, 1970. Tomo 1, Anexo 6: 3-5).

#### **4. El Comité Nacional de Emergencia (CNE) y el Comité de Reconstrucción y Rehabilitación (CRR): etapas, aspectos y organismos diferentes en la respuesta de 1970.**

Algo digno de resaltarse y que es una estructura que veremos reproducirse de una manera particular en el modelo resultante luego de esta experiencia, es que en la respuesta al desastre del 1970 en el Perú, con gran rapidez los organismos y planes oficiales distinguen claramente la atención a la Emergencia, encargada al CNE, del proceso de reconstrucción, encargado al Comité de Reconstrucción y Rehabilitación (CRR).

De hecho, en los documentos, el Comité Nacional de Emergencia tiene como misión "proporcionar asistencia a la región declarada en emergencia, a fin de lograr la *supervivencia* de la población afectada y la *recuperación temporal* de la zona; asimismo, realizar una *evaluación primaria* de la magnitud de los daños ocasionados por el movimiento sísmico" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1: 5-6). La formulación de esta misión se repetirá en las dos primeras directivas de ese organismo, las cuales tienen por objeto "Establecer los lineamientos generales que orienten a los Organismos del CNE, durante la *Fase de Emergencia, en el planeamiento y conducción* de las operaciones en las zonas afectadas" (Ibíd., Anexo 5:1; Anexo 6:1). En estas directivas se distingue entre: "I Fase, de Emergencia, a cargo del CNE; y II Fase, de Reconstrucción y Rehabilitación, a cargo de la CRR"; y, en un punto particular dedicado a esa Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación se dice: "La CRR efectuará una *evaluación completa de los daños* ocasionados por el sismo y los *estudios técnicos* requeridos para ejecutar los trabajos necesarios que le permitan lograr la *recuperación integral y definitiva* de la población afectada, así como la normalización de todas las actividades socio-económicas en la Zona de Emergencia" (Ibíd.; todas las cursivas son nuestras). Estas precisiones son del 8 de junio, sólo 9 días después de ocurrido el sismo, cuando ya el ASER ha dado paso al CNE.

El CNE es creado entre el 5 y el 7 de junio, y en este último asume funciones. El Comité de Reconstrucción y Rehabilitación ya está mencionado el 8 de junio en esas directivas y aunque no entre en funciones inmediatamente, sí comienza a ser considerado de manera diferenciada con respecto a las acciones del CNE. Así se deduce de las mismas directivas mencionadas del CNE, en donde, bajo el título de "Consideraciones Básicas de la Fase de Emergencia", se dice: "a. La Fase de Emergencia abarca desde el momento en que la región afectada es declarada en emergencia hasta el momento en que se transfiera el control a la Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación, b. La Fase de Emergencia comprenderá dos Sub-Fases: (1) Supervivencia, en la cual el objetivo será el salvamento de vidas y la prevención de mayores daños; (2) Recuperación Temporal: en la cual el objetivo será la restauración temporal de los Servicios Públicos esenciales y de los medios de comunicación"; se especifica que "a lo largo de ambas fases se realizará la evaluación primaria de los daños, que se orientará a *las necesidades y finalidad característica de la emergencia*". Y, finalmente, "c. En el período que comprende la Fase de Emergencia, se *evitarán las actividades que pudieran interferir con las tareas que correspondan a la CRR. Las que se efectúen, se realizarán con el criterio de ser aprovechadas* en la Fase de Reconstrucción y Rehabilitación" (Ibíd., Anexo 5: 2-3; Anexo 6: 2-3; las cursivas son nuestras). El momento en que entre en acción la CRR será importante sólo relativamente pues esta diferenciación se refiere no sólo a etapas (un organismo ingresa después del otro), sino a aspectos (pueden actuar y ejecutar sus acciones simultáneamente, pero en forma diferenciada) y de hecho la diferenciación está presente desde los primeros días<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> De la gestión práctica, pero también de los modelos que se emplean, queda aún mucho por clarificar respecto al año 70. Los documentos a los que nos estamos remitiendo son todos de los primeros dos meses y manifiestan una cierta versación sobre el tema, cuyo origen no está suficientemente identificado dentro y fuera de las FFAA, cuya dirección y orientación reivindican estos mismos documentos. Existen reuniones múltiples de coordinación desde el mismo 31 de mayo, pero, especialmente entre el 5 de junio, cuando el Presidente ordena la constitución del CNE, el 7 de junio, en que entra en funciones, y el 8, en que emite las directivas que

## 5. De la Fase de Emergencia a la Fase de Reconstrucción.

El momento en que se debe pasar de la Fase de Emergencia al de la Reconstrucción será una decisión de los Comandantes de Zona y los organismos públicos del Estado Mayor Técnico para cada zona o área en particular. Dado que se trata de una decisión a tomarse según se cumplan ciertas condiciones y no en un plazo temporal preestablecido, debemos entender que esto podía ocurrir incluso durante los meses explícitamente considerados como de Emergencia, mientras funcionó el CNE, es decir, hasta el 31 de julio. En el Plan de Operaciones "Emergencia", del 17 de junio, en donde se retoma la organización, funciones y responsabilidades para la Fase de Emergencia (Ibíd., Tomo 3, Anexo 4), se dice: "Los Comandantes de Zona determinarán las áreas que estén en condiciones de pasar a la fase de Reconstrucción. Los organismos del Sector Público, dentro de su campo de acción, efectuarán la evaluación primaria que, en armonía con la información de los Comandantes de Zona, permita considerar al CNE la finalización de la Fase de Emergencia" (Ibíd., Tomo 3, Anexo 4:5).

## 6. Participación Comunitaria en la distribución de la ayuda.

En conjunto, en los documentos oficiales que registran la respuesta del gobierno al terremoto de 1970 hay pocas referencias a la participación comunitaria, entendida no como la de las organizaciones privadas de ayuda u organizaciones no gubernamentales (nacionales e internacionales), sino como la de los grupos organizados de la población. Es cierto que en 1970 aún no se había producido en el país la proliferación, por un lado, y la diferenciación tan pronunciada y consciente, por otro, entre las organizaciones poblacionales autónomas frente a los organismos del Estado y las asociaciones civiles llamadas hoy "ONG", pero no deja de llamar la atención la poca presencia de esas organizaciones poblacionales en los informes.

En ese sentido, y por contraste con este hecho, destaca que en el Plan de Operaciones "Emergencia" del 17 de junio, en el acápite "Instrucciones de Coordinación", se señala que "Los Jefes de Sub-Zona y de Área de Emergencia crearán Comités a nivel provincial y local, organizados en base a los Delegados de los sectores más representativos y personas de la mayor solvencia moral e intelectual. Estos Comités tienen la finalidad de asesorar a la autoridad Político-Militar en la solución de los problemas que impliquen un exceso de responsabilidad individual, tales como alimento, vestuario, vivienda temporal, obtención y empleo de fondos, remoción de escombros, etc., respecto de los cuales se han impartido sólo directivas de carácter muy general. *En principio, la entrega directa de los auxilios al damnificado, desde los depósitos administrados por los Comandos de Zona, Sub-zona y Área, será efectuada a través de los Comités o Instituciones benéficas que actúan en la zona. La supervigilancia estará a cargo de los Comandantes Militares*" (Ibíd., Tomo 3, Anexo 4: 4; las cursivas son nuestras).

---

mencionamos, el Comité Nacional de Emergencia se reúne con delegados de los Ministerios de Salud y Agricultura, entre otros, con la Cruz Roja Peruana y la JAN y con miembros de agencias internacionales (algunas de ellas son Caritas, Church World Service y OFASA).

## 7. De la experiencia al modelo.

La similitud entre la estructura, funciones y organigrama del CNE y los correspondientes a la propuesta subsiguiente del CNE al gobierno central de creación de una Dirección Nacional de Defensa Civil, mostrará la influencia, tanto de la experiencia como del manejo que el gobierno militar hizo de la emergencia de 1970, en la forma que adquiere el Sistema de Defensa Civil en 1972. Esto ocurrirá no sólo en la estructura o disposición de las partes del sistema, sino en la separación de las tareas de atención a la emergencia y las de reconstrucción y rehabilitación. Independientemente de la pertinencia de tal diferenciación y la forma que adquiere, es un hecho que el Sistema naciente se organiza alrededor de lo realizado por el CNE y no de lo realizado por la CRR.

## 8. La reconstrucción como parte del desarrollo: "No reconstruyamos la pobreza".

Sin embargo, las cosas no son tan simples. Dedicamos varias líneas a intentar resumir la experiencia nacionalista, reformista y fuertemente estatista del período 1968-1975, en el que todo esto ocurre. La justicia distributiva y las ideas socialistas -en parte las autogestionarias y en parte las estatistas- eran matrices ideológicas y políticas del régimen y en general del período. La justicia distributiva y el socialismo eran entendidos más que como un modelo de desarrollo como respuesta a la pobreza y marginación de la riqueza en la que se hallaban sumidas las mayorías del país. Pero desde muchos de los sectores del Estado se implementaban modelos de desarrollo sectoriales, algunos de los cuales eran propicios para descubrir cómo desde una ideología de izquierda que condenaba en general los "desarrollismos" de la época, se enfrentaba la reconstrucción. El sector Vivienda, justamente, no era el de los más radicales; estaba encargado a la Marina, el arma más conservadora ideológica y políticamente en las FFAA, y era uno de los que tenía mayor parte en el proceso de la reconstrucción.

Este sector incorpora la experiencia del desastre a la planificación del desarrollo, para ello plantea normas preventivas por las que prohíbe -como sucedió en 1940- la construcción de viviendas en quincha y adobe; recomienda que las nuevas instalaciones industriales pesqueras se ajusten en el futuro a normas técnicas que determinará el Ministerio de Pesquería, etc. Y, en el "Plan Preliminar del Sector Vivienda" para la zona afectada por el sismo, se dice:

"La reconstrucción de las ciudades no debe concebirse como una acción destinada a restablecer *las* condiciones *preexistentes* antes del 31 de mayo de 1970, sino como parte de un esfuerzo nacional *por crear centros de desarrollo económico y social que guarden relación con la potencialidad de las regiones*" (las cursivas son nuestras).

(Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Vivienda: 1,2)

Se propone distribuir los recursos económicos considerando tres etapas:

1) emergencia, como acondicionamiento de la estructura de gobierno con fines de emergencia y que va desde la evaluación de daños hasta la rehabilitación elemental de los servicios públicos; 2) estabilidad, como acondicionamiento de la población para el inicio de la recuperación, y considera desde la localización e implantación de las unidades provisionales administrativas del sector para las labores de estabilidad hasta la delimitación del trazo urbano, edificación de albergues y ampliación de los servicios públicos y saneamiento ambiental; 3) rehabilitación y *desarrollo* (siempre las cursivas son nuestras), como localización e implementación de las unidades administrativas permanentes de acuerdo a los planes de desarrollo, como definición de las áreas de desarrollo urbano de acuerdo al Plan General, de los montos de inversión requeridos y de las oportunidades de recuperación planteadas, y, además, del diagnóstico y proyecto detallado para las ciudades.

Es decir, en un momento de cambio y reformas sociales en el país, la reconstrucción, al mismo tiempo que en algunos documentos que provienen sobre todo del campo de la emergencia, es concebida como "la *normalización* de todas las actividades socio-económicas en la Zona de Emergencia" (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 5:1; Anexo 6: 1); en otros, principalmente los que elaboran los ministerios, la reconstrucción o la *normalización*, es concebida como la incorporación de la áreas afectadas a nuevos planes de desarrollo, por ejemplo, urbanos. En manos de los sectores, el lema *No reconstruyamos la pobreza*, que presidía los afiches, la folletería, los discursos oficiales, pasaba de la propuesta ideológica cruda a los planes de desarrollo.

Pero no será sólo la Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación (CRR, más tarde llamada Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada, CRYRZA) y el Gobierno; al lado de las acciones del Estado, en asociación con él o independientemente, se ejecutan otras acciones como realización de estudios, proyectos de planificación y desarrollo, planes reguladores, planes de reconstrucción, etc.; un conjunto muy amplio, cuyo análisis y evaluación queda indudablemente pendiente para un estudio mayor<sup>60</sup>.

## B. LA PROPUESTA DE CREACIÓN DEL SISTEMA: EL OLVIDO DE UNA PARTE DE LA EXPERIENCIA.

---

<sup>60</sup> Por ejemplo, el estudio de "Microzonificación Sísmica de la Ciudad de Chimbote", realizado por la Misión Japonesa, y el Proyecto de "Planificación para la Reconstrucción y Desarrollo de Chimbote" (1971), que se divide en: Plan de Desarrollo a Largo Plazo (hasta 1990), Plan por Etapas (1971-1975 y 1976-1980), y Plan Regulador con estudios básicos fundados en el Informe anterior. Planes detallados referentes al Casco Urbano, Vivienda (Crecimiento) y Zona Industrial (Hermoza, 1970). Existen otros muchos proyectos, entre los cuales tenemos el "Plan General para la Reconstrucción de Catac, Distrito de Catac, Provincia de Recuay, en el departamento de Ancash", con diagnósticos, obras y proyectos de reconstrucción, que duraron 6 meses, realizado por la Unidad Técnica de Suecia. El PNUD, en convenio con el Gobierno Peruano, elabora el proyecto de Planificación para la Reconstrucción de la ciudad de Chimbote. La Misión Japonesa, en cooperación con la ONU, hizo estudios del Plan Urbano para Chimbote, al que se le llamó "Plan Chimbote" (Hermoza, 1970).

Hemos venido citando hasta ahora el extenso informe sobre las acciones de Emergencia que el Comité Nacional de Emergencia y su Estado Mayor Coordinador emiten el 31 de julio de 1970, compuesto de siete tomos y muchos anexos. Uno de ellos tiene particular importancia: es el "Estudio sobre la necesidad de creación de la *Dirección Nacional de Defensa Civil*" (las cursivas son nuestras) (CNE - EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 7: 1-11). En este documento, aparte de considerar un conjunto de antecedentes de la Defensa Civil en el país, a los cuales nos hemos referido en la primera parte de este trabajo, se expone "el concepto actual de la FFAA sobre Defensa Civil", se hace un juicio acerca del ASER y de su Consejo Directivo, en cuanto organismo encargado de los desastres que encontró el terremoto y ese gobierno, y propone la creación de una *Dirección Nacional* de Defensa Civil, precisando su estructura, funciones y características en general.

Para el CNE-EMC, la ley del ASER "en la práctica no ha cumplido su finalidad ni las atribuciones que especifica" (Ibíd-, Anexo 7: 1). Se refiere a ella diciendo: "En resumen, esta Ley no responde ni por su espíritu ni por la composición del Consejo a *las exigencias de un situación de emergencia de la magnitud de la vivida*; o, en todo caso, un organismo compuesto por funcionarios de *alta categoría y excesivas responsabilidades* no puede dedicar el tiempo suficiente al *planeamiento permanente* que requiere la Defensa Civil" (Ibíd.).

La magnitud de la emergencia a manejar y la necesidad de un organismo profesional, especializado para el planeamiento *permanente*, van a ser las dos justificaciones de la propuesta de esa Dirección Nacional.

## 1. Las nociones.

### 1.1. Los conceptos de Defensa Civil y Desastres.

En cuanto al "concepto actual de la FFAA sobre Defensa Civil", ésta es considerada como parte de la Defensa Interna y la define de la manera siguiente:

"Es el conjunto de medidas que adopta el Gobierno para conducir acciones preventivas, de emergencia, reconstrucción y rehabilitación, debidamente estudiadas, planeadas y presupuestadas *para afrontar con seguridad los desastres* ocasionados por la acción del hombre o fuerzas de la naturaleza" (CNE-EMC, 1970, 1, Anexo 7: 2).

Hemos puesto en cursivas sólo parte, pero cada una de la afirmaciones merecerían ser destacadas. Las acciones responden claramente -entendiendo los términos como hoy se usan- a cada una de las fases o aspectos hoy considerados en la gestión de los desastres; se pone énfasis en el planeamiento, el mismo que se halla implícito en la crítica que se hace al ASER, pero el objetivo es *afrontar con seguridad los desastres*, no evitarlos. De hecho se habla de acciones preventivos, pero, al no aparecer la palabra *preparativos*, los demás aspectos de la propuesta confirmarán que cuando esta definición habla de acciones preventivas se está refiriendo a los preparativos. *Afrontar*

*los desastres* significa estar preparados, de ahí la necesidad de una Dirección Nacional con ciertas características.

También podría leerse de otro modo e identificar *desastre* con el fenómeno que amenaza, según esta visión afrontarlo con *seguridad* sería lo que hoy llamamos prevención y mitigación. Formalmente, ambas posibilidades están presentes en el concepto de Defensa Civil que, como veremos, es un concepto que permanece en esencia hasta la actualidad. Una ambigüedad, sin embargo, que siempre termina definiéndose por la atención a la emergencia y, sólo en segundo plano, por los preparativos; la ambigüedad, entonces, que es reivindicable, puede convertirse en una confusión fatal.

El contexto de la época y la propuesta de estructura y funciones que pasamos a describir, nos permitirán apreciar hasta qué punto las nociones tienen un correspondiente en la institucionalidad, las consecuencias que tiene pensar sobre todo en prepararse para los desastres y no evitarlos, y la organización de la institucionalidad global de un país para el campo de los desastres alrededor de este eje. Y es que la Defensa Civil actúa casi exclusivamente frente a agentes siempre externos, extranjeros o nacionales, naturales o humanos, y ya su propia existencia como institución es actuar frente a la vulnerabilidad mayor que es no existir, pero sus objetivos y prácticas diluyen substancialmente este avance. El concepto de vulnerabilidad llega al campo de los desastres probablemente desde el campo de la ingeniería (la vulnerabilidad como "probabilidad de falla"), pero la Defensa Civil no logra incorporar la relectura de este concepto a un campo mayor que es social, justamente porque considerándose dentro del campo de la *Defensa* arrastra determinantes del terreno bélico, en donde incluso los agentes internos son tratados como objetos externos. Una nueva vulnerabilidad surge a partir de este hecho: la organización del campo de los desastres alrededor de uno solo de sus aspectos.

## 1.2. Los niveles y principios.

A partir de la definición anterior, se concluye que afrontar una catástrofe exige el cumplimiento de responsabilidades por parte del gobierno y la observancia de ciertos principios básicos por parte de los ejecutantes directos de la acción del mismo y los damnificados en general. En cuanto a las responsabilidades, se establecen tres niveles:

- 1) La previsión y establecimiento de normas y un programa integral corresponden al gobierno.
- 2) El planeamiento y conducción de las operaciones de auxilio corresponden a un Comité Permanente.
- 3) Los órganos ejecutivos son los elementos de la Defensa Civil (voluntarios, población en general, entidades benéficas, sector público y privado, con la colaboración de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales: comités).

Hay una clara distribución de responsabilidades entre los niveles, de tal manera que al gobierno le corresponde la normativa, al Comité Permanente, el planeamiento y conducción de operaciones de auxilio, y los "elementos de la Defensa Civil" son los órganos ejecutivos (CNE-EMC, 1970: 1, Anexo 7: 2).

Los principios que deben regir tanto al gobierno como a la población en general son cinco. Todos ellos son entendidos como "elementos interdependientes" y como "consecuencia de la acción del gobierno en su responsabilidad de *previsión*":

- 1) Autoprotección, que "sólo es alcanzada por preparación psicológica y conocimiento de los adversarios del hombre (enemigo, naturaleza)".
- 2) Ayuda Mutua, "fomentada por el gobierno, creando en la población el ambiente necesario para que exista capacidad de reaccionar en forma positiva y conducir las acciones individuales en beneficio de la comunidad afectada".
- 3) Apoyo Nacional, entendido como "la acción del gobierno para conducir y canalizar los esfuerzos de auxilio hacia las comunidades afectadas".
- 4) Control Centralizado, que corresponde a la Dirección Nacional que se propone.
- 5) Cooperación Internacional, a la que aparentemente se le considera constitutiva del campo que se organiza (CNE-EMC, 1970, 1, Anexo 7: 2).

Dadas las responsabilidades y estos principios, "resulta evidente que el gobierno, para establecer normas y conducir un programa que tiene carácter permanente, previsor, planificador y de aplicación inmediata, requiere de un organismo ubicado a muy alto nivel (dependencia directa de la Presidencia de la República), dotado de personal con preparación para trabajos de planeamiento y coordinación permanente (Estado Mayor de Coordinación), con la capacidad y autoridad para utilizar todos los organismos, elementos y medios técnicos para la previsión, planificación y conducción de operaciones en Defensa Civil (Dirección Nacional). Aparentemente, esta Dirección Nacional es el "organismo que tendrá la responsabilidad de centralizar el control de todas las actividades de los Organos Ejecutivos". Asimismo, "el Organismo que permita cumplir al gobierno con la responsabilidad de la previsión, establecimiento de normas, y programación integral, debería ser una Dirección de Defensa Civil dependiente del Presidente de la República, dotado de un Estado Mayor Coordinador Permanente" (Ibíd., Anexo 7: 3).

Destaca en esta propuesta la mención a los principios que deben regir la Defensa Civil, cosa que no ocurre en la ley de creación del Sistema de Defensa Civil de 1972. Será recién con la ley modificatoria de 1987 que nuevamente encontraremos una mención especial también referida a los Principios Básicos, a los que se les da una reorientación y una redefinición, aspecto que veremos más adelante.

### 1.3. La misión de la DNDC.

La misión de esta Dirección Nacional de Defensa Civil sería:

- a) Prevenir y/o disminuir los efectos de los daños causados por las agresiones de origen natural o artificial.
- b) Organizar a la comunidad y crear en la población las condiciones favorables (materiales y espirituales) para hacer frente en forma positiva a todo tipo de agresión.

- c) Llevar a cabo acciones de emergencia, reconstrucción y rehabilitación, debidamente estudiadas, planeadas y presupuestadas, para hacer frente a los desastres producidos por cualquier causa (Ibíd.).

Asimismo, dice la propuesta: "El cumplimiento de esta misión, demandaría la utilización de casi todos los organismos del sector público, gran número de elementos del sector privado y las instituciones benéficas privadas. En tal sentido, la Dirección Nacional de Defensa Civil, por intermedio de su Estado Mayor Coordinador, deberá ser facultada para accionar y/o solicitar la cooperación, durante el planeamiento y su acción inmediata en la emergencia, de todos estos organismos, los que integrarán el Estado Mayor Técnico organizado por sectores" (Ibíd.). Es decir, la misma organización que el Comité Nacional de Emergencia, creado para la emergencia de dos meses antes.

En otro apartado se señala que "en la labor permanente de previsión y planeamiento, debe ser obligación de todos los sectores proporcionar los estudios que sean solicitados. Esto se justifica si se tiene en cuenta la situación comprometedor en que se encontró el Comité Nacional de Emergencia al no hallar la inteligencia básica en que apoyar su labor inicial, ya que algunos organismos del Estado no estaban en condiciones de proporcionar informaciones y estadísticas actualizadas, no se disponía de relaciones pormenorizadas, actualizadas y de fácil manejo, de pueblos, caseríos, anexos, etc., no se pudo encontrar un estudio monográfico de la Región afectada, que fuera aplicable a la situación, no se disponía de cartas de la zona trasandina del Departamento de Ancash, etc." (Ibíd.). "La disponibilidad de estos documentos y otros, que deben conformar los archivos de una Dirección de Defensa Civil, es labor que demanda tiempo y continuidad en el trabajo, el que sólo puede ser efectuado por un Estado Mayor Permanente" (Ibíd.: 3-4).

## **2. La estructura y organización.**

### **2.1. El Estado Mayor Coordinador.**

La Dirección Nacional estará compuesta, en primer lugar, por un Estado Mayor Coordinador, el cual constará de elementos permanentes y otros que se le sumarán en caso de emergencia. Entre los elementos permanentes de este Estado Mayor, se hallan:

- i. Inteligencia: "el mismo que, coordinando esfuerzos por los servicios similares de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, realizará estudios básicos de inteligencia sobre la situación del país en los campos Geográfico, Sociológico, Político, Económico, Sicológico, Científico-Técnico (Sismología, Glaciología, Geología, etc.), Transportes y Comunicaciones, Biografías, etc., explotando para tal fin al personal especializado que en cada campo debe conformar el EM Técnico y debe ser asignado por el Sector Público o contratado para labores específicas, relacionadas con prevención y apoyo en caso de desastres, de modo que la DNDC pueda contar con una inteligencia básica, lo más completa posible y constantemente actualizada, que permita hacer frente a los desastres nacionales, con rapidez, orden y eficiencia".

"La producción de inteligencia en los diferentes campos permitirá, así mismo, contar con estudios sobre los peligros potenciales de diversos tipos de desastres en las diferentes zonas del país, lo que facilitará el entrenamiento de autoridades y población en general para hacer frente a estas emergencias".

"La compilación, procesamiento y utilización de las informaciones de toda índole (la inteligencia -se precisa- abarca todas las ramas del conocimiento) permitirá, así mismo, que un sólo organismo de alto nivel disponga de datos (hoy dispersos e incompletos) de alta credibilidad sobre la realidad del país, que puedan ser, además, muy valiosos para fines de planificación y estudios diversos que el Gobierno requiera realizar en los diferentes sectores".

"Este elemento de inteligencia del EM permanente de la DNDC deberá formar parte del Sistema Nacional de Inteligencia, al igual que el Servicio Nacional de Inteligencia y los Servicios de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, trabajando todos en estrecha coordinación, previa delimitación de sus respectivos campos de responsabilidad" (Ibíd.: 4).

ii. Planes: "La inteligencia producida debe ser explotada intensamente en la fase de preparación y planeamiento; el grado de preparación deseado para alcanzar reacción positiva de la población, es consecuencia de acciones previas de enseñanza y entrenamiento, de acuerdo a los posibles adversarios naturales y/o artificiales que deberá enfrentar cada zona del país".

"Esto sugiere la necesidad de un elemento de planeamiento, que aparte de su misión en la previsión, durante sus relaciones con otros Organismos del Estado, propone, persigue y consigue la eliminación o disminución de peligros potenciales, como son las lagunas de glaciares, cauces de ríos no canalizados, construcciones precarias o en terrenos no apropiados, etc., los que están bajo el control de otras entidades pero que afectan la responsabilidad de la Defensa Civil. Su conocimiento de todas estas realidades le permite, en caso de producirse las emergencias, planear con gran precisión las operaciones de auxilio necesarias" (Ibíd.).

Este componente debía considerar en sus planes la existencia en el país de organizaciones del sector público y entidades privadas, con tareas que deben ser coordinadas y canalizadas para su eficiente aprovechamiento en emergencia (se menciona a la Junta de Asistencia Nacional, Cooperación Popular, CARITAS, OFASA, etc.), lo cual "requiere también planeamiento previo". (Ibíd.).

iii. Economía: se le considera en relación con la administración de la dotación de fondos presupuestales regulares y de donaciones que la creación de una Dirección de este tipo traería consigo.

De todo ello destaca que en ese entonces se preveía gran parte del conjunto de estudios e información requerido para la gestión de los desastres (desde lo propiamente natural hasta lo político), así como que se consideraba que un tipo de esta información debía servir a la Defensa Civil para lo que hoy se considera la prevención y la mitigación. Pero la formulación indica que se esperaba que, *promovido por* el Estado

Mayor Coordinador de la Dirección Nacional, fuera realizado por los sectores, los que de hecho forman parte del Estado Mayor Técnico. Se trata de una ambigüedad y duplicidad que, independientemente de lo importante que es como intuición de uno de los problemas básicos de la concepción de los sistemas de gestión de los desastres (la relación conceptual y orgánica entre atención y emergencia en relación a prevención y reconstrucción), permanecerá hasta la actualidad como ambigüedad y duplicidad no resuelta. Lo antes expresado incide en que Defensa Civil sólo atienda las emergencias y, sólo en algunos casos, los preparativos, pero logre poco en prevención y mitigación, justamente porque la mayor parte de este aspecto se jugará en su relación con los sectores. Por otra parte, puede verse cómo, pese a la conciencia de un campo que hoy llamamos reducción, prevención y mitigación, visto desde los componentes de inteligencia y de planes, siempre hay un énfasis en la atención a la emergencia ("hacer frente a los desastres nacionales, con rapidez, orden y eficiencia"), cuando se piensa en lo que es propio de esta Dirección Nacional de Defensa Civil.

Luego de estos tres componentes permanentes (Inteligencia, Planes y Economía), la Propuesta considera que, en caso de producirse una emergencia, se hace inmediatamente indispensable abordar las actividades de: (1) recolección de información y procesamiento; (2) abastecimiento de víveres, ropa y abrigo; (3) atención local y evacuación de heridos, hospitalización local y evacuados, atención de huérfanos, etc.; (4) construcción de viviendas temporales, reconstrucción de vías de comunicación, canales de agua potable y de riego, energía eléctrica (servicios públicos esenciales); (5) gobierno militar (Ley y orden) y comando de la zona de emergencia y operaciones en la zona de emergencia; (6) relaciones públicas, con el público (sic) damnificado, con el público nacional, con entidades privadas, con entidades y personalidades extranjeras; (7) transporte hacia y desde la zona de emergencia; (8) comunicaciones de todo tipo. Entonces, el Estado Mayor de Coordinación debe acomodarse y ampliarse en función de estas actividades, debiendo haber un responsable para cada una de ellas. La Propuesta señala: (1) Inteligencia, (2) Abastecimientos (creado a la usanza del CNE), (3) Personal (ídem), (4) y (5) Planes y operaciones, (6) RR.PP., y (7) y (8) Transportes.

Se trata, entonces, de un Estado Mayor Coordinador permanente con tres componentes para el "tiempo de paz" (Inteligencia, Planes y Economía) que se adapta o acondiciona a la situación y manejo de la Emergencia (Ibíd.: 5-6).

## 2.2. El Estado Mayor Técnico.

La idea de este Estado Mayor Técnico se sustenta en la necesidad de contar con personal especializado y técnico para las diferentes ramas o actividades. Puesto que se considera que sería excesivamente voluminoso y disperso un Estado Mayor Técnico permanente, ya sea en base a representantes de los ministerios y organismos especializados o de especialistas particulares, la propuesta es que, para la fase de Planeamiento, se cuente con un Estado Mayor Técnico "en cuadro", es decir, en organigrama y a disposición, y recurrir a los especialistas según necesidades, conformando equipos de estudio y designando delegados hasta la terminación de la misión encomendada. En la fase de ejecución de esos planes, los ministerios deben nombrar un delegado y el EMC solicitará a los organismos privados y agencias los que fueran necesarios. Como se ve, no se trata de un Estado Mayor Técnico "representado"

en el planeamiento general de la acción de la Dirección Nacional de Defensa Civil, sino de participación de los técnicos en función de los planes a realizar o en curso, una participación más del orden operativo que normativo (Ibíd.: 6).

### 2.3. La organización para la reconstrucción.

La propuesta es que "las mismas Secciones de Emergencia adaptarán su trabajo a las necesidades de las actividades de reconstrucción en cada campo, así como la organización del Estado Mayor Técnico deberá obedecer a la necesidad y exigencia del tipo de emergencia a afrontar" (Ibíd.).

### 2.4. Los órganos ejecutivos o Comités.

El Estado Mayor (tanto Coordinador como Técnico) no se considera "directo ejecutor en la zona de emergencia". Para ello, la Dirección Nacional "organizará Comités a nivel Regional, Departamental, Provincial, Distrital (están enumerados de mayor a menor en orden a su dimensión territorial), con la finalidad de que los planes y directivas sean conocidos y cumplidos por estos Comités, pues producida la emergencia estos serán los responsables de la ejecución de la misión de auxilio bajo las directivas de la DNDC. La organización será tal que, declarada una emergencia, los Comandos Militares respectivos puedan asumir de inmediato el gobierno militar si se requiere, debiendo estos ser miembros de los Comités ..." En las nociones se da prioridad a las emergencias y el planeamiento para atenderlas, pero al mismo tiempo existe una cierta ambigüedad respecto a qué tipo de planes se refieren, cuando señalan la composición de estos Comités y algunas de sus funciones. La Propuesta continúa: "Los Comités prepararán los estudios y planes que a su nivel correspondan y se organizarán con las autoridades políticas [se refiere a las nombradas por el Ejecutivo para cada jurisdicción territorial], militares, personal del sector público y privado (personas notables en capacidad de producir estudios técnicos y planes para cada Región, Departamento, Provincia, etc.)." (Ibíd.: 7). Pero se trata de la misma ambigüedad que parece encontrarse cuando se quiere definir las funciones de la Dirección Nacional misma.

En la Propuesta hay conciencia de la necesidad de distinguir bien las funciones del Estado Mayor de la Dirección Nacional con relación a las de los Órganos Ejecutivos o Comités. "Dentro de la composición de la DNDC, el EM Coordinador tiene una misión de previsión y planificación permanente; el EM Técnico ejecuta los estudios y resuelve las demandas de Planeamiento del EM de Coordinación. En igual forma actúan los Comités (con personal de Coordinación y Técnico) a nivel Regional, Departamental, Provincial, etc. Producida una emergencia, el EM de la DNDC es un elemento que asume la función de orientador, fiscalizador de la acción del Comité Regional o Departamental empeñado ... se convierte, de conformidad con la magnitud de la emergencia, en centralizador y ejecutor del soporte logístico hacia la zona de emergencia ... (es) conductor de los planes y programas logísticos para que los utilice el Comité responsable ...", etc. (Ibíd.).

Finalmente, la Propuesta dice que los Comandos de Transporte actúan bajo la autoridad de la Dirección Nacional y, cuando la situación lo exija, se crearán destacamentos con comandos integrados a los Comités respectivos, para recibir directamente los pedidos

de apoyo de esos Comités, pero sujetos al control de los Comandos de Transporte dependientes de la Dirección Nacional.

## 2.5. Los órganos de apoyo de la DNDC.

En la Propuesta aparecen hasta cuatro Comandos: Transporte Marítimo, Aéreo, Terrestre y uno de Comunicaciones. En ella se recuerda, con prolijidad, las experiencias de dificultades durante la atención a la emergencia del 31 de mayo y se hace recomendaciones. Se refiere de manera especial a las dificultades de comunicación (desde aeropuertos hasta sistemas de radio) que se vivieron durante esa emergencia. Ello vuelve a demostrarnos cuan importante es la experiencia y el interés en manejar la emergencia como organizadores de la Propuesta, por encima de las consideraciones más cercanas a la Prevención y la Mitigación.

## C. LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE DEFENSA CIVIL (SIDECI)

### 1. Definición del Sistema y del campo de los desastres.

El 28 de marzo de 1972 se promulga el Decreto Ley 19338<sup>61</sup> que crea el Sistema de Defensa Civil en el Perú<sup>62</sup>. Veremos cómo la ley recoge la evaluación a la que hemos aludido sobre la normativa e institucionalidad existentes en el país para la gestión de los desastres (el ASER y su Consejo Directivo), la experiencia de atención y manejo del desastre del 70 y, muy especialmente, la propuesta que hiciera al terminar su gestión el Comité Nacional de Emergencia (CNE), que nació para responder al mismo, respecto a la creación de una Dirección Nacional de Defensa Civil (CNE-EMC, 1970, 1, Anexo 7) que hemos abordado en el anterior acápite. El surgimiento del Sistema de Defensa Civil marca claramente una nueva etapa en el proceso institucional en el país respecto a la gestión de los desastres, y la ley que le da origen subraya los progresos, pero al mismo tiempo las limitaciones, que sufrirá el Sistema durante los tres lustros siguientes y que ameritarán los cambios de 1987.

Los considerandos del Decreto Ley, que justifican la creación del Sistema, demuestran lo dicho. A diferencia del anterior ASER, concebido como una cuenta del Presupuesto Nacional, una modalidad institucional y orientaciones para administrarla, el Decreto Ley define la Defensa Civil como "el conjunto de medidas permanentes destinadas a prevenir, reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes, que pudieran causar o causen los desastres o calamidades" (D.L 19338; Considerandos). El parentesco de esta definición con la de la Propuesta del CNE, que refleja la concepción de las FFAA, es evidente<sup>63</sup>. El acento sigue estando en los daños producidos por los desastres (que

---

<sup>61</sup> Como se recordará, en esa etapa de gobierno de la Junta Militar se expiden Decretos Leyes, es decir, la máxima norma legal que puede promulgar el Ejecutivo. Entre 1968 y 1980 todas las normas máximas tuvieron esa categoría y denominación.

<sup>62</sup> El Sistema de Defensa Civil en el Perú recién será llamado Sistema *Nacional* de Defensa Civil a raíz de sus modificaciones en 1991.

<sup>63</sup> "Es el conjunto de medidas que adopta el Gobierno para conducir acciones preventivas, de emergencia, reconstrucción y rehabilitación, debidamente estudiadas, planeadas y

deben ser prevenidos, reducidos, atendidos y reparados) y no en las causas que generan los desastres; sin embargo, se concibe ya un campo de normas y principios que involucra sectores y áreas diversas de la vida nacional que deben ser objeto de las mismas. Se señala también la existencia de múltiples organismos que actúan desarticuladamente, duplicando esfuerzos y diluyendo medios, debido a la falta de un sistema que dirija, coordine e integre las acciones. Aún no hay una clara distinción entre el conjunto variado de componentes que constituyen este sistema y los que asumen las funciones de dirección, coordinación y ejecución, pero el problema queda planteado.

Se hace referencia, además, a la necesidad de una acción planificada conjunta que permita la utilización adecuada de recursos estatales y privados, así como la participación organizada de la población para hacer *frente a los desastres*. Pero como se intenta hacer frente a los desastres y no a los procesos que los causan, esa acción planificada conjunta se restringe al uso de recursos en caso de desastres y deja fuera las funciones de esos sectores públicos y privados relacionadas con la generación de los desastres. Por último, no obstante que se señala que "la Defensa Civil se ejecuta en época de paz", se hace hincapié en la flexibilidad que debe tener su estructura para poder "adaptarse a diversas soluciones en cualquier caso" (D.L 19338; Considerandos).

El Sistema de Defensa Civil nace "como parte integrante de la Defensa Nacional, con la finalidad de *proteger* a la población en caso de desastres, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en caso de desastres o calamidades de toda índole, cualquiera sea su origen" (D.L 19338; Art. 1) Los objetivos del Sistema son: prevenir daños, evitándolos o disminuyendo su magnitud; proporcionar ayuda y encauzar a la población para superar las circunstancias del desastre o calamidad; asegurar la rehabilitación de la población afectada; concienciar a la población en el rol de la Defensa Civil y su participación en ella; y asegurar, además, en cualquier caso, las condiciones que permitan el desenvolvimiento ininterrumpido de las actividades del país (Ibíd.).

Sus funciones están referidas a los objetivos: planear, coordinar y dirigir medidas de previsión necesarias para evitar desastres o calamidades y disminuir sus efectos; adoctrinar a la población sobre el comportamiento a seguir y las responsabilidades por asumir en caso de desastres o calamidades; planear y coordinar la utilización de todos los recursos necesarios, públicos y privados, a fin de contar en forma oportuna y adecuada con los medios indispensables para proporcionar ayuda en la recuperación de las personas y bienes; asegurar la movilización inmediata de los elementos de rescate y recursos de todo orden a las zonas afectadas; garantizar la comunicación rápida y eficiente con las áreas del país y/o del extranjero desde donde pueda llegar la ayuda a los damnificados, verificando que se haga efectiva en forma oportuna y adecuada; centralizar la ayuda interna y externa que se reciba para fines de emergencia, así como la que se envíe a otros países en casos similares; gestionar la dación de dispositivos legales o administrativos que juzgue necesarios en apoyo a los planes de Defensa Civil; y, en cualquier caso, asegurar la máxima protección de la población contra la acción de armas e ingenios de destrucción, socorriendo por todos los medios a las víctimas y

---

presupuestadas *para afrontar con seguridad los desastres* ocasionados por la acción del hombre o fuerzas de la naturaleza" (CNE-EMC, 1970: 1, Anexo 7: 2).

disminuyendo rápidamente las consecuencias, con el fin de garantizar las condiciones necesarias para la actividad normal de todos los órganos de dirección del país y el funcionamiento eficaz de la economía nacional (Ibíd., Art. 4; Sistema de Defensa Civil, 1983: 8, 9).

## 2. Los grandes rasgos del Sistema.

En términos de la evolución a más largo plazo, que hemos visto en los capítulos anteriores, de la enumeración precedente saltan a la vista algunas consideraciones:

1) La Defensa Civil es utilizada para manejar situaciones de desastre tal cual las concebimos hoy día. Si bien no se habla específicamente de desastres *naturales*, sino en forma genérica de desastres y *calamidades*, las referencias a situaciones bélicas o a conflictos civiles -a pesar de tratarse de un régimen militar y de tener el Sistema, en muchos aspectos, un carácter militar- se encuentran en un muy claro segundo plano, como posibilidad o normas complementarias. Estas situaciones no son negadas, incluso en las formulaciones de la Propuesta del CNE se les menciona<sup>64</sup> y en las formulaciones de este Decreto Ley, como es el caso del último de sus objetivos y la última de sus funciones.

Pero es el campo del Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos y del posterior Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER), el que es retomado aquí como objeto del Sistema, luego de la experiencia de 1970. Señalamos esa inclusión porque se mantiene la analogía de situaciones en relación al énfasis en la emergencia entre las producidas por desastres y las surgidas por situaciones de guerra. Tratándose del mismo campo que el ASER (desastres fundamentalmente "naturales"), se vuelve sin embargo sobre un eje militar; pero, en el caso de uno como el del Comité Nacional de Defensa contra Siniestros Públicos (presidido por un General del Ejército nombrado a propuesta del Ministerio de Guerra), el Sistema, según esta ley, buscará ramificarse e involucrar a otros componentes del Estado y de la sociedad.

2) En segundo lugar, se pretende la creación de entidades y un sistema *permanente* que cumpla funciones específicas en un campo ya determinado, con características particulares a las que corresponden funciones especializadas. Al parecer, ha ido cristalizando la conciencia de que las funciones ordinarias del Estado, que otros organismos deben garantizar en situaciones normales, requieren de otro tipo de entidad para ser respaldadas en situaciones de desastre. El terremoto de 1970 ha creado, o cristalizado -puesto que existían antecedentes-, la conciencia de un tipo particular de situación y de necesidades en el orden de la organización del Estado. Incluso se espera de esta entidad especializada iniciativas en el orden de las leyes y normas. Es decir, se le da la responsabilidad de pensar el problema en representación de la sociedad y el Estado.

---

<sup>64</sup> En el acápite sobre la misión de la DNDC, se habla de hacer frente en forma positiva a todo tipo de agresión (CNE-EMC, 1970: 1, Anexo 7: 3). En el que se relaciona con Transporte Aéreo hay una referencia a "operaciones de auxilio en casos de desastres naturales o artificiales (guerra)" (CNE-EMC, 1970: 1, Anexo 7: 9).

Hasta qué punto esta conciencia de la *particularidad* del campo, en situación y necesidades institucionales, va a aumentar la eficiencia y eficacia de la acción en atención y prevención o va a aislar y separar esa acción del proceso social e institucional del país, generando una suerte de paralelismo con las otras instituciones que tienen que ver con los procesos generadores de desastres, será resultado de la forma en que esta ley y la práctica subsiguiente resuelvan el dilema entre organismo especializado o sistema articulador, constituyendo éste uno de los temas centrales que discute el presente estudio sobre los modelos institucionales de gestión de los desastres en América Latina. Pero, también, si la particularidad de este campo se restringe al desastre como emergencia, o si, considerándose más ampliamente los factores que están implicados en su ocurrencia, lo conectan con los problemas del desarrollo bajo la responsabilidad de otros organismos.

3) A diferencia del ASER, en donde es necesaria la emergencia y ella determina su intervención, la nueva ley plantea una acción permanente, con los objetivos de prevenir, proporcionar ayuda -entendida como atención a una situación de emergencia- y asegurar la rehabilitación. Para ello, se establece en el Presupuesto destinado para el Sistema una distribución que considera Sub-Programas: Secretaría Ejecutiva Nacional y Regional, Prevención, Emergencia, y Rehabilitación y Reconstrucción. Los fondos correspondientes a los Sub-Programas de Prevención y de Rehabilitación y Reconstrucción constituyen fondos de inversión, mientras que los destinados a los otros dos Sub-Programas son de operación (DS 0-72/IN Reglamento del SIDECI, Régimen Económico-Financiero, Sección Única) (SIDECI, 1983: 31).

La definición o delimitación de estas tres fases aparece ya en el "Estudio sobre la necesidad de creación de la Dirección Nacional de Defensa Civil", y hasta ahora siguen vigentes en los postulados actuales de la ley y por lo tanto determinan la intervención del INDECI y la implementación del Sistema: el *antes, durante y después*, o lo que es lo mismo, la *prevención, emergencia y rehabilitación*. El significado de esta delimitación estará determinado por la concepción de cada una de esas fases, por ejemplo, si prevención es entendida fundamentalmente como preparación o preparativos para la atención a la emergencia, o como intervención de los distintos procesos que generan los desastres. El Presupuesto del Sistema de Defensa Civil formará parte del Presupuesto del Ministerio del Interior, como un Programa particular denominado Defensa Civil.

4) Un cuarto aspecto importante es la aparición de la población como actor a incorporar. No obstante ello, para *concienciar a la población en el rol de la Defensa Civil y su participación en ella*, se le deberá *adoctrinar sobre el comportamiento a seguir y las responsabilidades por asumir en caso de desastres*. Incluso en el Reglamento de la ley se habla de *promover la participación consciente de la población dentro de una acción planificada con' junta*. Sin embargo, además del *adoctrinamiento*, es muy limitado el rol que se le da, prácticamente no se dice nada acerca de lo que *la población debe hacer y las responsabilidades por asumir* en el caso de un desastre. Igualmente, cuando analicemos la composición de la estructura del Sistema, veremos que esta población casi no aparece y que los únicos organismos convocados serán los gubernamentales,

no hay normas suficientes que hagan posible la participación de la población en esa acción planificada conjunta.

Este concepto de población como entidad masiva e impersonal y de una participación aparentemente pasiva, objeto de concienciación, tiene cierta correspondencia con los fines manifiestos del Sistema cuando la ley lo define como "un conjunto de elementos con filosofía de servicio social, *encargados de proteger a la población*", ajeno y al mismo tiempo benefactor de esa población, a diferencia de lo que veremos en las modificaciones de 1987, donde el Sistema es definido de una manera más orgánica.

### **3. Lo que se había ido forjando entre 1970 y 1972: De los Comités de Emergencia al Sistema. Desastres medianos y pequeños durante la transición.**

Entre 1970 y 1972 se crearán diversos Comités Regionales y Provinciales de Emergencia, cada vez que se produzcan desastres en el país. El Ministro de Salud, como Presidente del ASER, asumirá la dirección superior de estos Comités. Se reproduce a escala menor lo que se hizo con el terremoto de Huaraz. A nivel provincial, estarán en manos de las autoridades políticas, normalmente civiles designados por el Ejecutivo, en ese entonces el gobierno militar. Pero una constante parece ser que cuando estos desastres son mas graves, los Comités pasan a manos de los militares. Aparentemente porque se forman Comités ya no sólo Provinciales sino Regionales y recaen entonces en la autoridad militar regional. En ese sentido, parece haber un proceso de conformación y consolidación de esta combinación entre las jurisdicciones regionales militares y las departamentales, provinciales y distritales político administrativas, jerarquizadas y subordinadas las segundas a las primeras, que termina consagrándose en la Ley de 1972.

### **4. La estructura, organización y composición del Sistema.**

4.1. El Comité Nacional de Defensa Civil y los Comités subordinados. Territorialidad, jerarquía y composición.

Según la norma, la estructura del Sistema es por niveles y jurisdicciones territoriales jerarquizadas: el Comité Nacional de Defensa Civil, los Comités Regionales, Comités Departamentales, Comités Provinciales y Comités Distritales de Defensa Civil. Para efectos de ésta se combinan las jurisdicciones militares y las políticoadministrativas: las Regiones son las Regiones Militares (el país estaba dividido en cinco grandes regiones militares que agrupaban cada una de ellas varios departamentos); los Departamentos, Provincias y Distritos constituían y constituyen hoy la división políticoadministrativa del país<sup>65</sup>. Para efectos de la Defensa Civil, los Comités Departamentales, Provinciales y

---

<sup>65</sup> El país se hallaba organizado en ese entonces (como ocurre en parte actualmente, en el período de transición entre la Constitución de 1979, fenecida a raíz del autogolpe del actual Presidente, y la aún no totalmente aplicada nueva Constitución del año 1993) en 24 departamentos, subdivididos en provincias. Estas provincias se subdividen, a su vez, en distritos,

Distritales se hallaban jerárquicamente subordinados a los Comités Regionales, presididos por la autoridad militar regional.

El Comité Nacional de Defensa Civil es el organismo de más alto nivel del Sistema, encargado de la Dirección y Supervisión del mismo. Conformado por el Ministro del Interior, que lo preside, los Ministros de Salud, Agricultura, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, y Vivienda; el Presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS)<sup>66</sup>; además, cuando las circunstancias así lo requieran y a solicitud del Ministro del Interior, lo podrán integrar otros ministros.

Los Comités Regionales son los organismos ejecutivos del Sistema a nivel regional; están integrados por el Comandante General de la Región Militar (Ejército), que es su presidente, por los Comandos Regionales de la Fuerza Aérea, Marina y Fuerzas Policiales, los miembros de mayor jerarquía de los sectores regionales en representación de los Ministros que forman parte del Comité Nacional de Defensa Civil, el Jefe Regional del SINAMOS y otros organismos públicos y privados que tengan a cargo problemas básicos en el campo social, que señalará posteriormente su respectivo Reglamento. El Reglamento, sin embargo, resulta más bien restrictivo y sólo indica que "cuando las circunstancias lo exijan y a solicitud del Presidente del Comité Regional de Defensa Civil y por tiempo limitado, podrán integrarse delegados de otras instituciones públicas y privadas" (Reglamento, DS 017-72/IN, Art. 58).

Los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales son los "organismos jerarquizados y subordinados al Comité Regional" (DL 19338, Art. 10). Están presididos por las autoridades políticas respectivas (designadas por el Ejecutivo) e integrados por las autoridades civiles y militares y organismos públicos y privados que tengan cargos básicos en el campo social, que señalará el Reglamento. De esta forma, el Prefecto del Departamento presidirá el Comité Departamental, como "máxima autoridad ejecutiva a nivel departamental con dependencia del Comité Regional de Defensa Civil correspondiente" (Reglamento, DS 017-72/IN, Art. 82).

---

que son la jurisdicción políticoadministrativa más pequeña. En ese entonces, como también ahora, existían las Regiones Militares, que agrupaban conjuntos contiguos de departamentos. Fueron por muchos años 5 regiones, aunque a partir del conflicto último entre Ecuador y Perú, se creó una sexta región que incluye la zona en la que se desarrolló el conflicto. No se trata entonces de las Regiones Políticas que creó la Constitución de 1979, retomadas por la Constitución de 1993 pero aún no totalmente implementadas. Según esta última, desaparecen los departamentos asimilándose a esas Regiones Políticas, la mayor parte de las cuales reúne a más de un antiguo departamento, manteniéndose las provincias (que se reúnen en Subregiones) y los distritos.

<sup>66</sup> El Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) fue un organismo creado durante el gobierno militar de ese entonces, encargado de promover la participación de la población en el proceso de reformas. Fomentaba la formación de organizaciones populares, vecinales, de productores, etc. SINAMOS será parte de los diversos Comités Regionales y Provinciales de Emergencia que se formarán entre 1970 y 1972, cada vez que se producen desastres en el país.

El Reglamento señala como los otros integrantes al Comandante de Armas de la Guarnición Militar, en donde la hubiera, o su representante en la sede de la Región; el jefe de la Fuerza Aérea y/o Marina de mayor graduación, si los hubiera, o sus representantes, si aquellos estuviesen considerados a nivel regional; los Jefes Departamentales de las Fuerzas Policiales; los funcionarios de los sectores considerados en los niveles superiores del Sistema, agregándosele el de Educación, designados mediante resolución ministerial expedida por el sector correspondiente; el funcionario del SINAMOS, designado por el Jefe Regional de dicho Sistema; y, como única entidad no gubernamental, la autoridad eclesiástica de mayor jerarquía en el Departamento, o su representante, si estuviera considerado a nivel regional (D.S.N<sup>Q</sup> 017-72/IN, Art. 83); es decir que en aquella época estas entidades se reducían a la Iglesia Católica.

Los Comités Provinciales de Defensa Civil son presididos por los SubPrefectos (autoridad política nombrada). Su jerarquía reproduce la de los Departamentales que dependen del Regional; los Provinciales dependen del Departamental. Su composición se mantiene similar a la de los Departamentales, aunque sumándosele dos nuevos integrantes: el Jefe de la Circunscripción Provincial y el Alcalde del Concejo Provincial, al cual se le ubica después de la mención a los representantes militares y policiales. El primero tiene a su cargo el registro del Servicio Militar Obligatorio y recuerda que la Defensa Civil se concibe como la participación poblacional en situaciones de emergencia, pero la incorporación del Alcalde significa una aproximación a las otras instituciones del Estado diferentes de las estrictamente gubernamentales, en este caso de representación provincial. Recordemos que los alcaldes, una vez finalizado el período para el que habían sido elegidos democráticamente, empezaron a ser nombrados por el gobierno militar.

El Comité Distrital también es presidido por la autoridad política, en este caso el Gobernador, e integrado, además, por el Alcalde del Concejo Distrital, quien reemplazará al primero en caso de que no haya sido nombrado; el Comandante de Armas de la Guarnición Militar, si lo hubiera, o su representante; la autoridad de la Guardia Civil y la Policía de Investigaciones; los representantes de los sectores de Educación, Agricultura, Energía y Minas. No aparecen el Ministerio de Vivienda, SINAMOS ni la autoridad eclesiástica (D.S. N° 017-72/IN, Art. 93 y 107). En la última Disposición Complementaria del Reglamento se hace alusión a la conformación de Comités Locales en los Anexos y Caseríos, que serán normados por el Comité Regional (D.S. N° 017-72/IN, Disposiciones Complementarias: Cuarta).

4.2. De la composición de los Comités y la estructura del Estado: encuentros y desencuentros con la sociedad.

1) Este marco legal postula una estructura para el Sistema en donde lo fundamental parece ser la jerarquización, la verticalidad y la subordinación, que va desde lo nacional y central hasta lo distrital y periférico.

2) Otro aspecto importante de la organización del Sistema, desde su creación en 1972 hasta la ley modificatoria de 1987, es que su estructura y funcionamiento descienden de las jurisdicciones y estructuras militares hacia las jurisdicciones y estructuras político-

administrativas y sectoriales del Estado. En la ley podemos ver expresarse una tendencia que va ocupar un espacio mayor en las modificaciones posteriores; aunque más bajo en la estructura del Sistema y más lejos en la periferia, manteniéndose lo central de la organización alrededor del Poder Ejecutivo, el alcalde adquiere un rol relativamente mayor. Es el caso de los Comités Distritales presididos por el Gobernador (designado por el Ejecutivo), pero que es reemplazado por el Alcalde Distrital si aquel no hubiera sido nombrado. Puede entreverse, entonces, esa tendencia de las estructuras y procesos sociopolíticos, según la cual la organización de la gestión de los desastres desde los gobiernos locales y las organizaciones civiles se comunica mejor con la gestión de los problemas a nivel local y periférico que desde el gobierno central.

Esto se expresa también de otra manera. El sector Educación comienza a aparecer entre los primeros nombrados o, incluso, encabezando la lista de los representados en los Comités, a medida que se baja en el nivel territorial y nos acercamos a la periferia, justamente porque es uno de los pocos sectores del Estado representados jurisdiccionalmente y uno de los servicios más extendidos en el territorio nacional, entre los años 40 y 50.

Pero la tendencia no es unívoca. Por ejemplo, también es cierto que así como en los Comités Departamentales la composición se abre a una organización "civil" (la eclesiástica), en los Provinciales y los Distritales ésta desaparece. No obstante, la Iglesia Católica siempre ha cumplido un rol importante en la atención a las emergencias, pero normalmente a través de medios por los que ha buscado garantizar su independencia frente a los canales gubernamentales y estatales.

Todo esto, asimismo, deberá matizarse cuando veamos la estructura y funciones de las Secretarías Ejecutivas, que acompañan a los Comités Nacional y Regional, y la composición de sus órganos.

3) Podría pensarse que lo nacional y central (territorio de la República) será militar en la medida en que el gobierno central (Presidente de la República y, durante muchos años, la totalidad de los ministros) sea militar. Y se podría pensar que esto variaría con sólo un cambio de régimen y que, por tanto, debería ser considerado sólo coyuntural. Pero este carácter militar de la organización del Sistema es más que coyuntural, es estructural u organizativo porque el Sistema es considerado parte integrante de la Defensa Nacional y, como tal, las Regiones a las que se refiere la ley (Comités Regionales de Defensa Civil), que son el segundo nivel en la jerarquía, son las Regiones Militares, a las cuales estarán subordinados los Comités Departamentales y, a través de estos, los Provinciales y Distritales, es decir, los siguientes niveles en jerarquía y centralización que corresponden ya no a la organización territorial militar, sino a la político-administrativa. Esta estructura sobrevivirá al período político, consistentemente a la pertenencia al sector Defensa y FFAA del Sistema, lo que se conserva aún en la actualidad.

4) Finalmente, un rasgo de gran importancia es que se trata de un Sistema casi exclusivamente gubernamental, por la composición de sus organismos y estructura, ni siquiera sólo estatal, en donde podría incluirse a los Municipios; estos sólo participarán en el nivel provincial y distrital.

Este carácter tan definidamente gubernamental y militarizado del Sistema de Defensa Civil peruano, es el que se atenúa con los cambios que se producirán en 1987. La aceptación de nuevas consideraciones podría estar legitimando nuevos principios, nuevos enfoques que podrían terminar sugiriendo una nueva matriz para el Sistema, la misma que, dialécticamente, recoge los avances más importantes de 1972 (la concepción de la respuesta como un sistema que integra instituciones y sectores), pero los reunirá alrededor de una nueva concepción de los desastres y, por tanto, de la forma de abordar su problemática (integra sectores alrededor de la problemática de cómo planificar el desarrollo para evitarlos); las adaptaciones parciales pueden también entenderse como una fisura que puede llegar a cuestionar la médula misma del modelo.

Este sistema, encabezado a nivel regional por militares, pudo haber funcionado durante el régimen militar en que los ministerios también estaban en sus manos y las autoridades políticas eran nombradas por un gobierno central militar. Podía haber una cierta continuidad y consistencia jerárquica entre el Comandante de la Región y los representantes de los ministerios, otros representantes de las Fuerzas Armadas y del SINAMOS; pero pasado el régimen militar, los ministerios difícilmente se someterían a la autoridad militar. Tampoco las autoridades políticas -nombradas por un gobierno central civil que presiden los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales. De hecho ha habido casos de grandes desastres -como el de las lluvias e inundaciones del año 1983 en el norte del país- en cuyo manejo hubo paralelismo y conflicto entre la actuación de las Fuerzas Armadas y el Comité Departamental de Defensa Civil (Franco, 1985: 199).

4.3. Las opciones implícitas en la definición de las estructuras y la composición del Sistema. Lo que aparece como "paradigma".

Todo esto tiene que ver con atención a las emergencias y con el carácter ejecutivo de los Comités destinados a ella. Si estuvieran vinculados a la planificación del desarrollo para la prevención de los desastres, a los Municipios, encargados de una parte importante del Desarrollo Urbano (un papel que incluso se acentúa durante ese gobierno militar), les correspondería participar en las instancias Nacional, Regional y Departamental y no sólo en las Provinciales y Distritales, pero sólo se les considera, y muy parcialmente, en sus jurisdicciones porque ejecutan en la emergencia. Igual ocurre con otro tipo de instituciones en los Comités Nacional y Departamentales.

Pero entre el carácter militar, heredero de una tradición de atención, protección y organización de la población civil en situaciones de ataques bélicos, el énfasis en la emergencia y la composición exclusivamente gubernamental de los Comités que dirigen y no sólo ejecutan, hay una relación que no es virtual ni azarosa. Se aprecia una ausencia de la sociedad civil (la de los productores, la de las asociaciones civiles, etc.) que más parece deber ser protegida y servida que participar. Los Comités son parte constitutiva y complementaria de un tipo de paradigma de la gestión de los desastres que únicamente pasa de lo estrictamente militar a lo gubernamental.

## **5. Atribuciones y funciones de los Comités.**

### 5.1. El Comité Nacional, su Presidente y su Secretaría Ejecutiva.

El Comité Nacional es el organismo de más alto nivel, encargado de la Dirección y Supervisión del Sistema, pero es el Presidente quien representa su máxima expresión. El es el jefe del Comité y, de hecho, quedó encargado por el Decreto-Ley de organizar el Sistema, en coordinación con el Comando Conjunto, y de presentar a consideración del Poder Ejecutivo el Proyecto de Reglamento. El Presidente es la máxima autoridad del Sistema, lo representa, formula y dirige la política del mismo, asesora al Presidente de la República y al Consejo de Ministros en lo que se refiere a Defensa Civil y ejerce la alta dirección y supervisión del Sistema, que es como se definían las atribuciones del Comité Nacional; además, establece las coordinaciones de alto nivel con los sectores públicos y privados en relación a su participación en las actividades de la Defensa Civil (D.S. N° 017-72/IN: Art. 6 y 8).

Las atribuciones del Comité Nacional y de su Presidente, sin embargo, no dejan de ser más o menos generales. Más específicas son las de los organismos, en este caso, de la Secretaría Ejecutiva que representa al Comité. En las Disposiciones Transitorias de la Ley, el Comité Nacional formulará el Presupuesto y el Cuadro de Asignación del Personal correspondiente al período presupuestal con que se abre su funcionamiento, y aprobará finalmente los Reglamentos Internos de los Comités inferiores. Esos reglamentos (Regional, Departamental, etc.) serán proyectados por los Comités Regionales, concordados por la Secretaría Ejecutiva, teniendo en cuenta las características regionales, y aprobados por resolución del Comité Nacional (Ibíd., Primera y Segunda Disposiciones Transitorias).

### 5.2. Los Comités Regionales.

Los Comités Regionales tienen las funciones siguientes: 1) dirigir y ejecutar las acciones necesarias para hacer frente a los desastres y calamidades de diferente origen que afecten a la región a su cargo; 2) llevar a cabo la acción planificada conjunta que permita la utilización adecuada de los recursos estatales y/o privados, de acuerdo con las normas impartidas por el Comité Nacional de Defensa Civil a través de su Secretaría Ejecutiva; 3) dictar las normas conducentes a la oportuna y adecuada participación de la población de las zonas afectadas en su región por desastres y calamidades, cualquiera sea su origen; 4) promover la planificación preventiva necesaria para que la estructura básica de su organización sea capaz de adaptarse a las diversas situaciones que requieran acción inmediata, como consecuencia de desastres, cualquiera sea su origen (Ibíd., Art. 59).

### 5.3. Los Comités Departamentales.

Sus funciones son: 1) ejecutar las disposiciones de los organismos superiores del Sistema, en lo que respecta a las acciones a desarrollar en el ámbito de su jurisdicción; 2) asegurar que la población esté permanentemente preparada para afrontar cualquier situación de emergencia o calamidad; 3) formular el Plan Departamental de Defensa Civil de acuerdo a las normas que les imparta el Comité Regional; 4) mantener contacto permanente con las oficinas de los sectores, con miras a asegurar la continuidad de los

servicios prestados por ellos, alertándolas sobre situaciones que puedan derivar en emergencias o catástrofes; 5) poner en ejecución inmediata los planes previamente aprobados por sus organismos jerárquicos superiores; 6) establecer y mantener los canales de información con los organismos jerárquicos superiores sobre cualquier circunstancia que pueda derivar en causa de desastre, iniciando la acción inmediata si las circunstancias lo exigieran y la disponibilidad de medios lo permitieran, en caso contrario su información al Comité Regional debe incluir la solicitud de apoyo necesario; 7) informarse del estado de los servicios de agua potable, desagüe, suministro eléctrico y de los elementos y equipos de emergencia disponibles para casos de calamidad o desastres, y formular al Comité Regional los requerimientos mínimos indispensables para atender cualquier estado de emergencia; 8) efectuar permanentemente la evaluación de la disponibilidad de abastecimientos de artículos básicos vitales, tales como víveres, combustibles y otros que permitan atender los casos de emergencia y el período crítico hasta la normalización vital del área o zona afectada; 9) mantener permanente y constante revisión de los sistemas de alarmas que existieran, recomendando en caso necesario su instalación (Ibíd., Art. 86).

#### 5.4. Los Comités Provinciales.

Sus funciones son: 1) ejecutar las disposiciones de los organismos superiores del Sistema, en lo que respecta a las acciones a desarrollar en el ámbito de su jurisdicción; 2) asegurar que la población esté permanentemente preparada para afrontar cualquier situación de emergencia o calamidad; 3) formular el Plan Provincial de Defensa Civil de acuerdo a las normas que le sean impartidas por sus organismos jerárquicos superiores; 4) elevar los planes formulados en su nivel para la revisión y aprobación de los organismos jerárquicos superiores; 5) mantener contacto permanente con las oficinas de los sectores que actúan en su jurisdicción, con miras a garantizar la continuidad de los servicios prestados por ellos, alertándolas sobre situaciones que puedan derivar en emergencias o catástrofes; 6) establecer y mantener los canales de información con los organismos jerárquicos superiores, de manera de lograr una eficiente y oportuna comunicación en caso de presentarse cualquier circunstancia que pueda derivar en desastre o calamidad; 7) establecer y mantener los correspondientes canales de información con los Comités Distritales; 8) ejecutar, en caso de emergencia y en forma inmediata, los planes previamente aprobados; 9) efectuar permanentemente la evaluación de la disponibilidad de artículos básicos vitales, tales como víveres, medicinas, abrigo, combustible y otros que permitan atender los casos de emergencia y el período crítico hasta la normalización vital del área o zona afectada (Ibíd., Art. 98).

#### 5.5. Los Comités Distritales.

Sus funciones son: 1) ejecutar las disposiciones de los organismos superiores del Sistema, en lo que respecta a las acciones a desarrollar en el ámbito de su jurisdicción; 2) asegurar que la población esté permanentemente preparada para afrontar cualquier situación de emergencia o calamidad; 3) formular el Plan Distrital de Defensa Civil de acuerdo a las normas que le sean impartidas por sus organismos jerárquicos superiores; 4) elevar los planes formulados en su nivel para la revisión y aprobación de los organismos jerárquicos superiores; 5) mantener contacto permanente con las oficinas de los sectores que actúan en su jurisdicción, con miras a garantizar la

continuidad de los servicios prestados por ellos, alertándolas sobre situaciones que puedan derivar en emergencias o catástrofes;

6) establecer y mantener los canales de información con los organismos jerárquicos superiores, de manera de lograr una eficiente y oportuna comunicación en caso de presentarse cualquier circunstancia que pueda derivar en desastre o calamidad; 7) ejecutar, en caso de emergencia y en forma inmediata, los planes previamente aprobados; 8) efectuar permanentemente la evaluación de la disponibilidad de artículos básicos vitales, tales como víveres, medicinas, abrigo, combustible y otros que permitan atender los casos de emergencia y el período crítico hasta la normalización vital del área o zona afectada (Ibíd., Art. 107).

## **6. Reglamentación, formulación y aprobación de Planes, funcionamiento ordinario y Declaración de Emergencia.**

Todos los Comités, desde el Nacional hasta los Distritales, debían celebrar como mínimo una sesión al mes. En todos los casos, excepto en el Distrital, se deja establecido expresamente que el Presidente puede citar a sesión extraordinaria cuando las circunstancias lo exijan. Pero el hecho de que estos Comités no hayan llegado a instalarse en su mayoría, deja ver hasta qué punto ésta no es más que una disposición legal no aplicada.

Al formarse el Sistema, el Comité Nacional debía formular el Presupuesto y Cuadro de Asignación de Personal y aprobar por resolución los reglamentos internos de los Comités Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales. La Secretaría Ejecutiva debía integrar los Planes Regionales y formular el Plan Nacional de Defensa Civil, sometiéndolo a la aprobación del Comité Nacional, y elaborar los Manuales de Organización y Funciones, así como de Procedimientos para cada una de las dependencias que la conforman. Pero los Comités Regionales debían proyectar los reglamentos internos propio y los de los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales.

En las Disposiciones Transitorias de la ley en referencia, se establece que los fondos con que contaba el ASER se transfieren al Comité Nacional de Defensa Civil, y, en las Disposiciones Finales, el Presupuesto del Sistema de Defensa Civil formará parte del Presupuesto del Ministerio del Interior, como un Programa particular denominado Defensa Civil. En las Disposiciones Transitorias también se señala que el estado de emergencia será declarado por el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Consejo de Ministros), a solicitud del Comité Nacional de Defensa Civil.

A pesar de la organización jerárquica, los Comités Regionales tienen un peso especial porque, si bien están subordinados al Comité Nacional, tienen ciertas atribuciones, como la de proyectar los Planes de Defensa Civil de la región, los que recién entonces serán integrados por la Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional a un Plan Nacional. Sin embargo, el Comité Nacional hará el Reglamento Interno de cada uno de los Comités Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales y de todos los demás organismos.

## **7. De la estructura territorial al funcionamiento del Sistema. Las Secretarías Ejecutivas y la centralidad del Sistema.**

De la descripción de la composición y funciones de los Comités, desde el Nacional hasta el Distrital, queda claro que la organización jerárquica y la subordinación es lo que caracteriza al Sistema. La ley dice textualmente que los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales son los organismos jerarquizados y subordinados al Comité Regional (es decir, a la autoridad militar), en cuya jurisdicción actúan. Pero lo mismo ocurre con los Comités Regionales respecto al Comité Nacional, aunque esto se hace efectivo a través de la Secretaría Ejecutiva de ese Comité Nacional. De esta manera, además, se consolida el papel ejecutivo de los distintos Comités, desde los Regionales hasta el Distrital. La relación de dependencia de todos ellos respecto al Comité Nacional, entonces, se da a través de esa Secretaría. Por otro lado, los Comités Regionales serán, junto con el Nacional, los únicos que tengan estas Secretarías. De allí la importancia de estudiar ese órgano.

### 7.1. La Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional de Defensa Civil.

#### 7.1.1. Naturaleza y funciones.

La Secretaría Ejecutiva es el órgano permanente del Comité Nacional de Defensa civil, encargada del planeamiento, coordinación y control de las actividades de Defensa Civil, así como de prestar apoyo constante y directo a los Comités Regionales. Sus funciones son:

- a) Integrar los Planes Regionales y formular el Plan Nacional de Defensa Civil, sometiéndolo a la aprobación del Comité Nacional.
- b) Programar, normar y coordinar las actividades de los organismos que integren el Sistema.
- c) Establecer, canalizar y mantener las relaciones del Comité Nacional con los organismos del sector público y privado, nacional y/o extranjero.
- d) Dar cuenta al Presidente del Comité Nacional de los resultados alcanzados por los organismos que integran el Sistema en la ejecución de la política de Defensa Civil.

#### 7.1.2. Estructura Orgánica.

La Secretaría Ejecutiva tiene una estructura compuesta de:

- a) Alta Dirección
- b) Comité Multisectorial
- c) Órganos de Asesoramiento
- d) Órganos Técnicos Normativos Centrales

#### *Alta Dirección.*

La Alta Dirección está compuesta por el Secretario Ejecutivo y el Sub-Secretario. El primero no sólo es la más alta autoridad de la Secretaría, sino que por delegación del Presidente del Comité Nacional, dirige las acciones de los organismos que componen el Sistema, salvo aquellas expresamente reservadas al Presidente del Comité. El

Secretario Ejecutivo es un Oficial General o Superior de las FFAA, en actividad, y es nombrado por Resolución Suprema (Presidente de la República) a propuesta del Presidente del Comité Nacional y con conocimiento sólo del Comité Nacional. La situación privilegiada del Presidente del Comité Nacional en relación al Comité Nacional mismo y al Sistema, se reproduce en este Secretario Ejecutivo por delegación del Presidente. Y lo mismo ocurre con el Sub-Secretario, por delegación del Secretario.

#### *Comité Multisectorial*

Este Comité representa a los sectores o ministerios. Es definido como el organismo técnico de coordinación, encargado de asesorar al Comité Nacional de Defensa Civil y al Secretario Ejecutivo en los asuntos de Defensa Civil y otros conexos que sean sometidos a su consideración. El Comité Multisectorial es presidido por el Secretario Ejecutivo. Lo integran delegados permanentes de los Ministerios del Interior, Salud, Agricultura, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, Vivienda, un delegado permanente del Estado Mayor de la FFAA y un delegado permanente del SINAMOS. Sólo cuando las circunstancias lo exijan y por disposición expresa del Presidente del Comité Nacional, quien precisará el término, podrán integrarse delegados de otras instituciones públicas y/o privadas. Sus funciones son: a) coordinar las acciones multisectoriales de Defensa Civil; b) asesorar al Comité Nacional y al Secretario Ejecutivo en los asuntos que sometan a su consideración; y, c) servir de enlace entre la Secretaría Ejecutiva y los Sectores representados por sus delegados. Es decir, funciones que dan toda la impresión de depender de la convocatoria y solicitud del Secretario Ejecutivo. No tienen una función política ni normativa permanente, a pesar del carácter continuo de su posible actuación.

*Órganos de Asesoramiento: Oficina de Asesoría Jurídica, Oficina y Comité de Entidades de Cooperación Técnica y Financiera.*

Los Órganos de Asesoramiento son dos: la Oficina de Asesoría Jurídica, encargada de asesorar al Comité Nacional en asuntos de su especialidad, y la Oficina de Cooperación Técnica y Financiera. La segunda tiene especial importancia por ser aquella que canalizará la participación de la cooperación técnica y financiera internacional, a la que normalmente tanta importancia se le da en la gestión de los desastres. La funciones de esta Oficina son: a) centralizar los requerimientos de cooperación técnica y financiera del Sistema; b) seleccionar las fuentes más adecuadas de cooperación técnica y financiera internacional y gestionar su concurrencia; c) programar, coordinar y evaluar la aplicación de la cooperación técnica y financiera internacional; d) mantener relaciones sistemáticas y permanentes con instituciones y organismos que presten cooperación técnica y financiera en el campo de la Defensa Civil; e) mantener permanentemente informados a los organismos del Sistema de los avances logrados por la comunidad internacional en el campo de la Defensa Civil; f) reunir en Comité a los delegados de las entidades de Cooperación Técnica y Financiera para coordinar y canalizar su ayuda.

Se crea entonces un Comité de Entidades de Cooperación Técnica y Financiera para que acrediten delegados los organismos siguientes:

- a) Junta de Asistencia Nacional (JAN)
- b) Comisión Nacional de Apoyo Alimentario (CONAA)

- c) Cruz Roja Peruana
- d) Secretariado Nacional de Instituciones de Bienestar Social
- e) Consejo de Agencias Voluntarias Nacionales e Internacionales
- f) Comité de Solidaridad de Iglesias
- g) Colegios y Asociaciones Profesionales
- h) Entidades especializadas de Organismos Internacionales
- i) Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú
- j) Radio Club Peruano
- k) Asociación Automotriz del Perú
- l) Otras organizaciones públicas y privadas, cuya participación se precise ulteriormente (D.S. N° 017-72/IN, Art. 29 y 30).

*Órganos de Apoyo: Oficinas de Administración, Comunicación Social, Centro de Transmisiones y Centro de Trámite Documentarlo y Archivo.*

La Secretaría Ejecutiva también tiene "órganos de apoyo", que son:

La Oficina de Administración, con funciones de: a) establecer, aplicar y evaluar los procedimientos de personal; b) normar, coordinar y evaluar la administración económica y financiera; c) normar y centralizar la Contabilidad; d) realizar el control contable interno de las dependencias de la Secretaría en concordancia con las normas de control ordinarias del Estado al respecto; y d) participar en la formulación y ejecución del Presupuesto.

La Oficina de Comunicación Social, cuyas funciones son de gran interés:

a) planear, coordinar y conducir los programas de comunicación social del Sistema; b) crear conciencia sobre el rol de Defensa Civil, motivando la participación de la población en las actividades del Sistema de Defensa Civil; c) editar y difundir las publicaciones educativas de Defensa Civil, adecuándolas a los diferentes públicos; d) evaluar las opiniones que sobre el Sistema emitan los diferentes públicos, y recomendar las acciones consecuentes; e) planear y desarrollar las actividades de Relaciones Públicas de la Secretaría Ejecutiva; f) planear y desarrollar las actividades de divulgación en el ámbito internacional; y g) organizar y administrar la Biblioteca de la Secretaría Ejecutiva.

El Centro de Trasmisiones, que es un centro que tiene las funciones de establecer y mantener un sistema de transmisiones e información dirigido casi exclusivamente a la actuación en las emergencias. Y, finalmente, la Oficina de Trámite Documentarlo y Archivo, referida al funcionamiento únicamente de la Secretaría Ejecutiva.

7.1.3. Órganos Técnico-Normativos Centrales: un Sistema que funcione para las emergencias. Énfasis y ambigüedades.

Se trata de tres oficinas: la Técnica, la de Logística y la Oficina de Control. La Oficina Técnica debía estudiar y evaluar los riesgos de desastres a nivel nacional, coordinando el asesoramiento científico nacional e internacional para ello, y normar la formulación y la ejecución de los planes y proyectos de Defensa Civil. Para cumplir estas funciones, debía tener tres Unidades: la de Diagnóstico, la de Planes y Proyectos y la Unidad de

Operaciones. Las funciones de la Unidad de Diagnóstico constituirían todo un programa de evaluación de riesgos a nivel nacional si no fuera porque, por el contexto y nociones que predominan en la ley, el riesgo es prácticamente identificado con la existencia de un peligro natural (afectación de un fenómeno natural), razón por la cual derivará en un énfasis en el monitoreo de las amenazas. Esto puede colegirse de observaciones como "Asegurar que los organismos públicos correspondientes establezcan programas de observación y mediciones periódicas y regulares (D.S. N° 017-72/IN, Art 40, punto d). No obstante, también tiene funciones tales como "Reunir en Comité a los representantes de las instituciones científicas que presten colaboración y asesoramiento en el campo de la Defensa Civil" (Ibíd., punto g), en la que se advierte la intención de articular y complementar con los especialistas.

En las otras funciones también se muestra el énfasis en la atención dada a la emergencia producida. Por ejemplo, a esta Unidad también le tocará hacer "las evaluaciones preliminares que permitan apreciar la magnitud de los desastres y dictar normas acerca de las acciones complementarias para prevenir mayores consecuencias" (refiriéndose a los daños sobre daños) (Ibíd.).

Este énfasis en la acción sobre desastres ya producidos se acentuará aún más en las funciones de la Unidad de Planes y Proyectos. Buena parte de éstas se refieren a la evaluación de los daños, en donde esta unidad debía consolidar las evaluaciones parciales de los distintos niveles del Sistema y de los sectores; esta consolidación de las evaluaciones parciales se hace "con el objeto de establecer objetivos específicos, determinar prioridades y fijar *metas para la reconstrucción y rehabilitación*" (Ibíd., Art 41, inc. d; las cursivas son nuestras). Esto es interesante porque es una de las partes del Reglamento, e incluso de la ley, en que se muestra con cierta claridad el carácter de la intervención de la Secretaría Ejecutiva en la reconstrucción y rehabilitación. Su papel consiste principalmente en la formulación de los Planes y, en coordinación con los sectores, en la determinación de la capacidad operativa y recursos de los sectores concurrentes.

En las funciones de la Unidad de Operaciones se recalcan también las acciones de emergencia, pero, al mismo tiempo, hay dos funciones como "coordinar y actualizar los planes de los elementos del Sistema, y formular y mantener permanentemente actualizados los manuales operativos para los diferentes niveles del Sistema" (Ibíd., Art 40, inc. d). Es decir, un servicio para que el sistema en su conjunto funcione.

Las funciones de la Oficina de Logística deben leerse también de acuerdo a la atención de emergencias. Esta tiene tres unidades: Análisis y Adquisiciones, Almacenes y la Unidad de Transportes. Pero la mención, por ejemplo, a la "distribución oportuna de los recursos logísticos" sólo puede referirse a esa atención. Aunque paralelamente haya funciones tales como "revisar y determinar la prioridad de necesidades logísticas que formulen los órganos de los diversos niveles del Sistema, por intermedio de los Comités Regionales" (Ibíd., Art 45, inc. c), que indican el interés en que el Sistema funcione y la Secretaría Ejecutiva sirva a ello, las otras funciones como la de "organizar y mantener actualizado un registro general de firmas proveedoras de artículos alimenticios, herramientas, equipo, materiales, medicinas y otros básicos vitales" (inc. e), o la de "organizar y mantener actualizado un registro de las instituciones nacionales y/o

extranjeras que operan en el país en el campo de la asistencia al bienestar social, y el correspondiente kardex de existencias con ubicación de sus almacenes" (inc. f) no pueden indicar otro sentido. En las funciones de la Unidad de Almacenes se aprecia esto aún con mayor nitidez, al igual que en la Unidad de Transportes.

"La Oficina de Control tiene como función básica verificar ... que los elementos del Sistema se mantengan en eficiente capacidad operativa" (Ibíd., Art. 49). Esta Oficina tendrá dos Unidades: una de Control de Recursos y otra de Control Funcional. La primera debe garantizar que los recursos puedan movilizarse hacia las zonas de desastre, manteniéndose, por ejemplo, bien informada de la infraestructura de enlace y comunicación. La de Control Funcional pone también el acento en la emergencia y el control para que los recursos lleguen a las zonas afectadas, pero también vigila "el pronto restablecimiento de los servicios generales y públicos de la zona de emergencia, tales como suministro de agua, desagüe, energía eléctrica, vías de comunicación, carburantes, limpieza pública, evacuación y hospitalización de heridos, desinfección e higiene, servicio funerario, remoción de escombros y otros de esta naturaleza" (Ibíd., Art. 51, inc. d).

7.1.4. Órganos Técnico-Normativos a nivel regional: la organización jerárquica de las funciones.

Además del Comité Nacional, sólo cuentan también con Secretaría Ejecutiva los Comités Regionales. Se pretende que estos Comités dispongan de personal técnico y administrativo adecuado permanente (Ibíd., Art. 67, inc. d). Pero la ley es clara respecto a que "La Secretaría Ejecutiva regional mantiene dependencia técnico-normativa de la Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional ... (Art. 68). Así como en el caso del Comité Nacional, la Secretaría Ejecutiva es el centro del funcionamiento del Comité Regional. Es la que formula el Plan Regional de Defensa Civil (que deberá someter al Comité Nacional) y coordina los Planes Departamentales. La Secretaría programa, dirige, coordina, supervisa y evalúa las actividades de todo los organismos subordinados al Comité Regional (es decir, los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales), en concordancia con las normas dictadas por la Secretaría Ejecutiva Nacional; mantiene y canaliza todas las relaciones con los organismos superiores y los jerárquicamente subordinados, así como con todos los organismos públicos y privados de su jurisdicción (Art. 69).

En la norma surge nuevamente el tema de la emergencia. Una de sus funciones es "proporcionar el apoyo requerido por los organismos jerárquicos subordinados para concretar los planes de movilización de recursos, *en caso de desastre o calamidad*" (Art. 69, inc. e).

La Secretaría Ejecutiva Regional tiene una estructura bastante similar a la de la Secretaría Ejecutiva Nacional en cuanto a sus componentes, pero indudablemente se trata de organismos de menor tamaño, menores funciones y de una subordinación explícita. Aunque es tema central de discusión en este estudio, dentro de cierta lógica y para ciertos aspectos, la subordinación no necesariamente redundará en la eficiencia y eficacia de esta Secretaría, pero sus menores funciones y menor implementación claramente permiten vislumbrar una necesaria intervención mayor de la Secretaría

Ejecutiva Nacional en los ámbitos regionales, para cumplir las exigencias del modelo. La estructura está compuesta por la Alta Dirección, Asesoría Jurídica, Unidades de Apoyo, Dependencias de Línea, Oficina Técnica, Oficina de Logística y Oficina de Control.

La Alta Dirección está constituida por el Secretario Ejecutivo; no habrá en este caso un Sub-Secretario. El Secretario Ejecutivo Regional será un Oficial Superior de la Fuerza Armada. Recordemos que en el caso de la Secretaría Nacional se trata de un Oficial General o Superior, el grado o jerarquía militar puede variar, entonces, de un nivel al otro. En este momento también es importante recordar que este Secretario Oficial Superior es el Secretario Ejecutivo de un Comité Regional presidido por el Comandante General de la Región Militar, que es necesariamente un Oficial General.

La Asesoría Jurídica es un componente principalmente de consulta y de intervención técnica en la elaboración de propuestas legales, a instancias de la Secretaría y el Comité. Sin embargo, es preciso señalar que debe servir también a todos los organismos subordinados en la Región. Ello justificaría la inexistencia de Asesorías en esos otros organismos y el hecho de que los Comités Departamentales, Provinciales y Distritales no recurran para las consultas y aspectos legales a las oficinas técnicas respectivas de las Prefecturas (cabezas de estos otros Comités), sino a "la del Sistema". Esto tendrá importancia cuando los Comités pasen a manos de los Alcaldes, quienes cuentan en sus Municipios con oficinas técnicas legales propias de los gobiernos locales.

Las Unidades de Apoyo son la de Administración, cuyas funciones están codas, por lo menos formalmente, referidas únicamente a la Secretaría Regional; la de Comunicación Social, cuyas funciones alcanzan al conjunto de los organismos que componen el Sistema en la Región; la de Transmisiones, a la que se le encarga el establecimiento a nivel regional de un sistema de transmisiones que se integre al sistema nacional, señalando expresamente la correspondiente subordinación que se debe a la Secretaría Ejecutiva Nacional en este aspecto.

Lo que en la Secretaría Ejecutiva Nacional se llama "Órganos Técnico-Normativos", en la Secretaría Regional se llama "Dependencias de Línea". Estas Dependencias de Línea regionales, como en el caso de los Órganos Técnico-Normativos Centrales o Nacionales, constituirán también una oficina Técnica, otra de Logística y otra de Control; pero, por ejemplo, la Oficina Técnica ya no estará compuesta de tres unidades (Diagnóstico, Planes y Proyectos y Operaciones), sino que será una sola oficina conteniendo el conjunto de las funciones de manera simplificada, y lo mismo ocurrirá con las otras oficinas. Esto supone una simplificación y relativa reducción de las funciones a nivel regional, que no necesariamente se fundamenta en la menor área territorial a la que están llamadas a servir, sino que guarda relación con la distinta denominación que se les da ("Dependencias de Línea"), en donde las funciones normativas y de planeamiento son cumplidas en su mayoría por los órganos técnico-normativos centrales o nacionales, por el carácter ejecutivo que se les otorga a los Comités subordinados -e incluso a su única Secretaría Ejecutiva-, es decir, los del nivel Regional, Departamental, Provincial y Distrital.

## **8. Congruencias e incongruencias. Del modelo de la ley al modelo del reglamento. La práctica.**

En varias partes de este Reglamento, por ejemplo, en el apartado relacionado con el Control de Recursos por la Secretaría Ejecutiva Nacional y por la Regional indica que, finalmente, la Secretaría Nacional deberá intervenir. A veces se da una clara intermediación de lo regional, entre lo nacional central y el objeto de intervención del Sistema a nivel regional y otros, pero en ocasiones no. En general, no hay duplicación de funciones, pero sí intervención directa de lo nacional central en lo regional u otras áreas subordinadas; el reglamento no adolece de incongruencias, quizá sí de reglamentarismo.

El Reglamento parece tener todo muy bien establecido para que el Sistema funcione. Las funciones técnico-normativas de la Secretaría Ejecutiva Nacional deben servir al conjunto del Sistema, de sus niveles, de sus componentes. No hay tampoco mayores duplicaciones entre las Secretarías Nacional y Regional. Admira, en cierto sentido, la consistencia del modelo de organización; en donde parece más bien encontrarse una cierta incongruencia es en la mención explícita y bastante frecuente de las organizaciones e instituciones sociales en la Ley, que deja su precisión al Reglamento, el cual prácticamente las olvida. En la reglamentación de la ley hay un progresivo endurecimiento del Sistema. En donde se encuentran las dificultades es en las nociones que se basan en una lectura de la experiencia de atención a la emergencia y de reconstrucción y rehabilitación de 1970 y otras que le siguieron, que, aunque menores que esa, demandaron una respuesta del gobierno.

De hecho, a esta misma experiencia parece deberse el interés de que el Sistema intente usar y articular todas las instituciones y sectores del Estado, e incluso privados, para encontrarse en condiciones de responder a una emergencia grande o pequeña. Hay una conciencia de la existencia de un conjunto de recursos que pueden y deben ser utilizados, tanto en la atención a la emergencia como en la reconstrucción y rehabilitación. Pero no parece haber sido suficiente la existencia de un Comité Multisectorial en la Ley y Reglamento de 1972, con la presencia de delegados permanentes de los sectores o ministerios más directamente involucrados y la formulación legal de comités por niveles territoriales (Nacional, Regional, Provincial, Distritales), o funcionales (como el Comité Multisectorial) y de los mismos órganos de asesoramiento, apoyo, técnico-normativos centrales de la Secretaría Ejecutiva Nacional, para cumplir el rol central de hacer funcionar el Sistema. O sea, hubo un aspecto de la experiencia que no fue suficientemente incorporado o lo fue inadecuadamente.

No de otra forma puede entenderse la necesidad que los directivos del Sistema sintieron de hacer modificaciones más tarde a su organización. En cuanto a si se implementaron o no tanto el Sistema, según la ley de 1972, como sus modificaciones, hay manifestaciones claras de que esto ocurrió en muy poca medida. De hecho, veinte años después de legislado el Sistema, en 1992, los propios directivos nacionales del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que más tarde reemplazó a la Secretaría Ejecutiva, revelaban que ni siquiera el 50% de los componentes del Sistema se encontraban

operativos, y es probable que ni siquiera instalados<sup>67</sup>. Si esto ocurría luego de las modificaciones legales que el Sistema hizo en 1987 y al inicio de los años 90, justamente para mejorar su funcionamiento, se confirma la información acerca de la ineficiencia operativa de los componentes del Sistema de Defensa Civil en los desastres más significativos de la década del 80 (inundaciones en el norte del país e inundaciones en el Rímac, el año 1983; sequía en el sur, en el mismo año, y huaycos en el Rímac, en 1987 y 1989) y los que se produjeron entrada ya la del 90. Cómo procesa e incorporara todo esto el Sistema en esta segunda etapa es objeto del siguiente acápite de este estudio.

## D. LOS CAMBIOS DE 1987: ¿AMPLIACIÓN, MÁS INTEGRACIÓN O ENDURECIMIENTO?

### 1. El nuevo contexto político.

En 1987 habían pasado 15 años desde la creación del Sistema de Defensa Civil. Habían terminado las dos fases del gobierno militar reformista, la primera de reformas radicales, la segunda de reversión de las reformas. Para impedir que la descomposición del régimen afectara más a las FFAA, éstas habían devuelto el poder a los partidos políticos civiles mediante una Asamblea Constituyente que elaboró una Constitución que incorporaba una parte de las reformas en el marco de una "Economía Social de Mercado". El Estado seguía grande pero se abrían nuevamente espacios para la empresa privada y la inversión extranjera. El depuesto Presidente Belaunde regresó al poder en las nuevas elecciones de 1980. El populismo moderado de este Presidente y su régimen sufrirían los embates del Niño, de 1983 (lluvias e inundaciones en el norte del país, sequía en el sur andino), y de la inflación en sus últimos años. Seguía fuerte la izquierda socialista, ahora estrictamente civil, adaptada a las condiciones de democracia representativa y formal (contaba con casi un tercio del electorado), pero, terminados los años de reformas del gobierno militar con la crisis a la que se le asociaba en el imaginario del electorado y terminado este segundo período de populismo belaudista con sabor a fracaso, el beneficiado en las segundas elecciones democráticas luego del reformismo militar fue el APRA.

Este partido había influido mucho en la Constitución de 1979 y no había tenido oportunidad de ponerla en práctica en sus dimensiones socialdemócratas, a las que era poco inclinado el anterior Presidente. El electorado prefirió un nuevo centro antes que volver a la izquierda que, ideológicamente, había tenido su gran oportunidad con los militares

---

<sup>67</sup> Así quedó registrado en las Actas del Seminario Taller "La Prevención de Desastres en los Proyectos de Desarrollo", que ITDG organizó en 1993. En éste participaron organizaciones no gubernamentales, agencias binacionales e internacionales de cooperación, representantes de organismos gubernamentales para la gestión de los desastres de otros países latinoamericanos y representantes autorizados del Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú (INDECI). La participación del INDECI en las diferentes "etapas" o aspectos de la gestión de los desastres fue uno de los temas que centraron la atención de la discusión, y los representantes del INDECI plantearon esta cruda realidad.

reformistas. En 1980, habían comenzado ya las primeras manifestaciones del terrorismo de Sendero Luminoso y, unos años después, las del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Tampoco a eso pudo hacerle frente el populismo conservador. Pero aún no era tan grave como cuando comenzó su período el APRA, en 1985, y el electorado aún confiaba que un populismo de centro, socialdemócrata, podía ganarle la batalla ideológica y política al terrorismo.

Durante los dos primeros años de gobierno aprista, el Fisco tenía dinero e incluso redujo el pago de la deuda externa -en gran parte contraída durante el período militar- y el gobierno gastó internamente. La vida de la población se facilitó. Pero el dinero se acabó y los acreedores públicos y privados, y las presiones políticas del exterior se acentuaron. Iniciada la crisis, el gobierno recurrió a la demagogia y a las jugadas espectaculares. Intentó renacionalizar y estatificar la banca; pero eran ya los años 80, no los 70. El discurso antioligárquico ya no convencía. La "Economía Social de Mercado" aceptaba implícitamente que pobres y ricos debíamos coexistir en el país, con un Estado regulador. La mente fantasmagórica del en ese entonces Presidente Alan García no entendía que había ganado las elecciones para ser "Presidente de Todos los Peruanos", los cuales ya no creían en él porque pateaba el tablero contra uno de los grupos y el régimen daba muestras de muy altos índices de corrupción.

Una de las deudas del APRA con la Constitución que inspiró era la regionalización del país, en base a regiones grandes en donde habría Congresos Regionales, Presidentes Regionales, una escena política y estatal regional. Ese proceso avanzó, pero lleno de los errores propios del primer intento realmente serio de regionalizar y descentralizar el poder central. No era claro si los defectos del centro (centralismo y burocratización) se reproducían ahora en las regiones, abultando los presupuestos públicos, o si en las regiones se construían poderes capaces de actuar novedosamente sobre sus espacios.

En 1987, Sendero Luminoso ocupaba ya muchos espacios del territorio nacional más pobre y reclutaba jóvenes que, en medio de la debacle, también eran presa de las fantasías que canalizaban sus impulsos más destructivos. Cualquiera parecía poder gobernar con sólo un poco de decisión y una estrategia para tomar el poder, tan desarticulado en ese momento. Las Fuerzas Policiales, y más tarde las FFAA en su conjunto, no lograban controlar el fenómeno terrorista. Con la crisis fiscal e inflacionaria ya alcanzando su peor etapa, y también la social y moral, el Congreso dio facultades extraordinarias al Ejecutivo para reformar varios sectores. Uno de ellos fue el de la Defensa Nacional.

En ese contexto ¿a quién podía interesarle la institucionalidad para la gestión de los desastres naturales en el país? Las ONG internacionales seguían prestando su ayuda en cada emergencia, los gobiernos extranjeros cuando éstas eran mayores; realmente muy pocas ONG nacionales trabajaban en este campo desde los desastres de 1983 en las zonas más vulnerables y al mismo tiempo visibles desde el centro del país. Pero éstas se hallaban muy lejos de poder y querer influir en un Sistema de Defensa Civil que no daba muestras ni de implementación real ni de eficiencia ni de mayor permeabilidad. Sólo los organismos centrales de la Defensa Civil tenían interés en aprovechar la circunstancia de la reforma del sector Defensa Nacional, al interior del cual se

encontraban, para introducir cambios. La intervención de otras comunidades interesadas en este campo fue realmente tangencial.

La reforma del sector de Defensa Nacional fue implementada por un nuevo Gabinete Ministerial y Primer Ministro al que el Ejecutivo recurrió. Llamó a los de su propio partido menos comprometidos con la descomposición del régimen. La negociación entre estos políticos y las FFAA, sobre la base que daba la nueva Constitución -hecha por civiles para, entre otras cosas, disminuir el poder militar- redujeron los tres antiguos Ministerios de las FFAA (Ejército, Aviación y Marina) a uno, el Ministerio de Defensa. Y en el contexto de esas reestructuraciones del sector Defensa se introdujeron modificaciones a la Ley de 1972 y a su Reglamento, que aún regía a la Defensa Civil en el país. ¿Cómo respondían estas modificaciones a la experiencia de esos 15 años? ¿Ampliando la participación de instituciones y de actores sociales, democratizando el Sistema? ¿Obligando más a las instituciones públicas y privadas a cumplir sus funciones y roles en la gestión de los desastres? ¿Haciendo más eficiente la antigua Secretaría Ejecutiva Nacional del Comité Nacional de Defensa Civil? Veamos en qué consistieron esas modificaciones de la Ley y Reglamento largamente descrito más arriba y veamos sus posibles significados.

## 2. Sobre los principios que animan la Defensa Civil.

En la modificación del Decreto Ley de 1972, a través de este nuevo Decreto Ley (DL 442) del 27 de setiembre de 1987, se mantienen los artículos que definen el Sistema y sus objetivos, pero, paradójica o muy significativamente, en el nuevo Decreto Supremo que se promulga al año siguiente y constituye el nuevo Reglamento (D.S. 005-88/SGMD), se opta por señalar los principios que norman la Defensa Civil a la manera en que lo hacía el documento de la propuesta inicial que planteó el Comité Nacional de Emergencia (CNE) de 1970, al terminar sus funciones en julio de ese año (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 7: 2). Fue algo que el Decreto Ley de 1972 de creación del Sistema no había recogido, pero que esta vez se adopta con algunos cambios; es decir, se recurre a las mismas fuentes para leerlas desde nuevas experiencias. En el Documento Propuesta del Sistema (Ibíd.) se ofrecían los siguientes "Principios Básicos que deben gobernar la Defensa Civil": autoprotección, ayuda mutua, apoyo nacional, control centralizado y cooperación internacional (Ibíd.).

El Art. 3 del nuevo Reglamento (D.S. 005-88-SGMD) señala ahora como principios: la protección humanitaria, es decir, aliviar el dolor; nuevamente la autoayuda, pero ahora no como un "ambiente propicio" para la acción del Estado, sino considerando que debe surgir "de la propia población afectada, aprovechando su potencial oportuna y adecuadamente"; supeditación al interés colectivo pues "las necesidades de la población afectada prevalecen sobre los intereses particulares y orientan *el empleo selectivo* de los medios disponibles"; convergencia de esfuerzos porque "a la zona afectada deben concurrir los recursos materiales así como los esfuerzos de personas y organismos de *modo racional*, dependiendo del tipo de desastre"; y acción permanente y planificada, dado que "el país está amenazado por múltiples fenómenos que causan desastres, lo que obliga a mantener un permanente estado de alerta".

El énfasis sigue estando en los desastres ocurridos y en, realidad, sólo el último inciso alude a la "preparación" para ello, que no es lo que actualmente puede entenderse como prevención y mitigación; pero, en general, junto con una cierta tendencia a considerar actores centrales a los propios afectados (un cierto principio de participación), la mayor parte de los incisos parecen apuntar a darle mayor peso a los organismos y actuación de la Defensa Civil. Por ejemplo, la supeditación a las necesidades de los afectados justifica el uso de recursos privados y públicos, tan poco inclinados a hacerlo bajo la dirección de Defensa Civil; estos deben concurrir con un cierto orden a la zona afectada pues siempre en el manejo de las emergencias y en la rehabilitación se dieron conflictos de roles y funciones; alguien debe decidir respecto *al modo racional* de intervención. En suma, el nuevo Reglamento, que según su artículo 1 tuvo "en consideración el proyecto presentado por la Comisión Reorganizadora designada por Resolución Ministerial" del Presidente del Consejo de Ministros, parece querer incorporar modificaciones que recojan la experiencia de una Defensa Civil sin suficiente poder y medios para cumplir su función centralizadora e intervenir definiendo las situaciones de atención y rehabilitación en las emergencias<sup>68</sup>.

### **3. Ubicación en el aparato del Estado.**

El Sistema dependerá ahora ya no del Ministerio del Interior, sino del Ministerio único que ha surgido de Defensa Nacional. De hecho, la reglamentación se dará con un Decreto Supremo de ese Ministerio (D.S. 005-88-SGMD).

### **4. Estructura, organización y funciones.**

La nueva ley define la estructura del Sistema de manera diferente. Orgánicamente el Sistema estará integrado por: 1) el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que remplazará al Comité Nacional y a su Secretaría Ejecutiva; 2) los Comités Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales, que el Reglamento definirá como órganos jerarquizados (D.S. 005-88-SGMD, Art. 4, inc. c); 3) las Oficinas Sectoriales e Institucionales de Defensa Civil, que deberán crearse en las instituciones públicas y privadas; y, 4) las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Locales (DL 442, Art. 4).

#### **4. 1. El INDECI: hacia la eficiencia y la eficacia, el endurecimiento.**

Ahora el INDECI será definido como "el Organismo Central del Sistema, encargado de la dirección, asesoramiento, planeamiento y control de las actividades de Defensa Civil" (DL 442, Art. 5).

Será un Organismo Público Descentralizado del Sector Defensa. Estará a cargo de un jefe, que será un Oficial General o Almirante, como antes también designado por el Presidente de la República, pero ahora a propuesta del Ministro de Defensa y no del Ministro del Interior (Ibíd.).

---

<sup>68</sup> Al respecto, puede verse "Huaraz 1970-Perú 1995: La encomiable aspiración al liderazgo" (FRANCO, 1995).

El INDECI reunirá las funciones del antiguo Comité Nacional y de la Secretaría Ejecutiva Nacional (D.S. 005-88-SGMD, Art. 5 y 6). En la formulación que hace la ley (DL 442) de sus funciones, hay una constante referencia a la política de Defensa Nacional e inclusive se menciona explícitamente al Ministro de Defensa como el intermediario entre el INDECI y el Consejo de Ministros. Uno de sus incisos expresa que el INDECI participará "en la formulación y difusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, en lo concerniente a la Defensa Civil" (Ibíd., Art. 6. inc. d).

El INDECI "orienta las acciones de Defensa Civil que realizan organismos y entidades públicas y no públicas. Supervisa las acciones que ejecuten los organismos y entidades, cualquiera sea su naturaleza, que reciban fondos públicos para fines de Defensa Civil" (Ibíd., Art. 7). Por otro lado, fortalece su función de dar las normas a partir de las cuales los distintos componentes del Sistema harán sus planes. Estos componentes, sin embargo, se subordinan más a los órganos y políticas de Seguridad Nacional. Así, se establece para las Oficinas de Defensa Nacional, fijadas por la Ley del Sistema de Defensa Nacional, la función de "asesorar a sus órganos de dirección en la formulación y ejecución del plan institucional que corresponde, de conformidad con las directivas técnicas del INDECI" (Art. 9). Los Gobiernos Locales también tendrán oficinas de Defensa Civil, bajo las normas técnicas dictadas por el INDECI " (Art. 10).

### **De los fondos**

En cuanto a los fondos que usará el INDECI, se constituirá un Pliego Presupuestal autónomo comprendido dentro del Sector Defensa que recibirá las asignaciones del Tesoro Público que le otorgue el Presupuesto General de la República, los aportes de la Cooperación Nacional e Internacional, los derechos que perciban por inspecciones técnicas de seguridad y los ingresos propios que genere (Art. 11). Entre las Disposiciones Complementarias, se establece que el Banco de la Nación abrirá un crédito extraordinario permanente y revolvente a favor del INDECI por el equivalente de 1.000 Unidades Impositivas Tributarias, a fin de atender los gastos que demanden las zonas afectadas por desastres, y que el pago de las amortizaciones, intereses y otros gastos que se deriven del servicio de la deuda provendrán del Fondo General del Tesoro Público.

En el Reglamento de la ley se dispone que el INDECI está facultado para delegar en otros organismos la captación directa de donaciones para la Defensa Civil, pero sólo mediante Resolución Jefatural del INDECI puede acreditarse la recepción que ampare la correspondiente deducción tributaria (D.S. 005-88-SGMD, Art. 41). Y este mismo reglamento fomenta los Convenios recíprocos para que los organismos del Sistema reciban contribuciones económicas del sector no público (Art. 42).

4. 2. Los Comités: el deseo de integración y de participación. Los Comités encabezados por Presidentes surgidos del voto popular.

Los Comités de Defensa Civil son definidos como integradores de la función ejecutiva del Sistema de Defensa Civil. Deben tener carácter multisectorial y jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital.

En la Ley (DL 442) hay una alusión privilegiada a los Comités Regionales, a los que se les define como "los organismos ejecutivos del Sistema a nivel regional" (Art. 8) que se constituyen en la sede de los Gobiernos Regionales que la Constitución de 1979 establecía. Estarán presididos por el Presidente de la Asamblea Regional, que es la máxima autoridad política y civil en las Regiones, e integrado por:

1. El Comandante de Armas de la Región.
2. El Director Regional de las Fuerzas Policiales.
3. Un representante por cada órgano de línea del Gobierno Regional, con categoría no menor a Director General.
4. Representantes de las organizaciones de promoción y/o bienestar social, seguridad u otros, vinculados directa o indirectamente con la Defensa Civil, que determine el Consejo Regional<sup>69</sup>.
5. El Jefe de la Oficina Regional de Defensa civil, que actuará como Secretario Técnico.

Cada Gobierno Regional tiene la potestad de establecer Comités para las Sub-Regiones y Microrregiones que los requieran<sup>70</sup>, así como Oficinas de Defensa Civil para las jurisdicciones que considere necesarias (D.S. 005-88-SGMD, Art. 10).

Del mismo modo, habrá Comités Provinciales y Distritales, con sede en las capitales de la Provincia o del Distrito, y serán presididos por sus Alcaldes. Estos Comités estarán integrados por:

1. El Sub-Prefecto en la provincia y el Gobernador en el Distrito<sup>71</sup>.
2. Funcionarios del Sector Público titulares de las dependencias que actúan en la jurisdicción.
3. Representantes de las organizaciones campesinas, laborales, culturales o gremiales y las que realizan labores de bienestar.
4. El Jefe del órgano de Defensa Civil de la respectiva Municipalidad, que actúa como Secretario Técnico.

#### 4. 3. Las Brigadas Operativas.

El Reglamento se refiere a una fórmula de actuación de la Defensa Civil:

---

<sup>69</sup> El Consejo Regional es una suerte de Consejo de Ministros o Secretarios Regionales por sector y es conformado sobre la base de la decisión de la Asamblea Regional.

<sup>70</sup> Según la Constitución de 1979, las Regiones se subdividían en Sub-regiones, interviniendo el criterio de la Asamblea Regional. Las Microrregiones tuvieron un funcionamiento importante durante ese período en orden a programas de desarrollo que respondían a dicisiones espacio-territoriales para ese efecto.

<sup>71</sup> Los Departamentos tenían un Prefecto nombrado por el Ejecutivo. Al formarse las Regiones debían desaparecer los Departamentos, por eso es que en el Reglamento, no así en la ley que es ambigua al respecto pues las regiones no se hallaban totalmente implementadas, ya no se habla de los Comités Departamentales sino de los Sub-Regionales, cosa que no ocurría en la ley. Las provincias, un conjunto de las cuales va a formar una Sub-Región, sí se conservan y mantienen su Sub-Prefecto nombrado por el Ejecutivo, como los Distritos un Gobernador también nombrado por el Ejecutivo.

las Brigadas Operativas. Son "células de Defensa Civil, constituidas por la población organizada para actuar en casos de desastres". Cubren las áreas especializadas de remoción de escombros, atención de primeros auxilios, extinción de incendios, control de epidemias, instalación de refugios y otras que defina el INDECI o determinen las circunstancias. Como se deduce de la formulación de la ley éstas se hallan únicamente concebidas en función de atención a emergencias (Art. 12).

Es interesante señalar que en la última Disposición Transitoria y Complementaria del Reglamento se establece que el INDECI, en coordinación con el Comando Conjunto de las FFAA y la Secretaría de Defensa Nacional, propondría al Ministerio de Defensa las alternativas para hacer posible que los ciudadanos en edad militar cumplan su servicio en operaciones de Defensa Civil.

#### 4. 4. Las Oficinas de Defensa Civil.

El Reglamento de 1988 hace obligatorio que "en cada Organismo del Sector Público se ejerza la función de Defensa Civil", estableciendo que "la jerarquía de la Unidad orgánica que se constituya depende de la complejidad, cobertura y magnitud del organismo", y, de modo general, "las denomina Oficinas" (Art. 13) y les da las funciones ejecutivas que se derivan de las de los Comités, pero referidas a los organismos en que se encuentran. En términos de la promoción de las actividades de Defensa Civil, tienen especial relevancia aquellas relacionadas con la capacitación, que aparecen con un status superior en las funciones de los distintos órganos de Defensa Civil en este Reglamento, y, también, las que se ocupan de prestar los servicios técnicos de inspección, que será una de las funciones prácticas más cercanas a la prevención por el carácter de diagnóstico que pueden obtener. Asimismo, les otorga la posibilidad de "suscribir y ejecutar convenios en materia de Defensa Civil con organismos nacionales y extranjeros, previa autorización del INDECI" (Art. 14).

Las Oficinas de los Gobiernos Regionales y Locales actúan como las Secretarías Técnicas del respectivo Comité y se les otorga funciones de importancia tales como: proponer al Comité el Plan de Defensa Civil, informar acerca del cumplimiento de los acuerdos, centralizar la información o ejecutar los Planes de Capacitación dentro de su jurisdicción; es decir, funciones que, llevadas hasta su mayor desarrollo, podrían permitirles proponer innovaciones en los Planes de Defensa Civil, evaluar la marcha de los mismos e informar al Comité (superar el nivel del control y de la inteligencia para ingresar al de la evaluación y monitoreo de los Planes) y sistematizar la información de tal modo que se le dé sentido de insumo a los Planes. El carácter especialmente técnico de estas oficinas podría constituir un punto de renovación en el Sistema.

#### 4. 5. Los Consejos Consultivos en el Sistema: asesoramiento y participación.

Al mismo tiempo que el INDECI se vuelve un organismo que reúne las funciones del antiguo Comité Nacional de Defensa Civil, teóricamente representativo de los sectores involucrados, y de la Secretaría Ejecutiva, que era fundamentalmente el órgano técnico-normativo y operativo, acrecienta teóricamente su poder; se forman Consejos Consultivos que son fundamentalmente deliberativos y de asesoramiento. El reglamento dice: "Con el objeto de instituir la participación especializada de personas naturales o

jurídicas que operan en campos afines al propósito de Defensa Civil, se establecen los Consejos Consultivos". Estos son el Consejo Consultivo Central, el Científico-Tecnológico y el de Relaciones Internacionales, los mismos que son presididos por el jefe del INDECI y actúan como Secretarios Técnicos funcionarios de este organismo.

El *Consejo Consultivo Central* debe proporcionar políticas, pronunciarse sobre los proyectos de normas técnicas y analizar información sectorial sobre disponibilidad de recursos para la Defensa Civil.

Corresponde al Consejo Consultivo Científico-Tecnológico proponer e impulsar la investigación relacionada con la fenomenología de desastres<sup>72</sup> y pronunciarse sobre el empleo de nueva tecnología. Al Consejo Consultivo *de Relaciones Internacionales* le concierne impulsar la captación de información sobre recursos de todo tipo para Defensa Civil, ofertados por organismos extranjeros.

Párrafo aparte merece el Consejo Consultivo Interregional, que debe precisamente coordinar las actividades de carácter interregional, además de integrar la información, proponer normas técnicas y evaluar las acciones realizadas en el ámbito de cada Gobierno Regional. Estas funciones hacen más cercana su constitución en un órgano en el que puedan expresarse las regiones. Depende, sin embargo, de lo que ocurra en las Regiones cuando se implemente el Sistema.

Párrafo aparte también merece el hecho de que los Consejos Consultivos se forman a iniciativa del INDECI, el mismo que regula la frecuencia de reuniones y mecanismos de funcionamiento. Los preside el Jefe del INDECI, hace de Secretario Técnico uno de sus funcionarios y es regulado por dicha institución.

#### 4. 6. Del funcionamiento y las relaciones.

##### *De la obligatoriedad ¿para qué?*

---

<sup>72</sup> En la terminología de las ciencias naturales y las ingenierías, la fenomenología de los desastres se refiere fundamentalmente a las amenazas o peligros, especialmente las naturales, aunque pueden perfectamente incluirse las tecnológicas. En términos más amplios, podría incluir todas aquellas amenazas o peligros que provienen de la intervención humana, allí en donde la amenaza y la vulnerabilidad encuentran espacios de comunicación y sus fronteras se hacen más difíciles de distinguir. Teóricamente, no habría dificultad alguna de considerar la fenomenología de los desastres como referida al conjunto de factores y procesos que hacen posible que un desastre se haga presente. La fenomenología de un desastre puede perfectamente entenderse como el conjunto de componentes del fenómeno "desastre". Todos los factores sociales e institucionales, por ejemplo, son teóricamente parte de esa "fenomenología". Todo depende de la noción que tengamos sobre "desastre", tanto como "producto" y como "proceso" (Ver Lavell, Introducción y Conclusiones de este volumen). Hoy en día es difícil argumentar, por ejemplo, contra la presencia de las ciencias sociales en un Consejo "Científico". De hecho, en el Consejo Científico Tecnológico del Decenio Internacional para la reducción de los Desastres Naturales, aunque en menor proporción, hay especialistas de estas disciplinas.

El Reglamento tiene un Título entero dedicado a este tema (Título V), por el cual se hace obligatoria la representación de los organismos del sector público de una jurisdicción en el seno del respectivo Comité, "en razón al cargo que ocupa y representación irrenunciable" (D.S. 005-88-SGMD, Art. 22). Con ese mismo carácter compromete las actividades, a la autoridad conferida al cargo, la capacidad instalada y los recursos materiales de sus organismos "aplicables a la Defensa Civil" (Art. 23). Llama la atención, sin embargo, que el Reglamento se concentre casi exclusivamente en los recursos materiales necesarios para atender una emergencia (Art. 24) y en esa tónica se encuentra toda la primera parte del articulado de ese Título (Arts. 24 al 28).

*De la intervención del INDECI y de la implementación del Sistema:  
¿cuánto y para qué?*

El INDECI tiene la capacidad legal de requerir a los organismos del Estado para que, en cumplimiento de sus fines, adopten con anticipación suficiente medidas preventivas para casos de desastre, principalmente en fenómenos de ocurrencia repetitiva o altamente previsibles (Art. 29).

Aquí es importante señalar que, dependiendo de lo que se entienda por prevención, el INDECI tiene la capacidad para hacer que los sectores del Estado actúen en ese sentido. La insistencia en "desastres repetitivos o altamente previsibles" más parece aludir a acciones de preparación. Sin embargo, el articulado de la ley puede perfectamente adaptarse a un concepto más amplio de prevención y mitigación. Todo depende del contexto de relaciones y nociones predominantes, así como de la implementación real del Sistema.

Todo indica, sin embargo, que se busca el fortalecimiento del INDECI como organismo interventor y que no hay nociones más amplias para que cumpla un papel rector en el sentido aludido. A renglón seguido del anterior artículo, el Reglamento señala que el INDECI puede intervenir directamente en caso de desastres "de gran magnitud, ya sea por la gravedad de los daños, su probable extensión, probable repetición de riesgos, el mayor espacio territorial que abarque, cuando hubiera desbordado las posibilidades regionales de atenuarlo o por inminente incomunicación" (Art. 30). También se subraya que, cuando el jefe del INDECI se traslade a la zona afectada, automáticamente asume el comando de operaciones de Defensa Civil, "en coordinación estrecha con el Presidente del respectivo Comité" (Art. 31). Cabe destacar la situación que podría presentarse si tal comando de operaciones fuera asumido por el jefe del INDECI, al lado de un Presidente de Asamblea Regional, que tiene la categoría de Presidente Regional, elegido democráticamente en elecciones políticas.

Puede decirse que gran parte de la intervención del INDECI depende de que se implemente en realidad el Sistema. Un desastre desbordará las posibilidades de manejo de un Comité no sólo por sus dimensiones, sino por las condiciones en que encuentre al Comité respectivo. Pero si el INDECI no ha logrado implementar el Sistema, sus posibilidades reales de manejar un gran desastre también son cuestionables.

Igual ocurre con otras atribuciones del INDECI. El artículo 37 del Reglamento dice que éste "coordinará con el Instituto Nacional de Planificación el establecimiento de medidas de Defensa Civil, a fin de que se consideren en los Planes Nacionales de Desarrollo"

(Art. 37). Actualmente, este Instituto, creado durante la Junta Militar de Gobierno de 1962-1963, pero de gran significación durante el gobierno militar, ha desaparecido. Podría considerarse que el Ministerio de la Presidencia debe cumplir una función similar, pero la pertenencia del INDECI y de los organismos del Sistema al Sector Defensa no resulta ser la ubicación más adecuada para comunicar la Defensa Civil con la Planificación y los Planes Nacionales de Desarrollo.

Tal como se sostiene más arriba, la Ley y la Reglamentación de 1987 y 1988 buscan establecer una supremacía del INDECI para obtener eficacia en su intervención. Una Disposición Complementaria de la Ley está dedicada a establecer que el Cuerpo General de Bomberos cumplirá sus actividades bajo la orientación del INDECI (DL 442, Primera Disposición Complementaria), y un artículo del Reglamento establece que el INDECI "normará las actividades del Cuerpo General de Bomberos en armonía con el Plan Nacional de Defensa Civil" (D.S. 005-88-SGMD, Art. 46). El INDECI, asimismo, "coordinará y orientará a las Instituciones de Bienestar Social cuyas actividades se relacionen con la defensa civil y las supervisará si reciben fondos para dicho fin" (Art. 47). Es evidente que la supervisión está condicionada a la utilización de fondos públicos o canalizados por el INDECI (DL 442, Art. 7; D.S. 005-88-SGMD, Art. 47), pero no deja de ser significativo para la tesis que sostenemos acerca de la necesidad que la Defensa Civil sienta de fortalecer sus atribuciones para intervenir, que tanto en la Ley como en el Reglamento se busque "coordinar" y también "orientar" las actividades de los organismos públicos y no públicos.

Esto es comprensible considerando los componentes propios del INDECI como Organismo Público Descentralizado, pero es cuestionable respecto a todos los componentes del Sistema, como es el caso de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales, si no hay una participación mayor de estos en la conformación y funcionamiento del ente rector, es decir, del propio INDECI. Una diferenciación que no siempre se hace claramente es aquella entre el sector público y no público y los componentes ("organismos") del INDECI y los del Sistema en general, que involucran a organismos políticos con importantes grados de autonomía, como los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

Esto ocurre con artículos como "La asistencia técnica internacional que requieran los organismos del Sistema de Defensa Civil deberá ser coordinada con el INDECI, a fin de formular un programa que guarde armonía con las prioridades del Sistema de Defensa Civil y facilite su tramitación" (Art. 48); aunque la diferenciación parece producirse en otros como éste: "Todos los convenios sobre actividades de Defensa Civil que suscriban los organismos del sector Público serán remitidos al INDECI dentro de los 15 días siguientes a su vigencia. El INDECI normará los casos que requieran opinión previa favorable" (Art. 49). No obstante, es importante señalar que todo esto es sobre todo significativo para entender por qué y para qué se dieron los cambios de 1987 y 1988, y cuáles son las modalidades a través de las cuales la Defensa Civil entiende aumentar su eficacia, así como las nociones que se encuentran implícitas. Hay en el Reglamento un Título dedicado a las Infracciones y a las Sanciones; allí se establece que las multas, por ejemplo, constituirán ingresos propios del INDECI para un Fondo de Compensación.

## E. LOS CAMBIOS MÁS RECIENTES (1991-1992): ENTRE LAS INDEFINICIONES Y EL ENDURECIMIENTO, ENTRE LA MODERNIDAD Y LA VUELTA A 1972

### 1. Nuevo contexto político.

El gobierno de Alan García había terminado su período en 1990 con la crisis fiscal probablemente más grande de la historia nacional, con una hiperinflación como en pocas partes el mundo, con todos los créditos internacionales cerrados y con el terrorismo en un ascenso tal que parecía poner en peligro la existencia misma del Estado Nacional y la viabilidad del Perú como país. La corrupción del régimen había generado una crisis moral inédita que llevó al cuestionamiento de todas las vías convencionales, incluso las fuerzas políticas más importantes del país.

En las elecciones de ese año, entre la propuesta francamente neoliberal del candidato Vargas Llosa que, sin embargo, iba acompañado por los estratos más conservadores y adscritos al clientelismo de la sociedad peruana, y la candidatura de un desconocido que ofrecía actuar sólo en función de los intereses de los pobres, con pragmatismo, honestidad, tecnología y trabajo, el electorado nacional escogió esta última tendencia que, aunque de futuro incierto, suponía la negación de todas las opciones hasta el momento ensayadas y una apuesta por ellos mismos. Es verdad que este candidato prometía no aplicar el shock, o reajuste económico, que el candidato neoliberal proclamaba como el imprescindible remedio amargo para volver a entrar a la ruta del progreso y la próspera modernidad, o para *volver a empezar* el camino con nuevas y diáfanas reglas. La pobreza parecía no poder ser peor y ese candidato hablaba de un nuevo y verdadero *shock*. Era francamente aterrador. Pero lo que ocurrió en los dos años siguientes contradujo los ofrecimientos que llevaron al desconocido a la victoria.

El desconocido candidato, convertido ya en el Presidente Fujimori, actuó con el pragmatismo que había ofrecido. Ensayó alianzas con intelectuales de la izquierda y con liberales moderados, no fustigó al gobierno y partido salientes, recibió y abandonó apoyos sin comprometerse con ninguno, pero, ungido Presidente, mientras las fuerzas políticas seguían discutiendo las condiciones para apoyar su gobierno, calladamente establecía la única alianza que no romperá probablemente hasta el término de sus varios mandatos: con las FFAA. Sin un partido fuerte a nivel nacional, sin un programa económico previamente definido y, por tanto, sin socios claros, debía echar en algún lugar el ancla de un barco solitario expuesto a todas las tormentas. Escogió al aliado más fuerte de todos los débiles, al único que podía actuar al margen de su victoria electoral indiscutible. El terrorismo en ascenso no podría ser combatido sin las FFAA y si la inflación desenfrenada requería del indeseado *shock* para controlarla, también las necesitaría a su lado.

El equipo ministerial con el que comenzó su mandato era presidido por un liberal moderado y, aunque con intelectuales de izquierda en algunos de los ministerios, no encontró propuesta más viable que la de un primer reajuste económico que el pueblo aceptaría resignado, expiando los pecados que podían ser propios o ajenos. Pero esa no había sido la promesa electoral y eso se lo recordaron la izquierda socialista y el

APRA, que lo apoyaron en un principio. En cambio, los enemigos de ayer, quienes sí habían propuesto lo que se venía aplicando, parecían ahora más cercanos. Los reajustes se sucedieron y pronto se convertirían en propuestas de reducción del tamaño del Estado con los consiguientes despidos, de reducción del gasto público con el consiguiente congelamiento de los sueldos, de reducción de la demanda con la consiguiente disminución de los salarios reales y la liberalización del mercado. El mercado de trabajo también debía liberalizarse.

Incluso comenzaba a cuestionarse desde los medios oficiales la gratuidad de la enseñanza. La fórmula neoliberal iba cobrando forma e intensidad bajo las presiones de los organismos que representan a los acreedores de la deuda externa y bajo las condiciones que ponían para permitirle al país acceder nuevamente a los créditos internacionales, esos que necesitaba para salir del impase. Entonces, las alianzas también fueron cambiando rápidamente al interior del país. En el Congreso la oposición aún tenía fuerza, especialmente frente a la inexperiencia de los desconocidos que habían llegado a él acompañando a quien inicialmente era sólo un candidato más, sin ninguna posibilidad de triunfo. La Constitución vigente ofrecía mecanismos para detener las reformas neoliberales que, sin lugar a dudas, no eran del todo acordes con una Carta Magna que, como la de 1979 aún vigente, consagraba un Estado fuerte y grande, derechos laborales y sociales y buena parte de las reformas sociales del régimen militar reformista. La lucha en el Congreso parecía inclinarse a favor de la oposición que, de izquierda, derecha y centro, daba la impresión de ser más hábil para esos combates formales.

Sin embargo, paralelamente a esta lucha se daba otra que todos, salvo los grupos terroristas, parecían estar perdiendo: la del combate al terrorismo, el cual se hallaba en ascenso. Cuando las FFAA, que intervenían desde el período anterior (en algún momento, la lucha antiterrorista estuvo sólo en manos de la Policía), comenzaban a controlar la situación en las antiguas zonas ocupadas y controladas por los grupos terroristas, estos empezaron a desplazarse, infiltrarse, mimetizarse y convertir en bases de acción los Pueblos Jóvenes de Lima. La dificultad para distinguir a un terrorista -un militante de Sendero Luminoso- de un joven u hombre del pueblo -de Pueblo Joven- era grande. Y las FFAA, preparadas sólo para la guerra exterior, se desesperaban frente a un enemigo que no podían distinguir. Pero igual había ocurrido con la Policía. No les era fácil dejar de ser cuerpos extraños en su propio suelo. Y cuando, por ejemplo, tenían éxito apresando a cabecillas, el Poder Judicial, ya sea corrupto, temeroso o formalista, los liberaba por falta de pruebas. Sin lugar a dudas, se violaba derechos humanos en la lucha antiterrorista y las instituciones de defensa de los mismos y muchos congresistas denunciaban este hecho y lo combatían. No obstante que las FFAA no sabían hacerlo de otra manera, buscaban cada vez con más ahínco formas de combate menos convencionales, menos militares y más políticas, que pudieran ponerlas en comunicación, que las conectaran con las realidades y estructuras políticas de las poblaciones en donde (y no contra las cuales) combatían.

Esto venía ocurriendo cuando, en el contexto de nuevas facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Ejecutivo, aparece en el diario oficial *El Peruano* un nuevo Decreto Legislativo que incluye modificaciones a la estructura del Sistema Nacional de Defensa Civil. El él se coloca al INDECI y al Sistema en el sector Defensa Nacional,

entendiéndolos como organismos de Defensa Interna. Se fortalece al INDECI, como cabeza del Sistema, mediante nuevas atribuciones y nuevos organismos para su intervención directa en las regiones, se acentúan los rasgos de verticalismo, al mismo tiempo que paradójicamente aparecen los nuevos temas que comienzan a consolidar su presencia en el campo de los desastres, como el de la prevención y el del medio ambiente. El INDECI y el Sistema parecen comenzar a navegar, sin rumbo fijo ni estrategia clara, entre las olas encrespadas de la Defensa Interna y los nuevos vientos del Desarrollo Sostenible. Ese es el Decreto Legislativo 735, del 8 de noviembre de 1991.

Controlada la inflación, iniciada la reinserción en el sistema financiero internacional, la lucha antiterrorista estaba lejos aún de controlar las nuevas estrategias que los grupos terroristas aplicaban en la capital de la República y el acrecentamiento de sus acciones. El Gobierno y las FFAA ya estaban convencidos de que las modalidades militares convencionales de combate al terrorismo no eran suficientes para derrotarlo. Pero querían carta libre o, por lo menos, nuevas reglas, para seleccionar e implementar las modalidades que les convinieran.

El Presidente Fujimori no tenía la capacidad para negociar -o no quería hacerlo- con la oposición parlamentaria, radical o moderada, que le superaba en medios formales y retóricos. Y, al mismo tiempo que ésta protestaba y enjuiciaba las evidentes violaciones de los derechos humanos, que llegaban en ocasiones a asumir formas de terrorismo de Estado, en medio de la lucha antiterrorista, insistía en paralizar las reformas del Estado y de la economía. Así se llega al 5 de abril de 1992, en que el Presidente Fujimori da un "autogolpe" con el apoyo de las FFAA, disuelve el Congreso, declara en reorganización el Poder Judicial, pone en suspenso el proceso de regionalización y los Gobiernos Regionales y genera las condiciones ideales para su actuación. Tras las presiones internacionales contra la suspensión de la democracia en el país -que ponía en peligro la misma reinserción económica internacional-, inicia un proceso de institucionalización de este "autopolpe" mediante la convocatoria a un Congreso Constituyente, al final del cual debía realizarse un referéndum para aprobar la nueva Constitución y, posteriormente, nuevas Elecciones Generales.

La mayoría del país apoyó el "autogolpe". Estaba cansada de las luchas estériles, creía sobre todo en resultados. La apuesta que el electorado popular hizo por sí mismo al votar por un candidato que, aunque con futuro incierto, lo representaba, lo había convertido en pragmático. No era la primera vez que ocurría. Los golpes militares de 1962 y de 1968 también recibieron apoyos mayoritarios. Pero el pragmatismo para el país de 1991 no es lo mismo que carta libre, ojos cerrados, permiso para que los fines justifiquen cualquier medio.

El país censurará constantemente los excesos del régimen pero, pragmáticamente, buscará enmendarle el rumbo sin poner en peligro sus logros. El pragmatismo supone permeabilidad frente a la realidad concreta, deshacerse de las ideologías y, por ello mismo, retorno del centro de atención a los problemas de la vida cotidiana. Allí en donde cobra sentido arrojar o no basura en medio del asentamiento humano, tener o no condiciones de salubridad, saneamiento básico, árboles que oxigenen la dura vida cotidiana. Las modificaciones vividas en el país en las dos últimas décadas, en que

desaparecen antiguas clases y aparecen nuevos actores sociales, se desarrollan formas de autogobierno y autodefensa comunitarias -esas con las que hubo de conectar la lucha antiterrorista para poder triunfar-, impiden pensar que el tema del medio ambiente requiera de mano dura para poder ser implementado. De allí las contradicciones de ese Decreto Legislativo que analizaremos.

## **2. Nueva denominación, cambios en la estructura, funciones y jerarquización de los organismos del Sistema. La des-regionalización política del Sistema y los aspectos de retorno a 1972.**

En el Decreto Legislativo del 8 de noviembre de 1991, se contemplan cambios en el Sistema que, como dijimos, acentúan los rasgos de verticalismo del modelo de 1987 y de intervencionismo directo del INDECI, a pesar de mantenerse los aspectos de participación que contuvieron el Decreto Legislativo 442 y el Decreto Supremo 005 que lo reglamenta, de los años 1987 y 1988, respectivamente. Una nueva denominación para el Sistema enfatiza el carácter centralizador, integrador y globalizador del área de la gestión de los desastres en el país, que pretende el Sistema para sí: de "Sistema de Defensa Civil" (SIDECI) pasa a llamarse Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI). Aunque se puede interpretar sólo como una coincidencia, esta denominación de Nacional, no deja de asociarse también a su nueva adscripción a la Defensa Nacional.

Como intermediario en el plano regional e intentando consolidar el peso tan importante que ya tenía el INDECI en la Ley y Reglamento de 1987 y 1988, con respecto a los Comités Regionales, Provinciales y Distritales, aparece un nuevo nivel, el de las Direcciones Regionales de Defensa Civil, que subordina aún más a estos Comités al INDECI. Con esto se retoma a entidades regionales dependientes del centro, jefaturadas por oficiales de las FFAA, que recuerdan las entidades regionales de 1972. En esos años se llamaron Comités y Secretarías Ejecutivas Regionales y en estos, Direcciones Regionales, pero en ambos casos son brazos del INDECI y subordinan u opacan las demás instancias.

En 1987 y 1988, según la ley, las entidades regionales eran únicamente los Comités Regionales, que pasaron a ser presididos por los Presidentes Regionales y, luego de ellos, los Comités Provinciales y Distritales, que pasaron a ser presididos por los Alcaldes. Las entidades regionales a cargo de las FFAA, sin embargo, nunca dejaron de existir. Con una situación legal indefinida y por una de las disposiciones transitorias, correspondía a las Regiones Militares (en base a las cuales se organizaban los antiguos Comités Regionales de 1972) continuar ejerciendo sus funciones mientras se daba cumplimiento a la regionalización política del país de la Constitución de 1979. Como no bien la Ley de Bases de Regionalización terminó de implementarse, el gobierno de Fujimori dio este Decreto Legislativo 735, creando estas Direcciones Regionales, puede leerse este decreto como el que salvó a la organización militar regional de Defensa Civil de tener que dejarse reemplazar por organismos civiles y políticos en la función regional de Defensa Civil y de la prevención y atención de los desastres.

Cabe destacar que, en el Decreto Legislativo 735, de 1991, las Direcciones Regionales son sólo mencionadas como uno de los niveles del Sistema. La estructura de 1972

reingresa al Sistema a través de muy pocas líneas. Además de las referidas a las Direcciones Regionales, quizá sean sólo comparables a éstas las que le dan nuevas atribuciones al INDECI y una de las disposiciones complementarias, que señala que el fortalecido INDECI es el encargado de proponer al Poder Ejecutivo el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema.

Si entendemos los Comités Regionales de 1987 y 1988 como la entrega de la gestión de los desastres a nivel regional al poder político y civil de esos ámbitos, parecería que este Decreto Legislativo, que reintroduce en las regiones la organización militar y dependiente del centro de la Defensa Civil, se hubiese adelantado sólo unos meses a la suspensión de la regionalización política que trajo consigo el "autogolpe" de abril de 1992 y, más tarde, la nueva Constitución aprobada bajo influencia del gobierno del Presidente Fujimori, antes de que culminase su proceso de re-institucionalización.

### **3. La nueva estructura general del Sistema.**

El Sistema queda integrado, desde 1991, por:

1. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).
2. Las Direcciones Regionales de Defensa Civil.
3. Los Comités Regionales, Sub-Regionales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil.
4. Las Oficinas de Defensa Civil Regionales y Sub-Regionales.
5. Las Oficinas de Defensa Civil Sectoriales, Institucionales y de las Empresas del Estado.
6. Las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Locales.

### **4. Las nuevas atribuciones del INDECI.**

El INDECI ya no es definido en este Decreto como el "Organismo Central del Sistema, encargado de la dirección, asesoramiento, planeamiento, coordinación y control de las actividades de Defensa Civil" (DL 442), sino como "el Organismo Central, *rector y conductor* del Sistema Nacional de Defensa Civil, *encargado de la organización de la población*, coordinación, planeamiento y control de las actividades de Defensa Civil" (DL 735, Art. 5). *Dirección y asesoramiento* son reemplazados por *rector y conductor*. Y se le agrega una atribución anteriormente ausente: el INDECI está *encargado de la organización de la población*.

### **5. Modificaciones en la ubicación del INDECI y del Sistema en el aparato estatal: nuevas definiciones, campos y reglas de juego.**

Textualmente la ley dice: "El Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil depende del Presidente del Consejo de Defensa Nacional y es designado por el Presidente de la República, mediante Resolución Suprema que refrenda el Presidente del Consejo de Ministros" (Ibíd.). Es decir, se acrecienta la incorporación del INDECI al sector Defensa Nacional, simultáneamente a su nuevo papel en relación con el Sistema y los Comités

territoriales mediante -entre otros- las Direcciones Regionales de Defensa Civil, en un momento en que se hacía cada vez más importante la Defensa Interna<sup>73</sup>.

Las funciones del INDECI ya no serán "proponer al Consejo de Ministros los objetivos y políticas de Defensa Civil" (D. L. 442, Art. 6, inc. a), sino "proponer *al Consejo de Defensa Nacional* los objetivos y políticas de Defensa Civil" (D. L. 735, Art. 6, inc. a). Se le encomendarán nuevas funciones, tales como "Dirigir y conducir las actividades necesarias encaminadas a obtener la tranquilidad de la población" (inc. d), pero se descartarán otras como "asesorar al Ministro de Defensa y, por su intermedio, al Consejo de Ministros en materia de Defensa Civil" (D. L. 442, Art. 6, inc. e), que se modificará en "asesorar al Consejo de Defensa Nacional" en esa misma materia (D. L. 735, Art. 6, inc. f).

Dentro del mismo decreto habrá una ampliación de funciones de significado múltiple, una de las cuales será "propiciar la coordinación entre los componentes del Sistema ... con el objeto de establecer relaciones de colaboración con la Policía Nacional del Perú en labores relacionadas con la vigilancia de locales públicos y escolares, control de tránsito, protección de flora y fauna, atención de mujeres y menores y demás similares" (Ibíd., modificado por la ley 2544), que va en la línea de las anteriores modificaciones, pero ingresa también, por ejemplo, al campo de la protección del medio ambiente y de grupos particulares considerados vulnerables (mujeres y menores).

Asimismo, el INDECI es definido como "el máximo Organismo *de decisión* del Sistema Nacional de Defensa Civil" y sus atribuciones e injerencia ingresan claramente al campo de las instituciones no públicas: "Como tal (el INDECI) orienta las actividades que realizan las Entidades Públicas y No Públicas y supervisa las acciones que ejecutan los Organismos y Entidades, cualesquiera sea su naturaleza, que reciban y/o administren fondos Públicos y no Públicos para fines de Defensa Civil" (D. L. 735, Art. 7). En el decreto anterior, la *orientación* era atribución del INDECI para cualquier entidad, pública o no pública, pero la supervisión estaba limitada sólo a las que recibieran fondos públicos. En este decreto se amplía la supervisión incluso a las que no reciben fondos públicos.

Este objetivo relativo al control sobre las actividades del conjunto de un campo llamado por la ley "de Defensa Civil" encuentra su corolario en una de las Disposiciones Complementarias del Decreto Legislativo, la Disposición Cuarta, que a la letra dice: "El INDECI establecerá las normas y procedimientos necesarios para la elaboración de un Registro Nacional de personas naturales y/o jurídicas que utilicen fondos económicos y financieros para las acciones de Defensa Civil, así como para su funcionamiento, según sea el caso". Aquí tampoco se distingue entre quienes reciben o no fondos públicos.

Administrativa y presupuestalmente, sin embargo, el INDECI ahora constituirá un Pliego Presupuestal Autónomo dentro del Sector Presidencia del Consejo de Ministros y ya no del Ministerio de Defensa, como en 1987. No obstante, esto no resulta contradictorio con el peso y ampliación del campo que se le quiere dar al INDECI, incluso si se trata

---

<sup>73</sup> Decimos que se acrecienta la incorporación del INDECI y Sistema al sector Defensa Nacional porque ya en 1987 su presupuesto era parte de este sector.

de Defensa Nacional, pues el Sector Presidencia del Consejo de Ministros, por su situación privilegiada en el Gobierno, puede perfectamente tener acceso a los recursos más importantes del Estado, con la ventaja de responder más fácilmente a los requerimientos políticos a los que el Gobierno desee dar prioridad.

## **6. El INDECI y la Defensa Civil: cavilando entre la Policía menor, la seguridad política interna y el desarrollo sostenible.**

El papel del INDECI también es fortalecido por el hecho de que la ley le encarga proponer al Poder Ejecutivo el nuevo Reglamento de ese Decreto. Actualmente circula entre los organismos del Sistema una Propuesta de Reglamento y Concordado del conjunto de normas (leyes y reglamentos) que sucesivamente han ido modificando la Ley de Creación del Sistema de 1972. No ha sido aún oficialmente aprobado ni está promulgado, sin embargo las actuales acciones del INDECI y del Sistema se encuentran de hecho orientadas por él<sup>74</sup>. En esta Propuesta de Reglamento, el INDECI va a mantener ese peso que le da el Decreto Legislativo, pero al mismo tiempo va a acentuar esa ambigüedad del Decreto que lo sitúa desde un papel más cercano al del Control Civil (locales, tránsito, conservar la tranquilidad de la población) hasta otro que lo conduce hacia la intervención en temas relativos al medio ambiente (control de la flora y fauna). La Propuesta muestra, aunque sea entre líneas, la presencia de nuevos conceptos y metodologías relacionados con la fenomenología de los desastres y el riesgo.

La primera de las funciones del INDECI es "diseñar los objetivos y políticas de Defensa Civil en armonía con la diagnosis situacional de riesgos y que orienten el desarrollo del SINADECI para obtener una óptima capacidad de respuesta a un desastre" (Propuesta de Reglamento, Art. 10, inc. a). Aunque la finalidad sigue siendo la "óptima capacidad de respuesta a un desastre", aparece una nueva terminología, fruto probablemente de la presencia de asesores científicos, de la cual tal vez lo más importante sea orientar el desarrollo del Sistema en función de un diagnóstico de los riesgos<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Durante el proceso de investigación tuvimos acceso a este documento. Hacemos referencia a él pues expresa una tendencia dentro del INDECI y sus Direcciones Regionales, muy de acuerdo con la línea del Decreto Legislativo 735 que encarga al INDECI proponer su reglamentación. Frente a la existencia de varias normas (desde el Decreto Ley de 1972 hasta el Decreto Legislativo de 1991), este documento es un consolidado de las normas y proyecto de Reglamento aún no aprobado como tal ni promulgado. Se trata de un documento aún no oficial. No obstante, en algunos de los materiales didácticos o de capacitación que el INDECI distribuye ya se mencionan aspectos sólo considerados en él. Es el caso, por ejemplo, del Manual sobre los Comités Locales de Defensa Civil.

<sup>75</sup> Desde hace algunos años, aproximadamente a partir de la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), desde que el INDECI asumió la presidencia del Comité Nacional peruano para el DIRDN, éste cuenta con asesores científicos que ponen especial énfasis en estos aspectos. El INDECI, además, tenía hasta hace poco entre su personal, a profesionales que trabajaban en él desde hacía muchos años, que eran especialmente lúcidos y autocríticos respecto a su evolución y desarrollo. Lamentablemente, algunos de ellos ya no se encuentran en la institución, en parte por los bajos sueldos de la administración pública.

En la Propuesta de creación del Sistema de 1970 (CNE-EMC, 1970, Tomo 1, Anexo 7) estaba muy presente la necesidad de diagnósticos del riesgo y la participación de los especialistas, pero en la redacción de la ley de 1972, como también en las modificaciones de 1987, esta necesidad parece perderse bajo el peso de un modelo institucional multi-sectorial frondoso y complejo, cuyo funcionamiento requería de un Estado eficiente e implementado mucho más allá de lo que realmente existía y existe en el país; esto, sumado a las contradicciones entre el deseo de obtener participación y el centralismo y verticalismo, hizo casi imposible la colaboración. No parecía haber tampoco una relación muy clara entre esos diagnósticos y el desarrollo y las actividades del Sistema. Esta Propuesta de Reglamento establece esa relación y, en ese sentido, resulta novedosa.

La segunda función es la formulación y ejecución de planes; ya no sólo se refiere a su "control", sino que se usa la palabra "evaluación" (Propuesta de Reglamento, Art. 10, inc. b). Comienza también a aparecer la expresión "áreas críticas vulnerables" (inc. c). Pero, sobre todo, hay un inciso especial dedicado al tema de la Prevención, que dice: "Disponer la ejecución de obras de prevención en concordancia con lo señalado en el artículo 70 del presente reglamento". Este artículo se refiere a las inspecciones técnicas que presta el SINADECI <sup>76</sup>, a solicitud de personas naturales y/o jurídicas, y a las de oficio que realiza el INDECI, directamente o a través de otros organismos del Sistema, de carácter obligatorio, de "procesos, instalaciones o inmuebles donde se producen bienes y/o servicios del Estado, como edificaciones de organismos del Estado, espectáculos públicos y privados, centros educativos, mercados, ferias y concentraciones públicas, hoteles, moteles y albergues, restaurantes, clubes nocturnos, centros de diversión, hospitales, clínicas, centros de salud y determinadas zonas geográficas". Lamentablemente, al llegar a lo concreto, el articulado de la ley se pierde en una enumeración desordenada en donde se ponen al mismo nivel "determinadas zonas geográficas", las concentraciones públicas y los clubes nocturnos, y que parece corresponder a acciones precisas sin mayor orden ni estrategia. Finalmente, la mención exclusiva de "obras de prevención", fruto de "las inspecciones técnicas", también reduce en exceso el tema.

Sin embargo, párrafos como el mencionado expresan la experiencia concreta del INDECI en sus actividades reales de los últimos años. Es decir, este documento significa, en cierto sentido, una experiencia que comienza a elaborarse desde sus actores, una Defensa Civil que comienza a pensarse a sí misma, desde lo que es y hace, a pesar de no contar con organismos o instancias especialmente diseñados para ello.

En esta misma línea, hay otros incisos como, por ejemplo, uno en donde se habla de "desarrollar la doctrina de Defensa Civil en función de la fenomenología existente y conducir campañas de difusión en todos los niveles y estratos sociales" (inc. e). Sin embargo, al mismo tiempo, encontramos otro (inc. g) en donde se dice que "en caso de emergencia y cuando sobrepase la capacidad de respuesta de la Policía Nacional del Perú. coordinará con la misma la participación de las Brigadas de Defensa Civil en labores que complementen su función y que estén relacionadas con la vigilancia de

---

<sup>76</sup> Puede verse acápite especial líneas más abajo.

locales públicos y escolares, control de tránsito, protección de flora y fauna, atención de mujeres y menores y demás similares" (D.L. 735, Art. 6, inc. g). O, también, "asegura la máxima protección de la población contra la acción de armas e ingenios de destrucción, socorriendo por todos los medios a las víctimas y disminuyendo rápidamente las consecuencias" (art. 3, inc. h), fácilmente asociable a las condiciones de inseguridad planteadas por los actos terroristas.

Es decir, nuevas ideas y nociones confundidas entre el pequeño control de locales, espectáculos y clubes, la seguridad interna en un momento de especial inseguridad política en el país y la fenomenología y diagnosis de procesos complejos de riesgo que constituyen los desastres. Una Defensa Civil que colabora con la Policía Nacional o los Bomberos, pero articulada directamente al Consejo de la Defensa Nacional o sus más altos niveles, que trata los problemas de la guerra interna que se desarrollaba en el país, una Defensa Civil que controla la seguridad en los espectáculos y, al mismo tiempo, asume roles en la protección de la flora y fauna.

### **7. De la naturaleza y principios: nuevos términos y matices. Entre la dureza y la permeabilidad.**

En esa Propuesta de Reglamento aún no aprobada, donde se mantiene la mayor parte de las afirmaciones sobre el Sistema del Decreto Legislativo e incluso de anteriores leyes, hay variaciones de matiz tales como que el Sistema ahora es definido ya no sólo "*orientado* a la protección de la población en caso de desastres de cualquier índole u origen" (D.S. 005-88-SGMD, Art. 2), sino como "*encargado de*" eso mismo, y ya no sólo "*prestando ayuda* adecuada hasta alcanzar las condiciones básicas de rehabilitación", sino "*asegurando*" tal cosa (Propuesta de Reglamento, Art. 2). Son modificaciones hechas sobre un texto dado y, aunque terminológicas, no pueden ser gratuitas. Indican una tendencia a hacerse cargo de modo más absoluto de ciertos aspectos sobre los que antes debía sobre todo coordinar, fomentar, asesorar.

En cuanto a los Principios, hay cambios que remiten a la Constitución vigente en ese momento, como por ejemplo cuando la Protección Humanitaria ya no es definida como "el alivio del dolor o sufrimiento del ser humano ante los efectos de un desastre" (D.S. 005-88-SGMD, Art. 3), sino como "orientada a proteger a la *persona humana* del efecto de los desastres" (Propuesta, Art. 3, inc. a), y otros que aluden a avances en la manera de entender la problemática de los desastres. Por ejemplo, la Acción Permanente y Planificada, que en el reglamento anterior estaba básicamente referida a un "permanente estado de alerta", ahora "implica que la preparación de la población y la evaluación de las zonas propensas a desastres deben ser permanentes, permitiendo reducir los efectos de los fenómenos naturales e inducidos" (inc. c).

Como otras, esta afirmación se ubica entre aquellas que muestran la paulatina asimilación o, por lo menos, mayor permeabilidad de quienes han redactado la Propuesta (el encargo legal es al INDECI) a la distinción cada vez más difundida entre los fenómenos naturales e inducidos, que constituyen la amenaza o peligro, y sus efectos, que están mediados por otros procesos para conducir a desastres; de esta

manera, se abre un espacio cada vez mayor al componente vulnerabilidad en la concepción de la conformación de un desastre.

### **8. La nueva organización: lo funcional por encima de la representatividad política.**

En la nueva organización del Sistema, según el Decreto Legislativo 735, aparecen nuevas Oficinas de Defensa Civil, no sólo las Regionales, sino también las Sub-Regionales, las Sectoriales, Institucionales y las de las Empresas Públicas, además de las de los Gobiernos Locales. Hay una multiplicación y progresiva diferenciación entre ellas y a todas este Decreto Legislativo de 1992 les da el carácter de organismos "integradores de la función ejecutiva del Sistema" (D. L. 735, Art. 10). En el Reglamento de 1988 este carácter les pertenecía a los Comités territoriales (Regionales, Provinciales, etc.) (Art. 7), compuestos por representantes políticos y sectoriales de la sociedad y el Estado.

En este nuevo Decreto Legislativo de 1991, salvo los Comités Regionales a los que la Propuesta de Reglamento les devolverá tal función (en el Decreto tampoco la tiene), estos Comités territoriales vuelven a ser definidos únicamente como los "órganos ejecutivos" del Sistema. En las oficinas de Defensa Civil, entonces, la ley comienza a poner nuevas expectativas, antes colocadas en los Comités.

Respecto a las oficinas, el Decreto Legislativo dice: "Las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Regionales, Sub-Regionales y Locales, así como las Oficinas Sectoriales, Institucionales y de las Empresas del Estado, son integradores de la función ejecutiva del Sistema Nacional de Defensa Civil y tienen como función básica las que se les asigne en el reglamento" (Art. 10). Esto significa, a nuestro modo de ver, un intento de hacer "funcional" el Sistema, que sean organismos técnicos a cargo de funcionarios los que ejerzan las actividades que integran el diagnóstico y la participación de los diversos sectores (Defensa, Vivienda, Transportes y Comunicaciones, Industria, Agricultura, etc.), entendidos como los componentes de una realidad de riesgo o desastre. El Sistema confía más en los funcionarios que en los representantes políticos.

Como dijimos, en el Reglamento de 1988 (DS 005-88-SGMD) eran los Comités territoriales los "integradores de la función ejecutiva del Sistema", de los que se decía que tenían "carácter multisectorial y jurisdicción regional" (Art. 7). En la nueva propuesta de reglamento este carácter sólo se le reconoce al Comité Regional.

Las Oficinas Técnicas siempre tuvieron una dependencia directa de los organismos técnicos superiores. Así ocurría cuando se encontraban dentro de las Secretarías Ejecutivas Regionales por la dependencia misma de esas Secretarías con respecto a la Secretaría Ejecutiva Nacional (DS 017-72/IN, Arts. 67, 68 y ss, especialmente el art. 79). Cuando deben crearse al interior de los sectores, instituciones y gobiernos locales, en el Decreto Legislativo 442 de 1987, esta relación también parece producirse. El art. 10 del D. L. 442 dice que "los gobiernos locales establecerán oficinas de Defensa Civil de acuerdo con las directivas técnicas del INDECI". De hecho, en los últimos años, estas oficinas serán, en ocasiones, la mejor manera de intervenir del INDECI en una localidad

o zona, pero, en otras, serán justamente por ello un espacio de conflicto entre las atribuciones del INDECI y la autonomía de los gobiernos locales<sup>77</sup>.

El Reglamento del Decreto Legislativo 442, en que se señala lo anterior (DS 005-88-SGMD), no es explícito respecto a esta subordinación aunque, como hemos visto antes, ésta siempre se dará porque estas oficinas lo son de los Comités (entre otras cosas, el jefe de la oficina se convierte por función en Secretario Técnico del Comité) y los Comités se hallan supeditados al INDECI y sus Direcciones Regionales por sus funciones y atributos.

### **9. Las Direcciones Regionales: el INDECI ocupa todo el espacio. Las Direcciones Regionales, los Comités Regionales y las Oficinas de Defensa Civil. El doble modelo: la función ejecutiva se desvanece.**

La Propuesta de Reglamento a la que nos venimos refiriendo define las Direcciones Regionales como los "organismos desconcentrados del Instituto Nacional de Defensa Civil, al que representan en el ámbito regional, y están encargadas de asesorar, orientar, coordinar, supervisar y controlar el planeamiento y la ejecución de la Defensa Civil en su respectiva Región" (Propuesta de Reglamento, Art. 11). Estas Direcciones Regionales, que hacen presente al INDECI en las Regiones según la definición anterior, "serán jefaturadas por un Oficial Superior de las FFAA en actividad, del grado de Coronel o Capitán de Navío, a dedicación exclusiva, designado por el Ministro de Defensa a solicitud del jefe del INDECI" (Ibíd.).

El peso del INDECI a nivel central del Sistema será reproducido con las Direcciones Regionales. La prestancia y funciones de los Comités Regionales parecen, si no desvanecerse, reducirse o, en su defecto, sumergirse en un conflicto de paralelismo o subordinación poco definidos entre la organización del INDECI, de tipo militar, y la organización política, de orden civil, de los Comités territoriales. Y si esto no es necesariamente claro o, por lo menos, es ambiguo en el Decreto Legislativo -en el que hay muy pocas líneas dedicadas a las Direcciones y los Comités- cobra forma en esta Propuesta de Reglamento que analizamos. Después de que los Comités Regionales, presididos por el Presidente Regional, fueron convertidos en 1987 y 1988 en los encargados de la gestión de los desastres en el plano regional, el reingreso del antiguo

---

<sup>77</sup> Cuando existe la posibilidad de una buena relación entre un Gobierno Local, afectado por desastres, y el INDECI éste propone un funcionario salido de sus propias canteras (servidores del INDECI, que hayan sido parte de las Brigadas, Licenciados de las FFAA, etc.) para asumir el cargo de jefe o funcionario de estas oficinas y, por tal función, cumplir también la de Secretario Técnico del Comité local respectivo. Ha ocurrido así en varias localidades en que el INDECI ha querido concentrar acciones (por ejemplo, en la cuenca media del río Rímac, distrito de Chaclacayo, Lima; o en el Municipio de Tarapoto, región San Martín). Esta intervención del INDECI, sin embargo, no es siempre bien recibida. Los Gobiernos Locales normalmente no tienen recursos para cubrir esos cargos y si el INDECI propone o demanda su implementación con los recursos propios del Gobierno Local, éste más bien solicitará recursos adicionales para ello y, además, decidir quién ocupa el cargo (así ha ocurrido por ejemplo en el distrito de Huarochirí, en la cuenca alta del Rímac) en donde las relaciones entre el INDECI y el Gobierno Local no eran buenas. Chaclacayo es un distrito que, aunque con poblaciones marginales, tiene zonas residenciales de clase media y alta que le dan recursos. Huarochirí es un distrito pobre.

modelo o la aparición "casi sin querer" de estas Direcciones Regionales, sin cambiar los Comités Regionales, es una "transacción" o convivencia de dos modelos difícil de llevar, una suerte de incongruencia que conspira contra la claridad en las responsabilidades.

Las Direcciones Regionales tienen funciones tales como: a) *promover y coordinar* los estudios y evaluación permanente de los riesgos que conduzcan a desastres naturales; b) *supervisar* las acciones preventivas para mitigar desastres; c) *capacitar a las autoridades* de la región en materia de Defensa Civil; ch) *coordinar la ejecución* de los programas educativos de Defensa Civil; d) *coordinar y evaluar* la ejecución de los simulacros de Defensa Civil; e) *centralizar* y mantener actualizados los inventarios del potencial humano y de los recursos materiales, realizando el planeamiento de su movilización cuando el caso lo amerite; f) *orientar y supervisar* las actividades necesarias encaminadas a mantener la tranquilidad de la población; g) recomendar y/o ejecutar campañas de difusión de Defensa Civil; h) *orientar la organización y funcionamiento* de los Comités Regionales, Subregionales, Provinciales y Distritales, así como de los Centros de Operaciones de Emergencia respectivos; i) supervisar y *conducir* inspecciones técnicas, aplicando sanciones y multas de acuerdo a ley; j) *coordinar, orientar y asesorar* la organización y empleo de Brigadas de Defensa Civil; k) *supervisar y centralizar* la evaluación de daños; l) *coordinar y controlar* el apoyo a la población afectada; ll) *mantener comunicación permanente con los integrantes del SINADECI en su Región*; m) *convocar* la participación de los colegios profesionales; n) *emitir opinión sobre las solicitudes de Declaraciones de Emergencia* en su Región; y, ñ) *conducir la capacitación y actualización doctrinaria de los Inspectores de Defensa Civil*.

Los Comités Regionales están presididos por el Presidente del Consejo Regional (o Presidente Regional), e integrados por:

1. El Prefecto Regional.
2. El Comandante de Armas de la Región.
3. El Jefe Regional de la Policía Nacional.
4. Los Alcaldes Provinciales de la Región.
5. Los Secretarios (especie de Ministros) Regionales<sup>78</sup>.
6. Los representantes de las organizaciones de promoción y/o bienestar social, seguridad u otras vinculadas directa o indirectamente con la Defensa Civil, que determine el Presidente del Consejo Regional.
7. El Jefe de la Oficina de Defensa Civil del Gobierno Regional, quien actuará como Secretario Técnico<sup>79</sup>.

Sus funciones son: a) *disponer* la identificación y evaluación permanente de los riesgos y las acciones preventivas pertinentes para mitigar desastres; b) *convocar* a las

<sup>78</sup> Los Gobiernos y Asambleas Regionales se encuentran, desde el "autopolpe" del 5 de abril de 1992, reemplazados por unos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) nombrados por el Gobierno Central. Los antiguos Secretarios Regionales son actualmente llamados Directores Regionales y corresponden, como siempre, a cada uno de los sectores o ministerios del Estado.

<sup>79</sup> El Secretario (ahora Director) Regional de Defensa Nacional, por función, es Jefe de la Oficina Regional de Defensa Civil y, como tal, se convierte en el Secretario Técnico del Comité Regional.

autoridades para capacitarse en Defensa Civil; c) *disponer* la conducción y ejecución de los programas educativos en Defensa Civil; ch) *disponer* la ejecución de simulacros en los centros educativos, locales públicos y privados; d) *disponer* la elaboración y actualización de los inventarios del potencial humano y de los recursos materiales para la atención de emergencias y la movilización oportuna de los mismos; e) *conducir* campañas de difusión de Defensa Civil encaminadas a obtener la tranquilidad de la población; f) *organizar*, en el Comité Regional, el Centro de Operaciones de Emergencia; g) disponer la ejecución de inspecciones técnicas de servicio; h) *determinar* la organización y empleo de las Brigadas de Defensa Civil; i) *disponer* la evaluación de daños a través del Centro de Operaciones de Emergencia respectivo y la atención necesaria de la población afectada; j) *preparar* las acciones de rehabilitación; k) mantener *comunicación permanente con los integrantes* del SINADECI en su región; l) *convocar* la participación de los colegios profesionales en la Defensa Civil; ll) estudiar y *gestionar la Declaración de Emergencia* por desastres en la Región; m) aprobar el Plan Regional de Defensa Civil y verificar su cumplimiento (Propuesta de Reglamento, Art. 16).

Tal parece que la Dirección Regional promueve, orienta, coordina, conduce, supervisa, controla y centraliza (por ejemplo, la información), mientras a los Comités les toca disponer la ejecución de acciones que esta Dirección debería, cuando no ejecutar, por lo menos coordinar. Puede pensarse entonces que las Oficinas Regionales, dependientes de los Comités, son las llamadas a ejecutar las acciones dispuestas por el Comité. Pero salvo algunas de estas acciones, como los simulacros, el acopio de la información para los inventarios de recursos y la organización del Centro de Operaciones o su activación, las labores de las oficinas también son de coordinación.

Se podría suponer que la acción misma debe ser llevada a cabo por los sectores y, en ese sentido, el Comité dispone su participación y la Oficina coordina. De este modo entenderíamos que la Propuesta de Reglamento "devuelva" a los Comités Regionales lo que el Decreto les quitó, su carácter de "órganos integradores de la función ejecutiva" del Sistema, puesto que ponen en funcionamiento la multisectorialidad, y resultaría también congruente que las oficinas sectoriales, institucionales y de las empresas del Estado tengan características mucho más ejecutivas que las regionales. Pero la lectura de las funciones de las oficinas sectoriales, institucionales y de las empresas del Estado tampoco da para pensar esto. La pregunta es quién debe hacer lo que el Comité dispone y las oficinas coordinan. La función ejecutiva del Sistema es lo menos claro que hay en la norma de 1991 y su Propuesta de Reglamento, salvo para el caso del propio INDECI que, en el artículo 6 del Decreto Legislativo 735 y el artículo 9 de la Propuesta de Reglamento, en sus respectivos incisos "c", dice que es función del INDECI "dirigir y conducir las actividades de Defensa Civil, en las fases de prevención, emergencia y rehabilitación", así como en los siguientes incisos dice que ella es "dirigir y conducir las actividades necesarias encaminadas a obtener la tranquilidad de la población".

Siendo, como parecen ser estas dos normas, expresión de la elaboración que hace el INDECI de su experiencia de los últimos años, todo indica que con las Direcciones Regionales (con funciones teóricas de incentivar, orientar y coordinar la marcha del Sistema a nivel regional) lo que en realidad se produce es el intento de trasladar (desconcentrar) el INDECI operativo a las regiones. Da la impresión de que es el

INDECI el que crece, no el Sistema. En el Sistema no parece haberse superado la confusión entre "el Sistema" y su organismo gubernamental central y operativo, posiblemente porque el paradigma de la emergencia actúa aún en la mente del legislador.

#### **10. Los Comités Regionales y las Direcciones Regionales del INDECI: ¿subordinación o paralelismo? El paradigma militar de la emergencia.**

Como dijimos, los Comités Regionales son definidos por esta Propuesta como "los órganos integradores de la función ejecutiva del Sistema", carácter que el Decreto Legislativo sólo otorgaba a las Oficinas Regionales, Sub-Regionales y Locales, a las Sectoriales, Institucionales y de las Empresas del Estado (DL 735, Art. 10); los Comités Regionales son presididos por el Presidente del Consejo Regional (vale decir el Presidente de la Región) del que se señala que "es la máxima autoridad *ejecutiva* del Sistema Nacional de Defensa Civil a nivel regional" (Propuesta de Reglamento, Art. 14). En ese sentido, debemos entender que, supeditado al INDECI por las nuevas atribuciones que éste recibe en el Decreto, aparentemente resultaría también subordinado a la Dirección Regional que lo "representa en el ámbito regional" (Propuesta de Reglamento, Art. 11). Esta subordinación, no obstante, no es manifiesta ni explícita. ¿Cómo podría hacerse manifiesta y explícita una sujeción del Presidente Regional, elegido por una Asamblea o Congreso Regional, a una Dirección Regional cuyo jefe es un Coronel o un Capitán de Navío? Pero tampoco ocurre a la inversa, que la Dirección Regional esté al servicio del Comité Regional. Ello no sería del todo incongruente si se entiende el Comité Regional como la máxima autoridad del Sistema en la instancia de la región, pero sucede que el Presidente Regional y del Comité Regional no es la máxima autoridad regional del Sistema, sino la máxima autoridad *ejecutiva* del Sistema en su nivel (Art. 14).

Esa sujeción oculta o contradictoria reduce las responsabilidades del Comité y, por tanto, su categoría, aunque difícilmente una estructura como la Dirección Regional, entendida como parte de la Defensa Nacional, podría ser subordinada a la autoridad política regional. Podría decirse, entonces, que en una situación de desastre se requiere de una estructura de emergencia, lo cual es cierto, pero nos conduciría al punto de partida crítico de este trabajo que es la consideración de que entender el problema de los desastres como el de las emergencias -esa matriz de la que surge la Defensa Civil- difícilmente puede dar como resultado la existencia de un Sistema que vaya más allá de la atención a ellas. Y, con un Estado centralizado como el peruano, con pocos recursos institucionales en las regiones, se volverá siempre sobre las instituciones más implementadas, como es el caso de las FFAA. Puesto que a los Comités Regionales les toca tomar las decisiones generales, es de prever que sin su funcionamiento regular el Sistema, como conjunto de componentes regionales, tampoco llegue a existir, quedando reducido a quienes -por función militar-cumplen en llevar adelante las Direcciones Regionales. Será difícil que el Sistema se encuentre con los actores locales y sus dinámicas, con los sectores y sus necesidades, que se identifique con las tareas de la prevención, especialmente aquellas conectadas con la planificación y conducción del desarrollo y que son las que ponen en contacto con los actores locales en tiempos que no son los de las emergencias.

El Decreto Legislativo 735 y la Propuesta de Reglamento apuestan a que serán las Direcciones Regionales las que promoverán y lograrán la implementación del Sistema. El Decreto 442 y su Reglamento de 1987 y 1988 entregaban el conjunto de la gestión de los desastres y del Sistema a nivel regional a los Comités Regionales, en el seno de los gobiernos regionales. El Decreto 442 y su Reglamento no tuvieron su oportunidad, pues cuando las regiones políticas terminaban de instalarse, en 1992 fueron puestas en suspenso. Pero, antes incluso de esto, la norma de la Defensa Civil ya había cambiado. Cabe ahora preguntarse si la apuesta a las Direcciones Regionales tendrá éxito. En realidad, no parece gratuito el hecho de que el Decreto 735 y la Propuesta de Reglamento se den en el momento en que los gobiernos regionales y la regionalización del país es más duramente tratada desde el gobierno central. Y es muy posible que la desconfianza frente a los actores políticos y a las estructuras de representación política que parecían superadas por las normas de 1987 y 1988, la apuesta por la presencia desconcentrada del INDECI a nivel regional esté conspirando contra la puesta en funcionamiento de un Sistema realmente multisectorial, que ponga en marcha a la sociedad política y civil.

Actualmente, incluso tratándose de un período en donde los gobiernos y asambleas regionales han sido sustituidos por Consejos Transitorios de Administración Regional, nombrados por el Poder Ejecutivo, mientras no se define el futuro de la regionalización del país según la nueva Constitución de 1993, y no obstante la participación y peso de las FFAA en la vida política del país, existen conflictos y celos entre las dos estructuras (la de los Comités territoriales y los organismos desconcentrados del INDECI), fácilmente visibles tanto en el centro como en la periferia del país<sup>80</sup>.

### **11. Sobre el Diagnóstico y la Propuesta actual. El sector Defensa como recurso de excepción. Del paralelismo intrínseco a la noción de Defensa Civil.**

Las oficinas de Defensa Civil de los gobiernos locales "son órganos dependientes jerárquica y administrativamente de la máxima autoridad del Gobierno Local respectivo" (Propuesta de Reglamento, Art. 25). Esto nos permite pensar que la Propuesta busca darle a los gobiernos y comités órganos profesionalizados, estables e implementados, para cumplir sus funciones. El problema radica aún en que estas oficinas no contarán con recursos, sino en la medida en que el INDECI o las Direcciones Regionales se los transfieran o logren mediante gestiones directas que los gobiernos locales se los asignen. Es decir, no forman parte de las obligaciones presupuestales por la ley de Municipalidades. Igual ocurre con los sectores, instituciones y empresas públicas. No pasan de ser una "propuesta" a la que formalmente "obliga" el decreto legislativo, pero no así las propias normas por las que estos organismos se rigen.

---

<sup>80</sup> En Lima, por ejemplo, durante el período de la investigación había desencuentros importantes entre el Municipio y su Oficina de Defensa Civil y la acción del INDECI, por ejemplo en la intervención en las zonas tugurizadas del centro, en una ciudad particularmente vulnerable a la amenaza sísmica. En otras regiones también pueden verse esos desencuentros, lo que indica que las relaciones no están bien definidas.

La funciones ejecutivas del Sistema, entonces, no llegan a descansar sobre estas oficinas ni sobre los recursos que la pretensión de instalarlas busca, es decir, los de los organismos sectoriales, instituciones y gobiernos locales. El diagnóstico parece haber sido que el problema del Sistema radicaba en gran parte en que no había contado con los recursos institucionales suficientes como para abordar un campo tan extenso como el de la prevención de los desastres, que involucra amplios aspectos de las actividades y campos del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Al obligar a los gobiernos y comités a tener sus oficinas de Defensa Civil se les quiere dar una capacidad ejecutiva y operativa que en la práctica no tienen, puesto que a estos comités se les entiende como entidades aparte de las funciones ordinarias del gobierno y de las entidades allí representadas. En el caso de las oficinas de los gobiernos regionales, aunque funcionen limitadamente, se han instalado desde el momento en que la función de Defensa Civil de estos gobiernos ha sido puesta bajo la jurisdicción del sector Defensa. El Secretario de Defensa Nacional del Gobierno Regional es Jefe de esta Oficina y, como tal, es Secretario Técnico del Comité Regional. Una vez más, el Sistema ha utilizado su adscripción a las FFAA para obtener ciertos logros. Sin embargo, eso no puede extenderse a los gobiernos provinciales y distritales, a los sectores, las instituciones y la empresas públicas, salvo con una intervención militar en el gobierno del país que, aunque hoy parcialmente existe, no debe ser prioritaria ni prolongarse indefinidamente, y, por tanto, no puede constituirse en modelo para el futuro.

El Sistema sigue basándose en medidas de excepción antes que ordinarias, que lo conecten con la vida de las instituciones públicas y privadas, de la sociedad política y de la sociedad civil. De allí que sólo como excepción obtenga los recursos institucionales que difícilmente cubrirán todos los aspectos necesarios por demasiado tiempo. La Defensa Civil se sigue concibiendo a sí misma como una actividad aparte de las funciones de conjunto del Estado. A pesar de los términos usados en la ley y en especial en esta Propuesta de Reglamento, en la que se habla de la "*función* de Defensa Civil"<sup>81</sup>, se sigue concibiendo como una *actividad* y no como una *función*. De allí que se pregunte qué *actividades* de Defensa Civil pueden cumplir los organismos que no son Defensa Civil, en lugar de qué les toca de Defensa Civil a las funciones que los otros organismos realizan en su propio campo, desde quién planifica y controla el desarrollo rural y urbano de los sectores económicos y productivos, hasta quién estudia la situación del medio ambiente y hace seguimiento de los fenómenos naturales, además de quiénes tienen los recursos para responder a una situación de emergencia. Es que, a pesar de los avances relativos existentes en cuanto a las actividades de prevención y mitigación que la Propuesta de Reglamento pretende de las Oficinas (Art. 24), ésta sigue concibiendo el campo de los desastres como ajeno a la vida ordinaria de la sociedad y de las funciones de sus organismos y estructuras, como situaciones extraordinarias, sucesos frente a los cuales sólo se puede estar preparados.

## **12. El Sistema no se encuentra con los actores de la prevención. Sufriendo el estigma de la emergencia.**

---

<sup>81</sup> "Conforme a la Ley, es obligatorio que en cada Organismo del Sector Público se ejerza la *función* de Defensa Civil ..." (D. Leg. 442, Art. 13; Propuesta de Reglamento, Art.21).

Finalmente, diremos que el modelo según el cual las oficinas sectoriales, institucionales y de las empresas del Estado se convierten en los organismos realmente ejecutores del Sistema tampoco está suficientemente definido. Sus funciones están principalmente referidas a sus sectores, en este sentido, los especialmente sensibles por sus áreas de actividad a la prevención de los desastres, como por ejemplo Transportes y Comunicaciones, Agricultura, que son los que afrontan más directamente los desastres más recurrentes (huaycos y aluviones, inundaciones y sequías), lo harán de acuerdo a su propia actividad y función y no dentro del Sistema.

Dicho crudamente, no necesitan a la Defensa Civil y despojarán al Sistema del alimento de una necesidad recurrente y del sector que representan. Es verdad que estos sectores están presentes en el Comité Regional, pero ¿qué, si no un desastre inminente o ya producido, puede convocarlos a actuar como Comité? ¿por qué actuar en el seno de un Comité de Defensa Civil y no desde sus propios sectores? Los aspectos del sector serán tratados a su interior y la Defensa Civil, una vez más, sólo tendrá que ver por la población afectada. ¿En razón de qué factor los sectores pertenecen a la Defensa Civil? Hay allí una pregunta básica que el Sistema no se formula y cuya respuesta lo define como necesidad o como artificio, en materia de prevención de desastres. Indudablemente, el Estado, a partir de su experiencia (el Sistema nace después del terremoto de 1970 y se alimenta en las distintas emergencias en las que actúa), sabe que necesita una estructura para responder a las emergencias y rehabilitar las funciones básicas. Pero ¿prevenir desastres? Es decir ¿eliminar o reducir aquellos componentes de sus causas en los que se puede intervenir? ¿Puede la Defensa Civil abarcarlos?

En el país existen los llamados Proyectos Especiales, normalmente grandes proyectos de irrigación y de generación de energía o, en general, inversiones considerables del Estado, en base a empréstitos internacionales, en infraestructura productiva y manejo de recursos naturales. Hasta hace poco se constituían en autoridades autónomas con decisión sobre sus propias actividades y áreas, las cuales se hallan entre las actividades económicas más importantes de las regiones en que se implementan. Tienen, pues, un papel normativo sobre el desarrollo regional, y, en más de un sentido, con frecuencia estos proyectos se convierten en importantes actores políticos en las regiones, especialmente debido a los recursos económicos, técnicos, normativos e institucionales con los que cuentan. Normalmente, lo mejor de la empleocracia regional trabaja en ellos.

En todo lo que se refiere a infraestructura de riego, limpieza de cauces, defensa de los ríos y control del agua, y movimiento de tierra en general, son los grandes actores de la prevención inmediatamente anterior a los desastres o de la rehabilitación. Pero los grandes proyectos de infraestructura y de producción, como proyectos de desarrollo, pueden ser generadores de nuevos peligros y nuevas vulnerabilidades. No encontramos en la Defensa Civil los organismos y concepciones capaces de considerar esta problemática<sup>82</sup>. Estos Proyectos Especiales están a cargo del Instituto Nacional de

---

<sup>82</sup> Actualmente, el Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la Organización de Estados Americanos (OEA) viene desarrollando un programa de entrenamiento y aplicación

Desarrollo (INADE), dependiente a su vez del Ministerio de la Presidencia, el cual está representado en los Comités Regionales y en el Comité Consultivo Central en el INDECI, Pero nada indica que esta perspectiva de vincular los proyectos de desarrollo, como nuevas condiciones poblacionales, infraestructurales y productivas, con los desastres y su prevención haya encontrado algún espacio.

La entrega más completa que se hacía en 1987 y 1988 a los Comités Regionales, en el seno de los gobiernos regionales, de la Defensa Civil, entendida como prevención y atención de los desastres, parecía ser una fórmula consistente para hacer actuar a los "actores sociales y políticos" en ese campo. A ese modelo correspondía el Decreto 442 que es modificado por el actual 735. Los roles de las Direcciones Regionales y de las Oficinas parecen desplazar a los Comités a un papel que no va más allá de asumir decisiones generales y esta fórmula no resiste las preguntas que hemos formulado más arriba. Si los sectores, es decir el grueso de los actores *gubernamentales*, no necesitan la Defensa Civil para cumplir su función de prevención, difícilmente una Dirección Regional, cuyo jefe es un Oficial Superior dependiente del Sector Defensa, estará en condiciones de subsanar esa situación. ¿Podrá hacerlo el INDECI? La pregunta es si la inclusión del Sistema en la estructura de la Defensa Nacional no lo condena a dedicarse sólo a la atención de los desastres y no a su prevención, a través de su conexión con la planificación y orientación del desarrollo, por ejemplo. Cosa similar sucedía cuando era parte del Ministerio del Interior. Cabe preguntarse entonces si la noción de Defensa Civil es suficiente o la única necesaria en el campo de la prevención y atención de los desastres.

Sólo cuando las autoridades políticas tengan que responder políticamente, no sólo por la respuesta o atención de los desastres, sino por su prevención, podrá pensarse en obtener eficiencia y eficacia. En las escenas políticas regionales, la prevención de los desastres sí es un tema, probablemente no está bien identificado en la agenda política, pero, sin que necesariamente reciban el nombre de "desastre", se le vinculan los siguientes asuntos: pronósticos climáticos y decisiones productivas agrícolas, pecuarias y energéticas; aislamiento de micro-regiones periféricas, transporte, comunicaciones, comercio y abastecimiento de productos, y, en general, dificultad para los servicios básicos en ellas; salubridad, epidemias y servicios de salud. Temas como estos conectan la problemática de la prevención a los actores sociales en las regiones.

Los otros actores políticos, tales como los gobiernos locales y las organizaciones sociales de base, sí pueden convertirse en los fiscales de una función pública como la de la prevención. Cómo conectar todo esto, cómo incorporar a los actores de la prevención, es una pregunta aún no resuelta. Pero es posible que la respuesta esté más en el campo de la discusión y actores políticos, que en nuevos modelos formales.

### **13. La participación a nivel central del Sistema: los Consejos Consultivos y la necesidad de integración y ampliación del Sistema. El problema de la jefatura.**

---

que conduce a estos Proyectos a considerar los peligros naturales y preverlos en su contexto. Pero en este programa no hay una relación mayor con la Defensa Civil.

Desde el Reglamento de 1972 (que reglamenta el Decreto Ley que crea el Sistema) hubo, a nivel central del Sistema, Comités o Consejos para obtener el asesoramiento especializado o la participación coordinada de los sectores e instituciones que tenían que ver con el tema. En la entonces Secretaría Ejecutiva Nacional, inmediatamente después de la Alta Dirección, estaba considerado un Comité Multisectorial con delegados permanentes de ocho sectores, encargado de coordinar las acciones multisectoriales del Sistema y servir de enlace entre la Secretaría Ejecutiva Nacional y los sectores. Formalmente tenía mucha importancia, era llamado "organismo técnico de coordinación" y tenía al mismo tiempo funciones de asesoramiento y de coordinación efectiva.

Asimismo, vinculado a la Oficina de Cooperación Técnica y Financiera, había un Comité de Entidades de Cooperación Técnica y Financiera en donde estaban desde el Cuerpo General de Bomberos y la Cruz Roja Peruana (instituciones de tipo operativo) hasta las "entidades especializadas de Organismos Internacionales" (propriadamente de cooperación) en un listado que parece referirse a todas las que no son el Estado. Su función era "coordinar y canalizar su ayuda". En el Reglamento de 1988 (el que reglamenta el D. L. 442 de 1987), estos Comités son adscritos a la Jefatura del INDECI que reemplaza al Comité Nacional y Secretaría, distinguiéndose el Consejo Consultivo Central, el Científico-Tecnológico, el de Relaciones Internacionales y el Consejo Consultivo Interregional.

Todos ellos de carácter asesor, se constituyen a iniciativa del INDECI, el cual regula su funcionamiento y cuyo Jeje lo preside, por otro lado, actúan como Secretarios Técnicos funcionarios del mismo y no tienen autonomía de instalación o funcionamiento. El D. L. 735 de 1991 no se refiere a ellos, pero la Propuesta de Reglamento abunda en sus funciones y, si bien les mantiene su carácter asesor (Art. 36), aumenta el número de tópicos sobre los cuales podrían pronunciarse y en varios casos les otorga la función de impulsar, coordinar e incluso aplicar políticas. "Corresponde -por ejemplo- al Consejo Consultivo Central la coordinación intersectorial y multisectorial, la formulación y *aplicación* de políticas de alcance nacional..." (Art. 28) y debe "*coordinar las acciones* de Defensa Civil que realizan los Sectores, Instituciones y Empresas del Estado integrantes del Comité Central" (Art. 29, inc. a).

"Corresponde al Consejo Científico-Tecnológico proponer, *coordinar e impulsar* la investigación relacionada con los riesgos y desastres ..." (Art. 30). Al Consejo Consultivo de Relaciones Internacionales le concierne "coordinar, orientar y *planear* la cooperación técnica, económica y financiera internacional para la Prevención, Emergencia y Rehabilitación ..." (Art. 32), y "supervisar y orientar, según el caso, a los organismos donantes para que toda ayuda internacional con fines de Defensa Civil sea canalizada a través del INDECI" (Art. 33, inc. e). El Comité Consultivo Interregional debe "coordinar las actividades de carácter interregional, integrar la información, proponer normas y *políticas* ..." (Art. 35), lo que ya se encontraba en el D. Leg 442 de 1987 y no recibe mayor énfasis, salvo en el inciso que se refiere a su función de "recomendar las acciones que promuevan el desarrollo orgánico del Sistema" (Art. 35, inc. d).

Este nuevo matiz en las funciones asignadas a estos comités consultivos centrales vuelve a ponernos frente a un INDECI que busca integrar sectores e instituciones, y quiere "hacerlas trabajar" integrada y concertadamente. "Defensa Civil somos todos" "Defensa Civil no es colaboración, es participación", no obstante estas frases y esos intentos, no les otorga a los Consejos sino el carácter asesor o deliberativo que siempre tuvieron, sin constituirlos en órganos de gobierno o políticos del Sistema. El INDECI y la Jefatura, a falta de otra instancia a la que se le asigne esa función, conservan para sí todo el poder de decisión general sobre el Sistema. El INDECI y el Sistema carecen de organismos que tengan la función de evaluar su propia actuación, la evolución de su implementación, los logros y dificultades y, sobre esa base, formular los Planes. Sólo podría considerarse al Consejo de Defensa Nacional, al que está adscrito el INDECI y el Sistema, como el que estaría en condiciones de hacerlo, pero, en tal caso, difícilmente se puede esperar de éste la vinculación de la problemática de los desastres a la de los proyectos y del desarrollo socio-económico.

La inexistencia de este tipo de instancia es importante. El INDECI normalmente cambia de jefe cada dos años; han sido raras las excepciones, aunque hay que decir que, en los hechos, éstas fueron beneficiosas para el Sistema. Las ocasiones en que un jefe ha permanecido más de dos años ha hecho posible que la experiencia fuera elaborada, las relaciones con la sociedad civil fluyeran mejor, y que la institución viviera más estabilidad y fuera más permeable. De hecho, varias de las modificaciones legales se han producido en esos casos y en parte por ello puede decirse que representaban una elaboración de la experiencia, pero se trata de excepciones. Al ser los jefes Oficiales Superiores o Generales en actividad de las FFAA y normalmente ascender al terminar ese período, cambian de destino en su carrera militar. Con frecuencia, aunque no siempre, el cargo de Sub-jefe permanece después del cambio de jefe, pero esto no es suficiente para mantener la continuidad. Los Directores Nacionales por área del INDECI (Operaciones, Logística, Prevención, etc.) son oficiales de las FFAA de menor rango, pero también cambian en períodos similares.

La estructura no puede mantener continuidad, sino como aparato para atender emergencias y algunas obras de prevención y rehabilitación. Todo aquel que tenga necesidad de entablar relaciones regulares con el INDECI se encuentra con ese problema. El cargo requiere de por lo menos seis meses o un año para adquirir los conocimientos necesarios para familiarizarse con el campo, conocer los problemas y a los actores comprometidos y comenzar a actuar en determinado sentido. Y después de este año ya sólo queda uno para realizar los proyectos o aplicar las pautas definidas. En una estructura tan jerárquica, en donde los dos o tres niveles más altos están ocupados casi exclusivamente por militares de carrera, la continuidad no puede sostenerse sobre la base de los funcionarios civiles subalternos. Los cambios bianuales desestabilizan la institución. Es verdad que ese es uno de los vicios más difíciles de subsanar en los países subdesarrollados, pero en el caso de los organismos políticos y civiles existen partidos que sirven para mantener la continuidad, aun a pesar de un cambio de política. En el INDECI y el Sistema la adscripción militar agrava la situación y debiera ser prevista. Es ese contexto, la inexistencia de instancias directivas de responsabilidad colectiva conspira más aun sobre un campo que, incluso legalmente, es función de relación.

#### **14. De la obligatoriedad, de los recursos para la emergencia, del régimen económico, de la experiencia y su elaboración.**

Tanto en el Reglamento de 1988 (DS 005-88-SGMD) para el D. L. 442 como en esta Propuesta de Reglamento que circula en el Sistema, hay un título dedicado a este tema. Allí se señala la obligatoriedad de la representación de los organismos considerados en los Comités y Consejos y se compromete la autoridad y los recursos de cada uno de ellos (todo lo cual ha sido visto al tratar el D. L. 442). La lectura de este título nos pone frente a la necesidad de volver sobre el tema relativo al énfasis en la atención de la emergencia y los preparativos por parte de las disposiciones y organización del Sistema. Ello está presente en todo el articulado de las normas hasta ahora vistas, pero en este título salta a la vista con mayor fuerza. Buena parte de las disposiciones se refieren a la posibilidad del INDECI y de los organismos del Sistema de hacer uso, en caso de emergencias, de los recursos de las instituciones. Hay también un abundante articulado acerca de la posibilidad de declarar la movilización militar en zonas y regiones, y sobre la participación de las FFAA en casos de emergencias.

Tal énfasis explica la mayoría de las dificultades de organización y distribución jerárquica del Sistema, que no hacen posible que ingrese al campo de la prevención e incorpore a sus actores. Hay artículos que pueden salirse de esta línea, como, por ejemplo, el referido a la obligación de los organismos e instituciones que presten servicios públicos de informar al INDECI sobre riesgos existentes en sus áreas de intervención; esto podría interpretarse como la necesidad del INDECI de tener conocimiento de ellos y de las áreas donde existen, tanto para efecto de los preparativos como para prevención, pero si se trata de una u otra cosa no se decidirá en el texto del artículo, sino en el conjunto de la estructura, la disposición de sus partes, el funcionamiento. También puede destacarse que desde el Reglamento de 1988 aparecen con mayor fuerza tanto aspectos de rehabilitación como obligaciones de los organismos referidos a la prevención. Por ejemplo, aunque aún la referencia se hace en función de la posibilidad de ocurrencia y recurrencia de fenómenos naturales, en el Reglamento de 1988 había un artículo que decía que "el INDECI coordinará con el Instituto Nacional de Planificación el establecimiento de previsiones y medidas de Defensa Civil, a fin de que se consideren en los Planes Nacionales de Desarrollo" (D.S. 005-88-SGMD, Art. 37).

El Instituto Nacional de Planificación, hoy desaparecido, es reemplazado en la Propuesta de Reglamento para este efecto por el Ministerio de Economía (Art. 53). Pero no puede dejar de notarse que este es uno de los pocos, si no el único artículo, en todas las normas analizadas de los años recientes, en que aparece el concepto de "Desarrollo" y la Defensa Civil ligado al mismo.

En el título referido a las relaciones del Sistema, en el caso de la actual propuesta de Reglamento, un artículo señala que "la educación sobre Defensa Civil es obligatoria en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo", y que el "INDECI coordinará con el Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales y la Asamblea Nacional de Rectores para su efectiva aplicación" (Art. 49). Durante los últimos años, INDECI ha invertido esfuerzos importantes en introducir el tema de la Defensa Civil en el sector Educación. Más que la seguridad en las escuelas secundarias, la intención parece

haber sido hacer uso de la escuela para difundir mensajes de prevención y preparación para desastres.

En este sentido, la Propuesta de Reglamento refleja también esta experiencia y estrategia. Los simulacros -especialmente frente a sismos- que se han venido realizando en los últimos años han tenido como uno de sus pilares la participación de las escuelas. Asimismo, el INDECI viene implementando recientemente un proyecto para formar técnicos en Defensa Civil a nivel universitario.

En ese mismo sentido, como expresión de lo que actualmente predomina en el INDECI y el Sistema, hay que subrayar que cuando la propuesta toca el tema del régimen económico-financiero se destaca el hecho de que la preocupación central de los legisladores es la movilización, la atención a la emergencia y también de modo importante la rehabilitación, lo cual contrasta hasta cierto punto con los avances referidos. No aparecen los problemas de financiamiento de las oficinas, de la implementación institucional del Sistema, particularmente en lo que toca a su desarrollo propiamente institucional y tecnológico. Por ello no parece haber un avance sustancial respecto al Decreto Ley 19338 (Ley de creación del Sistema) y su Reglamento, en donde, además de lo actual, había una referencia especial, por ejemplo, a la prevención como fondos de inversión.

## SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

1. Los organismos creados para proteger a la población civil en emergencias bélicas (sobre todo de ataques aéreos, entre 1933 y 1946) terminan haciéndose cargo de las emergencias por desastres, porque estos son entendidos únicamente como emergencias y, en ese sentido, la situación es aparentemente la misma.
2. La Defensa Civil es la extensión, más consciente y manifiesta, de las organizaciones para proteger a las poblaciones civiles en situaciones de guerra externa, al campo de los desastres. Esta extensión de uno a otro tipo de situación se da progresivamente, es decir, hay pasos intermedios entre las organizaciones de 1933 (pura y exclusivamente para ataques en guerra exterior) a las más fácilmente *aplicables* a casos de emergencias por desastres, como por ejemplo, la Defensa Pasiva de 1942.
3. Estas organizaciones y normas para proteger a la población civil en tiempos de guerra, incluso las aplicables a situaciones de otro tipo, no son tocadas, no evolucionan según la ocurrencia de desastres, sino según los conflictos fronterizos del país. Ni siquiera reciben el influjo de las situaciones de conflictos civiles internos. Será recién en los años 90 cuando se establecerá, y muy tenuemente, este tipo de relación que, finalmente, no parece llegar a cristalizarse.
4. Paralelamente a esta evolución, sin embargo, pueden encontrarse en la historia de la respuesta y la gestión de los desastres en el país iniciativas desde otros campos institucionales y de visión. El desarrollo de las sociedades e instituciones científicas, las normas técnicas de construcción luego del terremoto de Lima, en 1940, y de otros, la creación de la Comisión Nacional de Lagunas luego del aluvión de Ranrahirca, en 1941, o la gestión de las emergencias y la rehabilitación por parte de Comisiones Especiales

en desastres no súbitos como la sequía de 1958 y 1959, en el centro y sur del Perú, muestran otro tipo de intervención y de actores en el campo de los desastres que, sin embargo, no llegan a comunicarse con los anteriores.

5. En esa misma línea, especialmente en las décadas del 50 y del 60, el Estado realiza constantes intervenciones en el campo de los procesos de urbanización con políticas definidas de urbanización y vivienda que indican su real capacidad de acentuar o reducir los procesos de vulnerabilidad a desastres en ese campo. Particularmente en la década del 60, hay acciones de parte de organismos del Estado, como la Junta Nacional de Vivienda y el Instituto Nacional de Planificación que, interviniendo en el campo del saneamiento urbano, desarrollan acciones de prevención de desastres. Sin embargo, estas acciones y organismos, dado que las instituciones para la gestión de los desastres se dedican exclusivamente a atender las emergencias y estas otras no las toman suficientemente en consideración, no se comunican ni reciben un flujo significativo mutuo. Ambos campos se mantienen paralelos y sin conexión. Esa será una de las razones por las que el campo institucional de los desastres no tome contacto con el del desarrollo.

6. Los desastres, sin embargo, se van abriendo un campo con nombre propio. Pero justamente cuando esto llega a ocurrir se hace patente la incomunicación señalada y la extensión que se produce desde el campo de las emergencias bélicas al de los desastres. No obstante la existencia de experiencias distintas de gestión de desastres, como las señaladas en los párrafos anteriores, cuando nace el primer organismo dedicado explícitamente a la "defensa contra siniestros públicos" (1961), considerando específicamente "terremotos, inundaciones, sequías y otros siniestros", estará dirigido únicamente a la atención y control de las emergencias y, no obstante ser multisectorial y multiinstitucional, estará presidido por un General del Ejército nombrado a propuesta del Ministerio de Guerra. La historia muestra que, en el Perú, el paradigma de la emergencia en la gestión de los desastres y el actor militar se encuentran especialmente ligados.

7. Hay un sólo caso en el que el organismo gubernamental y nacional especialmente dedicado a la gestión de los desastres nace y se concibe desde otro paradigma, el de la "rehabilitación económica", la que se define no sólo en base a los daños producidos sino también a la realidad económica y social previa, de las regiones afectadas; éste fue el llamado Auxilio Social de Emergencia Regional (ASER). Surge en el seno del Congreso de la República, se constituye sobre la base de un Pliego Presupuestal, reduce significativamente la presencia de los ministerios de las FFAA y su presidencia recae en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Finalmente, este organismo supondrá la desaparición del anterior. Sin embargo, a pesar de que el Pliego consideraba fondos tanto para la atención como para la rehabilitación en plazos más largos, este organismo será insuficiente para atender situaciones de emergencia por catástrofes como la del terremoto de 1970. Parte del campo habría quedado fuera.

8. El modelo con que nace en 1972 el Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú es fiel a la experiencia de respuesta inmediata del Gobierno Militar de ese entonces al desastre de 1970. Por el desarrollo del carácter multisectorial, aunque casi exclusivamente gubernamental, que la ley quiere darle, así como por sus funciones

técnicas y normativas, puede entenderse como el mayor esfuerzo de integración que se ha producido en el país en relación al conjunto de componentes involucrados en el campo de los desastres. Surgido en un gobierno militar que controlaba el conjunto del Estado, es decir, a buena parte de los actores de la rehabilitación económica y social y de los potenciales actores de la prevención, así como también las FFAA, tradicionalmente encargadas del control de las emergencias, la estructura jerarquizada y fundamentalmente gubernamental del Sistema que nació no parecía suponer dejar de lado a esos actores de la rehabilitación y a los de la prevención al encargarse a las FFAA la dirección del Sistema. Asimismo, puesto que se trataba de un momento en que, por el tipo de cambios revolucionarios que se estaban produciendo en el país, las fronteras entre la sociedad política y la sociedad civil parecían haberse diluido, parece no haberse tenido conciencia que se dejaba fuera a esta última. El encargo del Sistema a las FFAA, sin embargo, supuso de hecho una opción por la atención de las emergencias, como aquella de la que surgía. El análisis del Comité Nacional de Emergencia (CNE) que el Gobierno de las FFAA creó para atender el desastre así como de la Propuesta que surgió de ese organismo al terminar la emergencia de crear una Dirección Nacional de Defensa Civil, muestran claramente que el modelo del Sistema fue el del organismo que el gobierno militar consideraba que hubiera sido necesario que existiera para responder adecuadamente a esa emergencia.

9. Al terminarse el período político en que nació el Sistema, distinguirse y separarse las FFAA del gobierno y del Estado y volver estos a manos de los civiles; al comenzar a revertirse el proceso de estatización de la sociedad peruana y, por tanto, tomar nuevamente consistencia la sociedad civil frente a la sociedad política, los caracteres jerárquico, gubernamental y de orientación a las grandes emergencias, se quedaron sin el sustento o contexto que les permitía servir a la conexión, dentro del Sistema, entre los sectores, niveles y dimensiones considerados por el mismo. Una coyuntura hecha estructura sobrevivía a las características del período en que fue creado. La adscripción militar y la jerarquía se volvieron contra el carácter multisectorial, a pesar de ser éste casi exclusivamente gubernamental, y la apuesta por este último había olvidado a la sociedad civil. Las emergencias se sucedían y por función y por vocación el organismo creado debía responder a ellas, pero se encontraba sin los medios suficientes para ese fin.

10. Los cambios producidos en el Sistema al final de los años 80 y comienzos de los 90, responden fundamentalmente a eso: la necesidad de éste de redefinir sus relaciones al interior del Estado y la sociedad, los recursos institucionales y políticos que le corresponden y su campo de acción, de acuerdo a la nueva situación del país y a las nuevas propuestas existentes en la región y en el mundo respecto al campo de los desastres. En cuanto a su carácter exclusivamente gubernamental, el cambio más importante se da al crearse los Comités Regionales según las regiones políticas en que se comenzó a organizar el país desde 1985 y al incorporar a los alcaldes como Presidentes de los Comités Locales. En cuanto al carácter multisectorial, a través de la disposición para crear Oficinas de Defensa Civil en todas o las principales instancias e instituciones del país, el Sistema quiere que la función de Defensa Civil se cumpla en los distintos niveles territoriales de todos los sectores, en los gobiernos locales y en el conjunto de las instituciones del país. Ambas son modificaciones introducidas en 1987 y 1988 al reorganizarse la estructura de la Defensa Nacional en el país, a la cual siempre

ha estado, de una manera u otra, adscrito el Sistema. Sin embargo, en los dos aspectos señalados, el resultado y éxito ha sido hasta el momento reducido.

11. Actualmente, y dado el influjo de nuevas nociones y propuestas a nivel regional y mundial, el éxito de los Sistemas se evalúa no sólo por la eficiencia y eficacia en la atención a las emergencias, sino por lo que logran hacer en el campo de la prevención. El Sistema ha obtenido también en esta área pocos resultados. Las razones estriban en su dificultad para encontrarse con aquellos actores del campo que no son las FFAA, incluso los sectores y distintos organismos del Estado, pero también las instituciones científicas, los gobiernos locales y en general la sociedad civil. Todo indica que las dificultades en el campo de la prevención y de la rehabilitación obedecen a los mismos factores que inciden en sus dificultades para la atención adecuada y completa a las emergencias.

12. Al mismo tiempo que las modificaciones ya señaladas, el Sistema no ha hecho variaciones substanciales en algunos de los caracteres distintivos con los que nace: su centralismo, jerarquismo, adscripción a las FFAA y sector Defensa Nacional, y -aunque con algunas variaciones recientes- conserva su orientación central hacia las emergencias. La inclusión de otros niveles no gubernamentales del Estado, como los alcaldes y gobiernos locales, la creación y entrega de los comités regionales a los gobiernos regionales y regiones políticas, así como la disposición acerca de las oficinas de Defensa Civil a todo nivel, se han hecho manteniendo la dirección centralizada en manos del INDECI y éste a cargo de las FFAA. En realidad, al poco tiempo de las primeras modificaciones se han producido otras en sentido contrario: luego de entregarse en 1987 a los comités regionales a los gobiernos regionales, y de incorporar a los alcaldes, en 1991 se fortalecen nuevamente las funciones centrales del INDECI, se le extiende a las regiones a través de Direcciones Regionales (volviéndose al modelo de 1972) y se acentúa el orden jerárquico y centralista del Sistema y su adscripción al sector de la Defensa Nacional.

Los argumentos de más peso para ello parecen ser la necesidad de promover la implementación real del Sistema y el tipo de organización y recursos que la Defensa Civil requiere para responder de forma inmediata a posibles grandes emergencias o emergencias de menor extensión, pero en puntos neurálgicos del país. En cuanto al primer argumento, las modificaciones de 1987 que le daban la gestión de los desastres a nivel regional a los gobiernos regionales, no tuvieron su oportunidad. La ley se cambió antes de que se pudieran producir resultados. En cuanto a los recursos para las grandes emergencias y desastres, queda la duda de si la ayuda así organizada será adecuada sin la participación de los actores que el Sistema, por concentrarse justamente en esa misma preocupación, no logra encontrar e incorporar; y para los desastres de menor dimensión, pero en puntos neurálgicos, los casos conocidos no muestran una situación substancialmente diferente.

13. La preocupación por la emergencia se encuentra más bien con una desconfianza de los autores de las normas frente a los actores políticos, que se compensa con una confianza excesiva en los recursos centrales. Los actores de la prevención, tal como los definimos, son los mismos que los del desarrollo local, regional y nacional. Pero actores fundamentales de la atención también son los mismos que los de la prevención y el

desarrollo. El desarrollo de las capacidades, en cualquiera de esos campos, depende del desarrollo de los actores mismos. La función de atención, rehabilitación y prevención de desastres -o *la función de Defensa Civil*- es variable dependiente del desarrollo, particularmente del desarrollo institucional. Y especialmente este último se encuentra íntimamente ligado a las opciones de política del Estado. La reversión, en 1991, de la relativa regionalización del Sistema que se había producido en 1987, se adelanta y coincide con la reversión del proceso de regionalización política del país al suspenderse la Constitución de 1979 luego de los cambios del 5 de abril de 1992 y mantenerse así con la Constitución de 1993.

14. En verdad, el hecho de que los actores de la atención, de la rehabilitación y de la prevención, coincidan en una parte sustancial, no es una intuición totalmente ajena, desde un inicio, al Sistema de Defensa Civil en el Perú. Lo prueba su multisectorialidad y su, aunque mínima, alguna apertura a los estamentos más bajos del Estado (gobiernos locales) y de la sociedad civil (algunas instituciones) en los estamentos también más de base del Sistema (comités distritales) en la ley de 1972. Ocurre lo mismo, por otra parte, en muchos de los Sistemas concebidos para otros campos y responde en gran medida a una concepción de Sistema como *una forma particular de disposición y conexión de partes que tienen distintas funciones en otros campos , pero que en su adscripción a un Sistema cumplen un rol en función de un objetivo particular*. Eso hizo que el Sistema intentara integrar a todos en el mismo, pero entregándole la dirección al que se considera importante sobre todo en la emergencia, las FFAA. En ese sentido, resulta comprensible que la tradición manifiesta de la Defensa Civil se conserve aún en lo sustancial en el Sistema: la orientación a la emergencia, la visión de la misma como producida por agentes externos a los procesos, que requiere la intervención de otro agente externo para subsanar la situación, y la organización y práctica de su jerarquía según un modelo militar.

15. Al no haber cambiado hasta ahora esos caracteres y más bien responder los mismos a la antigua tradición de la Defensa Civil, la pregunta que surge es si esa Defensa Civil es capaz de englobar el conjunto de actores y dimensiones del campo de los desastres o si la noción y práctica de la Defensa Civil es suficiente o la única que es necesaria en el campo de la prevención y atención de desastres.

16. Uno de los puntos cruciales en la discusión se refiere a la diferenciación de las llamadas etapas o aspectos de los desastres: prevención, preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción; y la posibilidad, conveniencia o inconveniencia de diferenciar también los organismos encargados de ellas. Esto tendría que ver con la posibilidad de diferenciar actores en mayor o menor medida involucrados en cada etapa y aspecto. La experiencia gubernamental peruana de 1970 distinguió y separó los organismos encargados de atender la emergencia (Comité Nacional de Emergencia que funcionó sólo dos meses) y la rehabilitación y reconstrucción (Comité de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada). Sin embargo, la Propuesta que hizo el CNE al terminar sus funciones de crear una Dirección nacional de Defensa Civil considera que los mismos organismos para la emergencia deben adaptarse a las necesidades de la reconstrucción.

La ley de 1972 y las posteriores no esclarecieron suficientemente este aspecto, siendo ese tema uno de los menos elaborados luego de la experiencia de ese y de otros desastres. El esfuerzo que ahora hace el Sistema para incorporar la prevención a sus acciones sufre aún el peso de esa falta de elaboración. Una discusión sobre el tema podría ayudar para responder algunas de las preguntas planteadas aquí. Es decir, una discusión de las relaciones entre la atención a las emergencias y la prevención entendida como acción de desarrollo y la reconstrucción también entendida así.

17. Este estudio nos muestra que en las formas institucionales de gestión de los desastres en la historia del país intervienen de manera determinante distintos factores: las nociones con las que se interpreta el campo de los desastres y se conciben las organizaciones; las especificidades así como las tradiciones de los distintos actores sociales; los procesos políticos que moldean los períodos y al conjunto del Estado y de la sociedad, y las características que permanecen en estos últimos; la ocurrencia y características de los desastres y situaciones de riesgo como también la combinación de todos ellos en cada circunstancia.

Las preguntas que se derivan del presente estudio no pueden responderse a la luz de uno sólo de esos factores, sino en la consideración simultánea de todos ellos. El cambio en uno de ellos no garantiza necesariamente avances significativos en la evolución de las instituciones de gestión y en la reducción de los desastres. El reconocimiento de los procesos sociales e institucionales de hecho, en que los actores se encuentran envueltos, es esencial. La construcción de los Sistemas de Prevención y Atención de Desastres es fundamentalmente el establecimiento de relaciones sociales entre actores, entre roles y funciones dadas y potenciales, y entre éstas y la realidad que les es independiente y los trasciende.

No se trata necesariamente de optar por un modelo abstracto y luego tratar de aplicarlo. Es posible que de la relación real, del encuentro de quienes se hallan en capacidad de concebirlos y de ponerlos en práctica, surjan los Sistemas reales adecuados para cada período y cada país. Los modelos pueden ser adelantados por estrategias y programas compartidos y es posible que allí se encuentre también más fácilmente la integración de un campo que, por su dispersión y paralelismos, no ha podido ser suficientemente intervenido.

## BIBLIOGRAFÍA

BASADRE, Jorge (1983). *Historia de la República del Perú*. Lima, Editorial Universitaria, Tomo X: 1882-1933 (séptima edición, corregida y aumentada).

CÁMARA DE DIPUTADOS (1952). *Compilación de la Legislación Peruana (Concordada)*. Lima, Tomo II: Leyes del No. 4945 al 8295.

COMISIÓN DE RECONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE LA ZONA AFECTADA (CRYRZA) (1971). *Informe por el sismo del 31 de mayo de 1970*. Lima.

COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR (1970 - 1971). *Desastre del 31 de mayo de 1970: Informe*. Lima, Tomos 1 al 6.

COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR (1970). "Estudio sobre la necesidad de creación de la Dirección Nacional de Defensa Civil". En: C.N.E.-E.M.C. *Ibidem*, agosto, Tomo 1, Anexo No. 7, pp. 1-11.

COMITÉ NACIONAL DE EMERGENCIA - ESTADO MAYOR COORDINADOR (1970). "Organización de un Sistema de Auxilio Regional en caso de catástrofes generadoras de emergencias que sobrepasan la capacidad operativa del país afectado". En: C.N.E.-E.M.C. *Ibidem*, agosto, Tomo 1, Anexo No. 8, Sub-anexo II, pp. 1-7.

COMITÉ NACIONAL DE DEFENSA CIVIL - SECRETARÍA EJECUTIVA (1977). *Seguridad*. Lima, (mimeo).

"Compendio de Legislación de 1961" (1962) En: *Revista del Comercio del Perú*, Tomo XXIII.

CORTEZ, César y PAUTRAT, Rosa (1985). *Historia del Perú*, Lima, GRAFI S.A.

Diario *El Comercio*. Lima, 19, 20, 21, 23 y 24 de octubre de 1966; 3 de diciembre de 1966; 4 y 5 de octubre de 1974; 29 de mayo de 1975.

Diario *La Crónica*. Lima, 19, 21 y 25 de octubre de 1966; 4 y 6 de octubre de 1974.

Diario *La Prensa*. Lima, 18 y 19 de octubre de 1966; 4 y 5 de octubre de 1974; 28 de mayo de 1975.

Diario *La Tribuna*. Lima, 18 y 19 de octubre de 1966.

FRANCO, Eduardo (1985). "El desastre natural en Piura, Perú". En: Graciela Caputo, Jorge Enrique Hardoy e Hilda Herzer (comp.). *Desastres naturales y sociedad en América Latina*. Buenos Aires, GEL-CLACSO, pp. 179-202.

FRANCO, Eduardo (1995). "Huaraz 1970-Perú 1995: La encomiable aspiración al liderazgo". En: *Desastres & Sociedad*, Año 3, No. 4: 203-206.

GIESECKE, Alberto y SILGADO, Enrique (1981). *Terremotos en el Perú*. Lima, Ediciones Rikchay Perú, Serie Popular No. 1, julio.

GIESECKE, Alberto (1981). "La problemática sísmica". En: Alberto Giesecke y Enrique Silgado, *Ibidem*, pp. 69-118.

GÓMEZ, Enrique (1992). *Manual de Educación Patriótica*. Lima, Editora Atlántida.

HERMOZA, Manuel (1970). *La planificación urbana y desastres naturales en la ciudad de Chimbote*. Sismo del 31 de mayo de 1970.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL DEL PERÚ (INDECI) (s/f). *Impacto socio-económico de los desastres en el Perú*. Lima, (mecanografiado).

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (INP) (1967). *Plan de Desarrollo Económico y Social 1967-1970: Vivienda*. Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (INP) (1975). *Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978*. Lima.

INTERMEDIATE TECHNOLOGY DEVELOPMENT GROUP (ITDG) (1993). Seminario Taller "La Prevención de Desastres en los Proyectos de Desarrollo". Lima, 31 de marzo (mimeo).

KENNETH, Lee et al (1966) *El terremoto del Perú de 1966*. Lima, CISMID, FIC-UNI. "La catástrofe del 70" (1995). En: Defensa Civil, Revista del Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú, Año I, No. 1: 26.

MASKREY, Andrew y Gilbert Romero (1980) *Urbanización y Vulnerabilidad sísmica en Lima Metropolitana*. Lima, PREDES.

MINISTERIO DE DEFENSA, INSTITUTO DE DEFENSA CIVIL (s/f). *Regiamente y Decreto Ley del Sistema de Defensa Civil*, Lima, INDECI.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, DESPACHO MINISTERIAL, OFICINA DE DEFENSA NACIONAL (1988). *Conceptos sobre Defensa Nacional*. Lima.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, DESPACHO MINISTERIAL, OFICINA DE DEFENSA NACIONAL (1990). *Principios de la Doctrina de la Defensa Nacional*. Lima.

OFICINA SECTORIAL DE PLANIFICACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA (1970). *Plan Preliminar del sector Vivienda en la zona afectada por el sismo del 31 de mayo de 1970*.

*Incas, virreyes y presidentes del Perú*. Lima, Ediciones PEISA, 1975.

RIOFRIO, Gustavo (1978). Se busca terreno para próxima barriada. Espacios disponibles en Lima: 1940, 1978, 1990. Lima, DESCO.

RIOFRÍO, Gustavo y RODRÍGUEZ, Alfredo (1980). *De invasores a invadidos. 10 años de autodesarrollo en una barriada*. Lima, DESCO (Segunda edición).

SÁNCHEZ, Abelardo y CALDERÓN, Julio (1980). *El laberinto de la ciudad. Políticas urbanas del Estado: 1950-1979*. Lima, DESCO.

SILGADO, Enrique (1978). *Historia de los sismos más notables ocurridos en el Perú (1513 -1974)* • Lima, República del Perú, Sector Energía y Minas, Instituto de Geología y Minería, Serie C, Geodinámica e Ingeniería Geológica, Boletín No. 3 (enero).

SILGADO, Enrique (1981). "Historia de los terremotos en el Perú". En: Alberto Giesecke y Enrique Silgado, *Terremotos en el Perú*. Lima, *Ibíd*em, pp. 7-68.

SISTEMA DE DEFENSA CIVIL DEL PERÚ (SIDECI) (1983). *Decreto Ley No. J9338; su Reglamento y Normas Conexas*. Lima, Edmundo Málaga Gonzáles (comp.).

UNIDAD TÉCNICA DE SUECIA (1971). *Plan General para la Reconstrucción de Catac, Distrito de Catac, Provincia de Recuay en el departamento de Ancash*, Estocolmo.

## **CONCLUSIONES: ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN DE CONJUNTO**

**Allan Lavell Secretaría General, FLACSO**

### INTRODUCCIÓN

En la secuencia de capítulos "nacionales", ofrecidos en el presente volumen de estudios, se ha pretendido ofrecer un análisis y descripción de la evolución de las estructuras establecidas para la gestión de los desastres en los respectivos países incorporados en nuestra investigación. Unidos en un marco común, pero flexible, de análisis, con ejes analíticos y explicativos centrales, los estudios nacionales han puesto énfasis en los momentos de origen de las estructuras, las coyunturas críticas en su evolución y los logros y limitaciones que presentan. Constante y diferenciada ha sido la alusión que se ha hecho a la importancia de la ocurrencia de grandes desastres en su formación y en los cambios identificados, a las limitaciones que imponen o las oportunidades que abren las macroestructuras estatales y gubernamentales existentes en la conformación de estructuras adecuadas y eficientes, al impacto de los conceptos que se acuñan (implícita o explícitamente) en torno a los desastres en sí, y a la influencia de actores, institucionales e individuales, "internos" y "externos".

A pesar de las constantes del análisis, cada capítulo nacional está impreso con el sello particular y el signo distintivo del estilo de análisis propio de los diferentes investigadores involucrados. Esta diversidad, antes que debilitar el análisis, más bien lo enriquece. Nos presenta una diversidad de elementos explicativos que van desde el nivel macro (las políticas, los modelos de desarrollo, etc.) hasta el nivel micro (actores individuales e institucionales, etc.). Los análisis permiten identificar coyunturas claras en los procesos de evolución y establecer hasta dónde hemos llegado, los aspectos comparativos comunes y diferenciados, y una prospectiva para los distintos países.

Los objetivos fundamentales de este breve capítulo de cierre del volumen son varios. Pretendemos dar un sello que, basado en las "evidencias" concretas presentadas en los capítulos nacionales, nos proyecte hacia un examen de la relación entre desarrollo conceptual/científico y cambios históricos en las estructuras e institucionalidad social, en el área de la gestión de los desastres. Además, considerando la coyuntura actual y su proceso histórico de conformación, intentaremos proyectarnos hacia el futuro, identificando aquellos cambios esenciales de introducir, particularmente en las esferas de lo conceptual, lo político y lo social, para estimular y hacer efectivos cambios fundamentales en la conformación y operancia de las estructuras para la gestión de desastres.

Es importante destacar, desde el principio, que la naturaleza heterogénea del Estado y de las instituciones civiles de los países analizados en este volumen (y de otros en

América Latina), tiene que ver con la existencia de elementos de cambio comunes a los países, pero también con áreas de preocupación específicas de aquellos. Reiteramos, por eso, una idea básica del presente estudio, en el sentido de que no existe ni puede existir un modelo homogéneo, único, ni mucho menos "impuesto" de "sistema". Los objetivos, cobertura temática, filosofía, etc., deben seguir tal vez un camino paralelo, sin que esto quiera decir que la estructura, jerarquía e institucionalidad serán las mismas en los distintos países.

Para realizar la tarea que nos proponemos, necesariamente debemos ir más allá del contenido explícito de los diversos estudios nacionales presentados, hasta ofrecer nuestra propia interpretación o reinterpretación del material analizado. Esto no representa una traición al método comparativo (ni a los autores de los estudios), sino más bien una manera de enriquecerlo, abriendo perspectivas de una polémica más amplia. Esta tarea implica constante conjugación y desarrollo de los aspectos conceptuales, ejes explicativos, y definiciones, expuestos en nuestro capítulo introductorio, frente a las evidencias empíricas provistas por los capítulos nacionales, todo cruzado por nuestra propia visión de la problemática bajo análisis. En este sentido, la lectura de este capítulo y una comprensión adecuada de su contenido inevitablemente requiere de la lectura previa de nuestro capítulo introductorio y de los capítulos nacionales.

En el presente capítulo pretendemos, muy sucintamente, identificar y comparar ciertos factores, condiciones o estructuras existentes en los países bajo análisis que, de acuerdo con nuestra apreciación, asumen importancia para una explicación del tipo de desarrollo que han sufrido las estructuras para la gestión de los desastres en los mismos. Retomando a grosso modo los "ejes explicativos" o premisas establecidas en el primer capítulo, versaremos sobre ciertas características relacionadas con la incidencia de desastres en los diversos países; sobre las diferenciaciones regionales, el regionalismo y los grados de descentralización existentes en el quehacer gubernamental; y sobre actores sociales relevantes para una discusión de la gestión de los desastres, destacando solamente los aspectos más pertinentes en un nivel comparativo. Es inevitable que busquemos generalizaciones antes que un análisis comparativo detallado, que hace justicia a la gran diversidad de contextos encontrados.

## LOS CONTEXTOS NACIONALES: SOCIEDAD Y DESASTRES

La investigación incorporó siete países con diferencias importantes en economía, población, estructura estatal, tamaño y complejidad socioeconómica y cultural. A pesar de esto, revelan dos aspectos en común, relevantes para nuestra investigación. Primero, un amplio rango de amenazas naturales y antrópicas, potenciales detonadores de desastres; y, segundo, altos niveles de vulnerabilidad social, captada en gran parte en los altos índices de pobreza de la mayoría de las poblaciones nacionales, los cuales aumentaron notoriamente en la región desde la década del 50, a raíz de los estilos de desarrollo, en general excluyentes, "modernizantes" y neoliberales seguidos por los gobiernos nacionales hasta la fecha. Entre otros factores, ayudan a explicar las nuevas modalidades y matices de vulnerabilidad en la región el rápido crecimiento de la población, un proceso veloz de concentración urbana, acompañado por la marginalidad

y la pobreza, la dotación inadecuada de vivienda e infraestructura, una creciente ocupación 'forzada' de zonas propensas a las amenazas naturales y antrópicas y ausencia de controles adecuados en el uso del suelo, y rápidos procesos de degradación ambiental, incluyendo la deforestación y la erosión de suelos (véase Maskrey, 1994).

Desde la década del sesenta en adelante, se da una serie continua de grandes desastres en los países bajo estudio, de tal forma que se les comienza a ver como algo más normal y rutinario, en lugar de anormal e inesperado. Durante las últimas dos décadas, los desastres asociados con fenómenos físico-naturales vienen acompañados con más frecuencia por aquellos relacionados con amenazas antrópicas (explosiones e incendios urbanos, derrames de químicos y combustibles, etc.). Como destacados ejemplos de fenómenos físicos que detonaron desastres que afectaron a los países estudiados aquí, pueden mencionarse los siguientes: los terremotos de Huaraz (1970), Managua (1972), Guatemala (1976), Popayán (1983), México (1985), San Salvador (1986), Alto Mayo (1990-1991) y Limón (1991); los huracanes Fifi, en Honduras (1974) y Juana, en Nicaragua (1988); las erupciones del Chichonal, en México (1982) y del Nevado del Ruiz, en Colombia (1985); las grandes inundaciones asociadas con El Niño en los países andinos (1981-1982); las tormentas tropicales y las inundaciones en Honduras y Nicaragua (1983), en Costa Rica (1991, 1992 y 1996), en la Cuenca del Río Panuco y en Tijuana, en México, en los años noventa, y en Lima-Callao (1984); y las explosiones en los ductos de petróleo en Guadalajara (1991).

Estos desastres, registrados y, en general, atendidos internacionalmente, representan, sin embargo, solamente un aspecto parcial de la problemática durante las últimas décadas.

Por una parte, se reconoce que durante este período desastres de creciente magnitud ocurren en todos los países, detonados por eventos físicos de cada vez menor magnitud. Esto se debe al aumento de la vulnerabilidad de la población y del número de pobladores e inversiones en infraestructura ubicada en zonas de riesgo. Por otra parte, los grandes desastres y la atención prioritaria que se les da, no permite reconocer la ocurrencia anual de cientos de pequeños y medianos eventos, cuya incidencia aumenta continuamente, causando probablemente un impacto económico y social acumulado de tan graves proporciones como los grandes eventos de un período de retorno mucho más largo. Estos pequeños y medianos eventos, en los que al igual que los grandes desastres requieren de un evento físico 'detonador' y una sociedad vulnerable, son reconocidos como precursores, como "antesalas" de grandes desastres del futuro (véase Lavell, 1993 y 1994; Maskrey, 1994).

Para ilustrar la importancia numérica de estos eventos, se puede recurrir a los datos registrados en el Proyecto Desinventar (Sistema de Inventarios de Desastres en América Latina) de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red), llevado a cabo en México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Colombia, y Perú, hasta la fecha.

De acuerdo con un avance preliminar de esta base de datos, entre 1990 y 1995 se han registrado cerca de 10,000 eventos de diversa magnitud en estos seis países. Esto

contrasta, por ejemplo, con los registros de un organismo como la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna, el cual reporta cerca de 1,700 "desastres" en toda América Latina durante el período 1960-1993. Si tomamos el caso de Costa Rica, país entre los más pequeños del hemisferio, Desinventar registra cerca de 1900 eventos entre 1980 y 1995, mientras que la OFDA-AID registra menos de veinte "desastres" entre 1960 y 1995.

Más allá de la importancia de los pequeños y medianos eventos en lo que se refiere a su impacto en el desarrollo económico y social (todavía no evaluado o calculado con precisión), desde la perspectiva de la Gestión de los Desastres éstos son el "pan de cada día" de los organismos locales, regionales o nacionales de atención o prevención de desastres. No está de más mencionar que un número importante de los eventos pequeños y medianos ocurren en nuevos espacios o territorios, en regiones "periféricas" de los países, sujetas muchas a procesos acelerados de ocupación y urbanización durante las últimas décadas. O sea, no impactan en los grandes centros urbanos o zonas tradicionales, o sectores de agricultura moderna, los cuales llaman inmediatamente la atención por su densidad poblacional e infraestructural y por su importancia económica nacional, cuando son afectados (véase Maskrey, 1994).

A pesar de su importancia, poco peso se ha concedido a los pequeños y medianos desastres en la discusión y desarrollo de la temática. Sus implicancias y el hecho de que, como afirma Hewitt (1983), los grandes desastres acaparan la atención y se hacen simbólicos de toda esta problemática, los discutiremos más adelante, al considerar el desarrollo y características de los "sistemas" de gestión de desastres en los países analizados.

Entre ellos existe, sin embargo, una fundamental diferencia en cuanto al tamaño y diversidad geográfica, económica y poblacional. Por un lado, México, Colombia y Perú, y, por el otro, los pequeños países centroamericanos, entre los que El Salvador representa un extremo, con una extensión territorial de solamente 21.000 km<sup>2</sup>, pero una densidad poblacional que es la más alta en América Latina.

Tal diferenciación tiene repercusiones en la potencial importancia de los desastres en términos del desarrollo nacional. Así, los grandes países, de economías y regiones diversificadas, con grandes distancias entre los principales polos de desarrollo industrial, agrícola y comercial, aun cuando son más susceptibles de sufrir un mayor número de grandes desastres, calculados en pérdidas absolutas económicas y en vidas humanas, rara vez llegan a calificarlos como desastres "nacionales", a pesar de su impacto en determinadas regiones y sus profundas repercusiones en las economías nacionales, ya sea por el monto de las pérdidas como por los altos costos de reconstrucción que implican. Grandes desastres en ciudades como las de México o Lima, por el peso que tienen en la economía nacional y la concentración de las funciones públicas y de gobierno, significarían graves efectos desarticuladores a corto o mediano plazo, sin llegar necesariamente a paralizar la economía o tener impactos macroeconómicos importantes en términos del crecimiento, inversión, etc. (ver Albala Bertrand, 1993).

Sin embargo, este tipo de desastre constituye la excepción y no la regla en estos países. Un número considerable de los eventos en estos países (incluyendo los

medianos) son desastres de impacto regional, y debido a las frecuentes debilidades de gestión y de financiamiento en este plano requieren de "asistencia" canalizada desde los niveles centrales o nacionales de gobierno.

Por lo contrario, en los pequeños países centroamericanos, desastres de la magnitud de los sísmicos en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, o por un huracán como Fifi en el norte de Honduras, fácilmente se convierten en nacionales, con repercusiones en términos económicos y sociales, por su pequeño tamaño y la alta concentración territorial de la economía avanzada. En este sentido, los grandes desastres asumen una importancia relativa mayor en estos países, y replica la que se asigna a los desastres en los países en vías de desarrollo en comparación con los países desarrollados.

#### A MITAD DEL DECENIO: LAS ESTRUCTURAS EXISTENTES

Los grandes desastres que afectaron a todos los países bajo análisis, durante las décadas del sesenta al ochenta, fueron los detonadores inmediatos de la creación de la mayoría de las estructuras precursoras de las actuales. Esta coincidencia temporal entre eventos y la institucionalización de la gestión de los desastres, ocurre también en un período histórico marcado, en general, por la "modernización" de los Estados frente a los nuevos retos del desarrollo impuestos en la época de la post Segunda Guerra Mundial.

En general, los períodos anteriores a la creación de las estructuras "modernas" fueron marcados por la diversas manifestaciones de las organizaciones de Defensa Civil, surgidas bajo una ideología y con una praxis que no se limitaba al problema de la atención a los "desastres naturales"; dicha atención fue compartida con las organizaciones "naturales" de respuesta (la Cruz Roja, los bomberos, los médicos, etc.).

Un resumen histórico del proceso de formación y transformación de las estructuras nos arroja los siguientes hechos fundamentales.

En 1969, se crea en Guatemala el Comité Nacional de Emergencias (CONE), al calor del impacto del huracán Francelia, institución ligada directamente al Ministerio de Defensa, relación que perdura hasta la fecha. Posteriormente, en 1976, se institucionaliza el Comité Nacional de Reconstrucción (CNR), después del terremoto de febrero de ese año. Esta última institución, cuyas funciones se habían desvirtuado con el paso del tiempo, desapareció en 1995, en un momento en que se debatían transformaciones legislativas que promoverían la creación de un *Sistema* de gestión de desastres, en el cual el CONE asumiría un papel coordinador.

El mismo año, Costa Rica aprueba la primera Ley Nacional de Emergencias y con ella crea la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), institución que perdura hasta la fecha ligada en su organización al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, habiendo sufrido diversas modificaciones en sus *modus operandi* a raíz de las reformas introducidas a la Ley, en 1983. La Ley de 1969 y la CNE fueron el resultado de un proceso de gestión estimulado, originalmente, por la erupción del Volcán Irazú, en 1963, y la creación, en 1964, de la primera Oficina de Defensa Civil (ODC), después de las destructivas inundaciones y flujo de lodo que afectó a la comunidad de Taras de

Cartago; y, posteriormente, por la erupción del Volcán Arenal, en 1968. La ODC era mimética de estructuras de otros países del continente, pero sin tener, como ellos, fuerzas armadas institucionalizadas, desde 1949.

Ya entrados los años setenta, en el Perú se crea por ley de 1972 el Sistema de Defensa Civil y, posteriormente, su ente maestro, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), jefaturado por un alto oficial de las FF.AA., bajo los ministerios del Interior, Defensa y Presidencia, sucesivamente. El "Sistema", la primera estructura en América Latina que llevará este nombre, es un derivado directo del impacto del terremoto de Huaraz, el cual, directa o indirectamente, cobró la vida de unas 70.000 personas en 1970, en el contexto de un gobierno militar reformista y estatista.

Un año después, en 1973, en Honduras se estableció, por Decreto Ley, la Comisión Permanente de Emergencia Nacional (COPEN), organismo ligado directamente a las FF.AA. El COPEN sufrirá un cambio de nombre en 1990, cuando por Decreto se establece la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO). Este cambio, acompañado por modificaciones en su funcionamiento, fue provocado aparentemente por la pobre actuación del COPEN frente a la tormenta tropical Gilberto, en 1988 ; traía aparejado un cambio de jefatura, más simbólico que real, pues la presidencia de COPECO fue asignada a un Designado Presidencial (civil), aun cuando la Secretaría Ejecutiva quedaba en manos de un militar. La Ley de 1973 no se originó en un gran desastre en territorio hondureño (Fifí ocurre en 1974), sino que fue estimulada por una sucesión de inundaciones sufridas en los años sesenta y por la actividad legislativa realizada en torno a los desastres en Guatemala, Costa Rica y Perú, en los años anteriores, y por el terremoto de Managua, en 1972.

En el país vecino de El Salvador, se crea, en 1976, el Comité de Emergencia Nacional (COEN), que sustituye al Comité de Defensa Civil formado en 1965, después del terremoto que afectó San Salvador en ese año. El COEN, que perdura hasta la fecha, deriva de la Ley de Defensa Civil de 1976 y se define como un Comité de Defensa Civil. Es interesante resaltar que la Ley y el COEN no fueron estimulados por el impacto de un desastre en territorio salvadoreño, aun cuando, sin lugar a dudas, el terremoto de Guatemala de 1976 tuvo alguna injerencia en la decisión. Su promulgación tuvo lugar en un período de considerable agitación social o inestabilidad política, a raíz de los fallidos esfuerzos para poner en marcha una reforma agraria que afectaría a los grupos dominantes en el país.

El hecho de que la Ley haga referencia a la defensa contra los efectos de desastres sociales es muy significativo en la coyuntura en que se publica, y este aspecto asumirá gran relevancia durante los siguientes 16 años de agitación social debida a la guerra civil. Hoy en día la única novedad en las estructuras existentes se refiere a la creación, a comienzos de los años noventa, del Comité Técnico Interinstitucional para Casos de Desastres (COTIDE), un ente eminentemente técnico que, en el marco del COEN, reúne representaciones gubernamentales, ONG y entidades internacionales, y que fue estimulado particularmente por la OPS y la Cooperación Italiana, organismos internacionales comprometidos con el tema de los desastres en el país.

Finalmente, durante la década del ochenta, Colombia y México institucionalizan sendos sistemas de gestión de desastres, aunque tardíamente a juzgar por su propensión a sufrirlos. En el caso de Colombia, el terremoto de Popayán (1983), que toca la sensibilidad cultural e histórica de la población, y el lahar derivado de la erupción del Nevado del Ruiz, que destruye Armero, cobrando la vida de más de 22.000 personas, en 1985, y se convierte en un problema político de magnitud por el manejo indeciso y equivocado del período de alerta anterior al evento, conducen directamente a la creación de la Oficina Nacional de Prevención y Atención de Desastres (ONAD), en 1986 (antecesor inmediato de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres -DNPAD- creada en 1993), y a la promulgación, en 1988, de la Ley que crea el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Ligada originalmente a la Presidencia, con las reformas introducidas en los años noventa la DNPAD pasó orgánicamente al Ministerio de Gobierno. En México, el terremoto de 1985, que produce serios daños en la capital del país, lleva a la creación, en 1986, del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), estructura coordinada por la Dirección General de Protección Civil del Ministerio de Gobernación (Interior).

De lo anteriormente resumido, se derivan dos aspectos comparativos de importancia, cuyas implicancias consideraremos con mayor detenimiento más adelante.

En primer lugar, existe una distinción clara entre las estructuras encontradas en los países pequeños de Centroamérica, por una parte, y en México, Perú y Colombia, por la otra. En los primeros predominan las Comisiones y Comités Interinstitucionales, referidos a las Emergencias, las Emergencias Nacionales y las Contingencias. O sea, no existe un Sistema legislado; el ente rector es a la vez coordinador y sistema, y el campo de acción de los organismos es definido, implícitamente, en función de la fase inmediatamente posterior al impacto de un evento físico (o social) -emergencia o contingencia. Por lo contrario, en los países grandes existe, cuando menos en teoría, una distinción legal entre un ente pretendidamente coordinador o rector (INDECI, DNPAD, DGPC) y un Sistema como tal, compuesto por diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales. Los conceptos de "Protección Civil" (México) y "Prevención y Atención de Desastres" (Colombia), auguran una mayor disposición hacia una intervención más integral en cuanto a la gestión de los desastres (no solamente la respuesta); mientras la persistencia del concepto de Defensa Civil en el Perú (igual que en Nicaragua) resulta conceptual y legislativamente más restrictivo.

En segundo lugar, existe una clara disyuntiva entre aquellas estructuras que derivan de la lógica de la Defensa Civil, y sus connotaciones "militares", y aquellas cuyas bases se ubican más en la esfera de lo civil. Así, en los casos de Guatemala, El Salvador y Perú (igual que Nicaragua), países con una fuerte tradición político-militar y dictaduras, las estructuras son dominadas por estamentos de las FF.AA., sin matizaciones; en el caso de Honduras existe una situación híbrida, con un control político ejercido por los civiles a través del Delegado Presidencial, pero un nivel estratégico y operativo asumido por el mando militar.

Finalmente, en los casos de México, Colombia y Costa Rica, países de larga tradición "democrática" electoral y sin experiencias recientes de dictaduras militares o de abierta intromisión de estos en los gobiernos, las estructuras son controladas desde lo civil, sin

salir, en el caso de México y Colombia (Ministerios del Interior), de las esferas directas de lo político y de la idea de seguridad interna.

## LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DE LAS ESTRUCTURAS: EXPLICACIÓN E HIPÓTESIS

¿Cuáles son, desde nuestro punto de vista, los factores que explican las características adquiridas por las estructuras estatales de gestión de desastres hoy en día, y los cambios sufridos a lo largo de las últimas décadas?

¿Cómo se explican contrastes tan notorios entre determinados aspectos de las estructuras, sus grados relativos de modernización, sus diferencias paradigmáticas o de organización?

A estas y otras preguntas intentaremos dar una respuesta en este apartado, recurriendo a explicaciones empíricamente fundamentadas, en algunos casos, y a la hipótesis, en otros. Como es inevitable en el trabajo comparativo, siempre surgen extremos que marcan los límites de un problema, pero que sirven para identificar las oportunidades y escollos más importantes existentes en términos de las transformaciones institucionales y que resaltan que la diversidad surge de la misma variedad de condicionantes nacionales presentes. En nuestro caso, esos extremos corresponden a Colombia (lo "avanzado") y Guatemala (lo "atrasado").

La interpretación y análisis que presentamos retoma, a grosso modo, los aspectos considerados en los ejes explicativos o hipótesis desarrollados en nuestro capítulo introductorio.

Desde nuestro punto de vista, el dominio de la gestión de la respuesta y de los preparativos y el rezago de la gestión de la prevención y la mitigación, son dos caras de la misma moneda. La explicación descansa en cuatro factores interrelacionados, de peso diferenciado en los distintos casos: los antecedentes inmediatos y los orígenes de las estructuras existentes hoy en día, y el tipo de eventos (desastres) que los estimularon; los actores sociales dominantes en la gestión y su permanencia en el tiempo; la resistencia o autorresistencia a la entrada de nuevos actores, y el mantenimiento de paradigmas de la gestión, rezagados en el tiempo; y el papel de la visión de los desastres permeados por actores internacionales externos y la connotación política y humanitaria asignada a los desastres por los gobiernos nacionales.

Como punto de partida, afirmamos que, en general, las estructuras creadas y sus funciones primordiales no han logrado "escaparse" de sus lógicas originales. Los cambios introducidos a lo largo de los años en las estructuras de más vieja cuna, no han representado una transformación fundamental en la concepción de desastre utilizada ni mucho menos de la de la gestión de desastres. Se ha dado un tipo de sincretismo, donde un esfuerzo por introducir nuevas funciones ha persistido, impulsado por coyunturas distintas, sin cambiar radicalmente la institucionalidad existente.

Esta misma institucionalidad establece límites muy fuertes al desarrollo de una gestión integral, particularmente cuando se refiere a la prevención, mitigación y reconstrucción,

y al tránsito hacia una concepción de desastre visto como *proceso*, y de gestión entendida como un continuo de actividades que corta horizontalmente las conocidas "fases" del llamado ciclo de los desastres. Es interesante destacar que el sistema colombiano, el más reciente de las estructuras en crearse, nace en un momento de novedosos y transformadores debates en torno a los desastres, a la luz de las evidencias de grandes fallas en la gestión histórica y sin grandes ataduras histórico-institucionales que limiten la innovación, adaptación e incorporación de visiones más amplias sobre la problemática. Estos factores, y otros propios del contexto colombiano en el momento del impulso y desarrollo de su sistema, servirán para explicar la "distinción" entre éste y los demás analizados. Sobre esto volveremos con mayor detalle más adelante.

Globalmente, creemos que la noción de "cambio sin transformación" que introdujimos en nuestro propio análisis del caso de Costa Rica, puede aplicarse a la mayoría de los demás casos analizados. Los cambios sufridos (modernización, tecnificación e, incluso, el intento de incorporación de otros actores, etc.) representan una forma de continuismo y se incorporan al modelo de gestión impuesto originalmente. Las rupturas y transformaciones institucionales, necesarias para impulsar nuevos paradigmas e ideas sobre la gestión de los desastres, no se han dado, con lo cual el resultado es una diáspora o dispersión de actividades relacionadas con ciertos componentes "modernos" de la gestión (prevención y mitigación), y un incompleto control, coordinación y participación en lo tradicional (la respuesta inmediata).

El tránsito del dominio de la respuesta, que pasa por la incorporación de los preparativos y llega a la prevención y la mitigación, no puede reducirse al modelo y temporalidad lineal sugeridos, por ejemplo, por la OPS en su reciente documento sobre América Latina en general (OPS, 1994). Más bien, los movimientos de ampliación y transformación en países específicos siguen lógicas, características y temporalidades distintas con determinaciones nacionales distintas. Si existe una cronología lineal, como sugiere la OPS, se halla más bien en la mente, en las concepciones y actividades de algunos actores externos, pero no entre los actores y tomadores de decisión locales.

En este sentido, tales "modelos" ideales o lineales sufren los mismos defectos de la ahistoricidad y la falta de evidencia empírica que tipificaban los modelos de desarrollo económico por "etapas" sugeridos por economistas como Rostow, en los años sesenta (la teoría de las etapas en el desarrollo económico). La diversidad y la contradicción tienen más importancia en la misma evolución.

## LOS ORÍGENES DE LAS ESTRUCTURAS: COYUNTURA Y ACTORES.

### **1) Grandes desastres: La Oportunidad Propicia y la Priorización de la Gestión de la Respuesta.**

La oportunidad abierta por la serie de grandes desastres que dio origen al impulso de la mayoría de las estructuras de gestión existentes en la región, estimuló un interés en los aspectos relacionados con la respuesta inmediata o la gestión de la emergencia.

Independientemente del grado relativo de éxito con el cual se enfrentaron algunos aspectos de estos eventos (1985), las respuestas a los terremotos de México, El Salvador, Huaraz, Guatemala y Popayán, a Taras, Cartago y Armero, o a Fifi, en Honduras, estuvieron marcadas por la imprevisión y la improvisación, debido a la falta de niveles de mando y coordinación preestablecidos, legítimos y eficientes, a la ausencia de cuadros entrenados o preparados, entre otras cosas. Desde entonces pareció necesario instrumentar cambios de fondo en el quehacer gubernamental en la materia.

La faceta de la respuesta es reforzada precisamente porque las estructuras creadas son una reacción al impacto de grandes desastres y no al contexto global histórico o prospectivo de la problemática de los desastres en general. Aquí entran dos factores en juego. Primero, la gran magnitud de los eventos físicos que detonaron desastres, tiene el inconveniente de reforzar una imagen "fiscalista" de estos, o sea, el evento físico es la causa del desastre y la respuesta se convierte en la única "solución" viable (ver capítulo 1). Segundo, la escala de sufrimiento y pérdidas humanas y el impacto social de los grandes eventos dirige el énfasis hacia la respuesta humanitaria. Ambos factores relegan una consideración de la vulnerabilidad social como factor a incorporarse en la fórmula de desastre y de la nueva gestión propuesta.

Además, fuera del concepto de la vulnerabilidad física de las edificaciones, el de la vulnerabilidad como característica de la sociedad y de las estructuras sociales e institucionales no fue subrayado, mucho menos difundido entre los estudiosos y practicantes en el campo de los desastres durante la época (últimos años de la década del sesenta y primeros de la del setenta) en que primero se institucionalizan la mayoría de las estructuras bajo análisis (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Perú). No es de extrañar, entonces, que las estructuras se creen con la intención de mejorar la capacidad de respuesta y sin mayor consideración de la prevención y la mitigación.

La reconstrucción tampoco recibe mucho impulso (a pesar de su obvia importancia) como componente de la gestión promovida, tal vez confirmando la posición errónea de que ésta es una actividad realizada "después" del desastre y que la gestión de desastres, como se concebía en la época, se refiere al período inmediato post impacto (ver Introducción). El énfasis en la respuesta separa a las estructuras estatales nacientes de otras funciones del Estado, las que no se conciben como vinculadas a la gestión de los desastres.

Ahora bien, la importancia de la coyuntura, la época y las características de los desastres, en relación a los orígenes y determinación de las funciones de las

estructuras embrionarias impulsadas, se resalta comparativamente al considerar los casos de México y de Colombia, en particular, países en que la institucionalización es más tardía, pues se da a mediados de la década de los ochenta, pero después de desastres de gran magnitud. Si bien es cierto que, en el caso de México, la coyuntura suscitada por las características del desastre en la ciudad capital abre perspectivas a la institucionalización de un "sistema" que escapa a las connotaciones de respuesta que se asocian con la "Defensa Civil", incorporando, institucional y legislativamente, la idea de la preparación y de la prevención acuñadas en la nomenclatura de la "Protección Civil", es en el caso de Colombia que los aspectos bajo análisis se resaltan con más fuerza.

Las estructuras colombianas han formalizado su preocupación en una nomenclatura que hace directa y contundente referencia tanto a la atención como a la prevención de desastres. El concepto de prevención (y mitigación) incluye su relación con el manejo ambiental, los procesos de desarrollo sectorial, regional y urbano, etc. O sea, comprende aspectos que van mucho más allá de un concepto de prevención organizado en torno a obras de ingeniería o estructurales. Más allá del hecho de que el sistema colombiano se crea en una época en que el debate sobre los desastres, el desarrollo del concepto mismo de desastre y de la gestión de estos, entre otras cosas, toman forma a partir de novedosos aportes sobre el tema de la vulnerabilidad social y la relación entre desastres y desarrollo, y de que existe una acumulación de información sobre los errores y las experiencias con la respuesta y la reconstrucción, sus características, su base paradigmática y sus énfasis se explican también en gran parte por la coyuntura de los desastres de Popayán y, en particular, de Armero, y sus características particulares.

Así, en el caso de Popayán, el valor histórico de la ciudad y de sus estructuras y la destrucción global sufrida pusieron de manifiesto su fragilidad frente a la naturaleza y condujeron, sin titubeos, a una obra de reconstrucción sobre la base de las más modernas prácticas de la prevención y mitigación, estructural y de ingeniería, en particular, pero también suscitó una profunda reflexión sobre la vulnerabilidad social e innovaciones en la participación comunitaria en la reconstrucción y en la prevención y mitigación hacia el futuro.

La destrucción de Armero, a causa de una erupción del Nevado de Ruiz, es el único caso en América Latina en que una oportunidad para el cambio institucional ha sido abierta por un desastre asociado con el vulcanismo. Este evento revestía características muy particulares. Para empezar, la magnitud del evento tuvo como consecuencia la muerte y destrucción de gran parte de la población y de la infraestructura en un área relativamente pequeña. En consecuencia, la fase de respuesta inmediata no revestía las mismas características complejas que los terremotos de Perú, Guatemala o México, por ejemplo, lugares donde quedó gran número de sobrevivientes necesitados de asistencia alimentaria, de servicios de salud y de albergue, en un área territorial muy grande. En el caso de Armero, más bien, las "lecciones" recibidas se relacionaron con las grandes fallas que ocurrieron en cuanto a la prevención del desastre, la alerta y la evacuación, y, posteriormente, la reubicación y la reconstrucción.

En cuanto al problema de la prevención, los análisis posteriores al evento mostraron claramente el inadecuado manejo de la información científica sobre la probabilidad de

una erupción, y los errores sobre la alerta y posible evacuación de la ciudad. Estos tuvieron un notorio impacto en la población y en las autoridades pues provocaron una situación política conflictiva (ver el caso de las explosiones de Guadalajara, con connotaciones similares).

Como resultado de Armero surgió una preocupación acerca del problema de los preparativos, la prevención y la reconstrucción. La vulnerabilidad social se hizo más obvia, no sólo el problema de la organización de la respuesta. Estos factores, conjuntamente con el "estado del conocimiento" sobre los desastres y su gestión, pueden ayudar a explicar el punto de arranque paradigmático del sistema colombiano, tan distinto a sus antecesores en los otros países, donde dominaban las funciones relacionadas con la respuesta inmediata. Otra parte de la explicación descansa en una consideración de los "actores sociales" responsables del impulso y gestión del sistema.

## **2) Los Actores Sociales en la Institucionalización de la Gestión.**

La oportunidad abierta por la serie de grandes desastres sucedidos y la clara necesidad de dar prioridad a la gestión de la respuesta inmediata tiene un corolario directo en los sectores o actores sociales que impulsan, guían o controlan la institucionalización temprana de las estructuras para la gestión de los desastres.

En el caso del Perú, Guatemala, El Salvador y Honduras estos están directamente relacionados con las Fuerzas Armadas, y las estructuras creadas están insertas en dicha institución. Con una "filosofía" continuista respecto a las primeras estructuras para la Defensa Civil ("activa" o "pasiva" -ver el caso del Perú), la gestión de los desastres se institucionaliza como un problema de respuesta, donde la logística de las acciones y la disponibilidad de recursos humanos y materiales se torna indispensable. Estas se encuentran en las FFAA, principalmente, aunque cuentan con el concurso de los organismos tradicionales de respuesta, como la Cruz Roja, los bomberos, la policía y los cuerpos médicos. En el caso de El Salvador, en particular, donde la Defensa Civil se había instituido con posterioridad al terremoto de 1965, su sucesor en 1976, el COEN, necesitó de la presencia protagónica de las FFAA debido al contexto de agitación social y política por los intentos de Reforma Agraria. Los modelos impulsados por estos sectores dominarán en la mayoría de los otros países de América Latina, incluyendo Ecuador, Argentina, Brasil y Chile.

Es en los casos de Costa Rica, México y Colombia, países incluidos en el presente estudio, que se da una situación radicalmente distinta, por razones coyunturales e históricas específicas.

Costa Rica es el caso más fácil de explicar. Desprovisto de FFAA desde fines de la década del cuarenta, en los eventos de Irazú y Taras de Cartago, a principios de los sesenta, el impulso a la gestión tenía que venir de sectores profesionales de la sociedad civil. Además, desde sus inicios, con la creación de la Comisión del Irazú y de la Oficina de Defensa Civil (ODC), no se podía pensar más que en la creación de órganos centrales de la gestión que coordinaran las actividades, sin participar en la acción directa. Al no contar la ODC con personal y recursos materiales bajo su control, como es el caso de los países con "estructuras militares", no se ha producido en su seno

ambigüedad entre la función de coordinador y la de actor directo en la respuesta, como ha sido el caso de aquellos. Así, a diferencia de los militares, en Costa Rica son los ingenieros y después los médicos quienes impulsan y controlan la gestión, pero también, teniendo como base la prioridad de la respuesta (y más tarde de los preparativos), recurriendo a los sectores existentes especializados en esta actividad (Cruz Roja, Guardia Civil, etc.). La ubicación de la oficina de Defensa Civil, primero en la Presidencia de la República y, después de la promulgación de la primera Ley Nacional de Emergencias en 1969, en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, obedece a razones coyuntural-políticas, pero también refleja una lógica dictada por la importancia concedida a la gestión de la respuesta inmediata y las necesidades que ésta crea de recursos materiales, financieros y rodantes (máquinas).

Son los casos de México y Colombia, los últimos en institucionalizar la gestión, los que manifiestan las más interesantes variantes, ambos ubicados en la esfera de lo civil y con relegando el papel protagonice de la esfera militar a la coordinación y la normatividad. Entre los factores que explican las formas de institucionalización, se pueden identificar dos. El primero es la época en que se logra -los años ochenta- que aporta un bagaje de nuevos conocimientos en cuanto a la problemática. El segundo es el hecho de que en ninguno de los dos países las FFAA asumen, ni han asumido en décadas, el mismo papel protagonice (positivo o retrogrado) que tuvieron y aún tienen en la política o en la conducción de la sociedad (con modificaciones), en los casos del Perú, Guatemala, Honduras y El Salvador. O sea, durante décadas las FFAA no han constituido por sí mismas una fuerza social o política, sino que han sido en gran medida respetuosas de los dictados de los partidos políticos en el poder, dentro de sistemas gubernamentales formalmente democráticos. Más allá de estos dos aspectos "generales", existen otras explicaciones coyunturales particulares de peso para entender las formas de institucionalización en los dos países.

En el caso de México, el desastre asociado con los sismos de 1985 puso al descubierto la ineficiencia de los "Planes de Emergencia" de las FFAA y del protagonismo militar en sí, recursos frecuentemente utilizados en la respuesta antes de esta fecha, sobre todo en contextos como el de ciudad de México. A la vez, "descubrió" la importancia de la participación de la sociedad civil y de las organizaciones civiles y de base. La "desmilitarización" del sistema en lo que se refiere a la coordinación, la normatividad y la incorporación, cuando menos en teoría, de un rango variado de instituciones públicas federales y estatales, se da, sin embargo, a partir de una concepción de la gestión de los desastres muy ligada al problema de la seguridad ciudadana (protección civil) y el control, incluso político, de la población (ver la adscripción del ente coordinador-gestor a la Secretaría de Gobernación). Esto privilegia, sin lugar a dudas, la organización de la respuesta y los preparativos.

El caso colombiano es sui generis. La institucionalización, impulsada por los desastres de Popayán y Armero, cuenta con el apoyo incondicional de la Presidencia de la República y es dirigida por un ingeniero muy imbuido de una visión de la planificación sectorial y regional y de desarrollo, y no de los aspectos logísticos de la respuesta. Esto se asocia con el papel de apoyo que juega el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los estudios conducentes a la creación de la primera Oficina Nacional para la Atención y Prevención de los Desastres de la República. Las lecciones

de los desastres, los protagonistas del proceso de institucionalización y el apoyo de la Presidencia "garantizan" un sistema dirigido desde lo civil, identificado con las nociones de la prevención, el desarrollo y el manejo ambiental y, en consecuencia, multiinstitucional y multisectorial. Su naturaleza descentralizada también se explica en parte por estos mismos factores. Pero también entran en juego otros relacionados con la estructura político-administrativa del país, el regionalismo y la democracia local, que examinaremos en otro inciso.

### **3) La Prevención, la Mitigación y la Reconstrucción en la Fórmula Original.**

Con la excepción del caso de Colombia, la legislación original que crea las estructuras para la gestión en los demás países deja mera o solamente insinúa la prevención y la mitigación como actividades de su competencia. Desde entonces, igual que con anterioridad a la institucionalización de las estructuras, estas actividades se dan en espacios institucionales separados -sectoriales o territoriales-, cuando se desarrollan. La prevención, ligada directamente a las estructuras creadas y a sus instituciones rectoras, será aquella que corresponda a las posibilidades y funciones de esas mismas instituciones, por sus vocaciones particulares.

Las legislaciones nacionales no promueven la formulación de una política nacional sobre la prevención y la mitigación, e igual como había sucedido con anterioridad a su formulación, en los años futuros dichas actividades se generarán a partir de coyunturas y experiencias sectoriales y regionales particulares, normalmente sin mayor sistematización o coordinación.

De hecho, las estructuras creadas y el privilegio dado a la respuesta casi garantizan que la evolución de las acciones debe impulsar el área de los preparativos-actividades, íntimamente relacionada con la gestión de la respuesta inmediata o de la emergencia y consonante con las funciones, prerrogativas y posibilidades financieras y materiales de las instituciones vinculadas a las estructuras (ver adelante).

El modelo "divorciado" de gestión de la prevención y la mitigación, que plantean las estructuras creadas, puede ilustrarse recurriendo a los casos de Perú, Costa Rica y México, donde el tipo de experiencias suscitadas con anterioridad a las "nuevas" estructuras es ilustrativo de lo que sucederá luego de su creación. La mayoría son casos de "prevención y mitigación por reacción", formulada en respuesta a lecciones derivadas de determinados desastres. Así, en el Perú, la prohibición de la construcción con adobe y la formación de la Comisión de Lagunas son respuestas inmediatas al terremoto de 1940 y al desastre de Ranrahirca de los años 60. En Costa Rica, la prohibición del uso del adobe, en los años 30, es también una reacción frente al impacto de sismos anteriores.

En este país la intervención de la Oficina de Defensa Civil en la recuperación de las laderas del Irazú, a través de la reforestación durante los años 60, ilustra una forma en que el órgano rector de la gestión de desastres se involucró en actividades de prevención, precisamente porque sus promotores siguieron una especialización en el área de ingeniería forestal y manejo de cuencas. Además, en los años posteriores a Irazú y Taras, no tuvieron mucho más que hacer, dada la ausencia de Emergencias de envergadura hasta Arenales, en 1968.

Finalmente, en México, la formulación del Programa Nacional de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en 1977, era seguramente una respuesta coyuntural a las lecciones de los terremotos de Huaraz, Managua y, particularmente, Guatemala (1976). Nunca implementado, demostró, sin embargo, hasta qué punto la preocupación por la prevención era eventual y de reacción y no el producto de un análisis amplio de la problemática y la formulación de directrices nacionales.

Los casos arriba citados ilustran también otro aspecto relevante para un análisis retrospectivo. Nos referimos a la forma en que concepciones y acciones de avanzada en el área de la prevención y de la mitigación surgen tempranamente, pero no inspiran continuidad o réplica. Así, tanto la Comisión de Lagunas, en el Perú, como la recuperación de laderas y cuencas, en Costa Rica, producto de los años 60, eran concepciones innovadoras para la época, pero no fueron objeto de ampliación en sus propios países ni mucho menos de difusión en la esfera regional de América Latina. La prohibición del uso del adobe, o el estímulo del uso de modificaciones antisísmicas de éste, material tempranamente introducido en Costa Rica y Perú, no tuvo mayor trascendencia directa en otros países, los cuales "esperaban" su propio terremoto para hacer algo en esa dirección.

En lo que se refiere a concepciones, ideas y paradigmas, el caso del Programa de Emergencias Urbanas en México (1977) es sumamente ilustrativo. Este incluía una muy avanzada concepción de la *vulnerabilidad*, que en muchos sentidos antecedió los debates académicos del momento; sin embargo, no se introdujo en la práctica. De igual forma, los temas que se discutieron en el Perú después del desastre de 1970, en el sentido de que la reconstrucción no debía recrear las mismas condiciones de subdesarrollo en que vivía la población afectada, antecedieron en mucho el debate de los años 80 en adelante sobre la relación entre desastres y desarrollo y las oportunidades que los desastres abren en cuanto a la construcción de una sociedad más segura (ver Cuny, 1983; Anderson y Woodrow, 1989).

Sin embargo, el rezago de una consideración explícita de la prevención y la mitigación en las legislaciones formuladas en los años 60 y primeros años de la década siguiente, tiene también una explicación que se fundamenta en una consideración de la época misma y los modelos de desarrollo e ideologías en boga en esos momentos. Así, más allá de que los desastres se consideraban prioritariamente desde el punto de vista de la respuesta humanitaria, también es cierto que los modelos de desarrollo impulsados desde los años 50 en los países latinoamericanos (sustitución de importaciones, desarrollo de los sectores agrícolas modernos agroexportadores, expansión de la frontera agrícola hacia las zonas trópico-húmedas, etc.) generaban crecientes vulnerabilidades frente a posibles eventos físicos de magnitud. Estos se asociaban con la rápida urbanización, la tugurización, la deforestación, los cambios introducidos en los ecosistemas regionales y locales, etc. Estos modelos estaban en pleno desarrollo en el momento en que se institucionaliza la gestión de los desastres en el Perú, Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica.

En consecuencia, una concertada atención a la prevención y la mitigación, que iba más allá de las soluciones técnico-estructurales (controles sobre el uso de adobe, construcción de diques, etc.), hubiera sido contraria al rumbo tomado por los modelos de desarrollo que en sí implicaban un incremento de la pobreza, la marginalidad, el desarrollo urbano desordenado y la degradación ambiental. En estas circunstancias, más allá de la escasa profundización sobre los procesos de desarrollo, vulnerabilidad y riesgo, es probable que implícitamente (si no explícitamente) existiera una aceptación de que el riesgo era un costo necesario que pagar en aras del crecimiento y el desarrollo.

Según estas consideraciones, el caso colombiano muestra claras diferencias en cuanto a la época y los modelos de desarrollo analizados en el momento de la institucionalización de su sistema. Así, el modelo de sustitución de importaciones y agroexportador ya había entrado en crisis en América Latina en los años 80; la degradación ambiental y el problema del medio ambiente ya estaba de moda; los problemas de las grandes urbes (pobreza, infraestructura, uso del suelo, etc.) ya estaba a punto de explotar; y era candente la discusión sobre nuevos modelos y desarrollo sostenible. En la década del ochenta la prevención y la mitigación pudieron asumir otra posición en la fórmula de la gestión, mucho más ligada al problema del desarrollo y al manejo ambiental. El riesgo, como producto del desarrollo, debía ser incorporado como componente significativo en la búsqueda de nuevos modelos y prácticas de la sociedad. Además, el creciente número de desastres (grandes y pequeños) y la primera aparición de desastres tecnológicos o antrópicos de magnitud también creó la necesidad de instigar modelos de gestión integral que no descansaran esencialmente en la respuesta.

## CAMBIO SIN TRANSFORMACIÓN: EL CONTINUISMO, LA INERCIA, EL SINCRETISMO

Desde los inicios de la institucionalización de la gestión de los desastres hasta la fecha, los cambios introducidos en la funcionalidad de las estructuras, en la mayoría de los países analizados, constituyen un caso de inercia histórica, un continuismo, donde esas estructuras, buscando adecuarse a nuevas demandas y funciones, resultan inadecuadas o inflexibles frente a éstas, con lo cual se acaba practicando un tipo de sincretismo funcional sin transformarse en verdaderas estructuras para la gestión global o integral de los desastres. La prevención, la mitigación y la reconstrucción, que constituyen actividades de muy distinta índole a la gestión de la respuesta, no pueden adecuarse a las estructuras existentes y tampoco pueden ser promovidas por ellas, por su falta de jerarquía frente a los agentes sociales y sectores responsables de estas actividades, y de normas y recursos humanos capacitados y financieros adecuados. El resultado es que hoy en día tenemos, en general, estructuras o sistemas para la gestión de la respuesta y los preparativos, por una parte, y un conjunto de actividades e instituciones involucradas en la gestión de las amenazas y las vulnerabilidades, sin sistema, sin políticas globales y sin mayor coordinación entre sí, por otra.

### **1. La coordinación y la logística de la respuesta.**

Dentro de la lógica funcional prevaleciente en las estructuras creadas, se ha experimentado avances notables en la adopción de tecnología y coordinación de la logística de las respuestas a desastres, en la mayoría de países, particularmente en los sectores estatales involucrados y los organismos nacionales de la Cruz Roja, la principal institución no gubernamental llamada a jugar un papel importante en la respuesta. Aun así, todavía se perciben problemas en la relación Estado-Cruz Roja, dictados por problemas de jerarquía, independencia y alguna confusión entre coordinación y acción directa, y existen grandes deficiencias en la relación de los órganos oficiales con las múltiples organizaciones de la sociedad civil que se involucran en las respuestas (ONG, iglesias, asociaciones, etc.), así como fallas en la respuesta en zonas "periféricas", alejadas de los principales centros de poder económico y político en los distintos países.

Más allá de los avances logrados en términos de la institucionalización de los Centros Operativos para Emergencias (COE), formulación de Planes Nacionales de Emergencia o Respuesta, mejoramiento en los sistemas de información y telecomunicaciones, derivados de las lecciones aprendidas en sucesivos desastres, la mayoría de los países se han beneficiado de ciertos programas implementados por organismos internacionales en el área de la organización de la respuesta. Tal es el caso, por ejemplo, de los programas de capacitación de la OFDA-AID, que más recientemente se han extendido para incorporar aspectos relacionados con la evaluación de daños y necesidades. La OPS, la DHA, la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna y la Cruz Roja Norteamericana, entre otras, han tenido un rol importante en la promoción del programa de SUMA, los Informes de Situación y el Programa 2000. A pesar de las mejoras logradas, el desconocimiento de muchas realidades regionales o zonales, debido a la sobrecentralización de las estructuras, sirve todavía para perpetuar errores en la distribución de la ayuda humanitaria; y el oportunismo político asociado con ésta es utilizado en múltiples casos para distraer de los sanos principios técnicos y logísticos que deben prevalecer, alterando a su vez las jerarquías establecidas y el papel de los supuestos órganos normativos y coordinadores.

Las legislaciones nacionales depositan en los organismos creados la prerrogativa de la coordinación de las respuestas a emergencias o desastres, y en aquellos casos donde existen estructuras descentralizadas la primera opción de dirigir la respuesta la tienen los niveles locales, regionales o subnacionales. Sin embargo, las experiencias vividas en los diversos países muestran una variedad de "anomalías" cuya explicación reside, por una parte, en los problemas de capacidad técnica y, por otra, en los contextos políticos en que los desastres se dan y en el problema de la legitimidad de los órganos rectores.

Diversos ejemplos se cosechan de los estudios presentados, incluyendo los casos de las explosiones de Guadalajara, el sismo de Limón, en Costa Rica, el terremoto de Páez, en Colombia, y el terremoto de 1986 en El Salvador. En estos casos, una combinación de factores relacionados diferencialmente con la debilidad técnica de los organismos rectores, el contexto político delicado del desastre y el oportunismo político de los gobiernos nacionales, condujo a relegar a la autoridad de los organismos oficiales y a implementar una línea de mando más directamente ligada al poder ejecutivo del país.

Estas situaciones, que también se han visto en Nicaragua con el Huracán Juana y el maremoto que afectó a la costa del Pacífico, en 1992, y, en Ecuador, en La Josefina (ver Plaza y Nieto y Zevallos, 1994), nos recuerdan que los desastres grandes son acontecimientos donde lo político adquiere inevitablemente importancia en su definición y resolución. Es indispensable destacar aquí que estas contradicciones de mando y la transferencia de poder de coordinación surgen menos en aquellos países donde los estamentos militares juegan un papel directo y preponderante en la coordinación y manejo de la respuesta.

Una premisa básica de la gestión de desastres y de las estructuras creadas para ello se refiere a la adecuación de éstas a las diferencias regionales o territoriales que existen en los distintos países y que afectan las formas de operar, las necesidades imperantes y el rango de actores involucrados. La descentralización real de las estructuras y la adecuación de éstas a las distintas realidades de los desastres se perfila como una necesidad. En general, a pesar de mejoras en los niveles técnicos de coordinación central, los análisis por país indican un muy inadecuado nivel de devolución y descentralización hacia instancias territoriales subnacionales (regionales, provinciales, departamentales o locales).

Esto ha significado que en la mayoría de los casos de grandes o medianos desastres, y hasta en los pequeños, se ha visto la necesidad de una movilización y control desde los niveles centrales de las estructuras creadas porque en el plano regional no se ha comprobado una verdadera autosuficiencia. Aquí habría que recordar que, independientemente del problema de la capacidad técnica y logística de las instancias subnacionales, la tendencia a la "politización" de estos desastres "regionales" se halla en la base de la intervención central.

En la historia reciente de los países analizados abundan ejemplos de lo antes mencionado, entre los cuales pueden citarse los casos de Tijuana y Gilberto, en México, Gert y Bret, en Honduras, Limón, en Costa Rica, Alto Mayo, en Perú (ver Maskrey et al, 1996, para un análisis detallado de Limón, Alto Mayo y el Atrato Medio, Colombia), y de Páez, en Colombia. El caso de Colombia, que sin duda ha desarrollado los niveles más descentralizados entre las estructuras analizadas, sirve para mostrar las dificultades y diferencias existentes en esta tarea, debido a desiguales grados de desarrollo regional y local. Así, en el caso de un desastre como el del Atrato Medio, mientras que las zonas afectadas dentro del Departamento de Antioquia, entre los más ricos del país, pudieron ser atendidos predominantemente con recursos locales, las zonas afectadas en el Departamento vecino de Choco, entre los más pobres del país, requirió de una fuerte presencia del nivel central.

En otro apartado trataremos el problema particular de la "descentralización", sus dificultades y opciones a la luz del problema global de la gestión de desastres, considerando, entre otros aspectos, las diferencias que existen entre los pequeños y grandes países de la región. Aquí nos limitaremos a presentar algunas inquietudes e interrogantes que surgen en tomo a la situación imperante, en lo que se refiere a la gestión de la respuesta inmediata a los desastres.

En primer lugar, respecto a la adecuación de las respuestas a las realidades regionales, los altos grados de centralización y la falta de interlocutores locales apropiados han significado en muchos casos operaciones llevadas a cabo "a ciegas". Muchas respuestas inconvenientes se relacionan con un desconocimiento real de culturas, estructuras sociales y geografía locales, y con la ausencia de un diagnóstico de las necesidades. También se han llevado a cabo sin una incorporación adecuada de las fuerzas vivas de la región y las organizaciones sociales relevantes. En segundo lugar, existe la tendencia a un tipo de arbitrariedad centralista que define cuándo se interviene o no y a qué nivel. En algunos casos se observa una sobrerrespuesta central que delimita una situación de desastre cuando para las poblaciones regionales ésta no existe, lo cual lleva a crear una falsa cultura de desastre y una dependencia en el aprovechamiento de la ayuda externa.

Por otra parte, otros contextos tienden a pasar "desapercibidos" o marginados por los niveles centrales, provocando condiciones verdaderas de desastre (ver, por ejemplo, los casos de las inundaciones del Río Panuco y la sequía en la región Tarahumara, en México, en años recientes).

## **2. La ampliación de funciones: los preparativos y el conocimiento de las amenazas.**

El desarrollo de programas de fortalecimiento de los preparativos para los desastres y la ampliación de la investigación, la sistematización de información y la elaboración de mapas de amenazas, se han establecido como aliados naturales o corolarios al desarrollo de los mecanismos de respuesta en los distintos países.

Liderado al principio por el impulso que la OPS, a través de su Programa de Preparativos para Desastres, da en el área de la salud (Preparativos hospitalarios), se extiende a todos los países el interés por los preparativos después del terremoto de Guatemala; desde entonces se llevan a cabo campañas de concienciación escolar, práctica de simulacros, avances en los sistemas de alerta temprana (para inundaciones, huracanes y vulcanismo, en particular) y organización y capacitación para la respuesta a nivel regional, local y comunitario, que alcanzan diversos grados de profundidad y éxito en los distintos países.

Los esfuerzos nacionales son apoyados por varios organismos internacionales, los cuales, en general, han concentrado sus recursos en el mejoramiento de los preparativos. Estos son la OPS, la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna, la Cooperación Italiana, DHA, GTZ-Alemania, Compañeros para las Américas, Visión Mundial, entre otros. Un importante número de estos esfuerzos son coordinados desde los órganos y estructuras formales creados para la gestión, puesto que involucran instituciones propias de los gobiernos nacionales, estatales o locales.

Dada su íntima relación con el mejoramiento de la respuesta, las estructuras formales establecidas pueden promover fácilmente estas actividades y no existen abiertas contradicciones institucionales en su promoción e implementación.

El desarrollo del conocimiento sobre las amenazas (o riesgos, como algunos los llaman) recibe un fuerte impulso en la mayoría de los países después de 1980, a raíz de una serie de hechos o contextos coyunturales, en general relacionados con la ocurrencia o pronóstico de desastres. Esto servirá para ampliar el rango de "actores" presentes en el campo de la gestión de los desastres. Los grupos militares, de médicos e ingenieros, presentes en los años 70, se amplían para incorporar a los especialistas en las geociencias. Además, los años 80 también ven un avance de la ingeniería civil-estructural.

Así, en el Perú, con la predicción Brady, instituciones como CERESIS y CISMID reciben un creciente apoyo; en Colombia, Ingeominas y OSSO, Cali, amplían sus actividades en el área del monitoreo sísmico y volcánico; en Costa Rica, el OVSICORI y los miembros de la Red Sismológica Nacional acusan los efectos de los sismos de 1983; y en México, después del sismo de 1985, se crea el CENAPRED, que fortalece en particular las prestigiosas instituciones geofísicas y de ingeniería estructural de la UNAM. Finalmente, con la creación, en 1989, de CEPREDENAC en Centro América, las instituciones geofísicas en la región reciben un renovado impulso y acceso a nuevos recursos financieros y materiales.

Un resultado del desarrollo de las geociencias es que los mapas de amenazas, las zonificaciones y la pronosticación se ponen de moda. Esto es fortalecido por el impacto del DIRDN y el hecho de que varios servicios geológicos de los países desarrollados (EE.LJU, Gran Bretaña, Francia, por ejemplo) establecen con él convenios de colaboración, financiados por las agencias de desarrollo de estos países. Los mapas de amenazas y los sistemas de información geográfica se convierten en un arma potencial para planear mejor, tanto el desarrollo de los preparativos como la organización y el impulso de ideas sobre la prevención y la mitigación. Sin embargo, este último no se concreta, en gran medida, por razones que analizaremos en el siguiente inciso.

Gracias a la importancia dada a las geociencias (que existían antes de los años 80, pero sin la misma presencia en gestión de desastres), se suman a los especialistas en respuesta y preparativos, una serie de "nuevos" actores sociales, quienes tienen algunos rasgos muy distintos a los actores tradicionales. En primer lugar, sus funciones se basan en la investigación y la ciencia, a diferencia de la logística, la organización y la implementación. Y, en segundo lugar, muchos de los científicos involucrados laboran en instituciones no gubernamentales, universidades, instituciones científicas, etc. A pesar de esto, en muchos sentidos dependen del gobierno y de sus entidades, y de organismos internacionales, en lo que respecta al financiamiento para llevar a cabo sus actividades. Por otra parte, también existen otros tantos científicos e instituciones ligadas directamente al aparato estatal, como Ingeominas, en Colombia; el Departamento de Geología del Instituto Costarricense de Electricidad, en Costa Rica; INSIVUMEH, en Guatemala; CENAPRED, en México; e INETER, en Nicaragua.

De una u otra forma, este conjunto de instituciones científicas gubernamentales y no gubernamentales se asocian o se integran con las estructuras creadas para la gestión. Pero en varios casos resulta ser un tipo de sincretismo "forzado", donde las estructuras existentes no incorporan con facilidad a las instituciones científicas, o no tienen la jerarquía o credibilidad suficiente para garantizar relaciones armoniosas.

Esto ocurre particularmente donde las estructuras son "controladas" por instituciones "militares". Han existido, en estos casos, resistencias y reticencias y una cierta búsqueda de independencia en sistemas altamente centralizados. Aun en un país como Costa Rica, se han enfrentado serios problemas de coordinación entre las instituciones científicas y entre éstas y la CNE, en distintos momentos.

Está claro que los Comités Nacionales, establecidos dentro del marco del DIRDN, han enfrentado muchas dificultades en cuanto a objetivos, metas, funcionamiento, etc., debido en parte al "control" ejercido por representantes de las estructuras oficiales que no cuentan con el pleno apoyo y la confianza de muchos de los nuevos actores de la gestión (científicos, ONG, etc.). La transición de la gestión concentrada en la respuesta a la que incorpora los preparativos y los análisis e instrumentos científicos en aras de la prevención, encuentra límites en las estructuras y jerarquías establecidas con anterioridad.

### **3. La Prevención y la Mitigación: El encuentro con los límites funcionales y promocionales de las Estructuras.**

Las concepciones más modernas de la gestión de los desastres ponen un destacado énfasis en las actividades y papel de la prevención y la mitigación en la "Reducción de los Desastres". Este es un parámetro explícito del DIRDN. Dichas actividades se consideran no solamente dentro de la excepción ingeniero-estructural, que ha dominado hasta la fecha, sino como un componente esencial de los planes y proyectos de desarrollo donde la reducción de la vulnerabilidad social y la gestión de las amenazas significa la articulación de medidas que cambian prácticas y comportamientos sociales y que constituyen elementos esenciales de las políticas de manejo ambiental, de la planificación urbana, regional y sectorial, de la planificación educativa, etc. O sea, actividades y prácticas íntimamente relacionadas con la planificación y las políticas de desarrollo.

La implementación de una concepción integral y moderna de la prevención y mitigación requiere la participación y movilización de agrupaciones, sectores, instituciones o actores individuales muy distintos a los que tradicionalmente se han asociado con la gestión de la respuesta y los preparativos. Las connotaciones económicas, políticas y sociales de estas actividades requieren del concurso de los ministerios o instituciones encargadas de Planificación, Hacienda Pública, Agricultura, Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, etc., también de instancias de gobierno local, organizaciones comunitarias y ONG, además de los sectores de la ingeniería estructural-civil, más tradicionalmente asociados con la prevención. Necesita un cambio de mentalidad de los tomadores de decisiones y una modificación en la concepción de desastre, que de un paradigma donde estos se ven a la luz de la respuesta se vaya a otro que los ubique como componente importante de los procesos de desarrollo y de su planificación.

Ninguna de las estructuras creadas en las décadas del sesenta y del setenta (Perú, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala) han evolucionado para ajustarse a las nuevas exigencias de la gestión, en sus componentes de prevención y mitigación. Las estructuras, su legalidad, institucionalidad y "membresía" activa no facilitan la

participación de los sectores claves para la prevención y la mitigación. Se mantienen esencialmente, con variantes, como órganos y estructuras para la respuesta, dirigidos por actores o sectores especializados y comprometidos con esta actividad.

El mismo hecho de que un número importante de las estructuras es dirigido o coordinado por miembros de las FFAA de los respectivos países, no permite la incorporación activa de otros sectores relevantes. Existe un problema de jerarquía y compenetración, por el cual sectores civiles, ministeriales u otros no se pondrían fácilmente bajo las "órdenes" o coordinación de instituciones "militares". Por otra parte, la prevención y la mitigación requieren, en un importante número de sus componentes, de un alto grado de descentralización del quehacer público y trabajar en colaboración con grupos regionales y locales. Las estructuras formales han topado constantemente con el problema de la descentralización, aun en las actividades necesarias para la respuesta. En consecuencia, la centralización de mando, control, tipo de coordinación, etc., no posibilita la promoción e implementación de la prevención y la mitigación.

Ahora bien, estos problemas no pueden achacarse a las estructuras y a sus impulsores de forma unilateral. Estos son, en parte, reflejos del statu quo, de las concepciones vigentes en los gobiernos y la sociedad, sin negar que deben existir inercias e intereses creados que no hacen posible una reforma institucional a la altura de las nuevas concepciones y necesidades. De hecho, el discurso de la prevención y la mitigación se hace presente en todos los países, pero no puede escapar a la conclusión arrojada en el análisis del caso de El Salvador de que "la militarización de la prevención y la mitigación deja fuera e impide la participación de otros sectores del Estado y de la Sociedad Civil".

En cuanto al statu quo y las concepciones, está claro que los gobiernos en general no han dado prioridad a la prevención y la mitigación, mucho menos establecen una política nacional al respecto. Los desastres son todavía, para muchos gobiernos, un problema de respuesta humanitaria, y, en consecuencia, no existen mayores presiones políticas para hacer evolucionar las estructuras actuales más allá del intento de sincretismo, buscando sumar nuevas funciones a estructuras inadecuadas.

El caso colombiano presenta una concepción radicalmente distinta a las estructuras de más vieja cuna. Civil, multisectorial y descentralizado desde su concepción, incorporó una fuerte preocupación por la prevención y la mitigación y los sectores e instituciones nacionales, regionales y locales relevantes. El hecho de que incorporara desde sus inicios a actores sociales e institucionales de relevancia para la gestión integral, evita el problema posterior de compatibilizar intereses y enfoques distintos, dentro de estructuras institucionales inadecuadas y jerárquicas. El alto grado de descentralización del sistema también obra a favor de la promoción de la prevención y la mitigación.

Frente al problema de la "ilegitimidad" de las estructuras para encarar el problema de la prevención y la mitigación, y la ausencia de políticas nacionales referidas al tema, estas actividades han surgido, en general, en espacios institucionales centrales, regionales y locales, independientes de las estructuras oficiales para la coordinación de la gestión. Sin lugar a dudas, existen numerosas actividades en el campo de la prevención llevadas a cabo por distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, impulsadas

por coyunturas y por razones distintas, pero específicas de las instancias involucradas, y que no han sido registradas en los análisis presentados en este volumen. Entre los organismos internacionales, la experiencia de la OEA en varios países de la región constituye tal vez el único ejemplo de un programa continuo, orientado al área de la prevención y la mitigación. Este programa, que provee capacitación y metodologías para incorporar las dimensiones de amenazas y de riesgo en la planificación de nuevos proyectos de desarrollo sectorial y regional, se ha llevado a cabo con instituciones de desarrollo (sectorial, global, infraestructural), sin mayor concertación o coordinación con las estructuras oficiales de gestión.

La marginación de las instituciones responsables para la planificación y el desarrollo sectorial y territorial de las estructuras formales creadas para la gestión ha sido ilustrada en los cursos de capacitación y entrenamiento ofrecidos por PNUD-DHA, en su Programa Mundial de Entrenamiento para el Manejo de Desastres (DMTP). A pesar de que el objetivo de estos cursos, llevados a cabo en México, Honduras, Costa Rica y Perú, entre otros, entre 1991 y 1994, era proveer capacitación desde el punto de vista de la relación de los desastres con el desarrollo y la prevención y la mitigación, la asistencia a ellos estuvo esencialmente restringida a "actores" responsables para la respuesta. Se registró muy poca participación de representantes de las instituciones del desarrollo (ver Rogge y Lavell, 1995).

Está claro que hasta la fecha, la prevención y la mitigación (incluyendo la idea del "continuo de los desastres" y la reconstrucción como oportunidad de desarrollo) no han sido objeto de un gran compromiso por parte de los gobiernos. En este contexto, la inercia en las estructuras tiene una explicación que rebasa los límites de éstas y se ubica en el campo de las políticas nacionales como tal.

#### **4. La Reconstrucción: otro circuito de la Gestión.**

Las evidencias presentadas en los ensayos nacionales y las de otros estudios recientes en la región, tienden a indicar que la idea de que la reconstrucción es un proceso que se lleva a cabo *después* del desastre (ver Capítulo I), se toma efectivamente a la letra en lo que se refiere a las estructuras oficiales creadas. En ningún caso de reconstrucción reciente "post desastre" han sido las comisiones o sistemas las que han ideado, coordinado o dirigido estos procesos. Era de esperarse, ya que a pesar de que las legislaciones en Perú, Costa Rica, Colombia y México habilitan a las estructuras para involucrarse en estas actividades, la realidad funcional, profesional, técnica y financiera de éstas no les permite jugar un papel importante en estas actividades.

Los casos de la reconstrucción después de los sismos de Limón, Alto Mayo y Atrato Medio, documentados por Maskrey et al (1996), y de Páez, registrado por Ramírez y Cardona en este volumen (ver también, *Desastres y Sociedad*, N°4, 1995), o el caso de La Josefina, en Ecuador, muestran diversos mecanismos instrumentados para la reconstrucción, todos con pocos nexos o participación real por parte de las estructuras formales establecidas. La concentración de estos en la respuesta y los preparativos y su poca ascendencia sobre las instituciones y los recursos necesarios para la reconstrucción, hace casi inevitable su tratamiento "descentralizado", multiinstitucional. En el caso de Páez, el nombramiento de una Corporación especial, fuera del sistema

nacional, ha sido visto por algunos como una "traición" al mismo, reconociendo a la vez el contenido político de la decisión y la importancia de la coyuntura político-electoral del país en que se tomó la decisión.

### **5) La Centralización y la Descentralización.**

A pesar de que la descentralización y la participación son preceptos acuñados en las legislaciones que crean las estructuras para la gestión, y a pesar de esfuerzos realizados para fomentar ambos conceptos, con la calificada excepción de Colombia, los resultados distan mucho de ser positivos.

Un esfuerzo de explicar esta situación debe fundamentarse en un conocimiento de varias características diferenciadas de los países, haciendo una macrodistinción entre los grandes países y los pequeños centroamericanos. Estas características abarcan factores tales como su tamaño, sus aspectos regionales y las expresiones de regionalismo, los elementos del sistema político-administrativo, los estilos de gobierno, y las tradicionales relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

La diferenciación en cuanto al tamaño y complejidad de los países tiene un inevitable corolario en la diversidad regional y las expresiones regionalistas que se manifiestan. Además, también se refleja en los niveles de diversidad cultural y étnica existentes.

Así, aun cuando nadie negaría que en los países pequeños de América Central existen contrastes culturales y regionales importantes como son los casos de la Guatemala indígena y ladina, los contrastes entre las regiones de la costa atlántica de Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica y las regiones "dominantes" del centro y oeste de los mismos, estos no se acercan a la diversidad de expresiones que se manifiestan en México, Perú y Colombia. Estas mismas diferencias regionales vienen acompañadas de una mucho mayor diversidad en el progreso de polos avanzados de desarrollo, ciudades metropolitanas o grandes y focos de poder político y económico que se asocian también con más significativas expresiones de autonomía regional y política y, en consecuencia, un desarrollo más nítido de tendencias descentralistas y de poder regional compartido.

Así, por ejemplo, en Centroamérica solamente en el caso de la región norte de Honduras, dominada por la ciudad de San Pedro Sula, y la región central, dominada por la ciudad capital de Tegucigalpa, existe manifestaciones reales de expresiones regionales distintas, avaladas por un peso político y poblacional de importancia. En los demás países, el dominio del "centro", plasmado en las ciudades capitales, es casi absoluto y viene acompañado por la persistencia de fuertes tendencias al centralismo político, de gestión y de decisión, factor facilitado por el pequeño tamaño relativo de los países y la existencia de estructuras político-administrativas que dotan de muy poca autonomía y poder de gestión a las diferentes regiones o unidades geográficas.

Por lo contrario, en los países grandes, las tendencias históricas a favor del regionalismo y de la pugna por la descentralización son mucho mayores. Estas expresiones son más desarrolladas en Colombia, donde el peso político y regional diferenciado entre Bogotá y Medellín (y el Valle del Cauca, en general) representa, tal vez, la mayor expresión del regionalismo y del afán descentralizador que tipifica a este

país y que se encuentra plasmado en las más recientes reformas constitucionales de 1991, con el aumentado poder que dan a los Departamentos y Municipios. Pero, aun en un país como México, donde a pesar de la existencia histórica de bloques de poder regional asociado principalmente con las metrópolis de México, Monterrey y Guadalajara, el poder monolítico del partido del gobierno en el poder -el PRI- ha imperado durante muchos años, éste comienza a desvanecerse durante la última década y el poder político del Centro y del PRI se debilita frente a las distintas expresiones político-regionales centradas en Monterrey y Guadalajara, en las ciudades fronterizas con los EE.UU., en Chiapas y en otras regiones.

En el Perú, por lo contrario, la tendencia al centralismo tiende a mantenerse, a pesar de la existencia de múltiples y conocidas expresiones de luchas regionales. El dominio de Lima, que concentra casi 8 de los 28 millones de peruanos, y la relativa debilidad económica y política de las regiones de la Sierra y de la Amazonia frente a la región de la Costa, han servido para mantener esta tendencia, la misma que se acentuó por las expresiones "políticas" alternativas que se manifestaron durante un largo período en los Andes y la Amazonia, asociadas con distintos movimientos terroristas -Túpac Amaru y Sendero Luminoso, en particular-, que estimularon la presencia y control político-militar del "centro" en estas regiones.

Las expresiones distintas del regionalismo y la descentralización, relacionados con el tamaño de los países, influye sobre las formas y opciones de desarrollo de las estructuras creadas para enfrentar el problema de los desastres.

Con el trasfondo regional escuetamente descrito, tomemos primero el caso de los pequeños países centroamericanos. En ellos se enfrenta el problema de la tradicional centralización de sus estructuras gubernamentales, la falta de niveles intermedios con poder real o representación popular y la enorme debilidad de los gobiernos locales (municipios, distritos, etc.). En general, esta situación ha estado acompañada por gran autoritarismo centralista, dependencia política y económica y cooptación. Con la excepción de Honduras, con su desarrollo urbano bipolar (Tegucigalpa y San Pedro Sula), la dominación que ejercen las ciudades capitales es casi absoluto y los países parecen a veces más Ciudad- Estados que Estados-Naciones. A partir de ahí, un singular problema se erige para la descentralización, la cual solamente podría efectuarse con el decidido apoyo político, financiero y administrativo del gobierno central.

Por otra parte, el mismo tamaño de los países, la dominación política, económica y poblacional de las ciudades capitales y la que ejercen implícitamente los grandes desastres en las preocupaciones de las estructuras gubernamentales, proveen elementos adicionales que ayudan a explicar los bajos niveles de descentralización efectiva encontrados. Mientras que, por una parte, la principal preocupación para la gestión de la respuesta se concentra en las ciudades capitales y áreas metropolitanas, precisamente por el monto de población potencialmente involucrada, por la otra, el bajo peso poblacional relativo de los centros urbanos en otras regiones y la alta dispersión de la población rural seguramente obran en contra de la "regionalización" de la respuesta. Es probable que en el razonamiento de los tomadores de decisión muy pocas regiones justificarían una inversión en infraestructura, equipos, recursos

humanos, concomitante con el hecho de implementar una respuesta descentralizada, especialmente porque un desastre es un evento de baja probabilidad para cualquier región en particular.

Además, en el caso de un desastre de magnitud, de todas maneras las respuestas requerirán de la movilización masiva de recursos "centrales". Pocas regiones podrían darse el lujo de mantener las condiciones materiales y humanas para una respuesta autónoma. En aquellos países de la región centroamericana donde la respuesta es coordinada por las FFAA, la capacidad regional de respuesta está determinada por las condiciones materiales y humanas de éstas, organizadas en regiones militares.

Sin embargo, no hay evidencias para sugerir que estas regiones captan la regionalización objetiva de la incidencia territorial de los desastres. Mucho menos son adecuadas en términos de lo que se podría denominar la "regionalización" para la prevención y la mitigación, que requeriría de un profundo conocimiento de la división territorial de los procesos geofísicos y geomórficos y de las vulnerabilidades sociales.

Los problemas y dificultades enfrentados en la descentralización regional y el poco desarrollo logrado a este respecto en los pequeños países del istmo, han sido "compensados" por un creciente interés en la organización y capacitación a nivel local y comunitario. De hecho, dadas las características geográficas y tamaño de los países, hay quienes argumentan que la descentralización intermedia o regional es de poca relevancia y que el nivel local asume más importancia por comprender las unidades que tienen que encargarse de la respuesta más inmediata (las primeras 24 horas), antes de la movilización de recursos de otras áreas.

El desarrollo de acciones, capacitación, organización a nivel local ha enfrentado, sin embargo, serios problemas debido a la falta de recursos, de interés, o de capacidades. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos de fomentar estos niveles, es probable que los mayores avances se hayan logrado a través de ONG y organismos internacionales (la Federación Internacional de la Cruz Roja, la Cooperación Italiana, PNUD, GTZ-Alemania y experiencias como las de PREDES e ITDG, en Perú). Sin embargo, estos esfuerzos son muy limitados frente a la magnitud del universo de localidades y comunidades amenazadas. La dependencia en la intervención externa no puede compensar la intrínseca debilidad de los niveles locales.

En general, gran número de los esquemas implementados a nivel local se concentran en la organización y la capacitación para la respuesta, incluyendo la preparación de mapas de amenaza y riesgo. Así, reflejan la razón de ser de las estructuras gubernamentales creadas, concentradas en la respuesta. La prevención y la mitigación ha sido objeto de pocas iniciativas, precisamente porque requiere de enfoques, habilidades, recursos, etc., que no han sido estimulados o canalizados en mayor medida ni por gobiernos ni por la mayoría de las instancias internacionales u ONG presentes. Aquí es importante reconocer que mientras hay actividades de suma importancia que se pueden realizar a nivel local, en lo que respecta a la prevención y la mitigación (estructuras, planeamiento del uso del suelo, manejo ambiental, etc.), en otros casos, estas actividades requieren de un enfoque multicomunitario, zonal o regional, particularmente cuando se trata de la prevención de las amenazas de inundación,

deslizamientos, contaminación, etc., precisamente porque las causas de éstas no son, en muchos casos, generadas en las localidades o comunidades afectadas, sino en otros espacios o territorios y responden a procesos sociales sobre los que la localidad, e incluso la región, no tiene control (ver Lavell, 1994; y Lavell, 1996).

Desde este punto de vista, la discusión y los avances sobre la descentralización (regional o local) son organizados en función de la respuesta y los preparativos y no en función de la prevención y la mitigación, las cuales obedecen a otra lógica y paradigma de acción.

Teniendo en cuenta los grandes países (México, Colombia y Perú), muchas de las consideraciones arriba vertidas en cuanto al nivel local o comunitario tienen igual relevancia. Además, las evidencias acerca de las respuestas a eventos tales como los de Tijuana, Guadalajara, el Río Panuco y Gilberto, en México, o Alto Mayo, en Perú, indican muy limitados niveles de autonomía o capacidad regional descentralizada de las estructuras institucionales en la respuesta a desastres grandes o de nivel mediano.

La gran diferencia entre estos países y los pequeños centroamericanos reside en el potencial para el desarrollo de estructuras regionales con cierto grado de autonomía o autosuficiencia, en el sentido de que en ellos existen jurisdicciones departamentales, provinciales o estatales con grados de población y desarrollo que los dotaría de una capacidad de acción y promoción semiautónoma. O sea, no dependerían totalmente del apoyo y recursos facilitados por el gobierno central. A pesar de esto, tal vez por razones asociadas con el grado de centralismo, en Perú y México no se ha avanzado en mayor medida con la descentralización.

El caso colombiano, además de ser el más avanzado en concepción en cuanto a la descentralización, ilustra bien las condiciones mínimas necesarias para lograr este objetivo. Aquí se reúnen cuatro características fundamentales: una "tradición" regionalista muy arraigada o acompañada por un desarrollo regional y urbano-regional entre los más equilibrados en América Latina; reformas constitucionales que han dotado a los Departamentos y municipios de un alto grado relativo de autonomía y decisión; un desarrollo de instituciones gubernamentales sectoriales, organizadas en Sistemas y con elevados niveles de descentralización; y un alto grado de concienciación de la población y las autoridades en cuanto a los desastres. Estos factores sirven tanto a la organización de la respuesta, como a la promoción regional o local de la prevención y la mitigación. La resiliencia del sistema colombiano a los problemas enfrentados a nivel central, durante los últimos dos años, descansa precisamente en su grado de descentralización y en el compromiso e institucionalización de los niveles departamentales y locales.

## **6. Las Estructuras y la participación de la sociedad civil.**

Las lecciones de diversas partes del mundo han mostrado la importancia que tiene para el manejo de la respuesta a desastres la participación popular y de las organizaciones de la sociedad civil (asociaciones, sindicatos, cooperativas, ONG, etc.) locales o regionales. El conocimiento que manejan de las zonas afectadas y la legitimidad de muchos de ellos entre la población hacen su presencia, en coordinación con las

instituciones estatales, imprescindible para una adecuada respuesta. Además, su intervención como sujetos activos y no como objetos pasivos o "víctimas" evita los problemas de dependencia y predispone, a la participación posterior en actividades de rehabilitación y reconstrucción (ver Maskrey, 1988).

En los análisis presentados, y en otros estudios, se hace alusión a las formas en que el manejo de la respuesta a desastres, en el peor de los casos, contraponen los sectores oficiales a las representaciones de la sociedad civil y, en el mejor, logra establecer algún nivel de coordinación. De hecho, con la excepción de Colombia, la incorporación activa de estas representaciones no está ampliamente legislada. En numerosos casos, las fuerzas vivas de las zonas afectadas han gestionado sus propias respuestas, como en los terremotos de México, San Salvador, Managua, Limón y Alto Mayo. El Estado ha mostrado la tendencia de pasar encima de las fuerzas vivas, depositando su representación local en manos de organismos descentralizados del mismo Estado.

A pesar de esfuerzos para remediar este problema en varios países (por ejemplo, la búsqueda de formalizar la participación de ONG en Costa Rica y Guatemala) la situación dista de ser muy positiva. El problema reviste características más problemáticas en aquellos países donde la organización de la respuesta y las estructuras quedan en manos de militares. La aversión a la participación popular que ha tipificado muchas de las estructuras militares y la falta de legitimidad de gran parte de éstas frente a la población y sus organizaciones, no facilita la resolución del problema. Además, en lo que se refiere a las ONG, muchos de las "nacionales", por la historia de relaciones antagónicas que han mantenido con los gobiernos, no son muy anuentes a ser coordinadas o controladas por el Estado. Más progreso ha habido en lo que respecta a las ONG internacionales, o sus representaciones, las cuales, por su propia situación de "huéspedes" se hallan más incentivadas, si no "obligadas", a someterse a los dictados de los gobiernos y a trabajar vía instituciones gubernamentales.

Al considerar la participación, sobre todo popular, en la gestión de la prevención y la mitigación, con especial énfasis en el nivel local, ésta ha enfrentado varios problemas coyunturales y estructurales. Por una parte, gran número de las soluciones buscadas a nivel local, municipal o comunitario, representan "imposiciones" de actores externos, sin mayor participación real de los pobladores afectados, en la definición y resolución de los problemas. De ahí que muchas soluciones fracasen por no tomar en cuenta la "lectura" que la población hace de sus propias circunstancias (ver Maskrey, 1994). A la vez, la gran mayoría de los gobiernos locales, que deben representar y reflejar los intereses y necesidades de su población, están poco motivados, capacitados o dotados de recursos para enfrentar el problema de la prevención y la mitigación. Por otra parte, la misma población, las comunidades bajo riesgo, además de contar con recursos limitados para gestionar la prevención y la mitigación, rara vez dan prioridad a tales actividades dentro de sus necesidades cotidianas, debido a las numerosas demandas que enfrentan en relación con la vida cotidiana (empleo, salud, vivienda, etc.) (ver Lavell *et al*, 1994).

A pesar de la existencia de un numerosos esquemas participativos, principalmente promovidos por ONG, una visión desde abajo no ha hecho permeable el quehacer estatal en la materia hasta la fecha. Este requiere de importantes transformaciones en términos administrativos, financieros, de políticas y de capacitación de los gobiernos

locales, que no se han dado hasta hoy. Además, la idea de la prevención y la mitigación como un componente clave de los planes y procesos de desarrollo local, sectorial y territorial no han sido introducidos en mayor medida en los países.

## A MANERA DE CIERRE: PASADO, COYUNTURA Y FUTURO

### **Pasado y coyuntura**

La suma de los casos de estudio ofrecidos en el presente volumen y la visión de conjunto intentada en este capítulo, dejan entrever similitudes y diferencias, acercamientos y distancias en lo que se refiere al estado actual de las estructuras y el quehacer desplegados en torno a la problemática de los desastres, o más genéricamente, para la gestión del riesgo. Los "extremos" encontrados en los paradigmas que informan la gestión estatal y la comprensibilidad y complejidad de las estructuras creadas, marcadas por los casos de Colombia y Guatemala, son complementados por otros tantos matices y estructuras desplegadas en los demás países analizados.

Una conclusión general de los análisis presentados es que el grado relativo de propensión de un país a sufrir desastres y los niveles objetivos de riesgo existentes, no constituyen factores que en sí expliquen los diferentes grados de avance logrados en la implementación de una gestión moderna y comprensiva. Dicho de otra manera, no existe una relación directa entre el grado relativo de propensión a los desastres, que refleja la existencia de un problema en términos objetivos, y el grado de preocupación estatal para encararlo, medido por las políticas, recursos e instituciones impulsados. Así, si bien es cierto que Colombia y Guatemala, además de los otros países incluidos en el análisis, sufren parecidos niveles de vulnerabilidad a los desastres, esto no se ve reflejado en similares niveles de preocupación y acción gubernamental frente a la problemática (en colaboración con instancias de la sociedad civil). Esta es solamente una comprobación y no un problema que existe objetivamente (científicamente), no se le construye como un problema social o político.

La construcción social de un problema y, en consecuencia, la decisión de enfrentarlo y avanzar hacia su resolución, requiere de la existencia de otras tantas condiciones (sociales, económicas, políticas, etc.) que no son determinadas por la presencia de un problema medido científicamente (ver Stallings, 1995, entre otros). Cambios significativos en las políticas diseñadas para enfrentar diversos problemas sociales agudos (incluyendo los desastres) necesitan ciertos contextos estructurales o coyunturales (variados e indeterminados), que sirven para "socializar" o "politizar" la situación existente, para "problematizar" contextos y suscitar nuevas formas de analizarlos, y así hacer viable una oportunidad para el cambio y la modernización. Todo esto dentro de contextos donde el hecho de dar prioridad a múltiples problemas potenciales tipifica el quehacer de gobiernos, y donde la inercia, la resistencia al cambio, la existencia de intereses creados, la burocratización y la ausencia de actores sociales capaces o dispuestos a impulsar importantes transformaciones, entre otras cosas, han caracterizado muchas estructuras institucionales gubernamentales y privadas, nacionales e internacionales.

Los ensayos presentados descansan efectivamente en contextos temporales, territoriales, económicos, políticos, sociales, conceptuales, que ayudan a explicar las formas en que el problema de los desastres es tratado y las características de las estructuras creadas para su gestión. Lo que se ha pretendido con los estudios y con nuestra visión de conjunto no ha sido solo describir lo existente y los cambios sufridos, sino ofrecer elementos explicativos que ayuden a entender las formas diferenciadas en que se ha construido socialmente el problema de los desastres y que permiten entender las características de las estructuras creadas. En este sentido, las hipótesis o ejes explicativos enunciados en nuestro primer capítulo, relacionado con el impacto de los desastres sufridos, los tipos de estructuras estatales y de organización político-administrativa, las estructuras regionales y eco-demográficas y el papel de determinados actores sociales, han sido retomados implícita o explícitamente para ayudar a avanzar en una explicación integral.

Una especificación de las características de la coyuntura institucional, programática, conceptual o paradigmática existente, y un entendimiento de los factores o procesos históricos que ayudan a explicar las características encontradas, son de fundamental importancia en cualquier intento de identificar las condiciones y oportunidades que podrían existir para la promoción de transformaciones futuras y los requerimientos para que éstas sucedan. El valor de la comparación del 'modelo' colombiano con los demás analizados (aceptando las diferencias entre ellos) no es el de sugerir que, en su esencia paradigmática y estructural, sea necesariamente implantado en otros países, sin reconocer las especificidades de estos otros contextos en lo que se refiere a sus propias historias, sus estructuras económicas, sociales, políticas, administrativas, ecológicas y geográficas, además de sus prioridades en cuanto al desarrollo y las modalidades para su impulso.

Más bien, el valor de la comparación reside en explicitar la manera en que las concepciones, objetivos y estructuras incorporados o diseñados para enfrentar el problema de los desastres y su gestión, las formas en que se socializan o se politizan, es un producto complejo de múltiples variables que incluyen la época histórica en que la gestión se origina y sus características estructurales, desde el punto de vista social y eco-geográfico, cruzado por percepciones, concepciones e ideas que circulan sobre la problemática.

Por otra parte, la comparación resalta las dificultades que surgen en el impulso o concreción de transformaciones de concepciones, paradigmas y estructuras en aquellos países donde la gestión fue impulsada "tempranamente" (los años 70), según lógicas hoy vistas como parciales o incompletas (la prioridad absoluta de la respuesta), aunque "adecuadas" en su momento; frente a esto, el modelo colombiano, más reciente en su creación y no atado a una historia institucional y de concepciones que impida la promoción de ideas y estructuras más modernas e integrales en cuanto a la gestión, ha sido facilitado por una visión y compromiso político sui generis.

Comenzar casi con una página en blanco es un contexto muy distinto a aquel en que la institucionalidad existente y los intereses y concepciones que ésta representa ofrece resistencias (a veces involuntarias) al cambio, y no permite fácilmente la incorporación

real de nuevos enfoques, objetivos y actores sociales; esto sucede especialmente cuando no existe un contrapeso, una decisión política impulsada por actores sociales "alternativos", identificados con una visión de los desastres como problema "no resuelto del desarrollo", íntimamente relacionado con la problemática del manejo ambiental y el desarrollo sostenible.

Los tempranos orígenes de muchas de las estructuras de gestión de desastres, como continuación de la doctrina de la Defensa Civil, y sus connotaciones de protección de la población contra el enemigo externo o la subversión interna, impulsadas desde el Norte, desde los años sesenta en adelante, y el papel protagonice de las FF.AA. en sus comienzos y en la actualidad, difícilmente permiten una renovación de las estructuras para incorporar, ágil y eficientemente, una concepción integral de la gestión, con creciente énfasis en la prevención y la mitigación (incluyendo la reconstrucción) y una integración comprensiva de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil en hacer efectiva la respuesta inmediata.

En la ausencia de una reforma radical en las estructuras, consonante con una visión moderna de la gestión, éstas han tendido a cambiar incrementando sus funciones por la vía del sincretismo. Mientras esto ha permitido algún avance en lo que se refiere a la promoción de los preparativos, bajo distintas modalidades, la generación de conocimientos, sistematizaciones y mapas de amenazas y riesgos no ha tenido igual éxito en lo que se refiere a la prevención y la mitigación, las cuales requieren de la decidida presencia y apoyo de actores sociales y políticos y recursos que no se han relacionado activamente con las estructuras y lógicas existentes. Así, a pesar del papel importante que las instituciones de las FFAA pueden jugar en la respuesta inmediata y en la rehabilitación, y de una expresa y creciente voluntad y discurso a favor de la prevención y la mitigación, las estructuras actuales no favorecen su logro. La misma lógica de éstas sigue fomentando la idea de que la gestión de los desastres se refiere fundamentalmente a la respuesta y su natural aliado, los preparativos. Existe una gran diferencia entre una situación donde las FFAA participan en la gestión y otra donde la dirigen, coordinan e impulsan.

Reconociendo en muchos casos la historia negativa de la participación de las FFAA en la sociedad, estas estructuras, ahora en una necesaria época de cambio, de democratización, de desmilitarización, no crean condiciones favorables para la modernización y la participación social, mucho menos perciben lo esencial para transitar los caminos de la prevención y la mitigación, componentes principales de los planes de desarrollo. Aun en un país como Costa Rica, donde no ha existido el trasfondo militar, los orígenes e institucionalidad, organizados sobre todo en torno a la respuesta, no han permitido, a pesar de la voluntad de sus directivos, lograr mayores avances en promover e implementar esquemas integrales de prevención, mitigación y reconstrucción.

El resultado de todo esto ha sido que, en general, los preparativos y los mapas de amenazas y riesgos se han convertido en un "sinónimo" de la prevención y la mitigación en el léxico o práctica de las instituciones. Pero estas actividades han sido inestables, sujetas a los vaivenes en los presupuestos asignados a las instituciones estatales responsables o a aquellas relevantes de la sociedad civil (Universidades, Centros de

Investigación, etc.)- Además, por falta de principios de comunicación social fundamentales, muchas de estas armas potenciales para la "reducción de los desastres" siguen fracasando en su impacto o incorporación al quehacer de la sociedad.

Por último, en lo que se refiere a las comparaciones, es importante reconocer y destacar que aun cuando un desastre de magnitud puede abrir (y ha abierto) "ventanas de oportunidad" (windows of opportunity) para transformaciones en la política pública y la institucionalidad de la gestión, de ninguna manera determina el rumbo particular que tomarán.

La historia de las estructuras estudiadas en América Latina muestra que las características de los desastres mismos, los fenómenos físicos que los detonan, los actores que protagonizan los cambios y los contextos temporales y estructurales existentes, son determinantes en la escogencia del camino a transitar. Una vez impreso un modelo de estructura, la inercia ha garantizado que nuevos desastres sirven para destacar fallas, para incitar modificaciones y mejoras, sin estimular un cambio paradigmático fundamental..

### **El futuro**

¿Qué podemos esperar o proyectar para el futuro? ¿Qué transformaciones son necesarias, viables o factibles? ¿Cuáles son los pasos a tomar para que se impulsen transformaciones que adecúen estructuras políticas y programas a los conocimientos, conceptos y paradigmas nuevos que se discuten en el área de la gestión?

No pretendemos aquí recetar una fórmula válida para los distintos países de la región. Esto, sencillamente, no es factible. Más bien, en este último punto de nuestro escrito pretendemos muy sucintamente identificar algunas características coyunturales (con proyección hacia el futuro) en las esferas de lo social, lo económico, lo espacial, lo político y lo institucional, que pudieron abrir oportunidades para el cambio y que, a la vez, presentan nuevos retos para la gestión del riesgo, además de una serie de condicionantes o prerrequisitos y posibles limitaciones para el cambio. En este sentido, pretendemos retomar, a grosso modo, aquellos "ejes explicativos" que anunciamos como un marco para entender las formas y características que han asumido las estructuras para la gestión hasta la fecha, y proyectarlas hacia el futuro.

La lógica y el orden de nuestra exposición se expone a continuación. Primero identificamos los rasgos de los 'nuevos' modelos de desarrollo que se van perfilando, los cuales, en combinación con las vulnerabilidades ya existentes, condicionarán los tipos de 'riesgo' y desastre que enfrentarán las sociedades latinoamericanas en el futuro. Enseguida buscaremos sintetizar estas características para después especificar los cambios que deben concretarse en el plano de los conceptos y paradigmas y en las prácticas sociales en tomo al riesgo. Todo esto buscando compatibilizar el tratamiento dado a la problemática con las bases paradigmáticas de los pretendidos modelos de desarrollo sostenible que se pretende impulsar. Finalmente, tomando en cuenta la definición del problema y de la 'solución' presentada, establecemos los rasgos más importantes que deben asumir las estructuras sociales para la gestión del riesgo y los desastres, y consideramos las oportunidades que se abrirán por una serie de

transformaciones que se dan hoy en día en el plano de lo político y lo político-administrativo en la región.

Antes de entrar en nuestro argumento, es imprescindible insistir en que las transformaciones que deben ser impulsadas desde múltiples sectores de la sociedad - políticos, técnicos, profesionales, populares, periodísticos, etc-. Desde nuestra particular posición como investigadores sociales, creemos que un papel fundamental en las transformaciones necesarias es el de promover un debate sustentado en los resultados de investigación "políticamente" relevantes, en el monitoreo de situaciones, en la construcción de escenarios y en la identificación de retos y soluciones viables.

Los actores directos de la gestión, involucrados en sus tareas diarias, rara vez tienen el tiempo o la oportunidad de analizar cambios y estimular rupturas en sus prácticas, siendo regidos por su propia cotidianeidad y costumbres y restringidos por estructuras burocráticas que estimulan la inercia y el continuismo antes que el cambio y la innovación. Aquí, el cambio se da por acumulación de nuevas experiencias con nuevos desastres, pero sin la oportunidad de transiciones fundamentales, producto de una revalorización de sus áreas de acción y una concepción integral de la problemática y de su evolución.

Philip Buckle (1990), autor que citamos al principio de nuestro capítulo introductorio, Director de un Departamento gubernamental para la Gestión de Desastres en Victoria, Australia, e investigador universitario, ha puesto en perspectiva el problema que enfrentan los profesionales de los desastres al comentar que:

"La investigación, el análisis comprensivo de políticas, la evaluación operacional sistemática y la identificación y evaluación de tendencias sociales y ambientales, han sido en gran parte ignorados por las agencias públicas encargadas de la prevención, la respuesta y la recuperación... el énfasis de sus actividades ha sido puesto en lo cotidiano y, en consecuencia, las bases teóricas de la gestión de desastres en el sector público no son ni explícitas ni coherentes... Las políticas para la gestión de los desastres se desarrollan de forma fragmentada y solamente como reacción a eventos específicos. Los que gerencian los desastres apenas tienen una pobre apreciación de la razón de sus actividades, mientras que, a la vez, son ignorantes de los resultados de investigaciones relevantes y de los factores sociales que influyen en la eficacia de los programas que intentan promover... Hasta que se lleve a cabo o esté disponible más investigación apropiada para los gerentes de los desastres, estos continuarán operando en base a la experiencia subjetiva, una memoria corporativa limitada, y la tradición burocrática".

Por otra parte, sobre el mismo tema de la actividad profesional y el papel del conocimiento y la investigación, James Mitchell (1996: p. 68) ha escrito que la falta de éxito en los esquemas de gestión se entiende en parte porque pocas explicaciones del fenómeno de los desastres

"dan un peso adecuado a la acción forzada y sin precedentes de los cambios sociales y ambientales contemporáneos. Es probable que tales cambios estén afectando de muchas formas la naturaleza de los desastres, los sistemas de gestión y sus contextos. Un resultado de esto podría ser el desgaste del valor del conocimiento científico existente acerca de los desastres y las respuestas apropiadas".

### **Modalidades de Desarrollo Económico, Social y Territorial y el Riesgo Futuro.**

Con el agotamiento de los modelos de desarrollo o crecimiento económico impulsados en la región, entre la post Segunda Guerra Mundial y la década del ochenta, se ha perfilado un creciente debate y búsqueda en torno a nuevos modelos, en los cuales el macro concepto del "desarrollo sostenible" asume una importancia destacada frente al reconocimiento del impacto negativo que los modelos anteriores han tenido en la degradación ambiental y la renovación de los recursos naturales, sustento del desarrollo. La búsqueda de parámetros y modelos "sostenibles" se da, sin embargo, en un contexto tipificado por un profundo proceso neoliberal de ajuste económico, con una concomitante reducción en las funciones y tamaño del Estado, y por un proceso rápido de "globalización" económica mundial y el fomento del comercio libre en el continente americano, con sus probables impactos en la búsqueda de la eficacia y la competitividad, en la estructuración económica y en la ubicación espacial de la infraestructura productiva en los distintos países de la región.

Desde cualquier punto de vista es de esperarse que durante los próximos 25 a 35 años, los países de la región casi duplicarán las infraestructuras económicas y sociales existentes hoy en día.

En lo que se refiere a lo territorial o espacial, hoy en día América Latina en su conjunto es 75% urbana, con una dominación de las grandes metrópolis; las ciudades cuentan con 60 a 70% del Producto Nacional Bruto. Para el año 2025 la tasa de urbanización se habrá elevado al 85%. Es probable que la tendencia de los últimos diez o quince años a favor del crecimiento de ciudades "pequeñas" y "medianas" siga, en el futuro, favoreciendo un cambio en la estructura de la jerarquía urbana y disminuyendo relativamente el peso de las metrópolis sobre ésta. Tales cambios se asociarán con los de los patrones de desarrollo regional, con el surgimiento de nuevos territorios o espacios económicos, favoreciendo zonas o regiones de la 'periferia' nacional anteriormente rezagados.

Desde el punto de vista social, no cabe duda que, en la ausencia de claras modalidades de equilibrio en los modelos de desarrollo que promuevan un cambio en las tendencias nocivas en la distribución del ingreso, la pobreza y el número absoluto de pobres seguirán aumentando con una mayor concentración en los centros urbanos. En estos momentos, no se perfilan opciones para la reducción de la precariedad urbana y para la promoción de patrones adecuados de ubicación espacial y de dotación de infraestructuras habitacionales, sanitarias y de servicios básicos.

Los retos que los contextos arriba insinuados proponen a la gestión del riesgo y de los desastres, son varios. Entre estos se destacan los siguientes:

a) Sin menoscabo de los niveles de riesgo que enfrenta y enfrentará la población rural dispersa, la potencialidad de sufrir condiciones de desastre será creciente y predominantemente de naturaleza urbana. Con el crecimiento continuo de ciudades pequeñas y medianas en distintas regiones, será más y más descentralizada o distribuida en el territorio. La tendencia a una mayor distribución territorial y frecuencia de los grandes desastres será acompañada por un aumento mucho más rápido en la incidencia de pequeños y medianos eventos, expresiones del nivel de riesgo existente. También estos se dispersarán más en el territorio.

b) Las nuevas modalidades de desarrollo que se implementan en el marco de la globalización, el ajuste y el comercio libre, inevitablemente traerán como consecuencia la implantación de nuevas tecnologías en ambientes no familiares (ver Mitchell, 1996), las cuales representan potenciales amenazas nuevas, particularmente a nivel urbano, sumándose al creciente número de amenazas existentes hoy en día, producto de la intervención humana sobre el medio ambiente (sequías, inundaciones, etc.) y la falta de adecuados controles sobre los procesos productivos, de distribución y de consumo (explosiones, conflagraciones, contaminación de aire, aguas y tierra, etc.). La ciudad, sus altos niveles de concentración y densidad, y la naturaleza interconexa de los subsistemas económicos urbanos, también hacen probable un efecto de sinergia que genera crecientes números de amenazas complejas o concatenadas. Por otra parte, la degradación ambiental, tanto con referencia al medio natural como al medio ambiente construido, urbano y regional, aumentará el número e intensidad de las amenazas antrópicas, incrementando y retroalimentando la vulnerabilidad social, particularmente entre los grupos más pobres (ver Lavell, 1996; Fernández, 1996); o sea, la amenaza relacionada con los tradicionales fenómenos naturales extremos que sufre la región (sismos, huracanes, vulcanismo, etc.), será diversificada y aumentada por un creciente número y variedad de amenazas socionaturales y antrópicas, que hasta el momento han recibido poca atención dentro de los esquemas de gestión del riesgo promovidos. Dadas las grandes inversiones que se realizarán en nuevas infraestructuras durante las próximas décadas, en la ciudad y en el campo, el potencial impacto de las amenazas sobre éstas augura un efecto aún más intenso en las economías y el bienestar social que en el pasado, si el factor riesgo no se incorpora seriamente al análisis y la programación de las nuevas inversiones.

c) Más allá de aquellas amenazas antrópicas que pudieran aparecer o consolidarse a raíz del manejo inadecuado de la tecnología o del medio ambiente a escala local o regional, habrá que considerar también el pronóstico de cambios climáticos y oceanográficos globales, con efectos a nivel nacional, resultado de los procesos de disminución de la capa de ozono y la contaminación atmosférica global-mundial.

d) Lo neoliberal, la globalización y el comercio libre traerán, casi inevitablemente y en el mejor de los casos, una persistencia a corto y mediano plazo de los niveles de pobreza existentes hoy en día y, probablemente, una agudización del problema. Las grandes metrópolis sufrirán un aumento, en términos absolutos, del número de pobres que viven en condiciones de alta vulnerabilidad, con una propensión a densificar las zonas ya pobladas y a la ocupación de nuevos terrenos sometidos al potencial impacto de amenazas naturales y antrópicas. En términos relativos, la pobreza urbana mostrará

una tendencia "descentralizada", con un mayor crecimiento en ciudades pequeñas y medianas en diversas regiones de los distintos países. La vulnerabilidad, asociada a la exposición a diversas amenazas, se acentuará en la medida en que la crisis financiera urbana se mantenga, con sus impactos negativos en la dotación de nuevas infraestructuras o el mantenimiento de las existentes (sistemas de drenaje de aguas negras y pluviales, etc.). El crecimiento urbano tendrá una inevitable repercusión en la degradación del ambiente "natural" urbano y regional, aumentando el potencial para la generación o acentuación de amenazas socionaturales.

Ahora bien, la oportunidad de prevenir los nuevos y cambiantes contextos de riesgo y desastre que se calculan para la región, bajo nuevas modalidades de desarrollo durante los próximos 20 a 30 años, descansa en la forma en que la sociedad (Estado y sociedad civil) percibe, conceptúa o entiende el problema, y en la concreción de nuevos esquemas, políticas y estructuras que marchan a la par de los cambios en las condiciones objetivas y características de los factores de riesgo existentes en la sociedad. La oportunidad para el cambio está "condicionada" por los que se están dando o que se darán en el plano político, administrativo, institucional y social global, y que, en estos momentos, potencialmente abren perspectivas para una reconfiguración del problema y de los modos de encararlo.

Antes de considerar las características de las estructuras de gestión necesarias y las oportunidades para el cambio, que derivan de las actuales transformaciones en lo político y lo administrativo, examinaremos brevemente las bases conceptuales, temporales y de políticas que deben informar la transformación institucional.

### **Concepciones, Objetivos y Líneas de Acción Fundamentales.**

En principio, la importancia atribuida a la búsqueda de nuevas opciones de desarrollo sostenible y de gestión ambiental, combinado con los nuevos conocimientos y bases conceptuales que dan forma al debate sobre la "gestión de los desastres", presenta un cuadro favorable para una transición hacia modelos o sistemas que ubican la problemática de la gestión en el campo del desarrollo y que resaltan y enfatizan las actividades ligadas a la prevención y la mitigación, sin que esto signifique un descuido de los mejoramientos que es necesario introducir en las actividades de respuesta y de preparación.

Para que esto suceda, creemos indispensable una labor de convencimiento y una forma de "socialización" y "politización" de la problemática, que considere los siguientes aspectos:

1. Creemos que es necesario sustentar la idea de que el desarrollo sostenible solamente es factible si consideramos el análisis de riesgo como un factor esencial en el diseño de los nuevos proyectos y planes de desarrollo hacia el futuro. Este aspecto, clave en el trabajo de la OEA en América Latina, durante los últimos años, y en el trabajo de la OPS en la promoción de la seguridad hospitalaria, está muy relacionado con las normas exigidas hoy en día a las "evaluaciones de impacto ambiental", que deben acompañar la proposición de nuevos proyectos de desarrollo. Desde este punto de vista, los que proponen la prevención y la mitigación deben desarrollar argumentos y

evidencias que sustenten la íntima relación de estas preocupaciones con la Gestión Ambiental (natural y social), convenciendo al "movimiento ambientalista" y al "caucus" político que maneja, que el tema del riesgo y los desastres es un componente fundamental de sus preocupaciones, y no un problema aparte.

2. Es necesario un cambio global de concepción de la problemática, comparada con la que todavía domina de forma "oficial" en gran parte de la región. Esencialmente, retomando algunas de las ideas vertidas en nuestro capítulo introductorio, se debe inculcar las ideas y trabajar según la concepción de que el problema de los desastres debe ser enfocado con una perspectiva de procesos y no de productos. En este sentido, la esencia de la problemática desde el punto de vista del desarrollo sostenible está constituida por la intervención sobre los factores que explican el proceso de "construcción social del riesgo", el cual puede desembocar en "desastre".

Por ello pensamos que mantener un concepto global como es el de "manejo, administración o gestión de los desastres" para describir o delimitar el campo de acción, aparte de ser una contradicción terminológica (ver Hewitt, 1996), es contraproducente por las mismas connotaciones que implica. Así, aun aceptando que un componente del problema se refiere efectivamente al manejo de desastres (la respuesta inmediata frente a un producto: el desastre), mantener el término para captar la globalidad de los procesos relacionados con los riesgos y la esencia de las actividades en el campo de la prevención y mitigación (incluyendo la reconstrucción), es una invitación a conservar la parcialidad en los enfoques y esquemas prioritarios. Esto no es meramente un problema semántico. Desde el punto de vista del público en general y de muchos de los actores institucionales claves para la gestión de riesgos (las esferas relacionadas con el desarrollo sectorial, urbano y regional, y con la Gestión Ambiental), la forma en que el problema es presentado y la nomenclatura usada (Emergencias, Desastres, Contingencias, Defensa Civil, Protección Civil, etc.), combinadas con las concepciones que ellos mismos manejan de los desastres (fiscalistas, actos de Dios, impredecibles e inevitables, etc.), ha servido para marginarlos del problema y considerarlo propio de los organismos o instancias entrenadas y capacitadas para la respuesta.

Los investigadores y, en general, los que proponen un cambio de énfasis, tienen una parte de la culpa. Los mensajes, los argumentos, las evidencias presentadas, los conceptos que se manejan no han sido dirigidos, o lo han sido inapropiadamente, a los actores que pueden incidir en cambiar las cosas, los enfoques y los énfasis. Nuestros mensajes han sido propuestos a foros compuestos por los "convertidos", los "sordos" o actores que tienen interés en mantener el statu quo o que no tienen poder para instrumentar cambios.

3. En la medida en que se logre avanzar con la idea de que los grandes desastres no son la totalidad del problema, y que los múltiples pequeños y medianos eventos que ocurren son un componente importante del "proceso de desastre" y una clave para avanzar en el campo de la prevención, mitigación y respuesta, ayudaremos a desmitificar la idea de los desastres como algo inmanejable y para los cuales la respuesta y la preparación son las únicas vías de "solución" posibles.

Es interesante anotar aquí una contradicción en la estructura y los objetivos de las organizaciones nacionales o estatales de gestión, hoy en día. A pesar de sus pretensiones y objetivos implícitos o explícitos, es probable que ninguna esté en posición de enfrentar la respuesta a un desastre de magnitud en el territorio nacional. Además, la principal experiencia que tienen es en atender pequeños o medianos eventos. Pero son sobredimensionadas o mal estructuradas (centralismo, baja participación local o regional, etc.) para atender estos eventos, en muchos casos; y subdimensionadas para ocuparse de los de gran envergadura. Britton (1986 y 1989) ha observado con anterioridad que esta situación existe también en las organizaciones de los países desarrollados. La actuación de la Administración Federal para la Gestión de Emergencias (FEMA), en los EEUU, con motivo de Andrew, es una reciente comprobación de esta afirmación.

Invertir la ecuación, haciendo los pequeños y medianos eventos (probables o reales) el punto de partida para la estructuración de la gestión del riesgo y el manejo de desastres traería, a nuestro modo de ver, enormes beneficios. Resaltaría e incentivaría la importancia de la descentralización y la participación local, ayudando a cambiar la actitud prevaleciente de que es un órgano central y centralizado de gobierno el que tiene la responsabilidad de actuar y enfrentar el problema de riesgo y de desastre. O sea, establecería las bases para la construcción de una práctica de gestión "de abajo hacia arriba", consecuente con la distribución territorial del riesgo y de los desastres y los niveles en que la problemática debe ser atendida prioritariamente; y, por otra parte, pondría el problema de los desastres en el plazo de lo "manejable" y serviría para resaltar la problemática de la vulnerabilidad, la participación social en la construcción del riesgo y las opciones y oportunidades para la prevención y la mitigación, dentro de la preocupación por el desarrollo sostenible.

4. En vista de la probable duplicación de las inversiones en nuevas infraestructuras sociales y económicas, durante las próximas tres o cuatro décadas, creemos que los análisis, argumentos y promoción a favor de la prevención y la mitigación deben enfatizar el futuro, en relación a los nuevos desarrollos sectoriales y regionales.

Seguir aumentando vulnerabilidades y riesgos al mismo ritmo que en el pasado sería inconsecuente con los postulados del desarrollo sostenible. Sin embargo, en cuanto a la opción de introducir nuevas prácticas y políticas, éste no es el único ni tal vez el más válido argumento desde la perspectiva de la persuasión o convencimiento político de la necesidad de cambio.

Se debe reconocer que, para los que toman decisiones, una parte sustancial del argumento a favor de la prevención y la mitigación les ha sido formulada en términos de la reducción de la vulnerabilidad acumulada históricamente; los argumentos vertidos en materia de costos y beneficios económicos de estas actividades también tienen como punto de referencia los "costos" de los desastres sucedidos y su impacto sobre el crecimiento nacional en el futuro inmediato. Pocos estudios han ofrecido una visión, proyección o escenario hacia el futuro, considerando el costo económico real que implicaría introducir "correctivos" contra el riesgo, en contraposición a los costos futuros que acarrearían nuevos y más numerosos desastres, de magnitudes crecientes debido a la densificación de la población y las inversiones en zonas de potencial riesgo.

Está claro que la reducción de la vulnerabilidad histórica no resulta ni política ni económicamente atractiva para la mayoría de los gobiernos de turno. El costo de oportunidad de las inversiones requeridas no resulta atractivo al compararse con inversiones en nuevas infraestructuras. Las evidencias en cuanto a esquemas de prevención y mitigación introducidos a lo largo de las últimas décadas tienden a mostrar que se dan principalmente en tres contextos: a) para proteger inversiones estratégicas (infraestructurales y productivas) del sector gubernamental o privado, lo cual incluye la suscripción de pólizas de seguros, pero, sobre todo, grandes inversiones en obras estructurales y de ingeniería; b) en las postrimerías de un desastre, donde, bajo la presión "pública" y, a la vez, en el contexto de eventos muy visibles, los gobiernos trasladan pobladores o comunidades, construyen diques de protección o paredes de retracción, etc.; y, c) en el caso de los esfuerzos de algunas agencias internacionales y ONG, las cuales han promovido diversos esquemas locales, participativos y de bajo costo (ver Maskrey, 1988). Sin embargo, todos estos esquemas no tocan ni una mínima parte de la vulnerabilidad acumulada ni obedecen, en la mayoría de los casos, a una política concertada, comprensiva y coherente en la materia. Debemos ser realistas y reconocer que esta situación no va a cambiar radicalmente. Ni en los EEUU, donde se dispone de mucho mayores recursos económicos y posibilidades, ha sido posible avanzar en gran medida en el área de la prevención y la mitigación "histórica".

Con relación al futuro, el cuadro económico y político cambia radicalmente. Más allá de las coincidencias o interrelaciones que existen entre la prevención y mitigación de riesgos y las metas de lo sostenible, las cuales ubican esta problemática dentro del campo del desarrollo, y, en consecuencia, de forma conveniente en lo que se refiere a lo político, el costo económico de la prevención y la mitigación respecto a nuevos desarrollos e inversiones es mínimo, sea en cuanto a la seguridad de estructuras (ingeniería) o a los campos no estructurales -legislación, planificación del uso del suelo, estructuras productivas, etc.-. Con decir esto, sin embargo, no subestimamos las dificultades que aparecerán al implementar políticas basadas en el análisis de riesgos, las cuales requerirán de una fuerte voluntad política, una eficiente y honesta administración y un amplio consenso y participación por parte de los sectores privados y populares o comunitarios. Desde cualquier perspectiva, la tendencia a una descentralización territorial del crecimiento económico, urbano y poblacional podría facilitar el proceso, exigiendo a la vez una profunda descentralización regional y local en las políticas y en su implementación. Sobre esto volveremos más adelante.

5. Con referencia a la vulnerabilidad histórica acumulada, los argumentos anteriores no significan que haya que quedarse con los brazos cruzados, inoperantes, pensando solamente en el futuro. La opción de lograr un modelo de desarrollo sostenible no descansa solamente en la orientación que se da a las formas productivas e infraestructurales nuevas. Las estructuras e infraestructuras, las prácticas económicas y sociales actuales son parte del futuro e inevitablemente ofrecerán oportunidades y limitaciones para alcanzar lo sostenible. Sin embargo, es imposible remediar todo esto, exigiendo que la prevención y la mitigación de lo existente sean producto de un profundo y sustancial orden de prioridades en el uso de los escasos recursos económicos y humanos, fundamentado en argumentos sociales y económicos que pueden influir a nivel político, entre los tomadores de decisión gubernamentales

influyentes y entre los "privados", a nivel de empresas, comunidades o familias. Queda claro que las lógicas y las razones que dan forma a las acciones e inversiones de los sectores público, privado-empresarial, comunitario y familiar difieren sustancialmente. Algo sabemos sobre éstas, pero es insuficiente y muy incompleto, y ofrecen un reto para el investigador interesado en encontrar la forma de entrar y de modificar las mentalidades y decisiones de los protagonistas de los distintos procesos sociales y políticos.

Desde nuestra perspectiva, habría que trabajar y reforzar cuatro líneas de acción en lo que se refiere a la mitigación "histórica", propiamente dicha; líneas ya trazadas y con un grado de avance logrado. 1) En el área de las infraestructuras social y económicamente estratégicas de dominio público, especialmente aquellas con una vida útil de mediano plazo, calculado no solamente en los términos tradicionales de "depreciación de bienes", sino también tomando en cuenta la capacidad económica real de los países de reemplazar infraestructuras que están cerca de agotar su vida útil, medida en términos de depreciación y tecnología. Esto incluye aquellas infraestructuras que han sido el legítimo blanco de las preocupaciones de organismos como la OEA (energía, transportes, escuelas) y la OPS (instalaciones de salud).

2) En el sector privado, donde se anticipa que una combinación de "incentivos" derivados de las políticas de las compañías de seguros, particularmente en cuanto a la forma en que incluyen el concepto de vulnerabilidad en sus cálculos de primas, y de argumentos económicos sobre el valor de la protección de sus instalaciones, podría cosechar logros.

3) En el nivel comunitario, con la participación de gobiernos locales, ONG, etc., y donde la clave estará en la capacidad de promover esquemas participativos, que ligan la prevención y la mitigación a las actividades cotidianas del desarrollo comunitario y familiar, y que sean accesibles y aceptables cultural, social y económicamente (ver ensayos en Lavell, 1994; Maskrey, 1989).

4) En el área de traslados y reubicaciones de pobladores en casos de muy alto riesgo. Hasta el momento, en casi todas las ocasiones, las "soluciones" mitigadoras han sido reactivos que se han realizado en las postrimerías de un desastre. O sea, después de que una zona o comunidad ha sido afectada, particularmente por inundaciones o deslizamientos, se ha procedido a reubicar pobladores "sobrevivientes". En gran número de casos, dada la evidencia científico-técnica y la experiencia disponible, los eventos podrían haber sido anticipados. Además, las poblaciones afectadas y sujetas a reubicación ya habían sufrido anteriores eventos similares, tal vez de menor magnitud, que ofrecían indicios de la probabilidad de un evento de magnitud en el futuro.

Es importante aclarar que no estamos pensando en la reubicación masiva como una solución viable, particularmente con referencia a la amenaza sísmica, volcánica o por huracanes, sino, más bien, en relación a inundaciones y deslizamientos de muy alta probabilidad y que, por lo general, afectan a un limitado número de viviendas y pobladores, o sea, aquellos eventos que propagan pequeños desastres, que son los más numerosos y pueden ser resueltos en términos de la disponibilidad económica de los gobiernos nacionales o locales.

Más allá de la promoción de la mitigación 'posible', es en el área de la prevención (la gestión de amenazas) que consideramos necesario y factible avanzar de forma más acelerada y comprensiva, tanto en lo que se refiere a la recomposición de problemas existentes, producto del pasado, como en una perspectiva hacia el futuro. Nos referimos a la problemática del acelerado crecimiento en el número de amenazas, cuyos orígenes se encuentran en prácticas sociales inadecuadas (amenazas siconaturales, antrópicas, contaminantes y antrópico-tecnológicas), las cuales, una por una, no tienen el peso o intensidad de los magnum eventos naturales, pero constituyen una proporción significativa de los eventos que afectan de forma cotidiana a la población.

Estos, dados sus orígenes en la actividad humana, son reversibles, sin implicar grandes costos económicos para la sociedad y con claros beneficios en productividad y opciones productivas. La gran mayoría de las medidas que es necesario tomar forman parte de las prácticas de la Gestión Ambiental y, en consecuencia, constituyen elementos esenciales en la fórmula del desarrollo sostenible (reforestación, estabilización de pendientes, prevención de la erosión, reducción en el uso irracional del agua, controles sobre emisiones de contaminantes y sustancias tóxicas, conflagraciones, manejo de residuos sólidos y líquidos; mantenimiento y ampliación de infraestructuras de drenaje pluviales, etc.).

6. Los niveles de vulnerabilidad y propensión a los desastres y la imposibilidad de reducirlos significativamente durante el corto y mediano plazo, hace inevitable la necesidad de promover importantes mejoras en los sistemas de respuesta y en los preparativas para desastres. El problema del crecimiento en los factores de riesgo presentes y la dinámica territorial demográfica y económica exigirán esfuerzos basados en un fortalecimiento de la descentralización regional y local y en la participación ciudadana.

La reconstrucción, de acuerdo a modalidades preventivas, necesitará mejoras en los esquemas implementados. Sin lugar a dudas, frente a un previsible lento avance en la reducción de la vulnerabilidad histórica, la reconstrucción asumirá una importancia destacada en la instrumentación de opciones de desarrollo que disminuyan la vulnerabilidad futura.

7. Como se ha insinuado antes, la promoción de un cambio paradigmático y en la práctica de la gestión requerirá de nuevos soportes sociales y del compromiso de nuevos actores al interior de los países. A la vez, se puede sugerir la necesidad de un cambio fundamental de "posición" en cuanto a dos tipos de actores particulares con injerencia en las formas y contenidos de la gestión: las Agencias Internacionales o Gubernamentales "humanitarias" y las FFAA de aquellos países de la región en que dominan las estructuras de gestión.

Con referencia a las FFAA, es claro que la transición a un modelo de gestión integral, con énfasis en la prevención y la mitigación, no es posible si éstas mantienen su posición dominante como coordinador, actor e impulsor de políticas y estructuras. Su papel, también con respecto a la respuesta, debe definirse como un elemento de apoyo importante por su control sobre recursos humanos y materiales y su manejo de la

logística y la estrategia, pero subordinado al poder civil dentro de un sistema integrado de gestión.

La tendencia experimentada a favor de la democratización, el fortalecimiento de la sociedad civil y la "desmilitarización", podría facilitar esta transición. Sin embargo, también es posible que la reducción en la injerencia de lo militar en la sociedad y de su papel "tradicional" en el control interno y en la protección de fronteras tenga efectos contrarios. La gestión de los desastres podría persistir como "coto de caza" de las FFAA, precisamente por la necesidad de que las instituciones castrenses busquen legitimarse socialmente, empleándose en actividades sociales o humanitarias.

Por el lado de las Agencias Internacionales más comprometidas con la problemática de los "desastres", la enorme desproporción que existe, en general, entre los recursos dedicados a la respuesta y aquellos dedicados a la prevención y la mitigación, tendría que modificarse dramáticamente. Hoy en día, más del 95% de los recursos canalizados internacionalmente para actividades que no son de reconstrucción, se dedican a enfrentar los problemas de la respuesta en casos de "Emergencia". Esto parece muy contradictorio al considerar que las mismas agencias se identifican con los objetivos del DIRDN, o sea, con la meta de la "reducción" de los desastres. La razón de ser de esto reside claramente en dos situaciones. La primera es el imperativo político y humanitario inmediato de la ayuda internacional, a diferencia del período de recompensa, a veces largo, al considerar la promoción de la prevención y la mitigación.

La segunda es el hecho de que las llamadas "Emergencias Complejas", relacionadas con las guerras civiles, movimientos masivos de población, etc., en África, la vieja URSS, el Medio Oriente y Sur de Asia en particular, durante los últimos 10 años, se han metido en el mismo paquete con los desastres "naturales", por motivos presupuestarios. Debido a las enormes necesidades de ayuda humanitaria para enfrentar las secuelas de sufrimiento asociado con las Emergencias colectivas, salen "perjudicadas" las inversiones en la prevención y mitigación de los desastres "naturales" (o antrópico-tecnológicos, etc.). Incluso dentro de los rubros presupuestarios dedicados a las actividades que no sean de respuesta, todavía una porción importante se dedica a las que tienen que ver con el monitoreo de las amenazas, los SIG, los mapas de amenazas, la capacitación comunitaria, principalmente en el área de los preparativos, y las soluciones tecnológicas de alto costo; o sea, a las que proveen insumos para la prevención y la mitigación o que respaldan las soluciones estructurales. La decisión de meter todo tipo de 'desastre' en el mismo paquete presupuestario está regida por la dominación del concepto de "ayuda humanitaria" y su obvia relación con la "respuesta humanitaria".

En este sentido, la lógica de gran número de Agencias no difiere en gran parte de la lógica de instituciones nacionales dedicadas a la problemática. Aun cuando existen claros argumentos a favor de una visión unificada o genérica de los desastres, desde la perspectiva de las tareas de respuesta y rehabilitación, creemos que esto no es así exactamente al considerar la prevención y la mitigación. El hecho de que en ambos casos estas actividades deben derivarse de una visión guiada por el "desarrollo" e integrarse a ella, hace que opinemos que existen numerosas especificidades que no permiten que se ubiquen temáticamente como componentes de la misma problemática.

Seguir con similar "política" es condenar la prevención y mitigación de desastres "naturales" (o antrópicos, tecnológicos, etc.) al semiolvido, en las circunstancias actuales, y hacer a las Agencias cómplices de reforzar las tendencias todavía dominantes y casi excluyentes a favor de las actividades de respuesta y rehabilitación.

Debemos considerar que al argumentar que las Agencias definidas en términos de la Ayuda Humanitaria deben cambiar, tal vez cometemos un error. Igual que en el caso de las estructuras nacionales creadas principalmente para la respuesta, y que se encuentran muy limitadas para enfrentar las tareas que implican la prevención y la mitigación, tal vez la única opción real es la construcción de otra institucionalidad, con la participación de actores relevantes para el estímulo de estas actividades, en lugar de buscar sumar sincréticamente estas actividades a instituciones creadas con otra lógica (social o política). En lo que se refiere a las Agencias Internacionales o Bilaterales, esto significaría hacerlas interlocutoras de aquellas encargadas de la promoción del desarrollo, las cuales, hasta el momento, responden en general a los desastres en el momento de la reconstrucción (Banco Mundial, BID, PNLJD, Habitat, etc.). Esto significaría, sin embargo, la necesidad de "convencer" también a las agencias u organismos 'madres' de aquellas encargadas de la "ayuda humanitaria" de que el problema de los desastres no se agota con la gestión de la respuesta, y que la prevención y la mitigación siguen otras lógicas que se derivan de otras prácticas ligadas a las políticas del desarrollo. Al decir esto, se acepta que las tareas a emprender a nivel internacional no difieren sustancialmente de las necesarias a nivel nacional, en lo que respecta a cambios de concepción y de prácticas.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBALA BERTRAND, J.M. (1993) *Political Economy of Large Natural Disasters*. Oxford, Clarendon University Press, 256 pp.

ANDERSON, M. y WOODROW, P. (1989). *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, Co., Westview Press.

BRITTON, N. (1986). "Developing an Understanding of Disaster". En: *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, 22 (2):254-271.

BRITTON, N. (1989). *Anticipating, the Unexpected: Is the Bureaucracy able to come to the party*. Working Paper 3. The University of Sidney, Disaster Management Studies Centre, New South Wales, Australia.

BUCKLE, P. (1990). "Prospects for Public Sector Disaster Management in the 1990s: An Indication of Current Issues with Particular Reference to Victoria, Australia". En: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol 8, N°3, november: 301-324.

CARDONA, O.D. (1993). "Manejo Ambiental y Prevención de Desastres: Dos Temas Asociados". En: Maskrey, A. (comp). *Los Desastres no son naturales*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.

- CUNY, F. (1983). *Disasters and Development*. Oxford, Oxford University Press.
- FERNÁNDEZ, M.A. (comp.) (1996). *Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres*. Lima, La Red.
- HEWITT, K. (1983). "The Idea of Calamity in a Technocratic Age". En: Hewitt, K. (ed) *interpretations of Calamity*. London, Allen and Unwin.
- HEWITT, K. (1996). "Daños ocultos y Riesgos Encubiertos: Haciendo visible el Espacio Social de los Desastres". En: Mansilla, E., op.cit.
- LAVELL, A. (1993). "Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: Un Encuentro Inconcluso". En: Maskrey, A. *Los Desastres no son Naturales*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.
- LAVELL, A. (1994). "Prevention and Mitigation of Disasters in Central America: Social and Political Vulnerability to Disasters at a Local Level". En: Varley, A. (ed) *Disasters, Development and Environment*. London, Belhaven Press.
- LAVELL, A. (1996). "Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano; Problemas y Conceptos; hacia la definición de una Agenda de Investigación". En: Fernández, M.A., op. cit.
- MANSILLA, E. (edit.) (1996). *Desastres: Modelo para Armar*. Lima, La Red.
- MASKREY, A. (1988). *Manejo Popular de los Desastres*. Lima, ITDG.
- MASKREY, A. (1994). "Comunidad y Desastres en América Latina: Estrategias de Intervención". En: Lavell, A. (comp.) *Viviendo en Riesgo*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.
- MASKREY, A. (comp.) (1996). *Terremotos en el Trópico Húmedo. La gestión de los desastres del Alto Mayo, Perú (1990 y 1991), Limón, Costa Rica (1991) y Atrato Medio, Colombia (1992)*. Bogotá, La Red, Tercer Mundo Editores.
- MITCHELL, J. (1996) "Negociando los contextos de la Prevención de Desastres". En: Mansilla, E. (ed.), op.cit.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1994). *Hacia un mundo más seguro frente a los desastres naturales*. Washington, OPS.
- PLAZA NIETO, G. y ZEVALLOS, O. (1994). "La Josefina: Lecciones aprendidas en Ecuador". En : *Desastres y Sociedad*, Año 2, N°3, agosto-diciembre: 43-58.
- ROGGE, J. y LAVELL, A. (1995). *The Disaster Management Training Programme (DMTP); An Evaluation*. New York and Geneva, UNDP-DHA (mimeo).

STALLINGS, R. (1995). "Construyendo el Riesgo". En: *Desastres y Sociedad*, Año 3, N°4, enero-junio: 11-18.