

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