

SISTEMAS NACIONALES COMPARADOS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA¹

*EDUARDO FRANCO TEMPLE
PROGRAMA DE DESASTRES, ITDG-PERÚ
RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE DESASTRES EN
AMÉRICA LATINA, LA RED
LIMA, MAYO DE 1995*

RESUMEN

En la década que transcurren entre 1980 y 1990 se han producido en América Latina un conjunto de cambios importantes en el área de los organismos gubernamentales y de los sistemas nacionales que los estados de la región se han dado a sí mismo para la atención, mitigación y prevención de los desastres en sus países. En los casos en que estos sistemas ya existían, como el Sistema de Defensa Civil del Perú (SIDECI) que naciera en 1972 el proceso de respuesta del Estado al terremoto de Huaraz de 1970, estos han vivido cambios que intentan reforzar su carácter integrado y participativo. En esa década, el Sistema de Defensa Civil del Perú (SIDECI) cambia su ubicación en la estructura

- 1 Esta ponencia presenta las hipótesis centrales y adelanta algunas conclusiones del proyecto latinoamericano «Sistemas nacionales de prevención, mitigación y atención de desastres en América Latina: un estudio comparado de experiencias de implementación (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Perú y Colombia) (Lavell, 1993), llevado a cabo por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), que actualmente se encuentra en su fase final y que próximamente será publicada en forma de libro.

administrativa y jerárquica del Estado, realiza cambios en su estructura interna, por ejemplo cambiando las autoridades en quienes recae la responsabilidad de los Comités a distinto nivel, y toma el nombre de Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI). En otros casos, estos sistemas justamente han nacido en esa década, como el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) de México, que se crea durante los años 1985 y 1986, y el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, que es creado entre 1986 y 1987. Ambos también, en los procesos de respuesta nacional que le siguen a dos grandes desastres: el terremoto de Ciudad de México de 1985 y el desastre de Armero en Colombia ese mismo año. Y, finalmente, en Centroamérica, en donde a pesar de que los organismos gubernamentales para el efecto toman y conservan hasta la actualidad la denominación de Comisiones o Comités Nacionales de Emergencia, de Emergencia Nacional o de Contingencias viven procesos en esa década alrededor del problema de la integración y coordinación de las diferentes instituciones de esos países involucradas en el manejo de las situaciones de desastre. Más aún y, a diferencia de otras subregiones del continente, nace el Centro de Coordinación para la prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) que reúne a estos organismos nacionales de todo Centroamérica para actuar conjuntamente.

No obstante el evidente desarrollo y transformación de estas organizaciones y sistemas tales desarrollos y transformaciones no han sido homogéneos. En algunos casos prevalece la atención a la fase de emergencia por sobre la de prevención e integración de esta como parte de la problemática del desarrollo, y en otros en cambio la doctrina de la prevención es el eje sobre el que todo el sistema busca organizarse. En relación a la organización interna de los sistemas, en algunos casos estos intentan incorporar con autonomía a los comités sobre los que busca construirse a nivel nacional, en otros esta participación es predominantemente ejecutiva y con una capacidad normativa reducida, y en otros la articulación

sólo se da entre organismos especializados en ese campo e involucrados en él por función gubernamental o por vocación institucional voluntaria, con una muy limitada participación de los actores institucionales locales o regionales. Y, finalmente, frente a la doctrina de cada caso y las intenciones reales que existen tanto en la letra de las normas como en la voluntad de los administradores y directores, se encuentran grados diferentes de implementación de tales organismos y sistemas.

Paralelamente esas diferencias en el campo de los organismos y sistemas nacionales, se encuentran también diferencias en los contextos y procesos en las estas se producen. La hipótesis central es que estas diferencias en los contextos y procesos exteriores a los organismos y sistemas marcan a los mismos tanto en su origen como en su posterior evolución e implementación y características y estos contextos y procesos van desde los relativos a la ocurrencia de desastre y las características de estos, hasta el tipo de organización del Estado en cada país, pasando por la participación de diferentes tipos de actor social en el nacimiento y organización de los sistemas, las características generales de la sociedad, su economía e incluso, aspectos demográficos y de la ocupación del territorio. Vistas y explicadas así las diferencias y similitudes de la forma actual en que los diferentes países y estados trabajan el campo de los desastres, la construcción y perfeccionamiento de estas formas y sistemas pasan a ser vistas, no como una nueva normatividad legal que crear o aplicar si ya existe, sino fundamentalmente como un proceso de selección, creación, y sostenimiento de relaciones entre actores sociales y entre estos y su contexto social; no solamente como un proceso de relación con los fenómenos naturales sino entre los hombres, los grupos y las instituciones.

BIODATA:

Eduardo Franco Temple es antropólogo graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en donde también hizo su maestría en la misma disciplina. De 1981 a 1990 trabajó en el

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Piura, Perú) como miembro de su departamento de investigaciones. Desde 1992 trabaja como Jefe de Proyectos en el Programa de Desastres del Intermediate Technology Development Group (ITDG) en su oficina del Perú, institución coordinadora de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED). Ha publicado varios artículos en libros y revistas especializadas en el campo de los desastres y es actualmente editor de la revista *Desastres & Sociedad* de LA RED.