

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

CAPÍTULO 3: LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES EN EL SALVADOR: UN SISTEMA EN CONSTRUCCIÓN	5
MARIO LUNGO / LINA POHL	5
INTRODUCCIÓN	5
PREVENCIÓN DE DESASTRES Y MEDIO AMBIENTE: TEMAS AJENOS A LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN LOS AÑOS 50.....	6
EL IMPACTO DE DOS DESASTRES RECIENTES EN LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA.	9
ACTUAL CICLO MODERNIZADOR DEL ESTADO: UNA OPORTUNIDAD PARA CONSTRUIR UN SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS DESASTRES	20
CONCLUSIONES	26
ANEXO A DATOS GENERALES SOBRE EL SALVADOR.....	29

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 industrialización¹.

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

¹ 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.

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 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 algodонера 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 desastres².

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

² 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.

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).

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	
ORGANISMOS GUBERNAMENTALES DE INFORMACIÓN- ACCIÓN	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	
ENTIDADES DE SERVICIO	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 Km², 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 ambiente³.

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

³ 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 ausentes⁴.

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 mismo⁵.

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.

⁴ 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).

⁵ 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 nacional⁶.

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.

⁶ 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

ORGANISMO	DEPENDENCIAS	FUNCIONES
Comisiones y Comités creados Ad-hoc para el terremoto	<ul style="list-style-type: none"> - Comisiones de Alto Nivel y comisiones operativas del Ejecutivo - Comité de Finanzas de Emergencia Nacional (COMFIEN), integrado por el Ministro de Hacienda y la Empresa Privada - Comité Empresarial de Asistencia (COEDA), que distribuye los donativos en especie - Comité de Reconstrucción Metropolitana (CREM), que organiza, ejecuta y dirige los programas para la reconstruc. 	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"> • Distribución de la ayuda donada • Organización de la población afectada • Trabajo a nivel de comunidades
Entidades de servicio	Cruz Roja, Cruz Verde, Comandos de Salvamento	<ul style="list-style-type: none"> • Rescate de víctimas y evacuación de heridos
Iglesia		<ul style="list-style-type: none"> • Distribución de la ayuda donada • Prestar lugares

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

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"⁷.

Más aún, se señala que

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

"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 mucho financiamiento para el tema medio ambiente y las exigencias son mayores"⁸.

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"⁹.

¿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:

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

⁹ 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.

"No existe aún una organización rectora en el tema de los desastres; el COEN continúa siendo una organización política que obstaculiza el trabajo realizado por otros organismos y corresponde a la desfasada concepción vigente frente a esta problemática"¹⁰.

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"¹¹.

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	

¹⁰ Entrevista a Lidia Castillo.

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

Organismos Gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Salud: existe una Unidad Técnica para casos de desastre, que elabora los programas preparatorios - Ministerio de Obras Públicas: elabora trabajos de construcción para obras de mantenimiento y protección - Ministerio de Agricultura y Ganadería: información técnica sobre condiciones ambientales - Ministerio de Educación: fortalecimiento del tema desastres en los currículos escolares - Ministerio de Defensa: atención al desastre 	Leve, en algunos casos sólo de información.
Organismos Internacionales	Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Cooperación Italiana: apoyo técnico y financiero	Regular, a través del COTIDE
Organizaciones 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"¹².

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"¹³.

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.

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

¹³ 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"¹⁴.

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

¹⁴ 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 junto 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"¹⁵.

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

¹⁵ 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 Km². 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, 2.915,024¹

La Población Económicamente Activa es de 1.951,933². Las proyecciones de población para el año 2000 son de 6.000,000 habitantes³.

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

² 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 millones⁴.

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 434,899⁵.

En relación a la escolaridad promedio nacional es de 4.32 y el total de analfabetismo de 10 años y más es de 954,840⁶.

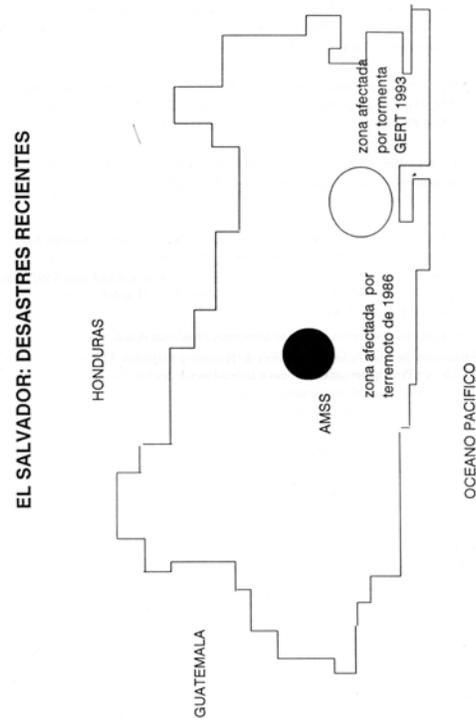
³ Almanaque Mundial, 1994.

⁴ Banco Central de Reserva. *Programa Monetario, Proyección Anual*.

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

⁶ *Ibídem*.

ANEXO B



ORGANIGRAMA GENERAL DEL COMITE DE EMERGENCIA NACIONAL (COEN)

