

II. ALGUNAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES

A pesar de que en los últimos años han ocurrido una serie de pequeños y grandes desastres que han puesto a prueba el marco institucional de prevención y mitigación, pocas modificaciones han sido introducidas al respecto, a pesar de que la experiencia de las regiones ex - conflictivas muestra que la capacidad de respuesta de la gente en el entorno territorial inmediato, depende en sumo grado de la calidad de la organización local, su flexibilidad independientemente de su color político y del nivel de articulación con las iniciativas nacionales³². Las acciones siguen siendo responsabilidad de una instancia gubernamental centralizada que depende del Ministerio del Interior: el Comité Nacional de Emergencia (COEN).

Revisiones previas del marco institucional gubernamental en materia de desastres, señalan que el COEN se caracteriza por ser una instancia política que realiza acciones reactivas, improvisadas según la ocurrencia de los acontecimientos, y no preventivas, sectoriales y no coordinadas en base a un plan preestablecido entre los diferentes sectores, instituciones y organismos, centralizadas e independientes de los gobiernos municipales, frente a desastres considerados de origen natural sin responsabilidad estatal y en los que la población afectada es vista como receptora de medidas asistencialistas de carácter inmediato y no como un actor activo en la gestión del desarrollo. Rasgos de incapacidad, obsolescencia y descoordinación que son aún más evidentes al analizar el accionar institucional en las zonas rurales³³.

1. ANTES DE LA TORMENTA

La actuación gubernamental en los días previos a la catástrofe es cuestionada, especialmente en los que respecta al MAG, el COEN y la Comisión Hidroeléctica del Río Lempa (CEL). Se considera que los pronósticos hechos por el Sistema Meteorológico Nacional respecto de la trayectoria del Huracán "Mitch" no fueron tomados en cuenta por el MAG. La controversia generada en torno al envío y recepción de un fax por parte de la Vice Ministra del MAG desembocó en reacomodos en la jefatura de la Dirección de Meteorología³⁴.

La declaración de las alertas fue realizada de manera tardía por el COEN, impidiendo así que la población en situación de riesgo adoptara medidas preventivas. Un empleado de la Dirección de Meteorología señaló que la Alerta Verde había sido decretada desde el 26 de octubre, pero la Alerta Amarilla fue declarada hasta cuatro días después, por lo que la población no pudo ser advertida con anticipación³⁵. Ante los cuestionamientos el Director del COEN ha explicado que la Alerta Verde no fue tardía³⁶.

La acción del COEN no sólo fue tardía, sino insuficiente. En un documento de "Planes sectoriales de contingencia por evento", establece las siguientes medidas preventivas previas a inundaciones: el mantenimiento permanente de aguas lluvias y colectores, la educación comunitaria para evitar arrojar basura en los canales, el control de las cuencas hidrográficas, la realización de censos en las zonas de riesgo, el prohibir asentamientos en zonas de inundaciones, la construcción de diques, el almacenamiento de agua potable, la ubicación de zonas altas en mapas de riesgos y recursos y la evacuación.³⁷

³² ONU-ES, 1998: 13.

³³ Ver : LUNGO, Mario 1996.

³⁴ *El Diario de Hoy*, 1 de diciembre de 1998.

³⁵ *La Prensa Gráfica* y *El Diario de Hoy*, 1 de noviembre de 1998.

³⁶ *El Diario de Hoy*, 6 de noviembre de 1998.

³⁷ COEN, 1995: 5-3/5-4

Nuevamente hubo problemas con la administración del caudal del Río Lempa a su paso por las presas. Pese a la persistencia de las lluvias, no se estableció un plan de descarga gradual para evitar que las aguas del embalse alcanzaran niveles críticos.

Por presiones de las comunidades organizadas del Bajo Lempa, en los meses más copiosos de la temporada lluviosa se había establecido un sistema de comunicación por radio entre la presa más cercana y las comunidades para poder ser notificados de manera oportuna respecto de la apertura de las compuertas. Sin embargo, hubo problemas para la notificación y para el uso del sistema por parte de las comunidades como se señala adelante ³⁸.

Las planicies del Bajo Lempa se inundan cada invierno, cuando la apertura de las compuertas libera un caudal de al menos 4,000 m³/seg. Durante la Tormenta Tropical "Mitch", las descargas llegaron a alcanzar más de 12,000 m³/seg. en un lapso concentrado. Aún después de ocurridas las inundaciones, CEL anunció que continuaba con las descargas en diferentes Presas debido al enorme caudal dejado por la Tormenta. En la Presa "15 de Septiembre" continuaron las descargas debido a que se registraban flujos de 300 m³/seg. provenientes del río Lempa y 1,000 m³/seg. provenientes del Torola ³⁹.

Las descargas de agua comenzaron el 30 de octubre y terminaron el 4 de noviembre. El Jefe del Departamento de Mantenimiento de CEL explicó que, de no haberse abierto las ocho compuertas de la Presa "15 de septiembre", el caudal habría derribado la Central e inundado todas las comunidades de Usulután y San Vicente cercanas a la ribera del Lempa ⁴⁰.

2. DURANTE LA EMERGENCIA

2.1. Evacuación

Durante la tormenta, en los momentos en que la prioridad era evacuar a la población en zonas de riesgo, con el fin de salvar vidas, la reacción frente al fenómeno recayó sobre la población misma y sus estructuras organizativas, en algunas zonas. La CEPAL reconoce que el importante desarrollo comunitario que han alcanzado algunas zonas del país, vinculado a la experiencia durante la guerra, se reflejó en "la capacidad de organizarse para atender la población afectada, así como la velocidad de respuesta del sistema de emergencia en desastres"⁴¹.

Al revisar y comparar la situación que se dio en diferentes casos, es posible establecer que el nivel de capacidad organizativa a nivel comunal y zonal, puede marcar la diferencia en el número de personas muertas, desaparecidas o afectadas. Algunas organizaciones de mujeres asumieron el liderazgo de la evacuación y la atención a la población en los albergues o concentraciones. Esto ocurre en el Bajo Lempa al comparar el diferente impacto que la misma situación de inundación provocó en cada una de las dos márgenes del río.

Durante la evacuación en Jiquilisco - zona del Bajo Lempa -, cada familia salió por sus propios medios, no hubo ayuda de los cuerpos de socorro. A la salida de la comunidad Mata de Piña, estuvieron apoyando el alcalde de Jiquilisco, la PNC del Zamorano y personas que trabajan en la pastoral social, llevando gente a los albergues. Un helicóptero sacó a muy poca gente que había quedado aislada.

³⁸ Ver Anexo 10.

³⁹ *El Diario de Hoy*, 4 de noviembre de 1998.

⁴⁰ *El Diario de Hoy*, 14 de noviembre de 1998.

⁴¹ CEPAL, 1998: 14.

Como se expresa en el Anexo 10, a la comunidad La Canoa (Jiquilisco) no se le proporcionó ningún aviso, quedaron 33 horas completamente aislados y sin comunicación. "Como pudieron buscaron una lancha que había en la comunidad y combustible y se fueron río abajo a buscar apoyo de la gente de la isla Tasajera. Los de ahí fueron solidarios y mandaron 20 lanchas para evacuar a la gente. El recorrido entre La Canoa y Tasajera duraba aproximadamente 1 hora río abajo. Ahí se fue gente no sólo de La Canoa, sino de comunidades vecinas como El Presidio, Babilonia, del Marío y de Amando López, que habían logrado llegar hasta ahí. La gente de La Canoa pasó 5 días en la Isla de Tasajera hasta que pudieron regresar, siempre con sus propios medios y la ayuda mutua"⁴².

En el momento de la emergencia, del lado de Tecoluca, participaron fuertemente todos los miembros de la comunidad, además de las instituciones presentes como son CRIPDES y CORDES. Entre la población, las mujeres tuvieron un desempeño importante, especialmente la Asociación de Mujeres Rurales "Olga Estela Moreno" (ASMUR), pues estuvieron involucradas en todas las tareas de evacuación así como de organización y en las comisiones formadas (Búsqueda, Censo, Disciplina, Aseo, Salud y Servicio).

El comité de emergencia se movilizaba desde la Pita hasta Zacatecoluca y funcionaba con diferentes concentraciones. Dentro de ellas, ASMUR, coordinaba la distribución de alimentos y la organización de la población. Las concentraciones fueron alrededor de 10, algunas estaban ubicadas en San Carlos, El Pacún, La Pita, El Naranjo y Las Anonas.

La evacuación se realizó de forma escalonada, hasta llegar a Zacatecoluca, que era uno de los puntos más alejados del desastre y por lo tanto, más seguros, cuatro concentraciones llegaron hasta allá. La coordinación entre las concentraciones funcionó bien, todas estaban comunicadas.

Ante la situación de desastre, ayudó el hecho de que la gente está acostumbrada a períodos de emergencia, "...a caminar y salir en guinda, pues así lo hizo durante la guerra"⁴³. Pero siempre sintieron aflicción sobretodo cuando les avisaron que se había caído el puente. Se tenía que hacer una evacuación de emergencia, lo más rápido posible, y en ella participaron todos los y las líderes comunales, y miembros de las organizaciones presentes (CRIPDES, CORDES, etc.). La última población que se sacó fue la de los cantones Taura, Los Ranchos y El Porvenir. En éste último habían muchos niños.

También fue importante la labor realizada por un gran número de organizaciones de la sociedad civil y por ONGs que trabajan en las zonas afectadas, las cuales "mostraron su agilidad y el compromiso de sus recursos humanos en la canalización de la ayuda, frecuentemente difícil de cuantificar, puesto que en alguna proporción se otorgó al margen de las acciones oficiales"⁴⁴

Además, fue clave la participación de los efectivos de la Policía Nacional Civil (PNC) y los medios de transporte terrestres, aéreos y acuáticos de la Fuerza Armada. Junto con la participación de cuerpos de socorro como la Cruz Roja, Comandos de Salvamento, Cruz Verde y otros.

⁴² Entrevista con directivos y miembros de CODECOSTA, viernes 12 de febrero de 1999, Cantón el Zamorano, Jiquilisco.

⁴³ Entrevista con José Francisco López, presidente de CRIPDES, 10 de Febrero de 1999, San Carlos Lempa, Tecoluca.

⁴⁴ CEPAL, 1998: 14.

2.2. Albergues

Se señala que las labores de atención a la emergencia fue facilitada por el hecho de que las zonas de mayor afectación estaban muy localizadas y que la capital del país, como centro de decisiones y operaciones, no sufrió mayores daños, de manera que la ayuda pudo fluir de la capital, con el respaldo de las cabeceras departamentales. El Aeropuerto Internacional de Comalapa y los caminos tampoco sufrieron mayores daños. Estas dos situaciones pudieron haber sido mejor aprovechadas a la hora de articular la respuesta gubernamental, sobre todo si se toma en cuenta la extensión del territorio nacional.

La CEPAL menciona entre las acciones inmediatas del gobierno, la evacuación de zonas de alto riesgo en Ahuachapán, La Paz, San Vicente, Usulután, San Miguel y La Unión por parte del COEN, y la improvisación de 147 refugios en 85 escuelas, con el apoyo del MINED, y en un importante número de parroquias y casas comunales⁴⁵.

Pese a ello, la respuesta gubernamental desde el nivel central, tardó mayor tiempo en articularse del que la situación requería. En coordinación con los Gobernadores departamentales, nombrados por el Ejecutivo, se atendió a la población concentrada en los albergues establecidos. El CEPRODE sostiene que la idea de que los desastres son imprevisibles prevalece incluso en el COEN. Esto provoca que su actuación se concentre en la etapa post-desastre: rescate de víctimas, albergues para las personas damnificadas, etc.⁴⁶.

El COEN señala entre las acciones de control de impacto durante las inundaciones: revisar los canales y colectores en busca de represamientos, el drenaje mecánico y manual, la actuación inmediata para salvar vidas, la recolección de materiales de emergencia antes de dirigirse a lugares altos, la transportación de lesionados, la instalación de albergues, el transporte de damnificados, el control de la basura y la atención de la morbilidad presente⁴⁷.

El Gobierno central da cuenta de acciones relacionadas con la atención a la población en zonas devastadas, las acciones de rescate en zonas inundadas, el albergue, alimentación, atención médica y vestuario de la población damnificada, el saneamiento ambiental y prevención de epidemias, y el desalojo de derrumbes y habilitación de carreteras y caminos⁴⁸.

Señala como responsable al COEN, bajo la coordinación del Ministerio del Interior y el apoyo del Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Defensa, diferentes ONG's, instituciones de servicio, iglesias, miles de personas voluntarias y la empresa privada. De manera especial se

reconoce el rol desempeñado por la Fuerza Armada (FAES) y la Policía Nacional Civil (PNC)⁴⁹. En el mensaje dirigido por el Presidente a mediados de noviembre, los identifica como una "Gran Alianza Solidaria"⁵⁰, aludiendo de manera directa a uno de los principales ejes de la campaña electoral del partido ARENA.

Según el Ministerio de Hacienda, el gobierno empleó un total de US\$ 1,724,300 en alimentos, medicinas, combustible, comunicaciones, reparación de carreteras y costos de operación político-militar⁵¹.

⁴⁵ CEPAL, 1998: 14

⁴⁶ *La Prensa Gráfica*, 8 de noviembre de 1998.

⁴⁷ COEN, 1995: 5-5/5-6.

⁴⁸ GOES, 1998: 16.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ RREE, 1998: 1.

⁵¹ OCHA, 1998: 48.

Existen coincidencias a la hora de señalar que la ayuda llegó tarde, resultó insuficiente y no estuvo exenta de color político, dado el período previo a las elecciones presidenciales a realizarse en el mes de marzo. Ante el riesgo de una eventual politización del manejo de la ayuda de emergencia puesto en evidencia en los primeros momentos post - desastre, era importante establecer mecanismos que la minimizaran para descartar “la posibilidad de un incremento en la polarización de la sociedad que minaría desde su nacimiento el intento de concertación para el diseño de la reconstrucción y el aprovechamiento de la ayuda por venir”⁵².

Los desfases entre el desastre y la atención de emergencia fueron compensados por la solidaridad entre los pobres, a través de donaciones de alimentos, ropa y medicina de comunidades y ciudades cercanas que no sufrieron los efectos de las inundaciones. Al Bajo Lempa también llegaron donativos de alimentos, provenientes de la población reclusa que se encuentra en la cabecera departamental y de los familiares residentes en el nor-oriente del departamento de Chalatenango. Hubo presencia de recursos humanos y materiales de diferentes Alcaldías Municipales y ONG's que tienen trabajo en la zona.

En el Bajo Lempa, en esos momentos, se puso en evidencia la solidaridad de pobre a pobre. Muchas comunidades de otros lugares llegaron a dejar su aporte, así como distintas alcaldías (de Tecoluca y Jiquilisco), entre ellas la de San Salvador que mandó una pipa de agua. CRIPDES apoyó con médicos y promotores que se distribuían en cada centro, a la par estuvieron los Comandos de Salvamento, que apoyaron en la distribución de medicina. Llegaron también partidos políticos entre ellos, el FMLN.

Se considera que algunas ONG's respondieron con eficiencia, así como también algunas alcaldías y organizaciones locales. Entre las ONG's más destacadas por su apoyo se encuentran: Fundación CORDES, FUNDE, CODECOSTA, FUNDESA, CRUZ ROJA (aunque desigual en cada municipio) y Comandos de Salvamento. Entre las organizaciones locales, que estuvieron en primera línea, se encuentran: ASMUR, SES, MES, IDES, CCZ, el CODIJ y la COORDINADORA DE COMUNIDADES DE USULUTAN. Los gremios de mayor respuesta fueron: CRIPDES y ASDEC. Además se contó con la solidaridad de otras comunidades y cooperativas de diversos departamentos del país. Las iglesias respondieron muy bien, tanto la católica como la evangélica, la Cruz Roja Internacional, Cáritas, el Episcopado de los Estados Unidos y el ejército salvadoreño (sólo el día sábado). Algunas empresas privadas también respondieron solidariamente.

Para recibir el apoyo del lado de Tecoluca, CORDES estableció un puesto de coordinación en San Nicolás Lempa, y por medio de las concentraciones, se distribuyó equitativamente la ayuda. Sin embargo, del lado de Jiquilisco, dado que ninguna instancia tomó el liderazgo, la ayuda se dio de forma menos organizada. Algunos consideran que el apoyo de la iglesia católica fue bueno, pero que desorganizó las comunidades, pues formaba comités de ayuda con la gente que se encontraba al paso y no con los directivos. Esto también sucedió con la ayuda que llevaron algunas ONG's como FUNDESA, COMUS, CARE, Segundo Montes, el COEN y la SNF, aunque éstas últimas dos, más en función del partido de gobierno, cayendo en acciones típicas que se vienen practicando desde el tiempo de la guerra, como es pedir listados de damnificados o afectados para luego no hacer efectiva la ayuda.

El aspecto organizativo es de mucha importancia. Se observa fácilmente que la ayuda se canaliza mejor cuando existe un ente que esté coordinando los esfuerzos de las comunidades, cosa que en el Bajo Lempa, sucedió en Tecoluca; en Jiquilisco, por el contrario, la falta de este elemento

⁵² ONU-ES, 1998: 13.

trajo sus costos, pues quedaron comunidades y cantones sin ser atendidos (Puerto Caballo, Puerto Avalos y otros), además del robo y la corrupción, pues al final también había gente que se aprovechaba de la situación, pidiendo víveres cuando no habían salido afectadas, y todo por los problemas de coordinación.

EL PMA donó 1,000 toneladas métricas de alimentos para atender a la emergencia⁵³. El documento de la CEPAL, hace referencia a un proyecto regional de emergencia con una duración de seis meses, hasta el 15 de mayo de 1999, que destina un monto de US\$ 3 millones para El Salvador, monto que “equivale a casi 6,000 toneladas de alimentos para hacer frente a las necesidades alimenticias de 400,000 salvadoreños”⁵⁴.

Para evitar problemas de acaparamiento de granos básicos e incremento en los precios, el MAG puso a disposición del mercado la reserva estratégica de frijol. Por su parte, el Responsable de la Dirección de Protección al Consumidor informó que un centenar de inspectores verificarán la existencia de alzas injustificadas de precios en San Miguel, Usulután, Morazán, La Unión, La Paz y San Vicente. Las alzas serán multadas hasta con 200 mil colones y con penas de prisión de entre tres y cinco años⁵⁵.

2.3. Ayuda

Tomando en consideración la magnitud de los daños provocados, la Asamblea Legislativa, mediante el Decreto 470, declaró “Estado de calamidad pública y zona de desastre” y decretó un duelo nacional de tres días, con el fin de facilitar la tramitación de ayuda internacional para los lugares y personas afectados⁵⁶.

A nivel nacional, se realizaron diferentes campañas de recolección de donaciones y colectas. Los medios de comunicación, los bancos del sistema financiero y diferentes empresas tomaron medidas con el fin de facilitar la captación de contribuciones. Se contó con la colaboración de varias empresas nacionales y transnacionales.

La comunidad de salvadoreños residentes en el exterior recolectaron donativos monetarios y en especie para hacerla llegar al país.

A nivel internacional, se recibieron donativos de diferentes países, organismos de cooperación y ONG's internacionales. La llegada al país de importantes personalidades del mundo político cumplió la función de llamar la atención de la comunidad internacional sobre la situación que la región centroamericana enfrentaba a raíz del desastre.

A finales del mes de noviembre, la misión de CEPAL recibió información respecto de:

- Ayuda bilateral de otros gobiernos, calculada en 255 toneladas métricas: 110 de México, 37 de España, 31 de Francia, 15 de Argentina y Estados Unidos, entre los principales donantes.

⁵³ OCHA, 1998: 48

⁵⁴ CEPAL, 1998: 16.

⁵⁵ La Prensa Gráfica, 4 de noviembre de 1998; Comunicado de Prensa de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la República, San Salvador, 3 de Noviembre de 1998.

⁵⁶ La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy, 4 de noviembre de 1998.

- Colectas realizadas por las embajadas salvadoreñas en el exterior por un monto de 183 toneladas métricas de alimentos, ropa y medicamentos (69 de México, 56 de Guatemala y 41 de Estados Unidos) y unos US\$ 665,000 de aportes en efectivo.
- Donativos de ONG's internacionales de 53 toneladas métricas (30 de Médicos sin Fronteras y 13.6 de la Orden de Malta).
- Contribuciones de empresas privadas de 50 toneladas métricas⁵⁷.

Para la recepción, almacenamiento y distribución de la ayuda recibida, se creó la Comisión para la recepción y canalización de ayuda de donantes nacionales e internacionales, así como de gobiernos y organismos no gubernamentales internacionales. En el Decreto Ejecutivo de creación se toma en consideración que “habiéndose decretado el Estado de Emergencia, a raíz de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, deben dictarse además, de manera inmediata y oportuna, medidas orientadas a la pronta obtención de recursos y una ágil erogación para cubrir las necesidades de todos los damnificados por dicho fenómeno natural”⁵⁸.

El Artículo 2, establece que la Comisión estará integrada por el Ministro de Relaciones Exteriores, el titular del COEN y el Presidente de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). Además, en el Artículo 7 se establece que: “Todas las autoridades y entidades, de la naturaleza que fueren, quedan obligadas a prestar la colaboración que solicite la Comisión, a efecto de facilitar sus actuaciones y, especialmente, a permitir que se realice las operaciones y gastos necesarios para su adecuado funcionamiento”.

La estructura de la Comisión, recuerda la experiencia previa de manejo de ayuda luego del terremoto de 1986, en que los recursos fueron manejados primordialmente por los ministerios, las comisiones de emergencia creadas *ad hoc* y las alcaldías⁵⁹.

Los Artículos 3 y 4 señalan como objetivos: “recibir ayuda de donantes nacionales e internacionales, así como de Gobiernos y Organismos no Gubernamentales Internacionales”, canalizar y distribuir dicha ayuda a través del COEN, Cruz Roja, Cruz Verde, Comandos de Salvamento y otras instituciones que se considere conveniente (Boy Scouts), “llevar los controles necesarios para el logro de una gestión transparente de la ayuda que se reciba y otorgue”, y “nombrar una forma auditora de reconocido prestigio, para que se encargue de auditar la ayuda que se reciba y su canalización por parte de dicha Comisión”.

Efectivamente, la ANEP contrató una firma auditora para controlar las actividades relacionadas con la recepción y el almacenamiento de la ayuda. Ha quedado fuera la auditoría de su distribución, la cual sería garantía de cumplimiento del Artículo 6 que indica que “La Comisión destinará los donativos exclusivamente a las actividades necesarias para llevar asistencia a la población afectada”.

Además, el nivel de generalidad en sus documentos, respecto de la población y las zonas afectadas y potencialmente incluidas en los proyectos, el Gobierno Central no presenta su perfil. Si bien el nivel de generalidad puede entenderse y explicarse debido a la audiencia y los fines perseguidos, debe tenerse presente que el documento representa un instrumento de trabajo al interior del país, para las diferentes instancias gubernamentales. Los vacíos dejan entonces un

⁵⁷ Ver: CEPAL, 1998: 16-17.

⁵⁸ RREE, 1998b.

⁵⁹ LUNGO, 1996: 53.

amplio margen a la arbitrariedad y la definición de zonas y personas con diferentes criterios. El contraste entre las medidas propuestas y el perfil de las zonas y personas afectadas puede servir para evaluar su adecuación y pertinencia. Existe el riesgo de que las personas “afectadas” no coincidan con las “destinatarias”. Se descuida el cómo y con quién, para enfatizar el qué y el cuánto.

El documento del MAG es un poco más específico a la hora de identificar como población “beneficiaria” de su “Política de Reconstrucción y Prevención de Desastres” a los pobladores pobres y sus familias en las zonas afectadas, que son principalmente productores de granos básicos, a los pequeños ganaderos y pescadores artesanales, a otros pobladores de las zonas afectadas y a “otros que contribuirán a restablecer y mejorar las condiciones ambientales”⁶⁰.

3. DESPUES DE LA EMERGENCIA

3.1. Retorno

La estancia de la población en los albergues improvisados por el gobierno duró alrededor de dos semanas. El retorno de la población que tuvo que ser evacuada de los sitios inundados y de alto riesgo inició el 10 de noviembre, cuando unas 55,000 personas abandonaron los albergues, impulsados por los problemas de hacinamiento y falta de insumos básicos. Unas 6,362 personas aún esperaban a que el tiempo mejorara⁶¹. Ante esta situación, la Representante de UNICEF en el país consideró que permitir el retorno fue un grave error, pues dichos sitios no ofrecían ninguna garantía para la vida de las personas en condiciones adecuadas, sino que significaban el retorno a “un mundo de muerte, de amenaza y de insalubridad”⁶².

Una vez pasada la fase de emergencia y para facilitar el retorno de los damnificados a sus hogares, la SNF fue nombrada inicialmente para coordinar la preparación y entrega de Paquetes de Ayuda Solidaria, que incluyen enseres básicos para el hogar, materiales para la construcción de viviendas provisionales y alimentos básicos para favorecer de manera focalizada a las familias registradas en albergues. Los Paquetes de Ayuda Solidaria tienen un costo total de 40.9 millones de colones, de los cuales 25 millones fueron donados por el Gobierno de Japón⁶³.

Esta ayuda empezó a distribuirse hacia el 27 de noviembre⁶⁴. Para ello se estableció que de las bodegas de recepción, los paquetes serían enviados a cinco centros de acopio ubicados en Guaymango en Ahuachapán, Zacatecoluca en La Paz, San Martín en San Salvador, Usulután y San Miguel⁶⁵. Pero los paquetes de Ayuda Solidaria no sólo llegaron tarde y mal, sino que los mecanismos de distribución resultaron ineficientes para garantizar oportunidad y equidad, al tiempo que se ignoraron las estructuras organizativas existentes en las comunidades. La SNF únicamente censó a unas 10,384 familias concentradas en albergues, a quienes entregó tarjetas de cuatro diferentes colores que indican el monto de la ayuda a entregar. Tras el retorno, se presentaron dificultades para hacer llegar los paquetes a las familias contabilizadas.

Para hacer frente a las tareas de rehabilitación, el Gobierno Central anunció la entrega de 82 paquetes de ayuda solidaria a igual número de municipios afectados por la Tormenta. La donación

⁶⁰ MAG, 1998: xv.

⁶¹ *La Prensa Gráfica*, 11 de noviembre de 1998.

⁶² *La Prensa Gráfica*, 14 de noviembre de 1998.

⁶³ ONU-ES, 1998: 28.

⁶⁴ CEPAL, 1998: 15.

⁶⁵ *El Diario de Hoy*, 28 de noviembre de 1998.

tiene un monto de 42 millones de colones y está destinada a cubrir las necesidades de 10,532 familias en 310 comunidades ⁶⁶.

En el Bajo Lempa, las personas que perdieron sus viviendas durante el huracán, se fueron a albergues ubicados en San Marcos Lempa, Jiquilisco y Zacatecoluca. Después regresaron y esperaban el apoyo de la SNF, y ésta llegó, pero sólo ha beneficiado a aquellos que tuvieron daños totales. Han distribuido ayuda por tarjetas: roja (daños totales a la vivienda), azul (vivienda semi-destruida) y amarilla (alimentos), pero ha sido mal organizada, desde la toma de censos a la personas, hasta la entrega efectiva de la ayuda, pues después de haber entregado los paquetes en las comunidades, han pedido a la gente ir hasta Usulután en donde esperan más de 20 horas en recibirla, según ellos los llevan a las bodegas del BFA. Por otra parte, se les pasaron datos de afectados y sin embargo, no los tomaron en cuenta. En la comunidad El Zamorano por ejemplo ⁶⁷, "...quedaron 16 casas destruidas y 20 semi-destruidas y no les han llevado apoyo. En La Canoa habían 10 familias que necesitaban ayuda pero sólo se la dieron a 5". Los paquetes donados supuestamente equivalían a un monto de 5,000 colones, pero según los pobladores sólo llega a 2,000 colones. En cuanto a las medicinas, no proporcionaban las que realmente se necesitaban. En este sentido fue mejor la atención de los Comandos de Salvamento.

Como parte del retorno de la población que tuvo que ser evacuada, la prioridad era el control de focos de infección, con el objetivo de prevenir brotes epidémicos. El MAG destacó a su personal para proceder a las tareas de concentración y cremación de animales muertos. Sin embargo no tuvo la capacidad y eficiencia administrativa para garantizar el suministro oportuno de aperos, semillas y fertilizantes para aprovechar la siembra de humedad, lo cual era clave para garantizar la seguridad e independencia alimentaria de la población. El Ministerio de Seguridad Pública y Asistencia Social (MSPAS), se concentró en potabilización de agua y campañas de vacunación y saneamiento.

Aunque no se señalan tareas específicas del COEN, este ha establecido como medidas de rehabilitación: la asistencia a las personas desplazadas, la atención médico-hospitalaria de las personas damnificadas, el enterramiento de cadáveres, la eliminación de los vectores y roedores, la remoción de escombros y desecación, la remoción de basura, la recuperación de la infraestructura, la asistencia técnica y financiera a los productores afectados, el suministro de alimentos, el control del agua y la evaluación de los daños para tomar medidas preventivas (COEN, 1995: 5-7/5-8).

3.2. Propuesta gubernamental con apoyo de organismos internacionales

EL "Plan de Reconstrucción y Modernización Productiva de El Salvador, 1999-2020", presentado por el Gobierno Central en la reunión del Grupo Consultivo en Washington, establece dos períodos, el de rehabilitación y reconstrucción, entre noviembre de 1998 y diciembre de 1999, y el de Desarrollo sostenible y prevención de desastres, entre los años 2000 y 2020.

Por las dificultades de coherencia que tiene el Plan, se ha optado por presentar un listado ordenado de áreas y proyectos referidos al período de rehabilitación y al período de reconstrucción y desarrollo, de manera que se facilite la comprensión de sus aciertos y deficiencias ⁶⁸.

El Programa de corto plazo se concentra en las áreas de comercio e inversión, inmigración y reconstrucción de la infraestructura física y equipamiento. Se indica que las acciones de

⁶⁶ El Diario de Hoy, 27 de noviembre de 1998.

⁶⁷ Tomado de la entrevista con Directivos y Miembros de CODECOSTA, viernes 12 de febrero de 1999.

Municipio de Jiquilisco

⁶⁸ Ver Anexo I.

reconstrucción de infraestructura se refieren a: a) infraestructura física, b) reubicación de las poblaciones que viven en zonas de alto riesgo y c) obras hidrográficas que contribuyen a la conservación del medio ambiente⁶⁹. Sin embargo conviene tomar en cuenta los campos y proyectos incluidos para evaluar su coherencia y pertinencia.

La etapa de Rehabilitación, hasta diciembre de 1998, se concentra en las áreas de infraestructura, sector agropecuario, paquete solidario, sector salud, sector educación, gastos de apoyo y sector justicia, en orden de importancia según el monto asignado. En el documento se enlistan los proyectos correspondientes a la "Reactivación agropecuaria" que aparecen en el Anexo 1, aunque el Programa hace referencia a un "Plan de modernización productiva y del sector privado" más amplio como parte de esta Etapa de Reconstrucción. Este Plan se refiere a la reconversión tecnológica y modernización de sectores productivos claves, como el sector agropecuario y la micro y pequeña empresa, y la revitalización de la construcción de viviendas populares⁷⁰.

En cuanto a la reactivación de la producción agrícola, el MAG, en su "Política de Reconstrucción y Prevención de Desastres", establece para el corto y mediano plazo, una fase de reconstrucción que incluye las áreas de financiamiento, diagnóstico de áreas geográficas críticas, sanidad agropecuaria, secado y almacenamiento de granos, normalización del ciclo y seguridad alimentaria.

Según los pobladores, en la zona del Bajo Lempa, se realizó un fraude institucional, pues el CENTA prometió llevar ayuda para los cultivos de humedad, afirmando la existencia de 20 millones de colones a la disposición, cuando miembros de la Coordinadora sabían que existían 60 millones. Según miembros del CENTA, había que cumplir con ciertos requisitos para entrar el programa, que además les beneficiaría con la construcción de graneros. Así fue como miembros de la coordinadora recogieron toda la información necesaria (número de productores con su número de cédula, número de manzanas perdidas, etc.), que fue entregada antes de la fecha estipulada. Después de esto, según miembros de la Coordinadora de Comunidades del Bajo Lempa, sólo han llegado a entregar semilla a simpatizantes del partido ARENA, luego llegaron donde los supuestos beneficiarios según la lista sacada y les pidieron firmar un recibo y hasta la fecha no han recibido nada. A otros les han dicho que tienen que ir hasta Acajutla, pero esto para los productores es imposible porque carecen de recursos económicos para movilizarse hasta allá.

Según el documento "Programa Reunión Micro - Región Anastasio Aquino con las agencias internacionales", que incluye ambas zonas del Bajo Lempa, la valoración que tienen sobre las instituciones gubernamentales son:

- El MAG logró cubrir su responsabilidad, porque realizó las quemas de los animales que perecieron, aunque no hubo ningún tipo de atención para la población. El Ministerio de Salud no dio mayor respuesta, en comparación a la que realiza normalmente.
- El Ministerio de Obras Públicas (MOP) reaccionó tarde, mal y bajo presión política en las prioridades, el Ministerio de Educación (MINED) también actuó tarde, pero a diferencia del MOP lo hizo con eficiencia.
- En general, la reacción del gobierno fue mala en esta zona y se realizó muy tarde. Para el caso, la Cruz Roja española prefirió coordinar con la Cruz Roja Salvadoreña para realizar la

⁶⁹ GOES, 1998: 13.

⁷⁰ Ibid.

donación de alimentos y trastes, no así con el COEN y la Secretaría Nacional de la Familia (SNF). Según los habitantes de esta zona, tanto el COEN como la SNF, no aportaron mayores beneficios a la población, porque tuvieron en su accionar un marcado carácter político. En este sentido, lo lamentan, pues el presidente de esta institución, el Sr. Mauricio Ferrer, según pobladores del lugar, es originario de Jiquilisco pero pesaron en él más las razones e intereses de partido, que la solidaridad⁷¹.

Específicamente en la zona rural, el Sistema de Naciones Unidas ha establecido que el PMA y FAO rehabilitarán la producción de frutas y vegetales y apoyarán la reparación de sistemas de drenaje y conservación de suelos, el PMA y PNUD, reconstruirán viviendas, y el PMA y UE, proveerán sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento básico a nivel comunitario⁷². Lo relativo a la provisión de alimentos y al crédito rural se desarrolla en los siguientes apartados.

En la rehabilitación de los servicios de salud participan instituciones gubernamentales como el MSPAS y el COEN. El control de epidemias se coordinará con el Ministerio de Salud, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y ONG's. Se hace referencia a la red de atención primaria en salud gubernamental y no gubernamental, a las Iglesias, las Universidades y las comunidades, pero sin especificar sus funciones y relaciones. Por parte del sistema de Naciones Unidas, OPS proveerá insumos y coordinará la asistencia externa, UNICEF supervisará la distribución y proveerá la asistencia técnica para planear, instrumentar y monitorear actividades, y UNFPA coordinará las actividades relacionadas con la salud sexual y reproductiva.

En la rehabilitación de los servicios e infraestructura de agua y saneamiento intervienen instituciones gubernamentales como el MSPAS y la dependencia encargada de la provisión de agua en zona rural de la Administración Nacional de Acueducto y Alcantarillado (ANDA). Por parte del Sistema de Naciones Unidas, OPS instrumentará sus programas y proyectos a través de instituciones gubernamentales, y UNICEF proveerá asistencia técnica, materiales de construcción y materiales de educación higiénica, en tres departamentos afectados (Usulután, La Libertad y San Miguel). A nivel local, se establece que la población beneficiaria aportará el 20% de los costos del proyecto, a través de mano de obra no calificada, materiales locales y, si es necesario, la tierra donde las fuentes de agua y otras instalaciones están localizadas.

Por parte del Sistema de Naciones Unidas, en el área de Educación, UNICEF es la encargada de adquirir materiales educativos, libros de texto y mobiliario escolar. La distribución será realizada a través del Ministerio de Educación, en coordinación con las municipalidades. UNESCO producirá los programas de radio y el material educativo necesario para las actividades de capacitación que serán realizadas a través de una red de 10 ONG's y 5 organismos gubernamentales en el Bajo Lempa.

A largo plazo, el Gobierno Central ha establecido un "Programa para el desarrollo sostenible y prevención de desastres, 2000-2020" dividido en dos momentos. En el año 2000, los proyectos gubernamentales se dirigen a mejorar los sistemas de agua y saneamiento básico, mejorar la infraestructura vial y proteger y restaurar los recursos naturales. Para el período comprendido entre los años 2001 y 2020, se establecen dos grandes grupos de acciones relacionadas con la reconstrucción de sistemas de agua potable y alcantarillado y con proyectos complementarios para la protección y recuperación ambiental. Por su parte, el MAG incluye una "Fase de prevención de desastres" que orienta su trabajo al combate a la pobreza rural y al manejo de cuencas de los principales ríos del país.

⁷¹ Tomado de la entrevista con directivos del CODIJ, viernes 12 de febrero de 1999. Municipio de Jiquilisco

⁷² PMA, 1998: 17.

3.3. Provisión de Alimentos

Las dificultades para el abastecimiento de alimentos, pudieron haber contribuido a reconocer la importancia del sector agropecuario en la economía y la vida del país, la cual ha sido subestimada en los últimos años. Sin embargo, varios elementos contribuyeron a relativizar esta oportunidad de generar una conciencia renovada en las ciudades, respecto de la importancia del sector agropecuario para el desarrollo nacional, debido a la rápida mitigación del impacto de la escasez agrícola sobre la población urbana, por:

- el recurso a las reservas estratégicas,
- las donaciones alimentarias,
- la capacidad monetaria de importación que tiene el país, y
- la urgencia política de aportar paliativos dado el contexto electoral ⁷³.

Ante el riesgo del impacto inflacionario provocado por la relativa escasez de oferta de alimentos, se perfila la utilización de la ayuda alimentaria, más allá del período de emergencia, como un mecanismo para regular la oferta, pues al financiar los programas de rehabilitación y reconstrucción rural con donaciones alimentarias externas, se logra una instrumentación más rápida y se evita el riesgo de un efecto inflacionario en las ciudades. Sin embargo, conviene recordar que el uso de la ayuda alimentaria no desaprovecha la oferta agrícola existente en otras regiones del país, ni afecta negativamente las capacidades e intereses de los productores agropecuarios, únicamente cuando su tiempo de utilización es inferior al tiempo de respuesta de los mercados.

En el área de provisión alimentaria, por parte del sistema de Naciones Unidas, el PMA ha propuesto ampliar el presupuesto de emergencia a US\$ 7 millones a partir de mayo de 1999, apoyándose en ONG's para la distribución. "Para robustecer estas acciones, Italia ofreció 100,000 dólares al PMA para la compra de alimentos y España aceite de oliva para monetizarse por un valor aproximado de 2.8 millones de dólares"⁷⁴. De manera que adquirirá y coordinará la distribución de 5,500 toneladas métricas de ayuda alimentaria para la población más afectada, a través del Programa de Alimentos por Trabajo (tanques de agua, conservación de suelo, reparación de caminos, siembra de árboles y trabajo comunitario). La contraparte del PMA es la SNF, junto a diferentes ONG's.

El PMA impulsará un programa de "Alimentos Por Trabajo" en actividades relacionadas con la rehabilitación de capacidades productiva y de infraestructura social y económica, junto a un componente de "Alimentos Suplementarios", los cuales tienen como objetivos: cubrir los déficits alimenticios causados por el desastre, reducir los gastos por la adquisición de alimentos, utilizar estos ahorros para la rehabilitación de viviendas y tierras de cultivo, y proveer una dieta balanceada a la población más vulnerable (niñas y niños menores de 5 años, mujeres embarazadas con problemas de nutrición, madres lactantes y estudiantes de nivel pre-escolar y primario).

En El Salvador, el PMA espera incorporar a una población de 90,000 personas entre mayo de 1999 y mayo de 2001, bajo la modalidad de "Alimentos por Trabajo", y atender a unos 8,000 mujeres, niñas y niños con problemas de nutrición, bajo la modalidad de "Alimentación Suplementaria"⁷⁵.

⁷³ ONU-ES, 1998: 13.

⁷⁴ CEPAL, 1998: 16.

⁷⁵ PMA, 1998: 13, 31.

Pese a la importancia de la ayuda alimentaria, en nuestro país son necesarias ciertas condiciones, para poder aprovechar los beneficios derivados de su uso, para los fines de la reconstrucción, sobre todo porque los tiempos de respuesta de los mercados, pueden ser largos, dado el nivel de segmentación de los mismos y los cuellos de botella que existen en la capacidad de acopio y comercialización. Por una parte, la reactivación de la pequeña producción agrícola para garantizar la seguridad alimentaria de la población obliga a cuidar que los tiempos del proceso de reactivación coincidan con el calendario agrícola.

Por otra parte, aún cuando exista la capacidad administrativa de hacer llegar de manera oportuna un paquete de alimentos por trabajo acompañado de semillas y fertilizantes, las familias deberán dedicarse a la reconstrucción de su vivienda y a buscar empleo temporal en otras actividades para garantizar un ingreso monetario inmediato. Hay que recordar que la experiencia de los primeros años del proceso de reinserción post - conflicto mostró que la presión sobre la disponibilidad de mano obra en familias generalmente jóvenes, obliga a priorizar la reconstrucción sobre la producción⁷⁶.

Conviene tomar en cuenta los resultados de las evaluaciones hechas del impacto de la ayuda alimentaria recibida en Centro América, durante la primera mitad de los años 80's, años en los que:

- La política alimentaria estuvo mal definida en relación a los volúmenes y al tipo de producto ofrecido. Así, mientras en el caso del trigo los volúmenes fueron superiores a los requeridos, los volúmenes importados de frijol y leche fueron reducidos. Esto se explica porque en el gobierno norteamericano como principal proveedor, predomina una visión de mercado, pues tiene grandes excedentes de trigo y maíz.
- No siempre la ayuda llega a las personas más necesitadas, pues la distribución se realiza a través del mercado al cual ellos no tienen acceso por falta de recursos económicos.
- Los productores de granos básicos son los afectados directamente puesto que son oferentes importantes en el mercado y los menos protegidos para resistir el proceso de desplazamiento de su producción por parte de las importaciones, dadas sus condiciones de productividad, sus formas de organización para la producción y la comercialización de sus productos y el débil apoyo estatal.
- La ayuda alimentaria ha sido negociada teniendo como único parámetro los problemas financieros de corto plazo y la aceptación general de políticas económicas que se traducen en la desarticulación de la estructura productora de este tipo de bienes y en modificaciones en la estructura productiva a mediano y largo plazo hacia un mayor énfasis en las exportaciones no tradicionales⁷⁷.
- Las Naciones Unidas recomiendan, entonces, implementar en forma paralela, un mecanismo de compras locales y de distribución, que evite un daño adicional al sector productor. Para ello se requiere una mayor descentralización de las operaciones para asegurar que los beneficios sean mejor repartidos en el territorio sin limitarse a la oferta que más fácilmente se comercializa a través de las bolsas agropecuarias y que el desarrollo de mecanismos de concertación efectiva y participación de las instancias locales permita los tiempos de ajuste de los mercados y facilite la respuesta de la oferta frente a la inyección de recursos adicionales. Esta segunda opción requiere de una disponibilidad financiera

⁷⁶ ONU-ES, 1998: 30.

⁷⁷ Ver: ARIAS, 1989: 101-114.

adicional y no presenta riesgos inflacionarios en el campo en la medida que el dinero inyectado se corresponde con una oferta agrícola reactivable a muy corto plazo⁷⁸.

3.4. Crédito Rural

Las *estrategias y políticas* diseñadas por los organismos financieros no convencionales ante la situación de emergencia generada por la Tormenta Tropical "Mitch" pueden resumirse⁷⁹ en:

- **Refinanciamiento**

Seis de los ocho programas y/o instituciones financieras examinadas han definido la necesidad de refinanciamiento en el sentido de otorgar una ampliación de plazos de pago. Solamente tres programas consideraron la posibilidad de otorgar nuevos créditos en casos bien estudiados. Llama la atención que tres de los programas manifestaron que no podrían otorgar nuevos créditos, ya sea por falta de fondos para hacerlo, o porque su análisis es que los clientes en situación de emergencia y rehabilitación, han perdido su calidad de "sujetos de crédito en condiciones de mercado".

- **Condonación**

Solamente los programas de crédito de CORDES están considerando la condonación total o parcial de capital e intereses adeudados. Unicamente CODECOSTA manifestó haber decidido la condonación de intereses, no de capital.

- **Protagonismo en ayuda de emergencia**

Cuatro de los ocho programas y/o instituciones participaron en la gestión y distribución de ayuda humanitaria durante la emergencia. Esto refleja por un lado, el espíritu de compromiso y solidaridad con los damnificados. Por otro lado, podría contribuir a erosionar la cultura de crédito entre los usuarios. Por esto, es indispensable la canalización de subsidios separadamente de los programas y/o instituciones de crédito.

- **Previsión y prevención**

Solamente la mitad de los programas y/o instituciones cuentan con la provisión de cuentas incobrables. Cinco de ellos manifestaron que gestionarán fondos de la cooperación internacional para la recapitalización de sus programas de crédito. Ha habido muy poca reflexión institucional sobre las medidas de prevención que pueden tomarse a futuro. Algunos mencionan la necesidad de medidas internas como una mayor diversificación de la cartera y no otorgar crédito de alto riesgo, pero no se considera la adquisición de seguros pues esto encarecería el costo para los usuarios que se ubican bajo el nivel de pobreza.

- **Incidencia**

Todos los programas y/o instituciones consultados, están participando en los procesos de formulación de propuestas que desde la sociedad civil se están impulsando. No ha habido hasta la fecha inclusión de este tipo de programas no convencionales en los planes de reconstrucción

⁷⁸ ONU-ES, 1998: 40

⁷⁹ Estas estrategias son un resumen de varias entrevistas realizadas para el presente estudio a 8 organismos financieros no convencionales. Ver Anexo 5.

diseñados por el Gobierno Central, tanto para la reunión del Grupo Consultivo en diciembre recién pasado, como en la propuesta que se está diseñando para presentar en Estocolmo en mayo de 1999.

3.5. Propuestas no gubernamentales

En un primer momento, diferentes organismos e instancias de la sociedad civil salvadoreña formularon declaraciones y cartas firmadas de manera conjunta dirigidas a la Asamblea Legislativa, la Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centro América y al Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana, por ejemplo. Estas reacciones sirvieron para marcar postura y generar opinión, pero no motivaron la coordinación entre organismos e instancias de cara a la formulación de propuestas para la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo del país.

El agrupamiento para la formulación de propuestas ha sido estimulado recientemente, a partir de los resultados de la reunión del Grupo Consultivo en Washington. Así, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo convocó a la integración de al menos siete Mesas de discusión, para favorecer un proceso de participación de la sociedad civil en la formulación de propuestas, la concertación con el Gobierno y la incorporación de las mismas en el documento gubernamental que se presentará en la próxima reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo, a finales de mayo de este año.

Los temas de las Mesas son: 1) Sistema de prevención y respuesta ante los desastres, 2) Salud, 3) Vivienda, 4) Reconstrucción y ampliación de la infraestructura local, 5) Fomento de la pequeña empresa rural, 6) Estructura financiera local y 7) Gestión ambiental.

Aún es difícil pronosticar cuál será el resultado de este esfuerzo en términos de incidir en los planes y propuestas gubernamentales, dado que hasta el momento, el gobierno no ha mostrado una verdadera voluntad de concertación con la sociedad civil.

Estas Mesas permitieron constatar las propuestas, posturas y resistencias gubernamentales, la ausencia de propuestas articuladas a nivel nacional desde las organizaciones sociales, y la existencia de algunas propuestas no gubernamentales, como las surgidas del Comité para el Desarrollo Rural, la Red de Agua y Saneamiento y la Mesa Nacional de Organizaciones Campesinas y Pescadores Artesanales integrada por 16 organizaciones e instituciones: Foro Agropecuario, CONFRAS, COACES, ANTA, FESACORA, FACOPADES, CORDES, FUNDACAMPO, FEDECOOPADES, FECORACEN, CODECOSTA, IBE, CCS, MAM, IMU y FUNDE. Estas son instancias de coordinación que llevan buen tiempo en la realización de diagnósticos y construcción de alternativas de desarrollo.

Por parte de algunas organizaciones sociales ya existían algunas iniciativas, pero de carácter local o gremial, sin llegar a constituir una iniciativa a nivel nacional de carácter alternativo a la gubernamental. Las organizaciones sociales de ciertas zonas afectadas también cuentan con propuestas. El mejor ejemplo es el Bajo Lempa, con su "Propuesta de las comunidades, organizaciones sociales, ONGs y Alcaldías de la Micro-Región Centro-Costera, en relación a la situación de vulnerabilidad frente a las inundaciones en la zona del Bajo Lempa" y un plan de incidencia focalizado en los organismos gubernamentales e internacionales. Las demandas se concentran en la construcción de infraestructura adecuada: bordas, drenajes, construcción y levantamiento de calles, refugios/albergues, y vivienda apropiada y definitiva. También sirve

considerar las lecciones obtenidas a raíz del desastre en opinión de los diferentes organismos que trabajan en la zona del Bajo Lempa⁸⁰, así como el contenido de las propuestas formuladas⁸¹.

Es importante señalar aquí que el 18 de marzo, las comunidades del Bajo Lempa se movilizaron en San Salvador con el propósito de presentar al Ministerio de Hacienda su propuesta de reconstrucción. Esta movilización de damnificados del Mitch es la primera que se realiza en el país y en Centroamérica.

Se ha venido gestando también una iniciativa impulsada por diferentes federaciones de cooperativas del país como FEDECACES, UCRAPROBEX, FIDECOOP, COACES y CONFRAS con propuestas desde la problemática y los intereses de las cooperativas.

Cabe también mencionar aquí que el Comité para el Desarrollo Rural (CDR), que es un espacio de concertación entre el gobierno (Ministerio de Agricultura y Ganadería), el sector empresarial (Cámara Agropecuaria), el sector campesino (Foro Agropecuario) e instituciones especializadas (FUNDE), que pretende articular una nueva estrategia de desarrollo rural, ha valorado que el Mitch ha subrayado que hacer esto es para El Salvador una necesidad impostergable y en tal sentido, están tratando de acelerar y profundizar sus propuestas de políticas concertadas, en el marco de una estrategia de mediano y largo plazo.

El 8 de enero, se llevó a cabo un seminario – taller convocado por la Mesa de Organizaciones Campesinas y Pescadores Artesanales, “con el objetivo de formular una estrategia para la reconstrucción y desarrollo sustentable de las zonas afectadas por el Mitch”, al cual asistieron alrededor de 100 personas representantes de diversas organizaciones e instituciones.⁸²

El 29 y 30 de enero, tres concertaciones de organismos de mujeres organizaron el Foro - Taller “Género y desastres, insumos para una propuesta de reconstrucción con perspectiva de género, El Salvador, 1999”. Como resultado, se obtuvieron elementos para un diagnóstico del impacto de la Tormenta, desde el punto de vista de las mujeres. El 26 de febrero, se realizó también una jornada de trabajo con el objetivo de identificar propuestas de género, quedando pendiente el establecimiento de criterios de género y la elaboración de indicadores.

El 16 de febrero de 1999 se hizo público un “Comunicado de la Mesa Nacional de organizaciones campesinas y pescadores artesanales” en el que se hacía una lectura crítica del Plan del Gobierno, a nivel general y a nivel de puntos específicos, y se indicaban algunas medidas necesarias de incorporar en el mismo. Estas medidas se refieren a:

- Créditos con bajas tasas de interés y a mediano plazo para los productores y productoras rurales, fundamentalmente los que resultaron afectados.
- Extinción de los créditos que debido a las pérdidas ocasionadas no podrán pagarse,
- Apoyo técnico para recuperar la calidad de los suelos y mejorar la productividad agropecuaria,
- Apoyo a los pescadores artesanales.
- Reparación y reconstrucción de la infraestructura pública, especialmente los caminos rurales, los sistemas de riego, el drenaje y bordas de contención.
- Fuerte inversión de recursos públicos para mejorar las condiciones de los pequeños productores agrícolas y pesqueros, así como las pequeñas y medianas empresas rurales.
- Mejoramiento y ampliación de la cobertura y calidad del sistema educativo y de salud.

⁸⁰ Ver Anexo 11.

⁸¹ Ver Anexo 12.

⁸² Ver: Mesa Nacional de Organizaciones Campesinas y Pescadores Artesanales (Enero 99): Boletín # 2.

- ❑ Inversión masiva de fondos en la recuperación, conservación y gestión sostenible de las principales cuencas del país, a través de un mayor involucramiento de la sociedad civil y de los gobiernos locales.
- ❑ Inversión en sistemas de prevención y organización, pues sólo con el fortalecimiento socio - institucional se lograrán mitigar los impactos de los fenómenos naturales.
- ❑ Apoyo integral a las demandas de las mujeres, las y los niños y adolescentes, para que logren un pleno desarrollo socioeconómico, cultural y político.
- ❑ Participación en la búsqueda de soluciones y en la gestión del desarrollo humano y sostenible en la zona rural del país.

Actualmente, ya se cuenta con una “Estrategia para la Reconstrucción y desarrollo de las zonas afectadas por la Tormenta Tropical Mitch” elaborada por las 15 organizaciones de la Mesa con el apoyo profesional y técnico de la FUNDE.

En el transcurso de estas iniciativas, diversas organizaciones sociales y organismos no gubernamentales convocaron a un esfuerzo de concertación desde la sociedad civil y al margen de la iniciativa del PNUD. En reunión realizada el pasado 4 de marzo, se acordó constituir tres Comisiones: una Comisión de enlace, una Comisión redactora de la propuesta que retomará los insumos acumulados por sus miembros de manera independiente y una Comisión encargada de diseñar la estrategia de incidencia de cara a la próxima reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo.

III. CONCLUSIONES: TAREAS PENDIENTES, RETOS Y OPORTUNIDADES

Las limitaciones identificadas antes pueden ser leídas como tareas pendientes e interpretadas como oportunidades. Como bien señalan la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y los organismos de Naciones Unidas en El Salvador, el momento del desastre genera condiciones para la toma de conciencia sobre estas vulnerabilidades, debido al efecto catártico de las situaciones extremas. La conciencia renovada acerca de la vulnerabilidad social y económica, de ser compartida ampliamente entre los sectores que no sufrieron directamente el impacto del desastre, permitiría dar un paso hacia una movilización de todos los ciudadanos y ciudadanas, en la recuperación y salida de la crisis. Se facilitan así, algunas condiciones para un acercamiento nacional sobre objetivos comunes, que fortalecen la reconciliación y potencian la participación activa en la implementación de las soluciones locales.

1. TEMAS RENOVADOS Y REDIMENSIONADOS POR EL DESASTRE

Un punto de partida necesario, es la elaboración de un diagnóstico a partir de la situación local, para contar con información desagregada y georeferenciada, que permita sustentar el impacto diferencial del desastre y que pueda servir para la formulación de un plan de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, en el que lo local esté adecuadamente considerado. Hace falta contar con información actualizada y de libre acceso, respecto de la ubicación actual de las personas, las actividades productivas y las zonas de riesgo, toda vez que la guerra y otros factores, han modificado el mapa del país en muchos sentidos.

Vuelve a surgir la necesidad de estructurar una política concertada (gobierno central, Asamblea Legislativa, gobiernos municipales, sector privado y sociedad civil organizada) de ordenamiento territorial, que regule el uso del suelo, sienta las bases para una planificación del desarrollo articulada local, regional y nacionalmente y tome en cuenta los componentes ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales, al tiempo que supere:

- a) La visión sectorial de la economía que tiene dificultades para tomar en cuenta la interrelación entre agricultura e industria nacional.
- b) La visión sectorial de los problemas y las acciones necesarias, que descuida ejes transversales como el ambiente o el género.
- c) La visión jurisdiccional que absolutiza los criterios político - administrativos de organización del territorio.
- d) La visión dicotómica entre área urbana y área rural.

Se trata de contar con políticas e instrumentos orientados al manejo racional de los diferentes recursos, para que las acciones de los actores gubernamentales, privados y sociales se orienten al desarrollo socioeconómico, en situaciones normales, y a la prevención y mitigación de desastres, en situaciones de excepción.

Esta visión que recupera la relación entre regiones y actividades, y la interrelación de los fenómenos en términos espaciales o territoriales a nivel nacional, debe ampliarse a una visión centroamericana. El desastre abarcó a toda la región, especialmente en cuanto a los daños en infraestructura vial. Por tanto, la respuesta más efectiva debería darse de manera integrada. Sin embargo, ninguno de los países apunta, hasta el momento, en esa dirección. Esta constatación debe servir de base para promover iniciativas orientadas a diseñar un plan de rehabilitación y reconstrucción centroamericano que dé sentido y viabilidad a las acciones incluidas como parte de cada plan nacional. La “Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES) definida por los Presidentes de la Región en la Declaración de Guácimo, contiene elementos que pueden servir como punto de partida en este sentido⁸³.

Junto a estos temas apuntados, hay otros que formaban parte de la agenda de instancias municipales, privadas, no gubernamentales y de la sociedad civil, que también resultan renovados y redimensionados por efecto del desaste. La coyuntura abierta por el “Mitch” ha sido favorable para la discusión de temas que parecían cerrados, como la condonación de la deuda externa, la no deportación de población ilegal que vive fuera de la región, especialmente en Estados Unidos, la reasignación del presupuesto del país, la elevación de la transferencia del 6% del presupuesto nacional a las Alcaldías, la descentralización de competencias, responsabilidades y recursos hacia los municipios, como mecanismo para impulsar el desarrollo local, y la condonación de la deuda agraria.

La sensibilidad y la atención pública nacional e internacional fortalecen las condiciones propicias para la discusión de estos temas y propuestas, así como mayores recursos y probabilidades de que sean atendidos. De manera que las actuales condiciones se presentan como un reto a las organizaciones sociales, los organismos no gubernamentales y las universidades, para orientar la discusión de los problemas que el Mitch ha vuelto a colocar en la agenda y la búsqueda de soluciones, así como para recuperar y actualizar las propuestas formuladas con anterioridad.

⁸³ Ver ASIÉS: “Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible”. Declaración de Guácimo. Pág. 4 Guatemala. 1996.

2. UN PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN QUE REVALORICE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Las acciones que se realicen en las zonas críticas del país deben estar orientadas por una visión de largo plazo, enmarcada en una política agraria adecuada. Esto exige, a corto plazo, recapitalizar las unidades productivas y ofrecer asistencia técnica que les permita aprovechar el potencial del suelo tomando en cuenta las condiciones climáticas y la situación de riesgo. A mediano plazo, como parte de una estrategia de desarrollo rural concertada – esto es lo que está tratando de armarse en el Comité de Desarrollo Rural ya mencionado anteriormente - entre los distintos agentes (gobierno central, sector privado, gobiernos municipales, organizaciones y cooperativas campesinas), hay que buscar diversificar la producción y aumentar el valor agregado mediante el desarrollo de actividades agroindustriales. La organización de la población debe funcionar como eje transversal para apoyar el resto de las acciones y para poder contar con espacios para participar e incidir en la formulación e instrumentación de las políticas públicas sectoriales.

Hace falta definir el problema de la zona rural de manera más amplia, para que junto a la necesidad de atender los aspectos productivos relacionados con los rendimientos, la diversificación agrícola, el aumento del valor agregado a la producción del sector, el énfasis en los bienes transables y en la provisión de alimentos, se reconozca la extensión y profundidad de la pobreza rural y la dramática degradación y agotamiento de los recursos naturales.

La complejidad de la problemática existente en el área rural, plantea la necesidad de la crisis del *desempeño* productivo sea enfrentada como el reto de la *transformación* productiva, la situación de *pobreza*, como el reto de la *equidad*, y la *degradación* ambiental, como el reto de la *sostenibilidad*. De manera que no sólo hay que evitar que la reconstrucción se concentre en la reposición de infraestructura, dejando de lado las condiciones y la promoción del desarrollo, sino que también hay que tener presente que en muchos casos se trata de construir las condiciones de las que se carecía, sin llegar a ser una re-construcción.

En tal sentido, la FUNDE ha contribuido a la formulación de una “Estrategia para la reconstrucción y desarrollo de las zonas afectadas por el Mitch” que incluye propuestas agrupadas en las áreas económica, social y ambiental.⁸⁴ De manera que las propuestas económicas para la revalorización de la producción agropecuaria deben concentrarse en los programas productivos para generar oportunidades a la población pobre en la zona rural (pequeñas unidades productivas, mujeres jefas de hogar y proyectos alternativos para las carboneras), los programas financieros (refinanciamiento para unidades productivas afectadas, fortalecimiento del sistema financiero rural y creación de un fondo especial para atender emergencias) y los programas de inversión pública rural en infraestructura productiva (recuperación y mantenimiento de bordas y drenajes, recuperación de puentes y vías de acceso rural, infraestructura para pequeñas y medianas empresas, construcción de polígonos industriales, reparación de los muelles y limpieza de la sedimentación en los puertos de pesca artesanal).

En el área social, deben atenderse la vivienda, la salud, la educación, el rescate cultural, los grupos sociales vulnerables y el fortalecimiento socio-institucional. Se incluye la reconstrucción y construcción de viviendas populares integrales en zonas rurales. La atención integral de la salud debe incorporar acciones como el saneamiento básico, la ampliación de la cobertura de servicios básicos y la construcción y equipamiento de unidades de salud. En cuanto a la educación, la construcción y reparación de infraestructura está relacionada con la ampliación de la cobertura escolar, de manera que es necesario contar con escuelas refugios y con centros rurales de desarrollo

⁸⁴ FUNDE, 1999.

infantil. También deben considerarse prioritarios los proyectos de recreación rural infanto-juvenil, la atención a los adultos mayores y a la juventud, junto a los diferentes programas de género (educación y capacitación, alivio de la carga doméstica y organización).

En el área de medio ambiente, deben considerarse prioritarios el ordenamiento territorial en general y, en particular, el ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible de las cuencas hidrográficas que incorpore áreas de intervención claves, como el tratamiento de aguas residuales, la conservación de la biodiversidad, la educación ambiental, el desarrollo de agroforestería y las obras de conservación de suelos, así como proyectos de ecoturismo o turismo rural.

3. UN PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN COHERENTE

Concebir e impulsar un proceso de reconstrucción coherente exige trabajo en al menos tres niveles. Primero un plan nacional en el que las acciones de corto plazo estén concebidas con un carácter acumulativo y progresivo hacia el largo plazo, para evitar desperdicio de recursos, duplicidad en las acciones o demora en la atención de situaciones críticas. Luego, un plan nacional construido sobre la base de los planes locales y articulados a las propuestas existentes a nivel centroamericano. Una oportunidad y alternativa para ello es el manejo integrado de cuencas.

Es importante superar la concepción sectorial y político - administrativa del desarrollo, incluyendo el componente territorial y ambiental como parte de un esfuerzo integral. Partiendo de la existencia de problemas de institucionalidad en el país, un desafío importante es el de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional a diferentes niveles, especialmente de cara a la instrumentación de las propuestas, la ejecución de los proyectos y el monitoreo y evaluación de los mismos.

Avanzar en el proceso de descentralización de responsabilidades y recursos que fortalezcan las capacidades del gobierno municipal, de manera que sea posible contar con una instancia que impulse procesos de desarrollo y aproveche su capacidad de responder a la emergencia. La Tormenta puso al descubierto la carencia de Estado y la limitada capacidad de respuesta gubernamental, puso al descubierto la carencia de institucionalidad, la ineficiencia debido a los elevados niveles de centralización y la angustiosa debilidad de la mayor parte de los gobiernos municipales.

Modificar la concepción de riesgo que está a la base del sistema de atención de emergencias actualmente vigente, de manera que asuma la responsabilidad estatal y social frente a los desastres y sus consecuencias. Resulta importante que el gobierno incluya el nivel de riesgo en la categoría de desastres como parte del riesgo país que puede estimular o no la inversión. Esto plantea la necesidad de ampliar la definición de lo que se entiende por un clima favorable a la inversión privada, nacional y extranjera, más allá de las nociones de equilibrio macroeconómica, calificación de riesgo crediticio y reglas claras. Un clima favorable a la inversión nacional y extranjera, debe incluir una capacidad instalada en el país para prevenir y mitigar desastres naturales.

Los planes y estrategias de desarrollo sustentable tienen, por tanto, que incorporar un sistema de prevención de riesgos como pieza fundamental. La formación de Comités de Emergencia no es suficiente, se necesita prevenir posibles situaciones, construir escenarios de respuestas y, en este proceso, tienen que participar instancias de la sociedad civil, instituciones gubernamentales y organismos no gubernamentales.

4. UN PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVO

No cabe duda que algo básico es orientar esfuerzos hacia la formulación concertada de un plan de nación. Para ello es necesario contar con una visión estratégica del tipo de desarrollo que se pretende impulsar, basada tanto en un análisis a profundidad de la situación de país y de la extensión de los daños, como de las capacidades institucionales de respuesta, públicas y privadas. Los gobiernos centroamericanos deben tomar las decisiones que les corresponden en esta materia. Ningún otro país u organismos de cooperación puede sustituirles.

La formulación de un plan de nación requiere, como lo plantean las Bases para el Plan de Nación, de un “concepto compartido de desarrollo” que no puede ser neutral y debe estar vinculado:

- Con la **democracia** en todos sus niveles y áreas: política, socioeconómica y cultural;
- Con la **necesidad de participación plena** de la ciudadanía, tanto en el esfuerzo como en el beneficio de la actividad nacional en su conjunto;
- Con la **autorrealización personal y colectiva** de los salvadoreños, y su consiguiente bienestar;
- Con la **eficiencia**, tanto productiva como funcional;
- Con la **permanencia** de la visión estratégica en el tiempo;
- Con la **preservación y el fortalecimiento del patrimonio nacional**, tanto histórico como natural.⁸⁵

Dicha formulación exige establecer mecanismos que garanticen la inclusión de las propuestas y la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones e instituciones, en el proceso de formulación, instrumentación, monitoreo y evaluación de las acciones incluidas como parte de las etapas de rehabilitación y reconstrucción post “Mitch”.

Hay diferentes iniciativas orientadas a unir esfuerzos, lograr consensos y articular propuestas comunes con mayores probabilidades de ser tomadas en cuenta, que están siendo impulsadas desde la sociedad civil misma y desde organismos internacionales, aunque en ello se nota un cierto desfase en el tiempo. La experiencia muestra que las situaciones crónicas de riesgo han obligado a la población en zonas críticas a identificar las acciones indispensables y a articular propuestas concretas, que ahora pueden negociar con mayores probabilidades de que sus demandas sean atendidas.

La experiencia también nos enseña que las propuestas no se improvisan, sino que deben ser el resultado de un esfuerzo sostenido en el tiempo y entre instituciones. Las iniciativas o instancias de coordinación, que llevaban ya un tiempo trabajando conjuntamente, son las que han tenido mayor capacidad de respuesta frente al desastre y una mejor interlocución a la hora de formular y negociar propuestas. Es importante entonces, apoyar este tipo de esfuerzos para ir construyendo condiciones para el futuro.

Este proceso de apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional de respuesta e interlocución debe iniciar desde la base. Se deben favorecer los procesos de organización social y garantizar la existencia de mecanismos que aprovechen el capital social del que se dispone a nivel local como parte de la construcción de un sistema nacional de prevención de riesgos. La experiencia muestra que el tipo y nivel organizativo de la población puede marcar la diferencia entre la vida y la muerte.

⁸⁵ Comisión Nacional de Desarrollo, Bases para el Plan de Nación: 1998: 6.

Una sociedad local fortalecida y los esfuerzos por construir una cultura democrática y de participación ciudadana pueden contribuir a evitar que el desastre de lugar a actitudes proselitistas por parte de los partidos políticos, acentuadas durante los períodos, que se preocupan por obtener beneficios político- partidarios.

Como contrapartida, el desastre puso en evidencia la solidaridad y cooperación ciudadana a nivel nacional e internacional, la cual tuvo una respuesta inmediata. Esto revela el potencial de las acciones movidas por valores como la fraternidad, la solidaridad y la entrega desinteresada ante un objetivo claro. Es obvio que no se trata de asumir un rol sustitutivo, sino complementario al de los gobiernos central y municipales y al sector privado, pero debe reconocerse que la sociedad civil es un actor clave del desarrollo, que debe continuar fortaleciéndose y elevando sus capacidades de proposición, interlocución, concertación y gerencia.