

**Cuadro 4**  
**Despliegue institucional actual en torno a los desastres**

Organismo	Funciones	Relaciones con el COEN
COEN	- Coordinador de acciones de las demás dependencias del Estado que trabajan en la línea de desastres	
Organismos Gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Ministerio de Salud</i>: Existe una Unidad Técnica para casos de desastre, que elabora los programas preparatorios.</li> <li>- <i>Ministerio de Obras Públicas</i>: Elabora trabajos de construcción para obras de mantenimiento y protección.</li> <li>- <i>Ministerio de Agricultura y Ganadería</i>: Información técnica condiciones ambientales.</li> <li>- <i>Ministerio de Educación</i>: Fortalecimiento del tema desastres en las currículas escolares.</li> <li>- <i>Ministerio de Defensa</i>: Atención al desastre.</li> </ul>	Leve, en algunos casos solo de información.
Organismos Internacionales	- Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Cooperación Italiana: apoyo técnico y financiero	Regular, a través de COTIDE
Organizaciones no-gubernamentales	- CEPRODE y Visión Mundial: Diseñan, implementan y evalúan programas comunitarios sobre prevención y mitigación de desastres.	Regular, a través de 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.*

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 cuentan únicamente con un técnico a tiempo completo y una secretaria. La Directora de la Unidad es a su vez Jefe de la Dirección de Técnicos Normativos. Se les ha dado una oficina, algún espacio institucional, pero no está oficializado dentro de la estructura normativa del Ministerio. Tendrían que hacerse algunos cambios en el reglamento interno del Ministerio para poder realizar el trabajo programado. En realidad existen muchas cosas que no se pueden hacer”.*<sup>9</sup>

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

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

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

<sup>10</sup> Entrevista a Lidia Castillo, 1994.

El problema no sólo lo constituye la politización de esta organización rectora, sino también y fundamentalmente, el hecho de que el COEN no constituye 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 torno a la temática de desastres exigirá orientarlas para que pasen de la rutina del auxilio posterior al desastre a una verdadera planificación anterior a ellas”.*<sup>11</sup>

## **Hacia una nueva concepción del sistema**

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

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

La idea que aquí proponemos no es nueva ni única. Algunos intentos se han desarrollado en torno a esto. 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, y no de fortalecer organismos rectores o potenciar la acción asistencial exclusivamente.

*“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 fueran concebidos como parte de la posibilidad del desarrollo social”.*<sup>12</sup>

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

No consideramos al COTIDE como un sistema paralelo al COEN, sino quizá como el sistema alternativo más cristalizado hasta el momento, o al menos el que se proyecta como alternativa real. Un sistema en el que la concertación es por lo tanto 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, se encuentra en el 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 partiendo 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.

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

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 multi-sectorial que nos apoya. Además, el COTIDE no tiene todas las relaciones con que cuenta el COEN, porque en definitiva el COEN es en realidad el sistema”*.<sup>13</sup>

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

Esto hace cambiar el enfoque 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

<sup>13</sup> Entrevista al profesor Luis Felipe Pineda, ex-secretario ejecutivo del COEN, 9 de noviembre de 1993.

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 no entonces configurar un sistema coordinado donde se articule 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 atravieza 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 gestione sus problemas. La idea fundamental es pasar de la emergencia hacia el desarrollo”.*<sup>14</sup>

La debilidad hasta el momento actual estriba fundamentalmente en la débil participación social. Los desastres, sin ninguna participación social tienen efectos negativos, tanto en términos estructurales como en la vida cotidiana. Es decir, la ausencia de los sectores involucrados en los programas impulsados no solo 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 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.

<sup>14</sup> Entrevista con el Dr. Julio Osegueda, 1993.

Falta todavía pues, bajo 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 la participación en los programas de compensación social. Ni existe por el momento, una organización participativa y autogestiva de los damnificados que viabilicen la transformación de un desastre en una oportunidad de desarrollo social integral. Pareciera que la aceptación de la capacidad de decisión de los organismos locales sobre las cuestiones de prevención y mitigación por 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”.*<sup>15</sup>

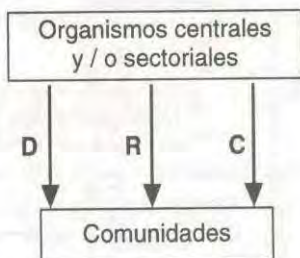
Lo que en definitiva está en juego no es únicamente la construcción de un verdadero sistema de prevención y mitigación

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

## Gráfica 1.a

### Evolución del esquema centralista hacia un esquema de prevención gestionado localmente

#### a. Esquema prevaleciente en el período 1950-1986. (Previo terremoto)



#### a. Esquema prevaleciente en la etapa post-terremoto (Antes de los Acuerdos de Paz)



**D:** Decisiones

**R:** Recursos

**C:** Concreción de las acciones

**I:** Información



## Gráfica 1.b

### Evolución del esquema centralista hacia un esquema de prevención gestionado localmente

#### a. Esquema prevaleciente gestándose en la actualidad



#### a. Esquema propuesto



de desastres, sino también y 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, y 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.

## E. 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 resolver y 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 que los desastres naturales no son previsibles. Es decir, que la responsabilidad de los efectos causados por un desastre natural no recae, en ningún sentido, dentro del marco del Estado y la sociedad. De esta 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 del 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.

Para el 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 de tipo puntual según se fueron sucediendo los hechos; hubo un gran despliegue institucional, aún 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 prácticamente 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 las bordas 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 mitigación debe considerar la necesidad de un cambio profundo en la estructura institucional y en la concepción estratégica que la permea actualmente. Se requiere de la generación de espacios de concertación en los que la población afectada pueda participar en la prevención, así como mecanismos a través de los cuales se puedan 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 múl-

tiples sectores que se integran a un desastre. Esto supone la presencia de planes de desarrollo a nivel 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. ■

## BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO, CARLOS. *Raíces económicas de la crisis ecológica en Centroamérica*. En Revista «Realidad», No. 37 enero-febrero 1994, UCA, San Salvador.

CEPRODE. *Programas de ayuda de emergencia durante el terremoto de octubre de 1986 en San Salvador*, marzo 1989.

COMITÉ DE EMERGENCIA NACIONAL. *Plan de Operaciones, versión preliminar*. mimeo, mayo 30 de 1985, San Salvador.

KUROIWA, JULIO. *El terremoto de San Salvador de; 10 de octubre de 1986*. Centro Peruano-Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres. UNI, junio 1987, Lima.

LAVELL, ALLAN. *Desastres naturales y zonas de riesgo en centro-america. Condicionantes y opciones de prevención y mitigación. Cuadernos de Investigación*, CSUCA, No.35, Junio de 1988, San José.

LUNGO, MARIO Y BAIRES, SONIA. *Proceso de urbanización y riesgos ambientales en el Area Metropolitana de San Salvador: 1950/1994*, a publicarse en «Avance», FUNDE, San Salvador.

LUNGO, MARIO. *La planificación del desarrollo local en el contexto centroamericano actual*, ponencia presentada en el seminario «Poder local y modernización del Estado», MIPLAN/PNUD/PRODERE/CUD, enero de 1994, San Salvador.

QUEZADA, JOSE R. *Base ecológica de la violencia en El Salvador: una propuesta de restauración ambiental*. Revista «Presencia», Año 1, Nº 4, enero-marzo de 1989. CENITEC, San Salvador.

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

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



*San Salvador, terremoto del 10 de octubre de 1986*

## **Capítulo tres**

*El rol de la sociedad civil en la  
prevención mitigación de los desastres  
y riesgos ambientales*



# El rol de la sociedad civil en la prevención mitigación de los desastres y riesgos ambientales

SONIA BAIRES

La tendencia reciente al aumento de desastres, de sus impactos económicos y sociales en los países en vías de desarrollo, es objeto de preocupación creciente a nivel internacional en la medida que se está convirtiendo en un factor más de amenaza a la sostenibilidad del desarrollo futuro de los mismos. No en vano la década de los años noventa ha sido declarada por las Naciones Unidas como el "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales".

Los diversos análisis sobre las condiciones de vulnerabilidad (social, económica, cultural e institucional), como factor diferenciador de los desastres y en la ocurrencia e impacto de los mismos, muestran que, dentro de un país, los sectores sociales más afectados son generalmente aquellos de menor capacidad económica (Maskrey, 1994). Esto explicaría, parcialmente, el énfasis de las estrategias de intervención, principalmente de las instituciones no gubernamentales nacionales e internacionales, en la promoción de la acción local y la participación comunitaria.

El papel de la sociedad civil <sup>1</sup>, frente a los desastres y sobre todo respecto a su prevención-mitigación, raras veces es visuali-

1 Se entiende por sociedad civil el conjunto de expresiones organizadas cuyo ámbito de acción se encuentra alrededor de lo social. Algunas de sus expresiones son los gremios empresariales, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, etc. Sin embargo, debido a que los riesgos ambientales y desastres afectan a la población generalmente en su lugar de vivienda, en este artículo enfocamos como sociedad civil a las comunidades organizadas territorialmente.

zado y analizado en toda su dimensión por la opinión pública. La cobertura de los medios de comunicación durante situaciones de emergencia, por ejemplo, tiende a privilegiar las acciones o declaraciones de voceros gubernamentales o de las instituciones de socorro, desconociendo el esfuerzo que también realizan los habitantes de las zonas afectadas durante estos acontecimientos y la amplia gama de actividades que son desplegadas, a nivel individual, familiar y comunal para reconstruir su comunidad, una vez las entidades gubernamentales se han marchado. La población de las comunidades afectadas, si acaso aparece en las noticias, es en su calidad de damnificada.

Y aunque es claro que la población afectada participa en todo el ciclo de un desastre, no siempre esta participación es reconocida y asumida por ella misma de una manera consciente. La escasa percepción de los riesgos por parte de la población; las actitudes de tolerancia frente a éstos combinadas con las prioridades de sobrevivencia de las unidades familiares; y la concepción de que corresponde al gobierno local o nacional solucionar los problemas vinculados a los riesgos a desastres, constituyen factores que dificultan que las personas, sus familias y las comunidades reconozcan el papel que tienen respecto a la prevención y mitigación de los desastres y riesgos ambientales (Lavell, 1994).

Por otra parte, los procesos acelerados y desordenados de urbanización ocurridos durante los últimos 40 años en la mayoría de países de América Latina han modificado la estrecha relación de los seres humanos con la naturaleza que existe normalmente en las zonas rurales, contribuyendo de esa manera a generar los riesgos ambientales urbanos. Estos riesgos se caracterizan por tener periodos largos de conformación, de consecuencias y efectos constantes, generalmente de pequeña o mediana magnitud, y en algunas ocasiones rebasan el ámbito urbano extendiéndose a lo regional, como es el caso de la contaminación del agua (Lungo y Baires, 1995).

Relacionados con la aceleración de los procesos de urbanización, con los patrones de ocupación territorial, con la falta de regulaciones para la construcción, con los severos déficits y obsolescencia de la infraestructura y los servicios básicos, el crecimiento poblacional y la pobreza urbana se convierten en factores que aumentan la presión sobre los recursos ambientales, exponiendo a una proporción cada vez más creciente de la población de las ciudades a enormes riesgos ambientales. Así, podría afirmarse que las ciudades se han convertido en el nuevo y principal escenario de la generación de riesgos ambientales y a desastres.

Por otra parte, a los problemas de percepción y de actitudes de la población se suman otros de carácter estructural e institucional que también dificultan una mayor participación ciudadana en la prevención de desastres, entre ellos: el desconocimiento que en general existe sobre los desastres; el poco o nulo desarrollo de los sistemas de prevención; la poca prioridad que se le asigna a esta problemática dentro de las políticas públicas y de las propuestas de desarrollo económico-social planteadas por el Estado y las organizaciones sociales; y el poco desarrollo de los gobiernos municipales.

Sin embargo, cada vez más se desarrollan en América Latina y el Caribe experiencias cuyo eje principal es la promoción de la participación de las comunidades en la prevención y mitigación de desastres. Pero, ¿qué se entiende por participación comunitaria en la prevención de desastres? ¿de qué tipo de participación estamos hablando? ¿cómo puede potenciarse?

Si se comprende la participación comunitaria como un proceso de cambio individual y colectivo que significa no solamente "tener parte" sino también "ser parte" de los procesos (Wilches-Chaux, 1994), se está hablando de un tipo de participación que rebasa el ámbito de la democracia formal y alcanza el de la generación de poder social por la vía de la

apropiación de los procesos y del auto-potenciamiento colectivo (Friedmann, 1992).

Es así como procesos informativos, de educación y organización importantes han sido desplegados en comunidades rurales y urbanas, tanto por parte de ONGs o como resultado de esfuerzos combinados entre éstas y los gobiernos locales. Sin embargo, los esfuerzos realizados en las ciudades son aún insuficientes dado que, como ya se señaló en párrafos anteriores, los riesgos ambientales urbanos tienen características que requieren abordajes preventivos específicos y muy poco se conoce sobre ellos.

En las zonas rurales, por lo permanente de su asentamiento, la población ha desarrollado acciones de adaptación a los cambios en su medio ambiente, transmitidas de generación en generación. La construcción de terrazas naturales al igual que la construcción en base al bambú, por parte de las poblaciones indígenas y campesinas de algunos países andinos son ejemplos de esto. En las ciudades, en cambio, la implementación de mecanismos de ajuste frente al riesgo ambiental no aparece con iguales características. Lo reciente de los procesos de urbanización, la forma de tenencia y propiedad de la tierra y las características de los usos y apropiación de la misma por parte de los pobladores urbanos, hacen que la implementación de acciones adaptativas respondan más a la lógica de la estricta sobrevivencia que a la del cuidado y armonía con la naturaleza y el medio ambiente. Algunas ONGs trabajando en la prevención de desastres realizan esfuerzos por sistematizar y rescatar estos mecanismos de adaptación de la población a los cambios en su medio ambiente urbano, con el objetivo de que sean incorporadas dentro de nuevos esquemas preventivos.

Se pretende en este capítulo analizar varias cuestiones: la primera está referida al contexto político institucional, nacional

y local, que permite ubicar los procesos globales relevantes para la participación ciudadana en la prevención y mitigación de desastres; la segunda, las acciones de autoajuste impulsados por la población, analizando específicamente dos comunidades urbanas que estuvieron expuestas a una catástrofe recientemente y donde se trata de analizar cuáles son estos mecanismos de ajuste; la tercera cuestión aborda las experiencias desarrolladas por agentes externos en el terreno de la prevención y mitigación, tratando de analizar los factores que potencian u obstaculizan la participación de las familias y comunidades. El material utilizado para este análisis está constituido por los resultados de la investigación-acción realizada por FUNDE, en coordinación con la Secretaría General de FLACSO durante 1992-95 sobre la prevención y mitigación de desastres a nivel comunal urbano en dos ciudades salvadoreñas.

#### **A. EL CONTEXTO DE LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL**

La participación de la sociedad civil, y de las comunidades urbanas organizadas en particular, en los esquemas de prevención-mitigación de riesgos y desastres debe ser analizada en el contexto de los cambios políticos, económicos e institucionales más recientes, producidos a partir del fin de la década pasada y por la firma de los Acuerdos de Paz de enero de 1992.

El proceso de democratización del sistema político iniciado en esta última fecha, aunque no ha sido completado y tiene limitaciones, ha ampliado los espacios de participación social y política. Los cambios en el sistema electoral, en el sistema de administración de la justicia, la creación de la Policía Nacional Civil, y sobre todo en el sistema de partidos políticos, que han permitido la participación de partidos políticos de izquierda, constituyen las expresiones más importantes de este proceso de democratización.

El proceso de transición hacia un nuevo modelo económico basado en el desarrollo del mercado de bienes transables y de los sectores financiero, de comercio y servicios, iniciado en 1989, tiene como algunas de sus manifestaciones importantes la aceleración de la urbanización, el crecimiento de la pobreza, el deterioro del medio ambiente urbano, etc., que se constituyen en factores de crecimiento de la vulnerabilidad urbana.

De particular relevancia es la situación de pobreza creciente, que aunque de carácter estructural, ha observado una tendencia al incremento como resultado de las políticas de ajuste estructural implementadas en el país a partir de 1989. Ella muestra una evolución que tiende al crecimiento de la extrema pobreza y a una recomposición interna cuyo rasgo destacado es la estabilización de la pobreza relativa en el conjunto de ciudades del país.

Un detalle del perfil de la población en situación de pobreza extrema y relativa muestra los rasgos, comunes a la mayoría de los países del continente, entre los que sobresalen el cambio en las estructuras familiares y el bajo nivel de acceso a los servicios básicos. Destacan además, entre hogares urbanos y rurales, las diferencias en los niveles de ingresos, el porcentaje de mujeres jefas de hogar, la existencia de trabajadores informales y los porcentajes de hogares con servicios (ver Cuadro 1).

Aunque estos datos muestran las desfavorables condiciones de los hogares rurales con relación a los urbanos, cabe señalar que la calidad de vida de los hogares urbanos ha tendido a deteriorarse en los años recientes como puede deducirse del incremento de asentamientos precarios en el AMSS y de su ubicación en zonas de alto riesgo a desastres (González y Baires, 1995; Lungo y Baires, 1995), lo que ocurre en un contexto heredado de disminución de los salarios reales y de disminución de los porcentajes de los presupuestos nacionales

**Cuadro 1**  
**1992: Perfil de la población en situación de pobreza**

Indicador	Pobreza relativa		Pobreza extrema	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
- Ingreso per cápita (mensual)	276	151	248	137
- Tamaño promedio de hogares	5.9	6.3	6.7	6.9
- % de mujeres jefas de hogar	38.7	23.1	39.1	19.8
- % de trabajadores informales	59.8	--	63.1	--
- Tasa de desempleo	10.9	11.2	13.1	14.0
- Principales años de escolaridad	4.7	3.0	3.8	2.6
- % de niños entre 7 y 10 años fuera de la escuela	19.6	30.3	29.8	39.9
- % de hogares con servicio de agua	55.0	38.9	43.2	23.9
- % de hogares con servicio de drenaje	19.1	1.1	16.7	0.5

*Fuente: MIPLAN, Encuestas de Hogares, 1992.*

asignados a educación y salud, pues entre 1977 y 1988 estos evolucionaron del 28% al 12.7% y del 13% al 8.2% respectivamente (Lungo, 1995).

Frente a esta situación se han impulsado, en el campo de la política social dos tipos de programas impulsados por los sucesivos gobiernos de Cristiani y Calderón Sol: uno de corto plazo, dirigido a paliar los efectos inmediatos de las medidas de estabilización y ajuste, y otro de mediano plazo, que pretende reorientar las políticas sociales tradicionales de educación, salud y vivienda. En el primero destaca la creación del Fondo de Inversión Social (FIS), cuyas actividades han estado

dirigidas principalmente hacia asentamientos rurales y pequeños proyectos de infraestructura (escuelas, letrinas, cocinas mejoradas, agua potable, salud, etc.), que con la implementación del Plan de Reconstrucción Nacional priorizan las zonas ex-conflictivas especialmente en la construcción de vías de acceso de y hacia los pequeños poblados rurales. En relación al programa social de mediano plazo, es a partir de 1994, con la administración Calderón Sol, que se comienzan a implementar con fuerza los planteamientos de focalización del gasto, subsidios directos a la demanda, descentralización en la ejecución de programas, etc. en las áreas de salud, educación y vivienda, sin muchos avances hasta el momento.

Relacionado con el anterior se está realizando un proceso de modernización del Estado que contempla como uno de sus ejes la descentralización, planteando la posibilidad de mayores niveles de incidencia de los gobiernos locales en la planificación del desarrollo local y en la gestión ambiental, abriendo también mayores posibilidades para la participación ciudadana en estos procesos.

Sin embargo este proceso de descentralización se ha restringido a la modernización de las estructuras de los gobiernos municipales y a la capacitación de sus miembros, faltando aún una seria reflexión y discusión sobre cual debería ser la forma y las funciones de estos gobiernos locales frente a los cambios en la economía y la sociedad, frente a la descentralización y en general en el marco de la reforma del Estado que actualmente se postula e impulsa. La descentralización implica, en nuestra opinión, la búsqueda de formas alternativas en el ejercicio del poder que permitan al Estado ser eficaz y eficiente en el desarrollo del país, pero en este sentido los avances han sido mínimos. En el marco de este proceso, los mecanismos establecidos para la participación ciudadana son restrictivos en tanto se reducen a la consulta y canalización de información. En el caso de municipios con alta concentra-



centración poblacional como los de San Salvador y su Área Metropolitana, los cabildos abiertos muestran claramente sus limitaciones.

En este contexto la situación del Sistema Nacional de Prevención de Desastres es particularmente importante, ya que los cambios institucionales en éste es otro factor a considerar en el potenciamiento de la participación comunitaria. Este Sistema, heredado de la modernización del Estado que correspondió al modelo económico impulsado a partir de los años 50 tiene como características principales un débil desarrollo institucional y una limitada capacidad de respuesta, debida ante todo a que opera con una concepción de respuesta a las emergencias sin integrar la prevención y mitigación como componentes fundamentales (Lungu y Pohl, Capítulo 2 de este libro).

A raíz del terremoto de octubre de 1986, el gobierno central, apoyado por la Cooperación Italiana, impulsó proyectos de reconstrucción en algunos municipios del AMSS que apuntaron a la conformación de un Sistema Nacional de Emergencia más descentralizado y participativo.

Entre 1987 y 1994, comités de emergencia cantonal y municipal fueron creados en algunos municipios del departamento de San Salvador, los que en la mayoría de casos continúan funcionando, aunque su conformación respondió más a ciertas condiciones locales y a la ayuda externa que a la voluntad del gobierno de impulsar este modelo.

Sin embargo, a nivel institucional estos esfuerzos comenzaron a perder fuerza durante la administración Cristiani, en la medida que la cooperación internacional de reconstrucción se retiró, para continuar durante el gobierno actual con un planteamiento formal de modernización que profundiza la debilidad institucional y financiera del Sistema.

Durante la actual administración de Calderón Sol se crea en 1995 el Sistema Nacional de Emergencias, dirigido por el Comité de Emergencia Nacional (COEN) e integrado por una decena de instituciones gubernamentales y de socorro, el cual ha realizado una labor interinstitucional de mayor coordinación. No obstante las acciones de respuesta impulsadas por el COEN (dar la voz de alarma, evacuación de la población y entrega de víveres y ropa a las familias afectadas, etc.), se muestran claramente insuficientes frente a la magnitud e intensidad que los desastres están tomando en ciertas partes del país y de San Salvador.

Respecto a las organizaciones sociales existentes que aglutinan asociaciones comunales urbanas, especialmente del AMSS, aún no logran articular su accionar frente al Estado ni perfilarse como movimiento social. La mayoría de estas organizaciones, surgidas durante los años de guerra y vinculadas a los partidos de izquierda se encuentran actualmente en proceso de crisis, tratando de redefinir sus programas de trabajo. Las experiencias con este tipo de organizaciones en el impulso de enfoques preventivos enfrentan dificultades de diverso tipo, entre las cuales se pueden citar: la falta de representatividad de los dirigentes frente a la comunidad; los problemas para comprender los cambios operados en el país en los años recientes y la inoperancia e incapacidad de los dirigentes de estas organizaciones de segundo grado.

En este contexto de ventajas y desventajas para la participación democrática, la población habitando en asentamientos precarios convive y responde cotidianamente a los retos de la sobrevivencia y a los riesgos en su entorno. Trataremos a continuación de rescatar las enseñanzas de estos esfuerzos.

## **B. LAS ACCIONES DE AUTOAJUSTE DE LAS COMUNIDADES URBANAS FRENTE A LOS DESASTRES AMBIENTALES.**

A diferencia de las experiencias de ajuste a nivel familiar y comunitario rural, observadas y estudiadas en otros continentes, los mecanismos de ajuste a nivel urbano en América Latina apenas están siendo abordados. En ausencia de un eficaz Sistema Nacional de Prevención de Desastres la población en las comunidades precarias de las ciudades pareciera hacer muy poco o a veces nada por adaptarse al riesgo, conviviendo cotidianamente con él. El hecho de que los terremotos, una de las principales amenazas naturales, se produzcan aproximadamente cada 25 años (CEPRODE, 1991), y que otro tipo de riesgos ambientales ocurran con más frecuencia pero a una escala menor, sin afectar a toda la comunidad, son factores que sumados a la presión cotidiana de la sobrevivencia resultan en una falta de atención de las familias sobre la mejor forma de adaptarse a estos riesgos. La información, conocimiento y percepciones juegan un papel clave en esto y podrían ser factores, que de desarrollarse positivamente, permitirían a las familias implementar mecanismos sencillos de prevención y mitigación. Para analizar las características de estos mecanismos de ajuste dos casos se analizan a continuación.

### **Ciudad de Acajutla**

#### *Rasgos principales del crecimiento de la ciudad*

La ciudad de Acajutla está situada en el litoral salvadoreño a 86 kilómetros al sur oeste de San Salvador y se encuentra atravesada por el río Sensunapán o Grande de Sonsonate. Comprende los barrios históricos de El Campamento, La Playa, Las Atarrayas y Las Peñas y otras comunidades como Los Coquitos y La Coquera, construidas más recientemente como producto del crecimiento de la ciudad.

El municipio de Acajutla vió incrementarse significativamente su población y su actividad económica durante la década de los años 60, cuando se construye el Puerto de Acajutla y se establece un complejo de actividades industriales y comerciales en el marco de la implementación del modelo sustitutivo de importaciones.

**Cuadro 2**  
**Población del municipio de Acajutla**

Años	Total población	Urbana *	Rural *	Densidad poblacional
1930	2,714	1,382	1,332	16.3
1950	6,759	2,018	4,741	40.6
1961	15,635	3,662	11,973	93.6
1971	28,659	10,255	18,404	172.0
1992	45,559	29,455	16,104	273.5

\* Corresponde a la población de la ciudad de Acajutla.

Fuente: IGN, *Diccionario Geográfico de El Salvador*, Tomo I, San Salvador, 1985.

Algunas de las actividades generadas por este complejo industrial son una refinería de petróleo, industrias de fertilizantes, metales y estructuras, una concretera y las plantas térmicas de la compañía de energía eléctrica, entre otras, las cuales proporcionan empleo a la población local. Esto produjo el desarrollo de la infraestructura y los equipamientos básicos en la ciudad y del sistema vial y ferroviario que la vincula con el resto del país.

Con la crisis de este modelo económico hacia fines de los 70 y el inicio del conflicto a principios de los 80, el Puerto de Acajutla aunque continúa funcionando ha perdido el dinamismo observado en las dos décadas anteriores. Es interesante observar, sin embargo, que a pesar de este contexto de crisis económica, la población urbana pasó de constituir el 36% al 65% de la pobla-

ción total del municipio entre 1971 y 1992 respectivamente, incrementando significativamente la presión sobre el suelo y la infraestructura y servicios existentes en la ciudad.

### **Principales desastres y riesgos ambientales**

La historia de los desastres en este municipio está relacionada principalmente con inundaciones y temblores. Debido a que las primeras constituyen la amenaza más recurrente se tratará de profundizar en su análisis para conocer los mecanismos de ajuste utilizados por la población. En la ciudad de Acajutla los reportes oficiales registran mayor recurrencia de inundaciones a partir de los años 60, llegando a producirse hacia fines de esa década con una frecuencia de siete años, siempre vinculadas a la estación lluviosa y a tormentas tropicales. Durante los últimos 5 años estas inundaciones se han manifestado más frecuentemente, como puede observarse en el cuadro a continuación.

**Cuadro 3**  
**Historia de desastres en Acajutla**

Años	Eventos
1934	Inundaciones en Acajutla, desbordamiento del Río Grande de Sonsonate
1960	Inundaciones en todo el departamento de Sonsonate
1961	Inundaciones en todo el departamento por desbordamiento del río Sensunapán
1967	Inundaciones en todo el departamento
1974	Inundaciones ocasionadas por huracán "Fif", afectando el barrio La Atarraya en Acajutla
1982	Inundaciones en Acajutla por depresión tropical cercana
1993	Dos inundaciones que afectaron la zona costera de Acajutla
1995	Inundaciones en la zona costera de Acajutla

Fuente: CEPRODE, Informe de investigación, febrero de 1994, S.S.

Los eventos recientes de mayor magnitud en esta zona han sido los de 1982, cuando una depresión tropical causó grandes daños en los barrios La Playa, Las Atrarrayas y en los cantones Metalío y El Suncita, y en octubre de 1993 cuando una marejada destruyó un centenar de viviendas.

Producto del crecimiento urbano y poblacional reciente, las comunidades más afectadas se encuentran en la periferia de la ciudad, en la orilla de la costa y en la desembocadura del río Grande de Sonsonate. Algunas de estas comunidades, entre las que se encuentran La Coquera, Los Coquitos y Las Atrarrayas, que albergan aproximadamente 5,000 personas, están asentadas en una zona de alto nivel freático (1 o 2 metros sobre el nivel del mar), lo que dificulta la construcción de infraestructura de drenajes y agua potable y tienen problemas en el drenaje natural del agua, producto de la acumulación de basura en la desembocadura del río. Esto hace que estas comunidades se encuentren en condición de alta vulnerabilidad física-localizacional.

La política de "concesión" de la tierra para asentarse en terrenos peligrosos por parte de los distintos gobiernos municipales, en ausencia de un plan de desarrollo urbano local, y la falta de alternativas de ubicación para la población migrante de bajos ingresos, han configurado en Acajutla una zona de alto riesgo a desastre, cuyos costos materiales y humanos han comenzado a ser altos para la población y las autoridades locales. En este marco, la asignación reciente de títulos de propiedad, como parte del programa de regularización de tenencia de la tierra impulsada por el gobierno salvadoreño a partir de 1989, sólo contribuirá a agravar la situación y dificultar el desarrollo local.

## **Las inundaciones de 1993 y las acciones de ajuste de la población**

En octubre de 1993, aproximadamente 180 familias de varias comunidades precarias de la ciudad resultaron afectadas por un oleaje "que penetró tierra adentro arruinando siembras, cercas, chozas y caminos vecinales" (La Prensa Gráfica, 21 de octubre 1993).

Entrevistas realizadas con directivos comunales de La Coquera, Los Coquitos y La Playa sobre cómo sus comunidades respondieron a estos oleajes arrojaron que la población ha adquirido niveles mínimos de organización para responder a las emergencias. Respecto a las inundaciones, los pobladores han desarrollado mecanismos de alerta, consistentes en vigilar la intensidad y duración de la lluvia y, dependiendo del nivel alcanzado por ésta, determinar el momento de evacuación. Se llama a la evacuación cuando el nivel del agua pasa el metro de altura y pone en riesgo a los niños y niñas y a las viviendas.

Las acciones realizadas por la población durante las inundaciones de 1993 son las siguientes: en la fase de preparación, la organización del sistema de alerta y la preparación de la evacuación; durante la emergencia, la evacuación y reubicación en refugios temporales, la organización de la población y el apoyo en la canalización de la ayuda externa; y en la fase de reconstrucción, básicamente la limpieza, reacondicionamiento y/o reconstrucción de las viviendas dañadas. Estas acciones, en tanto organizadas y desarrolladas por las comunidades de manera consistente se consideran mecanismos de ajuste frente al riesgo.

La capacidad de algunas de estas comunidades de respuesta a la emergencia ha sido adquirida a través de una experiencia educativa y organizativa introducida por un agente externo,

una ONG nacional que trabaja en el campo de la prevención de desastres. Sin embargo, los pobladores poseen conocimientos empíricos sobre su medio ambiente que, aunque no están sistematizados, les permiten sobrevivir. La tipificación de las mareas, de sus horarios y de las épocas en que se dan por ejemplo, resultan de su convivencia diaria con el mar en el desempeño de su trabajo, cuando son pescadores. Es la combinación del conocimiento científico sobre los desastres y el conocimiento empírico de los pobladores, lo que ha permitido en estos casos, el desarrollo de mecanismos de auto-ajuste.

Se plantean aquí algunas interrogantes sobre el origen de estos mecanismos de ajuste: ¿deben ser ellos necesariamente autóctonos? o ¿pueden ser apropiados como resultado de procesos educativos introducidos por agentes externos? En nuestra opinión, el origen de estos mecanismos no es relevante, lo importante es que su adquisición se interiorice y pase a formar parte de la práctica cotidiana de las familias expuestas al riesgo y de las comunidades en su conjunto.

Un factor limitante para el desarrollo de estos mecanismos propios de las comunidades está representado por la forma en que opera el Sistema Nacional de Prevención, el cual, cuando se presenta una emergencia, excluye a las dirigencias comunales del proceso de toma de decisiones, realizando un manejo clientelista de la ayuda externa y fomentando el asistencialismo de la población que limita la acción autogestoria de las comunidades.

## **Tugurio Tutunichapa, San Salvador**

### *Rasgos principales de Tutunichapa*

Tutunichapa es uno de los tugurios antiguos de San Salvador, ubicado hacia el nor-orienté de la ciudad y que colinda al norte con la quebrada del río Tutunichapa. Se inició en la dé-



cada de los años 40 a partir de tomas ilegales de terrenos municipales y privados que posteriormente han sido legalizados. Su proceso de poblamiento ha evolucionado de 26 a 355 familias entre 1940 y 1987 respectivamente, experimentando su mayor crecimiento durante los años 70.

El alto nivel de vulnerabilidad física del asentamiento y socio-económica de la población determinó que el impacto del terremoto, ocurrido el 10 de octubre de 1986, destruyera casi por completo el asentamiento. El sistema constructivo de las viviendas estaba distribuido así: 60% de las viviendas de bahareque; 30% de desechos materiales y 10% de sistema mixto; contaba con algunos servicios básicos y poseía escuela y casa comunal. En 1987 la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, FUNDASAL, reconstruyó el asentamiento reordenándolo completamente.

### *Principales desastres y riesgos ambientales*

Al igual que muchas comunidades precarias del AMSS, Tutunichapa se encuentra expuesta al impacto de terremotos, derrumbes e inundaciones. Entrevistas realizadas con directivos comunales indican que, a diferencia del terremoto de 1965 que ocasionó daños menores, el terremoto del 10 de octubre de 1986 destruyó el 75% del asentamiento, constituyendo éste el principal desastre ocurrido a esta comunidad.

También los directivos comunales dan cuenta de la ocurrencia de inundaciones desde el inicio del asentamiento, especialmente en las viviendas ubicadas en las márgenes del río Tutunichapa. Gestiones realizadas por la comunidad en 1975, posibilitaron la construcción de un muro de contención de 360 metros de extensión que resolvió el problema durante varios años, hasta que se da la reconstrucción del tugurio. Producto de una inadecuada canalización del desagüe de las aguas lluvias y servidas del asentamiento durante este pro-

yecto de reconstrucción, las inundaciones se están produciendo con mayor magnitud que antes.

Un riesgo ambiental vinculado al anterior, existente desde hace años pero agravado con el paso del tiempo, es el de la contaminación del agua del río, producto del desague de desechos líquidos de dos hospitales cercanos y de la comunidad misma. El Ministerio de Salud, entidad gubernamental encargada de vigilar la eliminación de desechos de los hospitales, se ha mostrado incapaz de resolver esta situación, según reportan los pobladores.

### *La respuesta frente al terremoto de 1986*

La destrucción ocasionada por el terremoto obligó a una acción de respuesta a la emergencia por parte de la comunidad. La junta directiva se organizó inmediatamente y en ella recayó el trabajo de organización para la emergencia y el proceso de reconstrucción.

Durante la fase de emergencia, la directiva comunal trabajó en la ubicación de la población damnificada en varios terrenos aledaños y organizó la entrega de la ayuda exterior, la cual fué canalizada por Cruz Roja y Cruz Verde. Estos actores externos realizaron junto con la directiva las acciones de evacuación y rescate de la población afectada; reparto de víveres, ropa, lonas, tiendas de campaña y donación de materiales para la construcción de albergues provisionales.

Debido a contactos previos, los pobladores de Tutunichapa logran un acuerdo con FUNDASAL, una ONG de vivienda, para la reconstrucción del asentamiento. Fué esta institución, junto con la comunidad, la que llevó a cabo el proceso de reubicación de la población y el diseño del proyecto constructivo. La relación existente entre FUNDASAL y la directiva comunal permitió viabilizar la propuesta habitacional.

Una vez logrado el financiamiento para la reconstrucción del asentamiento, se comenzó a elaborar un anteproyecto de lotificación, el cual se discutió con los pobladores. Se gestionaron los permisos necesarios para seguir ocupando los terrenos que habían ocupado el día del terremoto y construir instalaciones provisionales donde las familias permanecerían durante la fase constructiva. Contaron en este proceso, con el compromiso de la Alcaldía de San Salvador, en ese momento en manos del Partido Demócrata Cristiano, de legalizar los terrenos y jugar el papel de mediador para la compra y venta de terrenos de propiedad privada. La comunidad gestionó también, ante el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, la compra de dos terrenos de su propiedad que servirían para construir las nuevas viviendas.

La fase de reconstrucción post-desastre implicó para esta comunidad un esfuerzo organizativo significativo. Más que mecanismos de auto-ajuste, lo que en esta comunidad se desarrolló fue una propuesta parcial de prevención y de mitigación (elevación muro, auto-construcción de viviendas), orientada a mejorar las condiciones de vida de la población, que recayó principalmente sobre el agente externo FUNDA-SAL. Se considera una propuesta parcial de prevención, pues si bien incorporó criterios de antisismicidad no consideró en el diseño el desague de las aguas lluvias, el riesgo de inundaciones.

A pesar de ser los terremotos un fenómeno recurrente en el país, existe poca preparación de la población para responder a las emergencias causadas por ellos y ausencia de mecanismos de auto-ajuste. La acción espontánea de las personas y comunidades afectadas sustituye la preparación que las autoridades responsables de las emergencias deberían proporcionar. Por otra parte, a diferencia de las de Acajutla, esta comunidad no ha desarrollado mecanismos de ajuste frente a las inundaciones recurrentes.

La diferencia cualitativa principal entre ambas comunidades, que permite, en nuestra opinión, hablar de la existencia de mecanismos de ajuste en el caso de Acajutla es que la respuesta proporcionada por los pobladores, aunque de carácter emergente es el producto del conocimiento y desarrollo de una conciencia colectiva sobre los desastres, sobre la necesidad de su prevención y de una definición sobre su manejo. La acción de agentes externos, gubernamentales o no gubernamentales, dirigida específicamente a la prevención de desastres o que incorporen la dimensión de los riesgos ambientales dentro de sus propuestas de trabajo, es clave en el desarrollo de este tipo de mecanismos de ajuste.

### **C. LAS EXPERIENCIAS DE PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES EN PROGRAMAS DE PREVENCION-MITIGACION DE DESASTRES IMPULSADOS POR AGENTES EXTERNOS**

Las experiencias de enfoques participativos en el área de la prevención y mitigación de desastres y riesgos ambientales en el país son mínimas, a pesar de la enorme cantidad de proyectos y programas de promoción de participación comunitaria que actualmente se impulsan en el campo del desarrollo local-regional, tanto en áreas rurales como urbanas.

Los pocos proyectos impulsados en la línea de enfoques preventivos más participativos datan de los últimos ocho años y con excepción del de Cooperación Italiana, que ha tenido un alcance mayor, la mayoría de estos proyectos se producen de manera aislada, a pequeña escala y generalmente desvinculados de un planteamiento de gestión ambiental local.

El esfuerzo más destacado de promoción de la participación comunitaria en la emergencia y para la prevención es el realizado por el gobierno salvadoreño en colaboración con la Cooperación Italiana, a raíz del terremoto de octubre de

1986. Por el lado de las ONGs los proyectos impulsados son, sobre todo, de carácter educativo, de construcción de obras pequeñas y de investigación-acción. A continuación se analizan más en detalle algunas de estas experiencias, su metodología e instrumentos utilizados, a fin de reflexionar sobre el papel de la sociedad civil en cada una de ellas.

### **La planificación local y los mapas de riesgos y recursos: el enfoque de Cooperación Italiana**

En el contexto del arribo de ayuda masiva internacional para responder a la emergencia y la reconstrucción, Cooperación Italiana llega al país en 1987 y ha constituido quizá el único organismo de cooperación bilateral que promovió, desde aquel momento, un planteamiento de reconstrucción y planificación del desarrollo local alrededor de la respuesta a la emergencia y de prevención de desastres. Sus esfuerzos se centraron en algunos de los barrios y municipios más afectados por el sismo en la parte sur-oriental de la ciudad, entre los cuales se encuentran el barrio de San Jacinto del municipio de San Salvador y los municipios de San Marcos y Santiago Texacuangos. Ha sido en estos dos últimos donde posteriormente se concentró el esfuerzo principal de planificación local y promoción de la organización para la emergencia.

Pasada la emergencia, estudios técnicos de distinto tipo (físicos y socio-económicos) sobre el AMSS y la zona sur-oriental de la ciudad precedieron a la decisión de los lugares donde ellos intervendrían más fuertemente. El planteamiento metodológico general tuvo como punto de partida la constitución de comités interinstitucionales locales, que integrarían a los operadores gubernamentales locales y a las comunidades con el objetivo de implementar procesos de diagnóstico y planificación local de carácter participativo.

A partir de estos comités interinstitucionales locales se impulsó la elaboración de diagnósticos participativos a través de los mapas de riesgos y recursos, los cuales permitieron identificar los problemas prioritarios para la población e impulsar proyectos de cooperación alrededor de los cuales se podría desarrollar, paralelamente, la organización de respuesta a la emergencia y para la prevención de desastres. En San Marcos por ejemplo, las necesidades e intereses principales de la población y del municipio estaban en el área de la salud y el esfuerzo de Cooperación Italiana se centró en la construcción de un centro de salud comunitario.

La organización de respuesta a la emergencia se planteó, a este nivel, a partir de la constitución de comités de emergencia por comunidad, cantón y municipio, acompañada de procesos de capacitación sobre la elaboración de mapas de riesgos y recursos y de conocimiento sobre la temática de los desastres en general.

Entrevistas realizadas con representantes de Cooperación Italiana y con dirigentes comunales señalan que el éxito de estos planteamientos en el plano local está relacionado con varios factores, entre los cuales pueden mencionarse: el apoyo del gobierno central y de las autoridades locales; el apoyo de personas notables que promovieron el planteamiento proporcionándole credibilidad; el interés de la población en la medida que percibía la posibilidad de respuesta a sus necesidades y por supuesto la ayuda financiera internacional.

Aunque posiblemente la utilización de los mapas de riesgos y recursos no sea nueva en el continente, lo novedoso de su uso en El Salvador ha residido en el hecho de que a través de estos mapas se promueve la educación y organización de la población en relación a los desastres y riesgos ambientales, generando procesos sociales y políticos significativos en el plano local.