

La Creación de un Sistema de Prevención de Desastres: Una Necesidad para el Desarrollo Sostenible en El Salvador

Sonia Baires y Marta González

La relación de los desastres con el desarrollo económico y social de los países ha sido establecida hasta muy recientemente. Creados a la luz de la doctrina de la "Seguridad Nacional" los sistemas institucionales para la atención de desastres se conformaron en las décadas pasadas para atender "emergencias" y no para prevenir o mitigar el impacto que tales eventos ocasionan en la población, especialmente aquella de escasos recursos.

Se plantean en este artículo dos ideas. La primera, que la creación del sistema nacional de emergencias en El Salvador está relacionada con el tipo de régimen (militar o civil) y la institucionalidad generada por los procesos de modernización del Estado impulsados a partir de la década de los cincuenta; la segunda, que el actual proceso de transición política posibilita el cambio hacia un sistema nacional de prevención y mitigación de desastres y su articulación con la temática del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el país.

1. La respuesta del Estado frente a los desastres naturales: el Sistema Nacional de Defensa Civil creado en 1976.

El proceso de modernización política y económica que, iniciado en los años cincuenta, tuvo como eje principal la industrialización sustitutiva de importaciones, implicó modificaciones significativas a nivel del aparato de Estado. Algunas de estas incluyeron, entre otras, una nueva Constitución Política y la ampliación y reforma a nivel del gobierno central. Dentro de este proceso de modernización sin embargo, la creación de un sistema nacional permanente de atención a los desastres quedó postergada a pesar de que éstos constituyen indiscutiblemente parte de la historia del país.

En efecto, desde sus orígenes El Salvador ha sido escenario de una buena cantidad de amenazas naturales y antrópicas (Ver definiciones en Anexo). Entre 1524 y 1990 han ocurrido no menos de 51 macroseismos, 91 erupciones volcánicas e innumerables

inundaciones, producto de huracanes, tormentas tropicales o lluvias torrenciales que afectan generalmente a la región centroamericana. Durante la década de los ochenta, producto en parte del desordenado crecimiento urbano, se produjeron una gran cantidad de pequeños derrumbes y deslaves de viviendas, ubicadas a orillas de ríos o quebradas y el impresionante deslizamiento y derrumbe de Montebello que en 1982 ocasionó aproximadamente 600 muertos. (Castillo, L. y Campos, N., 1991).

Aunque existen mecanismos institucionales de respuesta a los desastres, estos han sido de carácter temporal pues solamente responden a las emergencias. Es interesante notar, por ejemplo, que aún un evento de gran magnitud como el terremoto de 1965 no motivó la formación de un sistema de prevención, a pesar de haber ocurrido dentro del ciclo modernizador de los años cincuenta. Es hasta 1976 que se crea el Sistema de Defensa Civil, el cual podría considerarse como el primer

embrión de un sistema nacional de atención a los desastres. Este surge, paradójicamente, no en el marco de una catástrofe natural sino en medio de un periodo de profunda inestabilidad política. Surgen inmediatamente algunas interrogantes ¿cuáles fueron los factores que posibilitaron la creación de este Sistema? y ¿cuáles son sus características?

Durante la década de los años setenta el modelo sustitutivo de importaciones, afectado ya por el fracaso del Mercado Común Centroamericano, mostró su agotamiento produciéndose en 1976 una fuerte crisis política a raíz del intento de reforma agraria por parte del gobierno militar de Armando Molina. Las reacciones que éste provocó en los grandes propietarios de plantaciones de café y algodón cerró los intentos de modificar el modelo tradicional de agroexportación imperante.

Paralelamente, el sistema político autoritario sobre el cual este modelo se asentaba fué constantemente desafiado por el auge de un creciente y combativo movimiento de masas. Elecciones fraudulentas, el surgimiento de las organizaciones guerrilleras, la ampliación del movimiento de masas al campo y a las ciudades y la represión

ascendente caracterizaron este periodo. La doctrina de Seguridad Nacional, predominante en los ejércitos de América Latina, impulsaba el combate al enemigo interno a través de una acción represiva indiscriminada.

Es en este contexto que en abril de 1976 la Asamblea Legislativa decretó la Ley de Defensa Civil, la cual creó un sistema nacional territorial de atención a los desastres y calamidades públicas¹. Sostenemos, a manera de hipótesis, que la creación del Sistema Nacional de Defensa Civil tuvo, entre otras, una finalidad contrainsurgente en la medida que buscaba controlar a la población civil y sus organizaciones sociales y políticas.

Este Sistema se caracterizó por ser altamente centralizado, excluyente y arbitrario respecto a las situaciones de "emergencia".

Se concibe su creación "como parte integrante de la Defensa Nacional" y su estructuración a los niveles nacional, regional, departamental y municipal deposita la toma de decisiones en el Comité Nacional de Defensa Civil presidido por el Ministro del Interior e integrado además por los Ministros de Defensa y Seguridad Pública; Agricultura y Ganadería; Obras Públicas y Salud Pública y Asistencia Social.

En este sentido, el papel de los gobiernos locales fué de supeditación a las decisiones del gobierno central.

Se excluyó también a la sociedad civil de participar activamente en las decisiones para la solución de sus problemas al establecer que "personas naturales, empresas y entidades de cualquier naturaleza que cooperan en cualquiera de las actividades que esta ley determina" deberán sujetarse a las decisiones del Comité Nacional de Defensa Civil. La exclusión es un factor que contribuyó así al incremento de la vulnerabilidad de la población frente a situaciones de riesgo y a la inhibición de verdaderas acciones de prevención y mitigación.

Por otro lado, el concepto de desastre y calamidad pública es tan amplio que incluye tanto "las consecuencias de fenómenos físicos o naturales" como las "acciones armadas o de trastornos sociales". Esta amplitud explica, al menos en parte, porqué esta legislación se ha mantenido vigente. A esto se suma la percepción fuertemente arraigada en la sociedad y en los actores políticos y sociales de que los desastres son fenómenos inevitables producto de la naturaleza o en todo caso de los designios de Dios.

2. Los cambios operados en el sistema de atención a los desastres: el terremoto de octubre de 1986.

Aunque la intencionalidad del Sistema de Defensa Civil fue de control político poblacional nunca operó como tal. La existencia de ORDEN como aparato paramilitar y la dinámica acelerada que el movimiento de masas mostraba hacia fines de los setenta impidieron que tal función tomara forma. Posteriormente, con el inicio del conflicto armado y el predominio del aparato militar derivado del mismo esta idea quedó definitivamente clausurada. Hacia mediados de la década de los ochenta este sistema se encontraba debilitado y con pocos recursos humanos y materiales, quedando su función restringida a la respuesta parcial a las emergencias por amenazas naturales.

Paralelamente el país experimentó durante esos años cambios en el medio ambiente urbano y rural que han incidido negativamente en su sostenibilidad a largo plazo y en la ocurrencia de desastres. No es aventurado decir que El Salvador se ha convertido en el país más vulnerable de Centroamérica y el ecológicamente más devastado de América Latina. Más del 95% de sus bosques tropicales han sido

destruidos y más del 77% de la tierra sufre de severa erosión. De acuerdo a la FAO, el país se encuentra en un franco proceso de desertificación, incrementando los desequilibrios en el ecosistema y los riesgos ambientales, tales como las inundaciones y sequías, cada vez más recurrentes en el país.

Otra consecuencia de este deterioro es la casi extinción de casi todas las especies de animales salvajes, sin que haya esperanzas realistas de revertir tal proceso. Por otra parte, en el Área Metropolitana de San Salvador, el 13% de la población habita sobre terrenos en riesgo de derrumbarse o demasiado próximos a fuentes de contaminación. (Acevedo, 1994: 24). La conexión recientemente establecida por las autoridades gubernamentales entre medio ambiente y desarrollo a menudo no toca lo relacionado con los desastres.

Pero a menudo la respuesta frente a los desastres causados por fenómenos naturales requiere de una fuerza institucional que el Comité de Defensa Civil nunca tuvo. Esta debilidad se evidenció, y de manera dramática, con el terremoto de octubre de 1986 al demostrarse incapaz de manejar la emergencia resultado del mismo.²

Con una magnitud de 7.5 grados en escala de Ritcher, el terremoto afectó el centro

y los barrios sur-orientales del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). De acuerdo a cifras brindadas por el gobierno, el saldo del terremoto fue de 1,200 muertos, 10,000 heridos, 200,000 damnificados y 50 edificios que requirieron demolición inmediata. Los daños materiales, de acuerdo a esta misma fuente, ascendieron a US\$1,150 millones, correspondiente a edificios públicos, hospitales, escuelas, instalaciones del ejército, etc., sin tomar en cuenta los daños a la industria y el comercio, los costos de demolición de los edificios y viviendas dañadas, ni los daños en los sistemas de agua potable, energía eléctrica y comunicaciones telefónicas (CEPRODE, 1989).

En su gran mayoría las acciones de respuesta fueron improvisadas, sin coordinación y tampoco existía un plan de emergencia entre las diferentes instituciones responsables. Pese a la existencia del Comité de Emergencia Nacional (COEN), el ejecutivo nombró a un comisionado presidencial para que coordinara todos los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales. Se crearon además cuatro comisiones de alto nivel y nueve comisiones operativas gubernamentales.

Las causas del grave deterioro en la infraestructura y del elevado número de

pérdidas humanas nos remiten a la inexistencia de políticas en el plano estructural que incluyan la planificación de sistemas de evacuación, la implementación de sistemas de alerta, la reglamentación estricta del uso del suelo y el control del mismo y de las formas de construcción, la relocalización de la población, la zonificación y determinación de áreas de riesgo, el control sanitario y nutricional permanente, la educación de la población y las decisiones respecto al uso y manejo de los recursos, etc. Cuestiones que van mas allá de la respuesta a la emergencia e incursionan en la necesidad de la preventión y mitigación.

Por otro lado, la participación de la población civil afectada se redujo a ser receptores de la ayuda humanitaria internacional, alimentando la actitud asistencialista. Las entidades y gobiernos internacionales manejaron y subsidiaron la casi totalidad de la ayuda inmediata como la de reconstrucción. Según la Oficina de Naciones Unidas para el Auxilio en Desastres (UNDRO), el valor total de la asistencia internacional al finalizar el mes en que se produjo el terremoto, podría estimarse en US\$ 12.5 millones. También el gobierno de Estados Unidos asignó \$50 millones para la recuperación y 2 años después invirtió \$98 millones para la

reconstrucción permanente y nueva construcción de infraestructura mayor en las zonas afectadas (USAID, 1992).

La explicación del nombramiento del comisionado presidencial y comités de reconstrucción, al margen del COEN, y luego, la entrega de la administración de los fondos pro-reconstrucción a la empresa privada, podría encontrarse en las complicadas relaciones del gobernante Partido Demócrata Cristiano con los militares y la empresa privada. La jurisdiccionalidad del COEN lo ubica dentro del dominio de los militares.

Sin embargo, la no utilización de la estructura del COEN, la exclusión de los militares de la toma de decisiones, la participación de la cooperación del gobierno italiano y la presión internacional de que se implementen políticas de preventión y mitigación, han posibilitado cambios en el sistema nacional de emergencia.

La Cooperación Italiana implementó un proyecto de varios millones de dólares en proyectos de reconstrucción que implicaron el desarrollo de una experiencia participativa que involucró tanto a gobiernos y operadores locales como a las comunidades afectadas. Asimismo impulsó en 1991 la creación del Comité Técnico Inter-institucional para casos de

Desastres, COTIDE, el cual tiene como propósito fundamental "integrar la preparación de planes locales de emergencia a los programas de los sectores salud y educación, haciendo énfasis en la fase de prevención". Está integrado por instituciones públicas, de socorro y de organizaciones internacionales de asistencia técnica y es coordinado por el Comité de Emergencia Nacional.

3. El nuevo ciclo de modernización del Estado y la transición política de los años noventa: una oportunidad para crear un sistema nacional de preventión y mitigación de desastres.

El nuevo ciclo modernizador del Estado, iniciado en la segunda mitad de los años ochenta durante la administración Duarte y profundizado por la administración Cristiani a partir de 1989 plantea una nueva situación para el sistema nacional de emergencias. La dinámica observada, luego del terremoto del 86, es que a medida que la emergencia disminuye el sistema institucional tiende a diluirse y a ser relegado dentro de las prioridades de la acción gubernamental y en buena medida de la actual modernización en curso. Los esfuerzos de cambio iniciados por Cooperación Italiana para la constitución de un sistema de

prevención ha venido progresivamente diluyéndose. Las unidades de desastres en los ministerios de educación y salud se han anexado a otros departamentos, existe una alta movilidad de los funcionarios del COEN y la aprobación de la propuesta de Ley de Emergencia Nacional propuesta por éste en 1993 ha sido pospuesta por la Asamblea Legislativa.

La transición política sin embargo, producto de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, continua abriendo espacios para la participación ciudadana y la democratización de la sociedad. Este es un marco favorable para la creación de mecanismos, procedimientos y cambios drásticos en el sistema de atención a los desastres. Esbozaremos a continuación algunos rasgos de este futuro Sistema Nacional de Prevención de Desastres.

Es necesario cambiar la concepción existente sobre los desastres. Una nueva concepción implica analizar los desastres desde la perspectiva del desarrollo sustentable, priorizando como un componente fundamental la reducción de la vulnerabilidad y redefiniendo la participación de los agentes sociales involucrados, desde los pobladores hasta científicos. Es necesario pues concebir los desastres integrando la existencia de amenazas físico-naturales y

antrópicas y de factores económicos, sociales, políticos y culturales que hacen vulnerables a los distintos grupos humanos, principalmente los más pobres. Dentro de las amenazas antrópicas también se debe integrar en el análisis fenómenos tales como el mal manejo de los desechos sólidos y líquidos y otros, que afectan la vida de las personas en sus comunidades. Solo un análisis integral de amenaza y vulnerabilidad permite determinar el riesgo existente de desastre y permitiría una definición de políticas realistas de prevención.

La viabilidad de la organización de un sistema de prevención y mitigación requiere de un cambio profundo en la estructura institucional y la generación de espacios de concertación en los que la población afectada pueda canalizar sus demandas durante y después de la emergencia. En este sentido, se propone la constitución de un sistema nacional que integre un organismo rector, que sería el Comité Nacional para la Prevención de Desastres, el cual estará compuesto por los ministerios pertinentes, las instituciones de socorro, ONG's y representantes de asociaciones comunales. Asimismo integraría a los niveles regional y municipal estructuras locales de prevención. Esto permitiría la

participación de todos los actores sociales en la toma de decisiones, tanto durante la emergencia y en la reconstrucción, pero sobre todo en la elaboración de políticas y medidas para prevenir los desastres.

El Comité Nacional para la Prevención de Desastres deberá tener poder de decisión en lo que a la emergencia se refiere. Esto implica darle importancia al papel de la información científica en las decisiones políticas y una estrecha coordinación con instituciones como la Secretaría del Medio Ambiente, la Oficina de Planificación del AMSS-OPAMSS, etc. para introducir los riesgos ambientales dentro de la planificación territorial, las regulaciones para la construcción y como parte de la política medio ambientalista. Además, deberá generar espacios de participación en la ejecución de programas para el desarrollo de las comunidades, preparando paralelamente a los pobladores en el manejo de su medio ambiente local. Esto último es una de las cuestiones claves para que la política a definir realmente prevenga los desastres.

Una última cuestión es la participación dentro del Sistema de equipos técnicos cualificados, tanto de las ciencias físicas como sociales, que desarrollen estudios y elaboren recomendaciones viables de prevención.

Notas:

¹ La Ley de Defensa Civil fué sancionada por la Asamblea Legislativa mediante decreto legislativo No. 498 y publicada el 8 de abril de 1976, en el Diario Oficial No.79 Tomo 251 de fecha 23 de abril de ese mismo mes.

² El Comité Nacional de Defensa Civil pasó a ser el Comité de Emergencia Nacional (COEN) durante la década de los ochenta.

Bibliografia:

Acevedo, Carlos. "Raíces económicas de la crisis ecológica en Centroamérica", *Realidad Económico-Social* No.37, enero-febrero 1994, UCA, San Salvador.

Castillo, L. y Campos, N. *Los desastres en El Salvador, una visión histórico social*, Volumen I, CEPRODE, San Salvador, El Salvador, 1991.

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

Lungo, Mario y Pohl, Lina. "Las acciones de prevención y mitigación de desastres en El Salvador: Un sistema en construcción", FUNDE, agosto 1994.

USAID. "Historia del Programa de Reconstrucción del terremoto", Proyecto 519-0333. San Salvador, 31 marzo de 1993.

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación sobre comunidades urbanas y desastres coordinado por la Secretaría General de FLACSO a nivel centroamericano.

Anexo:*Definiciones de términos:*

AMENAZA: cualquier fenómeno de origen natural o humano (antrópico) que signifique un cambio en el medio ambiente.

VULNERABILIDAD: la incapacidad de una comunidad para "absorver", mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente. Inflexibilidad ante el cambio. Incapacidad de adaptarse al cambio, que para la comunidad constituye, por las razones expuestas, un riesgo. (G. Wilches-Chaux, 1988)

RIESGO O DESASTRE: es la probabilidad de exceder un nivel de consecuencias sociales, económicas o técnicas en un cierto sitio y en un cierto periodo de tiempo. (D.D. Cardona, J.P. Sarmiento, s.f.) En términos simples es la fórmula: Riesgo =Amenaza x Vulnerabilidad.

PREVENCION: es el conjunto de medidas y acciones dispuestas con anticipación con el fin de evitar la ocurrencia de un impacto ambiental desfavorable o de reducir sus consecuencias sobre la población, los bienes y servicios y el medio ambiente.

MITIGACION: es la definición de medidas de intervención dirigidas a reducir o atenuar el riesgo.

Otras Publicaciones de FUNDE:**Avances #1**

"La Urbanización del Área Metropolitana de San Salvador: Tendencias a partir de 1970 e ideas preliminares para un Desarrollo Urbano Alternativo", Mario Lungo, enero 1993. (₡18)

Avances #2

"Análisis Crítico de la Gestión Macroeconómica Predominante: La Universalización de la Política Económica Neoliberal", Roberto Rubio, febrero 1993. (₡18)

Avances #3

"El Derecho Humano a la Sindicación: Sus Principios Rectores", Carmen Alvarez Basso, mayo 1993. (₡18)

Avances #4

"La Industria en El Salvador: Análisis y Propuestas", Joaquín Arriola, agosto 1993. (₡40)

La FUNDE desea establecer canjes documentales con otras instituciones afines. Escribir al Centro de Documentación de FUNDE, Apdo. Postal 1774, Centro de Gobierno, San Salvador, El Salvador.