

Presentación

En el marco de las actividades del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN) el Centro de Protección para Desastres (CEPRODE) presenta esta publicación especial alusiva al Día Internacional para la Reducción de Desastres que se celebra durante el mes de octubre de cada año y que para el presente propone el tema Comunidades Vulnerables y sus Riesgos ante Desastres.

Esta edición especial de Actualidades sobre Desastres persigue incrementar la difusión del conocimiento de los desastres y de las medidas de prevención, mitigación y atención de los mismos. Por lo anterior, las líneas de investigación que se presentan buscan establecer cuáles son los efectos más importantes de los desastres y cuáles las medidas más recomendables para hacerles frente, considerando la coyuntura por la que atraviesa El Salvador.

La problemática asociada a las inundaciones, sequías y eventos sísmicos son tratadas en los diferentes artículos desde una perspectiva que busca generar mayor discusión en torno a la estrategia de reducción de los desastres naturales diseñada para las condiciones específicas del país.

El CEPRODE espera que esta publicación contribuya a redefinir las actividades de las diferentes instituciones relacionadas con los desastres naturales para que estas cumplan con la tarea de reducir su impacto.

Edición y Supervisión:

- Luis Armando Velis
- Luis Ernesto Romano
- Ana María Moisa

Reproducción libre. Favor citar la fuente

ACLARACION: Los conceptos vertidos en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

ACTUALIDADES SOBRE DESASTRES

CONTENIDO

Pág.

Nuestra portada
Dibujo ganador
del concurso
“Medio
ambiente,
desastres y
comunidad”,
realizado en el
mes de octubre
de 1993, entre
los niños de la
comunidad “La
Coquera” en
Acajutla.

EDITORIAL

Compensación social y reducción de desastres 1

ENTREVISTA

* Anders Kompass
Representante Residente del PNUD en El Salvador 3

ARTICULOS

* Desastres, pos-guerra y reconstrucción
Napoleón Campos 5

* El fenómeno recurrente de las inundaciones en El Salvador
Ana María Moisa 7

* Opiniones 10

* ¿Por qué tantos desastres naturales en San Salvador?
Carlos E. Aguilar 11

* Opiniones 18

* La reducción de los desastres en el municipio de Chirilagua
Unidad de Investigación del Centro de Protección para desastres 15

PUBLICACIONES DE CEPRODE

* Desastres por actividad sísmica y vulcanológica 19

* Desastres por actividad hidrometeorológica 20

* Organización institucional y marco jurídico para la protección
contra desastres en El Salvador 21

* Caracterización de los desastres en El Salvador
Tipología y vulnerabilidad socioeconómica 22

Compensación social y reducción de desastres

La búsqueda del desarrollo sostenible ha tomado cada vez más auge entre las políticas de las naciones, especialmente por las enormes deficiencias que persisten para la satisfacción de las necesidades básicas de la población y por el acelerado e insostenible deterioro de las condiciones ambientales. Es en este contexto que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha empeñado en el desarrollo de acciones tendientes a fomentar un uso y distribución de los recursos económicos más coherente con el desarrollo humano y, paralelamente, ha emprendido acciones complementarias con las que se busca mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza.

Es dentro de este marco que mediante resolución de la Asamblea General de la ONU se declaró la década de 1990 como el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN), el cual incluye diferentes acciones nacionales e internacionales tendientes a reducir el impacto de los desastres naturales. La distinción entre desastres naturales y provocados, empero, no debe concebirse como una división rígida entre ambos pues sus efectos sobre los conglomerados sociales son muy similares. Por ello el énfasis de este decenio no debe ponerse únicamente sobre la reducción de desastres naturales, tal como fue reconocido por la misma Secretaría General de las Naciones Unidas ante el consejo para el DIRDN.

La reciente evaluación de las acciones del DIRDN realizada en mayo pasado en la ciudad de Yokohama, Japón, estableció entre sus principales logros se contaba una reducción de las pérdidas debidas a los desastres en algunas regiones. Lamentablemente El Salvador no se cuenta entre ellas.

Sin embargo, la protección contra desastres naturales debería ser parte prioritaria de la agenda para el país debido a la elevada vulnerabilidad de la población que se expresa en los indicadores económico-sociales, y que dan cuenta que buena parte de la población se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Esta parte de la población es la que recibe el mayor impacto de los fenómenos naturales por lo cual los esfuerzos de reducción de desastres naturales necesariamente pasan por la atención de las necesidades básicas de los pobres.

Las condiciones de la vivienda muestran con claridad la predominancia de materiales de construcción no adecuados para hacer frente a emergencias ocasionadas por eventos sísmicos de gran envergadura o, incluso, a fenómenos meteorológicos. Por otra parte, los diseños estructurales de los edificios, en su mayoría, no contemplan previsiones para casos de terremotos. Así por ejemplo, para el terremoto de 1965 se conoció de un estudio que estableció claramente esta deficiencia, que fue constatable nuevamente para el terremoto de 1986. Por otra parte, es posible establecer la presencia de un déficit habitacional cercano a las 450,000 viviendas, lo cual implica que cerca de la mitad de la población carece de una vivienda adecuada.

Mayores condiciones de vulnerabilidad resultan de la ubicación de los asentamientos humanos, pues cuando se trata de colonias ilegales y tugurios su ubicación —en la mayoría de los casos— se hace en zonas de riesgo, como orillas de quebradas y ríos, o cerros con una elevada pendiente. Sin embargo, las ubicaciones riesgosas de la población no son exclusividad de los barrios populares, pues el urbanismo desarrollado por el sector formal de la construcción también presenta la tendencia a construir viviendas en zonas de riesgo, especialmente por efecto de deslizamientos de tierra.

La situación educacional, por otra parte, muestra que cuando menos un 30% de la población total no sabe leer, siendo aún más alto el porcentaje en las zonas rurales, además existen muy bajos niveles de cobertura escolar y elevados niveles de deserción. Esta situación sobredetermina una protección contra desastres muy deficiente, pues limita grandemente la participación de la población en campañas preventivas que requieran la lectura de material de apoyo.

Otros indicadores referentes a la situación de la salud y nutrición dan cuenta de un 50% de la población infantil menor de 5 años con diferentes niveles de desnutrición; de un 50% de las familias con déficit energético y de un 61% de los niños con déficit de proteínas, por ejemplo.

La situación descrita más arriba es una muestra palpable de que existen numerosas comunidades que requieren de atención especial para superar las condiciones de subdesarrollo en las que se encuentran. Actualmente el Gobierno reconoce esta necesidad y propone el desarrollo de una campaña de compensación social de mayor amplitud que las desarrolladas hasta ahora. Sin embargo, pese a este ofrecimiento los recursos que se destinan a satisfacer las necesidades básicas de los pobres no son suficientes para cumplir este cometido.

Las Organizaciones no Gubernamentales están llamadas a ejecutar programas adicionales que persigan mejorar las condiciones de vida de las comunidades. A nuestro parecer deberían de priorizarse aquellas comunidades bajo riesgo de desastres naturales, pues sus habitantes están más expuestos a riesgos mortales o a enfrentar pérdidas materiales que empeoren sus condiciones de vida.

Los esfuerzos de las naciones unidas para reducir los desastres naturales en el país no han sido de consideración —pese a la vigencia del DIRDN—, pues su mayor énfasis ha estado definido por la coyuntura de la pos-guerra abarcando la reconstrucción y la pacificación nacional. Por lo anterior se ha excluido de su ámbito las comunidades bajo riesgo de desastres naturales.

En este marco, la presente publicación persigue estimular los esfuerzos nacionales tendientes a ampliar el conocimiento sobre los desastres en el país y facilitar algunos lineamientos básicos para su reducción.

ENTREVISTA

Entrevista realizada por el Lic. Luis Romano,
miembro de la Unidad de Investigación del CEPRODE.

Anders Kompass
Representante Residente PNUD
en El Salvador

Desde 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha interesado en la medición del desarrollo humano como una forma de evaluar las condiciones de vida de la población, pero, ¿cuáles son los programas específicos que se impulsan para mejorarlas?

Los programas se diseñan de acuerdo a las Áreas de Concentración acordadas por el Comité Ejecutivo, el cual se encarga de definir las políticas a seguir así como los aspectos referentes a su implementación. Sin embargo, esta última está fuertemente influenciada por las condiciones específicas de cada país.

Actualmente las áreas de concentración comprenden la pobreza, el empleo, el medio ambiente, la organización del sector público, la promoción del desarrollo de la mujer y la promoción del intercambio de experiencias entre países.

La concreción de estas líneas depende del caso de cada país, —PNUD es la organización de desarrollo de mayor cobertura en el mundo— en el caso de El Salvador se trabaja con la reconstrucción nacional de posguerra, la reinserción social, el fortalecimiento de instituciones surgidas de los Acuerdos de Paz entre Gobierno y FMLN (Policía Nacional Civil, Academia Nacional de Seguridad Pública y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos), y estimulación del trabajo del sector público (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Agricultura y Ganadería).

Los desastres naturales se han quedado atrás en las prioridades de PNUD El Salvador, sin embargo, en la próxima redefinición de prioridades se buscará prevenir los desastres

Adicionalmente se trabaja con refugiados y desplazados con otras agencias como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y se desarrollan proyectos de capacitación agrícola y de asignación de créditos de avío en zonas exconflictivas como los departamentos de Chalatenango y Cabañas.

Próximamente se planea trabajar, conjuntamente con otras instituciones nacionales e internacionales, en áreas como el desarrollo, la pobreza y la modernización del Estado. Por ejemplo, el Banco Interamericano para el Desarrollo y el Banco Mundial están canalizando recursos para estas áreas.

¿Cuáles son los proyectos específicos para promover la reducción de los desastres naturales que desarrolla el PNUD?

Actualmente, las particularidades de El Salvador han provocado un desplazamiento del interés hacia la atención de los efectos de los desastres provocados por los mismos seres humanos, específicamente la recién finalizada guerra civil.

Los desastres naturales se han quedado atrás en las prioridades de PNUD El Salvador, sin embargo, en la próxima redefinición de prioridades se buscará prevenir los desastres y trabajar en el desarrollo de una mayor capacidad de atención de los mismos.

Pese a lo anterior se desarrollan actividades tendientes al fortalecimiento de los sectores gubernamentales relacionados con las diferentes fases de los desastres naturales, como el Ministerio de Salud. Este programa se desarrolla en conjunto con la Organización Panamericana de la Salud.

¿Cuál es la relación entre las actividades del DIRDN y la promoción del desarrollo humano que propone PNUD?

El desarrollo humano busca aumentar la capacidad de las personas para satisfacer sus necesidades, y debido a las profundas implicaciones de los desastres naturales, una de ellas es que sepan prevenir y atender los desastres. Este conocimiento es clave para la búsqueda del desarrollo sostenible.

Entonces, ¿la organización comunal representaría un papel clave para la reducción de los desastres naturales?

Es muy importante y lo demuestran todas las experiencias en desastres, es necesario que las personas en situación de riesgo tengan una participación activa en las fases de los desastres.

En El Salvador, la experiencia del PNUD en esta área se limita al terremoto de 1986, pues actualmente no se impulsan proyectos en esta línea, aunque se proyecta retomar el tema de los desastres naturales.

PNUD otorga donaciones incondicionales a los países por lo cual no impone una visión determinada de como modernizar el Estado,

Muy pronto se definirán las estrategias para aumentar la cooperación en proyectos debidamente consensuados por la sociedad civil de El Salvador. Este trabajo tomará en cuenta el tema de los desastres naturales para aclarar las acciones que deben desarrollarse conjuntamente con el sistema de las naciones unidas y otras instituciones.

¿Cuál es la postura del PNUD frente a la descentralización de la prestación de servicios sociales estatales, afectaría esto el área de los desastres?

El estilo de modernización del Estado dependerá, nuevamente, del caso específico de cada país, de la voluntad política, de los recursos financieros y, sobretodo, del nivel de consenso social del que gocen las medidas.

PNUD desarrolla estudios que buscan establecer cuáles son los métodos para mejorar la eficiencia en las condiciones de prestación de servicios. Estos plantean las ventajas de la descentralización.

Sin embargo, el PNUD otorga donaciones incondicionales a los países por lo cual no impone una visión determinada de como modernizar el Estado, únicamente propone el objetivo de idear la forma en que el Estado podría ser más eficiente para la prestación de servicios básicos y, en general, para facilitar el desarrollo.

No existe un modelo para la modernización, la experiencia muestra que debe haber un consenso para viabilizar las transformaciones pues sus implicaciones no solamente afectan al partido gobernante sino a todo el conglomerado social. Es importante que en el país se desarrollen discusiones y acuerdos sobre esta materia incluyendo la forma en que el Estado apoyará la reducción de desastres naturales.

ARTICULO

Desastres, pos-guerra y reconstrucción

Lic. Napoleón Campos
Fundador y ex-director del CEPRODE.

La incubación y el desarrollo de desastres naturales, como se sabe, van de la mano con la evolución de las condiciones económico-sociales de una nación. Es decir, que la manifestación de estos fenómenos depende íntimamente de las fuentes de conflictividad existentes: por un lado, son consecuencia de éstas, pero por otro, coadyuvan al agravamiento o agudización de las mismas, dados sus efectos destructivos sobre los recursos naturales, la infraestructura física y la población, todos factores de difícil sustitución.

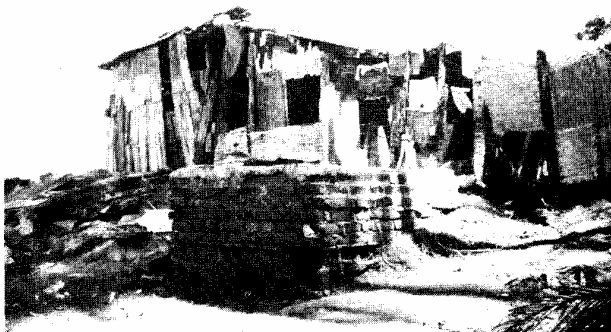
En la primera serie monográfica del CEPRODE, "Los desastres en El Salvador. Una visión histórico-social" escrita por dos investigadores y por quien suscribe este artículo, no sólo se dejó al desnudo la trama sistémica apuntada entre desastres y sociedad, sino que se invitó al país entero a dar pasos concretos en la construcción de una elemental "sub-cultura del desastre" que nos permitiera "defender también a la vida de los más simples y elementales cambios de la naturaleza". Además, la etapa de pos-guerra inminente entonces (septiembre-octubre de 1991), emergió como una coyuntura propicia para empezar a colocar los cimientos de esa subcultura.

Pero, tal pareciera, que la oportunidad se ha perdido como se han perdido en estos tres años de pos-guerra y reconstrucción muchas otras oportunidades para democratizar y pacificar a fondo nuestra nación. Por paradójico que parezca, esto sucedió a pesar que el período ha sido, desde el

punto de vista de los eventos naturales, muy bondadoso. Salvo la canícula no muy severa ocurrida este mismo año y algunas inundaciones aisladas durante las temporadas lluviosas, los riesgos sísmicos, vulcanológicos e hidrometeorológicos a mediana y gran escala se han mantenido latentes como si nos estuvieran dando el tiempo para emprender acciones decisivas de protección en su amplio espectro.

Primero, el Plan de Reconstrucción Nacional incorporó un componente sobre medio ambiente que visto de cerca no pasó de ser un aditivo colocado prudentemente por el Ministerio de Planificación para facilitar las gestiones financieras internacionales. En la práctica, la concentración suprema del Plan en la reparación y recuperación de la infraestructura física, creó de entrada un balance desfavorable para el país en términos de sus recursos naturales y de la población.

Además, ningún programa específico sobre la materia se encuentra en la propuesta de gobierno del candidato presidencial triunfador en abril de 1994. Esto es confuso. Se habla de privatizar y descentralizar los servicios públicos (salud, educación, etc.) que ha prestado muy limitadamente el Estado desde la fundación de la República en el siglo XIX. Uno esperaría (y no sin razón) que se proceda a privatizar y descentralizar el hasta ahora inoperante "Comité de Emergencia Nacional".





¿Surgirán “comités de emergencia” locales, departamentales, regionales, con suficientes recursos tanto materiales como humanos debidamente capacitados?

Tal pareciera que no, al menos eso es lo que se desprende a raíz de que no se hace mención alguna de los desastres naturales, en los objetivos nacionales recientemente anunciados de la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente. Se ha afirmado públicamente la readecuación de esta Secretaría “hacia las prioridades establecidas por el Gobierno” (Diario Latino, 1 de octubre 1994, p. 9). De aquí se deduce, que la protección a los desastres naturales no son una prioridad de la administración de Armando Calderón Sol. Peor aún, tampoco del primer poder del Estado se puede esperar mucho, ya que no encontramos en las nuevas bancadas legislativas, algún signo alentador que presagie la promulgación de una legislación que supere el enfoque de emergencia e instale uno de prevención.

En el campo de la Sociedad Civil se aprecia que las entidades no gubernamentales si bien han actuado responsablemente en el terreno del medio ambiente, tienen en el asunto de los desastres naturales una asignatura pendiente. Podemos observarlo tan sólo en Area Metropolitana de San Salvador (AMSS) y de cara a los sismos de 1986. ¿Cuántas edificaciones que debieron ser demolidas, siguen ahí como un riesgo permanente susceptible de conver-

tirse en peligro material de sobrevenir una actividad sísmica de considerable intensidad? ¿Qué propuestas en materia de asentamientos humanos urbanos han hecho estos años las ONG's? ¿Qué cabildeo y presión han hecho para que esos riesgos sean anulados?

Siendo sinceros, lo que han hecho es muy poco a pesar de que: los acontecimientos catastróficos del AMSS tienen una relevancia considerable en la vida nacional, es clara su repetibilidad (al menos tres macrodesastres por siglo), y en el AMSS, según el PNUD, se reportan por lo menos “92 instituciones —de un universo nacional de 186 ONG's— trabajando exclusivamente en el área urbana”. Paradójicamente, algunas de estas entidades en 1986 vieron destruidas sus propias oficinas y sedes de operaciones, y nadie puede asegurar que eso mismo no ocurrirá en el próximo macrodesastre.

Así las cosas, Estado y Sociedad Civil, los grandes actores de la transformación del conflicto en El Salvador, están en deuda con la protección a desastres naturales. A la larga, su crítica inacción incide directamente a que la alta vulnerabilidad de la población a catástrofes naturales permanezca irresoluble. Entonces, si tras la guerra, las negociaciones de paz y la reconstrucción, las cosas en este terreno no se han modificado nada, ¿qué es lo que tiene que suceder en este país para que se generen los cambios necesarios?