

**CENTRO DE PROTECCION PARA DESASTRES
UNIDAD DE INVESTIGACION**

***"ESTRATEGIA AMBIENTAL Y MITIGACIÓN DE DESASTRES EN
EL SALVADOR"***

Ana María Moisa

Luis Ernesto Romano Martínez

San Salvador,

Agosto de 1995

INDICE

| | pág. |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| I. RELACIÓN ENTRE LA DEGRADACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LOS DESASTRES..... | 3 |
| 1.1. La degradación de los recursos naturales en El Salvador..... | 3 |
| 1.1.1. Aspectos institucionales y legales..... | 3 |
| 1.1.2. Presión sobre los recursos..... | 5 |
| a. Aspectos demográficos..... | 5 |
| b. Demanda de productos forestales básicos..... | 8 |
| c. Uso del suelo..... | 8 |
| d. Utilización de los recursos hídricos..... | 15 |
| 1.2. Consideraciones..... | 17 |
| 1.2.1. Consideraciones sobre el estado actual de los recursos naturales..... | 17 |
| 1.2.2. Consideraciones por región..... | 18 |
| II. EL FINANCIAMIENTO DE LA ESTRATEGIA AMBIENTAL..... | 21 |
| 2.1. Génesis de la protección ambiental en la ONU..... | 22 |
| 2.2. La Iniciativa de las Américas y la cooperación canadiense..... | 24 |
| 2.3. Papel de los organismos financieros internacionales..... | 26 |
| III. ESTRATEGIA AMBIENTAL Y MITIGACIÓN DE DESASTRES..... | 28 |
| 3.1. La contraparte gubernamental..... | 28 |
| 3.2. Acciones desarrolladas por la SEMA y el FIS..... | 30 |
| 3.3. Posible impacto de la estrategia ambiental..... | 32 |
| 3.4. Mitigación popular de los desastres..... | 33 |

| | |
|--|----|
| IV. CONCLUSIONES | 34 |
| 4.1. Distribución geográfica y características de los proyectos..... | 34 |
| 4.2. Mecanismos de participación..... | 34 |
| 4.3. Proyectos prioritarios..... | 35 |
| 4.3.1. FIS..... | 35 |
| 4.3.2. SEMA/FONAES..... | 36 |
| 4.4. Implicaciones de la intervención estatal..... | 37 |
| | |
| V. RECOMENDACIONES | 38 |
| 5.1. Concentración geográfica..... | 38 |
| 5.2. Mecanismos de participación..... | 38 |
| 5.3. Concentración de prioridades..... | 39 |
| 5.4. La participación estatal..... | 39 |
| 5.5. Recomendaciones generales..... | 40 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 41 |
| | |
| ANEXOS | 44 |

INTRODUCCIÓN

Las condiciones de deterioro ambiental infligidos por la humanidad al planeta tierra han llevado a levantar serias dudas sobre la capacidad del ecosistema para recuperarse y mantener un nivel mínimo necesario para garantizar la reproducción humana. Existen evidencias de que la interrelación entre desarrollo y medio ambiente implica la destrucción de buena parte de los recursos naturales lo cual, a su vez, tiene consecuencias negativas sobre la sociedad porque desmejora la calidad de las condiciones ambientales.

Las manifestaciones de la crisis ecológica han llegado a ser tan profundas como para provocar serias catástrofes sobre los conglomerados sociales. Considérese, por ejemplo, la ocurrencia de inundaciones en diversas partes del mundo -inclusivo en los Estados Unidos-, en su mayor parte por efecto de la destrucción de bosques y selvas; las severas sequías que tienen lugar en países africanos donde ocasionan elevadas tasas de mortalidad y desnutrición. O bien los terremotos que afectan por igual a ciudades de países desarrollados y en vías de desarrollo.

Los fenómenos naturales, empero, no son el único factor del que dependen los desastres, pues la vulnerabilidad social ocupa también un papel protagónico en la producción de los mismos, afectando mayormente a la población en situación de pobreza. En estos grupos se encuentran los menores niveles de educación, salud, salubridad, alimentación, vivienda, etc, de tal suerte que en cualquier evento natural existe una elevada posibilidad de sufrir los efectos de un desastre. En el caso de El Salvador, el deterioro del medio ambiente y el incremento de los desastres tienen una génesis que se remonta desde la

época de la conquista y colonia, y evidencia que su reproducción es un fenómeno con un fuerte componente social. La vulnerabilidad a las amenazas naturales se multiplicó con la introducción de los esquemas económicos y sociales impuestos por los conquistadores y que fueron continuados por los gobiernos independientes.

En este punto es importante destacar como la pobreza se relaciona también con el medio ambiente y los desastres, pues ésta coloca mayor presión sobre los recursos naturales debido al desarrollo de la tala, pesca y cacería indiscriminadas, por ejemplo. La pobreza, sin embargo, no es la explicación última del deterioro del medio ambiente, pues la organización de la actividad económica es el principal factor que explica la existencia de una alta cuota de destrucción de los recursos naturales.

Es posible ubicar en los estilos de desarrollo actualmente en boga grandes tendencias hacia la destrucción del medio ambiente, la concentración del consumo y la generalización de la pobreza. Algunos estudios establecen que muchas de las grandes ciudades de América Latina han experimentado una creciente degradación de sus recursos naturales como efecto de la proliferación de actividades industriales, al grado que la contaminación ambiental de grandes ciudades de América Latina como México D.F., Sao Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires, Caracas, Lima y Santiago de Chile son superiores incluso a los observables en las principales

ciudades de países más industrializados¹.

Esta relación naturaleza-sociedad ha adquirido gran importancia en los últimos tiempos al grado que ha permitido el surgimiento de una mayor conciencia sobre la insostenibilidad de un modelo organizativo como el seguido hasta ahora. A nivel de organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de países desarrollados surgió desde principios de la década de los 80 la preocupación por las condiciones ambientales, especialmente en los países pobres, donde existe mayor presión sobre el mismo.

En el caso de El Salvador esta preocupación por el medio ambiente se ha concretizado en una ampliación institucional y en una mayor canalización de recursos financieros externos, préstamos y donaciones, para el desarrollo de proyectos de recuperación y protección ambiental. La participación de instituciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) ha resultado decisiva para impulsar este proceso.

Como se verá más adelante esta política de recuperación ambiental, aunque no lo considera explícitamente, contiene algunas medidas que podrían mitigar la producción de

desastres. Así las cosas, es necesario comenzar a valorar la verdadera dimensión que está adquiriendo la preocupación por el medio ambiente en el país.

En este contexto el presente estudio pretende hacer un acercamiento a la situación actual del medio ambiente y a la estrategia de atención que el gobierno está asumiendo para hacerle frente. Para ello, en el capítulo I, inicialmente se aborda el problema de la degradación de los recursos naturales como un elemento propiciador de desastres, además se trata de establecer una priorización de las regiones del país que por sus características físicas y sociales resultan ser las más vulnerables.

En el capítulo II se presenta una reseña de las acciones que han venido desarrollándose para estimular el surgimiento de una estrategia de protección ambiental en las esferas gubernamentales. En esta parte, se evalúa la importancia del financiamiento externo en la dinámica y la incidencia de este programa ambiental sobre la deuda externa del país. Por otra parte, el capítulo III muestra cuáles son las acciones concretas generadas por la estrategia ambiental, además de algunas consideraciones sobre la importancia de la participación de las comunidades receptoras de los proyectos en el diseño y priorización de los mismos. En los capítulos IV y V se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones, con la cuales se pretende lograr un primer acercamiento a una estrategia del medio ambiente que trate de adaptarse a las condiciones del país y a la situación enfrentada por las comunidades más vulnerables.

¹ H. Jeffrey Leonard, (Ed.). **Divesting Nature's Capital**. New York. Holmes & Meier. 1985. Citado por: Carlos Acevedo. Raíces económicas de las crisis ecológica en Centroamérica. **Realidad**. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Enero-febrero 1994. No. 37. San Salvador. p. 17.

I. RELACIÓN ENTRE LA DEGRADACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LOS DESASTRES.

Uno de los planteamientos más importantes de las Naciones Unidas en la década de los ochenta fue que sin la protección del medio ambiente es imposible lograr un desarrollo sostenible. Sin embargo, en lo que a desastres se refiere, no fue sino hasta mayo de 1994, cuando la Secretaría del DIRDN organizó la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales, que se reconoció de una forma explícita que la protección del medio ambiente y la prevención y mitigación de desastres, son elementos que contribuyen y benefician la ejecución de políticas de desarrollo sostenible².

Bajo ese marco, en las siguientes secciones se hará un análisis de la degradación de los recursos naturales en las diferentes regiones del país³, de las interacciones de la población con su medio ambiente y de cómo

²DIRDN-INFORMA. **El mensaje de Yokohama. Resumen del resultado de la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales, celebrada en Yokohama 23-27 de mayo de 1994.** (Traducción libre al español del original en inglés). Número 5, junio-julio de 1994. OPS/OMS/PER. San José, Costa Rica. pp 6-7

³ Para efectos administrativos de las instituciones gubernamentales, el país se ha dividido en las siguientes regiones:

Región I: Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate

Región II: Chalatenango, La Libertad, San Salvador y Cuscatlán

Región III: La Paz, Calañías y San Vicente

Región IV: Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.

estas interacciones han propiciado la producción de desastres y reducido la viabilidad de un desarrollo sostenible para el país.

1.1. La degradación de los recursos naturales en El Salvador

Desde principios del presente siglo, el suelo y los bosques han sido degradados principalmente por el accionar de los seres humanos. En El Salvador, el poco soporte institucional y legal para la ejecución de acciones de protección al medio ambiente, la presión ejercida por la población sobre los recursos naturales y la mala planificación del uso y aprovechamiento de los mismos, han dado como resultado que se haya eliminado más del 85% de la vegetación natural boscosa, que el 75% de los suelos del país se encuentren erodados⁴ y que los principales cuerpos hídricos estén bajo graves procesos de contaminación y reducción.

1.1.1. Aspectos institucionales y legales

Una de las causas primarias del poco éxito de los programas de recuperación de los recursos naturales, ha sido la baja capacidad operativa de las instituciones relacionadas con

⁴Perdomo, F. **El recurso suelo en El Salvador**, citado por Barry, D. **El agua: límite ambiental para el desarrollo futuro de El Salvador.** PRISMA, No. 5. Enero-marzo de 1994

los mismos y el inadecuado marco legal que rige su uso y protección. Lo anterior es el resultado de la interacción de factores que tienen que ver principalmente con la definición de políticas y la estructura institucional relacionada con la protección del medio ambiente. No obstante estos aspectos se tratan con mayor amplitud en los capítulos II y III, a continuación se señala en forma general la influencia que han tenido sobre la degradación de los recursos naturales.

En primer lugar debe destacarse que debido a la situación interna que generó el conflicto armado, la protección del medio ambiente no figuró como una prioridad en las acciones estatales, de ahí que las instituciones gubernamentales relacionadas con la recuperación, protección y conservación de los recursos naturales hayan enfrentado serias limitaciones para el desarrollo de programas y proyectos con visión de desarrollo sostenible⁵. La dispersión del trabajo institucional también ha sido generada por la falta de políticas definidas, así se tiene que diversidad de instituciones con visiones e intereses muy particulares hacen uso de los recursos naturales sin que se detecte una eficiente coordinación entre ellas. Uno de los ejemplos más claros es la administración y utilización de los recursos hídricos. (Anexo I)

⁵ Tómesese en consideración que para 1995, al Ministerio de Agricultura y Ganadería, únicamente se le asignó el 3.33% del presupuesto general de la nación. (Centro Universitario de Documentación e Información. **Anteproyecto de ley del presupuesto general**. El Salvador, Proceso Año 15 número 630. Octubre 1994. San Salvador, El Salvador)

En cuanto al marco legal que rige la utilización, conservación y protección de los recursos naturales, éste se caracteriza por ser obsoleto y carecer de claridad y coherencia por cuanto presenta dualidades y contradicciones que dificultan y obstaculizan su aplicación⁶. Es por eso que las normas vigentes no han sido efectivas para evitar que se cometan acciones atentatorias contra los recursos.

Ante la situación planteada y como parte de la estrategia mundial para el desarrollo -la cual incluye la recuperación del medio ambiente-, los organismos internacionales han ejercido una fuerte presión sobre los gobiernos para que éstos definan y articulen medidas que ayuden a erradicar la extrema pobreza y la degradación ambiental. Es así que actualmente se ha iniciado la definición de un marco normativo de la política de desarrollo agrícola sostenible, cuyos objetivos se enmarcan principalmente en un cambio de la estructura agrícola, de los sistemas de producción, del marco legal y de las formas de participación de la población⁷. Adicionalmente se ha definido una agenda y estrategia ambiental en donde se plantean algunas políticas y acciones que incluyen entre otros elementos, la creación y fortalecimiento de las instancias vinculadas con la conservación y protección del medio ambiente,

⁶ Véase: ISAM 1991 **Recopilación y análisis de leyes relacionadas con el medio ambiente**, tomos I y II.

⁷ UAP/MAG. 1993 **Marco normativo de la política de desarrollo agrícola y rural sostenible de El Salvador**. Informe de Coyuntura No 5

y la promulgación de leyes acordes a la situación actual del país y de los recursos naturales.

1.1.2. Presión sobre los recursos

a. Aspectos demográficos

En cada una de las regiones del país, la degradación de los recursos naturales y la ocurrencia de los desastres han tenido un patrón de comportamiento similar. Sin embargo, entre ellas se encuentran ciertas diferencias originadas principalmente por las demandas de bienes y servicios por parte de los grupos poblacionales asentados en las distintas regiones

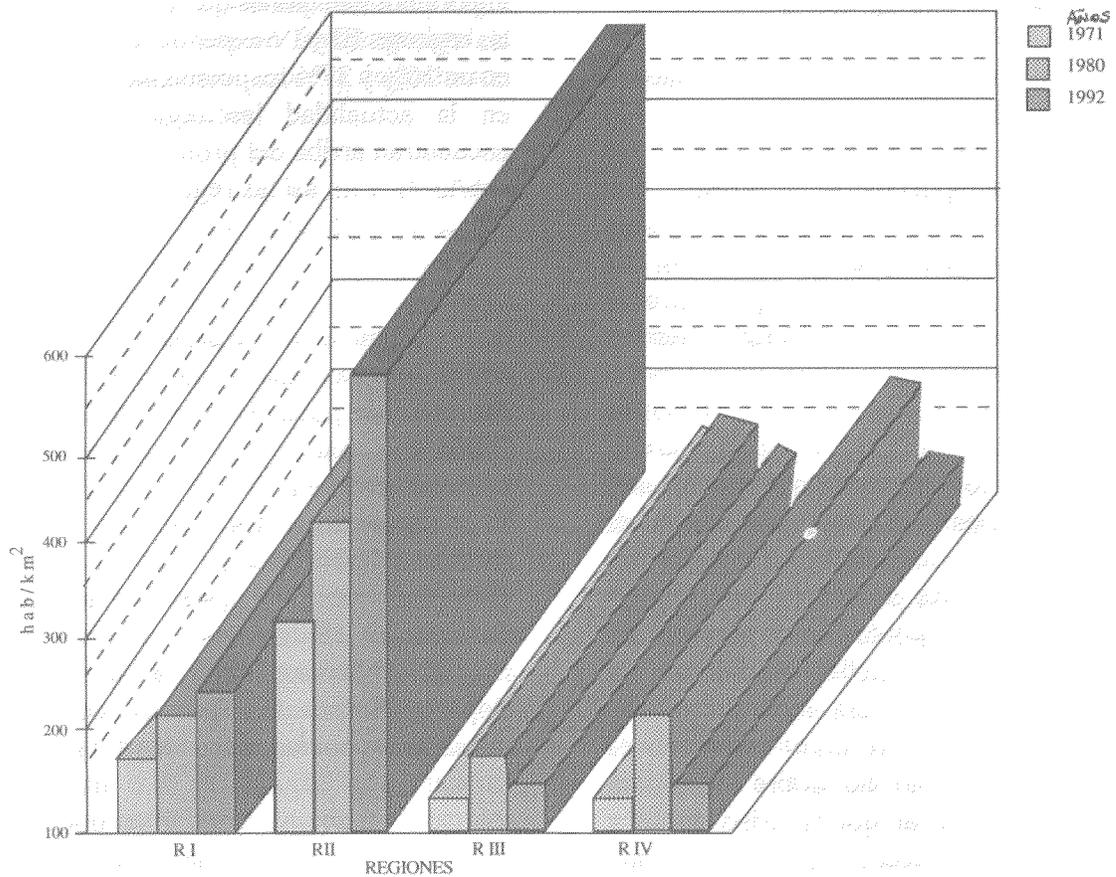
Uno de los elementos que han influido en los cambios de la densidad poblacional en las regiones, es el conflicto armado que abatió al país en la década pasada ya que produjo desplazamientos de población de las regiones conflictivas hacia aquellas en donde la situación de violencia era menos crítica y aparentemente ofrecían mayores oportunidades de desarrollo. Sobre este último aspecto cabe destacar que la crisis social y económica de la década de los ochenta, aumentó los niveles de desocupación y sub-empleo⁸, lo cual obligó a la población -especialmente rural- a migrar hacia centros urbanos que ofrecieran mayores oportunidades de empleo.

Es así que, como puede observarse en la figura 1.1, entre 1971 y 1992 la dinámica poblacional fue diferente en cada una de las regiones, de manera que en la Región I la densidad de población se incrementó en un 45%; en la Región II, 81.7%; en la Región III, 12.8% y en la Región IV, 12.5%. Es importante mencionar que entre 1980 y 1992, las regiones III y IV experimentaron descensos en un 16% y 37% respectivamente, por lo que en la actualidad las regiones I y II se encuentran arriba del promedio nacional (243 hab/km²), y no así las regiones III y IV

A nivel de departamento, el último censo de población da cuenta que los mayormente poblados son San Salvador, La Libertad y Santa Ana, los cuales albergan respectivamente al 29.5 %, 10.0% y 8.9% de la población total. En relación a la densidad poblacional en las distintas ciudades del país, en el mismo censo se destacan San Salvador, Soyapango, Santa Ana, Mejicanos, San Miguel, Nueva San Salvador, Apopa, Ilopango, Sonsonate y Usulután, como las más densamente pobladas (cuadro 1.1)

⁸CONAMA. 1992 *Agenda ambiental y plan de acción*

Figura 1.1
Densidades de población en las regiones del país.
años: 1971; 1980 y 1992.



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. 1993. **Censos Nacionales. V de población y IV de vivienda.** Censo de 1971 y estimaciones para 1980, citados por EMTECSA de C.V. 1985 **El Salvador, perfil ambiental.**