

C E P R O D E

CENTRO DE PROTECCION PARA DESASTRES

PROGRAMAS DE AYUDA DE EMERGENCIA

DURANTE EL TERREMOTO DE

OCTUBRE DE 1986 EN SAN SALVADOR

SAN SALVADOR, MARZO DE 1989

INDICE TEMATICO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

INTRODUCCION

1. ADMINISTRACION ESTATAL DEL DESASTRE	8
1.1 Aspectos legales	
1.2 Operaciones administrativas	
1.3 Proyecto Arthur Young (AY)	
1.4 Participación del Estado	
1.5 Un balance preliminar	
1.6 Población atendida	
2. AYUDA OFICIAL EXTERNA	17
2.1 El panorama global de la ayuda externa	
2.2 Ayuda gubernamental	
2.3 Ayuda intergubernamental (Sistema ONU)	
2.4 Balance del sector	
3. LAS ONG'S INTERNACIONALES	24
3.1 Los donantes no gubernamentales	
3.2 La canalización de la ayuda material	
3.3 La población atendida	
3.4 Un balance provisional	
4. LA SOCIEDAD CIVIL SALVADOREÑA	28
4.1 Instituciones de servicio ("De Choque")	
4.2 Organizaciones de promoción humana	
4.3 Iniciativas de base	
4.4 Miscelaneos locales	
5. EL SECTOR DE LAS IGLESIAS	46
5.1 Los donantes externos	
5.2 Las iglesias y terremoto	
5.3 El balance del sector	
6. MISCELLANEOS INTERNACIONALES	50
6.1 La donación	
6.2 La canalización de la ayuda	
6.3 El balance del sector	
7. BALANCE GENERAL	52
7.1 Componentes administrativos	
7.2 El componente financiero	
7.3 Los programas sectoriales	

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1. La administración estatal del desastre levantada a propósito de los sismos de octubre de 1986 en el Área Metropolitana de San Salvador, fue insuficiente para asimilar la ayuda externa, administrarla gerencialmente y canalizarla adecuadamente a la población en programas de ayuda efectivos a partir de la enorme cantidad de comisiones de operación que creó para ello. La voluntad centralizadora del Estado no se correlacionó a las demandas de un papel más eficiente exigido por otros sectores y en especial por la población civil afectada.

2. Importantes volúmenes de ayuda que arribaron (en especial la que fue enviada por medios marítimos) no fue utilizada en la fase de emergencia tal como era enviada por los donantes. Las estructuras de generación de información estadística fueron insuficientes para el registro de esta y otros cargamentos importantes de materiales de socorro y auxilio.

3. Si bien la asistencia internacional ha sido estimada (tanto material como financiera) en 12.5 millones de dólares, existen evidencias que permiten concluir que esta cifra puede ser relativamente conservadora a partir de la serie de fuentes utilizadas en el estudio. En un esfuerzo por consolidar la contribución internacional y local, la asistencia total desde octubre a diciembre de 1986 puede estimarse en por lo menos US \$ 17,609,000.

4. La información disponible no permite poder establecer equivalencias relativas a si la ayuda enviada en Seguridad Alimentaria, Salud Física, Vivienda y Albergue fue: la que se necesitó para satisfacer las urgencias de los heridos y damnificados, del tipo más pertinente, y de la calidad en que se requirió. Ciertamente, arribó material que no era de emergencia en la línea de las prioridades de los peligros experimentados, pero estos montos fueron proporcionalmente bajos.

5. Las instituciones de servicio ("de choque") parecen ser comparativamente el sector de la sociedad civil Salvadoreña mejor habilitado para reaccionar organizadamente ante la irrupción de la crisis vivida por los sismos. Mostraron estos organismos, en especial la Cruz Roja Salvadoreña, una adecuada capacidad de asimilación de ayuda externa.

6. Los organismos de promoción humana (ONG's locales) no mostraron una capacidad relevante de asimilación de contribuciones externas y tuvieron un bajo perfil de iniciativa para la obtención de fondos, según la información disponible. En parte, este fenómeno pudo deberse a las políticas de sus contrapartes de co-financiamiento del Norte quienes se encuentran otorgando prioridad a proyectos de desarrollo y no a emergencia, como también, por otra parte, a las propias pérdidas materiales y humanas que las ONG's locales sufrieron.

7. Para las iniciativas de base, el terremoto fue un desencadenante de organización comunitaria al punto de haber sido un requerimiento para la obtención de materiales de emergencia. La población civil con ello levantó estructuras internas para la auto promoción y defensa de su existencia durante la emergencia.

8. El sector eclesiástico, en su amplio espectro, fue el segundo conjunto de entidades más importantes, después de los mecanismos estatales, en asimilar la mayor cantidad de contribuciones de la asistencia internacional, en primer lugar, y en canalizar materiales de auxilio al corto plazo, en segundo lugar. Esta capacidad y eficiencia no parece relacionarse con una corriente religiosa u otra, y más bien depende del grado de institucionalización de la entidad o sub-conjunto de ellas (como la Coordinación Ecuemènica -Diaconia).

9. El terremoto también significò la elaboración espontánea de recursos por parte de instituciones, organismos fraternos, y particulares, cuya función social rutinaria no es la del servicio humanitario ni la emergencia en su sentido estricto. Una parte notable de las actividades de auxilio fueron ejecutadas por estos "misceláneos" tanto en el ámbito internacional como nacional, contribuyendo con dinero y materiales de ayuda en una genuina acción prosocial en favor de los afectados por la catástrofe, a pesar que por su espontaneidad y ausencia de articulación, no conformen programas de ayuda propiamente dichos.

10. Desde el ángulo de la población atendida, la relación entre necesidades y ayuda adquiere un tono problemático y cuestionante. Según la información disponible, existen evidencias suficientes para concluir que las personas atendidas por todos los sectores excedieron los estimados de población objetivamente herida y damnificada por los sismos. Quedan las principales preguntas puestas sobre la validez de las estadísticas sobre los afectados, la verdad de los registros, y las dudas sobre las quejas de aquellos pobladores que se autodefinieron como desamparados durante la emergencia.

CONCLUSION GENERAL

ARRIBO AL PAIS Y SE GENERO LOCALMENTE UNA AYUDA CONSIDERABLE. EL TERREMOTO DE OCTUBRE DE 1986 EN EL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR PROVOCO LA ACCION PROSOCIAL DE LA TOTALIDAD DE SECTORES PROTAGONICOS EN EL SALVADOR.

LOS PROGRAMAS DE AYUDA DURANTE LA EMERGENCIA FUERON NUMEROSOS, SE APOYARON SIGNIFICATIVAMENTE EN LA AYUDA EXTERNA Y CANALIZARON CUANTIOSOS MATERIALES DE SOCORRO AL CORTO PLAZO PARA LA SOBREVIVENCIA DE LA POBLACION DAMADA.

RECOMENDACIONES

1. Deben apoyarse aquellas entidades que focalicen su atención en la mejoría de las estructuras de producción informativa y estadística en el Área de los desastres en El Salvador. La obtención de datos en la experiencia de este estudio, significó la integración y consolidación de información que se mantiene dispersa y cerrada por una excesiva sobrevaloración política y desresonante. En más de un sentido, esto es cierto, pero en la medida que análisis responsables en torno a experiencias históricas cruciales puedan ser socializados al conjunto de sectores sociales, se podrá sensibilizar y conscientizar a favor de acciones, en este caso de protección para desastres, que a su vez se constituyen en un aporte al desarrollo social y humano de los países.

2. Se recomienda levantar posteriores estudios sobre el terremoto de Octubre de 1986 en el Área Metropolitana de San Salvador, no sólo desde el ángulo de emergencia sino desde la perspectiva de la rehabilitación y la reconstrucción, en las que los "Programas de Ayuda" se han relacionado de alguna forma al desarrollo. Estas investigaciones contribuirían principalmente a imaginar serios y responsables programas de protección frente a la inminente catástrofe sísmica que sucederá sin saberse cuando a ciencia cierta.

3. En el orden de los intereses del mundo no gubernamental de la cooperación, el interés debe ser puesto en aquellos sectores más activos y eficientes desde el punto de vista administrativo pero también humano; ellos son las instituciones de "choque", las iglesias más institucionalizadas y las iniciativas de base. Los programas de protección que puedan ser desarrollados preferentemente deberían ser con la contribución de estas entidades.

INTRODUCCION

Despuès de 21 años, nuevamente el Area Metropolitana de San Salvador (AMSS) fue colapsada por sismos a gran escala. El más importante de los movimientos de tierra habria alcanzado una magnitud de 7.5 grados en la Escala Ritcher con epicentro ubicado a 5 kms. de profundidad bajo el Área metropolitana. Sus efectos se hicieron sentir con mayor fuerza en el centro de la AMSS, en los barrios sur-orientales que, según la Cruz Roja Salvadoreña (CRSalv) habrian quedado destruidos en un 50 %, y en poblaciones aledañas tanto del Nor-Oriente como del Sur.

Segùn el Gobierno Salvadoreño (GOES), el terremoto habria dejado un saldo preliminar de mil muertos, más de 10 mil heridos y unos 200 mil damnificados, además de haber dañado unos 500 edificios públicos y privados, 50 requiriendo inmediata demolición. El Presidente Duarte informò el 14/Oct/86 que los daños infligidos a edificios públicos, hospitales, escuelas, instalaciones del ejército, ascendian a más de US \$ 1,150 millones, sin tomar en cuenta los daños a la industria y el comercio, los costos de demolición de los edificios y viviendas dañados ni los daños en los sistemas de agua potable, energía eléctrica y comunicaciones telefónicas. El impacto sobre estos servicios públicos habria sido también particularmente severo: más de 30 mil líneas telefónicas se encontraban fuera de servicio y el mismo dia del primer sismo, se indicò que habian más de 500 tuberías fracturadas.

A pesar de la existencia del Comité de Emergencia Nacional (COEN) y de todo un plan de acción y de administración estatal de una catástrofe a gran escala, lo cierto y práctico fue el surgimiento de un nuevo conjunto coyuntural de medidas implantadas por el gobierno para hacer frente a una crisis que lógicamente se tornaba política y de profundos efectos sociales en el marco del proceso de guerra y caos económico total. Esta administración política y jurídica del régimen es presentada en el capítulo primero. En este capítulo como en los subsiguientes, se detalla la participación relativa de cada uno de los sectores relacionados con programas de ayuda durante el terremoto.

En el segundo capítulo se describe el comportamiento de la ayuda oficial externa incluyendo tanto la cooperación bilateral como multilateral que llegó al país para la crisis. En un tercer capítulo se cubre la participación del mundo no gubernamental internacional, tanto civil como eclesial, el cual tenia previamente al desastre, una presencia significativa apoyando programas de desarrollo ejecutados por ONG's locales e iniciativas de base.

El cuarto capítulo, se adentra con amplitud en la reacción de diversos sectores de la sociedad civil salvadoreña. La crisis súbita y para la que no existia preparación anticipada, desencadenò respuestas multiformes y espontáneas de las instituciones de emergencia ("asistencia de choque") como Cruz

Roja, Cruz Verde y otras; de las ONG' locales, de las iniciativas de base (principalmente comunales), y de una serie de instancias que se organizaron circunstancialmente (y en muchos casos efímeramente) a propósito de la crisis emergente.

Un quinto capítulo describe el papel de las iglesias en su amplio espectro. Desde antes del terremoto de octubre de 1986, las corrientes religiosas han incrementado sus actividades de promoción humana en algunos casos de manera paralela con el estímulo a la fe. Estas corrientes recorren posiciones organizadas como las encontradas en la Coordinación Ecueménica ("Diaconía, El Salvador"), y otras menos concertadas como las adventistas, pentecostales, fundamentalistas, y otras. Se hacen las distinciones, cuando así es el caso, de instituciones eclesiales y para-eclesiales.

El sexto capítulo, registra aquellos movimientos de ayuda que sólo pueden entenderse en el desagregamiento que la misma catástrofe origina, y a las manifestaciones altruistas, espontáneas, generadas desde el resto del mundo a El Salvador. El último capítulo resume toda la información anterior, en aquellas categorías más útiles para la mirada comprensiva de la ayuda general dirigida al socorro y auxilio de las víctimas.

1. ADMINISTRACION ESTATAL DEL DESASTRE

1.1 ASPECTOS LEGALES

De acuerdo a la ley de creación del Comité Nacional de Defensa Civil, conocido publicamente como Comité de Emergencia Nacional (COEN), le corresponde en caso de desastres: ayudar a la población afectada y de todos los sectores del país, la necesaria colaboración para realizar los fines que la ley señale.

En base a estos objetivos, el Consejo de Ministros, reunido con el Comité de Emergencia Nacional, el 10 de Octubre de 1986, a las 18:00 horas, declara a la ciudad de San Salvador y poblaciones aledañas en estado de calamidad pública, según Decreto Ejecutivo No. 1 de Emergencia Nacional.

Por medio del Decreto Legislativo 492 del 11 de Octubre del mismo año, se autoriza al Organismo Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, para que erogue la suma de hasta diez millones de colones para satisfacer las necesidades urgentes de la población afectada por el terremoto.

El Decreto de Emergencia Nacional No.2, del 14 de Octubre de 1986, establece que los precios de: todos los artículos, servicios, mercancías o bienes muebles que se expenden en la plaza de San Salvador y poblaciones circunvecinas, se mantendrán estables para evitar perjuicios a los habitantes en todos los órdenes. El Decreto Ejecutivo de Emergencia Nacional No. 3, crea el Comité de Finanzas de Emergencia Nacional (COMFIEN), el cual estuvo integrado por el Señor Ministro de Hacienda y dos personas de la empresa privada. Sus atribuciones principales fueron las siguientes:

i. El Comité "COMFIEN", quedó facultado para recibir a título de donativos, cantidades de dinero en moneda local o extranjera, y para emitir los recibos correspondientes, estaba autorizado para abrir cuentas corrientes, de ahorro, a plazo fijo o de cualquier otra clase, en todos los Bancos del Sistema Financiero Nacional y en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

ii. Se determinó que los donativos que recibía COMFIEN estaban destinados a la atención de las necesidades de los damnificados del terremoto del 10 de Octubre de 1986 y su control depende exclusivamente de ese Comité.

iii. El Comité gozaba de todas las facilidades posibles para ingresar moneda extranjera y convertirla en moneda local, y de acuerdo a sus necesidades, para la obtención de divisas extranjeras. Podía mantener cuentas en moneda extranjera de las que dispondría en forma inmediata para satisfacer obligaciones que contraía dentro de sus fines.

El Decreto Legislativo No. 563 del 24 de Diciembre de 1986, crea el Comité de Reconstrucción Metropolitana (CREM), dependiente del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), que asumió prácticamente las actividades del COEN y de reconstrucción; sus objetivos fueron: organizar, ejecutar y dirigir las acciones de programas para la reconstrucción del área metropolitana de San Salvador; establecer los mecanismos necesarios para la adopción de medidas que favorezcan la generación de fuentes de trabajo, viviendas, créditos y demás beneficios y servicios que demande la población afectada por el sismo; canalizar ayuda, preferentemente en especie, provenientes de donaciones nacionales o extranjeras y dirigir las a proyectos de beneficio social entre las personas y comunidades damnificadas.

El CREM quedó autorizado para adquirir los bienes necesarios para transferirlos en propiedad o a cualquier título a personas de escasos recursos económicos de las zonas afectadas, donar y distribuir materiales de construcción, herramientas y demás bienes que considere indispensables. Sus acciones principales: generación de empleo, reparación y construcción de viviendas, promover la rehabilitación de locales para fines productivos.

El CREM contó con los recursos financieros que ponía a su disposición el Gobierno Central, por intermedio del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, MIPLAN.

1.2 OPERACIONES ADMINISTRATIVAS

En los primeros días después del terremoto (11/Oct/86), se nombra un Comisionado Presidencial que asumió la dirección del COEN, que tuvo la siguiente organización: cuatro Comisiones de Alto Nivel y nueve Comisiones operativas.

La Comisión Empresarial de Asistencia (COEDA), fue integrada por personas de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). La COEDA tuvo a su cargo la recepción y distribución de los donativos la cual fue hecha en base a solicitudes de los diferentes sectores. Básicamente administró alimentos, medicinas, ropa, materiales y equipo diverso. La COEDA funcionó aproximadamente durante 15 días.

El Comité de Finanzas de Emergencia Nacional (COMFIEN), recibió los donativos de dinero que provinieron de la ayuda internacional y nacional. Buena parte de la ayuda nacional provino de una colecta por televisión, la cual se llamó "TELE-COMFIEN". No se tienen cifras exactas de los fondos colectados por televisión pero pueden estimarse en alrededor de US \$ 2,800,000.

Por su parte, el COEN, en los primeros días de la emergencia ayudó a tramitar la internación de los donativos internacionales para que COEDA los administrara. Si el COEN recibió ayuda nacional en especie, tuvo por mandato que enviarla a la COEDA.

Esta situación se mantuvo hasta que COEDA se retiró de la administración de los donativos en especies, a través de las comisiones de alimento y ropa, salud, vivienda y albergue. El CREM asume las funciones del CUEN a partir del 24 de Diciembre de 1986, por ley, aunque su estructura administrativa empezó a partir del 13 de Noviembre.

El CREM administró además los 50 millones de dólares, provenientes de la ayuda de los Estados Unidos. Esta ayuda fue controlada directamente por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE), esta última dependencia de MIPLAN. Las actividades principales del CREM fueron los siguientes proyectos:

- a) generación de empleo temporal (remoción y desalojo de escombros);
- b) albergues temporales;
- c) rehabilitación de tugurios;
- d) créditos para rehabilitación de viviendas propias;
- e) rehabilitación de micro, pequeña y mediana empresa.

1.3 EL PROYECTO ARTHUR YOUNG (AY)

Como parte vertebral de la Comisión Operativa de Estadística, la empresa ARTHUR YOUNG con sede en San Juan, Puerto Rico (Plaza Scotiabank, 13th floor, GPO Box 6 4767) fue contratada para la auditoría del recibo y distribución hechos por COEDA de la ayuda exterior venida al país por el terremoto.

El Proyecto AY concentró su reporte final en dos enormes volúmenes, a los cuales tuvo acceso el equipo de investigación de CEPRODE. Esta gran cantidad de información poco procesada, como puede observarse en los volúmenes, se convierte para el estudioso, con todo, en una fuente de parámetros de suma importancia para describir a la totalidad de los sectores que se involucraron en programas de ayuda durante el terremoto.

Resultó difícil procesar esos datos principalmente por la heterogeneidad de las unidades de referencia utilizadas para la categorización de la ayuda, ya que esta fue agrupada en base al tipo de embalaje en que ella fue preparada en el extranjero para ser enviada al país. De esa forma, tanto alimentos, medicinas o implementos de albergue, fueron inventareados en términos de cajas, sacos, camiones, unidades, bolios, para cada uno y para todos los productos.

La utilización de otros criterios de unificación para estos volúmenes de ayuda permitieron al equipo de CEPRODE ofrecer en este reporte un panorama sectorial y general de la ayuda mucho más preciso. Esta ayuda inventariada por AY fue organizada en tres criterios:

i) el primer criterio versó sobre aquella ayuda cuyo objetivo era el de mitigar cualesquier desorden en la provisión de alimentos y facilitar el acceso de la población más afectada por la catástrofe a esos componentes alimenticios; fue englobada como ayuda de seguridad alimentaria (SA).

ii) El segundo relativo a aquella ayuda que tuvo como fin la de aliviar las injurias físicas de los heridos, víctimas y sobrevivientes; englobada como ayuda de salud física (SF).

iii) El tercer criterio utilizado fue sobre aquella ayuda dirigida a proteger a las víctimas de la inseguridad del ambiente físico proveyendo abrigo temporal; categorizada como Vivienda y Albergue (VA).

4) Un apartado de misceláneos fue abierto para incluir toda aquella ayuda que de cara a la situación de estrés colectivo no implica protección de emergencia propiamente dicha tales como: útiles escolares, biblias, juguetes, cosméticos, discos para computadoras y otros.

Afortunadamente, AY tuvo en cuenta registrar e identificar quién solicitaba y quien finalmente retiró de las bodegas del COEDA la ayuda. De esta manera, es posible elaborar las participaciones relativas de cada uno de los sectores bajo las categorías de ayuda durante el terremoto que es el objeto del estudio presente.

1.4 LA PARTICIPACION DEL ESTADO

Como Estado, CEPRODE ha comprendido siete subsectores que distribuyeron y canalizaron la ayuda.

1.4.1 La Fuerza Armada (FA)

Bajo Fuerza Armada se ha categorizado toda aquella instancia militar y para militar que distribuyó ayuda. En monto, la FA solicitó al COEDA 2,372 unidades enteras entre bultos, cajas, sacos, etc. conteniendo alimento y comida; 5,874 contenedores de medicinas, artículos de socorro y auxilio, así como 1,113 artículos relativos a albergue temporal.

Como promedio porcentual, la FA canalizó cerca del 1 % de toda la ayuda distribuida por el Estado.

1.4.2 Alcaldías.

Las municipalidades constituyeron una unidad de referencia geográfico social de suma importancia durante la crisis del terremoto. Las propias administraciones municipales se vieron frente al desafío de atender a las localidades afectadas y la jurisdicción correspondiente fue un parámetro básico para la canalización de la ayuda: las ocho alcaldías involucradas en la catástrofe retiraron de las bodegas del COEDA el 16.66 % de toda la ayuda distribuida por el Estado. Principalmente, las alcaldías distribuyeron ayuda material en las áreas de comida y apoyo al albergue temporal, y muy poco de ayuda médica.

1.4.3 Organos del Estado.

Su participación parece haber sido protocolar y simbólica, sumamente proyectada a nivel publicitario y político. En este subsector se trata de los órganos supremos constitucionales: el Órgano Ejecutivo (Presidencia de la República), Judicial y Legislativo (Parlamento). Su presencia porcentual de toda la ayuda distribuida por el Estado fue de un despreciable 0.0045 %.

1.4.4 Organismos semi-autónomos

Aquí se incluyen los denominados organismos oficiales autónomos fundamentalmente responsabilizados de la atención y el mantenimiento de servicios públicos básicos como el agua, la energía eléctrica, transportes y otros. Su presencia porcentual respecto a toda la ayuda retirada por el estado de las bodegas del COEDA apenas alcanzó el 2.64 %.

Este porcentaje finalmente puede ser engañoso si lleva a creer que el mismo fue el límite máximo de la participación de este sub-sector, en toda la administración estatal del desastre. Es necesario aclarar que una parte considerable (difícil de mensurar) de esta administración no se efectuó como ayuda ni tiene que ver con la cooperación externa, sino que más bien se traduce su acción en la atención con recursos propios de los daños causados a la red de servicios básicos. Lamentablemente sobre este punto existen sólo reportes e informes aislados y se carece de un estudio integrador al respecto. Basten dos datos para ilustrar sobre ello.

Primero, los archivos de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) registraron entre el 10 y el 27 de Octubre de 1986, la atención de 5,883 derrames de agua (rotura de tuberías, etc.); así mismo fueron enviadas a diferentes puntos del AMSS 2,710 pipas de agua como auxilio. Ambas cuestiones se vinculan directamente con la Seguridad Alimentaria y la salud de la población, pero no forman parte de la ayuda en el sentido que aquí lo hemos abordado.

Segundo, la Comisión Nacional de Ayuda a los Desplazados (CONADES) como dependencia del Ministerio del Interior, efectuó muy pocos retiros de ayuda de las bodegas inventareadas del COEDA. Sin embargo, según de la CONADES, a ella le correspondió el suministro de la mayor cantidad de ayuda alimentaria para los damnificados, pues acumulativamente atendieron a 684,213 personas con ración comprendida para diez días, durante el periodo del 11 al 26 de octubre de 1986.

En este sentido, CEPRODE considera que ante la falta de estadística sobre el periodo de la crisis, una parte significativa de información ha quedado perdida, y sólo un esfuerzo ulterior podrá ofrecer estimados parciales, y muy limitados pero necesarios al fin para comprender mejor la experiencia catastrófica vivida por la población y las instituciones en el AMMS.

1.4.5 Las Comisiones de Emergencia

Descritas sucintamente en la introducción de este mismo capítulo, el COEN, organizó cuatro comisiones de alto nivel y nueve comisiones operativas. De ambos niveles, sólo unas cuantas funcionaron en verdad y de estas sólo algunas muy específicas se vincularon directamente con el retiro de la ayuda inventareada por el COEDA (que a su vez fue una de las cuatro comisiones de alto nivel). Estas fueron dos: la comisión de comida y la comisión de ropa. En conjunto, ambas retiraron del COEDA el 21.37 % del total de la ayuda administrada estatalmente: la primera concentrada en la ayuda alimentaria y la otra administrada en materiales de albergue.

1.4.6 Ministerios

Fue tal la desorganización administrativa que los ministerios previamente adscritos a integrarse a las comisiones respectivas dentro de la organización del Estado para enfrentar la crisis, se convirtieron en importantísimos ejecutores tanto de la extracción de materiales de ayuda de las bodegas del COEDA como de su utilización y distribución a la población afectada. Prácticamente a nivel de porcentajes totales, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) retiró de las bodegas la mayor parte de ayuda médica y una parte significativa de los alimentos y los materiales de albergue. En conjunto, los ministerios involucrados se responsabilizaron del 55.29 % de la ayuda administrada por el Estado y aproximadamente un tercio de toda la ayuda inventareada.

En conjunto, los ministerios retiraron 43,874 unidades contenedores de alimentos; más 800 mil unidades de material médico y más de un millón de unidades relativas a albergue temporario, sólo sobrepasados en este tercer punto por las comisiones de emergencia.

1.4.7 Otros estatales

En este sub-sector se han clasificado tres instituciones misceláneas insertas en la administración del Estado, pero no directamente involucradas en el manejo de la crisis. De este sub-grupo llama la atención el Comité Pro-obras Sociales que era entonces dirigido por la esposa del Presidente Duarte, organismo que rutinariamente es utilizado por la esposa del presidente en turno para realizar diversas actividades remediales como: reparto de juguetes para niños pobres, visita de asilos, etc. Sin embargo, para el caso de la catástrofe, la participación de este sub-sector integrado con dos organismo análogos, alcanzó el 3.1 % de la ayuda administrada estatalmente, manejando sobretodo materiales para el levantamiento de alberques temporarios. El reflejo en los medios de comunicación de este 3.1 % es cualitativamente más complejo, por su ingrediente político de reforzar una imagen de humanitarismo en la élite gobernante.

1.5 UN BALANCE PRELIMINAR

Como se ha anticipado arriba, la participación global del sector estatal en la administración de la ayuda durante el periodo oct-nov/86 inventareado por el Proyecto AY, corresponde a un 56.72 % de la ayuda total. Dentro del Estado, es importante subrayar la participación de hecho de los ministerios, las comisiones de emergencia y las alcaldías quienes en conjunto ejecutaron el retiro casi el 95 % de la ayuda adscrita al sector estatal. Estos datos sugieren varias observaciones.

En primer lugar, la desintegración de los planes de emergencia diseñados con anterioridad al terremoto y su sustitución por una organización de fondo político que tuvo repercusiones no mensurables en este estudio, principalmente en la línea de la efectividad de la atención y la satisfacción de las necesidades de la población afectada. Hasta dónde la población atendida por esta confusa administración realmente fue satisfecha en las urgencias de alimentación, alivio de heridas, protección y abrigo, no sólo con la cantidad movilizada por el Estado sino con el manejo y la calidad de esa entrega durante la emergencia?. El nivel de la ayuda extraída equivalió al de la requerida a entregar por el aparato rutinario del Estado?

En segundo lugar, están los números por sí solos. El 56.72 % de participación en la totalidad de la ayuda, señala que hubo una significativa presencia del Estado, en sus diferentes subsectores en la atención a la población. El siguiente cuadro consolida los montos y los promedios porcentuales dentro del sector en los tres diferentes niveles de ayuda brindada.

NIVELES DE MONTOS

INSTITUCION	SA (1)	SF (2)	V-A (3)	MISCELANEOS (4)	PROMEDIO PORCENTUAL
Fuerza Armada	2,372	5,874	1,113	0	0.94
Alcaldias	30,241	23	852,875	226	16.66
Organos del Estado	15	0	11	0	0.0045
Organismos Semi-autonomos	74	68	1,392	645	2.64
Comites de Emergencia	19,271	11	1,413,478	1,103	21.37
Ministerios	43,879	800,169	1,168,527	438	55.29
Otros	30	11	39,020	0	3.10
Totales	95,882	806,156	3,476,416	2,412	100.00

Fuente: CEPRODE, elaborados propios en base al Proyecto AY, 1986.

- (1) Bultos, cajas, sacos, quintales, unidades, garrafas, camiones
- (2) Cajas, frascos, tabletas, ampollas, galones
- (3) Cajas, unidades, bollos.
- (4) Cajas, unidades

Como tercera observación, se encuentran los factores socio-económicos y políticos. Un Estado que ha sido incapaz de satisfacer estándares mínimos de vida para una población, encuentra en una situación de crisis natural, una oportunidad insoslayable para acercarse a la población contando con recursos externos y politizar a su favor. Es lógico entonces que a pesar del propio caos interno (cuyo dato literal lo constituyen los daños a la infraestructura estatal), se haya intentado que diferentes instancias de organización primaria (salud, defensa, etc.) se involucraran sin importar su grado potencial de eficiencia en la atención a la población. La emergencia lo justificaba en cierta forma.

1.6 LA POBLACION ATENDIDA

La información disponible es imprecisa y muy escasa. Si el informe del COEN sobre CONADES es válido, habrían sido beneficiarias de comida y alimentos, 684,213 personas quienes no son susceptibles de ser conocidas en descriptores básicos. Por el mismo COEN se sabe que 70 mil familias recibieron algún tipo de apoyo para la habilitación inmediata de albergues temporarios. Igualmente, la prensa escrita informó de la atención con

alimentos por parte de la Fuerza Armada a mil niños de una comunidad tuquriana afectada, y a 6,100 familias siempre en el orden alimenticio pertenecientes a la zona nor-oriente del AMSS.

Sin embargo, la carencia de descriptores básicos sobre la población atendida no sólo por el sector estatal, sino por la totalidad de los programas de ayuda aquí estudiados, constituyó una de las limitaciones más importantes de la investigación.

2. AYUDA OFICIAL EXTERNA

2.1 EL PANORAMA GLOBAL DE LA AYUDA EXTERNA

A las 02:00 horas del 11/Oct/86, arrivaba en el aeropuerto militar de Ilopango procedente de la Base Howard de los Estados Unidos, el primer vuelo conteniendo ayuda material y personal especializado en rescate y equipo. A partir de ese momento, la comunidad internacional brindaría una importante contribución para mitigar los efectos devastadores del sismo. En resumen, del 11 de octubre al 18 de noviembre de 1986 se registraron 395 vuelos con ayuda para el corto plazo. La lista de países donantes sumó 40, incluyendo naciones socialistas con quien el país no tiene relaciones diplomáticas como Cuba, la URSS, Yugoslavia, entre otras. Arrivó ayuda proveniente de naciones cultural y políticamente tan distantes como Argelia o Austria.

Según estimados de CEPRODE, a los Estados Unidos le corresponden el 35.74 % de dichos vuelos, a los países Centroamericanos 22.95, México 13.44, Europa 13.77 y del resto de naciones provinieron el 14.4 % de los vuelos aéreos. Por vía terrestre, fueron contabilizados en el mismo periodo mencionado, 39 envíos proveniente un 47.4 % de ellos de la vecina Guatemala, 18.4 % de Honduras, 10.5 % de EEUU y México, así como un 7.9 % de Costa Rica y el restante 2.6 de otros países. La ayuda por vía marítima, finalmente, y que no fue inventariada por COEDA sino por el LULIN, registra 31 envíos hasta 31/dic/86; el 32.3 de estos provinieron de los EEUU, mientras Italia ocupa el segundo sitio correspondiéndole el 19.4 %, mientras otras naciones de la Europa Comunitaria registran significativos porcentajes como España y Francia con cerca de un 10 cada uno. El arribo por vía marítima proveniente de países latinoamericanos fue menor: Argentina un 6.4 %, México y Colombia con un 3.2 % respectivamente.

En términos globales, la ayuda externa no faltó pues la oficina de las Naciones Unidas para el auxilio en Desastres (UNDRK) estimó que el valor total de la asistencia internacional reportada al 31/oct/86 podía estimarse en US \$ 12.5 millones de según tres niveles generales:

	US \$
- Contribuciones en efectivo	4,100,000
- Contribuciones en especie	6,000,000
- Transporte	1,800,000

El informe de la UNDRK resume tanto las contribuciones provenientes de las agencias del sistema de las Naciones Unidas, gobiernos, organismos no gubernamentales, y Cruces Rojas. En este capítulo nos detendremos en la contribución ejecutada por los gobiernos y las agencias intergubernamentales comprendidas ambos como ayuda oficial externa.

2.2 AYUDA GUBERNAMENTAL

Segun los elaborados propios de CEPRODE en base al Proyecto AY, pueden describirse los siguientes participantes externos en el envio de donativos:

- Gobiernos: Estados Unidos, México, Puerto Rico, República Dominicana, tres Centroamericanos (incluyendo Nicaragua), seis Sudamericanos, siete Europeos, dos Asiáticos.

- Representaciones diplomáticas de El Salvador en el exterior: cinco consulados en EEUU, la Embajada en México, seis consulados y embajadas en Centroamérica, y una embajada en Europa.

- Instituciones gubernamentales: USAID, Seguro Social de Costa Rica y México, Cancillería Uruguaya, Ministerio de Salud de México, Fuerza Aérea de Panamá, Departamento de Salud EEUU.

2.2.1 Características de la ayuda

2.2.1.1 La ayuda Material

En términos globales, llegó a las bodegas del COEDA como ayuda externa las siguientes cantidades de materiales para el periodo en que se realizó el inventario (11 oct - 18 nov/86):

a) Alimentaria:

25,392 bultos, cajas, sacos
78,000 libras
44,313 unidades
513 garrafas
3 camiones con alimentos

b) Médica:

38,220 cajas
210,659 frascos
871,600 tabletas-ampolletas
64 galones con medicinas

c) Vivienda y Albergue:

24,226 cajas-bollos
5,542,841 unidades con materiales para albergue

d) Miscelaneos:

483 cajas
10,450 unidades con materiales diversos no de emergencia.

Según CEPRODE, el monto de esta ayuda material brindada por la ayuda oficial gubernamental puede estimarse en un poco más de US \$ 2.5 millones, calculándose que el equivalente financiero de esta ayuda adscrita a EEUU rebasa el millón de dólares, es decir, un poco más del 40 % del total de la ayuda material recibida por la donación de gobiernos. Italia por su parte habría donado ayuda por el equivalente de US \$ 874,120, siguiendo el orden de importancia Japón (US \$ 232,693) y Holanda (US \$ 130,435).

2.2.1.2 La ayuda financiera

La ayuda directamente financiera por la emergencia, alcanzó la cifra no despreciable de US \$ 1,060,224, pero pequeña frente a las apremiantes necesidades de rehabilitación cursable también por líquido monetario. Igualmente en este rubro de las donaciones en efectivo, EEUU se coloca en el primer lugar de los donantes al cubrir US \$ 325 mil de este total, esto es, el 30.48 %. El segundo importante contribuyente, Italia, no donó en esta fase de emergencia ni un sólo centavo en efectivo, ocupando dicho lugar Suecia con un aporte de US \$ 287,770 (27 %). Otros aportes de importancia fueron hechos subsiguientemente por: Noruega, Bélgica, Irlanda, Japón y el Reino Unido.

2.2.1.3. El equipo manufacturado y tecnológico

Según el Proyecto AY, 126 unidades de equipo fueron recibidas por COEDA, siendo su utilidad diversa pues se cuenta entre ellas: perros entrenados, plantas eléctricas, purificadores de agua y otros. En este rubro, los EEUU proveyeron 67 de dichas unidades. Es decir, más del 50 % del conjunto total del equipo. Gran Bretaña aportó 22 unidades y el restante material proveído entre Italia, Suiza y otras naciones.

Es interesante señalar que un importante conjunto de materiales manufacturados que llegaron al país después de la finalización de funciones de COEDA, y del Proyecto AY, y el cual a su vez arribó al país como ayuda de emergencia vía marítima, no fue retirado de aduana sino hasta 1987, cuando la emergencia propiamente dicha había dado paso a la rehabilitación. No existe un reporte en el COEN que dé cuenta del destino final de estos materiales que se enlistan a continuación.

TIPO DE EQUIPO RETIRADO DE ADUANA EN 1987 Y PAIS DE PROCEDENCIA DEL ENVIO

EQUIPO	Japon	EEUU	Corea	Colombia	Italia	Mexico	TOTAL
Tractores de oruga	4						4
Camión de volteo	18						18
Perforadora	2						2
Cargador frontal	4				6		10
Respirador		1					1
Cabezal		1					1
Autobus		2					2
Camion p/basura			10				10
Aulas prefabricadas				1		10	11
Grúas					7		7
TOTALES	28	4	10	1	13	10	66

Fuente: CEPRODE, elaborados propios con datos de COEN, Control de pólizas, 1987.

Además, sobre esta ayuda no fue posible encontrar algún reporte que ofreciera los equivalentes financieros correspondientes a los materiales donados, pero por cuya descripción básica es posible suponer que se trata de varios millones de dólares. Es sobresaliente la significativa contribución de Japón en este tipo de ayuda, y de Corea del Sur, otro país asiático. No es de extrañar que aquí también Italia juegue un papel destacado.

2.2.1.4 Técnicos en desastres

La ayuda oficial gubernamental tuvo una cara humana con el envío de personal para apoyar tareas estrictamente de emergencia y estrechamente vinculadas con el auxilio a corto plazo de las víctimas más fatales para quienes en algunos casos se necesitó implementar labores sofisticadas de rescate. En total, 13 gobiernos enviaron personal técnico, pero existe falta de información para precisar el conjunto global de técnicos extranjeros participantes en tareas de emergencia, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

PERSONAL EXTRANJERO QUE PROPORCIONO AYUDA DE EMERGENCIA

PERSONAL EXTRANJERO QUE PROPORCIONO AYUDA DE EMERGENCIA
POST-TERREMOTO DE OCTUBRE DE 1986

País	Tipo de Personal						
	Medico	Rescate	Tropa	Comunicaciones	Ingenieros	Enlace	Bomberos
EEUU	22	27	29	4	3	2	
Mexico	**	87					
Pto.Rico	2						
Honduras	*	*		*			
Guatemala	*						
Brasil	**						
Argentina	6					8	
Suiza		52					
Italia		3					
España		*					
Francia		*					
Gran Bretaña		*					14
Argelia		*					

Fuente: CEPRODE, elaborados propios con datos del COEN, 1986.

- * Se conoce de personal técnico pero sin especificar el número de personas.
- ** Hospital completo.

El traslado y la estancia del personal igualmente arroja un costo financiero para el gobierno contribuyente, pero se carecen de datos relativos a este rubro que permitan estimar los equivalentes monetarios.

2.2.2 La canalización de ayuda.

La ayuda oficial gubernamental no se redujo estrictamente a la fase de envío desde el exterior sino que igualmente tuvo una discreta presencia en la extracción de ayuda de las bodegas del COEDA. Este retiro fue principalmente para canalizarlo a su vez a aquellos otros tipos de ayuda ya instalada como: materiales médicos que ulteriormente fueron recibidos para los hospitales de campaña de México y Brasil; o las embajadas de EEUU y otros países, para entregarles a su personal técnico de apoyo.

En conjunto, el monto de la ayuda externa apenas significò el 1.32 % del total de la ayuda distribuida por el COEDA y registrada por el Proyecto AY.

2.3 AYUDA INTERGUBERNAMENTAL (Sistema ONU)

Curiosamente en este lado de la ayuda oficial la informaciòn es escasa: para el 31 de octubre/86, el reporte de la UNDRU informa que UNICEF y el ICIE habian contribuido con sendos aportes financieros en efectivo: US \$ 200 mil y US \$ 10 mil respectivamente.

Por otro lado, segùn el Proyecto AY, igualmente existieron aportes de ayuda material por parte de la Organizaciòn de Estados Americanos (OEA), la UNESCO y UNICFF Guatemala y Dinamarca, pero por la desagregaciòn de la informaciòn en los volùmenes informativos de AY fue imposible para CEPRODC precisar en què y en cuànto consistieron dichas contribuciones.

2.4 UN BALANCE DEL SECTOR

El sector externo oficial, gubernamental, fue casi en su totalidad donante de ayuda material, financiera, en equipo y de envìo de personal especializado asesor y ejecutor de tareas sensibles de rescate y protecciòn de la vida de muchas personas, durante la emergencia del terremoto. Sin duda, la continua dependencia externa del paìs se vio reflejada en una situaciòn adicional de crisis como la padecida por los sismos, y, específicamente, la notable contribuciòn de Estados Unidos, paìs del cual El Salvador es un importante aliado en la coyuntura regional actual de guerra y turbulencias geo-políticas.

A pesar que el informe de la UNDRU asevera que la asistencia internacional al 31/oct/86 podìa equivaler a US \$ 12.5 millones, lo cierto es que la cifra a la que con mayor precisiòn podìa calcularse para esa fecha, tomando de base, las mismas fuentes de UNDRU, era de US \$ 6,565,720. Esto significa que la participaciòn de la ayuda externa oficial, gubernamental, representa frente a ese monto mäs preciso (que incluye ayuda financiera y equivalentes de ayudas materiales), el 54.73 % del total. En tèrminos específicos, el equivalente financiero de ayudas materiales representa el 53.3 % de el total particular en ese rubro, mientras la ayuda financiera en efectivo proveniente de este sector equivale al 58.44 %. Probablemente aún y cuando la totalidad de la ayuda global alcanzase los US \$ 12.5 millones de los que habla UNDRU, los porcentajes cuando menos se mantendrían si no aumentarían por la influyente participaciòn del sector en la economìa del paìs.

Pero este humanitario rol de los paìses ricos y de quienes en mayor depende el paìs, no debe dejar de lado la significativa contribuciòn del mundo del Sur. No sòlo de parte de las naciones vecinas en la afectada Centroamèrica, sino de otras naciones

latinoamericanas, vulnerables rutinarios de catástrofes naturales, El Salvador recibió donaciones y solidaridad efectiva en materiales, personal y equipo. La real envergadura de los costos para estos pobres países difícilmente pueda medirse en toda su amplitud aún y cuando contásemos con equivalentes financieros pues en la práctica constituyen una resta para sus homólogos y precarios procesos de sobrevivencia.

Finalmente, sobre la participación de las agencias de las NNUU, es ampliamente conocida su prioridad de presencia en programas de rehabilitación y reconstrucción a largo y no a corto plazo. Seguramente un estudio ulterior que dé cuenta amplia de la reconstrucción en El Salvador pueda revelar la contribución del sistema de las NNUU en este sentido.