

CEPRODE
Avenida los Andes No. 2932
Colonia Miramonte, San Salvador
Tel. 26-8334
Fax. (503) 26-8334
San Salvador, El Salvador, C.A.

PRECIO DE VENTA 15.00

INDICE

	pag
I INTRODUCCION.....	1
II MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES.....	2
2.1 Sector Público y empresas autónomas.....	2
2.1.1 Instituciones del sector público.....	3
a. Ministerio del Interior.....	3
a.1 Comité de Emergencia Nacional.....	3
b. Ministerio de Defensa	3
b.1 Acción Cívica Militar.....	3
b.2 Cuerpo de Bomberos Nacionales.....	4
c. Ministerio de Obras Públicas.	5
c.1 Centro de Investigaciones Geotécnicas.....	5
c.2 Dirección General de Urbanismo y Arquitectura.....	6
d. Ministerio de Educación.....	6
e. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.	7
f. Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	7
f.1 Servicio de Meteorología e Hidrología.....	7
f.2 Sección de Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas.....	8
g. Ministerio de Relaciones Exteriores.....	9
g.1 Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales.....	9
h. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.....	9
h.1 Dirección de Investigaciones Muestrales.....	9
i. Banco Central de Reserva.....	10
2.1.2 Instituciones autónomas.....	11
a. Universidad de El Salvador.....	11
b. CEL.....	12
c. ANDA.....	12

d. ANTEL.....	13
2.2 Instituciones Internacionales.....	13
a. Organización Panamericana de la Salud.....	14
b. Cooperación Italiana.....	14
c. Programa Mundial de Alimentos.....	15
d. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo	16
e. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados.....	17
f. Otras agencias internacionales de cooperación técnica.....	18
f.1 UNDRR. Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Situaciones de Desastre.....	18
f.2 OFDA\AID. Oficina de Asistencia Extranjera para Desastres.....	18
f.3 FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.....	18
f.4 OEA. Organización de Estados Americanos....	18
f.5 DIRDN. Dirección del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales...	19
f.6 CEPREDENAC. Centro de Coordinación para la prevención de Desastres Naturales para América Central.....	19
g. Organizaciones no Gubernamentales Internacionales.....	19
g.1 LSCR. Liga de Sociedades de la Cruz Roja...	19
g.2 CICR. Comité Internacional de la Cruz Roja.	19
g.3 CARITAS.....	19
g.4 CARE. Cooperative for American Relief Everywhere.....	20
2.3 Organizaciones no Gubernamentales nacionales.....	20
a. Instituciones de socorro.....	20
b. Organizaciones no Gubernamentales ambientalistas.....	21
c. Organizaciones con especial atención a desastres.....	22
c.1 Centro de Protección para Desastres (CEPROCE).....	22

c.2	Visión Mundial.....	23
c.3	Otras.....	23
d.	Club de Radioaficionados (CRAS).....	24
e.	Asociación de Scouts de El Salvador.....	24
5.4	Consideraciones.....	24
III.	MARCO JURIDICO.....	26
3.1	Constitución Política.....	26
3.1.1	De los desastres originados por fenómenos naturales.....	26
3.1.2	De los desastres provocados por el ser humano..	28
3.2	Legislación secundaria.....	30
3.2.1	De los desastres originados por fenómenos naturales.....	30
a.	Ley de Defensa Civil.....	30
b.	Código Civil.....	32
c.	Código de Salud.....	33
d.	Código Municipal.....	35
e.	Decretos.....	35
f.	Ordenanza Municipal.....	36
g.	Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Area Metropolitana de San Salvador y Municipios Aledaños.....	37
h.	Urbanismo y Construcción.....	40
3.2.2	De la protección de los recursos y del medio ambiente.....	41
a.	Código Civil.....	41
b.	Código Municipal.....	43
c.	Código de Salud.....	44
d.	Leyes.....	45
d.1	Ley Forestal.....	45
d.2	Ley Agraria.....	47
d.3	Ley Básica de Reforma Agraria.....	47
d.4	Ley de Riego y Avenamiento.....	47
d.5	Ley sobre la gestión integrada de los recursos hídricos.....	49
d.6	Ley de creación de ANDA y CEL.....	49
d.7	Ley sobre el control de pesticidas, fertilizantes y productos para uso agropecuario.....	49
d.8	Ley General de las Actividades Pesqueras...	50
e.	Tratados, reglamentos y decretos.....	50

IV. EVALUACION DE LAS ACCIONES INSTITUCIONALES PARA LA PROTECCION CONTRA DESASTRES.....	55
4.1 Inundaciones.....	55
4.1.1 Inundaciones originadas por el desbordamiento del río Grande de San Miguel.....	55
4.1.2 Inundaciones en el Area Metropolitana de San Salvador (AMSS).....	59
4.2 El deslizamiento en Montebello Poniente.....	60
4.3 Terremoto de 1986.....	62
4.3.1 Acciones institucionales.....	63
4.3.2 Consideraciones básicas sobre el marco jurídico.....	64
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	68
5.1 Conclusiones.....	68
5.1.1 Del marco institucional.....	68
5.1.2 El marco legal de los desastres.....	69
a. Constitución Política.....	69
b. Legislación secundaria.....	70
5.1.6 Evaluación de las acciones institucionales.....	72
5.2 Recomendaciones.....	73

BIBLIOGRAFIA

I. INTRODUCCION

La efectividad de las formas en que se responde a situaciones de desastre depende en buena medida de las condiciones institucionales y jurídicas prevalecientes. Las instituciones y leyes son los catalizadores que permiten articular una respuesta social concreta ante situaciones de emergencia. Por ejemplo, en el caso de Colombia, la ocurrencia de catástrofes de enormes dimensiones ha provocado un mayor involucramiento de los funcionarios estatales y municipales para ejecutar acciones de protección, lo cual ha sido viabilizado mediante la promulgación de mecanismos legales, la creación de nuevas instituciones y el fortalecimiento de otras previamente existentes.

La organización social para la protección contra desastres es una necesidad imperativa para disminuir las pérdidas humanas y materiales asociadas a los diferentes fenómenos desastrosos. Un adecuado marco institucional y jurídico puede contribuir a disminuir la vulnerabilidad global de la población, en tanto que puede dar lugar a medidas para prevención y atención de situaciones de emergencia, al mismo tiempo que podría contribuir con los objetivos del desarrollo.

En atención a esta realidad, en el presente trabajo se pretende hacer una primera evaluación de la estructura jurídica y de la organización institucional para la protección contra desastres existente en El Salvador. Para este fin, se consideró pertinente realizar entrevistas a funcionarios de instituciones relacionadas con el tema para poder establecer a través de ello algunas características básicas de las líneas de acción institucional de cada una. Asimismo, se ha pretendido realizar una revisión de la legislación relacionada con la prevención y atención de desastres para establecer el marco legal que norma algunas de las acciones institucionales.

En sintonía con lo anterior, en el segundo capítulo se presentan los datos obtenidos a través de entrevistas a funcionarios de instituciones relacionadas con la atención y protección contra desastres con lo cual, como se mencionó, se pretende hacer un primer acercamiento al marco institucional.

En el tercer capítulo se presentan las principales leyes, reglamentos y códigos que permiten establecer las normas jurídicas que rigen el accionar institucional, además de formular algunas valoraciones sobre la estructuración del marco legal relacionado con los desastres.

Una vez establecida la estructura legal y organizacional, en el cuarto capítulo se presentan algunas consideraciones sobre el papel que han desempeñado algunas instituciones dentro de las situaciones de emergencia, para que a partir de ello se pueda efectuar una primera evaluación de la efectividad de las acciones de atención y prevención de los desastres desarrolladas por las instituciones con mayor nivel de organización en esta línea.

II. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES.

Existe en el país un considerable número de instituciones cuyas acciones, en principio, perseguirían sistemáticamente la protección contra desastres; algunas de ellas obedecen a un mandato legal y otras a programas de asistencia internacional para el desarrollo.

El marco legal para la acción de algunas instituciones del país en caso de desastre está definido por la Ley de Defensa Civil (LDC)¹, de la cual en el capítulo III se rescatan algunos de sus aspectos relevantes.

2.1. Sector Público y Empresas Autónomas

Para el presente estudio, se ha considerado la necesidad de establecer una división entre sector público y sector autónomo a partir de la existencia de empresas de servicio público que son relativamente independientes del Estado en el aspecto financiero. A este segundo tipo pertenecerían la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), las cuales -además de presentar una relativa autonomía financiera- son las encargadas de prestar servicios públicos básicos como el servicio de agua potable, el suministro de energía eléctrica y el servicio de telecomunicaciones, respectivamente. Tales instituciones juegan un papel clave en el restablecimiento de los servicios básicos en casos de desastre y desempeñan un papel relevante en la estructura de defensa civil.

Similar importancia tienen las demás instituciones estatales involucradas en la protección contra desastres, las cuales son las encargadas de la coordinación interinstitucional y de los esfuerzos de la población no organizada para ejecutar medidas de prevención, mitigación y atención de desastres.

Otras instituciones están involucradas en la protección contra desastres por la naturaleza de las instancias que las crearon. Normalmente, éstas obedecen a organismos multinacionales o a la ejecución de proyectos de desarrollo financiados por instituciones de países desarrollados, como es el caso de diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).

En este marco, y persiguiendo lograr un primer acercamiento a la organización institucional disponible para la prevención y

¹. La Ley de Defensa Civil fue sancionada mediante el decreto legislativo número 498, publicado en el Diario Oficial No. 79, tomo 251 del 23 de abril de 1976.

protección contra situaciones de desastre, a continuación se trata de establecer un perfil de las diferentes instituciones relacionadas con el campo de los desastres, a partir de la transcripción de las valoraciones y datos proporcionados por diferentes funcionarios entrevistados.

2.1.1 Instituciones del sector público.

a. Ministerio del Interior.

a.1. Comité de Emergencia Nacional (COEN).

Esta institución es en la práctica el comité nacional de defensa civil que fue creado por la LDC. Entre sus funciones se encuentra la coordinación de acciones con las demás dependencias del Estado que trabajan en la línea de desastres. Para las labores de coordinación existen en total cinco Ministros: del Interior; de Defensa y Seguridad Pública; de Agricultura y Ganadería; de Salud Pública y de Obras Públicas, además de las instituciones de socorro, ANTEL, CEL y ANDA.

Los recursos de los que dispone el COEN son una computadora, una fotocopidora, un aparato de FAX, un equipo de sonido, televisión, sistema de video, radios de 2 y 11 mts y un vehículo. En total, las labores administrativas del COEN son desarrolladas por ocho personas.

Dentro de las limitantes del COEN se cuentan la ausencia de instalaciones físicas fuera del área de San Salvador, carencias de equipo, vehículos y una insuficiente cantidad de recursos humanos, lo cual estaría derivando en una sobrecarga de trabajo para el personal en servicio.

Los planes de protección contra desastres que actualmente desarrolla el COEN están basados en la prevención y se enmarcan dentro de un Plan Básico de Reducción de Desastres Naturales en América Central. En este plan se encuentran involucradas la OPS, CEPREDENAC, AID y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); como mecánica de trabajo se han constituido diferentes grupos que están elaborando documentos que permitirán incorporar observaciones dentro del Plan Regional de Reducción de los Desastres Naturales.

A nivel nacional, el COEN determina los estados de emergencia consultando con los Ministros que lo integran; sin embargo, la Secretaría Ejecutiva es su máxima instancia. En la actualidad, la relación con otras instituciones se desarrolla a través de contactos telefónicos, y ocasionalmente mediante reuniones en el marco de la elaboración del Plan Básico mencionado.

b. Ministerio de Defensa

b.1. Acción Cívica Militar (ACM).

Esta institución surgió al interior de la Fuerza Armada para desarrollar tareas relacionadas con la prestación de servicios sociales a la población más necesitada del país. Algunas de las acciones que desarrolla son: servicios médicos-odontológicos, de peluquería, reparto de víveres y ropa, organización de fiestas infantiles, etc.

La forma de operar de la institución está ceñida a la cadena de mandos vigente al interior del ejército. Para el caso, los jefes militares de las distintas zonas son los que determinan qué zona o población necesita de la ACM; en la mayoría de casos, la atención se presta a la población que no necesariamente se encuentra en situaciones de desastre, si así lo solicita el jefe militar a cargo de la zona donde está asentada la población. Por otra parte, existe conexión con la Comisión Nacional de Restauración de Areas (CONARA) para la ejecución de los proyectos de atención social.

ACM está compuesta por aproximadamente diez personas que se dedican a labores netamente administrativas y cuenta además con un local en la ciudad de San Salvador. Los recursos financieros para esta institución son asignados por el gobierno en el presupuesto destinado al Ministerio de Defensa, mientras que los recursos físicos a su disposición varían de acuerdo a los designios del mismo Ministerio.

Actualmente, esta institución no cuenta con un presupuesto para el año de 1993 y únicamente funciona mediante los remanentes del año anterior. Por otra parte, tampoco se cuenta ya con la colaboración de entidades de los Estados Unidos que se encargaban de hacer colectas para la institución.

La ACM no cuenta con componente alguno destinado a la prevención de desastres.

b.2. Cuerpo de Bomberos Nacionales.

La función fundamental de esta institución es la extinción de incendios de cualquier índole, aunque también se encarga de tareas de búsqueda y rescate en casos de desastre. Estas labores suelen comprender rescate en montaña, accidentes de tránsito, inundaciones, rescates profundos, destrucción de abejas africanizadas, etc. Las tareas de atención a la población damnificada corresponden a otras instituciones de servicio.

Actualmente, el Cuerpo de Bomberos cuenta con cerca de 325 bomberos a nivel nacional, y con once seccionales en los departamentos de San Miguel, Cuscatlán, La Paz, Sonsonate, Santa Ana, Ahuachapán y San Salvador, donde se localizan un total de cinco seccionales. Adicionalmente, se cuenta con un promedio de una motobomba por cada seccional y con tres cisternas localizadas en el

área metropolitana de San Salvador.

Los recursos financieros provienen del Ministerio de Defensa y de las actividades que promueve el Patronato del Cuerpo de Bomberos, y que está compuesto por empresas interesadas en la labor de dicho cuerpo. También se tienen experiencias de colaboración económica, material, técnica y humana por parte de bomberos y gobiernos de otros países.

Algunas de las limitantes más notorias que enfrentan los bomberos del país son la obsolescencia del equipo con que cuentan y el mal estado de la red de servicio de hidrantes.

Esta institución desarrolla una sola tarea de prevención de desastres, consistente en una campaña de prevención de incendios desplegada a través de los medios de comunicación.

c. Ministerio de Obras Públicas.

c.1. Centro de Investigaciones Geotécnicas (CIG).

Esta institución está encargada de monitorear el desarrollo de la actividad sísmica del país, además de ejecutar las labores pertinentes a los estudios geológicos que se requieran. Su función principal es la de elaborar información técnico-científica referida al desarrollo de eventos de riesgo producidos por la actividad sísmica. En esta medida forma parte de la estructura organizativa que comanda la Secretaría Ejecutiva del COEN, aunque ello no obsta para que existan desplazamientos de equipo sin que haya sido solicitado previamente.

Los recursos humanos con los que cuenta el centro en mención consisten en diez profesionales ubicados en los departamentos de geología y sismología, además de personal dedicado a las labores administrativas y de servicios. Por otra parte, se cuenta con instalaciones propias ubicadas en San Salvador, en las cuales se albergan sus oficinas, y con un total de 79 estaciones de registro sísmico distribuidas en 20 estaciones telemétricas, 50 estaciones acelerográficas, 4 estaciones de registro en el lugar y 5 estaciones portátiles.

Los recursos financieros dependen de las asignaciones establecidas por el gobierno en el Presupuesto General de la Nación.

Los vínculos interinstitucionales del CIG -aparte de los que implica su inclusión en la estructura del COEN- consisten en una red de intercambio con el Centro de Prevención de los Desastres Naturales para América Central (CEPRENAC) y con el United States Geological Service (USGS). Actualmente, se trabaja en una zonificación de riesgos sísmicos a nivel centroamericano. Por otra parte, se desarrollan programas destinados a brindar capacitación

en desastres en caso de que sea solicitado por la población.

Los programas de prevención de desastres desarrollados por el CIG consisten en la vigilancia de zonas de alto riesgo como los volcanes de San Miguel, San Salvador, Ilopango y Cerro de San Jacinto -en el caso del Departamento de Geología-; además, el Departamento de Sismología desarrolla vigilancia a través de las diferentes estaciones de registro sísmico.

Algunas de las limitantes del CIG son la ausencia de programación sistemática de los programas de capacitación, y la carencia de transporte adecuado para el equipo.

c.2. Dirección General de Urbanismo y Arquitectura (DUA).

Las labores fundamentales de esta dependencia gubernamental son el desarrollo de obras destinadas a mantener las calles, los drenajes de aguas lluvias y los trabajos de construcción para obras de mantenimiento e inversión. Sin embargo, también brinda asistencia en casos de desastre.

Los recursos humanos del DUA consisten en cerca de cinco mil empleados entre peones, albañiles, maestros de obra, profesionales, etc. Además cuenta con equipo de trabajo consistente en 40 camiones, 5 tractores, 3 cargadores, 1 motoniveladora, 2 retroexcavadoras y 1 pipa. Todo este equipo humano y material puede ser movilizado por orden del Director del DUA.

En la mayoría de los casos, el DUA actúa autónomamente, al margen de la coordinación del COEN. A veces coordina actividades con la Dirección General de Caminos, pero generalmente actúa de acuerdo a los requerimientos que la población hace de su participación, sea para prevenir o para atender desastres.

Las limitaciones que enfrenta el DUA se relacionan con la escasez de equipo pesado y con la necesidad de organizar equipos especiales que estén más en contacto con las comunidades.

La prevención de desastres que desarrolla el DUA consiste, en lo fundamental, en la realización de estudios para la ejecución de obras de protección.

d. Ministerio de Educación.

En esta cartera ministerial existe una acción institucional en la línea de desastres. Sin embargo, no se percibe una estructura formal de la Unidad de Desastres, en tanto que no existe personal asignado exclusivamente a dicha Unidad, mucho menos se cuenta con recursos físicos y financieros para el desempeño de su labor. Los trabajos que actualmente se desarrollan en esta línea son realizados por una persona que se encuentra empleada en la sección de planificación educativa del Ministerio.

En este marco, el Ministerio de Educación se encarga de ejecutar distintas actividades en el área de prevención de desastres, entre las cuales destacan los programas de capacitación de maestros de los primeros años escolares para fomentar la formación en el área de protección contra desastres y el desarrollo de programas como el denominado Sistema de Mantenimiento Preventivo de la Infraestructura Escolar.

e. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Esta dependencia del Estado cuenta con las asignaciones presupuestarias y de recursos humanos y físicos específicas para impulsar las actividades de la Unidad Técnica de Preparativos de Salud para casos de Desastre.

La Unidad cuenta con dos personas que se encargan de planificar y ejecutar los proyectos contenidos en sus líneas de acción; sin embargo, solamente una persona es la encargada de llevar a cabo las labores a tiempo completo.

Las acciones de esta unidad son exclusivamente la elaboración de programas preparatorios para situaciones de desastre, entre los cuales se cuenta principalmente la realización de reuniones con miembros de comunidades para propiciar la elaboración de mapas de riesgo en que el mayor aporte sea proporcionado por los habitantes de las zonas donde se desarrollan los estudios. Algunas de las que se están atendiendo son la zona sur de San Salvador y otras áreas de la zona oriental del país.

La Unidad coordina actividades con el Comité Técnico Interinstitucional para la Prevención de Desastres (COTIDE) y también está en capacidad de coordinar actividades con todos los ministerios de salud del área centroamericana (incluyendo el de Panamá).

Destacan además las labores de coordinación con el Ministerio de Educación, a efecto de propiciar la inclusión del tema de los desastres en los programas educativos de los primeros años de la educación primaria. También se trabaja conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores para definir pautas para la gestión y administración de la ayuda en casos de desastre. Con la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) se realizan actividades destinadas a determinar el grado de vulnerabilidad de los sistemas de acueductos y alcantarillados.

Las formas de relación con la población son ejecutadas a través de reuniones con los Comités de Emergencia locales, que son los que plantean las necesidades que la población afronta en las diferentes zonas.

f. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

f.1. Servicio de Meteorología e Hidrología (SMH).

Las funciones de esta institución consisten en brindar sistemas de aviso del acercamiento de sistemas atmosféricos provocadores de inundaciones; de esta suerte, en la línea de protección contra desastres, el papel que desempeña consiste únicamente en dar aviso al COEN.

Los recursos de los que dispone el SMH consisten en personal técnico especializado y equipos receptores de imágenes satelitales y teletipos. Se dispone además de 27 estaciones de observación clasificadas de la siguiente manera:

-Cinco estaciones sinópticas y aeronáuticas, ubicadas en Santa Ana, Acajutla, Aeropuertos El Salvador e Ilopango y San Miguel. Las estaciones están conectadas por medios telefónicos, radio y otras por FAX. Se reporta la presión atmosférica cada hora, y la información se distribuye al Banco de Datos de Washington y luego a todos los países afiliados al sistema.

-Veintidós estaciones climatológicas de tipo A en todo el país y diez estaciones de tipo B. Estas miden la temperatura, el rocío, precipitación, dirección y fuerza del viento, etc.

Los principales programas y proyectos que se desarrollan en este centro consisten en el mantenimiento de las distintas estaciones de observación, sin intervenir directamente en la determinación de zonas críticas ni en la evaluación de riesgos de desastres.

Su relación con otras instituciones se limita exclusivamente a proporcionar la información técnica correspondiente para que se desarrollen los preparativos pertinentes a la situación, en los cuales el SMH no interviene.

f.2. Sección de Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas.

Esta instancia no se encuentra en la estructura del COEN. Sus funciones consisten en recabar y elaborar información técnica para ser transmitida especialmente para colaborar con la prevención de desbordamientos de ríos, controles de torrentes e inundaciones. En casos de desastre no se atiende a la población pero se elaboran inventarios de recursos para definir áreas críticas.

Normalmente, los recursos humanos de los que se dispone consisten en ocho técnicos distribuidos en el área de ingeniería civil (hidrólogos geólogos), en el área de agronomía (especialistas en suelos forestales) y economía. Sin embargo, actualmente sólo se cuenta con dos técnicos. Por otra parte, los recursos físicos de los que se dispone son solamente algunos teodolitos, pues no existen vehículos exclusivos para la sección sino que deben alternar su uso con otra dependencia.

Esta dependencia está en disposición de atender peticiones de estudios de cuencas hidrográficas provenientes de comunidades, fundaciones y del sector público. En este marco, se promueve la participación de las comunidades con la aportación de mano de obra y materiales, mientras que la Sección proporciona la asesoría técnica. Similar situación se fomenta en el trabajo con fundaciones.

Actualmente, en esta dependencia se está trabajando en un mapa de propuestas de alternativas de solución para proteger y conservar los recursos hídricos, los cuales toman en cuenta las necesidades de la población.

Las limitantes más importantes que enfrenta la institución son escasos recursos financieros y humanos además de la falta de equipo de oficina y de transporte para movilizarse a las cuencas hidrográficas.

g. Ministerio de Relaciones Exteriores.

g.1. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales.

La función principal de este Ministerio en la protección contra desastres es promover la cooperación de los gobiernos amigos en la etapa de atención de las necesidades que surgen de las situaciones de desastre. Esta ayuda consiste, fundamentalmente, en materiales médicos, alimenticios, vestuario, etc.

Este Ministerio, conjuntamente con la OPS-OMS, ha elaborado un manual que se ha distribuido a todas las misiones diplomáticas, en el cual se indica la manera de solicitar y aceptar ayuda, así como el tipo de ayuda que se necesitaría en un momento de crisis, vías de canalización, clasificación, etc. A este momento ha logrado determinarse que la entidad encargada de establecer las necesidades y su prioridad será el COEN, el cual lo notificará al Ministerio quien, a su vez, lo comunicará a las misiones diplomáticas extranjeras acreditadas en el país -así como a las agencias internacionales- y a las nacionales acreditadas en el exterior.

Actualmente, no existen fondos asignados para la atención de desastres; se cuenta solamente con dos personas encargadas y equipo de computación y comunicaciones que no es exclusivo para esa actividad.

h. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

h.1. Dirección de Investigaciones Muestrales.

La función de esta dependencia en casos de desastre es la elaboración de información estadística para ser transmitida a la

Dirección General de Reconstrucción y a la Secretaría de Reconstrucción Nacional. Las prioridades de investigación son definidas en dependencias diferentes; generalmente es el COEN el que solicita una evaluación de los daños y determinación de las necesidades.

Los recursos de que se dispone consisten en 100 personas para la ejecución del trabajo de campo (encuestadores) y cerca de 24 vehículos. Los estudios que se elaboran se limitan a establecer las condiciones de vida de la población; por lo general solamente se realiza una evaluación, pero en el caso de la guerra se ha producido mucha información sobre zonas ex-conflictivas a través de Encuestas de Comunidades con las que se persigue establecer las necesidades prioritarias en infraestructura, escuelas, etc. En total, han sido investigados 108 municipios.

Con ocasión del terremoto de 1986 se brindó asistencia a los damnificados elaborando un mapa con los niveles de daño. Adicionalmente, se recolectaron los nombres de damnificados para asignarles créditos emergentes proporcionados por el gobierno.

Por lo general, esta dependencia interviene en la protección contra desastres con posterioridad a su acaecimiento, y lo hace esencialmente desde su función de recolector de información socio-económica sobre los efectos de los desastres.

i. Banco Central de Reserva (BCR).

Entre las funciones del BCR se encuentra la supervisión del Sistema Financiero del país. En tal calidad, el BCR es la institución que establece las líneas de crédito que, en momentos de desastre, son ofrecidas a las personas afectadas. Estas líneas, sin embargo, no tienen carácter obligatorio para las instituciones financieras del sistema sino que queda a opción de éstas establecer las normas bajo las cuales otorgarán los créditos.

Dentro del contexto de los desastres, el BCR ha ofrecido varias líneas de crédito. Sin embargo, éstas no cubren cualquier tipo de evento. Así se tiene que para el "Aluvión de Montebello", el BCR no emitió ninguna línea que ayudara a los afectados; sólo los usuarios de las instituciones financieras que estaban protegidos por un seguro lograron obtener financiamiento para la reconstrucción o reubicación de sus viviendas.

Principales líneas de crédito:

-Reconstrucción de empresas industriales.

Desastre:	Terremoto de 1986.
Destino:	Industria
Plazo/Período de gracia:	3-15/ 1-2.
Interés para el usuario:	14%

Instituciones participantes: Bancos Comerciales, Banco Hipotecario (BH), Banco Nacional de Fomento Industrial (BANAFI), Banco de Fomento Agropecuario (BFA), Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE) y Federación de Cajas de Crédito (FEDECREDITO).

Fondos: AID.

-Reactivación de la zona Oriental.

Desastre:	Conflicto armado y otras causas no especificadas.
Destino:	Industrial, agropecuario (excepto café, algodón y caña de azúcar) y artesanal.
Plazo/Período de gracia:	4-15/ 1-4.
Interés para el usuario:	14%

Instituciones Participantes: Bancos Comerciales, BH, BANAFI, BFA, FIGAPE y FEDECREDITO.

Fondos: Gobierno - USAID.

-Refinanciamiento para granos básicos.

Desastre:	Sequía de 1991.
Destino:	Sector agrícola.
Plazo:	4 años
Interés:	6%

Instituciones participantes: Bancos Comerciales, BH, BFA y FEDECREDITO.

Fondos: BCR.

-Refinanciamiento para afectados por el conflicto.

Desastre:	Conflicto armado.
Destino:	Sector Productivo.
Plazo/Período de gracia:	20/ 2.
Interés:	8%

Instituciones participantes: Bancos comerciales, BH, BFA, FIGAPE, FEDECREDITO, BANAFI, Financieras, Fondo de saneamiento y fortalecimiento financiero y Bancos en liquidación.

Fondos: BCR y fondos propios de las Instituciones del Sistema.

2.1.2. Instituciones Autónomas.

a. Universidad de El Salvador.

La Universidad de El Salvador, por medio del departamento de atención comunitaria de la Facultad de Medicina, realiza algunas actividades dentro de la prevención de desastres, las cuales se encuentran orientadas hacia la introducción del tema de los desastres dentro del curriculum de Medicina. En la actualidad se ofrece capacitación a los alumnos de primer año, quienes están en contacto con aproximadamente 70 comunidades urbanas y 12 rurales. A través de este contacto se intenta capacitar a la comunidad. Sin embargo, la principal limitante estriba en la poca colaboración por parte de la misma, ya que dentro de sus prioridades no se encuentran precisamente los desastres; de ahí que esperan a que se presente la calamidad. Además, dentro de las comunidades existe poca conciencia sobre su propia vulnerabilidad.

Actualmente, se tienen relaciones no formalizadas con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Club de Leones y, en fase de reanudación, con la OPS/OMS. Además, están tratando de promover la creación de un grupo permanente de voluntarios para la prestación de primeros auxilios.

El papel que jugó la Facultad de Medicina durante el terremoto de 1986 fue la atención de heridos, por parte de los estudiantes de cuarto año en el Hospital Bloom y Hospital Rosales. También se formaron brigadas de primeros auxilios que atendieron las zonas más pobres de la capital. A nivel general de la Universidad de El Salvador, se hicieron colectas de ropa, medicina y víveres.

b. Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL).

Esta institución fue creada por ley con el objetivo de desarrollar, conservar, administrar y utilizar los recursos hidráulicos de El Salvador, y cualquier otro medio de generación de energía eléctrica. Esta institución es la encargada de generar la energía eléctrica que posteriormente es distribuida entre las diferentes distribuidoras privadas del fluido eléctrico.

Aunque esta institución no cuenta con estudios de vulnerabilidad, a raíz del sabotaje al tendido eléctrico realizado por el FMLN durante la guerra, llegó a desarrollar una importante estructura de respuesta ante situaciones de emergencia. El problema de la destrucción de estructuras sostenedoras de cables primarios y secundarios se sucedía diariamente, por lo que CEL contaba con un equipo especial para realizar las labores de rehabilitación. Como efecto del sabotaje, CEL tuvo que hacer frente a pérdidas cercanas a los 190 millones de dólares.

Otra experiencia que exigió un importante esfuerzo por parte de CEL fue el terremoto de 1986, pues se tuvo que emprender una importante labor de rehabilitación, operación y ejecución de proyectos por un monto superior a los 400 millones de colones de la época.

c. Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

Esta institución es la encargada de administrar la infraestructura de acueductos y alcantarillados del país. En este contexto, ANDA se relaciona con la estructura de protección contra desastres en la medida que es la encargada de restablecer el servicio de agua potable y de aguas negras con posterioridad a un evento de este tipo.

La experiencia más importante ocurrió con motivo del terremoto de 1986, cuando debido al sismo resultaron dañados maquinaria, equipo de bombeo, motores de reemplazo, cañerías de agua potable y aguas negras, tanques de distribución, etc. Los daños estimados superaron los 100 millones de colones. Con motivo de la guerra se dieron también en diversas oportunidades, daños en equipo y suministros en zonas conflictivas, lo cual obligó a la inclusión del proyecto "Mejoramiento de la Capacidad Institucional de ANDA y actualización del marco legal" dentro del Plan de Reconstrucción Nacional (PRN).

ANDA no cuenta con una política institucional específica para la prevención de desastres. Sin embargo, en conjunción con el Ministerio de Salud se trató de desarrollar un estudio de vulnerabilidad del sistema de servicio de agua potable.

Debe señalarse, empero, que ANDA desarrolla constantes monitoreos de la calidad del agua de los principales ríos, esencialmente mediante la contratación de consultores extranjeros. Con ello se está desarrollando al menos un estudio de la situación del recurso agua, aunque hasta ahora no se ha implementado ningún proyecto con el cual se persiga combatir la contaminación de los recursos acuíferos.

d. Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

Al igual que en el caso del resto de instituciones encargadas de suministrar servicios básicos, las mayores experiencias de ANTEL en casos de desastre han provenido del terremoto de 1986 y del conflicto armado. Sin embargo, pese a ello no se cuenta con un estudio de vulnerabilidad del sistema ante situaciones de desastre.

Con motivo del terremoto de 1986 se experimentaron daños en equipo y maquinaria así como en las instalaciones telefónicas centrales del Centro III, Ciudad Merliot, Altamira, Montebello y Soyapango. El total de daños por el terremoto ascendió a más de 108 millones de colones.

A raíz de los daños ocasionados por el conflicto armado se incluyó en el PRN un proyecto de apoyo institucional a ANTEL, con el cual se perseguía superar las limitaciones de la institución en áreas de recursos humanos y de rehabilitación de infraestructura dañada por el conflicto, el cual causó pérdidas cercanas a los 340

millones de colones.

Pese a tales experiencias, ANTEL no ha desarrollado una política de prevención contra desastres, limitándose a ejecutar acciones de respuesta destinadas a restablecer los servicios de telecomunicaciones, sin diseñar posibles planes de contingencia para restablecer el servicio de telecomunicaciones.

2.2. Instituciones internacionales

Las instituciones internacionales han sido uno de los apoyos más fuertes con que ha contado la población salvadoreña en situaciones de desastre. Este apoyo ha consistido en gestionar ante países y organismos donantes la obtención de ayuda financiera, donaciones de alimentos, medicinas, equipo médico-hospitalario, vestuario, etc. Además, algunas de estas instituciones han desarrollado esfuerzos para fortalecer y/o crear dentro de las instituciones nacionales las instancias necesarias para la prevención, mitigación y atención de desastres. En cuanto a las acciones de prevención de desastres, éstas han sido impulsadas principalmente por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Cooperación Italiana.

En este estudio se ha tratado de establecer por medio de información proporcionada por funcionarios de las diferentes instituciones el papel que desempeñan cada uno de los organismos internacionales dentro de la génesis de los desastres en El Salvador.

a. Organización Panamericana para la Salud (OPS/OMS).

La OPS/OMS tiene una estructura con diferentes capítulos programáticos, entre los cuales se cuenta con la organización de servicios de salud basados en atención primaria. Sus programas son, entre otros, Preparativos para Casos de Desastre (PPD). La sede de dicho programa se encuentra en Estados Unidos, con dos oficinas regionales para el área latinoamericana.

Para Centroamérica, se tiene el Programa de Preparativos para Emergencia y Coordinación de Socorro en Casos de Desastre (PED). El PED/COR tiene su sede central en Costa Rica. En El Salvador, su contraparte es la Unidad de Desastres del Ministerio de Salud y Asistencia Social (MSPAS), con la cual coordina y ejecuta todas las actividades relacionadas con la prevención y atención de desastres.

Las acciones que ejecuta el PED están esencialmente dirigidas al adiestramiento, reforzamiento de estructuras administrativas y asistencia técnica. El trabajo con el Ministerio de Educación trata de introducir el tema de los desastres en los currícula de los primeros años escolares (Primer Ciclo).

El esfuerzo del PED está orientado hacia la creación de

unidades de desastres en la mayoría de Ministerios, entidades gubernamentales y autónomas, con énfasis en el adiestramiento para casos de emergencia, coordinación, asistencia técnica y la producción de material didáctico para las labores de capacitación. El objetivo final es contar con estructuras organizativas capaces de administrar las situaciones de desastre. Para este fin se cuenta con un proyecto de manejo de suministros después de los desastres en América Latina y el Caribe (SUMA), cuya finalidad es preparar personal nacional dentro de las entidades responsables de la gestión y administración de suministros médicos después de un desastre, como son el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, COEN y Ministerio de Educación.

La OPS no es ejecutora, El PED pone a disposición del Ministerio de Salud los recursos necesarios para financiar la labor de capacitación tanto en el ámbito nacional como internacional.

b. Cooperación Italiana.

Cooperación Italiana también tiene como contraparte al Ministerio de Salud. Fundamentalmente, el programa está orientado hacia el apoyo técnico para la organización y preparación de instituciones y comunidades en la prevención y mitigación del impacto de los fenómenos sobre la población de los municipios establecidos como prioritarios por el Ministerio de Salud, los cuales son: San Marcos, Santo Tomás, Santiago Texacuangos, Rosario de Mora, Panchimalco y San Salvador -específicamente el Barrio de San Jacinto-.

El objetivo es desarrollar un modelo de organización que pueda ser aplicable en otros puntos del país, bajo un enfoque de desarrollo que contribuya a disminuir la vulnerabilidad y preparar a la población para afrontar situaciones de riesgo.

Con ese objetivo se han diseñado planes regionales en los cuales se busca la integración de los diferentes componentes del desarrollo -producción, empleo-ingreso, medio ambiente y educación- y los servicios presentes en la zona. La unidad organizativa para los planes regionales la constituyen los Sistemas Locales de Salud, llamados SILOS, cuya estructura organizativa, en orden jerárquico, es de la siguiente forma: comité intersectorial de zona, plan de acción local, comité interinstitucional del área - San Jacinto, por ejemplo-; en esta última instancia es donde se integran las instituciones presentes en la zona, como unidad de salud, alcaldía, Cruz Roja, ANDA, ANTEL, ONG's, etc.

Las instituciones que establecen relaciones de coordinación para la prevención de desastres son principalmente:

- Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS).
- Cooperación Italiana.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

- Ministerio de Educación (ME).
- Comité de Emergencia Nacional (COEN).
- Alcaldías de la zona sur de San Salvador.
- Comité interinstitucional (COTIDE).
- Organismos de Socorro.
- Facultad de Medicina de la Universidad de El Salvador,
Departamento de Atención Comunitaria.

c. Programa Mundial de Alimentos (PMA).

El PMA no responde a una línea de desastres en especial, ya que su misión es atender las necesidades alimentarias de la población afectada por alguna crisis; limita su accionar al momento en que ocurre un desastre y continúa mientras exista la emergencia.

La evaluación de las necesidades de la población se obtiene a partir de los datos proporcionados por el gobierno, las ONG's que actúan en el sitio del desastre, las propias evaluaciones del PMA por medio de su personal de campo, la información proporcionada por otras agencias internacionales y por los gobiernos locales.

En estas situaciones, el PMA moviliza los recursos alimentarios de otros proyectos de desarrollo que se estén ejecutando en el país, los cuales no necesariamente se encuentran destinados a situaciones de desastres; éstos están bajo la administración de entidades de gobierno y la agilidad con que se lleve a cabo esta acción depende de los funcionarios involucrados, ya que no existe un mecanismo establecido.

En momentos de calamidad, el PMA entabla relaciones de coordinación con el COEN, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), gobiernos locales -alcaldías y gobernaciones-, Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN), la población directamente afectada y ONG's.

El seguimiento para la rehabilitación se hace por medio del MAG, la SRN o de las ONG's, tratando de no prolongar por mucho tiempo la asistencia alimentaria.

d. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El PNUD actúa como gestor para la captación de fondos en casos de desastres considerados como muy graves de acuerdo a los parámetros establecidos por la sede central del PNUD, como por ejemplo el terremoto de 1986.

Básicamente, el PNUD gestiona y coordina localmente la asistencia del sistema de Naciones Unidas en casos de emergencia. Para que este organismo inicie una gestión de ayuda, ésta debe ser solicitada por el gobierno. Normalmente, la asistencia se da en

especie y puede ser entregada en forma directa a una organización que se encuentre autorizada por el gobierno.

La atención de desastres se ve limitada por la falta de personal y la asignación de fondos para un programa de desastres. Adicionalmente, para la agencia tal tipo de tareas no constituye una prioridad ya que se presume que la OPS/OMS se encarga de cubrir ese aspecto; no obstante, el PNUD podría financiar proyectos para la prevención de desastres siempre que calificaran dentro de las prioridades de la sede central del PNUD.

El programa también contempla la asistencia a los desplazados por el conflicto armado. En 1992 se gestionó ayuda para la reubicación y desarrollo de las personas afectadas directamente por la guerra, en especial ex-combatientes, a través de programas de vivienda, asistencia técnica, capacitación, servicios básicos, etc. En 1993-94, se ampliará la cobertura de los programas y proyectos, los cuales deben ser acompañados de una evaluación de su impacto ambiental.

El seguimiento y ejecución de los proyectos se realiza por medio de la Secretaría de Reconstrucción Nacional, la cual, si lo considera necesario, recurre a las ONG's que de alguna forma son aceptadas por las comunidades beneficiarias de los programas.

e. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR).

ACNUR asumió la tarea de dar asistencia a la población de refugiados que se vieron obligados a salir del territorio nacional debido al conflicto armado que desangró durante casi doce años al país.

El trabajo de ACNUR se encuentra orientado hacia ciertas acciones específicas como son:

- Documentación de los refugiados.
- Logística y protección en el proceso de repatriación.
- Asegurar la ubicación definitiva de las personas, por medio del otorgamiento de tierras en propiedad. Cabe mencionar que cuando se realizan los asentamientos, no se toma en consideración el riesgo potencial de un desastre en el lugar; los únicos criterios considerados son: que exista factibilidad de adquisición de la tierra y que las personas deseen quedarse en el sitio.
- Asistencia de emergencia, con una duración aproximada de entre 3 y 6 meses.
- Apoyo a proyectos de infraestructura y producción que sean de impacto rápido.

El seguimiento se da hasta que se resuelven los problemas inmediatos, esto es, cuando la población se encuentra ubicada en

forma permanente y con toda la documentación necesaria.

Para su labor, ACNUR cuenta con suficientes recursos humanos, físicos y financieros. Las limitaciones están dadas por la estructura burocrática por parte del gobierno, relativa a los aspectos que competen a éste, como lo son agilizar los medios legales para la reubicación de la población de refugiados.

ACNUR establece relaciones de trabajo con instituciones nacionales e internacionales, entre las cuales se cuentan:

- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio del Interior.
- Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN).
- Instituto de Desarrollo Municipal (ISDEM).
- ONG's que trabajan en las áreas de asentamientos de refugiados.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-PRODERE).
- Programa Mundial de Alimentos (PMA).

ACNUR trabaja directamente con los refugiados o puede actuar como intermediario entre éstos y las instituciones internacionales y nacionales gubernamentales para la solución de algunas necesidades de la población; ésta es una relación de coordinación constante mientras sea requerida para la solución de problemas específicos.

f. Otras Agencias Internacionales de Cooperación Técnica.

Existen otras agencias internacionales que se han establecido para la prevención y atención de desastres, algunas de ellas no tienen su sede El Salvador ya que la mayoría poseen oficinas regionales, normalmente en Costa Rica. Estas organizaciones son las siguientes:

f.1. UNDR0. Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Situaciones de Desastre. Esta oficina fue creada por acuerdo de la Asamblea de las Naciones Unidas; la resolución le asignó las siguientes responsabilidades posteriores a un desastre:

- Proporcionar información precisa respecto de las necesidades de socorros.
- Movilizar y coordinar el socorro para casos de desastre, proveniente de los organismos de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional en general, en respuesta a una solicitud de asistencia de un Estado afectado.
- Establecer un servicio de información en Ginebra a fin de intercambiar información y armonizar las necesidades con los suministros y servicios de las fuentes dorantes.
- Hacer arreglos por anticipado respecto de la asistencia de

emergencia que los países y organizaciones donantes estén dispuestos a proporcionar.

Por un acuerdo con la UNDRO, los representantes del PNUD lo son también de la UNDRO².

f.2. OFDA. Oficina de Asistencia Extranjera para Desastres. Esta es una división de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); posee una oficina regional en Costa Rica, la cual movilizó una donación de US \$ 300,000 cuando ocurrió el terremoto de 1986.³

f.3. FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Posee representante en el país y coopera con el PMA en la prevención de escasez de alimentos. Ofrece cooperación técnica en la evaluación de las necesidades en la agricultura y alimentación.⁴

f.4. OEA. Organización de Estados Americanos. Esta es una organización intergubernamental que puede captar fondos de emergencia para asistir a un país afectado por un desastre.⁵

f.5. DIRDN. Dirección del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. La Dirección del Decenio es supervisada y coordinada por tres entes independientes creados por la Asamblea General de las Naciones Unidas; éstos son:

1. El Consejo Especial de Alto Nivel: asesora sobre asuntos del Decenio al Secretario General de la ONU.

2. El Comité Científico Técnico: establece el marco de trabajo, evalúa los avances de las actividades del Decenio y hace recomendaciones a la Secretaría.

3. La Secretaría: coordina y es el centro de información para la promoción del Decenio.

Las responsabilidades operacionales recaen en los Gobiernos y las organizaciones de la ONU. Las contribuciones para el Fondo del Fideicomiso del DIRDN provienen de fuentes extrapresupuestarias. La mayoría de actividades, proyectos y programas son financiados con recursos propios de cada país o por convenios bilaterales o

² Organización Panamericana de la Salud. 1981. **Guía para la administración sanitaria de emergencia con posterioridad a los desastres naturales.** OPS/ OMS. 1981. p 70.

³ USAID. 1993. **San Salvador es reconstruido, la historia del programa de Reconstrucción del Terremoto.** USAID. 1993.p 5.

⁴ Organización Panamericana de la Salud. 1981. op. cit.

⁵ Organización Panamericana de la Salud. 1981. op. cit.

multilaterales.⁶

f.6. CEPREDENAC. Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales para América Central. Esta es una organización regional surgida a partir de la declaratoria del DIRDN. La Secretaría Ejecutiva tiene su sede en Guatemala y ejecuta actividades como seminarios, conferencias y desarrollo de planes regionales para Centro América.⁷

g. Organizaciones no gubernamentales internacionales.⁸

g.1. La Liga de Sociedades de la Cruz Roja, con sede en Ginebra, es una federación mundial con 126 sociedades nacionales de la Cruz Roja, la Media Luna, el León Rojo y el Sol.

g.2. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Es una organización suiza privada, cuya actividad principal es la prestación de socorro a personas afectadas por guerras y conflictos civiles.

g.3. Caritas Internacional. Es conocida como Confederación Internacional de Caridades Católicas. Posee filiales en varios países, incluyendo El Salvador.

g.4. Cooperative for American Relief Everywhere (CARE). Tiene su sede en New York. Proporciona socorro de emergencia en especie. Entre sus proyectos de rehabilitación considera la restauración de sistemas de abastecimiento de agua, reconstrucción de viviendas y provisión de instalaciones básicas de salud.

El listado es amplio y se extiende a por lo menos quince organizaciones más. En este estudio se ha hecho alusión solo a aquellas instituciones cuyo trabajo permanente está más relacionado con el tema de la atención y prevención de desastres.

2.3. Instituciones no gubernamentales nacionales.

Dentro de las instituciones no gubernamentales se ha incluido una amplia gama de organizaciones con objetivos y formas diferentes de trabajo, que van desde organismos de socorro hasta ONG's relacionadas con el medio ambiente.

a. Instituciones de socorro.

⁶ DIRDN INFORMA. Boletín para Latinoamérica y el Caribe. Número 2, Julio-Septiembre de 1993. Oficina Regional del DIRDN. San José, Costa Rica. p 2.

⁷ DIRDN INFORMA. op. cit.

⁸ Organización Panamericana de la Salud. 1981. op. cit.

Hasta hace algún tiempo, los organismos de socorro -Cruz Roja Salvadoreña, Comandos de Salvamento y Cruz Verde- se limitaban a la atención de las víctimas de desastres. En la actualidad, desarrollan un proyecto conjunto en coordinación con el COEN, encaminado a educar a la población sobre la manera adecuada de actuar ante situaciones de emergencia y formas de organización que mejoren su potencial para la solicitud de ayuda. Esta capacitación se encuentra dirigida a comunidades altamente vulnerables. Algunas de las instituciones mencionadas elaboran material impreso, como boletines informativos, con el fin de instruir a la población para casos de emergencia.

Dentro de las instituciones de socorro que actúan en situaciones de desastre se encuentran principalmente: Cruz Roja, Comandos de Salvamento y Cruz Verde. Su labor más importante es brindar servicios de primeros auxilios, rescate, atención de desplazados, damnificados y víctimas.

Capacidad de atención.

Actualmente Cruz Roja cuenta con 4,500 miembros entre voluntarios y personal administrativo; éste último constituye el 1 por ciento. La institución posee 52 seccionales en todo el país.

Por su parte, en Cruz Verde laboran médicos, paramédicos, enfermeras, socorristas, técnicos en emergencias médicas y guardavidas -no se dispone de datos sobre el número total de este personal-. La organización cuenta con 13 unidades de transporte y 13 filiales en todo el país, equipadas con material médico básico.

Finalmente, los Comandos de Salvamento disponen de 2,000 personas entre paramédicos, técnicos en emergencia médica, médicos y socorristas, distribuidos en 21 filiales. Para su labor cuentan con 19 ambulancias y equipo médico para curaciones y cirugías menores.

Los recursos de que disponen estas instituciones son adquiridos a través de actividades de recaudación de fondos, si bien algunas de ellas obtienen ingresos de las clínicas de primeros auxilios, colaboraciones voluntarias y proyectos que se presentan en el exterior.

Formas de Atención.

Cuando ocurre un desastre, se hace una evaluación de lo sucedido, luego se procede a las labores de rescate, búsqueda y traslado de víctimas, y posteriormente se trata de ayudar a los damnificados, a los cuales se les atiende hasta que son asistidos por sus familiares o amigos. Una vez realizada su labor, el control lo ejercen los gobiernos locales; sin embargo, han existido ocasiones en que se ha brindado asistencia por periodos de hasta dos meses en las instalaciones de las instituciones.

Los organismos de socorro actúan en coordinación con el COEN, el CIG y el Servicio de Meteorología e Hidrología. Según la información que éstos proporcionen, puede determinarse el anuncio de un estado de alerta o emergencia.

Experiencias en atención de desastres.

Las experiencias más significativas han sido el terremoto de 1986 y la ofensiva guerrillera de 1989. En el primero, para las labores de rescate se contó con la colaboración de personal de otros países del área centroamericana, especialmente para Cruz Roja Salvadoreña.

Durante la guerra, Comandos de Salvamento reporta haber atendido a cerca de 35,000 familias que fueron evacuadas de zonas conflictivas; asimismo, se les brindó ayuda alimentaria y atención de personas heridas.

b. Organizaciones Ambientalistas.

Las instituciones que se identifican como promotoras de la protección del medio ambiente se han incrementado en forma acelerada en los últimos años, de tal manera que actualmente se encuentran registradas 22 organizaciones que se autodefinen como ambientalistas. Aunque sus objetos de trabajo son diferentes - flora, fauna, agua, etc-, las acciones que desarrollan, sin embargo, convergen hacia ciertos puntos coincidentes.

Hasta el momento, el papel de tales organizaciones se circunscribe a desarrollar acciones de denuncia ante situaciones que perjudican el medio ambiente, actividades de capacitación-concientización de la población para la conservación y uso racional de los recursos naturales, y ejecución de algunos proyectos de investigación orientados hacia la preservación de especies y en algunos casos hacia la recuperación de especies en proceso de extinción.

Todo este esfuerzo, lamentablemente, se ha desarrollado en forma dispersa. No obstante, la mayoría de organizaciones ambientalistas expresa su disposición a actuar en forma conjunta, ya que se reconoce que la prevención y solución del problema del deterioro del medio ambiente es muy complejo y será necesario llegar a un consenso en cuanto a la forma de enfrentar esta grave situación.

La limitante más fuerte para la mayoría de ONG's que trabajan en este campo es el reducido financiamiento con que cuentan y la consiguiente escasez en la disponibilidad de recursos humanos y físicos. El apoyo que reciben proviene de aportes económicos de sus asociados y de algunas instituciones nacionales e internacionales relacionadas con la protección del medio ambiente, las cuales

otorgan financiamiento, apoyo informativo y, algunas veces, capacitación.

c. Organizaciones No Gubernamentales con especial atención hacia los desastres.

Se han identificado dos organizaciones no gubernamentales cuyo trabajo se orienta específicamente a la atención de desastres; éstas son CEPRODE y VISION MUNDIAL.

c.1. Centro de Protección para Desastres (CEPRODE).

Esta institución tiene como objetivos diseñar, implementar y evaluar programas comunitarios de protección para desastres en El Salvador; producir información y estudios científicos sobre desastres y medio ambiente; promover acciones de protección de los recursos naturales a través de la investigación científica y la ejecución de proyectos de protección al medio ambiente.

El trabajo de investigación se orienta hacia la identificación de aspectos relacionados con los riesgos y vulnerabilidad de la población. Desarrolla actividades de prevención con énfasis en la organización local, por medio de los Comités Locales para la Protección del Medio Ambiente (COLMADENA's), además del diseño de planes comunitarios de protección para desastres ejecutados a través de directivas comunales en zonas ubicadas en regiones con alta incidencia de desastres naturales.

Otras actividades de prevención se desarrollan por medio de proyectos de protección al medio ambiente. Es importante señalar que estos proyectos están concebidos con un fuerte componente de capacitación y educación ambiental, lo cual permite la continuidad de las acciones encaminadas hacia la protección de la población y del medio ambiente.

El CEPRODE mantiene relaciones con los Ministerios de Salud Pública y de Educación, el Comité de Emergencia Nacional (COEN), Cooperación Italiana, Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), Cruz Roja, Cuerpo de Bomberos, ONG's ambientalistas y de desarrollo, Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente, Visión Mundial, Alcaldías y las comunidades de las zonas que atiende.

c.2. Visión Mundial.

Esta organización se autodefine como de promoción y desarrollo humano, con cierto énfasis en la atención hacia situaciones de riesgo. Básicamente, el objetivo principal de la organización es religioso, bajo el enfoque de desarrollo humano.

Su trabajo en América Latina se apoya en el programa PER (Prevención, Emergencia y Rehabilitación). Visión Mundial posee programas de estrategia regional dirigidos a comunidades pobres

rurales. En el marco de dicha estrategia se desarrollan programas educativos dirigidos hacia el cambio de actitudes y la capacitación para la administración de desastres a nivel de adultos y escolares. En general, el esquema de trabajo es similar al que realiza Cooperación Italiana.

Visión Mundial coordina sus actividades con el Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Cruz Roja, Bomberos, entidades ecológicas, CEPRODE e iglesias locales. La coordinación con las Alcaldías es eventual; sin embargo, se está tratando de establecer una relación constante bajo un esquema parecido a los COLMADENA's.

En momentos de emergencia, Visión Mundial apoya programas de ayuda inmediata a la población; esta ayuda consiste en ropa, comida, etc, con prioridad para las comunidades que atiende la institución. Cuando se produjo el terremoto de 1986, Visión Mundial coordinó sus acciones con el COEN y, principalmente, con las iglesias locales.

En lo que atañe a sus tareas de ayuda para los desplazados por la guerra, Visión Mundial tramitó un fondo de ayuda del CIDA -una agencia canadiense de desarrollo- el cual se destinó a la construcción de viviendas, atención médica y dotación de alimentos. Tras la etapa de rehabilitación, la organización impulsó proyectos de desarrollo.

c.3. Otras.

Otra organización que ha hecho alguna incursión en el campo de los desastres es la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la cual se encuentra ejecutando actualmente un proyecto de investigación encaminado hacia la identificación de comunidades vulnerables y las opciones de prevención y mitigación. Dicho proyecto lo realiza en coordinación con otras instituciones en Centro América y es dirigido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con sede en Costa Rica. Sin embargo, para dicha institución el tema de los desastres no se encuentra entre sus objetivos prioritarios.

d. Club de Radio Aficionados de El Salvador (CRAS).

Los radio aficionados han desempeñado una notable labor desde 1913 en situaciones de desastre, prestando colaboración dentro de la red de comunicaciones. A tal efecto, el CRAS ha establecido un plan general para casos de emergencia, el cual contempla la creación de una red de emergencia nacional permanente.

La red establece la creación de tres diferentes comités que atenderían las comunicaciones a tres niveles: 1. Red de Comunicación Nacional; 2. Red de Comunicación de Centro América y Panamá; y 3. Red de Coordinación Internacional

En términos generales, sus obligaciones son:

- Establecer la red nacional de emergencia en VHF, UHF o HF, según sean las condiciones.
- Colaborar con las instituciones que se encuentren atendiendo situaciones de emergencia, en lo relativo a comunicaciones.
- Designar u ordenar la instalación de estaciones fijas, portátiles o móviles cuando sea necesario.
- Coordinar la red de comunicaciones de Centroamérica y Panamá, y las que estén fuera del área. Además de esta coordinación establece la asignación de frecuencias a estaciones YS para el intercambio de la información internacional, así como los tráficós provenientes del área.
- Coordinar el servicio de comunicación para todo aquél que solicite, en especial si se trata de organismos o instituciones de servicio.

e. Asociación Scout de El Salvador.

Esta asociación se rige por principios orientados hacia la formación de jóvenes en los campos moral, físico y espiritual, dentro de lo cual se incluyen aspectos relacionados con el servicio a la comunidad. Es precisamente en el marco de este último aspecto que los Scouts desempeñan cierto papel dentro de las situaciones de desastre.

En el campo de la prevención, desarrollan programas de capacitación tanto para los jóvenes miembros como para la comunidad en general. Cuando ocurre un desastre, la asociación, aunque no es propiamente una institución de servicio, moviliza a sus miembros organizando brigadas que recogen ayuda en víveres, ropa, etc., o prestando servicio en otras actividades en donde se les requiera. Ello es parte de la formación de los jóvenes en el espíritu de servicio a la comunidad y fomento de la solidaridad con los demás.

2.4 Consideraciones

Las diferentes instituciones involucradas en la protección contra desastres muestran que existe algún nivel de desarrollo de las políticas en este campo. No obstante, parece evidente que no existe una política autónoma de prevención contra desastres.

La participación de instituciones de socorro y de otras instituciones públicas como el COEN, instituciones afines, DUA y el Ministerio de Relaciones Exteriores; de instituciones autónomas como CEL, ANDA y ANTEL, en las etapas de atención de la emergencia y rehabilitación, constituye unas de las acciones más articuladas en las etapas posteriores al acaecimiento de un desastre.

En el área de prevención, debe mencionarse que comienza a percibirse algún nivel de desarrollo de las iniciativas institucionales para el desarrollo de programas que persigan

preparar a la población para situaciones de emergencia. En esta línea destacan las iniciativas fomentadas por algunas instituciones internacionales. En concreto, se detectan las acciones más importantes en la Unidad Técnica de Preparativos de Salud para Casos de Desastre y en algunos esfuerzos que se desarrollan en el Ministerio de Educación.

En este mismo marco, también se cuenta con un importante componente de prevención en instituciones de socorro y al interior del COEN, especialmente en el marco del Plan Regional de Reducción de los Desastres Naturales del CEPREDENAC.

Las instituciones internacionales centran su accionar especialmente en acciones destinadas a la atención de desastres de gran envergadura, sin considerar en su verdadera dimensión la problemática que plantean las pérdidas acumuladas de eventos de pequeña magnitud. Adicionalmente, la mayoría no cuentan con un plan estratégico para el diseño y ejecución de políticas preventivas. Es el DIRDN, la OPS y Cooperación Italiana los que desarrollan los mayores esfuerzos en este sentido.

A pesar de las acciones que las instituciones públicas y privadas realizan, la realidad del país denota que las condiciones de vulnerabilidad de la población difícilmente podrán ser atacadas desde el marco institucional descrito más arriba, especialmente si se considera que en el actual contexto la tendencia apunta hacia la reducción de las funciones del Estado y a la descentralización de sus funciones y de la toma de decisiones.

Es necesario formular nuevas formas de protección contra desastres que permitan superar los vacíos institucionales para desarrollar un efectivo proceso que disminuya la vulnerabilidad social de la población, pues ello no será posible a partir del accionar institucional presente en el país.