

CAPÍTULO TRES

ELEMENTOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES

COMPONENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES.

La propuesta para la creación de un "**SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES, Y DE PROTECCIÓN CIVIL**" –**SNPMD** - es resultado de un intenso ejercicio participativo de investigación, reflexión y capacitación, en materia de gestión local de riesgos, desarrollado por la Unidad Ecológica Salvadoreña –UNES- y el Foro de la Sociedad Civil. Su proceso de construcción ha contemplado numerosos intercambios y diálogos con especialistas, redes, instituciones gubernamentales y no gubernamentales de la Región Centroamericana, México, Colombia y Cuba.

En la mayoría de los escenarios de la investigación participativa señalados hay una fuerte coincidencia que el **SNPMD** *debe ser de carácter civil, participativo, democrático, pluralista e incluyente (participan instancias del Estado y la sociedad civil de todos los sectores), altamente descentralizado, con equidad de género e intergeneracional eficiente y moderno* que trabaje armado conceptualmente con la visión de la Gestión Ecológica de los Riesgos – GER- enfatizando en el ámbito de la Prevención y Mitigación, sin desestimar los esfuerzos en las fases de la Preparación y respuesta en las emergencias.

Se concibe al **SNPMD** como un *conjunto interrelacionado y articulado de organismos, mandatos y planes de trabajo operando en todo el territorio nacional, para llevar a cabo acciones que resuelvan estructuralmente las vulnerabilidades, de prevención y mitigación frente a posibles desastres; para propiciar la organización activa y solidaria de la gente en el evento de estos acontecimientos; y para desplegar toda su energía, conocimiento y solidaridad, en la protección civil apropiada en el caso de su eventual concreción.*

Los rasgos más importantes que se tienen en cuenta para la creación y puesta en marcha del SNPMD, son los siguientes:

1- UNA INSTITUCIONALIDAD CIVIL, DEMOCRÁTICA Y PARTICIPATIVA

Como se conoce, el actual Sistema Nacional de Emergencia SISNAE - incluyendo el Comité de Emergencia Nacional - COEN - tiene su origen en la Ley de Defensa Civil aprobada en 1976, la cual sentó las bases legales para la creación del Comité Nacional de Defensa Civil, que rápidamente se convirtió en un instrumento paramilitar, con el objetivo de desplegar mejor la guerra contrainsurgente, mas que preocuparse por la atención de los desastres.

Ese acto fue la génesis del actual enfoque militarista de abordaje de los desastres, basado en la obsoleta *"doctrina de seguridad nacional"*, caracterizado por altos niveles de autoritarismo y centralismo; bloqueo de la participación de las personas afectadas, promoción del asistencialismo y de actitudes pasivas y sumisas de la población.

El actual COEN adscrito al Ministerio de Gobernación, con sus instancias departamentales focalizadas en las gobernaciones, constituye un aparato político del partido de gobierno, que cuando funciona lo hace con una visión puramente reactiva.

Frente a esta situación, es necesario superar la actual institucionalidad gubernamental, creando una alternativa que parta de una perspectiva ecológica de "manejo de los riesgos", desplegando una instancia predominantemente civil, pluralista y amplia; que promueva la participación democrática de todos los sectores de la población, donde la gente sea concebida como seres que actúan en la búsqueda de soluciones a sus problemas; con predominio de relaciones horizontales y de respeto entre los diferentes sectores, los géneros y las distintas generaciones; que cierre espacios a las relaciones verticalistas y a las prácticas excluyentes.

El **SNPMD** implica una articulación de mandatos y organismos movidos por una idea central sin constituir una unidad u órgano de poder, si no una red que actúa con unidad de propósito y de acción.

Con esta concepción, la Dirección General aparece como rectora del Sistema, sin restarle protagonismo al resto de componentes. Todos los integrantes del Sistema trabajarán en conjunción sinérgica guardando su propio ámbito de gestión, organicidad y autonomía.

El núcleo principal del SNPMD estará integrado por las siguientes instituciones y organismos:

- 1- La Dirección General de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil.
- 2- El (La) Director(a) General y él (la) Subdirector(a) General de Prevención y Mitigación de Desastres y de Protección Civil.
- 3- El Consejo Asesor.
- 4- Los Comités regionales, departamentales y municipales de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil.

La Dirección General de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil.

Será una instancia con rango ministerial y estar vinculada directamente a la Presidencia de la República; y debe contar con suficiente autonomía funcional y presupuestaria para que pueda operar con solvencia sus planes y acciones.

Además del Director(a) General, quien es nombrado(a) por el(la) Presidente(a) de la República, la Dirección General estará integrada por un(a) representante de cada una de ocho instituciones u organismos gubernamentales: cinco ministerios (medio ambiente y recursos naturales, salud pública, agricultura y ganadería, obras públicas y gobernación), la PNC, la FAES, COMURES; y por cuatro representantes de instituciones de la sociedad civil como la Cruz Roja, Comandos de Salvamento, u otras instituciones de servicio, ONGs y organizaciones comunitarias y de desarrollo representativas de las zonas más vulnerables del país en materia de desastres.

A esta Dirección General debe dotársele de suficiente liderazgo para conducir el Sistema, capacidad político-técnica, y un presupuesto suficiente y flexible, constituido por el "**Fondo Nacional para la Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil**", el cual también debe ser creado por mandato de Ley.

El Consejo Asesor:

Será un órgano interinstitucional de carácter científico-técnico que emitirá informes, opiniones o dictámenes, como parte del proceso para preparar la voluntad administrativa: de tal manera que la Dirección General pueda analizar y evaluar las diferentes situaciones de prevención y riesgo oportunamente.

DDado el carácter participativo, dinámico, descentralizado y nacional del Sistema; este aspecto es fundamental ya que implica la construcción de un tejido organizativo articulado en red a todo nivel. Los diferentes servicios que dependían de diversos ministerios han pasado a formar parte de una nueva instancia el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), adscrito al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN). En este sentido el SNET junto a universidades y otros centros de investigación, son elementos claves para formar parte del sistema, especialmente en el Consejo Asesor sustituyendo a las instancias que puedan provenir de diferentes Ministerios.

Los Comités Regionales y Departamentales:

Los regionales serán organizados cuando la población o ecosistema amenazado involucre a dos o más departamentos vecinos. Los departamentales serán instancias estructuradas permanentes a nivel departamental, dirigidas por el(la) Presidente(a) Consejo Departamental de Alcaldes (CDA). En el caso de que su departamento sea afectado velarán por el cumplimiento del plan nacional y demás disposiciones de la Dirección General.

Los Comités Municipales:

Serán organizados permanentemente, presididos por el(la) Alcalde(sa) correspondiente, y estarán integrados además por los(las) delegados(as) de los organismos gubernamentales integrantes a su vez de la Dirección General presentes en el territorio y representantes de organismos civiles que trabajan en el lugar.

La prevención y la mitigación de los desastres, así como el servicio público de protección, se realizarán en las regiones, los departamentos y los municipios de acuerdo con sus particularidades; debiendo coordinar con la Dirección General.

Las regiones identificadas como vulnerables por la Dirección General, los departamentos y los municipios, deben elaborar sus planes de prevención y mitigación, así como de protección civil, observando siempre los principios generales de la GER.

Para trabajar con adecuados niveles de autonomía y sin dispersión, los municipios someterán a conocimiento y aprobación de su plan al Comité Departamental correspondiente. Este y los comités regionales que existieren lo presentarán a la Dirección General.

Para desarrollar con eficiencia sus tareas de preparación y los sistemas de alertas tempranas es necesario establecer los mecanismos de declaración y divulgación de alertas (según el esquema de alertas verdes, amarillas y rojas) regionales, departamentales y municipales. Es decir, que los comités en pleno, o sus respectivos coordinadores en caso de emergencia, podrán utilizar el proceso de alertas en su jurisdicción. También podrán proponer la declaración del Estado de Emergencia en su región, departamento o municipio respectivo al(a la) Presidente(a) de la República.

2- UN SISTEMA EFICIENTE, EQUITATIVO Y TRANSPARENTE

Va se ha expresado que la GER se basa en el conocimiento e información adecuada de las situaciones de amenaza y vulnerabilidad, que permite a todos los actores de una población o región determinada, tomar de manera consciente las decisiones necesarias para disminuir los impactos. La información oportuna es estratégica para la prevención de cualquier fenómeno socio-natural, pero esta tiene que ser confiable y accesible a todo el Sistema y a toda la población, en especial a la que esta en riesgo.

Igualmente, en el ámbito de la prevención, la educación continuada es esencial para lograr la sensibilización, la organización y las acciones efectivas, sobre todo para reducir las vulnerabilidades y fortalecer las capacidades.

En la actualidad es ampliamente reconocido, excepto en las instancias estatales salvadoreñas, que los desastres impactan en forma diferenciada a los diferentes sectores sociales y también a los géneros, los cuales presentan distintas condiciones, posiciones, vulnerabilidades y capacidades que se deben de tomar en cuenta en las medidas de prevención, de respuesta a la emergencia, de rehabilitación y de reconstrucción. para que las soluciones sean más integradoras y efectivas.

Con el propósito de aportar al proceso de superación de las visiones discriminatorias y excluyentes hacia las mujeres de la sociedad, hay que señalar la visión genérica que incorpora la propuesta de ante proyecto de ley elaborado por la UNES, sobretodo en la *discriminación positiva* incorporada, siguiendo la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Convención de Belem do Pará, Brasil), la cual ha sido ratificada por nuestro país.

3- UN MARCO LEGAL ORIENTADO A LA PROTECCIÓN CIVIL

Se requiere que el SNPMD sea respaldado por un cuerpo legal que le de un marco de acción efectivo. el cual deberá regular el papel de todas las instituciones involucradas en las diferentes etapas y permitirá dirimir responsabilidades en el cumplimiento de las funciones asignadas a cada instancia o institución.

Más que una cuestión de "defensa civil" que es todavía el énfasis predominante en el aparato gubernamental, lo que realmente importa es el manejo prospectivo del riesgo; además, los medios para prevenir, mitigar y las medidas para proteger a la población de sus efectos.

Tal como se ha expresado antes, para alcanzarlo se requiere una fuerte institucionalidad, descentralización en las acciones y de los recursos, y una importante participación ciudadana organizada.

En la Propuesta de Anteproyecto de Ley elaborada por la UNES y presentado por el FSC, con iniciativa de Ley, a la Asamblea Legislativa el 5 de junio de 2000, se insiste que la **Ley de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil**, se debe regir por los siguientes principios:

- a) De la dignidad humana.
- b) De la efectiva prevención y mitigación.
- c) De sustentabilidad.
- d) De sistematicidad.
- e) De generalidad.
- f) De proporcionalidad.
- g) De la continuidad y permanencia.

La Propuesta mencionada, introduce una nueva visión de los desastres, de su prevención y mitigación, y de la protección civil; la cual, desde un enfoque socio-ambiental, aborda la problemática de los mismos vinculada con el desarrollo sustentable y con un manejo ecológico de los riesgos. La propuesta de ley en mención tiene como objeto:

- Constituir el Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres, y determinar sus objetivos e integrantes.
- Definir los atributos o facultades de los organismos integrantes del Sistema.
- Determinar los elementos del Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres.
- Regular la declaratoria de emergencia nacional y de alertas en caso de desastres.
- Establecer el Fondo Nacional para la Prevención y Mitigación de Desastres.
- Regular la forma en que se ejercerá la prevención y la mitigación en caso de desastres y de la protección civil consecuente, por los organismos integrantes del Sistema.
- Regular el procedimiento sancionatorio en el caso de infracciones a la presente ley.

Además, apegada a la plena vigencia de la Constitución de la República, busca armonizar con los compromisos que el Estado Salvadoreño se ha obligado internacionalmente, como coordinar operativamente con el resto de países centroamericanos en casos de emergencias y a intercambiar información, así como propiciar un modelo de desarrollo sustentable, como parte del Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central –CEPREDENAC–, de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible –ALIDES– y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Igualmente trata de articular las disposiciones anteriores con la legislación secundaria, con las leyes afines como la Ley del Medio Ambiente y el Código de Salud, entre otras.

Otra característica de la propuesta de ley, es que incluye elementos que están orientados a darle mecanismos apropiados para su aplicación eficiente; entre ellos tenemos:

- Establece la responsabilidad civil y administrativa en materia de desastres, sin desmedro de la responsabilidad penal existente
- Establece los derechos y deberes de las personas frente a estas situaciones de desastre. Generalmente se pasan por alto los derechos y deberes de las personas en instrumentos de esta naturaleza. Pero precisamente para poder establecer posibles infracciones a la ley y un procedimiento administrativo sancionatorio, es que se detallan los derechos y deberes de las personas en situaciones previas y en los desastres mismos.
- El procedimiento sancionatorio busca encontrar la verdad real, es flexible y apegado estrictamente a la legalidad de tal forma que sancione aquellas conductas cuidadosamente tipificadas como infracciones administrativas.

4- VIGENCIA DE UN PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES, Y DE PROTECCIÓN CIVIL.

El Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil tiene como objeto orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil para superar las vulnerabilidades, el manejo prospectivo de riesgos, los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastre, contribuyendo al desarrollo sustentable de las comunidades y ecosistemas vulnerables

El plan deberá ser elaborado por la Dirección Nacional en un plazo no mayor de un año y debe actualizarse cada dos años por lo menos. El Plan tomará en cuenta los planes de prevención y mitigación de desastres y de protección civil, que serán elaborados por los comités regionales y municipales.

El Plan Nacional debe incluir las políticas, estrategias, acciones y programas, tanto de carácter nacional, como regional, departamental y municipal; y elaborarse participativamente teniendo en cuenta las políticas y estrategias nacionales en materias relacionadas como la del medio ambiente, desarrollo urbano, recursos naturales, planes de desarrollo agrícola, de desarrollo rural, entre otras.

5- CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES, Y DE PROTECCIÓN CIVIL

Se propone la creación del *Fondo Nacional para la Prevención y Mitigación de Desastres y de Protección Civil*, administrado por la Dirección General, el cual será destinado a los fines y objetivos dispuestos en el Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres,

Durante los primeros cinco años, el Gobierno central destinará por lo menos 200 millones de colones anuales para este fondo (cerca del 1 % del presupuesto anual de la nación). Además, se puede integrar con los aportes, las donaciones, los préstamos, las subvenciones y contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales e internacionales, además, con las partidas asignadas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

En caso de calamidad pública provocada por un desastre, se podrá solicitar un presupuesto de emergencia. Igualmente al decretarse Estado de Emergencia, si los recursos del Fondo Nacional creado resultan insuficientes para atender el desastre, las instituciones gubernamentales y autónomas podrán entregar al Fondo las sumas complementarias provenientes de sus presupuestos que destinarán a atenderlo.

Además, todos los organismos del Gobierno central, entes autónomos y gobiernos locales, incluirán en sus presupuestos una partida destinada a prevenir situaciones de riesgo por eventuales desastres y atención de emergencias.

BIBLIOGRAFIA

- Asamblea Legislativa de El Salvador. Ley de Defensa Civil. Ministerio de Justicia. San Salvador. 1976.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. Ley del Medio Ambiente. Diario Oficial. San Salvador. Mayo de 1998.
- BID y CEPAL. Un tema de desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres. México D F, México. Marzo de 2000.
- Capacidad 21-PNUD y Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES). "Manual Metodológico: Formulación de Agendas para la Sustentabilidad en el Desarrollo Local". San Salvador, El Salvador, Marzo de 1999.
- Castillo, L. y Campos N. Desastres por Actividad sísmica y vulcanológica, vol. I, Serie los desastres en El Salvador una visión histórico social, CEPRODE, San Salvador, El Salvador, 1991.
- Centro de Estudios y Promoción del Habitat. "Impactos del Mitch en los asentamientos humanos. Caso Nicaragua". Managua, Nicaragua, Diciembre de 1999.
- CEPRODE. La Gestión del Riesgo. San Salvador. Junio de 2000
- Commoner, B. En paz con el planeta. Editorial Crítica, Barcelona .1992
- CRIES.. "Enfoque estratégico centroamericano sobre Reconstrucción y transformación desde la Sociedad civil organizada nacional y regionalmente". Managua, Nicaragua, Mayo de 1999.
- Equipo Maíz. Con el agua hasta el cuello. San Salvador. Junio de 2000.
- Evans, V. Percepción del riesgo y noción del tiempo. Revista Desastres y Sociedad. Año2 Número 3. La Red. Lima. Perú. 1994.
- Faustino, Jorge. "Manejo de Cuencas y Estrategias para su Implementación", Fotocopia, San Salvador, Noviembre de 1999.
- Fernandez Perez, Marilyn. "Diagnósticos Ambientales Participativos", Parque Metropolitano de la Habana, La Habana, Cuba, agosto de 1999.
- Guevara, M J. et al. Perfil Ambiental de El Salvador. US-AID. San Salvador. 1995.

Hacia una Gestión Ecológica de Riesgos

- Hungerford, H. R. And Peyton R.B. Como construir un programa de educación ambiental. Serie de educación ambiental Número 22. UNESCO- PNUMA. Madrid. 1992.
- Ibarra, A M. Hacia una educación ambiental para una sociedad sustentable. Memorias del I Congreso ambientalista de El Salvador. UNES. San Salvador. Junio de 1996.
- Ibarra, A M. Mitch en El Salvador. Editorial Heinrich Böll. San Salvador. 1999.
- Ibarra, A M. "Objetivos de la educación ambiental y la realidad ambiental salvadoreña". Revista Ecología Salvadoreña. San Salvador. Noviembre de 1999.
- Ibarra, A M, , Campos, U., Pereira, D, "Hacia una Gestión Ecológica de los Riesgos", UNES, 1ª Edición, San Salvador, El Salvador, Marzo de 2000
- IDNR. Yokohama Declaration: Guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation. Japan. May 1994.
- Jara, O. Educar para transformar. Transformar para Educar. IMDEC. México.1985.
- LA RED. Desastres y Sociedad. Revista Semestral, ITDG, Lima Perú, enero – junio, 1993.
- LA RED. Desinventar, Sistema de Inventario de Desastres y de Apoyo en la Gestión de Riesgos, Manual del Usuario. Versión 5.2, Marzo de 1998. edición electrónica.
- Leff, E. Ecología y Capital: Racionalidad Ambiental, Democracia Participativa y Desarrollo Sustentable, Siglo XXI/ UNAM, México. 1994.
- Leff, E. «Sociología y Ambiente: Formación Socio-económica, Racionalidad Ambiental y Transformación del Conocimiento», en Leff, E. (Coordinador), Ciencias Sociales y Formación Ambiental, GEDISA/UNAM, Barcelona. 1994.
- Leff, E. «La Insoportable Levedad de la Globalización. La Capitalización de la Naturaleza y las Estrategias Fatales de la Sustentabilidad». Revista Universidad de Guadalajara, Nueva Época, Na.6, Guadalajara, México. 1996.
- Leis, Raúl. "El Arco y la Flecha; Apuntes sobre Metodología y Práctica Transformadora", San José, C.R., Alforja, 1989.
- Margalef, R. Planeta azul, planeta verde. Editorial Prensa científica. Barcelona.1995.
- Ministerio de Obras Públicas. IGN. Diccionario Geográfico de El Salvador, Tomo II, San Salvador, El Salvador, 1986.

- Moisa A.M. et all: Organización Institucional y Marco Jurídico para la Protección contra Desastres en El Salvador, San Salvador, CEPRODE, 1994.
- Moisa A. M. y Romano L. E, Estrategia Ambiental y Mitigación de Desastres en El Salvador, San Salvador, CEPRODE, 1994.
- Oficina Humanitaria de la Comunidad Económica Europea y Coordinadora de Comunidades del Bajo Lempa. Plan de Emergencia Local de la Cuenca Baja del Río Lempa, San Salvador, Comité de Emergencia Nacional. OEA, sin pie de impresión, mayo de 1999.
- Ordóñez, A. y otros. Mapeo de Riesgos y Vulnerabilidad en Centroamérica y México, Estudio de capacidades locales para trabajar en situaciones de emergencia. OXFAM, Managua, Nicaragua, 1999.
- PNUD- GOES. Informe sobre Índices de Desarrollo Humano en El Salvador. San Salvador. 1997.
- PNUD-UE. Informe de estado de la región en desarrollo humano sostenible en Centro América. Versión electrónica, 1999.
- PRISMA. El Salvador: Dinámica de degradación ambiental. San Salvador. 1995.
- PRISMA. Población, Territorio y Medio Ambiente en El Salvador. San Salvador. 1995.
- PRISMA. Perfil ambiental de la región Metropolitana de San Salvador. San Salvador. Noviembre de 1997.
- PRODERE -- NACIONES UNIDAS y otros. Organización Local Para Situaciones de Emergencia. Sin Fecha ni número de edición.
- Rodríguez L. F. et all: Efectos del Mitch en El Salvador, San Salvador, CEPRODE, 1998.
- Romano, L. E. Catálogo de Desastres, Accidentes y Ecología(1915-1990). CEPRODE, San Salvador. El Salvador. Octubre de 1997.
- Segovia, A. Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador. PNUD. San Salvador, 1997.
- Soto, L. Z. Guía de la Red para la gestión local del riesgo . Módulos para la capacitación. La Red- ITDG. Lima, Perú. 1998.

Hacia una Gestión Ecológica de Riesgos

- UNES. Propuesta de ley de prevención y mitigación de desastres, y de protección civil. San Salvador. Febrero de 2000
- Vargas, L. "Técnicas Participativas para la Educación Popular", 8ª Edición, San José, Costa Rica. Centro de Estudios y Publicaciones ALFORIA, 1992.
- Velis, Luis y Campos N. Desastres por actividad hidrometeorológica, Vol. II, serie Los Desastres en El Salvador una visión histórico social, CÉPRODE, San Salvador, El Salvador, 1991.
- Wilches- Chaux, G. Guía de la Red para la gestión local del riesgo (primer volumen), La Red- ITDG. Lima. Perú. 1998.