

DE LA EMERGENCIA AL DESARROLLO: CUÁL CAMINO A SEGUIR PARA LA RECONSTRUCCIÓN?

PRESENTACION	3
Propósitos y estructura del documento	3
Recomendaciones estratégicas por tema	3
 I. LA DIMENSION DEL DESASTRE	 6
 II. EL SENTIDO DE LA OPORTUNIDAD	 8
Propósitos de esta valoración preliminar	8
Oportunidades y riesgos después del desastre	9
Conclusiones	14
 III. EJES TEMÁTICOS SECTORIALES	 14
1. Utilización social de las cuencas hidrográficas	15
La situación a raíz del desastre	16
El contexto previo en las planicies	17
Las respuestas: de la emergencia a la reconstrucción	18
La situación a raíz del desastre en las cuencas altas	18
El contexto previo en las cuencas altas	19
Las respuestas: de la emergencia a la reconstrucción	20
Utilización social de cuencas: recomendaciones estratégicas	22
En la zona de planicies o cuencas bajas	22
En las cuencas altas o laderas	23
 2. Seguridad alimentaria y oferta agropecuaria	 24
La situación a raíz del desastre	24
El contexto explica la amplitud de los daños	24
Las respuestas: de la emergencia a la reconstrucción	26
Seguridad alimentaria: recomendaciones estratégicas	27
 3. Reactivación productiva y límites macroeconómicos	 29
Análisis de la situación: impactos directos y secundarios	29
Daños en el sector agropecuario	29
Daños en los otros sectores	30

Efectos secundarios	32
Contexto: las limitaciones para la reactivación	32
Limitaciones macroeconómicas	33
Riesgos sectoriales	34
Respuestas institucionales	34
Por parte del Ejecutivo en general	34
Por parte del Ministerio de Agricultura	35
Reactivación productiva: propuesta estratégica	36
En el plano sectorial	36
Al nivel de la implementación	37
 4. Daños y riesgos en la salud pública	 39
La situación a raíz del desastre	39
Daños inmediatos a la salud: mortalidad	39
Daños inmediatos a la salud: morbilidad	39
Daños a la infraestructura pública de salud	40
Daños a los sistemas de agua y alcantarillado	40
El contexto explica los riesgos y amenazas a la salud pública	40
Las iniciativas institucionales en salud pública	42
El Ejecutivo	42
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	42
Programa de modernización y Reforma del Sector salud	42
Participación del sector solidario en los planes de reconstrucción y desarrollo	43
Recomendaciones estratégicas	44
Desarrollo Institucional	44
Infraestructura	44
Atención integral al medio.	45
Lucha antiepidémica	45
Programas Sanitarios	45
Promoción y Participación en Salud	46
Dimensión Regional	46
 IV. SITUACION DE LA MUJER Y RECOMENDACIONES ESPECIFICAS	 47
De manera general	47
Impacto en la fase de post-emergencia	48
Impactos en la fase de rehabilitación y reasentamiento	48
En la fase de la reconstrucción	49

DE LA EMERGENCIA AL DESARROLLO: CUÁL CAMINO A SEGUIR PARA LA RECONSTRUCCIÓN?

Valoración de los efectos del Huracán Mitch y visión estratégica
para enfrentar el proceso de la reconstrucción en El Salvador

PRESENTACION

Propósitos y estructura del documento

El presente informe contiene una valoración rápida sobre los efectos directos e indirectos del huracán Mitch en El Salvador. A fin de contribuir con una visión de mediano y largo plazo para la reconstrucción de las áreas afectadas, el PNUD consideró pertinente realizar un estudio valorativo fundamentado en los datos cuantitativos y que incorporara también un enfoque cualitativo, humano y multidimensional.

El informe se compone de cuatro capítulos: inicia con una evaluación cuantitativa general de los daños causados por el desastre, sigue con un planteamiento sobre las oportunidades y riesgos que encierra la nueva coyuntura nacional y regional, para luego presentar cómo se puede transitar de la emergencia a la reconstrucción con una perspectiva de desarrollo y no únicamente de "reposición", analizando cuatro temas considerados como más relevantes en el caso de El Salvador, siendo éstos:

- a) los riesgos ligados a la utilización social de las cuencas hidrográficas;
- b) la problemática de seguridad alimentaria y la oferta agropecuaria;
- c) los límites sectoriales y macroeconómicos de la reactivación productiva;
- d) la situación epidemiológica y el sistema de salud.

En cada tema sectorial, luego de una valoración del impacto del desastre, se analiza cómo el contexto social, económico e institucional previo permite entender los efectos directos y sobre todo los secundarios, así como el carácter discriminatorio de sus impactos en términos sociales y geográficos. A continuación, se evalúa de manera preliminar las respuestas institucionales, gubernamental y no gubernamental, y las respuestas de la cooperación internacional, indicando los límites y riesgos del proceso y enfocando los posibles *trade offs* que deberán ser explicitados en el proceso de negociación con la comunidad donante.

En una sección independiente se analizan el impacto y las pautas para la reconstrucción desde la perspectiva de género.

Recomendaciones estratégicas por tema

A partir de la propuesta conceptual y de método bajo la cual se ha estructurado el documento, se identifican una serie de recomendaciones estratégicas basadas en la articulación de los cuatro temas seleccionados. Así, para hacer del camino de la reactivación una oportunidad para el desarrollo se

identifican como objetivos **prioritarios**: 1) garantizar una utilización social sostenible de cuencas hidrográficas, 2) procurar la **sostenibilidad** a largo plazo de la seguridad alimentaria, 3) facilitar la participación de actores locales en la reactivación para agilizar la ejecución de proyectos específicos y reducir así el **impacto inflacionista** de los recursos adicionales, y, 4) aprovechar la emergencia para movilizar **más recursos sociales** en la reforma del sistema de salud.

1) Utilización social de la cuencas hidrográficas

Implementar programas de **alcance nacional** para impulsar la sostenibilidad ambiental de la explotación productiva en las **cuencas altas** identificadas como más frágiles (toda la franja norte y ciertas vertientes de la zona **central**). Su éxito será una condición importante de la sostenibilidad de las acciones de **acondicionamiento territorial** en las planicies, valles centrales y distritos de riego. A corto plazo evitar un mayor **deterioro** de las condiciones económicas de los agricultores de las zonas de laderas al facilitar la **cosecha** de las producciones en pie.

2) Seguridad alimentaria

Si bien la situación actual del **sistema alimentario** salvadoreño muestra un sector productor en busca de autosuficiencia a **nivel de finca** y un sector consumidor fuertemente dependiente de importaciones, es necesario **desarrollar los** mecanismos institucionales propios de una economía de mercado para estrechar más a **ambos sectores**.

Coherentemente con ello, la **reconstrucción** debe proveer una oportunidad de ampliar las oportunidades de todos los **productores** de entrar en los mercados en condiciones menos desfavorables.

Para que estos mecanismos tengan la **amplitud social** necesaria y faciliten la inclusión de los pequeños agricultores más afectados **en la fase** de post-emergencia, se recomienda:

- Restablecer el ciclo **productivo-financiero** de los pequeños productores en situación más precaria, iniciando por **Facilitar** a la mayor brevedad la reconstrucción de la infraestructura familiar básica, en particular de vivienda en las zonas afectadas, reubicando su **habitat** para que **no** sean regularmente dañado por las inundaciones.
- Evitar que sigan **aumentando las** pérdidas indirectamente causadas por el desastre, en los cultivos y animales **domésticos**, rehabilitando y mejorando las redes viales en el campo.

3) Reactivación productiva

Considerando el análisis de daños y riesgos anterior, se plantea aquí que la estrategia consiste en la reactivación agropecuaria como **entrenador** de los demás sectores, lo que requiere un esfuerzo inmediato en la infraestructura **vial rural**, seguido por mecanismos de más largo impacto en el ámbito de los servicios rurales a la **producción**. Ello tiene como condición que se superen los trade off entre los efectos **potencialmente desestabilizadores** de la reactivación y la estabilidad macroeconómica.

Las acciones propuestas podrían correr el riesgo de ser **inefectivas**, si es que no se complementan con un conjunto de medidas que deberán implementarse **simultáneamente** en los otros sectores. Deberán priorizarse los **programas** de construcción, **mantenimiento** y rehabilitación de las vías rurales. En el contexto de **esta** propuesta, los **reforzamientos** deberían implicar la posibilidad de rediseñar algunos ejes viales en función de la **protección del medioambiente**, de la existencia de zonas de riesgo y de facilitar la **competencia** en la **articulación** entre la oferta y la demanda.

El problema central que se **debe** atender en la gestión **macroeconómica** es de no basarla en un paradigma exclusivamente **monetarista**, sino ponerla al **servicio** del crecimiento de la economía real. Esto significa eventualmente aceptar niveles de **inflación** **mayores** aunque tolerables para no truncar los incentivos a la **oferta**, tal como lo están haciendo los países industrializados frente a la amenaza de recesión mundial **ocasionada** por la propagación de la crisis asiática.

Luego significa desarrollar los **mecanismos mesoeconómicos** para reducir los tiempos de ajuste de los mercados y facilitar en el **tejido geográfico** la **respuesta de la oferta** frente a la inyección de recursos adicionales. Es sólo **aumentando** la eficacia con la cual los recursos financieros "llegan" a lo local que los desfases temporales puedan acortarse, **reduciendo** así las fricciones inflacionarias.

4) Salud pública

El enfoque estratégico para la salud pública del país puede resultar de la integración de las acciones de **lucha antiepidémica**, **reconstrucción** y **mejoramiento de infraestructura**, dando nuevo impulso como vehículo motor del proceso nacional de **salud** a los elementos esenciales y prioritarios de reforma y **descentralización** contenidos en el Plan Nacional de Modernización del Sector, priorizando la **localización** en las áreas más afectadas, el **mejoramiento de la calidad** y **cobertura integral** al medio y **las personas**, con alto grado de **participación social** a nivel local - incorporando ONGs **especializadas** y otros actores de la **sociedad civil**-, como contribución sustantiva al **mejoramiento de la salud pública** y la **cohesión social** para la **reconstrucción** y el desarrollo sanitario del país.

Al integrar las principales **estrategias sanitarias** en un **único marco conceptual**, institucional y operacional, representado por la **implementación de los sistemas sanitarios** previstos en plan nacional de **modernización y reforma del sector salud**, **permitirá** al país **conjugar** de manera más eficaz, equitativa y sostenible las acciones de **impacto inmediato** con aquellas de **mas largo alcance**, frente a la situación **sanitaria** provocada por el **desastre**, teniendo en cuenta además de que, independientemente de los distintos **tiempos de realización**, ambas necesitan ser implementadas conjuntamente en los planes de **reconstrucción y desarrollo** del post Mitch.

Estrategias de impacto rápido:

- **Detección temprana y control de enfermedades epidemiológicas**
- **Atención integral a las enfermedades mas frecuentes entre los grupos de mayor riesgo** (niños, mujeres en **edad fértil**, ancianos, **minusvalidos**) que se han incrementado como consecuencia de los **cambios climatológicos y ambientales**.

- Promoción y participación **social** en salud con amplia concertación y coordinación en el marco de los Sistemas **Sanitarios**, con las alcaldías, las OPD especializadas y la Sociedad Civil.
- Regulaciones sanitarias **interfronterizas** y disposiciones especiales en el país.

Estrategia de más largo alcance:

- Rehabilitación y construcción **de** infraestructuras sanitarias
- Rehabilitación y construcción **de** obras de agua y saneamiento
- Descentralización técnico **administrativa** hacia los Sistemas Sanitarios con énfasis en la planificación local
- Desarrollo de los sistemas **de** información y vigilancia epidemiológica

I. LA DIMENSION DEL DESASTRE

El fenómeno climático de la tormenta **tropical Mitch**, que se transformó en Huracán a partir del 24 de octubre y alcanzó su máxima **intensidad** los días 26 y 27 al estacionarse en las islas del Caribe hondureño con vientos de hasta 300 km. **por hora**, provocó intensas lluvias en todo Centroamérica. Este fenómeno se añadió al volumen **de** precipitaciones -ya anormalmente elevado- que habían recibido las montañas y la vertiente del **Pacífico** de la región centroamericana durante todo el mes de octubre. Con ello se rebasó la **ya saturada** capacidad de absorción de los suelos en las laderas de todas las cuencas hidrográficas, **causando** finalmente el desbordamiento simultáneo de numerosos ríos entre el 30 de octubre y **el 1 de noviembre**.

De manera general, se considera que el **país** no sufrió la misma magnitud de daños que los países vecinos, especialmente Honduras y Nicaragua. Sin embargo, es importante destacar que el desastre ha afectado particularmente a aquellas **áreas** que son víctimas de inundaciones año con año, y que además viven en situación de pobreza **profunda** y crónica. Según la primera cuantificación, el Comité de Emergencia Nacional, COEN, estimó el número de víctimas mortales en 240, en 135 los desaparecidos y 85,000 damnificados, **de** los cuales 55,000 acudieron a los albergues -cerca del 1.5 por ciento de la población total del país-. Según informes preliminares de la CEPAL, unas 1,400 personas deberían ser reubicadas **debido** a la pérdida total de su medio de vida, de las cuales 1,000 en Chilanguera, aldea destruida **por** un alud. Un total de 10,384 familias ha sido contabilizado por la Secretaría Nacional **de** la Familia como beneficiarias del paquete de ayuda de emergencia. Según el primer sondeo **realizado** entre 15,000 personas, el 46.6 por ciento son menores de 15 años, es decir una **proporción** un tanto más elevada que el ratio de la población rural (40 por ciento).

Entre los principales daños a la **infraestructura** social, destacan los de vivienda con un total de 2,295 viviendas destruidas y 8,077 **dañadas**, o sea que un poco más del 1 por ciento de las

viviendas totales del país necesitan ser repuestas integralmente, lo que representa unos 26 millones US\$ para su reposición¹.

En el sector de salud, un total de 18 unidades de salud resultaron dañadas, equivalente al 16 por ciento del total existente en las áreas más afectadas. Los daños en infraestructura de saneamiento básico se estiman en un total de 155 estructuras de agua potable y 14 estructuras de alcantarillado. La destrucción y sobre todo la contaminación de los pozos y letrinas domiciliarias en las zonas más golpeadas han sido masivas, provocando daño directo y futuro a la salud de la población y costos económicos adicionales para la rehabilitación y descontaminación. El surgimiento, a los 15 días del Huracán, de los primeros casos de Cólera registrados en el presente año, testimonia la amenaza epidemiológica a la salud pública a nivel nacional provocada por el Mitch.

En cuanto a la infraestructura educativa, se reportó un total de 818 escuelas afectadas, entre dañadas, en estado de alto riesgo y sin accesibilidad, ya sea por causa de las inundaciones o por haber servido de albergues, cantidad que representa un 8 por ciento de los centros educativos, equivalente a unos 1.1 millones US\$, sin embargo, el costo de reposición se elevará a unos 14 millones US\$, según el equipo de CEPAL. Aunque se tuvo que adelantar el cierre del año escolar, el impacto en la educación será mínimo, siempre y cuando se rehabilite rápidamente las estructuras para no postergar el inicio del próximo año lectivo.

Los efectos en la red vial se estiman en un total de 10 puentes parcialmente dañados y 3,973 kilómetros de vías terrestres destruidas. La destrucción de los 2 puentes de tipo bailey sobre el Río Lempa que divide el país en dos mitades comunicadas entre sí exclusivamente por estos dos puntos, tuvo que ser atendida con la máxima prioridad. En cuanto a los daños a la red vial, el reporte preliminar de CEPAL indica que se trata principalmente de daños a la superficie de rodamiento, en gran medida ocasionados por la falta de mantenimiento previo, en 1,200 km. de la red pavimentada (40 por ciento de la misma) y en 2,700 del balasto de la red de caminos (33 por ciento de la misma). Sin embargo, los daños indirectos se incrementarán fuertemente si se toma en cuenta los 7 meses que tardarán la rehabilitación completa y sus repercusiones en toda la economía.

Los daños directos a la infraestructura de riego y drenaje no han sido muy importantes pero sus efectos indirectos serán potencialmente mayores porque el fenómeno climático reciente se añade a un mal estado endémico de las mismas, que se manifiesta en el ya alto nivel de asolvamiento de las represas hidroeléctricas, en el desbordamiento crónico de los ríos en su curso final y en la baja productividad de los grandes distritos de riego. Según el equipo de CEPAL, en todos los casos, el costo indirecto a la economía es mucho mayor que el costo de reconstrucción de la instalación defectuosa, el cual se eleva a unos 5 millones S\$.

De los distintos sectores de la economía, el que resultó más afectado ha sido el sector agrícola, en tanto los sectores industrial, turismo y financiero no sufrieron mayores pérdidas por destrucciones directas de existencias ni infraestructuras.

¹ Basado en el costo unitario de una vivienda popular rural del proyecto PNUD, de 2.500 US\$

Las pérdidas directas en el sector agropecuario se calculan en 54 millones US\$, de acuerdo a estimaciones del Ministerio de Agricultura, **no reportándose** mayores daños en el sector de ganadería, aunque según la estimación preliminar del equipo de CEPAL, los daños directos al sector alcanzarían unos 100 mill. US\$, **especialmente** por pérdidas en la producción de granos básicos, sin contar los efectos indirectos **causados por** los daños a la infraestructura de riego y drenaje, los cuales dependen del tiempo que **durará la rehabilitación** de la misma.

La industria ha sido afectada en su **capacidad** exportadora y abastecimiento de insumos importados, debido a las dificultades causadas **en el traslado** de la mercadería por los daños a la infraestructura vial de Honduras, que comunica a El Salvador con Puerto Cortés en el mar Caribe. La agroindustria será afectada además por las **pérdidas** incurridas en el sector agrícola, lo que la obligará a importar más materia prima, a un **costo** adicional. Por las mismas razones, el sector de comercio sufrirá pérdidas por lucro cesante. **El conjunto** de estos efectos indirectos es difícil de estimar porque depende del tiempo que tomará **la rehabilitación** en los países vecinos.

II. EL SENTIDO DE LA OPORTUNIDAD

El presente informe identifica claramente que **el fenómeno** meteorológico Mitch se ha convertido en desastre nacional por los elevados índices de **riesgo y vulnerabilidad** de la población afectada, y ha puesto de manifiesto los elevados índices de **pobreza** en que vive la mayoría de la población rural. Los daños ocasionados por un desastre **como el Mitch** no son socialmente neutrales: actúan como disolvente, revelando el diferencial de **vulnerabilidad** que prevalece entre las regiones y entre las personas, mientras que las **destrucciones**, a su vez, **exacerban** las diferencias preexistentes.

En segundo lugar, el fenómeno ha llamado la **atención** sobre un actor que pasa generalmente desapercibido en el escenario nacional: las **cuenas hidrográficas**. En este sentido, se afirma que a pesar que los daños directos de víctimas mortales y damnificados se concentran en las cuencas bajas del río Lempa, río Grande de San Miguel, y río Paz, también hubo masivos daños en las tierras de laderas, ubicadas en la franja norte del país y que estos daños fueron los causantes directos de las inundaciones que afectaron las tierras bajas. Ello permite afirmar que los daños hubieran sido menores si hubiera un manejo ambientalmente sostenible del territorio en las cuencas altas de los ríos. A la afirmación anterior basta **agregar** que el 40 por ciento de la cuenca del río Lempa, de lejos el principal río del país y entre **los más grandes** de la región, se encuentra en las montañas del occidente de Honduras, la **región más pobre e históricamente más desatendida** de este país según el informe nacional de desarrollo humano.

Propósitos de esta valoración preliminar

Ha bajado el nivel de las aguas. La rehabilitación y la reconstrucción deben comenzar cuanto antes. La comunidad internacional, que se reunirá en diciembre en el primer Grupo consultivo regional para Centroamérica, requiere de una **visión estratégica** para poder atender las **necesidades** de la reconstrucción, dando prioridad al restablecimiento de la vida social y económica de las comunidades locales, reintegrando a la gente a su **quehacer productivo** y reanudando el proceso de desarrollo.

La oportunidad que presenta la coyuntura no está, sin embargo, exenta de riesgos y por ende se tiene que hacer énfasis en los retos siguientes:

- responder a las necesidades con la mayor brevedad posible pero de manera ordenada para evitar vacíos de atención en ciertas zonas y sectores,
- evitar que los recursos más fácilmente movilizables se concentren en atender sólo las necesidades urgentes y descuiden acciones con alcance a más largo plazo,
- tampoco esperar la elaboración de planes de largo plazo descuidando de mitigar los efectos secundarios negativos del desastre a corto plazo,
- cooperar con los procesos incipientes de reconstrucción local sin aumentar la desarticulación existente,
- hacer más transparentes las disyuntivas reales y no tomar opciones apresuradas que cierren posteriormente oportunidades de desarrollo, en aras de tácticas ajenas a las necesidades de la reconstrucción.

Para ello, es necesario contar con una visión estratégica basada tanto en un análisis a profundidad de la situación de país y de la extensión de los daños, como de las capacidades institucionales de respuesta, públicas y privadas. Con la presente valoración preliminar de la situación, se pretende aportar elementos cualitativos y de reflexión relevantes para el proceso regional de reconstrucción que ha iniciado en la práctica y que se formalizará en la escena internacional con el Grupo Consultivo de diciembre.

De los eventuales consensos que surjan en los puntos aquí tratados, será posible elaborar una estrategia de reconstrucción que supere al menos algunas de las limitaciones anteriores a las destrucciones y no limitarse simplemente a restituir el estado pre existente. tal como fue la tendencia con algunas iniciativas dentro del Programa de Reconstrucción Nacional derivado de los Acuerdos de Paz.

Oportunidades y riesgos después del desastre

¿Desastres naturales?

Los desastres naturales no son tan naturales, no sólo porque sus causas también son humanas y reflejan el impacto de los crecientes desequilibrios globales en el medio ambiente, sino también por sus efectos: ponen de relieve la vulnerabilidad del desarrollo, en lo humano y en lo ambiental. Lo que está afectado o lo que se salva del fenómeno depende de los patrones existentes de vulnerabilidad social y ambiental.

Pese a ello, las lecturas naturalistas y fatalistas de las catástrofes constituyen una tendencia arraigada, sobre todo cuando las personas y regiones afectadas son consideradas como históricamente pobres. Es más, el círculo de la pobreza parece encontrar más argumentos en ellas, descuidándose sistemáticamente la existencia de factores causales inversos. Por otra parte, está cada vez más reconocido que la pobreza es un factor importante de degradación del medio ambiente, por ser este el recurso más accesible de los pobres.

Entre la interpretación según la cual los fenómenos naturales, aun cuando tienen causas sociales a más amplia escala, son finalmente imprevisibles y por ende sólo pueden ser combatidos “ex-post” y la posición que afirma que la pobreza es el factor causal de las degradaciones ambientales y sus consecuencias humanas, hay sólo una contradicción aparente, puesto cuando los fenómenos adversos son recurrentes como es el caso en Centroamérica.

Si los fenómenos adversos como sequías e inundaciones se tornan más frecuentes, y dado que el desarrollo implica interdependencias crecientes entre las regiones, entre los sectores y entre la gente, los riesgos para toda la sociedad dejan de ser inferiores a los costos de la prevención, aun en sociedades con tasas implícitas de descuento muy elevadas, es decir con poca previsión de largo plazo en sus análisis de riesgo. Al contrario, la búsqueda de causas exógenas que dañan el orden existente inclina hacia mecanismos de prevención basados en un supuesto de anormalidad e imprevisibilidad, que no internalizan la vulnerabilidad real del sistema social y económico.

Conciencia renovada

El momento del desastre genera condiciones para la toma de conciencia sobre estas vulnerabilidades, debido al efecto catártico de las situaciones extremas, las cuales liberan pensamientos y energías hasta entonces subutilizadas. La conciencia renovada acerca de la vulnerabilidad social y económica, si se comparte ampliamente entre los sectores que no sufrieron directamente el impacto del desastre, permite dar un paso hacia una movilización de todos en la recuperación y salida de la crisis.

Se facilitan así algunas condiciones para un acercamiento nacional sobre objetivos comunes que fortalece la reconciliación y potencia la participación activa en la implementación de las soluciones locales. El Salvador viene precisamente de un proceso incipiente de reconciliación nacional que ha permitido fortalecer y renovar, en el marco de la paz y de una economía de mercado, una institucionalidad forjada en el contexto del desastre permanente de la guerra. En los demás países de la región, ha de esperarse también que la reconstrucción se convierta en una oportunidad para consolidar la gobernabilidad.

Varios elementos relativizan sin embargo esta oportunidad. La atención de los medios informativos puede desaparecer rápidamente, desplazada por nuevas noticias de impacto. Gran parte del efecto mediático internacional se debe al resto de la región, en la cual los daños en El Salvador pesan relativamente poco, lo que reduce la posibilidad que los recursos bilaterales de rápida disponibilidad, que podrían ser usados para rehabilitación sean dirigidos hacia El Salvador.

El impacto de la escasez agrícola sobre la población urbana, rápidamente mitigado por las reservas estratégicas, las donaciones alimentarias, la capacidad monetaria de importación que tiene el país y la urgencia política de aportar paliativos dado el contexto electoral, puede ser insuficiente para que se desarrolle en las ciudades una conciencia duradera de la importancia del sector agropecuario para el desarrollo nacional.

Además, el riesgo de la politización del manejo de la ayuda de emergencia, evocado ya por algunos sectores de la sociedad civil y por parte de la cooperación no gubernamental y los organismos de ayuda humanitaria, puede implicar un incremento de la polarización en la sociedad

que minarían desde su nacimiento el intento de concertación para el diseño de la reconstrucción y el aprovechamiento de la ayuda por venir.

Otro riesgo posible es que la **recurrencia** de los desastres, como es el caso en Nicaragua, pueda confirmar una interpretación fatalista que refuerza la explicación limitada a las causas "naturales". Esta situación no se debe descartar en los sectores y regiones más marginados del país, aunque en El Salvador es más común la **tendencia** a achacar al gobierno la responsabilidad de todos los males. A la vez, los roles del Estado **han** quedado reducidos en el contexto del ajuste estructural de los 90, de tal manera que se **ha abierto** un gran espacio para cumplir funciones públicas desde organizaciones privadas, algunas **eventualmente** ligadas a partidos políticos.

Participación de la gente

La capacidad de respuesta de la gente en el entorno territorial inmediato depende en sumo grado de la calidad de la organización local y del nivel de articulación con las iniciativas nacionales, tal como queda evidenciado en las conclusiones principales del trabajo previo realizado por el PNUD en las regiones ex-conflictivas.

La característica más positiva de este nivel de respuesta es su flexibilidad, indistintamente de su color político. El aprovechamiento de este capital social, que varía mucho de una zona a otra del país en cuanto a su capacidad visible de organización puede ser nuevamente vitalizado por la oportunidad de acción que se le presenta, lo que constituirá un aporte duradero a la capacidad nacional de encuadramiento del desarrollo.

Surge entonces el reto de incorporar a la nueva institucionalidad local en la definición de prioridades e implementación de programas de reconstrucción de una manera coordinada y articulada, lo que implica evitar las iniciativas exclusivamente centralistas, así como la dispersión de esfuerzos de desarrollo, que no contribuyen a enfrentar con eficacia situaciones críticas como la actual.

Emplear mejor la ayuda

La emergencia y las necesidades de la reconstrucción implican una avalancha de la ayuda externa de toda índole. En este momento se debe poner de relieve que la organización social local es fundamental para manejar la ayuda de emergencia de la forma más eficaz, y se abren expectativas en cuanto a la capacidad local de representar adecuadamente los intereses locales del desarrollo, especialmente de cara al diseño de las respuestas que se elaboraran en los próximos meses.

Por otra parte, se pone en evidencia que grandes esfuerzos y flujos de fondos invertidos en el desarrollo pueden quedar aniquilados por los efectos de la vulnerabilidad de los modelos vigentes, lo que indica la necesidad de implementar mecanismos para aumentar la sostenibilidad a una escala que va generalmente más allá del foco de acción de los proyectos.

Los organismos de cooperación no gubernamentales y cuasi no gubernamentales, que por el volumen de recursos que manejan no pueden elaborar programas de reconstrucción integrados, aumentarán su potencial de impacto al articularse a estrategias de desarrollo más amplias.

Sin embargo, aunque el alcance regional de la emergencia y su gravedad frente a la limitación de recursos, incrementa la consciencia por parte de la cooperación de la necesidad de mejorar los niveles de coordinación, reducir la dispersión, las duplicaciones e incoherencias del pasado, existe el riesgo de incurrir en la elaboración de proyectos parciales y desconectados entre sí.

El problema de la implementación

La reconstrucción, dependiendo de su modalidad de implementación, puede crear empleo temporal y contribuir a la reactivación de las economías locales, a la vez que pondrá en evidencia los numerosos cuellos de botella existentes en los mercados nacionales y regionales, los cuales son mecanismos generadores de inflación. Por ello, aumentará la necesidad de mecanismos concertados y participativos de gestión del desarrollo, para suavizar, con una mejor organización del espacio público, las deficiencias de los mercados.

La gestión pública del proceso de rehabilitación y reconstrucción presentará a su vez cuellos de botella que afectarán la capacidad de aprovechar la oportunidad para el desarrollo, especialmente en cuanto a la sucesión temporal de las fases. En efecto, el calendario para la decisión y la implementación de los programas de rehabilitación pueden dejar una brecha que los programas de emergencia no alcanza a cubrir, sobre todo en El Salvador, donde los montos de rápida disponibilidad no son muy elevados, dada la valoración preliminar de los daños en relación al tamaño de la economía nacional, frente a la magnitud de lo que está por construir para alcanzar una gestión sostenible de los riesgos a futuro.

El riesgo se presenta entonces cuando, en esa brecha, ocurra una situación de involución, es decir que se incrementen los daños indirectos del desastre, inhibiendo la reactivación productiva por diferentes mecanismos. Entre los principales factores de riesgos están, por un lado, el impacto acumulativo de los daños a la infraestructura que impide a los mercados jugar plenamente su rol.

Por otro lado, se ha producido una ruptura del ciclo financiero de muchos hogares pobres que ya estaban continuamente al borde de la sobrevivencia, lo que ha su vez inducirá un aumento de los daños estructurales y por ende la vulnerabilidad del patrón de desarrollo.

El financiamiento de la reconstrucción

Constituye una amenaza real la posibilidad de que el interés despertado en la comunidad internacional por la situación regional se agote en un primer impulso, que se satisfaga con resultados a corto plazo, y que se desperdicie así la oportunidad y los cuantiosos recursos movilizados. El desgaste de imagen también puede alcanzar rápidamente al despertar de conciencia nacional provocado por el desastre, lo que obliga a actuar rápidamente para introducir el tema "de la reconstrucción como oportunidad de desarrollo" en las agendas políticas actuales.

Por ende, de cara a los Grupos Consultivos así como frente a la cooperación más descentralizada surge el reto de plantear los ítems anteriores en términos de qué, cómo y cuánto financiar.

Ello se debe vincular con el tratamiento de la deuda externa, lo que no excluye las iniciativas nacionales de financiamiento, como la propuesta de emisión de bonos por parte del sector público, lo que a su vez tiene implicaciones en cuanto a la dimensión macroeconómica del desarrollo, dentro del reto mayor que plantea el "Mitch": la crisis económica global. Ahora bien al poner un énfasis exclusivo al equilibrio de las variables macroeconómicas, se corre el riesgo de desatender las necesidades de la reconstrucción. La reactivación productiva deberá entonces utilizar los mecanismos más adecuados para reducir los peligros de una alta inflación, procurando reducir los tiempos de ajuste entre la demanda inducida por el financiamiento y la oferta adicional efectivamente disponible.

La reducción de la sobrecarga de la deuda externa, que grava las economías de la región y representa un impuesto sobre la cooperación y acentúa su fungibilidad, puede una vez más ser planteada como una solución, a condición de basarse en mecanismos de canje para convertir el desendeudamiento externo, tanto bilateral como multilateral, en una oportunidad para el desarrollo para potenciar los propios esfuerzos nacionales. En ese sentido, la condonación unilateral no es una solución suficiente: a menudo puede ser una condición necesaria para liberar nuevos flujos de capital, pero no remueve el obstáculo principal que representa como es la limitación de los sistemas financieros en la región para alcanzar las necesidades dispersas, de largo plazo y la falta de activos colaterales.

La dimensión regional

El desastre pone en evidencia que las interdependencias regionales, ambientales y mercantiles, son mucho mayores de la conciencia que existe generalmente acerca de ellas en la región, pero las diferencias institucionales y humanas no permiten encararlo a cabalidad. La perspectiva de un enfoque regional de la cooperación para la reconstrucción mediante un Grupo Consultivo en los próximos meses abre una expectativa al respecto.

La cooperación internacional, con la excepción de la época de Esquipulas II, no ha logrado revertir la debilidad institucional y la fragmentación política y se ha adaptado a la atomización de la región. Es más, la propensión de la solidaridad internacional hacia El Salvador y Nicaragua en relación con Honduras es una herencia aun no superada del contexto de la guerra fría.

Por su parte, EL Salvador, por su capacidad instalada y su relativamente bajo nivel de daños directos en las ramas de industria y servicios puede aprovechar la reconstrucción de los países vecinos. Sin embargo, los beneficios en términos de reactivación económica que podría traer la reconstrucción se encontrarán con las ineficiencias estructurales de los mercados de la región. Los reflejos aislacionistas que acentuarán la rivalidad por la captación de ayuda entre los países restarán fuerza a los posibles impactos regionales.

Las limitaciones al comercio intraregional que podrían resultar de la elevación de barreras no arancelarias por razones sanitarias, podrían traer inclusive mayores ineficiencias para el conjunto de la región si no se construye, en el marco de la integración regional, mecanismos compensatorios para que las recaudaciones arancelarias permitan a las autoridades de los países afectados por estas limitaciones, financiar el incremento de productividad de sus productores hasta

alcanzar lo niveles de calidad requeridos por el país que quiere protegerse². Las limitaciones no arancelarias al mercado extraregional tendrían, por las mismas razones, efectos similares y que la cooperación internacional debería ayudar a enfrentar adecuadamente.

La dimensión centroamericana del desastre y la oportunidad de buscar respuestas comunes pueden, estimular procesos de concertación regional entre diversos actores, dando así un nuevo impulso a las instancias existentes y promoviendo nuevas modalidades de acción compartidas.

Conclusiones

- 1) Pensar la reconstrucción con miras al desarrollo es evitar que el espacio de la cooperación vuelva a estar ocupado por la lógica inmediatista de la ayuda de emergencia e introducir componentes de largo plazo indispensables que reducirán la vulnerabilidad humana e ambiental y fungirán como una "contratación de seguro" frente a futuras amenazas.
- 2) Aprovechar la oportunidad de la emergencia, en países que salen de intensos conflictos sociales (Guatemala, El Salvador, Nicaragua) es evitar el recrudecimiento de la polarización en torno al manejo de la ayuda y, más aún, es evitar que, a favor de la emergencia, se propicien espacios para que las decisiones estratégicas de la reconstrucción preparen un futuro más polarizado que el pasado.
- 3) La reconstrucción no debe limitarse a reponer infraestructura: el financiamiento del desarrollo actuará con coherencia macroeconómica si se moviliza el capital social se logran sinergias locales, con lógicas micro y territoriales en las cuales todos los sectores sociales estén convidados a sumar y no a restar.
- 4) El calendario y la institucionalidad del proceso de implementación de la rehabilitación y reconstrucción son particularmente importantes para minimizar los efectos secundarios negativos del desastre.
- 5) Se debe aprovechar la oportunidad de la toma de conciencia regional sobre las interdependencias ecológicas, epidemiológicas, alimentarias y mercantiles de los países del istmo para impulsar acciones de carácter regional en todos los sectores relevantes para contrarrestar las rivalidades que se refuerzan en el contexto de la emergencia.

III. EJES TEMÁTICOS SECTORIALES

Para mostrar cómo se puede emplear más eficazmente la ayuda externa, evitando la polarización política con la movilización del capital social existente y aprovechando la oportunidad de la toma de conciencia regional en cuanto sea posible, se ha seleccionado cuatro temas a partir de los cuales se pone de relieve un mismo enfoque: una vez atendidas temporalmente las necesidades de la

² Esta situación ha sido puesta en evidencia en el caso del mercado de lácteos recientemente.

emergencia, el objetivo prioritario es de evitar la **amplificación** de los daños secundarios por no atender tempranamente la **propagación** de los factores **negativos** ya existentes y exacerbados por el desastre. Los cuatro **temas** seleccionados son los siguientes.

En el tema de la **utilización** social de las cuencas hidrográficas se mostrará como la importancia de las interdependencias **entre** la fragilidad de los **ecosistemas** de las cuencas altas incide directamente en la vulnerabilidad **de las** planicies frente a las **inundaciones**. Se insistirá en la necesidad de atender a la población **rural** de las laderas para **viabilizar** las inversiones que se realizarán eventualmente en el **acondicionamiento** del curso bajo **de los ríos**. De lo contrario, los desastres como el Mitch y otros **daños** crónicos a la economía **rural** **empobrecida** de las laderas empeorarán cada vez más el **desequilibrio** ambiental del país, con **grandes** costos económicos, sociales y para la seguridad ciudadana.

En el tema de la **seguridad** alimentaria se parte del hecho que los principales daños han sido en la agricultura y principalmente en la producción de **granos** básicos. Aunque se usen reservas estratégicas y se recurra a la ayuda alimentaria, el alimento en la Centroamérica del próximo año estará garantizado por la **reactivación** agrícola inmediata **de la** pequeña agricultura en los cuatro países. El Salvador, el **más** dependiente al respecto, debe **aprovechar** para revitalizar a sus propios agricultores, pero la **descapitalización** de los mismos **en la** situación de postemergencia obliga a cuidar que los tiempos **del** proceso de reactivación **coincidan** con el calendario agrícola para que los daños directos no **sumen** **agraven** el empobrecimiento **crónico**.

En el tema de la **reactivación** productiva: las interdependencias mercantiles y el efecto inducido por la reconstrucción **jugará** un papel esencial para **recuperar** el nivel de lucro cesante provocado por Mitch, a condición de **respetar** el calendario de la **reactivación** entre los sectores, eliminando los cuellos de botella e **orden** de prioridad. Sin embargo, **desde** la perspectiva macroeconómica se perfila el riesgo que la **inyección** de recursos en la **reconstrucción** se adelante demasiado a sus resultados, con los **consecuentes** efectos inflacionistas.

En el tema de la salud pública el desastre ha revelado las **deficiencias** del sistema: el incremento de las patologías infectocontagiosas más frecuentes en los **grupos** poblacionales de mayor riesgo y la ruptura del equilibrio **epidemiológico** de las enfermedades **transmisibles**, el posible trastorno en la erradicación y control de las enfermedades **inmunoprevenibles**, hacen temer el resurgimiento de niveles epidémicos a nivel nacional. El tratamiento de estas emergencia es una oportunidad para fortalecer el sistema público de salud con los aportes y las experiencias local de los eslabones no gubernamentales. Si no se **reforma** adecuadamente el sistema de salud, las próximas emergencias podrían ser más difíciles **de** sortear por el nivel endémico **de las** enfermedades.

1. Utilización social de las cuencas hidrográficas

Con el desastre se revela **públicamente** que la vida de las personas y la economía nacional pueden estar supeditadas al **comportamiento** de un actor **generalmente** desconocido: las cuencas hidrográficas.

La situación a raíz del desastre

En la parte baja de las cuencas hidrográficas, que se componen de las planicies costeras y de valles interiores viven, según estimaciones propias, el 19 por ciento de la población rural del país, sobre 24 por ciento del territorio. Es en ellas que se manifiestan a primera vista los mayores efectos del desastre causado por Mitch³: las inundaciones con su secuela de daños a las viviendas, la infraestructura social, la salud y hasta las pérdidas humanas. [comparar los mapas n°1 y 2 de elevaciones y cuencas con el mapa n°3 de municipios más afectados]: la cifra oficial de 85,000 damnificados por las inundaciones representa alrededor del 10 por ciento de la población rural de la zona baja de las distintas cuencas, mientras que el área inundada cubre un 40 por ciento de la misma área.

En efecto, el 70 % de los daños al nivel nacional registrados están concentrados en los departamentos de Usulután y San Miguel, sobre todo en la franja costera. Las cifras oficiales de COEN reportan 239 personas fallecidas y 135 desaparecidos en el sur de los departamentos de San Miguel, La Unión y Usulután [ver mapa n° 4 de víctimas mortales y desaparecidos]. La mayoría de los daños registrados en vivienda por COEN están ubicada en los municipios de la parte baja de las cuencas [ver mapa n° 6 de daños a las viviendas]. Las comunidades de la región del Bajo Lempa que incluye parte de los departamentos de La Paz, San Vicente y Usulután fueron severamente afectadas por las inundaciones masivas causadas por el desbordamiento del Río Lempa y otros ríos, rebalses de cañadas, y el crecimiento de las aguas del estero de Jaltepeque y de la bahía de Jiquilisco, donde los desbordamientos destruyeron casas de habitación, áreas de cultivos, infraestructura física de caminos.

En cinco municipios en la región de bajo Lempa (San Luis la Herradura, Zacatecoluca, Jiquilisco, Puerto el Triunfo y Puerto Parada), el número de manzanas afectadas en granos básicos se estima a 6,630, y los daños pecuarios (ganado vacuno, caballos y cerdos) en 17, 954 cabezas. La Unión Comunal Salvadoreña reporta que 58 cooperativas (25,000 personas) ubicadas en la Unión, San Miguel, Usulután y la región bajo Lempa perdieron el 100 % de su producción agrícola [ver mapa n° 5 de los daños al sector agropecuario].

Las cifras de daños en vivienda e infraestructura social indican una profundización de las precarias condiciones de habitabilidad en asentamientos humanos ubicados en zonas de desastre, que se suman a la dimensión del problema del déficit de vivienda a nivel nacional y sus profundas diferencias a nivel urbano y rural, el cual demuestra carencias estructurales y serias deficiencias en las políticas de desarrollo orientadas a la atención de la población rural y población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, la cual alcanza un índice de 33.7% de los hogares rurales.

Ante la gravedad de esta situación ha nacido un sentido de emergencia que permea la conciencia nacional, llamando la atención de las autoridades y el público en general sobre la vulnerabilidad

3 En la cuenca baja del río Lempa la situación particular causada por la repentina apertura de las compuertas de la represa para evitar su rompimiento, después que ésta había alcanzado su nivel crítico, se tradujo en un aumento de 4.000 a 17.000 m³/sec. del caudal del río. Es el cuarto año en lo que va de la década que se sigue provocando daños irreversibles en los taludes y diques del curso bajo del Lempa y sus canales de derivación, los cuales ya no están en capacidad de absorber estos excedentes de agua, provocando sistemáticas inundaciones dañinas para la gente, los cultivos y los animales.

ambiental del país. Ha vuelto a la orden del día la necesidad de soluciones técnicas apropiadas para mitigar el efecto de las crecidas de los ríos sobre las planicies de gran potencial agrícola de la región costera, los distritos de riego de los valles interiores y las instalaciones turísticas del litoral. A la vez, se plantea la eventualidad de reubicar a los habitantes en lugares seguros, aunque cercanos a sus zonas de trabajo.

El contexto previo en las planicies

Una gran parte de las planicies costeras fueron, antes de la guerra, regiones agrícolas altamente productivas y, en ese tiempo, muchas estaban dotadas de sistemas de drenaje y encauzamiento de los ríos que se dañaron luego por falta de mantenimiento, mientras que la población rural y los empresarios abandonaban las zonas de conflicto.

Después de los acuerdos de Paz fueron repobladas, tanto por migración interna desde los poblados hacia el campo, reasentamiento de refugiados civiles y de desmovilizados de ambos ejércitos, mediante un programa apoyado por las Naciones Unidas, USAID y la Unión Europea.

Muchos de estos nuevos productores estaban, al momento del desastre, en situación todavía muy precaria, por el conjunto de razones siguientes:

- La parcelación efectiva de las tierras transferidas era todavía muy reciente,
- Partes importante de la zona se inundaban regularmente, salvo en los años de fuerte sequía
- La oferta de trabajo temporal en las empresas agrícolas de la región no se correspondía con la demanda de un gran número de familias recién “recampenizadas”, ni en volumen ni en tiempo: dada la humedad de los suelos, las oportunidades de diversificación de cultivo se dan principalmente en verano, chocando con la época de los cortes manuales de café y caña, que suelen proporcionar el ingreso monetario suficiente para mantener la continuidad del ciclo financiero de la agricultura tradicional de subsistencia.
- Las vías rurales de acceso eran generalmente demasiado defectuosas y oponían fuertes obstáculos para la conquista de mercados más remuneradores.
- La oferta institucional de encuadramiento técnico y crediticia era inexistente en algunos lugares y todavía muy incipiente en otros, y en todo caso, su eficacia era fuertemente reducida por las limitaciones anteriormente enunciadas.

A la par de esta población rural en situación precaria, se encontraba una agricultura empresarial y cooperativa relativamente próspera, orientada al cultivo de caña y a la ganadería de carne, así como granjas camaroneras y salineras en vía de despegue.

En los valles interiores se encontraban distritos de riego que presentaban por lo general serios problemas de mantenimiento y en los cuales el asolvamiento de los canales facilitó el desbordamiento y los daños a los cultivos. Aunque estos distritos estén ocupados por pequeños productores relativamente en mejor situación que los demás pobres rurales con iguales tamaños de finca, su baja capacidad de acumulación refleja las condiciones generales de la agricultura salvadoreña que perdió, con el sesgo antiagrícola de las políticas pro-urbanas, la competitividad relativa que había alcanzado en los setenta. ..

Las respuestas: de la emergencia a la reconstrucción

El GOES ha planteado la posibilidad de desplazar algunas poblaciones ubicadas en zonas vulnerables y reconstruir sus viviendas, para lo cual se consideró un monto de unos 100 millones US\$⁴. Se sabe poco a la fecha de cuales serían las modalidades y alcance de estas reubicaciones, a no ser que, como lo declaró el Presidente de la República habría que reubicar a la gente "lejos de los peligros y cerca de sus lugares de trabajo".

En cuanto a la capacidad local de implementación de proyectos de vivienda, existe una gran experiencia a raíz del proceso, aun no concluido, que se inició con los acuerdos de Paz, para garantizar el acceso a vivienda de los ex-combatientes. Como se puede apreciar en el mapa n°7, la distribución territorial de OPD trabajando en el área de infraestructura y vivienda podría permitir una respuesta rápida a la situación por parte de este sector, al menos en varios de los puntos más críticos del territorio, salvo el sur de Ahuachapán. Esta primera indicación no significa sin embargo que exista la capacidad real de atender el problema en su magnitud, pero sí indica que hay contrapartes con experiencia local con las cuales se podrá eventualmente operar.

En materia de sistemas de mitigación de los efectos de los desastres, el GOES ha incluido en el plan ya mencionado, bajo el rubro de "seguridad ciudadana", para la cual se solicita unos 10 millones US\$ en concepto de equipamiento del cuerpo de bomberos y del COEN que, por su naturaleza, es una figura transitoria.

Consciente de la necesidad de enfrentar la recuperación económica de las tierras fértiles de la planicie costera, el GOES ha incluido el proyecto para el control de inundaciones de la cuenca del río de San Miguel por 124 mill. US\$ en el programa de reconstrucción⁵, quedando pendientes proyectos similares en el bajo Lempa (se estima en 250 mill. US\$) y en el río Paz porque sus estudios de prefactibilidad no han sido concluido a la fecha.

Sin embargo, es preciso reconocer que las inundaciones que provocaron el desastre antes descrito y públicamente conocido son el resultado de la vulnerabilidad ambiental de la parte de alta de las cuencas que drenan los ríos que se desbordaron. Es en topografía de fuertes pendientes que se produce el escurrimiento de las aguas hacia los ríos o quebradas, especialmente donde la cobertura vegetal es insuficiente, debido a los intensos procesos de deforestación no cuantificados. Esta realidad tiene dos consecuencias distintas, una directa y otra indirecta:

- Los daños del desastre no se limitan a las zonas inundadas sino que afectaron la producción y la infraestructura de las regiones de laderas.
- Aun con grandes esfuerzos, no se puede garantizar la sostenibilidad futura de las acciones de rehabilitación y construcción de nuevas oportunidades de desarrollo en las planicies sino no se reduce la vulnerabilidad ambiental de la parte alta de las cuencas hidrográficas.

La situación a raíz del desastre en las cuencas altas

4 Necesidades para la reconstrucción nacional y la prevención de desastres, nov 98 - GOES.

5 "Necesidades...", op. cit

Las abundantes precipitaciones ocasionadas por la depresión tropical provocada por el pasaje del huracán Mitch en el Caribe hondureño a lo largo del mes de octubre⁶ provocaron graves pérdidas en los cultivos de laderas en la franja norte y la cordillera central.

En zonas de ladera no se registraron víctimas ni destrucciones de vivienda por inundaciones, pero estas zonas registraron daños graves al nivel de cultivos, infraestructura social y productiva y a caminos rurales. El proyecto FAO-CENTA por ejemplo estima las pérdidas de las comunidades de 11 microcuencas de Cabañas y norte de Morazán principalmente en 100 % de las hortalizas (por arrastre y humedad), 100 % de frijol de agosto (por arrastre y alta humedad) 20-30 % del maíz (por alta humedad) y 60-70 % del frijol de septiembre [ver mapa n° 5 de los daños al sector agropecuario].

Aunque el comportamiento del drenaje en cada región depende del perfil socioeconómico de ocupación y del perfil hidrológico de cada una de las cuencas del país, dadas las características de los terrenos de laderas, donde la topografía favorece el escurrimiento sobre la infiltración, máxime cuando la cobertura vegetal es insuficiente, los suelos experimentaron un intenso proceso de erosión⁷ que añade a su fragilidad estructural existente, mientras que el excedente de aguas superficiales recargaba el nivel de los ríos.

El contexto previo en las cuencas altas

La descapitalización recurrente de las economías campesinas y la estructura predominantemente minifundista de la tenencia de la tierra constituyen dos factores estrechamente relacionados de la pobreza generalizada que de la población rural salvadoreña viene arrastrando históricamente.

Esta situación es particularmente marcada en la zona de laderas de las cuencas altas de los principales ríos, asociada a prácticas de cultivo ineficientes (quema, siembras de cultivos anuales en terrenos con fuertes limitaciones) y al aprovechamiento descontrolado de los recursos forestales, lo que ha producido un efecto sumamente adverso sobre la reproducción del equilibrio ambiental en estos territorios: la creciente inestabilidad de las laderas ha provocado las repentinas crecidas de los ríos que inundan las planicies de alto potencial agrícola. Frente a la insuficiencia de su medio ambiente permitirle sobrevivir y menos acumular, la migración masiva de los campesinos a las ciudades ha sido una solución inevitable. Sin embargo, la concentración de la población en el ambiente periurbano de la meseta y cordillera central no es sostenible sin un vigoroso proceso de desarrollo urbano.

Cabe notar que las limitaciones al desarrollo agrícola de la zona de laderas en la franja norte del país así como en las cuencas de los ríos Paz y Goascorán y en la cordillera costera de Oriente no se deben solamente a las pocas aptitudes de sus suelos. La falta de caminos rurales y el mal estado de los existentes más la escasez de ciudades secundarias dinámicas ha sido poderosos frenos históricos a la acumulación campesina en estas regiones.

6 Según los reportes de la dirección de Meteorología del MAG, la pluviometría total de 4 estaciones ubicadas en las laderas de la franja norte entre el 5 y el 28 de octubre fue en promedio de 400 mm, lo que es mucho más que en años normales.

7 Sin embargo, no se ha cuantificado las pérdidas de suelos en las valoraciones de daños.

Adicionalmente, una parte importante de estas zonas, después de haber sido teatro de la guerra y recibir intensos bombardeos destructores del habitat, recibieron en distintas oleadas la población reasentada después de acuerdos de Paz, incluyendo grandes aldeas de retornados de Honduras (de 600 a 1.000 familias) y beneficiarios del PTT, lo que explica parte del incremento de presión poblacional que sufrieron en los 90'. Con ello se entiende que las soluciones que se implementen para consolidar la economía campesina y rural en estas zonas tiene una enorme relevancia para seguir consolidando los resultados de los acuerdos de Paz.

El huracán Mitch reveló nuevamente que la ocupación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales se ha efectuado dentro de un perfil extremadamente depredador, que es insostenible en el mediano al largo plazo. De hecho, los mayores daños se han producido por una sobrecarga de las escorrentías de las partes altas de las cuencas, en perjuicio de las partes bajas. La deforestación y la escasez de canales de derivación para las aguas sobrantes contribuyeron a este resultado adverso. Puso también de relieve que la presión poblacional causada por los asentamientos poblacionales ubicados en zonas de laderas no era compatible con la fragilidad de sus suelos si no se modifica sustancialmente las técnicas y organización social de su manejo.

Las respuestas: de la emergencia a la reconstrucción

Si bien, en la fase de emergencia, los daños a la agricultura de laderas no han sido objeto de una atención mediática importante, salvo casos específicos de amenaza de deslaves como en la cárcava de Las Palmas, en el programa de reconstrucción presentado por el GOES, se plantea la reparación de caminos rurales en todo el país y por ende también en la franja norte. Pese a ello la falta de atención dada hasta el momento a esta "otra cara de la moneda" del desastre podría restar justificación a la urgencia de enfrentar el tema, pese a que constituye una limitación estructural a la reactivación productiva, tanto a corto y mediano plazo [ver sección III.3].

Existe una serie de iniciativas para impulsar una gestión ambiental sostenible en la región de laderas, tanto en la franja norte como, en menor medida, en las vertientes de la cordillera central⁸:

Así por ejemplo el proyecto FAO laderas trabaja en la extensión tecnológica con un enfoque de microcuenca en 11 municipios, casi todos en la franja norte y ha logrado incidir con sus métodos dentro del CENTA hasta el punto que este organismo está iniciando un programa propio con este mismo enfoque en 9 municipios, por cierto todos ellos en la zona central. Por su parte el proyecto IICA laderas ha trabajado de manera piloto en 2 municipios de la zona norte, validando una metodología de manejo comunitario a nivel de micro cuenca y está entrando en una segunda fase, de mayor extensión. De lado de los proyectos de desarrollo rural, se encuentra que el proyecto UE Morazán está iniciando en 10 municipios de la cuenca del RGSM y del Torola con un método de "focos de atención integral" a nivel de microcuencas. Este proyecto será sin embargo de corta duración.

⁸ Estas tienen la ventaja de ser parcialmente explotadas por una caficultura asociada con cobertura arbórea en algunas partes y por un minifundio de antigua instalación en otras, en el cual la accesibilidad a los mercados urbanos han fomentado la diversificación de cultivos y la implantación de cultivos permanentes. En ambos casos una mayor cobertura vegetal permanente limita parcialmente los riesgos de erosión. Una apreciación mas precisa del estado de cada microcuenca en esta región central requiere de un estudio más allá de las posibilidades del presente assesment.

Finalmente, entre las perspectivas más notables está iniciando el PAES con financiamiento BID en Chalatenango, que tiende a promover el uso sostenible de recursos naturales en la alta cuenca del Lempa. El proyecto de desarrollo rural impulsado por CARE en la zona central está recién elaborado y hubo una misión reciente de la UE para diseñar un proyecto para el fortalecimiento de la gestión ambiental mediante el apoyo a la gestión institucional y participativa del medio ambiente y el manejo ambiental productivo y reducción de la pobreza en toda la franja norte del país que podría iniciar en unos 2 años.

Por su parte, las OPD nacionales que trabajan en el tema del medio ambiente se distribuyen muy desigualmente en el territorio nacional como se puede apreciar en el mapa n°8, sin que exista una preferencia marcada por las regiones de laderas de la franja norte. En este caso tampoco se puede inferir que sea insuficiente la capacidad local para ello, dado que el mapa no indica nada al respecto. Sin embargo, en el estudio realizado antes del Mitch por el PNUD sobre la capacidad de encuadramiento del desarrollo a nivel local en zonas ex-conflictivas, se encontró que quedaba mucho por hacer en cuanto a la profesionalización técnica de este sector para valorizar mejor su experiencia en el campo social y su conocimiento del terreno.

Estas intervenciones, aunque con distintos énfasis en las técnicas de conservación de suelo, el manejo agroforestal, la diversificación de cultivo o el mercadeo de productos, y en la organización social para la gestión de recursos comunales, tienden hacia la integralidad del encuadramiento local del desarrollo basado en el manejo sostenible de las cuencas hidrográficas. Su tendencia general parece ser hacia una mayor desconcentración de la implementación con participación del sector de organizaciones privadas de desarrollo (OPD) mientras que, paralelamente, el sector de gobierno local está transitando hacia un mayor rol en la gestión territorial del desarrollo con participación activa de la ciudadanía organizada.

Una evaluación anterior al Mitch realizada por el PNUD indicó que la calificación de recursos humanos para estos eslabones locales del desarrollo representa la inversión más valiosa que pueda realizar el país en la actualidad y a la cual debería colaborar activamente la cooperación internacional. Esta perspectiva de fortalecimiento del capital social local existente sigue siendo fundamental de cara a la reconstrucción para el desarrollo. Sin embargo, por la naturaleza de sus acciones y por los tiempos requeridos para que tengan efectos durables, estas intervenciones deberán acomodarse para poder aportar una respuesta en el tiempo más inmediato de la rehabilitación.

La capacidad institucional mencionada y susceptible de ser movilizadada rápidamente no tiene la envergadura territorial suficiente para enfrentar la amplitud del reto (la superficie de la zona de laderas de la franja norte es aproximadamente el 38 % del país), puesto que se trata de iniciativas incipientes o en fase de estudio.

Asimismo, aun cuando la suma de sus esfuerzos tuviera la envergadura suficiente para alcanzar un impacto nacional significativo, la eficacia de sus acciones a largo plazo podría verse limitada por las imperfecciones de los mercados locales, las deficiencias de la red vial rural y la falta de dinamismo de las ciudades intermedias como centros subregionales dinamizantes del desarrollo

rural, lo que indica la necesidad de complementar el enfoque valioso de estas intervenciones por políticas nacionales adecuadas de infraestructura, de descentralización y de regulación.

Utilización social de cuencas: recomendaciones estratégicas

En la zona de planicies o cuencas bajas

Después de atender las necesidades de emergencia, se plantean las necesidades de la reactivación y la reconstrucción, las cuales se inscriben en una doble dimensión: 1) mitigar los efectos secundarios debido a la precariedad de los modos de vida de la mayoría de la gente en las zonas de alto riesgo y 2) construir las condiciones de infraestructura habitacional, vial y productiva que, a largo plazo, reducirán la precariedad estructural.

En las zonas inundables el desastre ha mostrado se requiere poner énfasis en el habitat, en los sistemas de prevención de desastre con movilización nivel ciudadano y en el acondicionamiento del territorio. Estos tres temas ya están en la agenda por parte de las autoridades, por lo que las recomendaciones siguientes atañen más a consideraciones sobre modalidades y no al quehacer.

Habitat

Las estrategias de reconstrucción del habitat orientadas a la promoción de un proceso de desarrollo, deberían compatibilizar los requerimientos locales de la gente -marcados con un antecedente de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social- pero en un proceso de reinserción lenta apoyado por grandes esfuerzos desde los Acuerdos de Paz con la necesidad de realizar las grandes inversiones requeridas por el acondicionamiento del territorio. Articulando las necesidades de reconstrucción y desarrollo local, con un mecanismo que facilite espacios de participación, articulación y consenso se evitará la duplicación de esfuerzos entre actores, y se responderá ordenadamente a las demandas de los diferentes actores sociales, creando seguridad humana en las regiones afectadas, con la participación de la gente.

Aunque sea necesario, en algunos casos, reubicar el habitat de la gente que están expuesta a altos riesgos de inundaciones, ello debería hacerse considerando las restricciones reales para disponer de nuevas tierras y transferirlas a estas familias y evaluando la viabilidad social de desplazar a amplios conjuntos de familias fuera de sus lugares de origen, lejos de sus parcelas agroproductivas. Ello es particularmente cierto en la planicie del bajo Lempa que fue una de las zonas de mayor instalación de poblaciones en el marco de la reinserción de post guerra y donde el ordenamiento jurídico de la tenencia, aun no terminado, ha implicado grandes costos.

Prevención

También será preciso reforzar las políticas de prevención de desastres, no solamente en el diseño y ejecución de obras físicas como canalizaciones y defensas ribereñas, sino también en el establecimiento de una política educativa y cultural de prevención, y en el fortalecimiento de las entidades encargadas de la defensa civil. En este aspecto será fundamental impulsar las capacidades y atribuciones de los gobiernos Locales así como movilizar las capacidades de las organizaciones populares y de las OPD.

Acondicionamiento del territorio

Una pieza clave de la reconstrucción, el desarrollo y la prevención en las grandes cuencas (ríos Lempa, Paz y Grande de San Miguel) será la implementación de grandes proyectos de infraestructura de encauzamiento y drenaje. En el caso de las cuencas del río Lempa y del río Paz deberán articularse acciones o propuestas de escala binacional para que tengan eficacia.

La sostenibilidad y la consolidación de acciones o programas tan costosos, dependerá fuertemente de la reducción de la vulnerabilidad de las partes altas de las cuencas respectivas de manera previa.

Simultáneamente, se debería dar un cuidado particular en el marco legal a los bosques ribereños de los cursos medios de los ríos y las partes bajas de las cuencas, que representan una parte cualitativamente importante del stock forestal del país y que contribuyen fuertemente a la estabilidad de las riberas y a la contención de las inundaciones, a la vez que son refugios importantes de vida silvestre.

En las cuencas altas o laderas

Más que una reconstrucción, es necesario garantizar la decisión ejecutoria y reducir los plazos para la implementación de los programas de mayor envergadura para impulsar la sostenibilidad ambiental de la explotación productiva en las cuencas altas identificadas como más frágiles (toda la franja norte y ciertas vertientes de la zona central). Su éxito será una condición importante de la sostenibilidad de las acciones de acondicionamiento territorial en las planicies, valles centrales y distritos de riego.

Para transitar con éxito hasta ello desde la situación de emergencia es necesario que, en el horizonte de la rehabilitación, se evite un mayor deterioro de las condiciones económicas de los agricultores de las zonas de laderas al facilitar la cosecha de las producciones en pie e involucrando la masivamente la población en obras inmediatas de conservación que provean un empleo temporal.

Una acción recomendable sería que se promueva la participación de la población en trabajos temporales pero masivos de construcciones de micropresas, plantaciones de cercas vivas, estabilización de cauces, etc. Estas acciones podrían ser temporalmente financiadas con fondos de la fase de emergencia. eventualmente de alimentos por trabajo. Aprovechando la vivencia reciente de los riesgos incurridos y reforzando el "ownership" mediante el trabajo directo de los habitantes, tendrían por principal ventaja el consolidar la organización social y la conciencia local en torno al manejo sostenible de las cuencas.

Las recomendaciones específicas que tienen que ver con la dimensión productiva de la sostenibilidad ambiental rural se analizan en las dos secciones siguientes.
