

# ALGUNAS NOTAS PARA LA REFLEXION A PROPOSITO DEL TERREMOTO DE EL SALVADOR

*Elizabeth Mansilla*  
Enero del 2001

**LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención  
de Desastres en América Latina

**2001**

## **Tabla de Contenido**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>LAS CONDICIONES GENERALES DE RIESGO Y LAS NUEVAS FORMAS DE VULNERABILIDAD.....</b>	<b>2</b>
<b>LA GESTIÓN DE RIESGOS ENTRE MITCH Y EL SALVADOR.....</b>	<b>5</b>
<b>LAS OPCIONES PARA LA RECONSTRUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>

## **Introducción**

A poco más de dos años de que Mitch hiciera su aparición en territorio centroamericano, provocando numerosos desastres en distintos países de la región y sin que los procesos de recuperación y reconstrucción hubieran concluido en su totalidad, nuevamente países centroamericanos son escenario de múltiples desastres como producto de las condiciones de riesgo existentes.

El pasado 13 de enero, un sismo de magnitud superior a los 7.5 grados Richter sacudió territorio salvadoreño con una intensidad que se hizo sentir desde Costa Rica hasta el sur de México, causando un importante número de muertes y bienes materiales destruidos, aún no cuantificados en su totalidad. En Guatemala y Honduras también se reportaron varios muertos y heridos, así como estructuras derrumbadas.

Desastres distintos con características similares, siguen afectando a la región centroamericana y siguen llamando la atención por lo impactante de su destrucción. Pero más allá de la frialdad que puede representar la medición del o los desastres en términos de muertos, heridos o bienes destruidos, lo que resulta obvio de esta reciente experiencia es la reflexión acerca de las condiciones de vulnerabilidad en la región y el rumbo que tuvieron los procesos de reconstrucción a partir de Mitch.

Efectivamente, en los últimos años los países centroamericanos no sólo hubieron de enfrentarse con los efectos desastrosos de Mitch, sino con la cargada de recursos financieros que llegaron desde distintas partes del mundo para enfrentar el complejo proceso de reconstrucción (muchos de los cuales, por cierto, apenas se comienzan a ejecutar), la necesidad de ejecutar proyectos sin una agenda previa y lo imperioso de ir avanzando en el camino con rumbos poco definidos. Sin tiempo para madurar la experiencia adquirida y evaluar las acciones emprendidas, un nuevo desastre impacta a la región y obliga a una intervención a marchas forzadas, sobre todo cuando el “desastre de El Salvador”, amenaza con convertirse en una reedición a escala de Mitch.

La llamada de atención que produce un desastre nacional de estas características, es para la región en su conjunto. Por ello, ante la premura y los acontecimientos, éste es justo el momento para reflexionar sobre puntos clave que pueden servir de guía para conducir las acciones de reconstrucción y el futuro de la gestión de riesgo en Centroamérica.

## Las Condiciones Generales de Riesgo y las Nuevas Formas de Vulnerabilidad

Durante los últimos años, ha sido ampliamente documentada la gran diversidad de amenazas y vulnerabilidades que enfrenta la región centroamericana y la complejidad del riesgo existente. Centroamérica es considerada a nivel mundial como una de las regiones con mayor exposición a la ocurrencia de amenazas de origen natural, por su elevada actividad sísmica y volcánica y por encontrarse en forma franca sobre la trayectoria normal de los huracanes que se originan, principalmente, en el océano Atlántico. Pero además de las amenazas naturales, ya conocidas y estudiadas, los países de la región han visto incrementar sus niveles de riesgo por la compleja combinación entre éstas, aquellas amenazas cuyo origen se encuentra en los procesos sociales de transformación del medio natural y la conformación de asentamientos cada vez más vulnerables.

Si bien hay diferencias entre los países en cuanto a los niveles de riesgo, también existen patrones comunes de acumulación de vulnerabilidades y procesos de construcción de riesgo que caracterizan a la región: altos índices de pobreza y marginalidad, desempleo, falta de opciones productivas, hacinamiento, inseguridad social, degradación ambiental por la transformación masiva de los ecosistemas, usos inadecuados del suelo para la urbanización y actividades productivas y aplicación de procesos productivos peligrosos y altamente contaminantes, entre muchos otros. Factores como éstos, actuando en paralelo con el entorno natural, han resultado en una mezcla fatal que impulsa la agudización o promueve la aparición de nuevos escenarios de riesgo cada vez más complejos y cuyos elementos se entrecruzan en forma tal que se vuelve difícil diferenciarlos unos de otros en cuanto a su origen o posibles consecuencias.

Por tanto, la vulnerabilidad en Centroamérica, y los niveles de riesgo en general, no son un producto reciente sino la acumulación histórica de factores, mientras que desastres como éste, son tan solo la expresión misma de la materialización de las condiciones de riesgo existente.

En el contexto centroamericano la preocupación por el riesgo como tal, es relativamente reciente, y aunque hoy día las amenazas que pueden ocasionar desastres de grandes magnitudes siguen acaparando la atención de organismos internacionales y la comunidad científica, los países centroamericanos y organismos regionales encargados de promover la gestión del riesgo, han comenzado a poner énfasis también en los pequeños y medianos desastres que los afectan cotidianamente, y han llevado el debate hacia la arena de las causalidades y hacia la necesidad de intervenir procesos con miras a la reducción del riesgo.

Sin duda el hito en el cambio de concepción acerca del riesgo y los desastres, fueron los múltiples desastres ocurridos a raíz del huracán Mitch en 1998, y la evidencia de que un solo evento podría desencadenar numerosos desastres de diversas magnitudes (o un solo desastre de gran magnitud) con alcances regionales y con un elevado costo económico, político y social. Por ello, además de cambios sustanciales en el discurso -aunque no siempre en la práctica- que abandonó la visión de los desastres como sinónimo de atención de emergencias y reconstrucción y la vinculación directa del tema con el asunto del desarrollo, pudieron promoverse a nivel internacional

financiamientos para intervenir las condiciones de riesgo existentes y evitar, en lo posible, la ocurrencia de nuevos desastres con características similares.

Los recursos financieros disponibles para la reconstrucción y más recientemente para el desarrollo de proyectos orientados hacia una aparente gestión de riesgos, ha sido considerable, tanto que la agenda de la región y el abanico de proyectos, parecieran haber rebasado por momentos la capacidad de ejecución. Pero sobre todo, ha sido la urgencia de ejercer los recursos disponibles, la presencia de numerosas agencias de cooperación con intereses y concepciones distintas acerca del riesgo y sus formas de gestión y la ausencia de una estrategia regional para la gestión del riesgo, lo que ha limitado las posibilidades de establecer líneas claras y consistentes desde el inicio y definir mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados de dichos proyectos.

Más preocupante aún, resulta el hecho de que la lluvia de recursos para financiar programas y proyectos de “gestión de riesgo”, ha rebasado el ámbito centroamericano extendiéndose a algunos países de América Latina y El Caribe, bajo la modalidad de préstamos blandos. Ejemplo de esto, son los préstamos millonarios aprobados (y algunos ya en ejecución) por el BID y el Banco Mundial para el desarrollo de proyectos en países como Honduras, Nicaragua, El Salvador, Colombia, México, Brasil y República Dominicana, entre otros.

Lo reciente de esta nueva directriz en las políticas de cooperación internacional no ha permitido hacer un análisis profundo sobre el impacto que estos recursos tendrán en las economías latinoamericanas y las implicaciones que podrían derivar en el incremento del riesgo. Efectivamente, los elevados financiamientos, combinados con las decisiones unilaterales de los donantes sobre las prioridades de inversión, la poca difusión de resultados de proyectos ejecutados que puedan traducirse en experiencias apropiables y la ocurrencia de nuevos desastres, pueden estarse convirtiendo en una nueva forma de vulnerabilidad más que un mecanismo de reducción de riesgo, por la carga que significarán nuevos préstamos en el contexto de economías ya muy endeudadas.

Sumado a lo anterior, y particularmente en el ámbito centroamericano, se encuentra el problema de la velocidad con la que han comenzado a materializarse los procesos de riesgo en la región, mediante la ocurrencia de grandes desastres, y la rapidez con la que deben ser asumidos los procesos de reconstrucción. El costo infringido por Mitch y lo difícil de la recuperación, no había logrado ser absorbido por los países afectados, cuando ya debe ser encarado un nuevo desastre. Hoy en día, la gestión del riesgo, y en consecuencia la reducción de probabilidades de ocurrencia de nuevos desastres, se enfrenta con un complejo proceso en el que no sólo se deben resarcir carencias históricas y revertir procesos riesgosos, sino también con la probabilidad del surgimiento de nuevos riesgos o agudización de los ya existentes, a partir de formas de intervención inadecuadas, parciales o abiertamente engañosas.

Hay que destacar, sin embargo, que el problema en sí no lo representan los recursos que han llegado, sino el hecho de que los proyectos hasta ahora ejecutados no parecen haberse traducido en mecanismos consistentes o en la consolidación de procesos que a mediano y largo plazo

reduzcan la dependencia de financiamientos externos para la gestión del riesgo. Si bien aún es poco el tiempo para evaluar el impacto de dichos proyectos y más aún de los que se encuentran en proceso, este nuevo terremoto confirma, una vez más, la enorme fragilidad económica y la poca capacidad de recuperación de los países afectados, así como lo poco que se ha avanzado en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para enfrentar situaciones de desastre. Por consiguiente, también se reafirma la dependencia creciente de los países de recursos externos para la atención de emergencias y para enfrentar procesos de rehabilitación y reconstrucción de zonas afectadas por desastres.

El círculo vicioso *riesgo-desastre-reconstrucción-riesgo incrementado*, se cierra entonces con un esquema de *fragilidad-recursos-dependencia* que amenaza con convertirse en una espiral infinita, de no modificarse los patrones de gestión actuales. Sabemos que cada desastre es una oportunidad para revertir procesos y ampliar el abanico de opciones adecuadas y congruentes de gestión de riesgo y por ello, bien vale la pena en el momento actual encender luces de alerta sobre este punto.

## La Gestión de Riesgos entre Mitch y El Salvador

Gran parte de la cuantiosa ayuda que fluyó a los países afectados por Mitch, bajo la modalidad de préstamos o donaciones otorgados por la cooperación internacional, estuvo signada con el sello de “reconstrucción segura”, “reducción del riesgo” y “desarrollo sostenible”. Sin embargo, no deja de llamar la atención el hecho de que la mayoría de los proyectos ejecutados hasta ahora estuvieron orientados hacia la reconstrucción rápida y en condiciones similares a las existentes antes del desastre (e incluso en peores condiciones particularmente en aquellos casos donde se realizaron reconstrucciones “temporales” que al parecer se convirtieron en permanentes) y en la reducción de riesgos por amenazas específicas, respondiendo a la coyuntura del evento, pero no a modificar procesos que tuvieran como finalidad el manejo integral de riesgos. Muchos de estos proyectos se dirigieron al control de la amenaza y pocos tuvieron en la mira la reducción de la vulnerabilidad. Aún menos manejaron una visión integral del problema y buscaron incorporar la visión local en aspectos más amplios del territorio o de la vida nacional. Aquellos que promovieran el fortalecimiento de las capacidades de los países y el desarrollo de mecanismos e instrumentos para reducir la dependencia de recursos externos para el manejo de desastres o promover y consolidar iniciativas de gestión del riesgo, han estado prácticamente ausentes.

Parte importante de la orientación que han tenido los proyectos en Centroamérica, responde a los criterios de asignación de los financiamientos y a la lógica de los donantes, así como también a la idea vaga (y por tanto limitada) que aún se maneja sobre el concepto de *gestión de riesgo*. Sin duda, un primer problema surge cuando la respuesta financiera se da a partir de coyunturas sobre desastres específicos y con un tratamiento diferenciado por tipo de amenaza. Pero un segundo problema, y quizá de mayor importancia, se presenta frente al hecho de que las asignaciones presupuestarias y las solicitudes de financiamiento, generalmente separan la partida para “gestión de riesgo” de otras como educación, agricultura, industria, construcción de infraestructura u obras de prevención, etc. como si se tratara de acciones independientes y como si el membrete de “gestión de riesgo” fuera tan solo un accesorio para embellecer los préstamos o enganchar financiamientos. Se olvida con esto, que la gestión del riesgo cruza horizontalmente el conjunto de actividades desarrolladas por la sociedad y los mecanismos de seguridad y “empoderamiento” social. Gestión del riesgo no es sólo manejo ambiental, construcción de obras de protección, reconstrucción y fortalecimiento de capacidades para atención de emergencias, sino parte de un proceso global de intervención que involucra las decisiones y acciones de los actores sociales, políticos y económicos más relevantes y donde lo que se busca es la racionalidad en la explotación del medio ambiente y en la utilización de recursos, el verdadero (y no aparente) desarrollo y, en consecuencia, la recuperación del sentido de sociedad. Por ello, la gestión de riesgos no puede ser considerada como una cuestión aislada de la política económica, las decisiones de Estado, la vida social y los proyectos nacionales, sino parte fundamental de ellos.

El terremoto en El Salvador, paradójicamente ocurre en un momento en el que la atención estaba puesta en los riesgos generados por amenazas de origen meteorológico o climático derivadas de la experiencia de Mitch y respondiendo a la coyuntura de un desastre específico, pero con una franca amnesia sobre desastres anteriores donde las figuras de impacto resultaron ser muy

parecidas por las condiciones de vulnerabilidad de las zonas afectadas e independientemente del fenómeno que las causó. Este nuevo desastre lo confirma una vez más, al igual que lo provisional de las prácticas de gestión de riesgo que se han implementado en la región. Pero también, se reafirma la necesidad de síntesis entre los factores constitutivos del riesgo (amenazas y vulnerabilidades) y se muestra que la gestión no puede hacerse mediante una base diferenciada por tipo de amenaza o condiciones determinadas de vulnerabilidad. Por el contrario, una gestión adecuada del riesgo debe tomar en cuenta dos factores esenciales: primero, que la desagregación del concepto de riesgo es una cuestión formal que facilita la comprensión del fenómeno, pero que la práctica de la gestión implica tomar en cuenta la totalidad; y, segundo, que la gestión se fundamenta en preceptos básicos que tienen que ver con el conocimiento y la intervención sobre riesgos precedentes, así como la previsión de riesgos futuros que pudieran resultar de los esquemas de desarrollo o de los mismos mecanismos de gestión.

Es muy probable que El Salvador se convierta en el blanco de países donantes u organismos financieros internacionales con intenciones de invertir recursos para la reconstrucción y la gestión del riesgo en adelante. Por ello, es un buen momento para tomar aire y mirar lo que se ha hecho en los últimos dos años. Sobre todo en un momento en el que, frente a la urgencia del desastre, se corre el peligro de construir nuevos riesgos que puedan dar lugar a mayores desastres en el futuro.



## Las Opciones para la Reconstrucción

No es poco común que en el contexto de desastres causados por fenómenos de gran magnitud y ante la urgencia de reconstruir y “volver a la normalidad”, se obvie el conocimiento sobre el riesgo y el trabajo hecho con anterioridad al desastre. El corto tiempo y la larga lista de necesidades por solventar, marcan una ruta natural hacia procesos de reconstrucción rápidos y con poco cuidado de no reeditar las condiciones de riesgo que prevalecían antes del desastre. Es decir, se tiende a la reconstrucción de riesgos y, por tanto, a las probabilidades de ocurrencia de desastres futuros, mediante inversiones onerosas que a largo plazo no resultan rentables social ni económicamente, y donde los recursos invertidos en programas de reconstrucción más que servir de vehículo para la transformación de condiciones negativas, terminan por convertirse en un lastre muy pesado para las ya deprimidas economías de los países afectados.

La experiencia de Mitch y la oportunidad que se abre con este nuevo desastre, pone a los países centroamericanos frente a la posibilidad de iniciar una transformación radical en materia de gestión de riesgo, sentar las bases para la consolidación de procesos de cambio a largo plazo y, sobre todo, reducir la fragilidad con la que los países de la región han venido enfrentando los desastres.

El inevitable y arduo proceso de reconstrucción que se tiene por delante, será sin duda costoso e implicará sacrificar proyectos productivos o de desarrollo social programados o en marcha. Por lo mismo, tendría que hacerse con criterios que garanticen reducir el riesgo de que lo invertido vuelva a ser destruido por el próximo terremoto, huracán o cualquier otro tipo de fenómeno, y -al mismo tiempo- asegurarse de que los proyectos de reconstrucción no generen nuevas condiciones de riesgo que pongan en peligro a la población de sufrir un desastre similar o de magnitudes superiores.

Muchos de los recursos necesarios para una reconstrucción segura ya están dados. Se cuenta con una gran cantidad de información sobre gestión del riesgo y con numerosas experiencias de implementación en la región, que pueden ser utilizadas como referente. También se cuenta con iniciativas promovidas por organismos coordinadores como CEPREDENAC para marcar líneas estratégicas de gestión de riesgos para la región y definir mecanismos que den racionalidad y coherencia a la ejecución de proyectos y a la recepción de fondos provenientes de la cooperación internacional.

La incorporación de criterios de reducción del riesgo en los proyectos de reconstrucción, se presenta más como una cuestión de interés y decisión política. No se trata, en este caso, del tan sonado son sobre los problemas económicos y lo costoso que esto podría resultar, ya que sobre todo en los casos donde la reconstrucción deberá prácticamente partir de cero, introducir dichos criterios no implicaría invertir mayores recursos; y, por el contrario, sí podría representar una inversión segura para el largo plazo. Esto es ampliamente justificable, sobre todo cuando se sabe que el costo que habrá que pagar por los recursos que se requiere gestionar para enfrentar el

desastre (y que necesariamente provendrán del exterior) es mucho más elevado que lo que se desembolsará por la reconstrucción misma.

Es en este sentido que los países afectados por esta serie de desastres, deberán ser cautelosos frente a la nueva ola de recursos provenientes del exterior y tener presente que si bien esos recursos serán necesarios para la reconstrucción, también deberán ser aprovechados al máximo dado que el costo que se pagará por ellos es inevitable. De tal suerte que la decisión de cómo, cuándo y dónde se inviertan, así como la definición de prioridades, deberá estar marcada por los propios países y no por las líneas establecidas por la cooperación internacional. No se olvida, sin embargo, que en “tiempos de paz”, hay mejores condiciones de negociación y de aplicación o puesta en práctica de nuevas ideas, mientras que frente a la urgencia que implica un desastre y su recuperación, existen pocas posibilidades de reorientar o modificar el rumbo de las iniciativas externas, analizar necesidades y definir prioridades. Y es justamente por ello que las decisiones que asuman los países afectados en cuanto al destino de la ayuda, deberán ser contundentes.

Esto es particularmente importante si se toman en consideración las condiciones actuales de la cooperación internacional y las tendencias que ya de hoy se perfilan para asuntos relacionados con una “pseudo” gestión del riesgo. Las aportaciones masivas que se han hecho a los países latinoamericanos en los últimos meses, privilegian un enfoque hacia las soluciones estructurales y al desarrollo de instrumentos de aseguramiento de bienes como mecanismo de prevención. Pero también, la asignación de recursos se está haciendo, una vez más, con criterios basados en situaciones coyunturales de desastres causados por grandes fenómenos, fortaleciendo formas de gestión sobre amenazas particulares y no sobre procesos integrales de riesgo. Esto no sólo tiene poco que ver con la gestión del riesgo, sino que limita profundamente sus alcances. Se proponen remedios que nublan el horizonte y que a largo plazo pueden llegar a ser peor que la enfermedad, dado que las soluciones propuestas además de ser sumamente costosas, no están llegando a la raíz del problema.

Con insistencia se ha repetido en múltiples ocasiones que no es necesario esperar a que el riesgo se materialice en un gran desastre para que éste sea visible y en consecuencia se intervenga sobre él, dado que los múltiples desastres ocasionados por fenómenos pequeños y medianos que ocurren cotidianamente son la muestra más clara y contundente de ser la antesala de esos grandes eventos. Más allá de que esto es cierto, en la región centroamericana ya se tiene la no poco lamentable experiencia de dos grandes eventos ocurridos en poco más de dos años que han puesto al descubierto los niveles de riesgo existentes y la fragilidad de sus países para enfrentar el impacto de los desastres.

Desafortunadas oportunidades como estas seguirán habiendo muchas y las posibilidades de transformación se cerrarán, mientras no se ponga atención sobre la lección que debe ser aprendida. La experiencia debe ser aprovechada y con ello evitar que el asunto de la gestión del riesgo sea como las tablas de multiplicar, cuya mejor forma de memorizarlas es a fuerza de repetición.