



DESASTRES Y SOCIEDAD

Enero-Junio 1995 / No.4 / Año 3

**Especial : Cauca y Huila, Colombia: Junio
1994 – Junio 1995**

REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE
DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de
Desastres en América Latina

1995

TABLA DE CONTENIDO

EL TERREMOTO DE 1986 EN SAN SALVADOR: ANALISIS DE LA RESPUESTA.....	3
ANA MARIA MOISA.....	3
LUIS ERNESTO ROMANO*	3
<i>Centro de Protección para Desastres (CEPRODE)</i>	3
INTRODUCCIÓN.....	3
RESPUESTA SOCIAL	4
<i>Reacciones oficiales</i>	4
RESPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	5
<i>Universidades</i>	5
SECTOR LABORAL.....	7
INSTITUCIONES DE SERVICIO	8
PAPEL DE LA IGLESIA	8
REACCIÓN INTERNACIONAL	8
EFFECTOS ECONÓMICOSOCIALES DEL TERREMOTO	9
ANTECEDENTES SOBRE MITIGACIÓN Y PREVENCIÓN.....	11
<i>Plan de emergencias del Comité de Emergencia Nacional (COEN)</i>	11
<i>Consideraciones básicas sobre ingeniería sísmica</i>	11
<i>La realidad de la emergencia y de las normas sísmicas</i>	12
CONCEPCIONES ASOCIADAS AL TERREMOTO	12
CONCLUSIONES.....	13
BIBLIOGRAFÍA.....	14

EL TERREMOTO DE 1986 EN SAN SALVADOR: ANALISIS DE LA RESPUESTA

Ana Maria Moisa

Luis Ernesto Romano*

Centro de Protección para Desastres (CEPRODE)

A casi 10 años de producido el terremoto de El Salvador en 1986, un registro preciso de las medidas de respuesta de parte del Gobierno y de la participación -y posiciones que expresaron- diversos actores sociales, retoma para la memoria y recupera para la discusión presente, lo ocurrido luego de un desastre que repercutió de modo importante en las políticas internacionales sobre el tema. Visto todo ello, este artículo de Moisa y Romano servirá para preguntarse qué ha ocurrido desde ese entonces respecto a los temas tratados.

INTRODUCCIÓN

Las distorsiones en el funcionamiento social asociado al terremoto de 1986 alcanzaron dimensiones suficientes para calificarlo como una catástrofe. La vida económica, política, social e inclusive militar resultó abruptamente interrumpida y su restablecimiento requirió de acciones sociales de diferentes sectores. La capacidad social de atención de los efectos del evento se vio afectada al quedar destruidos hospitales, escuelas, centros judiciales, oficinas gubernamentales, locales de organismos de socorro, orfanatorios, etc.

Adicionalmente, se registraron importantes manifestaciones de interés de la sociedad política y civil por explorar las tareas necesarias para la atención de la fase de emergencia y para elaborar una estrategia de reconstrucción nacional. El Gobierno se involucró mediante diversas instancias como la Presidencia de la República, los Ministerios de Obras Públicas y de Planificación, la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura (DUA), y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), entre otras. Adicionalmente, la Asamblea Legislativa participó activamente promulgando decretos relacionados con las medidas a tomar debido a los efectos del terremoto.

Por otra parte, la sociedad civil se manifestó en comisiones de ciudadanos para brindar asistencia al gobierno. Asimismo se registraron diferentes posturas en torno a la estrategia de reconstrucción que debería impulsarse. Las comunidades, por su lado, experimentaron un notable incremento en su nivel de desarrollo organizacional. Adicionalmente, algunas universidades presentaron sus posturas frente a lo que serían las tareas de reconstrucción nacional desde su propia perspectiva.

En virtud de lo anterior resulta interesante hacer una evaluación histórica de los efectos del terremoto de 1986 en San Salvador en términos de las acciones sociales que desató en los diferentes niveles para luego hacer algunas consideraciones en torno a las lecciones que pueden sacarse del mismo.

RESPUESTA SOCIAL

Reacciones oficiales

Las reacciones estatales fueron múltiples y de naturaleza jurídica e institucional. Sin pretender hacer un recuento exhaustivo de las diferentes acciones que fueron ejecutadas por el gobierno¹, a continuación se presentan algunas de las acciones más importantes que fueron ejecutadas en materia de legislación, pues ello es una de las principales manifestaciones de los efectos del terremoto sobre la vida social del país.

Una revisión de los diarios oficiales del mes de octubre de 1986 permite establecer los decretos ejecutivos y legislativos que fueron promulgados en los momentos inmediatamente posteriores al evento. Durante el mismo día 10 el Consejo de Ministros y el Comité de Emergencia Nacional (COEN) reunidos en el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada emitieron el Decreto Ejecutivo No. 1 mediante el cual se declaró en estado de calamidad pública a la ciudad de San Salvador (*Diario Oficial*, 1986, No. 188: 293)². Posteriormente se emitió el Decreto Ejecutivo No. 2 mediante el cual se declararon congelados los precios de los bienes expandidos en la ciudad de San Salvador y poblaciones circunvecinas (*Diario Oficial*, 1986, No. 191: 293). Adicionalmente, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 3 mediante el cual se creó el Comité de Finanzas de Emergencia Nacional (COMFIEN), a integrarse con miembros del gobierno y empresa privada (*Diario Oficial*, 1986, No. 191: 293).

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 4 se creó una comisión técnica llamada Comité de Evaluación Técnica de Daños de Emergencia Nacional (*Diario Oficial*, 1986, No. 182: 293), el cual tendría la atribución de dictaminar el estado de la infraestructura de las diferentes edificaciones de la ciudad.

Por su parte, el poder legislativo emitió varios decretos con los cuales se afectó notablemente la normalidad de los procesos judiciales y de las actividades de recaudación fiscal del gobierno central y de los municipales. Así, mediante el Decreto Legislativo No. 493 se declaró exenta de impuestos la inhumación de personas fallecidas a raíz del terremoto de 1986 (*Diario Oficial*,

¹ Existen algunas recopilaciones de las diferentes actividades desarrolladas. Vease como ejemplo, Centro de Protección para Desastres, 1989; Centro de Protección para Desastres 1987, ECA, Estudios Centroamericanos, 1986: 929-1061.

² Sobre esta situación es pertinente señalar que la precipitación en la formulación de este decreto constituyó un error jurídico en tanto que el estado de calamidad pública correspondería al Estado de Sitio, el cual se encontraba vigente desde hacia varios años por sucesivos decretos legislativos. Véase ECA, *Estudios Centroamericanos*, 1986: 1054.

1986, No. 189: 293), adicionalmente, se autorizó un fondo de 10 millones de colones para atención de emergencias (*Diario Oficial*, 1986, No. 189: 293) y se declararon tres días de duelo nacional (*Diario Oficial*, 1986, No. 189: 293).

Uno de los decretos más importantes, y que ilustran las dimensiones del desastre es el Decreto Legislativo No. 495, mediante el cual se suspenden todos los procesos judiciales que se desarrollaban en juzgados y tribunales del distrito de San Salvador, hasta que la Corte Suprema de Justicia dictaminara lo contrario (*Diario Oficial*, 1986, No. 199: 293). Por otra parte mediante el Decreto Legislativo No. 496 se promulgó la Ley de Demolición (*Diario Oficial*, 1986, No. 199: 293).

Los ingresos del Estado fueron afectados mediante los Decretos Ejecutivos No. 500 y 502. El primero establece la suspensión del pago del impuesto sobre la renta durante 1986, para algunos casos previstos por la ley (*Diario Oficial*, 1986, No. 203: 293). Por su parte, el decreto No. 502, suspende las multas asociadas a la mora en el pago de impuestos (*Diario Oficial*, 1986, No. 203: 293).

Además de las acciones legales que el aparato estatal ejecutó, las instancias gubernamentales, instituciones autónomas y Alcaldías cuya jurisdicción se vio impactada por el terremoto, tuvieron una participación significativa (56.72%) en términos de administración de la ayuda en especie recibida. De acuerdo al informe del COEN, el Estado logró beneficiar con alimentos durante un período de diez días, a 690,313 personas y con apoyo para la habilitación de albergues temporales a unas 70,000 familias (Centro de Protección para Desastres, 1989:12-15).

Respuesta de la sociedad civil

Universidades

Para ese año se conoció la posición conjunta de las dos universidades más antiguas del país (*ECA Estudios Centroamericanos*, 1986, XLI (457-458): 929-941). En esta postura se estableció la fuerte influencia que los desastres naturales y antrópicos tienen sobre la vida social del país. En virtud de ello se propuso una estrategia de reconstrucción nacional que persiguiera no solamente superar los daños ocasionados por el terremoto en la capital, sino también superar el desastre que significaba en aquel momento el desarrollo de la guerra civil entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en la mayor parte del territorio nacional.

Independientemente del contenido político del pronunciamiento es posible establecer que éste es un reconocimiento explícito de la importancia que debe darse a la previsión y recuperación después de situaciones de calamidad. Algunas sugerencias para prevenir los desastres presentadas en el pronunciamiento en cuestión consistían en mejorar las condiciones de vida de la población y la implementación de medidas tendientes a disminuir la concentración poblacional en el Área Metropolitana de San Salvador. Como medida inmediata de recuperación

se proponía elevar las condiciones de vida de la población hasta el nivel en que se encontraban antes del terremoto.

Además de esta postura, cada universidad desarrolló tareas tendientes a elaborar un diagnóstico en diferentes áreas socioeconómicas que reforzaban los argumentos presentados al principio. A continuación se detallan algunos de los elementos sobresalientes presentes en las publicaciones universitarias de una de ellas, y que recogen los fundamentos de la postura universitaria.

1. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA).

Su postura frente a las tareas que planteaba la reconstrucción se expresó en diversos documentos. Los principales planteamientos propuestos consistían en promover la creación de una estrategia de desarrollo que considerara el tipo de reconstrucción que se necesitaba, la participación popular y la búsqueda del financiamiento necesario. Se planteaba que la reconstrucción debería contribuir a la erradicación de la "injusticia estructural" y también debería buscar que el proceso adquiriera dimensiones nacionales. Por otra parte, se planteaba la necesidad de la participación popular para erradicar "las condiciones que potencian los efectos de los fenómenos naturales y que están en la base de la crisis económica, social y política" (Alvarado, Goitia y León, 1986). En torno al financiamiento de la reconstrucción propone la finalización de la guerra y la reorientación de los recursos estatales hacia la recuperación y superación de las condiciones productivas y adquisitivas de la población más necesitada.

Las temáticas abordadas por esta universidad también abarcaron áreas como la vivienda (León, 1986) y las condiciones socioeconómicas en general (Goitia, 1986), con lo cual se pretendía evidenciar la alta vulnerabilidad que la población presentaba antes del terremoto y el agravamiento de ésta a raíz del mismo.

En general, el discurso constituyó más bien una reiteración de la postura que esta universidad había asumido desde el inicio de la guerra civil salvadoreña, la cual consistía en promover la solución negociada del conflicto a cambio de que el gobierno adoptara una política de redistribución de la riqueza y los ingresos.

Con todo, es destacable que dentro de este enfoque se dé mayor importancia al componente social de los desastres, pues en algunos grupos sociales del país -especialmente el empresarial- prevalecía la idea de que las tareas principales se reducían a la reconstrucción de lo destruido sin trastocar las condiciones económicas y sociales de la población mayormente afectada.

En esta medida puede decirse que en aquel momento ya se percibía con claridad el carácter social de los desastres, prueba de ello es que se propusieron algunos lineamientos para diseñar un programa de reconstrucción nacional que los erradicara.

Sector laboral

Algunos de los pronunciamientos públicos de las organizaciones obreras que se conocieron provinieron de la Unión Nacional de los Trabajadores Salvadoreños (UNTS), el Sindicato de Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (STISSS) y la Unidad Nacional Obrero Campesina (UNOC). Sus aspectos básicos se presentan a continuación.

1. Unidad Nacional de los Trabajadores Salvadoreños (UNTS)

Esta gremial sindical presentó a la opinión pública un informe en el que cuestionaba fuertemente la forma en que el gobierno estaba manejando la ayuda y, además, denunciaba las condiciones de injusticia estructural que señalaban las universidades -el cual reseñamos más arriba- aunque obedeciendo a una formulación más propia de una organización sindical.

De acuerdo a la UNTS el gobierno habría centralizado la recepción de la ayuda internacional para los damnificados del terremoto al grado que "la poca ayuda recibida por las familias damnificadas ha procedido de Instituciones no Gubernamentales, mientras tanto el Gobierno ha estado recibiendo y concentrando la ayuda procedente de otros países, es evidente que el 98% de los damnificados siguen careciendo de alimentos, ropas, medicinas, techo para protegerse de la intemperie" (ECA, 1986: 1063-1064). En vista de lo anterior se habrían creado comisiones al interior de la organización para servir de intermediarios en la canalización de ayuda nacional e internacional.

Siempre en consonancia con la desconfianza hacia el Gobierno la UNTS plantea la necesidad de vigilar la conducción de la ayuda para evitar que la reconstrucción que éste impulse beneficie únicamente a la empresa privada, pues "El terremoto ha traído al Gobierno... un desplazamiento de la presión política sobre su política de profundización de la guerra, le ha permitido ganar amistad y cooperación de la empresa privada que era hostil a la colaboración con el Gobierno" (ECA, 1986: 1063-1064). Para la UNTS una reconstrucción de San Salvador consistiría en que el Gobierno "reconstruya las viviendas de los millares de familias pobres que han vivido por décadas en mesones y champas... Si San Salvador se asienta en una zona propicia a los sismos, pues la responsabilidad del Gobierno es construir casas resistentes a los temblores." (ECA 1986: 1063-1064)

2. Sindicato de Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (STISSS)

Este sindicato señaló básicamente las mismas situaciones que la UNTS habría mencionado, pero precisando que ha sido el Comité Empresarial de Asistencia (COEDA) el que ha manejado la ayuda y, por ende, el principal implicado en su manejo (STISSS, 1986). Nuevamente se señaló que la mayoría de los damnificados continuaba sin recibir ayuda del Gobierno, pese a que la afluencia de la misma habría sido cuantiosa durante los últimos meses, mientras que se conoce que la ayuda está siendo distribuida con criterios políticos.

En este manifiesto existe un llamado para el movimiento obrero para que se luche por la ejecución de cambios estructurales que resuelvan definitivamente su problemática. Según el

STISSS (1986), "El terremoto descubre nuestra miseria material, pero descubrió la causa de esa miseria... La explotación y la forma de organización de la sociedad...".

3. Unión Nacional Obrera Campesina (UNOC)

Según esta organización sindical el terremoto amplió el radio de destrucción que ya había venido sufriendo el país por efecto de la guerra al provocar daños de gran consideración en la ciudad de San Salvador. Por lo anterior, esta organización habría procedido a prestar ayuda material a los damnificados y asistencia médica por su propia cuenta. En el escrito se señalaba que, "No basta con elaborar 'viviendas' con marco de madera y 'paredes' de plástico con la intención de que de temporales se vuelvan permanentes", el gobierno debería permitir "una participación real y efectiva en los mecanismos creados para la fiscalización de la distribución de los materiales de construcción" (UNOC, 1986).

El comunicado señala además algunas consideraciones en torno al salario mínimo, al Código de Trabajo y a la situación de violencia militar y política imperante en aquellos momentos en el país.

Instituciones de servicio

Las acciones de los cuerpos de socorro se limitaron a atender la fase de emergencia sin desarrollar acciones o reflexiones relacionadas con las fase de prevención. En este campo las instituciones de servicio parecen ser las que poseen, dentro de la sociedad civil, una mayor capacidad de responder en forma organizada ante situaciones de emergencia. Prueba de ello es que, según datos parciales, se conoció que unas 551,108 personas (Centro de Protección para Desastres, 1989:26) recibieron algún tipo de atención de parte de las diferentes instituciones de servicio.

Papel de la Iglesia

Dentro de este grupo se contemplan Iglesias de diversa índole, que en conjunto retiraron un 27.2% del total de la ayuda inventariada por el COEN, de tal manera que se convirtió en el segundo grupo, después del gobierno, en captar y distribuir ayuda (Centro de Protección para Desastres, 1989:45). Fue notorio que dentro del grupo de ONGs internacionales que donaron dinero y material, más del 50% fueron organizaciones religiosas. Otro aspecto relevante fue el hecho que la eficiencia del proceso de recolección y distribución por parte de estos grupos fue mayor que la del aparato estatal no obstante que este último tenía mayor disponibilidad de recursos.

Reacción Internacional

La reacción internacional fue altamente solidaria con la población afectada por el terremoto. El tipo de ayuda fue diversa, según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas para el auxilio

en Desastres (UNDRO). El monto de la ayuda internacional ascendió al equivalente de unos US \$12.5 millones desglosados de la siguiente forma: US \$4.1 millones en efectivo; US \$6.6 millones en especie y US \$1.8 millones en transporte. Además de esos tipos de ayuda, hubo envío de personal y equipo especializado para labores de rescate (Centro de Protección para Desastres, 1989: 22, 36, 49).

En la etapa inmediatamente posterior al desastre se recibió asistencia de emergencia desde muchas naciones. Sin embargo, probablemente la más importante fue la otorgada por el gobierno de Estados Unidos a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Lo anterior es posible afirmarlo por la magnitud que este programa adquirió en términos temporales y financieros. A continuación se presenta una breve descripción del monto y los proyectos que el programa de reconstrucción del terremoto implicó hasta el año de 1993.

El Gobierno de Estados Unidos asignó un monto de 325,000 dólares para ser empleados en labores de rescate y ayuda correspondientes a la etapa inmediatamente posterior (USAID, 1993). A pocos días de ello el Congreso de Estados Unidos asignó un fondo de US \$50 millones para la realización de proyectos de infraestructura de mediana y de gran envergadura y para la remoción de escombros en diferentes partes de la ciudad.

Sin embargo, el mayor esfuerzo de reconstrucción se realizó a partir de 1988, con la asistencia de US \$105 millones otorgada por la AID. Con esta asistencia se financiaron programas de crédito y de reconstrucción de infraestructura. En este marco se desarrollaron proyectos para la reconstrucción de escuelas, mercados, hospitales, centros de salud, servicios públicos e infraestructura básica, vivienda e instalaciones comunales. Adicionalmente se crearon líneas de crédito para la pequeña empresa, centros de salud y colegios privados.

Cabe destacar que la movilización de ayuda internacional, dentro de la historia de los desastres sísmicos en El Salvador, nunca había alcanzado el nivel a que llegó en 1986, lo cual es una evidencia más de la gran envergadura del evento.

Efectos económicosociales del terremoto

Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1986:42-58), los efectos sociales y económicos fueron de gran consideración, al grado que las pérdidas en activos y producción representaron alrededor del 23% del PIB y más del 40% de la deuda externa. La destrucción de capital productivo superó el 10% del acervo total del país.

Debido a los gastos de la emergencia y pérdidas en el ingreso, el déficit fiscal, que ya se arrastraba con anterioridad al sismo, se estimó que aumentaría para 1987 a unos US \$333 millones. Asimismo el sector privado se vería afectado por una reducción en sus ingresos equivalente al 2% del PIB.

El impacto económico del evento, reflejado en las variables apuntadas, determinaron la necesidad de reorientar la política de estabilización económica del gobierno hacia las tareas propias de la construcción y reconstrucción de la infraestructura dañada. En este sentido significaba que la inversión estatal tuvo que acumularse en la construcción o rehabilitación de obras físicas necesarias para el funcionamiento del aparato gubernamental. Esto reduciría aún más los escasos fondos -tómese en consideración que el país se debatía en una guerra interna- que se derivaban hacia la inversión social.

Las medidas de ajuste macroeconómico que el gobierno pretendía implementar, desde un inicio fueron adversadas por las gremiales de la empresa privada del país. Según éstas, las medidas en mención desestimularían la inversión privada, principalmente porque éstas tenían un fuerte componente de carga tributaria. Lo anterior y el impacto del sismo en el sector comercial e industrial debilitarían en gran medida al aparato productivo en todas sus escalas -pequeña, grande y microempresas. Adicionalmente, los requerimientos para la reconstrucción aumentaron las importaciones. Esto, aunado a un nivel bajo de exportaciones, produjo un mayor desequilibrio en la balanza comercial del país.

Los efectos negativos fueron más evidentes en los sectores económicamente más vulnerables. De acuerdo a un estudio muestral realizado por el Ministerio de Planificación, se encontró que en las zonas afectadas por el sismo, el 49% eran casas construidas con materiales inadecuados y poco resistentes. Además, sólo el 35% era vivienda propia. Otros datos elaborados por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), revelaron que para 56,000 familias cuyas viviendas no sobrepasaban los US \$3,000 las pérdidas fueron totales o menores de US \$1,000 de la época (Alvarado, Goitia y León, 1986:954-958). Es importante señalar que la mayoría de dichas viviendas además eran lugares de trabajo. Esta situación, sumada al daño en el sector formal de la economía, favoreció que la tasa de desempleo en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), aumentara del 26% al 35% (CEPAL, 1986:45). En adición a lo anterior, el déficit fiscal agudizado por el desastre, produjo un efecto inflacionario que golpeó más fuertemente a los sectores marginados.

Por otra parte, los servicios públicos de salud fueron afectados en un 90%, reduciéndose drásticamente la capacidad de atención del sistema de salud cuyos usuarios son los más desposeídos. Asimismo, en el sector educación, se estimó que unos 150 centros educativos fueron dañados total o parcialmente. En este caso también la mayoría de ellos eran centros públicos que prestaban servicio a las clases más necesitadas.

Los efectos socioeconómicos negativos del terremoto de 1986 evidenciaron y agudizaron aún más las condiciones de marginalidad y subdesarrollo de un amplio sector de la población del AMSS. Ello volvió a comprobar que los efectos de los fenómenos naturales están más relacionados con las condiciones de vida de la población que con la magnitud de los mismos.

Antecedentes sobre mitigación y prevención

Previamente al terremoto se conocen dos documentos en los cuales se mencionaba la intencionalidad del gobierno de procurar una mejoría en las condiciones con las que se haría frente a este tipo de evento. Sin embargo, como se verá a continuación, basta con un pequeño examen histórico para establecer que en la ciudad de San Salvador no se tomaban medidas para prevenir desastres por actividad sísmica.

Plan de emergencias del Comité de Emergencia Nacional (COEN)

Antes del terremoto se contaba con un plan del COEN en el que se establecían algunos lineamientos con los que se pretendía "la optimización de la respuesta del Estado ante un evento sísmico de gran intensidad" (COEN, 1986) tan sólo un mes antes de que se registrara el terremoto. En lo fundamental el plan se concretaba a definir grupos de trabajo, y dentro de éstos los puestos, las funciones y los que serían los responsables de asumirlos.

Los grupos organizacionales eran siete, el de rescate, el de inspección, el de organización física, el de comunicación, el de medicina de catástrofes, el de atención de albergues y el de orden y seguridad. En la práctica la atención de la emergencia no funcionó como se tenía previsto en este plan. En esto probablemente influyó la proximidad entre la fecha de divulgación del plan y la del terremoto. Sin embargo, debe señalarse que el problema mayor estriba en la escasa importancia que el Estado otorga a la organización institucional y jurídica para la protección contra desastres.³

Consideraciones básicas sobre ingeniería sísmica

Este tema fue abordado después de la experiencia del terremoto de 1965 que, como se señaló en el capítulo I, provocó destrucción y daños de consideración en muchos edificios de reciente construcción.

Probablemente por lo anterior, se conocieron a principio de la década de 1970 algunos esfuerzos para mejorar la previsión de daños estructurales en las edificaciones (véase por ejemplo, Cepeda, 1992). Algunas de las conclusiones más importantes que se hicieron fue la de reducir el mínimo de pisos para el cual el Reglamento de Diseño Sísmico exigía la instalación de instrumentos de medición de la respuesta de la estructura.

Hasta el momento se desconoce que estos instrumentos existan en nuestro medio, y mucho menos que se hayan obtenido algunas observaciones durante el evento de 1986.

³ Una idea del estado de los andamiajes institucional y jurídico para la protección de desastres puede encontrarse en Moisa, A., et al. (1994) *Organización Institucional y Marco Jurídico para la Protección contra Desastres en el Salvador. Centro de protección para desastres, San Salvador.*

La realidad de la emergencia y de las normas sísmicas

En cuanto a la ingeniería sísmica es importante agregar que para ese momento se evidenció que su desarrollo era prácticamente nulo en el país. Pueden citarse dos casos extremos que muestran las dimensiones gigantescas de esta deficiencia.

Considérese por ejemplo el caso del edificio Rubén Darío, el cual colapsó por el terremoto de 1986. Según la información disponible, este fue uno de los edificios que resultaron con los mayores daños para 1965. Sin embargo, éste no fue demolido ni reparado adecuadamente, lo cual provocó una catástrofe de enormes dimensiones al causar la muerte a cerca de 300 personas (*La Prensa Gráfica*, 13 de octubre 1986: 3-4).

Otro caso ilustrativo es el del edificio del Ministerio de Planificación (MIPLAN), el cual había sido construido recientemente por el Gobierno pero, sin embargo, también colapsó para 1986. Evidentemente, este edificio no fue construido con un respeto mínimo a las normas sísmicas prevalecientes.

Concepciones asociadas al terremoto

Los registros históricos sobre la actividad sísmica en el país demuestran que ha estado presente desde hace mucho tiempo y que, tal como se estableció en capítulos anteriores, la percepción del fenómeno ha sido y continúa siendo eminentemente religiosa. Esta última aseveración se demostró en un estudio muestral que se realizó con posterioridad al terremoto de 1986. Dicho estudio abordó varios grupos de conductas y valores, siendo éstos: Las reacciones comportamentales al desastre, la experiencia anterior de desastres, la concurrencia de otros eventos estresantes y el valor de la vida (Campos, 1986: 4, 5 y 16). Algunos resultados del estudio se presentan a continuación.

Al ser interrogados sobre la creencia inmediata al ocurrir el sismo, el 27% contestó que lo asoció a un castigo de Dios. En cuanto a las reacciones inmediatas sólo un 19% reaccionó de forma organizada y ordenada, un 20% reaccionó en forma organizada pero asociada con actitudes de inamovilidad, angustia, llantos y gritos; del restante 61%, el 18% comenzó a orar. Aunque los datos revelan que una gran parte de las personas entrevistadas (73%) asoció inmediatamente el evento a una causa natural, la reacción inmediata no parece estar directamente ligada sólo a sus creencias religiosas, sino también a un conjunto de elementos relacionados con su ideología, esquemas mentales y el nivel cognoscitivo sobre los sismos.

El otro grupo de conductas y valores analizados se refirió a las experiencias anteriores en desastres. Para este análisis la muestra comprendió a un 75% de personas que habían sido afectados en diferente grado por el sismo de 1965 y un 67% que recordaba las experiencias del huracán "Fifí" en 1974. De acuerdo a los resultados del estudio, no se percibieron relaciones

directas entre las reacciones inmediatas y las experiencias anteriores en desastres, de tal manera que no puede afirmarse que una experiencia anterior sea determinante en la adopción de comportamientos preparatorios. Aun más, el hecho que se conozca de la inminencia de cierta clase de fenómenos -sismos en el caso particular del área metropolitana de San Salvador- no asegura que la población *per se* tome medidas de protección contra los mismos, sobre todo si éstos han ocurrido hace mucho tiempo.

Respecto a las valoraciones hacia la vida, es interesante que, a pocos días de sucedido el terremoto, únicamente el 5% manifestaba su temor a perder la vida, el resto, temía más perder su trabajo, sus bienes o simplemente manifestaban el temor a los sismos. Estos datos son indicativos que el temor inicial a perder la vida es efímero y que una vez que el peligro inminente desaparece, los seres humanos tienden a reacomodar su escala de valores hacia la sobrevivencia propia y de sus semejantes más cercanos.

Por otra parte, las actitudes respecto a la intervención de Dios en el hecho de estar vivos, revelaron que el 40% consideraba que era atribuible a la intervención divina. Sin embargo, cuando se les preguntó sobre el futuro la respuesta del 73% fue en términos fatalistas; únicamente el 27% creía que el esfuerzo propio podría ayudarles a mejorar sus actuales condiciones. Lo anterior indica que la actitud de la mayoría conduce a una aceptación de que existe un destino que sólo puede ser alterado por la acción o la voluntad de Dios.

CONCLUSIONES

La magnitud de este terremoto sirvió para evidenciar la ausencia de un sistema de protección diseñado para afrontar situaciones extremas, además de la carencia de recursos humanos, material y equipo para las labores que el evento demandó. Sin embargo, es importante recalcar que a partir de este evento se comenzó a articular un sistema lógico en el que se evidenciaba con claridad la relación entre las condiciones de vida y la magnitud de los desastres. En este marco, pueden mencionarse 6 conclusiones, las cuales a su vez, se convierten en puntos de partida para mejorar la preparación para casos de desastre por actividad sísmica.

1. El aparato institucional relacionado con los desastres demostró no tener suficiente capacidad instalada para administrar el volumen de ayuda que fue enviada por la cooperación internacional. De ahí que con posterioridad al evento se hicieran esfuerzos para crear mecanismos de solicitud, recepción y canalización de ayuda, que garantizaran en alguna medida, niveles aceptables de efectividad. Un aspecto relevante fue que debido a la demanda de alimento, vestuario y materiales de construcción, el COEN tuvo que condicionar las entregas a que las comunidades se organizaran. Esto obligó a las comunidades a formar grupos organizados y de alguna manera estimuló la organización comunal.
2. De lo planteado por las gremiales sindicales se desprende que la distribución de la ayuda no fue todo lo eficiente que se podría haber esperado; existieron fuertes deficiencias en su distribución. Lo mismo se aplica al área de atención de heridos y de logística y transporte.

En general, la atención de las necesidades del terremoto provino de un plan improvisado, tal como lo demuestran los decretos ejecutivos y legislativos que se promulgaron y la creación de instituciones nuevas que éstos acarrearón.

3. Las disposiciones jurídicas implicaron distorsiones de diversa magnitud en la vida social, como por ejemplo, la suspensión de los procesos judiciales, modificaciones en la estructura tributaria y, en general, la declaración de la ciudad en estado de calamidad pública.
4. La mayoría de los señalamientos que surgieron colocaban el énfasis en la situación socioeconómica imperante en los momentos previos al terremoto. En este sentido, la postura de la UCA constituía un reconocimiento de la vulnerabilidad socioeconómica de la población para justificar la necesidad de un modelo de reconstrucción que conciliara de mejor manera la satisfacción de las necesidades básicas con la reconstrucción de la infraestructura y de las condiciones económicas.⁴ Similar postura podía detectarse en las gremiales sindicales.
5. Por otra parte, las concepciones asociadas a los desastres denotaban al menos tres aspectos relevantes:
 - 5.1. La concepción religiosa asociada a los desastres es un elemento que determina en gran medida las reacciones de los individuos ante situaciones de peligro.
 - 5.2. El conocimiento de peligros inminentes o las experiencias de desastres no incide en la preparación para eventos posteriores.
 - 5.3. La mayoría de personas asumen que los desastres son producto del destino y poco o nada puede hacerse para evitarlos o mitigar el efecto de los eventos naturales.
6. Pese a que se conoce el riesgo sísmico y existe un aceptable nivel de desarrollo de la ingeniería sísmica, la aplicación de normas antisísmicas en las construcciones en El Salvador es muy deficiente.

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, JOSÉ; ALFONSO GOITIA Y RENÉ; LEÓN (1986) "El terremoto del 10 de octubre y la reconstrucción nacional". En: *ECA, Estudios Centroamericanos, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"*, No. 457-458, año XLI:954-956.

ALVARADO, JOSÉ; (1986) Lineamientos generales para una estrategia de reconstrucción. En: *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, Departamento de Economía, Universidad Centroamericana, año IX: 357-365.

⁴ En el boletín de ciencias económicas ya citado, aparecen algunas apreciaciones sobre la situación de la vivienda

CAMPOS, NAPOLEÓN (1986) *Lecciones psicológicas del sismo de 1986 en el área metropolitana de San Salvador*. Centro de Protección para Desastres, El Salvador.

CEPEDA, JOSÉ; (1992) *Sismología e ingeniería antisísmica su proyección nacional en la industria de la construcción*. Centro Nacional de la Productividad. San Salvador.

CENTRO DE PROTECCIÓN PARA DESASTRES (1987) *Información General de Actividades e Informes de Atención y Ayuda en la Emergencia del Terremoto del 10 de Octubre de 1986*. Centro de Protección para Desastres, San Salvador.

CENTRO DE PROTECCIÓN PARA DESASTRES (1989) *Programas de ayuda en emergencia durante el terremoto de octubre de 1986 en San Salvador*. Centro de Protección para Desastres, El Salvador.

CENTRO UNIVERSITARIO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN (1986) *Proceso Informativo Semanal*. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", año VI, No. 259-263.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1986) *El terremoto de 1986 en San Salvador: Daños, repercusiones y ayuda requerida*. Naciones Unidas/CEPAL, México.

UNIDAD NACIONAL DE LOS TRABAJADORES SALVADOREÑOS (1986) "Unidad Nacional de los Trabajadores Salvadoreños al pueblo salvadoreño y a los demás pueblos del mundo informa: el terremoto del 10 de octubre ha venido a agudizar la crisis económico-social de miles de familias". En: *ECA, Estudios Centroamericanos* XLI:1063-1064.

SINDICATO DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL (1986) "Manifiesto". En: *ECA, Estudios Centroamericanos* XLI: 1065-1066.

UNIÓN NACIONAL OBRERO CAMPESINA (1986) "UNOC. Ante los estragos ocasionados por los terremotos natural y social que afectan a la nación". En: *ECA, Estudios Centroamericanos* XLI: 1067-1068.

Diario Oficial (1986) No. 188, Vol. 293. San Salvador.

Diario Oficial (1986) No. 191, Vol. 293. San Salvador.

Diario Oficial (1986) No. 182, tomo 293. San Salvador.

Diario Oficial (1986) No. 189, tomo 293. San Salvador.

Diario Oficial (1986) No.199, tomo 293. San Salvador.

Diario Oficial (1986) No. 203, tomo 293. San Salvador.