

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
VI SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS. PLAN 1993.**



**“EFECTIVIDAD DE LOS MECANISMOS JURÍDICO-POLITICOS,
IMPLEMENTADOS POR LAS INSTITUCIONES COMPETENTES, PARA
ENFRENTAR LOS DESASTRES NATURALES EN LAS ZONAS DE ALTO
RIESGO DEL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR”**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE LICENCIADO/A
EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTADO POR:
ALVARADO FLORES, YANETH MARISELA
HERNÁNDEZ ARGUETA, JUAN JOSÉ
PÉREZ GUZMÁN, ELMER RICARDO**

**DIRECTORA DE SEMINARIO:
LICDA. MARTA ALICIA AGUIRRE DE PÉREZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, ABRIL DE 2004.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA
DRA. MARIA ISABEL RODRIGUEZ.

VICE-RECTOR ACADÉMICO
ING. JOAQUIN ORLANDO MACHUCA GOMEZ

VICE-RECTORA ADMINISTRATIVO
DRA. CARMEN ELIZABETH RODRÍGUEZ DE RIVAS.

SECRETARIA GENERAL INTERINA
LIC. LIDIA MARGARITA MUÑOZ.

FISCAL GENERAL
LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA.

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO
LICDA. MORENA ELIZABETH NOCHEZ DE ALDANA.

VICE- DECANO
LIC. JOSE MAURICIO DUARTE GRANADOS.

SECRETARIO INTERINO
DR. JOSE RODOLFO CASTRO ORELLANA.

UNIDAD DE INVESTIGACION JURÍDICA INTERINO
LIC. WILMER HUMBERTO MARIN SANCHEZ.

DIRECTORA DE SEMINARIO
LICDA. MARTA ALICIA AGUIRRE DE PEREZ.

INDICE

Contenido	Página
Introducción	i
 CAPITULO I	
1.1 Antecedentes Históricos de los Desastres Naturales en El Salvador y Formas de Gestión de Riesgo Implementadas por Parte del Estado Para Prevenir y Controlar los Desastres Naturales	1
1.1.1 La Gestión de Riesgos por parte del Estado para Prevenir y Controlar los Desastres Naturales	7
 CAPITULO II	
2.1 Teorías Referentes a Desastres Naturales que Explican el Origen de los Mismos	10
2.2 Generalidades Sobre los Desastres Naturales y Elementos que los Conforman.....	17
2.3 Tipos de Desastres Naturales	19
2.4 Formas de Identificar los Desastres Naturales.....	23
2.5 Antecedentes a la Legislación Vigente Referente a la Prevención, Contingencia y Mitigación de Desastres Naturales	24
2.5.1 Antecedentes Históricos Constitucionales	24
2.5.2 Antecedentes Históricos de la Legislación Secundaria	26
2.5.2.1 Ley del Servicio de Auxilio y Reestructuración en Caso de Calamidad Pública	26
2.5.2.2 Ley de Emergencia Nacional	27

2.5.2.3 Ley del Ramo Municipal	28
2.5.2.4 Ley Agraria	29
2.5.2.5 Decreto No.115 del Consejo de Gobierno Revolucionario	31
2.5.2.6 Ley del Patronato del Cuerpo de Bomberos de El Salvador	31

CAPITULO III

Mecanismos Jurídicos Vigentes en El Salvador que Regulan la Prevención, Mitigación y Contingencia Referente a Desastres Naturales	33
3.1 Análisis Jurídico Constitucional	33
3.2 Mecanismos Jurídicos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos en Relación a Desastres Naturales	42
3.3 Regulación a Partir de la Legislación Secundaria	49
3.3.1 Código Penal	49
3.3.2 Código de Salud	52
3.3.3 Ley de Defensa Civil	53
3.3.4 Ley Forestal	54
3.3.5 Código Municipal	56
3.3.6 Ley del Cuerpo de Bomberos de El Salvador	58
3.3.7 Ley del Medio Ambiente	61
3.3.8 Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente.....	62
3.3.9 Reglamento de Emergencia de Diseño Sísmico de la República de El Salvador	63
3.3.10 Decreto de Creación del Servicio Nacional de Estudios Territoriales	63

CAPITULO IV

4.1 Instituciones Públicas y Privadas que Intervienen en la Prevención, Contingencia y Mitigación de Desastres Naturales, e Identificación de las Zonas Consideradas de Alto Riesgo en el Municipio de San Salvador	66
4.1.1 Sistema Nacional de Emergencia (SISNAE)	67
4.1.2 Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)	69
4.1.3 Comité de Emergencia Nacional (COEN)	71
4.1.4 Comité de Emergencia Departamental (COED)	73
4.1.5 Comité de Emergencia Municipal (COEM)	73
4.1.6 Comité de Emergencia Local (COEL)	74
4.1.7 Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET)	74
4.1.8 Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)	76
4.1.9 Principales Organismos de Socorro Existentes en el País	77
4.1.9.1 Cuerpo de Bomberos de El Salvador	77
4.1.9.2 Cruz Roja Salvadoreña	78
4.1.9.3 Comandos de Salvamento (Cruz Verde)	80
4.1.10 Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)	82
4.1.11 Hábitat de El Salvador (HPH)	83
4.2 Zonas Consideradas de Alto Riesgo en el Municipio de San Salvador	85
4.2.1 Sectores Identificados Como Vulnerables en el Municipio de San Salvador	87

CAPITULO V

Resultados y Presentación de la Investigación	93
5.1 Resultados Obtenidos Mediante la Aplicación de Cuestionarios a los Habitantes de la Comunidad La Pedrera Sur e Interpretación de los Mismos.....	94
5.2 Resultados de la Guía de Observación	106
5.3 Presentación de Resultados de la Guía de Entrevista Estructurada o Dirigida a Informantes Claves de las Diversas Instituciones Relacionadas con la Prevención, Mitigación y Contingencia Contra Desastres Naturales	111
5.4 Presentación, Fundamentación y Comprobación de Hipótesis de Trabajo	134
5.5 Enfoque de la Legislación Contra Fenómenos de Origen Natural Desde la Perspectiva de los Derechos Humanos	167
Conclusiones y Recomendaciones	174
Conclusiones	174
Recomendaciones en Relación a la Legislación Existente Contra Desastres Naturales	178
Recomendaciones	179
Bibliografía	182
Anexos	

INTRODUCCIÓN.

El presente Trabajo de Investigación, denominado: “*Efectividad de los Mecanismos Jurídico- Políticos, Implementados por las Instituciones Competentes, para Enfrentar los Desastres Naturales en las Zonas de Alto Riesgo del Municipio de San Salvador*”, constituye un análisis teórico y jurídico- social integral, de la legislación relacionada con los desastres naturales; Sobre esa base *la presente investigación esta dirigida a determinar y analizar la Legislación existente sobre el tema referente a desastres naturales, con el fin de señalar la efectividad de los mecanismos jurídico- políticos, implementados por las Instituciones competentes para enfrentar los desastres naturales en las zonas de alto riesgo en el Municipio de San Salvador.*

En el Capitulo I, se señala en forma breve los “*Antecedentes Generales de los Desastres Naturales en El Salvador, así como las Formas de Gestión de Riesgos Implementadas por parte del Estado, para prevenirlos*”, además se presenta una reseña histórica de siniestros de tipo natural y de las medidas políticas, estrategias e instrumentos implementadas para impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de los desastres.

En el Capitulo II, se relacionan las “*Teorías Referentes a Desastres Naturales que Explican el Origen de los Mismos*”, además presentamos todos aquellos planteamientos e ideas que han surgido en relación a los desastres naturales, que van desde enfoques religiosos, teológicos, naturalistas, hasta enfoques económicos, jurídicos y políticos, así como también, enfoques frente a la naturaleza y los conceptos generales que se relacionan con el tema de los desastres naturales, los elementos que lo conforman, los tipos y como se identifican, como una base teórica necesaria para los fines de este trabajo; finalmente presentamos los antecedentes a la legislación vigente relacionada con la prevención, contingencia y mitigación de desastres naturales.

Seguidamente en el Capítulo III, se analizan todos aquellos ***“mecanismos jurídicos vigentes en El Salvador, que regulan la prevención, mitigación y contingencia referente a desastres naturales”***; este análisis lo efectuamos a partir de la Constitución de la República del año de 1983, hasta los mecanismos jurídicos internacionales de protección de los Derechos Humanos, suscritos y ratificados por nuestro país, en relación a desastres naturales, y la legislación secundaria, de las que surgen las normas que de una manera plenamente dispersa, regulan ciertos aspectos de los desastres naturales de una forma general.

En el Capítulo IV de la presente investigación, se determina ***“la organización de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, que intervienen actualmente en la prevención, mitigación y contingencia de desastres naturales”***, los planes, funciones, atribuciones, estrategias y acciones que al respecto implementan, y que de una u otra forma contribuyen a minimizar el impacto negativo causado por la ocurrencia de un fenómeno natural. Además, en este Capítulo, se señalan ***“las zonas consideradas de alto riesgo, y los sectores identificados como vulnerables en el Municipio de San Salvador”***, en los que se encuentran asentamientos humanos, propensos a sufrir los efectos adversos de los fenómenos de la naturaleza.

Presentamos en el Capítulo V, ***“los resultados de la investigación de campo”***, obtenida mediante la aplicación de cuestionarios, a través de los cuales se formularon una serie de preguntas relacionadas al tema de investigación, a las personas que habitan en una Comunidad catalogada de alto riesgo, en el Municipio de San Salvador, (La Pedrera Sur, situada en las cercanías de la Colonia Luz, Distrito V); también se presentan ***“los resultados de la guía de observación”***, realizada en la mencionada Comunidad, en la que se refleja el alto grado de vulnerabilidad en la que habitan sus miembros; así como también ***“las cédulas de entrevista practicadas a funcionarios,***

empleados o miembros de las instituciones estatales y no estatales, competentes para prevenir o mitigar desastres naturales”, agregando un cuadro comparativo, en el que se resumen las diferentes opiniones brindadas por los entrevistados respecto a la legislación existente, referente a desastres naturales, obteniendo con ello la base o cimiento para dar respuesta a nuestras hipótesis de trabajo, tanto a la hipótesis general denominada: *“las deficiencias en la legislación referente a desastres naturales, generan ineffectividad y disminuyen las condiciones para la creación de planes o programas, implementados por las Instituciones competentes, que tienen por objeto prevenir o mitigar los efectos producidos por dichos fenómenos”,* como también a las hipótesis específicas, que se formularon así: *“la Gestión de Riesgos debido a fenómenos de origen natural, se lleva a cabo a través de procedimientos, planes, acciones o estrategias no regulados en la legislación, que tienen por finalidad la mitigación de un desastre natural y el manejo exclusivo de emergencias”,* y *“las diferencias o intereses políticos, la falta de coordinación e interrelación entre la organización Estatal y la Municipalidad de San Salvador, evita el pleno desarrollo de los mecanismos jurídico-políticos para enfrentar, prevenir y mitigar los desastres naturales”,* surgiendo la necesidad de crear un instrumento definido y sistematizado, que otorgue seguridad jurídica, en materia de desastres naturales, a todos los habitantes de la República de El Salvador, en el que se delimiten las funciones y atribuciones de las instituciones encargadas de la prevención y mitigación de los desastres, así como la especificación de los derechos y obligaciones de la población en caso de fenómeno natural, y el establecimiento de sanciones y sobre quienes recaerían, logrando con ello los objetivos planteados; además presentamos, un análisis crítico y comparativo de dos proyectos de ley, presentados a la Honorable Asamblea Legislativa, el primero por parte del Gobierno Central (GOES), y el segundo por parte de la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), ambos como un intento de

generar una efectiva Gestión de Riesgos, en la que se afronte *preventivamente* a los fenómenos naturales propensos a convertirse en desastres, tomando en cuenta que el desarrollo de la Nación no puede lograrse desatendiendo las problemáticas del deterioro ambiental y los desastres de origen natural, por esa razón incluimos ***“el enfoque de la legislación contra fenómenos naturales, desde la perspectiva de los Derechos Humanos”***, en la que se determina la obligación estatal, en materia de desastres naturales, de prevenir las violaciones e investigar a los infractores, aplicando las sanciones respectivas, reparar a las víctimas de los daños y perjuicios que sufren.

Finalmente, presentamos ***“las Conclusiones y Recomendaciones”*** de la investigación, que esencialmente consisten en señalar los vacíos existentes en la legislación, que obliguen tanto al Estado como a los particulares a tomar medidas de prevención y mitigación contra los desastres naturales, concluyéndose que en una legislación preventiva, deben incluirse aspectos como la determinación de los derechos y deberes de la población, la especificación de funciones y atribuciones que tendrían las instituciones competentes para la prevención, mitigación y contingencia, así como los tipos de planes, estrategias o procedimientos a implementar, ya que esos fenómenos naturales tienen impactos negativos sobre las estructuras sociales y económicas, que consumen gran capital, debido al costo de rehabilitación y reconstrucción, producto de la secuela de los mismos.

Por lo que se recomienda que se deben implementar programas encaminados a concientizar a la población en general, a efecto de que sientan la necesidad de trabajar en la prevención y mitigación de los desastres, conjuntamente con las instituciones competentes para tal fin, además adoptar medidas relacionadas con la natalidad y distribución de los habitantes dentro del territorio, procurando que las personas no se ubiquen en zonas de alto riesgo.

CAPITULO I

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS DESASTRES NATURALES EN EL SALVADOR Y FORMAS DE GESTION DE RIESGO IMPLEMENTADAS POR PARTE DEL ESTADO PARA PREVENIR Y CONTROLAR LOS DESASTRES NATURALES.

El aumento de los desastres naturales como terremotos, huracanes, inundaciones, sequías, desertificaciones, deslizamientos de tierra, ocurridos en los últimos años en el país, ha generado en la población la necesidad de que El Estado en coordinación con los habitantes, ONG'S, Municipios implementen estrategias, mecanismos o planes, encaminados a prevenir y mitigarlos.

En el Manual Sobre el Manejo de Peligros Naturales en la Planificación para el Desarrollo Regional Integrado, Washington D.C., 1993, aparecen enunciados los diferentes tipos de desastres naturales, así dice que los terremotos, huracanes, inundaciones, sequías, desertificación y deslizamientos de tierra, en la región Latinoamericana y del Caribe han causado la muerte de cientos de miles de personas, afectando la vida de muchas personas, a la vez que han ocasionado grandes pérdidas económicas a la propiedad. De esta forma la destrucción causada ha producido efectos adversos sobre el empleo y ha aumentado la deuda externa.

Agrega el Manual que las actividades orientadas a fomentar mayor desarrollo de un país, exacerbaban el impacto de los desastres naturales; siendo lo lamentable de esta situación que los países y sectores más pobres son los que sufren los impactos más severos. La rehabilitación y reconstrucción que es la secuela de un desastre, consume el capital disponible, reduciendo significativamente los recursos para nuevas inversiones.

“El Salvador ubicado entre las siguientes coordenadas: 13° 09' y 14° 27' latitud

Norte y 87° 41'y 90°08', siendo sus colindancias, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 84 de la Constitución de la República, *al Poniente* con la República de Guatemala, *al Norte y al Oriente*, en parte, con la República de Honduras, *al Oriente*, en el resto, con las Repúblicas de Honduras y Nicaragua, *y al Sur*, con el Océano Pacífico, con una extensión territorial aproximadamente de 21,000 Km²; su Capital es San Salvador; la población es aproximadamente de 6.3 millones y la tasa de crecimiento de la población se estima al 2.1% anual; el país se divide administrativamente en 14 Departamentos dentro de los cuales existen 262 municipios con la característica de ser autónomos”.¹

Para efectos de esta investigación, tomando en cuenta reportes periodísticos, partiremos del año de 1965, en el que, específicamente el tres de mayo, un fuerte terremoto de magnitud estimada entre 7.5 a 8.3 grados, con duración estimada de 12 segundos, ocurrido en la madrugada, originó muchos daños, en varios edificios a la vez que fallecieron decenas de personas, en especial en los barrios que tenían casas de bahareque. Este terremoto dio origen a muchas zonas marginales, que antes fueron zonas para refugios temporales de damnificados. Por primera vez también se marcaron edificios dañados por el terremoto, y otros fueron declarados inhabitables”.²

“En el marco de tal desgracia, el servicio eléctrico general fue interrumpido tanto por la CEL como por los operadores de CAESS, de acuerdo con instrucciones y medidas preventivas dispuestas con anterioridad en colaboración con el Comité de Emergencia Nacional, y a raíz de intensos y numerosos temblores de tierra registrados desde febrero de ese año. Así mismo, un gran número de viviendas destruidas fueron declaradas inhabitables en las poblaciones circunvecinas de Villa Delgado, Soyapango, Mejicanos y

¹ Gladys Arely Loucel Molina, La Importancia de la Política Pública en la Gestión de Riesgo, OPS/El Salvador, 2002, p 1.

² Néstor Martínez, Historia Sísmica del Valle de Las Hamacas, Periódico Co-Latino, martes 13 de marzo del 2001, Suplemento Especial, p.2.

Santo Tomás. Las carreteras y villas de acceso a San Salvador no sufrieron daños de consideración, a excepción de la carretera a Soyapango a la altura de Aguas Calientes, y la carretera secundaria a Apulo que mostró hundimiento, algunas rajaduras o grietas pequeñas y derrumbes de piedra suelta y tierra. De acuerdo a datos periodísticos se aclaró en ese momento que se registraron entre cien y ciento cincuenta muertos, unos diez mil heridos y se mencionan unos treinta y seis mil damnificados, aunque es de advertir que esos datos no son oficiales, y se estima a la vez que unas dos mil ochocientas viviendas fueron destruidas o declaradas inhabitables. Posteriormente de ocurrido el terremoto, el Estado realizó algunas acciones encaminadas a ayudar a la población, para lo cual decretó primeramente el Estado de Emergencia, por medio de la Asamblea Legislativa, así mismo, el día siguiente del terremoto ordenó demoler las edificaciones gravemente dañadas, aunque no se hubiesen caído, entre ellas evacuó el edificio de la Asamblea Legislativa, hasta Cojutepeque, por haber quedado dañado y para evitar que los acaparadores alterasen los precios de la canasta básica”.³

“El día siete de junio de 1975, un movimiento terráqueo de 5.8 grados en la Escala de Richter, con epicentro en el Municipio de Guadalupe, Departamento de San Vicente, causó alarma a las poblaciones vecinas y, además, ocasionó graves daños en el Departamento de La Paz.

En Junio del año de 1982, se registró otro sismo de mayor extensión geográfica hasta esa fecha reportado, ya que fue perceptible en todo el territorio nacional, y en algunas regiones de Guatemala y Nicaragua (Intensidad 5 MM), Honduras (Intensidad 4 MM) y Costa Rica (Intensidad 3 MM). En El Salvador, las poblaciones en que el sismo se presento con mayor intensidad (7 MM), y por consiguiente causo mayores daños fueron: San Salvador, Ahuachapan, Ataco, Comasagua, San Pedro Nonualco, San Miguel

³ Joaquín Álvarez, Fuerte Terremoto Sacude la Capital, Periódico La Prensa Gráfica, 6 de marzo de 1965, pp.1-3.

Tepezontes. En el territorio nacional la intensidad fue de 6 MM, los efectos se estimaron en ocho muertos, noventa y seis heridos, perdidas por diecisiete mil cuatrocientos treinta y tres dólares, viviendas destruidas y cinco mil personas sin hogar”.⁴

“El diez de octubre de mil novecientos ochenta y seis, a las once horas y cincuenta minutos, el suelo de San Salvador comienza a moverse como el resultado de un terremoto de 7.5 grados Richter, con duración de cinco segundos y con epicentro localizado en fallas situadas a ocho kilómetros bajo la zona de los Planes de Renderos, al sur de San Salvador. Como resultado, una poderosa onda en forma de ola recorre la Capital entera. La devastación y mortandad se centran en los Barrios de Santa Anita, San Jacinto, La Vega, San Esteban, El Carmen y Candelaria, al igual que en los Planes de Renderos, donde el fenómeno llevó a alcanzar los 9.0 grados Richter, Ciudad Delgado y Santa Clara. Un deslizamiento de tierra sepulta unas doscientas casas y causa cien muertes en la Colonia Santa Marta, al sur de la Ciudad Capital. Pero no es el único derrumbe ocurrido a raíz de ese evento sísmico, que también provoca más deslizamientos menores en diversos puntos (barrancas, taludes de cerros, cortes para carretera, etc.) de la Ciudad Capital y las cercanías del Lago de Ilopango.

La destrucción también es evidente en edificios privados, entre ellos tenemos el gran Hotel San Salvador y los centros comerciales Rubén Darío y Dueñas; en locales ministeriales como los de Trabajo, Educación y Agricultura y Ganadería; en Centros Educativos, el Colegio Guadalupano y la Escuela Joaquín Rodezno, en Hospitales como el de Niños Benjamín Bloom y en monumentos simbólicos, como la Efigie de el Salvador del Mundo, situados en el centro de la Plaza de las Américas.

Las cifras oficiales llegaron a más de mil quinientos fallecidos, un centenar de desaparecidos, diez mil heridos de diversa gravedad y otros quince mil sin hogar y

⁴ Ibid.

trabajo, al quedar dañadas más de sesenta mil viviendas y tres mil negocios entre grandes medianos y pequeños.

Un sector que salió dañado fue el Educacional, pues en la ciudad de San Salvador tuvieron que terminar el año escolar antes del tiempo, por Decreto Ejecutivo del once de octubre de mil novecientos ochenta y seis, para evitar mayores desgracias; en esta oportunidad también se decretó el Estado de Calamidad Pública, así también se sancionaba a quienes aumentaran los precios de la canasta básica, la Cruz Roja por su parte instaló tiendas de campaña para atender a los heridos y la Alcaldía de San Salvador, dio la ayuda inmediata. El sector salud por su parte mando camiones fumigadores a los lugares más afectados con el fin de prevenir que se desataran epidemias; los legisladores ante este hecho aprobaron una Ley especial para demoler los edificios gravemente dañados por el terremoto, la cual establecía que no se podría demoler ninguna construcción sino es aprobado por la Asamblea Legislativa, a dicho cuerpo normativo se le denominó Ley de Protección de Vidas y Bienes”.⁵

Queda demostrado que en este lapso de tiempo debido a la ocurrencia de estos fenómenos naturales las personas sufrían en forma directa los efectos de éstos, evidenciando en estas situaciones, la falta de mecanismos de prevención, mitigación y contingencia, lo que se ve reflejado en el alto nivel de vulnerabilidad de las personas, quienes no tienen la capacidad de respuesta ante esos fenómenos, así como tampoco las instituciones competentes para enfrentarlos.

Agregando la ocurrencia en el país de otros tipos de desastres naturales, que por su magnitud, destrucción generada y relevancia, consideramos necesario hacer mención de ellos, siendo estos: “Inundaciones causadas por el Río Grande de San Miguel (1988), Inundaciones en varias zonas del país (1990), Tormenta Tropical Gerr (1993), Sequía

⁵ Carla Quintanilla et al., Terremoto Destruye a San Salvador, La Prensa Gráfica, 12 de octubre de 1986, Suplemento Especial, p. 2.

causada por el fenómeno del Niño (1997), Huracán Mitch (Octubre 1998), Inundaciones Ríos Lempa y Paz (1999), Terremotos (Enero y Febrero 2001) y Sequía (Mayo y Agosto 2001)”.⁶

Sin lugar a dudas, el Huracán Mitch fue un punto de inflexión en las interpretaciones de la relación entre los desastres y el desarrollo de los países Centroamericanos, al grado que puede hablarse de un antes y un después en las interpretaciones de los desastres. Si anteriormente para algunos ya resultaba claro que *el desarrollo no podía lograrse desatendiendo las grandes problemáticas de la pobreza, el deterioro ambiental y los desastres*, después del Huracán Mitch prácticamente todos los programas de desarrollo, Gubernamentales o no Gubernamentales, persiguen la reducción de la vulnerabilidad a través de programas de protección ambiental, reducción de la pobreza y protección contra desastres.

Curiosamente, la problemática de los desastres y sus componentes ambientales y sociales no son nuevos, han estado presente desde mucho antes del Huracán Mitch. Este únicamente vino hacer una reiteración de la necesidad de incorporar la protección contra desastres en las políticas de desarrollo, un aspecto que ha venido siendo señalado por los estudiosos del tema desde hace varias décadas.

Además de los “grandes” desastres como el huracán Mitch o el terremoto de 1986 en San Salvador, prácticamente todos los años se reportan desastres considerados por algunos como “pequeños” o de “normal” envergadura, que sin embargo provocan serios retrasos en los procesos de desarrollo de las comunidades que afecta. Sin ir muy lejos, en El Salvador, y durante 1999, se registraron inundaciones que afectaron prácticamente las mismas zonas dañadas por el Huracán Mitch y donde se habían emprendido obras de reconstrucción que resultaron destruidas de nueva cuenta.

⁶ Gladys Arely Loucel Molina, Op. cit., p 4.

Lo anterior demuestra que en el corto y mediano plazo, la protección contra desastres requiere de la creación de capacidades para la preparación y la atención de la emergencia, algo en lo cual los Gobiernos Centroamericanos tienen más práctica y que aún así, deben ser fortalecidas; para el largo plazo se requiere de planes de prevención de amenazas y mitigación de vulnerabilidades, precisamente el talón de Aquiles de las estrategias de protección civil de los Gobiernos Centroamericanos. El Huracán Mitch cambió este panorama, al menos a nivel de discurso y apariencia, provocando que los Gobiernos Centroamericanos aceptaran pública y conjuntamente la importancia de fortalecer e implementar planes para una efectiva Gestión de Riesgos por desastres naturales.

1.1.1 LA GESTIÓN DE RIESGOS POR PARTE DEL ESTADO PARA PREVENIR Y CONTROLAR LOS DESASTRES NATURALES.

Debido a los diversos fenómenos naturales acaecidos en el territorio nacional, como consecuencia de diversas amenazas y de su alta vulnerabilidad en ciertas zonas, que han generado daños de magnitud incalculable, se reconoce la necesidad de introducir procesos que conduzcan al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de los fenómenos naturales tales como: Huracanes, Inundaciones, Terremotos, Deslizamientos de Tierra, etc., que recaen sobre la población, los bienes y servicios, y el ambiente, estos procesos dentro de la actividad del Estado, se conocen como La Gestión de Riesgo por Desastres Naturales, y comprende acciones de preparación, atención de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción; el Centro de Protección Para Desastres (CEPRODE) señala que ***“La Gestión de Riesgo es una propuesta implementada por el Gobierno Central, para analizar los desastres y diseñar programas y proyectos de prevención, mitigación y manejo del desastre.*** Esa propuesta, durante décadas, en este

país, esencialmente ha consistido en generar políticas y acciones dirigidas exclusivamente a la atención de las emergencias, en el momento que éstas ocurren. Sin embargo, hoy en día estas políticas y acciones por parte del Estado, han sido insuficientes para reducir significativamente los daños y pérdidas que ocasionan a todas aquellas comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo.

Actualmente, la Gestión de Riesgo persigue enfrentar la problemática de los desastres, a partir de un enfoque que no solamente evacue la atención de la emergencia, sino también el trabajo permanente de la prevención y mitigación, ya que al producirse un desastre de origen natural, se hacen evidentes las condiciones no sostenibles de convivencia entre las comunidades referidas y el medio ambiente, por lo que el desastre en sí, va más allá del momento mismo de la emergencia”.⁷

Por lo anterior, consideramos que es de vital importancia que se comiencen a crear las condiciones políticas, para la implementación de cambios estructurales en el mediano y largo plazo, tomando en cuenta todos aquellos aspectos económicos, sociales, jurídicos y ecológicos, que involucren a todas aquellas instituciones competentes y actores sociales para enfrentar y prevenir los desastres de tipo natural.

William Adalberto Pleitez Rodríguez, en el Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001, dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, expresa que: "La acumulación de amenazas y vulnerabilidad tiene un nexo común con la debilidad de las instituciones, ya sean éstas gubernamentales o no gubernamentales, señala que *al producirse un desastre, independientemente de su tamaño y naturaleza, casi siempre se observa que sus efectos se multiplican por las fallas institucionales. Estas pueden expresarse como ausencia, obsolescencia o incumplimiento de las normas jurídicas, como carencia de información básica,*

⁷ La Gestión del Riesgo, Una Opción Para Reducir y Enfrentar el Impacto de los Desastres, Centro de Protección Para Desastres (CEPRODE), San Salvador, 2000, p.23.

ineficacia de las organizaciones, interferencias políticas o de grupos de interés, dificultades de coordinación, ausencia de mecanismos de supervisión y control o debilidad de los mismos".

Es decir que la forma en que se responde a situaciones de desastres naturales, dependerá en buena medida de las condiciones de las instituciones competentes para enfrentarlos. Es obvio que las instituciones y normas jurídicas, son las herramientas que en parte permitirían enlazar una respuesta social concreta ante situaciones de emergencia.

CAPITULO II

2.1 TEORIAS REFERENTES A DESASTRES NATURALES QUE EXPLICAN EL ORIGEN DE LOS MISMOS.

Se han establecido diversas teorías acerca de los desastres naturales, por los efectos que producen en todos aquellos ámbitos que conforman a la sociedad.

Dichas teorías van desde enfoques religiosos, teológicos, naturalistas, económicos, jurídicos y políticos, como también, enfoques del hombre frente a la naturaleza, así en los comienzos de la humanidad, los desastres naturales se atribuían a cuestiones de castigos divinos o manifestaciones de la propia naturaleza, la cual se pronunciaba a través de los desastres naturales, su descontento con el hombre y sus acciones; otros hacen una clasificación de desastres naturales y sus efectos, considerando que surgen de la experiencia de investigaciones en situaciones de la propia vida cotidiana. Hasta ese entonces, había una serie de puntos de vista predominantes, dentro de los cuales ninguno planteaba el hecho de cómo la sociedad crea las condiciones por medio de las cuales, la población afronta los desastres naturales de una manera diferente. En los años 70 y comienzos de los 80, la mayoría de los enfoques eran, sin excusa alguna, *de índole naturalista* (en ocasiones denominado fisicalista) en el cual los desastres naturales se debían a “las violentas fuerzas de la naturaleza”, dejando como única responsable de los daños causados por los desastres naturales, a la misma naturaleza”.⁸

“Desde un punto de vista “Hombre y Naturaleza”, se dice que implicaba un determinismo ambiental más sutil, en el cual los límites de la racionalidad humana y la consiguiente percepción errónea de la naturaleza conducían a juicios trágicos en su interacción con ella. “La Racionalidad Limitada” llevaba al ser humano a reconstruir

⁸ Vid., WWW.Leyendasdeterremotos.com

una y otra vez su hogar sobre las ruinas de asentamientos destruidos por desastres naturales”.⁹

De lo anterior, surgió la necesidad de contar con mecanismos técnicos, jurídicos, políticos y económicos, para enfrentar los desastres naturales, es decir, que se requiere implementar planes de prevención y contingencia ambiental para evitar o contrarrestar los desastres, o, al menos, minimizar los daños y efectos causados por los mismos. Además, se estaba implantando el progreso y la modernización, y se estaba creando las condiciones para que las sociedades populares y mezcladas se industrializaran, creyendo que a la larga, todos disfrutaríamos de una estadía relativamente segura de la vida post-industrial.

Así mismo, se señala en un estudio consultado y escrito por Edgar Martínez, de la Universidad de Antioquia (Colombia), en el Décimo Semestre de Ingeniería Sanitaria, que en la actualidad, se está haciendo un esfuerzo por reintroducir el factor humano en el estudio de los desastres naturales, evitando un enfoque determinista ambiental; ya que en el mismo ser humano, se encuentra la capacidad para sobreponerse a los daños, pérdidas o riesgos causados por los desastres naturales.

Afirmando además, que hoy en día el estudio de los desastres naturales y sus efectos, se realiza a partir de diversos enfoques, los cuales varían en atención a la visión que se le quiera dar a la problemática. Sin embargo, resaltan algunos elementos en los cuales todos los enfoques coinciden, y, ellos son: el deterioro ambiental y la sobrepoblación. Esto significa, que las ideas o teorías de los desastres naturales como producto único de la naturaleza, están siendo reevaluadas, y en este momento son interpretadas como el resultado del desajuste entre los procesos de la sociedad y los del medio Ambiente (*Teoría de los niveles de degradación ambiental*), lo cual no sólo

⁹ Ibid.

impone un costo oneroso en términos de daños materiales y pérdidas de productividad, sino que también, acrecienta la vulnerabilidad de la población ante la ocurrencia de desastres naturales. Se tienen teorías, que plantean que los desastres naturales afectan más a los sectores de menores ingresos, quienes son más vulnerables ante eventos naturales catastróficos. A su vez, la pobreza tiene un efecto pernicioso sobre el medio ambiente, ya que las condiciones socioeconómicas que enfrentan los hogares pobres (falta de acceso a capital, educación y activos como la tierra) limitan los incentivos para conservar los escasos recursos disponibles y para efectuar inversiones cuyos beneficios se reciben a mediano o largo plazo. En general, la pobreza, la degradación ambiental y la vulnerabilidad ante desastres naturales, son variables que están íntimamente interrelacionadas dentro de la *Teoría del Desajuste Social*, en la que se establece que no solo se hace necesario comprender los fenómenos naturales peligrosos, sino también, la forma como operan los procesos mediante los cuales la sociedad, sus organizaciones, Instituciones, Habitantes, Gobiernos, el Sector Privado, etc., pueden incidir en el desequilibrio o desajuste ambiental.

Lo anterior, se ve reflejado, en las acciones que toman inversionistas como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales, en otras épocas enfocaban su mayor preocupación, sobre los riesgos que corrían sus inversiones, hacia los grandes proyectos de infraestructura, por lo que exigían estudios conducentes a la viabilidad material y sostenibilidad de cada obra para asegurar el pago de cada una de ellas. Sin embargo, en este momento, diversidad de Organismos han orientado sus visiones en los problemas derivados del crecimiento urbanístico y demográfico de las ciudades, y, de las amenazas y riesgos derivados de la interacción entre éstos y otros procesos de construcción de la sociedad con el medio ambiente. Un claro ejemplo de esto es el artículo publicado en la Conferencia Mundial de Yokohama por el Jefe de la

División Política Ambiental del Banco Mundial, en el año de 1994, donde deja claro algunos puntos con relación al deterioro ambiental y la sobrepoblación mundial; de los cuales, se destacan los siguientes: a) La creciente escala de la actividad urbana industrial, esta exacerbando la degradación ambiental en las ciudades de países en desarrollo, e incrementando la vulnerabilidad de los pobladores urbanos tanto a desastres naturales como tecnológicos; b) El desarrollo sostenido de áreas urbanas requiere una aproximación balanceada, basada en criterios económicos, jurídicos, políticos, sociales y ambientales; c) Se necesita una estructura analítica e integrada para interpretar los nexos principales entre el desarrollo urbano sostenido y la vulnerabilidad ocasionada por desastres naturales, especialmente en grandes ciudades; d) Se necesita determinar los impactos físicos y sociales de los desastres naturales y su valor económico; e) El balance entre proyectos de inversión, incentivos de mercado y medidas reglamentarias, para mejorar el manejo ambiental y mitigar o disminuir la vulnerabilidad ante desastres naturales, requiere, evaluación de los costos y beneficios relativos de esas acciones.

De acuerdo a lo expresado, opinamos que se refleja una interrelación directa entre la naturaleza y la diversidad de acciones humanas, que incluyen la industrialización, la sobrepoblación, y el deterioro ambiental, en el que el ser humano violenta los procesos propios de la naturaleza, lo que se traduce en un desequilibrio socio-ambiental, generador de impactos negativos para la misma humanidad.

Citamos, para más ilustración, las opiniones de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red), en el Tema Acceso a Recursos y Supervivencia en la Adversidad, en el sentido que señala otra línea de pensamiento llamada *Teoría del Acceso*, la cual no dista mucho de la Teoría del desajuste entre los procesos sociales y los ambientales; la Teoría del acceso es un modelo de carácter dinámico, el cual se centra en explicar, la manera en que surgen las condiciones de

inseguridad en relación a los procesos económicos y políticos, que asignan activos, ingresos y otros recursos en una sociedad; es decir, que se puede demostrar como los sistemas crean las condiciones en las cuales, las amenazas generadas por los desastres naturales, tienen un impacto diferencial sobre diversas sociedades y diferentes grupos dentro de la sociedad. La misma naturaleza, constituye parte de los recursos que asignan los procesos sociales, y, bajo estas condiciones, la gente se vuelve más o menos vulnerables a los impactos generados por dichos desastres. Agrega la misma fuente que en ese contexto, Acceso, significa: La posibilidad de un individuo, familia, grupo, clase o comunidad, de utilizar recursos que se requieren para asegurar la subsistencia. El acceso a dichos recursos, siempre se basa en relaciones económicas y sociales (jurídicas-políticas, educativas, etc.) que incluyen, generalmente, las relaciones sociales de producción, género, etnicidad, status y edad. Esto significa, que los derechos y obligaciones no están igualmente distribuidos entre la población. Por ejemplo, los propietarios de terrenos controlan esa tierra y las cosechas que en ellas se producen, aún cuando son otras personas las que los trabajan; si observamos, esa es una situación ventajosa en la que el propietario posee recursos mediatos que en caso de desastre, pueden ayudarle a mitigar o solventar los daños producidos. Bajo esta misma idea, se vinculan otros elementos, como son: a) **El Género**: ya que el acceso a recursos sociales y económicos por parte de la mujer, se da en menor grado que en el caso del hombre, volviéndola más vulnerable ante los desastres naturales; y b) **El ámbito espacial**: ya que existe desigualdad en la forma de acceder a los recursos que son determinantes para subsistir, generándose como consecuencia lógica, la migración o el aumento del grado de vulnerabilidad. Ejemplo de lo anterior, sería: que en caso de un desastre natural, los cuerpos de socorro, hospitales, agua potable, etc., podrían estar demasiado distantes de las personas que sufren alguna emergencia o complicación, existiendo la posibilidad de

un aumento en los daños tanto de carácter material como personal.

En el mismo orden de ideas, aparece señalado en la fuente citada que: muchas explicaciones del cambio social incluyen, entender la manera de cómo se determina en la sociedad el acceso a los recursos; la forma de cómo el acceso cambia con el tiempo y las consecuencias de esto, para diferentes personas; es decir, que los cambios sociales intergeneracionales son los que se deben analizar y no solamente el impacto de los desastres naturales. Un claro ejemplo, sería el tomar como modelo, un hogar común y corriente, considerándolo como unidad económica, que toma decisiones, en la que sus integrantes comparten arreglos comunes en relación a las necesidades básicas de supervivencia, y que coinciden con unidades de producción; esta situación, varía de hogar en hogar, ya que es diferente el acceso a los medios, por lo tanto, sus ingresos usualmente son diferentes; ya que el acceso a recursos se ejerce mediante derechos (de propiedad, de la mujer y otros regulados por la legislación o la costumbre), estos, pueden transformarse después de un desastre natural, es decir, que los recursos físicos pueden seguir existiendo, pero algunos individuos ya no tendrán acceso a ellos y otros podrán tener acceso pero en diferente medida, esto implica que cada hogar se ve obligado a aprovechar cada una de las oportunidades de ingreso o subsistencia.

Otras conclusiones que aparecen en un estudio de Centroamérica, realizado por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y la Dirección General de Medio Ambiente (DGMA), que parten de un enfoque globalizado, tomando en cuenta que nuestra región posee una gran diversidad geológica, geográfica, climática y biótica, que contiene el siete por ciento de la biodiversidad del planeta, dicen que: ***“En virtud, de esta riqueza natural, la realidad demuestra que la alta vulnerabilidad de la sociedad Centroamericana a los desastres naturales, esta relacionada con las precarias condiciones de vida de la***

*población, las cuales tienen a su vez relación directa con los modelos de apropiación, acceso y uso que hacen los diferentes agentes sociales y económicos de los recursos naturales, es decir, que la relación entre los recursos naturales y los desastres causados por fenómenos naturales, es evidente. El manejo inadecuado de dichos recursos, incrementa la vulnerabilidad y afecta considerablemente la magnitud de los desastres naturales”.*¹⁰

Tales conclusiones son básicas en la presente investigación, por tanto que señalan claramente el por que de los efectos de los desastres naturales.

Además, hemos tomado en cuenta otras consideraciones planteadas por el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, cuando se reunió en Estocolmo (Suecia) el 25 de Mayo de 1999, para desarrollar algunas memorias, girando la discusión en torno a la reducción de la vulnerabilidad frente a las causas naturales, llegando a la conclusión que la disminución de la vulnerabilidad es un asunto de desarrollo integral, el cual no se podrá dar sin una transformación integrada, por lo tanto, es de considerar que la inversión en prevención y mitigación de desastres naturales, juega un papel determinante en la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones. De lo anterior, se deduce que el enfoque que se le esta dando a la prevención de desastres, así como a la contingencia, es de carácter económico basado en un desarrollo sostenible.

Para reforzar las conclusiones anteriores del Grupo Consultivo, citamos a continuación un párrafo, de la posición sostenida por Alberto Uribe, en su Ponencia II del Departamento Regional de Operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 25 de mayo de 1999, denominada Gestión Ambiental y Reducción de la

¹⁰ Estrategia Para Reducir la Vulnerabilidad Ambiental en la Región Centroamericana Frente a los Desastres Naturales, Sistema de Integración Centroamericana, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Dirección General del Medio Ambiente.

Vulnerabilidad ante Amenazas Naturales, en el que señala: “Por lo general, las poblaciones pobres, socialmente frágiles, y que viven en los terrenos más inestables, que no cuentan con ingresos suficientes ni con información necesaria para aminorar el riesgo y los daños, a quienes los servicios de educación y salud estatales alcanzan, si acaso, de manera irregular, convirtiéndose en los que más sufren las consecuencias de los desastres naturales; *esta fragilidad en que viven, acrecienta el potencial de los fenómenos naturales de causar daños, sumando a ello, las fragilidades económicas e institucionales que agudizan el problema, pues limitan la capacidad de los países de reducir los riesgos, atender emergencias y emprender la recuperación después de ocurrido un desastre*. Una recuperación insuficiente, aumenta la vulnerabilidad frente al siguiente fenómeno natural, así, los factores de fragilidad tienden a entrelazarse, reforzarse y acumularse”.

2.2 GENERALIDADES SOBRE LOS DESASTRES NATURALES Y ELEMENTOS QUE LOS CONFORMAN.

Nuestro Tema de Investigación lleva implícito una serie de elementos, por lo que resulta de vital importancia para la comprensión de nuestro trabajo de investigación, dejar claro el significado de cada uno de éstos, y la perspectiva desde la cual lo vemos, realizando un análisis de los mismos. En el sentido que nuestro principal objetivo es analizar la legislación vigente referente a desastres naturales, para determinar en que medida contribuye a implementar programas encaminados a solucionar problemas de vulnerabilidad, en aquellas zonas consideradas de alto riesgo, así más adelante, nos referiremos a las normas jurídicas que tengan relación con desastres naturales, ya sea, de la Constitución de la República, de Tratados Internacionales, Leyes Secundarias, Reglamentos, Decretos y Ordenanzas. Previamente presentamos las siguientes definiciones, con tal fin, entendemos por *desastre natural, el resultado de la*

manifestación de un fenómeno de origen natural que, al encontrar condiciones de vulnerabilidad, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en la sociedad, tales como pérdida de vida, salud de la población, destrucción o inutilización de bienes, y daños al ambiente.

El concepto de *vulnerabilidad* que se encuentra inmerso y relacionado con los desastres naturales, lo entendemos como: el factor de riesgo interno de uno o varios elementos (físico, económico, político o social) expuestos a sufrir daños ante una amenaza y, de encontrar dificultades en recuperarse posteriormente.

Además, *las zonas de alto riesgo* se refieren a la probabilidad que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un período de tiempo definido. Se obtiene de relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos; ya que la *amenaza es el “peligro latente en un territorio específico y dentro de un período de tiempo definido a causa de un fenómeno de origen natural o socio-natural, que puede producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura, los bienes, los servicios y el ambiente”*.

Por *gestión de riesgos*, se entiende: el proceso que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes, servicios y el ambiente. Por *análisis de riesgo* se entenderá el resultado de relacionar la amenaza y la vulnerabilidad, con el fin de determinar los posibles efectos y consecuencias sociales, económicas y ambientales asociadas a uno o varios fenómenos peligrosos. En ese marco, por *evaluación de la amenaza y de la vulnerabilidad*, debe entenderse la primera, que es el proceso mediante el cual se determina la posibilidad de que un fenómeno se manifieste, con un determinado grado de severidad, durante un período de tiempo definido y en un área determinada; y entendiendo, por evaluación de

la vulnerabilidad, al proceso mediante el cual se determina el grado de susceptibilidad y predisposición al daño de un “elemento”, expuesto ante una amenaza particular.

La palabra “*elemento*”, que se encuentra dentro del concepto de evaluación de vulnerabilidad, se refiere a los factores en riesgo (expuestos), estos factores a su vez se entiende que es: el contexto social, material y ambiental representado por las personas, los recursos, servicios y ecosistemas que pueden ser afectados por un fenómeno físico.

Por otro lado, y aclarando que la segunda parte de nuestro Tema de Investigación, esta referido al nivel de incidencia de los Planes de Prevención y Contingencia Ambiental implementados por las Instituciones competentes, ya sean estatales o municipales, para la prevención de desastres en el área metropolitana de San Salvador (AMSS), consideramos necesario tomar en cuenta que se entiende por planes de prevención, mitigación y contingencia ambiental, de la manera siguiente:

Los planes de prevención ambiental son: Procedimientos operativos específicos que incluyen medidas y acciones dispuestas con anticipación, con el fin de evitar o impedir que se presente un fenómeno peligroso, o para reducir su efecto sobre la población, bienes, servicios y ambiente.

Los Planes de Mitigación Ambiental son: Medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo, que se implementan cuando no es posible controlar el riesgo totalmente.

Los Planes de Contingencia Ambiental son: Procedimientos operativos específicos y preestablecidos de coordinación, alerta, movilización y respuesta ante la manifestación de un fenómeno natural particular, para el cual se tienen escenarios definidos.

2.3 TIPOS DE DESASTRES NATURALES.

Dentro del marco conceptual y como base de este Trabajo, también es

indispensable hacer referencia a los tipos de desastres naturales, y a las causas que los originan. Entre los tipos de desastres que cita el Manual Sobre el Manejo de Peligros Naturales en la Planificación Para el Desarrollo Regional Integrado, se identifican las:

- a) Inundaciones*
- b) Huracanes*
- c) Terremotos*
- d) Erupciones Volcánicas*
- e) Deslizamientos de Tierra*
- f) Desertificación.*

a) Explica el Manual citado que las inundaciones, son las más comunes de los desastres naturales que pueden afectar a personas, infraestructura y al medio ambiente, agregando que ocurren de muchas maneras y en diferentes ambientes; explicando así, las inundaciones de ríos que son las más frecuentes, que éstas se pueden originar por prolongadas e intensas precipitaciones, por rápido derretimiento de nieve en las cabeceras de vertientes, o por el ciclo regular de deshielo durante la primavera. También dice que otras inundaciones son causadas por precipitaciones cortas pero extremadamente fuertes sobre terrenos relativamente planos, por falla de presas, rebalse de presas, por efectos de derrumbes en el reservorio y mareas originadas en grandes lagos por acción del viento. A la vez aclara que ocasionalmente, una erupción sobre un glaciar, o en un pico volcánico cubierto de nieve puede originar inundaciones o flujos de lodo a causa de los cuales el terreno será radicalmente modificado y cualquier desarrollo agrario es totalmente destruido, frecuentemente con cuantiosas pérdidas de vidas.

b) Los Huracanes son del tipo de fenómeno natural que se manifiesta a través de vientos violentos e impetuosos, que a modo de torbellino, gira en grandes círculos.

A fin de mitigar el impacto de los huracanes se debe conocer la frecuencia e intensidad de las tormentas en el área de estudio, el grado en que pueden afectar a la población y las estructuras, y cuales sub-áreas serían las más afectadas, tales como las áreas costeras bajas y tropicales.

c) Los terremotos se definen como movimientos bruscos o sacudida de la corteza terrestre. El Manual citado aclara que: La planificación del desarrollo en áreas propensas a movimientos sísmicos esta llena de problemas trascendentales. Existen muchos asentamientos humanos en áreas de alta sismicidad. Como en el caso de otros peligros geológicos, la frecuencia de ocurrencia puede tener ciclos de décadas o siglos. Los terremotos son especialmente difíciles de predecir; por lo tanto el énfasis de la mitigación se pone en la planificación sobre el uso de tierra (uso no Intensivo en áreas peligrosas), en la resistencia e integridad de edificaciones, en los planes de respuesta a la emergencia, y en la incorporación de medidas de mitigación dentro los esfuerzos de reconstrucción. El principal problema es la identificación de zonas propensas a daños por terremotos; si bien en la mayoría de estas zonas de alta sismicidad se dispone de alguna información sísmica, puede no ser suficiente para fines de planificación.

La actividad tectónica es la principal causa de los terremotos destructivos, seguida por los terremotos asociados a la actividad volcánica. En áreas que presenten un historial de terremotos debidos a la actividad sísmica, las fallas asociadas con dicha actividad pueden ser frecuentemente identificadas sobre imágenes de satélite.

d) En las Erupciones Volcánicas, se explica que los volcanes activos presentan peligros como la liberación inmediata de cenizas expulsadas, lava, gases calientes venenosos, así como de terremotos volcánicos, además del peligro de flujos de lodo e inundaciones que provienen del rápido deshielo producido alrededor de la chimenea del volcán durante la erupción. Algunos peligros secundarios pueden amenazar durante la

actividad volcánica como también en época de inactividad. Estos incluyen deslizamientos de tierra debido a acumulaciones inestables de tefra, que pueden precipitarse por causa de lluvias prolongadas o por movimientos sísmicos, en el Manual previamente citado, se aclara que cada volcán tiene su propio comportamiento peculiar en el marco de sus características magmáticas y tectónicas. La predicción del comportamiento de un volcán es sumamente difícil, y la mejor evidencia respecto a la frecuencia y severidad de su actividad, es el archivo histórico de sus erupciones. Actualmente, las erupciones inminentes son mejor detectadas mediante el monitoreo sísmico in situ. Algunas clasificaciones distinguen entre volcanes activos, inactivos, dormidos o extintos. Pero considerando que algunas de las erupciones más catastróficas se deben a volcanes extintos, muchos volcanólogos han abandonado tal clasificación, y aceptan la diferencia simple que existe entre actividad periódica a corto y a largo plazo.

e) Los deslizamientos de tierra o movimientos masivos de rocas y material no consolidado, tales como suelos y lodo son mucho más comunes de lo que generalmente es percibido por la población. Muchas personas son conscientes de los deslizamientos catastróficos, pero pocas saben que los pequeños deslizamientos son un problema constante para aquellos involucrados en actividades de diseño y construcción. Frecuentemente, se pueden agravar el problema de los deslizamientos de tierra, por deficiente planificación, diseño o prácticas de construcción.

f) La desertificación ocurre cuando un ecosistema experimenta disminución o pérdida de productividad. Este proceso puede tener un componente natural y otro antrópico, que se pueden reforzar uno al otro, creando un efecto sinérgico. El grado de riesgo de desertificación está directamente relacionado a ciertas condiciones naturales tales como clima, topografía, vegetación natural, suelos, etc. La desertificación está entre los problemas más serios de la región, esta tendencia exige tomar en consideración

los procesos de desertificación en los estudios de planificación para el desarrollo integrado.

2.4 FORMAS DE IDENTIFICAR LOS DESASTRES NATURALES.

Se dice que existen diferentes formas para identificar teóricamente a los desastres naturales, así como también, la dimensión e intensidad de los mismos.

Linda Zilbert Soto, en la Guía de la Red Para La Gestión Local del Riesgo, Primera Edición, Enero de 1998, Quito, Ecuador, enfatiza que la identificación de un desastre depende en gran medida de la situación particular de la localidad, de la extensión territorial, población, ubicación y de las condiciones sociales y ambientales afectadas; es así que la dimensión o la intensidad de un desastre, se puede medir desde distintos puntos de vista:

- Dependiendo de la extensión del área afectada: Amplios o Puntuales.
- Según con la velocidad con que se producen los efectos dañinos sobre los ecosistemas o la localidad: Lentos o súbitos.
- Según su recurrencia o regularidad con que se presentan: Frecuentes o esporádicos.
- Dependiendo del número de personas, del volumen de elementos afectados o el valor de las pérdidas que ocasionan.
- Dependiendo de nuestra capacidad de resistir las pérdidas y nuestra capacidad de recuperarnos de ellas.

En la medida en que seamos capaces de reconocer, no solamente los desastres en si mismos, sino los procesos sociales, económicos y ambientales que conducen a su desencadenamiento, podremos prepararnos para reducir la intensidad del sufrimiento y los daños con los cuales están asociados y, para mejorar nuestra capacidad de resistir y recuperarnos.

2.5 ANTECEDENTES A LA LEGISLACIÓN VIGENTE REFERENTE A LA PREVENCIÓN, CONTINGENCIA Y MITIGACIÓN DE DESASTRES NATURALES.

2.5.1 ANTECEDENTES HISTORICOS CONSTITUCIONALES.

En nuestro país han existido un total de catorce Constituciones, influenciadas en su redacción por las necesidades e intereses de cada época.

Las Constituciones de la República de El Salvador de los años de 1824, 1841, 1864, así como la Constitución Política de El Salvador de 1871, no contienen normas referentes al tema, así mismo la Constitución de la República de 1883 y la de 1886, no contienen ningún tipo de regulación de la prevención, mitigación o contingencia de desastres naturales, se observa una falta de visión futurista por parte del Constituyente, en la que no se toman en cuenta factores generadores de vulnerabilidad, tanto social, como ambiental.

En la Constitución Política de la República de El Salvador de 1939, se identifica ya alguna regulación, así: específicamente en los artículos 60 y 61, se delega al Estado y a las Municipalidades, la obligación de incrementar la enseñanza primaria, ampliando, además, los deberes del Poder Ejecutivo, estableciendo como tales, el de mantener la salubridad pública del país y mejorar las condiciones higiénicas de sus habitantes, comenzándose a dar como obligatorio en ese momento la eliminación de uno de los factores que generan vulnerabilidad de las personas, ya que ante un desastre natural por lo general se desencadenan una serie de epidemias, virus o enfermedades, que afectan directamente a la población en general.

La Constitución de la República de 1945, trae alguna regulación, aunque no directamente, pero si sobre el factor vivienda, que incidirá en el tema que tratamos, así el Estado se obliga como protector y ente principal de fomento de la adquisición y conservación de la pequeña propiedad rural y la construcción de viviendas cómodas e

higiénicas, tanto para la población rural como urbana, al hacer referencia a la higiene y al espacio necesario para la convivencia familiar, no así de la seguridad necesaria de la vivienda, es decir, aún no se hacía referencia a la protección del Medio Ambiente, ni a una política de Gestión de Riesgos por desastres naturales.

En la Constitución de la República del año de 1950, el Constituyente, de una forma más directa, comienza a tener en cuenta el tema ambiental y sus repercusiones, se establece específicamente que aquellas asociaciones de tipo económico que tuvieran la tendencia a incrementar la riqueza mediante el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, debían hacer un uso adecuado de éstos, lo que constituía un factor, que se encargaba de generar o disminuir los Riesgos por Desastres Naturales (Art.145), ya que muchos desastres naturales se deben a la contaminación y devastación ambiental, y a la misma industrialización, entre otros factores. Se da además un giro a otros factores generadores de vulnerabilidad como lo es la vivienda, declarando de interés social todo tipo de construcción (Art. 147), procurando la apropiación de éstas, por parte de las familias. En cuanto al régimen de derechos sociales, en el que además de tomar a la familia como la base fundamental de la sociedad y de protegerla especialmente, establece la obligación del Estado de proteger la salud física mental y moral de los menores, garantizando además el derecho de éstos a la educación. Se regula además aspectos tales como la obligación del Estado de proteger y fomentar la cultura (Art.197), y la salud de los habitantes constituyéndola como bien público, restableciéndola y conservándola (Art. 206).

En esta Constitución se toman en cuenta derechos que potencian la existencia o incremento de factores que ayudan al surgimiento o crecimiento de riesgos para la sociedad. Cabe agregar, que la Constitución de la República de 1962, regula los mismos derechos y obligaciones contemplados en la Constitución de la República del año de

1950, por lo que no se da ningún cambio sustancial en cuanto a la regulación de desastres naturales y el medio ambiente en general.

2.5.2 ANTECEDENTES HISTORICOS A LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA VIGENTE.

En cuanto al ordenamiento jurídico de la legislación secundaria hemos encontrado diversas leyes, que de manera directa o indirecta, han regulado sobre desastres naturales, en cuanto a su prevención, mitigación y contingencia, nos referiremos a las siguientes leyes:

- *Ley del Servicio de Auxilio y Reestructuración en Caso de Calamidad Pública.*
- *Ley de Emergencia Nacional*
- *Ley del Ramo Municipal.*
- *Ley Agraria*
- *Decreto No.115 del Consejo de Gobierno Revolucionario.*
- *Ley del Patronato del Cuerpo de Bomberos de El Salvador.*

2.5.2.1 La Ley del Servicio de Auxilio y Reestructuración en Caso de Calamidad Pública (D.O. No. 110, Tomo 134, del 21 de Mayo de 1943), derogada por Decreto Legislativo número 302, del 4 de junio de 1965, se puede decir que es el primer antecedente de la Ley de Defensa Civil, que tenía como objeto principal “Garantizar la eficiencia de los servicios públicos en caso de calamidad pública, a fin de que no se interrumpieran y aseguraran la convivencia y tranquilidad social”, con la tendencia de aminorar o desaparecer la calamidad pública (Art.1).

Para lograr su objetivo obligaba a cooperar a todas aquellas personas, bien sea por su conocimiento, actividad o altruismo (Art. 3).

Le daba existencia a un organismo especializado que era el Servicio de Auxilio y de Reestructuración, el cual se componía de: a) Un Comité Directivo, b) Comité General de Colaboración, c) Trece Comités Departamentales; y d) Comités Locales en Ciudades, Villas y Pueblos.

El Comité Directivo se integraba por el Presidente y por los Ministros, Subsecretarios de Estado de los Ramos de Gobernación, Fomento, Asistencia Social y Defensa Nacional.

Los Comités Locales estaban integrados por los Alcaldes, Delegados Sanitarios, Director de Hospital, Jefes de Policía y los Inspectores de la Policía de Hacienda y demás personas nombradas (Art.6). Este organismo era el encargado de asegurar el cumplimiento de esta Ley; el problema de esta Ley radicaba en que su enfoque predominante estaba orientado a regular la forma de respuesta post- desastre natural, aunque si bien es cierto que tenía como objeto la prevención, sus acciones se encaminaban a responder y no a prevenir.

2.5.2.2 La Ley de Emergencia Nacional emitida mediante Decreto Legislativo No.302, del 4 de Junio de 1965, publicada en el D.O . No. 103, Tomo 207 del 7 de Junio de 1965, derogada el día 1 de mayo del año de 1976, según el Art.21 de la actual Ley de Defensa Civil, es el antecedente inmediato de ésta, y tenía por objeto determinar la organización y atribución del Servicio de Emergencia Nacional (S.E.N), el cual dentro de sus atribuciones, de acuerdo al Art. 2 de dicha Ley, podía: a) Tomar las providencias del caso ante la eminencia de una calamidad pública, b) Adoptar las medidas convenientes para evitar mayores perjuicios, y c) Procurar la continuidad de los servicios públicos.

Según esta Ley, se entiende por Calamidad Pública a los fenómenos físicos y naturales o trastornos sociales que afecten el bienestar social u orden público, alterando gravemente la tranquilidad y economía del país, tales como: Epidemias, Plagas, Terremotos, Inundaciones, Sequías totales o parciales y toda actividad que tienda a la distribución, devastación y el pillaje (Art. 3).

Establecía la composición del S.E.N., el que estaba integrado por un Comité de Emergencia Nacional, la Jefatura o Jefaturas de Plazas y las Comisiones que se estimaban necesarias. El C.O.E.N. por su parte, estaba formado por los Ministros y Sub-Secretarios del Ramo del Exterior, Defensa, Salud Pública y Asistencia Social y Obras Públicas (Art. 5).

Al igual que la citada Ley del Servicio de Auxilio y Reestructuración en Caso de Calamidad Pública, obligaba a las personas naturales, empresas e instituciones a colaborar con el fin de cumplir los objetivos de la misma, sancionando con multa de cien a diez mil colones a quienes se negaran a hacerlo.

Esta Ley se encargaba de regular la forma en la cual debían de reaccionar todos los encargados de hacerlo, mencionaba la prevención, pero los esfuerzos al igual que la anterior se sentaba más a la respuesta a efectos de los desastres naturales, no así a la prevención, no obstante estar regulada en la misma Ley.

2.5.2.3 *La ley del Ramo Municipal*, fue promulgada el día 28 de Abril de 1908, publicada en el D.O. No. 295, Tomo No 65, del 16 de diciembre del mismo año, y derogada expresamente al entrar en vigencia el actual Código Municipal.

Esta Ley establecía que dentro de los deberes de la Municipalidad están el ejercer la política de Salubridad y el Ornato, dictando las disposiciones necesarias para la

higiene pública, Post-desastres naturales (Art. 4).

Se le concedía el deber de conservar y reparar los edificios y cualquier otra propiedad de la localidad perteneciente a la Municipalidad, con lo cual se le facultaba en forma indirecta la conservación y eliminación en algunos casos del factor de riesgo relacionado a las edificaciones; decimos que era de forma indirecta porque en ese momento no se concebía la idea que la vulnerabilidad era causada por estos factores (Art.4).

Otro deber establecido en tal normativa, de los Gobiernos Locales, era el de cuidar que no se incendiaran los bosques y campos (Art. 9), así como el de impedir que se descuajen los bosques y montes que protegen las fuentes y los ríos, con esto se daba protección por parte de los Gobiernos Locales, a uno de los muchos ecosistemas que conforman el medio ambiente, y por consiguiente evitar desastres, debido a los deslizamientos y erosión de tierra.

Además, el artículo 51, le daba la facultad a las Municipalidades de las Cabeceras de Distrito, de establecer Juntas de Vigilancia de Sanidad, para cuidar de la salud pública, disminuyendo el principal de los aspectos que más resulta dañado, cuando ocurren los fenómenos naturales.

Puede observarse que las Municipalidades de esa época ya tenían autonomía, para tratar de regular asuntos que afectaban a la población de la localidad.

2.5.2.4 *La Ley Agraria*, fue promulgada según Decreto Legislativo No. 60, de fecha 22 de agosto de 1942, Publicada en el D.O. No.66, Tomo 132, de fecha 21 de marzo de 1942. En esta Ley, es de aclarar que el Título VI, fue derogado expresamente por el Art. 80 de la Ley Forestal, promulgada según Decreto Legislativo No. 268, de fecha 8 de febrero de 1973, publicada en el D.O. No. 50, Tomo 238, del 13 de marzo de 1973, hoy

derogada por la Ley Forestal promulgada según D.L. 852 del 22 de mayo de 2002, publicada en el D.O. No. 110, T. 355 del 17 de junio de 2002; quedando en la referida Ley Agraria, las demás disposiciones vigentes; en dicho Título se regulaba todo lo relacionado con la Selvicultura, el cual prohibía el descuaje de los bosques en su totalidad o en parte, incluso en las propiedades privadas, cumpliéndose con esto con el mandato Constitucional de la violación de la propiedad privada, al ser los bosques declarados de interés público.

La referida Ley definía a los bosques como: “La extensión de terreno cultivado de cafetales, frutales, potreros y terrenos dedicados a otros cultivos que tuviesen por lo menos veinticinco árboles de construcción, frutales o cocoteros por hectárea”(Art.160).

Además, quien quería descuajar un bosque debía realizar un procedimiento orientado a la obtención del permiso respectivo, éste trámite debía realizarse ante el Alcalde de la localidad (Art.159), y el permiso era denegado solo en los casos que el bosque se necesitaba para: la conservación de la tierra vegetal sobre las montañas o pendientes, la defensa del suelo contra la erosión y las invasiones de los ríos, lagos o torrentes; la existencia de las nacientes o corrientes de agua, la defensa de las costas contra la erosión del mar y la invasión de las arenas y para la defensa del territorio fronterizo y la salubridad pública (Art. 161).

Así mismo, regulaba la obligación de los propietarios de los terrenos y bosques, de sembrar árboles de preferencia que sirvieran a la construcción, y la prohibición de sembrar plantas de las cuales se pudieran extraer sustancias enervantes y estupefacientes (Art. 175). Observándose, que esta Ley, regulaba la prevención del desastre natural de la erosión, por medio de las prohibiciones o a través de las denegaciones de permisos planteadas anteriormente.¹¹

¹¹Asamblea Legislativa, Ley Agraria, D.O. No. 66, Tomo No. 132, 21 de marzo de 1942.

2.5.2.5 *El Decreto No. 115 del Consejo de Gobierno Revolucionario* (de fecha 7 de abril de 1949, publicado en el D.O. No. 82, Tomo 146, de fecha 8 de abril de 1949).

Este Decreto regulaba la protección por parte del Estado de los bosques, haciéndose extensiva hasta los bosques salados del Estero de Jaltepeque, estableciendo que para su tala se debía obtener un permiso, y ésta sólo se podía hacer por parcelas, con un límite de ciento cincuenta árboles.

Se percibe que con el referido Decreto, se trató de dar protección a todos los bosques existentes en el territorio nacional, prohibiendo su tala y fomentando su conservación, evitando la erosión de los suelos, logrando prevenir los desastres y consecuencias producidas por dicho fenómeno; este Decreto fue el referente inmediato de la derogada Ley Forestal, promulgada según Decreto Legislativo N. 268 de fecha 8 de febrero de 1973, publicada en el D.O. No. 50, Tomo No. 238 de fecha 13 de marzo de 1973, y de la nueva Ley Forestal promulgada según Decreto Legislativo No. 852 de fecha 22 de mayo de 2002, publicada en el D.O. No. 110, Tomo No. 355 de fecha 17 de junio de 2002.

2.5.2.6 *La Ley del Patronato del Cuerpo de Bomberos de El Salvador*, fue creada por Decreto Legislativo No. 248, del 24 de abril de 1975, publicada en el D.O. No. 81, Tomo 247, del 6 de mayo de 1975, la cual crea la estructura orgánica del Patronato Adjunto al Cuerpo de Bomberos de El Salvador, así como la disponibilidad de sus fondos. La principal base para su creación fue la que el Cuerpo de Bomberos de El Salvador presta servicios vitales a la ciudadanía para la protección de sus vidas y haberes, y siendo que las personas particulares colaboran en forma eventual con el Cuerpo de Bomberos de El Salvador, con el objeto de lograr una mayor efectividad en la prestación de sus servicios, se consideró necesario encauzar aquella colaboración a

través de un Patronato, sin que éste participase en la dirección y administración del expresado Cuerpo. De tal forma, que de acuerdo a lo establecido en el Art.1 de la Ley del Patronato del Cuerpo de Bomberos de El Salvador, se autorizó al Ministro de Defensa y de Seguridad Pública para que acepte, para el Cuerpo de Bomberos de El Salvador, la colaboración de personas particulares por medio de un Patronato que se crearía con tal fin, el cual obtuvo personería jurídica de conformidad a la ley en mención.

Para obtener dicha personería jurídica regula que debe presentar: la lista de sus miembros, un Proyecto de Estatutos y un Proyecto de Reglamento Interno. Aprobados los dos últimos por el Ministerio de Defensa y de Seguridad Pública, los cuales serían sometidos a la consideración del Ministerio del Interior (Art.2).

Nótese que al igual que en la actualidad, la ciudadanía juega un papel trascendental respecto de su organización y colaboración para enfrentar los estragos causados por desastres de tipo natural, ya que son las personas particulares, miembros de las comunidades, quienes sufren directamente los efectos negativos causados por los fenómenos referidos, y quienes en cierta medida conocen de las diversas necesidades propias de su circunscripción territorial.

El análisis de las leyes citadas, permite revisar desde cuando en el país se ha tenido interés de prevenir y mitigar los efectos que causan los Desastres Naturales; en el siguiente capítulo nos referiremos a la normativa vigente de naturaleza internacional, a la constitucional y a la legislación secundaria que directa e indirectamente regula aspectos relacionados con el tema de los desastres naturales.

CAPITULO III

MECANISMOS JURÍDICOS VIGENTES EN EL SALVADOR QUE REGULAN LA PREVENCIÓN, MITIGACION Y CONTINGENCIA REFERENTE A DESASTRES NATURALES.

En el presente Capítulo presentamos un análisis crítico, del régimen jurídico vigente que regula directa e indirectamente la prevención, mitigación y contingencia contra desastres naturales, por ejemplo, señalando el actuar de las Instituciones públicas o privadas competentes para contrarrestar dichos desastres; desde una óptica constitucional, ya que es la Constitución de la República la que señala las directrices fundamentales del ordenamiento jurídico interno del Estado Salvadoreño, fijando el orden de las competencias supremas del mismo.

Citando Mecanismos Jurídicos Internacionales que protegen los derechos humanos; así también, incluimos la legislación secundaria que regula de una forma directa o indirecta lo referente a los desastres naturales, haciendo notar en este punto, que si bien es cierto existe todo un ordenamiento jurídico interno dirigido, ya sea a prevenir o mitigar la ocurrencia de fenómenos naturales, es con la investigación de campo que se determinará que tan efectivas son dichas normas jurídicas, en la realidad que viven muchas comunidades dentro de las zonas consideradas de alto riesgo en el Municipio de San Salvador, así como, el establecimiento del nivel de cumplimiento, por parte de las Instituciones competentes, al ordenamiento jurídico referente a dichos desastres.

3.1 ANALISIS JURÍDICO CONSTITUCIONAL.

La Constitución de la República de El Salvador que ocupa la máxima jerarquía de nuestro sistema normativo, que consagra el conjunto de Principios, Garantías y Derechos fundamentales inherentes a los Salvadoreños, en los dos primeros Títulos, los

cuales abarcan a la Persona Humana y los Fines del Estado, así como, los Derechos y Garantías Fundamentales de la Persona, existe una relación, de manera extensiva, con los diversos mecanismos para garantizar la protección, seguridad o recuperación de las personas debido a la posible ocurrencia de desastres naturales, es decir, que los Salvadoreños tenemos el derecho de ser protegidos, por parte del Estado, ante cualquier amenaza que ponga en peligro nuestra vida, integridad física, propiedad, etc. (Art.2 Cn.), en virtud que se considera a la persona humana como el origen y fin de la actividad del Estado.

Lo que conlleva a que el Estado debe brindar el factor seguridad tanto en sentido material como jurídico; en sentido material seria estableciendo medidas encaminadas a evitar que se pongan en peligro o amenaza todos los bienes materiales de las personas (vivienda, bienes muebles, etc.); y en sentido jurídico, garantizando la correcta aplicación de la normativa existente dentro de la cual se encuentran los procedimientos, derechos y atribuciones que se relacionan con la ocurrencia de fenómenos naturales, por lo que los efectos jurídicos que éstos generan deben estar específicamente determinados, y en caso de que esto no suceda, crear la normativa necesaria, ya sea esta transitoria o permanente.

Pero es de hacer notar, que no solamente el Estado tiene obligaciones de carácter Constitucional, ante el apareamiento de un desastre natural, sino que también las personas la tienen, según consta en el artículo nueve en relación al artículo veintinueve de la Constitución de la República, incorporado en la Sección Segunda del **Régimen de Excepción**, Título II, Capítulo I, dicho Régimen consiste en un medio jurídico extraordinario y temporal que tienen los Estados para enfrentar las situaciones, que ponen en peligro su estabilidad. El Régimen consiste en suspender ciertos Derechos Constitucionales o ejercer ciertas facultades extraordinarias en caso de catástrofe, lo cual

aparece, valga la redundancia, como una excepción a la regla general, con relación a la obligatoriedad o no de realizar trabajos, sin remuneración alguna, estableciendo que en situación de calamidad pública, la cual podría ser generada por un fenómeno natural, el Estado puede obligar a las personas a realizar éste tipo de trabajo.

Para poner fin al Régimen de Excepciones, la Constitución de la República (Art.31), obliga a nivel Institucional, ya sea a la Asamblea Legislativa o al Consejo de Ministros, a restablecer las Garantías Constitucionales, siempre y cuando las circunstancias que motivaron la aplicación del Régimen de Excepciones hayan desaparecido.

La Sección Cuarta del Título II, Capítulo II, se refiere al aspecto de *la Salud Pública y Asistencia Social*, que incluye del Art. 65 al 70 Cn., donde se sustrae el Mandato Constitucional de velar por la conservación y restablecimiento de la Salud, el cual obliga tanto a el Estado como a las personas en general, debido que la Salud es considerada como un bien jurídico de orden público y para proteger a éste, el Estado debe establecer la Política Nacional de Salud, controlar y supervisar su aplicación (Art.65 Cn.), para poder prevenir y disminuir el impacto, que puedan sufrir las personas ante la ocurrencia de diversos desastres naturales.

Cabe recalcar lo establecido en el Art. 117 Cn., el cual fue reformado en el año dos mil, y se refiere al deber estatal de proteger los recursos naturales, con el fin de garantizar el desarrollo sostenible. Lo que a su vez, posibilita la reducción de desastres de tipo ambiental, tales como deslizamientos de tierra y sequía. La reforma en mención se justifica atendiendo las condiciones coyunturales que se dan cuando aparece por primera vez ésta disposición. La relación causa efecto no era tan marcada como lo es en la actualidad, ya que en aquel momento se pretendía lograr un equilibrio entre el factor económico y el ambiental, logrando la consecución de un desarrollo sostenible , pero a

través del tiempo, como todos lo hemos notado, se fue deteriorando el medio ambiente y se requería crear un ente protector de dicho medio, debido a que la situación se escapaba de control, y debido a la reforma del artículo ciento diecisiete de la Constitución de la República, se le dio más protagonismo al Estado, y éste entró a regular la protección del Medio Ambiente.

Existen dos artículos de la Constitución de la República, los cuales son los Arts. 118 y 119, vinculados a un factor de gran importancia con relación al aumento de zonas consideradas de alto riesgo, de los cuales el primero se refiere a la *sobrepoblación y el ordenamiento territorial*, por lo que establece que el Estado adoptará políticas de población con el fin de asegurar el mayor bienestar de sus habitantes, es decir, que el Estado esta obligado a tomar decisiones que se orienten a regular lo relacionado con la natalidad y la distribución de los habitantes dentro del territorio, procurando que las personas no se encuentren en las referidas zonas de alto riesgo, y evitar que estén completamente propensas a sufrir las consecuencias del apareamiento de un desastre natural. Respecto del artículo 119 Cn., se declara la vivienda de interés social, por lo que el Estado esta en la obligación de procurar que el mayor número de familias Salvadoreñas lleguen a ser propietarias de sus viviendas. Cuando la Constitución se refiere a que la construcción de vivienda es una actividad de interés social, el Estado esta asumiendo la obligación de destinar recursos y esfuerzos para brindar vivienda a los Salvadoreños que no la posean, pudiendo expropiar terrenos, casas y edificios para que sean utilizados en programas de vivienda.

Como se observa, nuestra Constitución no reconoce expresamente el Derecho a la vivienda digna, ya que el referido artículo la retoma, únicamente de manera implícita. *Vivienda digna, además del techo y paredes, significa estar seguros material y jurídicamente en el lugar que habitamos, contar con los servicios básicos, pagar un*

precio razonable y accesible, por la compra o alquiler de una casa y vivir en un ambiente seguro, saludable y ecológicamente equilibrado.

En el Título VI, en el Capítulo I, establece en la Sección Primera, los aspectos relativos a la Asamblea Legislativa, definiendo a ésta, en el Art. 121 Cn., como: ***“un cuerpo colegiado compuesto por Diputados, elegidos en la forma prescrita por esta Constitución, y a ella compete fundamentalmente la atribución de legislar”***. Determinándose sus otras atribuciones u obligaciones en el Art. 131 Cn., entre las cuales tenemos en su ordinal 5º., el cual expresa que le corresponde a la Asamblea Legislativa: ***“Decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias”***, siendo lo anterior, una manera práctica de solventar las deficiencias o errores que pudiese tener una ley secundaria, que tenga entre sus objetivos o fines combatir, prevenir o disminuir los efectos producidos por un desastre de tipo natural. Así mismo, en los ordinales 6º. y 27º. de dicho artículo, se estipula que para el primero de los ordinales en mención, ***ante la ocurrencia de una calamidad pública la Asamblea Legislativa podrá decretar empréstitos forzosos si los fondos públicos ordinarios no fuesen suficientes para mitigar la situación de calamidad pública***, esto en relación al artículo ciento cuarenta y ocho de la Constitución, el cual establece que corresponde a la Asamblea Legislativa facultar al Órgano Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, cuando una grave y urgente necesidad lo demande; en el segundo de los ordinales referidos, ***se le da la potestad de suspender y restablecer las Garantías Constitucionales, de acuerdo con el artículo veintinueve de la Constitución de la República, el cual se refiere, entre otros, a los casos de calamidad pública.***

En la Sección II, del Capítulo I, siempre dentro del Título VI, se regula lo relativo a la Ley, su formación, promulgación y vigencia, comprendiendo, dicha sección, los artículos del ciento treinta y tres, al ciento cuarenta y tres de la Constitución de la

República, se determina quienes tienen exclusivamente iniciativa de ley, siendo estos: 1º. Los Diputados; 2º. El Presidente de la República por medio de sus Ministros; 3º. La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales; y 4º. Los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales (Art.133 Cn.).

Además, de conformidad al Art. 134 Cn., todo proyecto de ley que se apruebe deberá estar firmado por la mayoría de los miembros de la Junta Directiva. Guardándose un ejemplar en la Asamblea Legislativa y dos se envían al Presidente de la República.

Llegando de esta manera, al trámite respecto de los proyectos de ley (Arts. 135 a 138, 143 Cn.). En el que todo proyecto, después de discutido y aprobado, se trasladará a más tardar dentro de diez días hábiles al Presidente de la República, y si éste no tuviere objeciones, le dará su sanción y lo hará publicar como Ley (Art.135 Inc. 1º. Cn.), en tal sentido, si el Presidente de la República no encontrare objeción al proyecto recibido, firmará los dos ejemplares, devolverá uno a la Asamblea, dejará el otro en su archivo y hará publicar el texto como Ley en el órgano oficial correspondiente, según lo estipulado en el Art. 136 Cn. Pero, de conformidad al Art. 137 Cn., si el Presidente de la República vetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Asamblea dentro de los ocho días hábiles siguientes al de su recibo, puntualizando las razones en que funda su veto; si dentro del término expresado no lo devolviera se tendrá por sancionado y lo publicará como ley.

En caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto, y si lo ratificare con los dos tercios de votos, por lo menos, de los Diputados electos, lo enviará de nuevo al Presidente de la República, y éste deberá sancionarlo y mandarlo a publicar.

Si lo devolviera con observaciones, la Asamblea las reconsiderará y resolverá lo que crea conveniente por la mayoría establecida en el Art.123 Cn., y lo enviará al Presidente de la República, quien deberá sancionarlo y mandarlo a publicar.

Surgiendo el caso que cuando la devolución de un proyecto de ley se deba a que el Presidente de la República lo considera inconstitucional y el Órgano Legislativo lo ratifica en la forma establecida en el artículo ciento treinta y siete de la Constitución, deberá el Presidente de la República dirigirse a la Corte Suprema de Justicia dentro del tercer día hábil, para que ésta oyendo las razones de ambos, decida si es o no constitucional, a más tardar dentro de quince días hábiles. Si la Corte decidiere que el proyecto es constitucional, el Presidente de la República estará en la obligación de sancionarlo y publicarlo como ley (Art.138 Cn.). Existiendo una prohibición expresa contemplada en el Art. 143 Cn., la cual consiste en que cuando un proyecto de ley fuere desechado o no fuere ratificado, no podrá ser propuesto dentro de los próximos seis meses.

Respecto al término para la publicación de las leyes, de acuerdo a lo establecido en el Art. 139 Cn., será de quince días hábiles. Advirtiéndose que si dentro de ese término el Presidente de la República no las publicare, el Presidente de la Asamblea Legislativa lo hará en el Diario Oficial o en cualquier otro diario de mayor circulación de la República. Lo cual tiene estrecha relación con lo plasmado en el artículo subsiguiente (Art. 140 Cn.), el cual expresa que para que una ley de carácter permanente sea obligatoria deberán transcurrir, por lo menos, ocho días después de su publicación. Plazo que podrá ampliarse, pero no restringirse.

Lo anteriormente expuesto se encuentra relacionado con nuestra investigación, ya que consideramos que la Legislación, es un mecanismo real y efectivo, para enfrentar, prevenir o disminuir los efectos adversos producto de desastres naturales, los cuales son extremadamente comunes en nuestro territorio.

Por otra parte, cabe aclarar que en virtud de lo establecido en el Art.150 Cn., El Órgano Ejecutivo ésta integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República,

los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes. Así mismo, existe un Consejo de Ministros integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado o quienes hagan sus veces (Art.166 Cn.), al cual le corresponde, entre otras atribuciones y conforme a lo dispuesto en el Art.167 No.4, *autorizar la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer las necesidades provenientes de guerra, de calamidad pública o de grave perturbación del orden, si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida, informando inmediatamente a la Junta Directiva de la misma, de las causas que motivaron tal medida, a efecto de que reunida que fuere ésta, apruebe o no los créditos correspondientes; además, le corresponde suspender y restablecer las garantías constitucionales a que se refiere el Art. 29 de la Constitución de la República, en caso que la Asamblea Legislativa no estuviere reunida.* En el primer caso, es decir, cuando se suspenden las referidas garantías, el Consejo de Ministros dará cuenta inmediatamente a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, de las causas que motivaron tal medida y de los actos que haya ejecutado en relación con ésta (Art.167 No.6 Cn.).

Respecto de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República, de conformidad a lo expresado en el Art. 168 Ord. 1º. Cn., el cual determina que debe cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados, las leyes y demás disposiciones legales, observamos *la obligación presidencial de hacer cumplir el conjunto de derechos y garantías inherentes a la persona humana, en las que se encuentran el derecho a la vida, vivienda, integridad física, seguridad, etc., y en el sentido extenso de la palabra, a ser protegidos ante la ocurrencia de un desastre natural y a llevar una existencia considerada como digna, lo cual, en parte, puede lograrse a través de sancionar, promulgar y publicar leyes, así como hacerlas ejecutar (Art. 168 Ord. 8º.*

Cn.), lo cual es otra de las atribuciones del Presidente de la República, y así mismo, al decretar los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes (Art.168 Ord. 14º. Cn.); además, en el caso del Presidente de la República, la Constitución le manda el procurar mantener la armonía social, conservar la paz, la tranquilidad interior y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad, para lo cual se puede apoyar en la Fuerza Armada Salvadoreña, la que debe colaborar en las obras de beneficio público que le encomiende el Órgano Ejecutivo y auxiliar a la población en caso de desastre nacional (Art. 168 en relación con el Art. 212, ambos de la Constitución de la República).

TRATADOS INTERNACIONALES

Se encuentran regulados en la Sección Tercera del Capítulo I del Título VI, y comprende de los artículos 144 al 149 Cn.

De conformidad al Art. 144 Cn., los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con Organismos Internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de la Constitución. En este aspecto, cabe mencionar que se establece la supremacía constitucional, de acuerdo a lo establecido en el Art.145 Cn., el cual expresa que no se podrán ratificar los tratados en que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales, a menos que la ratificación se haga con las reservas correspondientes. Recalcando, que las disposiciones del tratado sobre las cuales se hagan las reservas no son ley de la República. De ahí, que existe la facultad de declarar la inaplicabilidad de las disposiciones de cualquier tratado contrarias a los preceptos constitucionales, la que se ejercerá por los tribunales dentro de la potestad de administrar justicia (Art. 149 Inc. 1º. Cn.).

Con relación a Las Municipalidades, nuestra Constitución establece, de acuerdo a lo estipulado en su Art.203, que *los Municipios serán autónomos en lo económico, técnico y administrativo, pero a su vez, están obligados a colaborar con las demás instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional* para responder, por ejemplo, ante cualquier tipo de desastre natural. Dentro de la autonomía que posee el Municipio, esta la de *crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca (Art.204 Ord.1º. Cn.); así como también, en virtud de lo establecido en el Art. 204 Ord.5º. Cn., el decretar las ordenanzas y reglamentos locales, como una posible manera de buscar el bienestar de los habitantes del Municipio*, tal es el caso, del primer ordinal en mención, el cual plantea una forma de realizar obras determinadas, tales como: reconstrucción de viviendas y carreteras, la creación de vías y salidas de emergencia o de un refugio en caso de desastre natural e impartir cursos de capacitación a las personas que habitan en zonas de alto riesgo, dentro de los Municipios, a efecto de actuar correctamente ante el apareamiento de un fenómeno de tipo natural.; además, dichas obras o servicios pueden realizarse en coordinación y colaboración de dos o más Municipios, a través de convenios cooperativos entre Municipalidades (Art. 207 Inc.2º. Cn.).

3.2 MECANISMOS JURÍDICOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN RELACION A DESASTRES NATURALES.

Entre los Instrumentos Internacionales que buscan crear condiciones de seguridad y bienestar al ser humano, tenemos: *“La Declaración Universal de Derechos Humanos”* y *“La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”*, ambas del año de mil novecientos cuarenta y ocho, la primera integrante del Sistema de

Naciones Unidas y la segunda del Sistema de Organización de los Estados Americanos, en su calidad de Instrumentos Declarativos, los cuales generan una fuente de obligaciones Internacionales, de tipo general, para los Estados miembros; en la primera de las Declaraciones referidas, se encuentran comprendidas algunas disposiciones que tutelan la protección de bienes jurídicos, que se relacionan con aspectos tales como la seguridad y bienestar de las personas, entre las que tenemos: El Art.17 de dicho cuerpo normativo, el cual garantiza el derecho que toda persona tiene de la propiedad, es decir, que ninguna persona puede ser despojada en forma arbitraria de sus bienes, los cuales permiten contrarrestar los efectos dañinos de un desastre natural, y a su vez, permiten un mayor desenvolvimiento de las personas dentro de la sociedad, ya que los bienes constituyen un pilar fundamental en la generación de las condiciones de vida, necesarias para la subsistencia.

Sobre la base de crear un medio ambiente que permita el desarrollo integral de las personas, el Art.22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, comprende un elemento primordial, para la consecución de tal objetivo, el cual es la seguridad social, de la que se dice que toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, en relación de la organización y los recursos propios de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables en su dignidad y para el libre desarrollo de su personalidad. Por lo que el referido artículo establece una obligación para el Estado Salvadoreño, con relación al fomento de un desarrollo económico y social que permita disminuir los indicadores de riesgo en la población, lo que implica por parte del Estado: El deber de respeto y el deber de garantía, siendo que este último se subdivide en tres obligaciones, que son: ***la obligación de prevenir, la obligación de investigar y juzgar a los responsables de una violación a***

derechos humanos, y la obligación de reparar, a las víctimas de las violaciones, los derechos conculcados.

Respecto de El Salvador, dentro de los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por él, y que por ende constituyen normas convencionales y aplicables, tenemos: ***El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos***, ratificado por medio del Decreto Legislativo, número veintisiete, del veintitrés de noviembre de mil novecientos setenta y nueve, publicado en el Diario Oficial número doscientos dieciocho de la misma fecha; ***Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales***, ratificado por medio del Decreto Legislativo, número veintisiete, del veintitrés de noviembre de mil novecientos setenta y nueve, publicado en el Diario Oficial número doscientos dieciocho de la misma fecha; ***Convención Americana sobre Derechos Humanos***, ratificada por medio del Decreto Legislativo número cinco, del quince de junio de mil novecientos setenta y ocho, publicado en el Diario Oficial número ciento trece del diecinueve de junio de mil novecientos setenta y ocho; y el ***Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)***, ratificado por medio del Decreto Legislativo número trescientos veinte, del treinta de marzo de mil novecientos noventa y cinco, publicado en el Diario Oficial número ochenta y dos del cinco de mayo de mil novecientos noventa y cinco, de los cuales sus disposiciones permiten desentrañar la existencia de los deberes de respeto y garantía por parte del Estado Salvadoreño, así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere al compromiso de los Estados por respetar y garantizar los derechos civiles y políticos que enuncia; por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiere a la obligación de adoptar medidas en orden a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en ese Instrumento,

refiriéndose al compromiso de los Estados por garantizar el ejercicio de los mismos a cualquier persona; en este orden, La Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin duda la normativa internacional más clara en este aspecto, expresamente se refiere al compromiso de los Estados por respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona; y el Protocolo de San Salvador, obliga a adoptar medidas (mecanismos jurídicos) para lograr la plena efectividad de los derechos, refiriéndonos específicamente al Art. 2 del Instrumento en mención, el cual expresa que: *“Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos”*, es por tal motivo que consideramos que la legislación es, en si, un mecanismo de protección contra cualquier amenaza, la cual puede ser perfectamente natural, y es un medio de garantizar la seguridad de la persona humana; lo que nos lleva a asumir que cuando un Órgano o funcionario del Estado, no garantice o lesione indebidamente los Derechos contemplados en dichos Tratados Internacionales, se estaría ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto, en relación a que es un principio de Derecho Internacional el que el Estado responde por los actos de sus agentes, realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos, aún si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del Derecho Interno.

Al interpretar el deber de respeto por parte del Estado, y específicamente en este punto de enorme importancia, plasmamos jurisprudencia emitida por *la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, sobre el alcance de dicho deber estatal, dentro de la cual sobresalen los siguientes aspectos:

-“Cualquier violación a un derecho contemplado en los tratados internacionales de protección a los derechos humanos, se reputa como una transgresión al deber de respeto, el cual implica no afectar o violentar ninguno de los derechos estipulados en dichos instrumentos internacionales.

-La violación a los tratados internacionales es atribuido al Estado en su conjunto, sin interesar:

a) quién o quiénes, como personas concretas, son los responsables de la violación,

b) si al momento de realizar la violación a los derechos, quienes la realizan actuaban conforme o inconformemente con el orden jurídico interno del país, y

c) si al momento de realizar dicha violación, las personas que la realizan tenían o no, la intención dirigida a provocar la afectación (se juzga por responsabilidad objetiva y no por responsabilidad subjetiva)”¹²

En este mismo sentido, el deber de garantía estatal ha sido objeto de la reflexión, en la misma jurisprudencia citada anteriormente, en los siguientes términos: *“La segunda obligación de los Estados Partes es la de ‘garantizar’ el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en los Tratados Internacionales a toda persona sujeta a su Jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados Partes deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por los referidos Tratados y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su*

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vrs. Honduras, Sentencia sobre el fondo del 29 de julio de 1988, serie C No.4, pp. 162-173.

caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos de la persona humana”.¹³

Resulta claro que la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos. Y en este mismo orden de ideas, tal como se mencionó anteriormente, el Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos de las personas humanas, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a las víctimas una adecuada reparación.

Anteriormente, se hizo referencia que el deber de garantía por parte del Estado, se subdivide en tres obligaciones, las cuales detallamos a continuación:

a)Obligación de Prevenir:

La obligación de prevenir abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por la

¹³ Ibid., pp.166-174.

mera situación de que un derecho haya sido violado. Es importante destacar que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *el deber de prevención implica que el Estado haga uso de todos los medios posibles y razonables (mecanismos jurídico- políticos) que le permitan evitar la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos, ya sea por parte de sus agentes, como por parte de los particulares, en especial, cuando éstos gozan de consentimiento estatal.*

b) Obligación de Investigar y Sancionar a los Responsables:

Existe la obligación estatal de investigar toda situación en la que se hayan violado los Derechos Humanos protegidos por los Instrumentos Internacionales. Cabe decir, que si el aparato estatal actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción.

La obligación de investigar y sancionar a los responsables de una violación, es, a juicio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, una obligación de medio, y como tal, *implica no necesariamente la de culminar un proceso judicial con la sanción indefectible de alguna persona, sino la de investigar adecuadamente y con la seriedad debida todas las violaciones a los derechos humanos.* El comportamiento diligente del Estado, es así, requerido en la investigación de los hechos y de sus autores, tanto intelectuales (si los hubiera) como los materiales; la sanción de los responsables es un asunto sujeto y condicionado a la adecuada investigación desarrollada.

En todo caso, para mantener la coherencia del sistema de derechos humanos, la investigación y procesamiento de los responsables debe realizarse resguardando todas las garantías procesales que los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos establecen.

c) Obligación de Restablecer y Reparar:

Este tipo de obligación, también ha sido objeto del pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los siguientes términos:

“La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (restitutio in integrum), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales incluyendo el daño moral”.¹⁴ En tal sentido, el Estado estaría obligado a restablecer y reparar los daños que sufriese una comunidad debido a la ocurrencia de un desastre natural, en la que no se realizaron o ejecutaron medidas encaminadas a la prevención de los efectos destructivos que dejan este tipo de fenómenos.

3.3 REGULACION A PARTIR DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA.

3.3.1 ***El Código Penal***, regula de una manera superficial la prevención y mitigación de desastres de tipo natural. Realizando un análisis, respecto a la obligación de los particulares y del Estado, de socorrer o auxiliar a posibles víctimas de un fenómeno natural, el artículo 175 del Código Penal, determina la sanción consistente en multa de cincuenta a cien días multa, a aquel ***“que no socorriere a una persona que se halle desamparada y en peligro manifiesto y grave, cuando pudiese hacerlo sin riesgo propio ni de tercero”***. En tal sentido, socorrer significaría realizar cualquier actividad, plan o estrategia capaz de modificar la situación de peligro, bien porque éste se suprime completamente, porque se disminuye la gravedad del mal amenazante (mitigación), porque se aleja su producción o porque se lo hace menos probable. Por lo que no habría

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vrs. Honduras, Sentencia de Indemnización Compensatoria del 21 de julio de 1989, serie C No.7, p.26.

delito de omisión del deber de socorro cuando ninguna acción del sujeto activo u omitente, hubiese podido disminuir o suprimir el peligro, en los términos mencionados con anterioridad.

El auxilio prestado debe ser eficaz como conducta de socorro, aunque no se consiga disminuir o suprimir el peligro, el cual puede tener su origen respecto a un desastre natural, ya que *la Ley no exige evitar el resultado perjudicial, sino intentar realmente, con conductas adecuadas, disminuirlo o evitarlo*. Lo anterior tiene una estrecha relación con el Art. 323 Pn., *en el que sanciona a los funcionarios o empleados públicos, agentes de autoridad pública o al encargado de un servicio público que sin causa justificada omite, rehúse o retarde la prestación de un auxilio legalmente requerido por la autoridad competente, siendo la sanción de seis meses a dos años e inhabilitación especial para el desempeño del empleo o cargo por igual tiempo*. En este mismo orden de ideas, en el Título X, de los Delitos Relativos a la Ordenación del Territorio, la Protección de los Recursos Naturales, y al Medio Ambiente, en sus artículos 253 y 254 Pn. Se tipifica y sanciona el delito de las *Construcciones no Autorizadas*, estipulándose en el primer artículo referido, *que el que “llevar a cabo una construcción no autorizada legal o administrativamente, en el suelo no urbanizable o en lugares de reconocido valor artístico, histórico o cultural, será sancionado con prisión de seis meses a un año y multa de cien a doscientos días multa*.

Cuando la construcción se realizare bajo la dirección o responsabilidad de un profesional de la construcción, se impondrá a éste, la inhabilitación especial de profesión u oficio por el mismo período”. El segundo de los artículos se refiere a los *“funcionarios o empleados públicos que a sabiendas hubieren informado favorablemente sobre proyectos de edificación o de derribo o sobre la concesión de*

licencias notoriamente contrarias a las normas urbanísticas vigentes o quienes las autorizaren, serán sancionados con inhabilitación del cargo o empleo de tres a cinco años". Cabe mencionar que en los casos planteados anteriormente, de conformidad al Art.263 Pn., "cuando así procediere, si el autor voluntaria y oportunamente reparare el daño ocasionado, no incurrirá en pena alguna.

El juez o tribunal, motivadamente, ordenará que a cargo del autor del hecho, se adoptaren las medidas encaminadas a restaurar, en lo posible el equilibrio ecológico perturbado, así como adoptar cualquiera de las medidas accesorias, necesarias para la protección de los bienes tutelados en el referido Capítulo"; debiéndose tomar en consideración la prohibición expresa contenida en el Art.263-A Pn., el cual manifiesta que "La acción proveniente de cada uno de los delitos comprendidos en dicho capítulo, solamente podrá promoverse después de que la autoridad administrativa competente haya concluido los procedimientos correspondientes de conformidad con la Ley del Medio Ambiente".

En la actualidad se regula Penalmente el ámbito urbanístico, debido a la corrupción, indiferencia e ineficacia de la administración estatal respecto al ordenamiento territorial, el cual serviría como un mecanismo para evitar el incremento de zonas consideradas de alto riesgo, debido a la ocurrencia de fenómenos naturales. *La conducta típica descrita de los artículos en mención, es la de construir sin autorización legal o administrativa, en lugares inadecuados que impliquen o generen algún tipo de riesgos para sus habitantes o el medio ambiente en general.*

En relación al desastre natural del deslizamiento de tierra, nuestro Código Penal, en su artículo 258, expresa: "*El que destruyere, quemare, talare o dañare, en todo o en parte, bosques u otras formaciones vegetales naturales o cultivadas que estuvieren legalmente protegidas, será sancionado con prisión de tres a seis años*". Resulta claro

que el sujeto pasivo de este delito es la comunidad en su totalidad, en virtud que la sociedad en general requiere de la existencia de bosques y de otras formaciones vegetales, que evitan la erosión de los suelos, y cuyo mantenimiento es imprescindible y necesario para la subsistencia de la vida vegetal, animal y humana.

3.3.2 *El Código de Salud*, fue creado por Decreto Legislativo número novecientos noventa y cinco, publicado en el Diario Oficial Tomo doscientos noventa y nueve, número ochenta y seis de fecha once de mayo, del año de mil novecientos noventa y ocho.

En su Sección Cuarenta, Capítulo II, denominada: “*Acciones de Salud en Caso de Catástrofe*”, específicamente en su Art.184 establece:

Que en caso de catástrofe, epidemia o de cualquier otra calamidad grave semejante que pueda afectar la salud y la vida de las personas, el Ministerio coordinará las siguientes acciones:

- a) La atención inmediata e integral de los afectados;
- b) El traslado a los Centros de Asistencia Médica de los que ameriten,
- c) Dictar las medidas necesarias para el mantenimiento de los servicios básicos de saneamiento,
- d) Dictar y desarrollar medidas de prevención de epidemias, y
- e) Supervisar el eficiente cumplimiento de sus disposiciones.

En su Art.185 establece que: “*Toda aquella Institución de Salud Pública ya sea esta pública o privada, deberá de tener un plan de emergencia para casos de catástrofe, epidemias o de cualquier otra calamidad general. Dicho plan debe ser aprobado por el Comité Nacional de Emergencia*”.

Como podemos observar la acción del Ministerio de Salud en caso de catástrofe es un actuar post desastre, no preventiva, recalándose que un desastre natural perfectamente puede ocasionar la propagación de virus y epidemias, ante las cuales, el referido Ministerio debe ejecutar las acciones concretas y establecidas anteriormente.

3.3.3 ***La Ley de Defensa Civil***, fue promulgada el 8 de abril de 1976, por Decreto Legislativo número cuatrocientos noventa y ocho, publicada en el Diario Oficial número setenta y cuatro, Tomo número 251, de fecha veintitrés de abril de mil novecientos setenta y seis, con el propósito de establecer el Sistema de Defensa Civil, como parte integrante de la defensa nacional, ***cuyo fin sería proteger y ayudar a la población a superar las consecuencias producidas por los desastres naturales o calamidades públicas.***

Entre los objetivos de esta ley, están el de prevenir daños y disminuir su magnitud, ayudar a la población, asegurándoles su propia rehabilitación, procurar la continuidad de los servicios públicos, obtener de la población afectada y del todo el país la colaboración necesaria para realizar la defensa civil. Como puede verse los objetivos de esta ley están mas orientados a la actuación de las entidades o instituciones, posterior a la ocurrencia de los desastres, es de hacer notar que sólo se hace una mención de la prevención, pero no la desarrolla en sus objetivos.

Como un desarrollo del artículo 29 de la Constitución de la República, esta ley establece lo que debe considerarse como desastre o calamidad pública, entendiéndose por tales: las consecuencias de fenómenos físicos o naturales, acciones armadas o de trastornos sociales que afectaren el orden público, el normal desarrollo de las actividades económicas en la República, la vida, salud o patrimonio de sus habitantes.

Debido a lo anterior, se puede ver la intención del legislador, la de actuar después de la ocurrencia de un fenómeno que afecte los elementos que menciona este artículo, reflejándose la intencionalidad clara de no tomar en cuenta las causas que llevaron a estar precisamente en esa situación de desastre.

Las atribuciones con las que cuenta este sistema, van desde la información a la población, hasta realizar directamente acciones encaminadas a disminuir los efectos pero sólo post desastre. Encontrándose un sistema dividido en cuatro unidades, tales como: el sistema nacional, regional, departamental y municipal, teniendo cada uno de ellos facultades y obligaciones específicas desarrolladas en la misma ley, obedeciendo a la jurisdicción sobre la cual tienen competencia, con el objeto de realizar la defensa civil de forma mas inmediata.

Lo anterior no sirve de nada, si no existe todo un sistema paralelo de sanciones que ayuden a dar cumplimiento a lo establecido en los artículos antes mencionados, es por ello que a partir del artículo 16 de la ley, también de una manera demasiado generalizada, se establecen sanciones como multas de carácter económicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal, a los que se negaren a cumplir la obligación de cooperar con el Sistema de Defensa Civil.

Esta ley nace como un intento de respuesta a los constantes daños sufridos por las personas frente a cualquier tipo de desastres, por lo que se relaciona directamente con el tema objeto de nuestra investigación, haciéndolo indirectamente con la vulnerabilidad de las personas, pero desde la óptica de una respuesta posterior a los desastres naturales, no desde la perspectiva de una prevención que este encaminada a no sufrir los efectos adversos o negativos de éstos.

3.3.4 *La Ley Forestal*, creada por Decreto Legislativo número ochocientos cincuenta y dos, de fecha 22 de mayo de dos mil dos, publicada en el Diario Oficial número 110, Tomo trescientos cincuenta y cinco, del día 17 de junio de dos mil dos.

De acuerdo a nuestra investigación, se han planteado una serie de situaciones, que se ven reflejadas en factores concretos que generan un mayor o menor grado de vulnerabilidad de las personas naturales frente a la ocurrencia de desastres naturales, dentro de esos factores podemos mencionar: factores económicos, sociales, ambientales y físicos; siendo estos dos últimos los que ocasionan un mayor grado de vulnerabilidad.

Se ha dicho precedentemente que en la Constitución de la República, esta comprendida en el artículo 117, una obligación de carácter directa para el Estado, con relación al Medio Ambiente en general y con la toma de medidas en particular, dentro de las que se encuentran la de establecer un ordenamiento jurídico, que este encaminado y responda a las necesidades del grupo social, es por ello que dentro de la diversidad de sistemas normativos existentes, encontramos algunos que desarrollan el fenómeno de la vulnerabilidad de las personas, frente a los desastres naturales, no siendo este fenómeno el principal objeto de regulación de dichos cuerpos normativos; para el caso existió desde 1973, la primera Ley Forestal, la que antes de la actual Ley Forestal, tomaba aspectos importantes que de forma indirecta incidían a tomar acciones relacionadas con los desastres; por lo que dichos cuerpos normativos no inciden de forma directa en la prevención de los mismos, pero lo importante es que se regula uno de los factores que influyen en el incremento de los desastres naturales, siendo éste el factor ambiental, así el artículo 1 inciso primero del actual cuerpo normativo, establece que ***“la presente ley tiene como objeto establecer disposiciones que permitan el incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de la industria madera; los recursos forestales son parte del patrimonio natural de la Nación y corresponde al Estado su protección y manejo”***.

Como se puede apreciar este cuerpo normativo, persigue lograr un equilibrio de

forma sostenida entre la explotación que existe de los recursos naturales forestales y la relación de la actividad económica a la cual pueden ser sometidos éstos.

En el artículo 23 que se refiere a declarar las Áreas de Uso Restringido, se establece en su literal “e”, que los propietarios de esas áreas tendrán la obligación de manejar de manera sostenible la vegetación existente, ya que por su potencial de deslizamiento, debido a fuertes pendientes constituyen un peligro para las poblaciones.

Como grupo hemos considerado incorporar esta ley, en este marco jurídico, por la razón que la deforestación es una causa que propicia la erosión, la cual a la vez trae como consecuencia la producción de deslizamientos de tierra. Por lo que la Ley Forestal trata de evitar este tipo de desastre natural, protegiendo los bosques del país, disminuyendo en parte la ocurrencia de desastres en aquellas zonas consideradas de alto o mediano riesgo.

3.3.5 Por otra parte, *El Código Municipal*, que entró en vigencia en mil novecientos ochenta y seis, según Decreto Legislativo número doscientos setenta y cuatro, publicado en el D.O. número doscientos noventa, de fecha cinco de febrero del referido año, le otorga autonomía a los municipios, para que puedan desarrollar los principios constitucionales, referente a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios; dentro de sus atribuciones establecidas en el artículo 4, encontramos que éstas están orientadas a la *elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo urbano y rural de la localidad*, esta atribución está contemplada en el ordinal 1° del referido artículo, relacionado con el artículo 30 numeral 5° y el 31 numeral 3°, los cuales establecen los planes de desarrollo urbano y rural como facultad del Concejo, y como obligación del Concejo elaborar y controlar el plan y programa de desarrollo local. Como se puede ver, los Concejos Municipales, son

de los principales obligados a realizar programas de desarrollo local, que estén encaminados a la búsqueda de soluciones, de todos aquellos problemas que acogen a las poblaciones más propensas a sufrir un desastre natural, proporcionándoles los mecanismos y estrategias para la disminución de la vulnerabilidad, mediante la elaboración de planes relacionados con la prevención y mitigación de los riesgos, en colaboración con otras entidades.

El ordinal 8° del Código en comento, establece la promoción de la participación ciudadana, responsable en la solución de los problemas locales, en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población. Sobre la base de esta atribución, las municipalidades tienen la facultad de desarrollar ciertas actividades, como los cabildos abiertos, en los cuales las diferentes comunidades plantean sus problemas y las posibles opciones que ellos pueden aportar para la solución de los mismos. Con esto al abrir los espacios de participación de la población y conocer de cerca sus problemas ante los desastres naturales, la municipalidad en coordinación con la población, puede encontrar mecanismos de disminución de la vulnerabilidad.

Así también, en el ordinal 10° del artículo 4, establece como competencia, *el incremento y la protección de los recursos naturales renovables y no renovables*. Este artículo deja implícita la facultad y la obligación de los municipios de conservar e incrementar los recursos naturales de su localidad, con la finalidad de crear las condiciones necesarias con el fin de que los pobladores de cada municipio obtengan un desarrollo sostenible, encaminado a su propio bienestar.

Como consecuencia de esto, el municipio queda en la obligación de realizar todas las estrategias necesarias para el sostenimiento del medio ambiente y de esa forma ayudar a la disminución o reducción de la vulnerabilidad.

En resumen se puede decir que debido a la autonomía, otorgada por la

Constitución de la República y desarrollada en el Código Municipal, se tiene la facultad de intervenir en el beneficio de los mismos habitantes, cuando se ven afectados por la ocurrencia de un desastre, creando técnicas de prevención y mitigación, así mismo promover la participación ciudadana, para disminuir la vulnerabilidad, ayudando a las personas para prevenir los desastres.

3.3.6 *La Ley del Cuerpo de Bomberos de El Salvador*, fue creada por Decreto Legislativo No.289, de fecha nueve de marzo de mil novecientos noventa y cinco, publicada en el Diario Oficial No.69, Tomo 327, del día siete de abril del referido año. Fue creada debido a que la legislación existente sobre la materia no era eficaz ni suficiente para regular el servicio de Bomberos en las áreas de prevención, control y extinción de incendios y de otras actividades afines; además, era necesario dotar al Cuerpo de Bomberos de un Instrumento Legal adecuado, que regulase su organización, actividades y servicios de una manera que le permitiese el desarrollo de su experiencia y capacidad técnica, para una mejor prestación de sus servicios.

El Art.1 de la presente Ley, determina la naturaleza y objetivo del Cuerpo de Bomberos de El salvador, señalando que es una ***“Institución de servicio público que tendrá a su cargo las labores de prevención, control y extinción de incendios de todo tipo, así como las actividades de evacuación y rescate; protección a las personas y sus bienes; cooperación y auxilio en caso de desastre; y demás actividades que sean afines a dicho Servicio”***. Por su parte, el Art.4 de la ley en mención, regula el aspecto de las acciones a seguir en caso de desastre natural, a efecto de evitar una profundización de los mismos, pudiendo actuar conjuntamente con la Policía Nacional Civil y las Brigadas de Bomberos Voluntarios, así como también, con las Asociaciones de Servicio Locales, las Instituciones Estatales y Municipales, la Empresa Privada y cualquier persona

natural; para tal fin coordinarán su participación con el Jefe que dirija la operación correspondiente. Es de hacer notar, que cuando el Jefe que dirija la operación considere necesario hacer uso de medios que afecten bienes pertenecientes a particulares, como ingresar a viviendas privadas o instalaciones públicas, con el único fin de lograr el pronto y eficaz control de cualquier tipo de siniestro, solicitará la correspondiente colaboración y permiso a sus dueños o moradores. Las Instituciones Estatales, Municipales y las Empresas Privadas a cargo del suministro de agua y energía eléctrica están en la obligación de prestar su pronta colaboración en caso de siniestro o desastre natural; en consecuencia, el incumplimiento de lo estipulado en el artículo referido, conlleva a incurrir en responsabilidad por los daños que se produzcan, sin perjuicio de deducir la responsabilidad Penal a que hubiere lugar de conformidad con la Ley. Se recalca que la presente Ley, le da facultades al Cuerpo de Bomberos, prácticamente, en situaciones post-desastres naturales; aunque en la práctica, es común que el Cuerpo de Bomberos de El Salvador realice otro tipo de actividades, consideradas como preventivas, entre las que se encuentran las siguientes: *Inspecciones, asesorías y supervisiones* (Art.7).

El Cuerpo de Bomberos cuenta con una Unidad de Prevención y Seguridad contra Incendios, los cuales perfectamente podrían ser generados por algún tipo de fenómeno de origen natural; las atribuciones de dicha Unidad, se encuentran reguladas en el Art.15 de la Ley del Cuerpo de Bomberos de El Salvador, siendo estas: Investigar, estudiar y prevenir las posibles causas de incendios, explosiones y siniestros de toda clase; rendir los dictámenes técnicos que establece la ley en casos de incendios y otros siniestros; y practicar de oficio o a solicitud de parte, inspecciones en los lugares en que haya peligro de siniestro y emitir el dictamen del caso. *“Los dictámenes o informes que emita el Cuerpo de Bomberos de El Salvador, deberán contener una enumeración*

completa de las medidas de seguridad y prevención que se recomienden en cada caso; cuando se trate de un siniestro, deberán comprender una descripción completa de los daños producidos, consignándose las observaciones que se estimen pertinentes, así como las causas posibles del mismo”(Art.16). En este mismo plano, el Art.17 de dicha Ley, manifiesta que “De toda inspección que realice el Cuerpo de Bomberos emitirá un dictamen que enviará a la parte interesada y a los Organismos Estatales correspondientes, para que éstos, según la gravedad del caso, adopten y apliquen las medidas siguientes: La prevención para que dentro de un plazo razonable se corrijan las deficiencias encontradas en los lugares inspeccionados; el cierre del establecimiento, local o construcción que presente grave peligro para la población; y la multa a aquellos que dentro del plazo estipulado no dieron cumplimiento a las instrucciones y recomendaciones del Cuerpo de Bomberos, en cuanto a las medidas para evitar incendios y otros siniestros. Lo referente a las multas mencionadas, se encuentra estipulado en el Art.18, el cual expresa que las multas oscilarán entre 500 y 25,000 Colones, según la gravedad del caso, señalándose que su pago no libera del cumplimiento de las medidas de prevención y seguridad, recomendadas por el Cuerpo de Bomberos, ni de la responsabilidad Penal en que incurra el infractor. Dichas multas ingresan directamente al Fondo General del Estado. Además, si por la inobservancia de las medidas de prevención y seguridad recomendadas por la Entidad en mención, se producen muertes o lesiones en personas o daños a terceros, el propietario del lugar donde se inició el siniestro responderá civilmente por los daños producidos, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere existir.

Se logra percibir que el presente Instrumento legal regula internamente y exclusivamente, los procedimientos, atribuciones, servicios y obligaciones de una Institución plenamente comprometida con el auxilio y ayuda para la comunidad, ya sea

por la ocurrencia de un incendio, siniestro o desastre natural de cualquier tipo.

3.3.7 **La Ley del Medio Ambiente**, fue creada por Decreto Legislativo número 233, de fecha dos de marzo de mil novecientos noventa y ocho, publicada en el Diario Oficial número 79, Tomo 339, de fecha cuatro de mayo de mil novecientos noventa y ocho.

La presente Ley regula lo relativo a la prevención, mitigación y contingencia respecto a los desastres naturales, en su Capítulo IV, titulado de las Contingencias, Emergencias y Desastres Ambientales; haciendo mención, que dicho Capítulo solamente consta de tres artículos.

En la Ley del Medio Ambiente, se señala de una manera generalizada que ***“El Estado y sus Instituciones tienen el deber de adoptar medidas para prevenir, evitar y controlar desastres ambientales”***(Art.53), siendo que ante la eminencia u ocurrencia de un desastre natural, de acuerdo al Art.54 de la ley en mención, ***“el Órgano Ejecutivo, declarará el estado de emergencia ambiental por el tiempo que persista la situación y sus consecuencias, abarcando toda la zona afectada, adoptando medidas de ayuda, asistencia, movilización de recursos humanos y financieros, entre otros, para apoyar a las poblaciones afectadas y procurar mitigar el deterioro ocasionado”***.

Finalmente, en su Art.55, se plasma la obligación tanto del Ministerio del Medio Ambiente como del Comité de Emergencia Nacional (COEN), de elaborar ***el Plan Nacional de Prevención y Contingencia Ambiental***, el cual será ejecutado, directamente, por el COEN. “El Plan pondrá énfasis en las áreas frágiles o de alto riesgo, de acuerdo a un Mapa Nacional de Riesgo Ambiental que será elaborado por el Ministerio con el apoyo de las Instituciones especializadas”.

3.3.8 *El Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente*, fue emitido por Decreto Legislativo número 17 de fecha veintiuno de marzo del año dos mil, en vista de considerarse la necesidad de decretar normas reglamentarias que fueren menester para desarrollar y facilitar la aplicación de la Ley del Medio Ambiente.

Este Reglamento establece en su Título V lo referente a los Desastres Naturales, el cual se denomina ***“De los Riesgos y Desastres Ambientales”***, que contiene tres artículos, siendo éstos el 76, 77 y 78, dentro de los cuales se establecen medidas de prevención; tales como: el diseño de un Plan Nacional de Prevención y Contingencia Ambiental, el que será elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación del Comité de Emergencia Nacional, quien será el responsable de su ejecución; la elaboración de un Mapa Nacional de Riesgos Ambientales, el cual debe señalar las áreas ambientalmente frágiles o de alto riesgo; y dictar Medidas de Control de Desastres Ambientales, en cuanto a las actividades y obras de infraestructura necesarias. Señalándose en el último de los artículos referidos, los requisitos que debe contener el Decreto Ejecutivo que declare el estado de emergencia ambiental, los cuales son: ***a) Plazo o duración del estado de emergencia, que dependerá del tiempo en que persista la situación que lo motivó y sus consecuencias; b) Identificación de las medidas de socorro y asistencia que deberían adoptarse en auxilio de la población afectada; y c) Las medidas de control y seguimiento que se adoptarán en la zona afectada, con el fin de movilizar los recursos humanos, técnicos, médicos y financieros para mitigar el deterioro causado.***

Cabe hacer notar que la posible finalidad de este Reglamento era la de complementar algún tipo de vacío en la Ley del Medio Ambiente, en el sentido de especificar los planes, funciones o atribuciones concretas y específicas que se tendrían ante la ocurrencia de un desastre ambiental, lo cual se desarrolla de una manera

sumamente generalizada al igual que en la referida Ley.

3.3.9 ***EL Reglamento de Emergencia de Diseño Sísmico de la República de El Salvador***, entró en vigencia en 1989, fue elaborado a consecuencia del terremoto del 10 de octubre de 1986, ya que dicho desastre ocasionó un sinnúmero de víctimas, así como el daño a muchas viviendas del país y a la infraestructura del mismo. Por esa razón surgió la interrogante de cómo mejorar la calidad de los diseños de construcción, ya que nos encontramos dentro de una zona geográfica con altos índices de sismicidad.

Este Reglamento tiene la función de regular la forma y diseño de las edificaciones, cuya ausencia de regulación había traído muchas pérdidas de vidas humanas. Esta afirmación se ve fundamentada por el artículo 1 de dicho cuerpo legal, en el cual se establecen los propósitos y alcances de éste, de la manera siguiente: ***“el presente reglamento tiene por propósito establecer los requisitos mínimos que regirán el diseño sísmico de las construcciones nuevas, así como el de las reparaciones de aquellas que hayan sido dañadas por el sismo...”***. como puede determinarse, el campo de aplicación que comprende este reglamento, según las facultades que le concede el artículo 1 del mencionado cuerpo normativo, esta encaminado a establecer una serie de medidas, que se convertirán en los requisitos mínimos a tomar en cuenta al momento de la realización de cualquier tipo de construcción, así como también las reparaciones de las mismas.

Con esto se refleja la intención de disminuir el riesgo a que pueden estar propensa las personas, por la ocurrencia de un desastre natural.

3.3.10 En este mismo orden, ***el Decreto de Creación del Servicio Nacional de Estudios Territoriales*** (Decreto No.96, D.O. Tomo No.353, 18 de octubre de 2001),

determina que el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), de conformidad al Art.1 del referido Decreto, es una entidad desconcentrada, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con autonomía técnica y financiera. Fue creado tomando en consideración que El Salvador está expuesto a la incidencia de amenazas de origen natural y ambiental, por su elevada actividad sísmica y volcánica, por estar sujeto, además, al impacto de fenómenos de origen hidrometeorológico y por aquellas amenazas que se configuran en los procesos sociales de transformación del medio natural y en la proliferación de asentamientos cada vez más vulnerables; por lo que era necesario crear una entidad responsable de producir información oportuna en esta materia y que defina medidas adecuadas para la prevención y la reducción de riesgos ante desastres.

El SNET tiene por objeto principal, contribuir a la prevención y reducción del riesgo de desastre, por lo que será de su competencia lo relativo a la investigación y los estudios de los fenómenos, procesos y dinámicas de la naturaleza, el medio ambiente y la sociedad, que tengan relación directa e indirecta con la probabilidad de ocurrencia de desastres y, por tanto, de pérdidas y daños económicos, sociales y ambientales (Art.2).

El Art.3 del Decreto de Creación del SNET, regula las funciones propias y las responsabilidades del SNET, de las cuales se hace mención en al Capítulo IV, apartado 4.1.7 del presente Trabajo.

La administración del SNET, estará a cargo de un Director nombrado por el titular del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Art.4). Respecto a su estructura organizativa y atribuciones en las áreas de trabajo, de conformidad a lo plasmado en su Art.5, serán definidas mediante un Reglamento Interno que incluirá los

procedimientos y regulaciones y personal mínimo necesario para el funcionamiento de dicha Institución. El Director del SNET y la Institución en general, de acuerdo a lo estipulado en los Arts. 7 y 8 del referido Decreto, tienen a su cargo la coordinación y responsabilidad de las actividades de monitoreo sísmico, volcánico e hidrometeorológico, debiendo formular el programa de fortalecimiento del mismo, con el propósito de cumplir de manera eficaz las funciones asignadas a dicha Entidad, incluyendo la formulación de un plan de trabajo y de la normativa correspondiente, a efecto de adquirir las capacidades tecnológicas y científicas, así como la autonomía técnica, financiera y administrativa que le permita cumplir con sus funciones plenamente.

Según esta normativa el SNET es una Entidad que podría generar acciones preventivas, en el sentido de pronosticar la posible ocurrencia de un desastre natural, para así, poder tomar las medidas necesarias al respecto.

Bajo este contexto, es de hacer notar que en nuestro medio existe una dispersidad de normas jurídicas, lo que conlleva a una total descoordinación de todas aquellas instituciones tanto públicas y privadas para implementar planes, estrategias y medidas orientadas a prevenir y mitigar los desastres de tipo natural, surgiendo la necesidad de establecer un instrumento jurídico armónico que determine las funciones, derechos, deberes y sanciones en lo que a desastres naturales se refiere.

CAPITULO IV

4.1 INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS QUE INTERVIENEN EN LA PREVENCIÓN, CONTINGENCIA Y MITIGACION DE DESASTRES NATURALES, E IDENTIFICACIÓN DE LAS ZONAS CONSIDERADAS DE ALTO RIESGO EN EL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR.

En el presente Capitulo nos referimos a las diversas Instituciones, públicas y privadas nacionales, que de una u otra forma, intervienen en la prevención, mitigación y manejo de las emergencias causadas por desastres naturales. Así mismo, señalamos las funciones, estrategias y acciones de respuesta, que implementa cada una de las instituciones, encaminadas a solucionar problemas causados por desastres naturales, en aquellas zonas consideradas de alto riesgo en el municipio de San Salvador.

A la vez es importante aclarar que no todas las instituciones que en este acápite hacemos referencia, implementan estrategias y acciones de respuesta, pero, efectivamente, con su poca o reducida competencia, ayudan a minimizar el impacto negativo, en la población, causado por la ocurrencia de un fenómeno natural.

Las instituciones a las cuales nos referiremos son las siguientes:

- Sistema Nacional de Emergencia (SISNAE)
- Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)
- Comité de Emergencia Nacional (COEN)
- Comité de Emergencia Departamental (COED)
- Comité de Emergencia Municipal (COEM)
- Comité de Emergencia Local (COEL)
- Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET)
- Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)
- Principales Organismos de Socorro:

- a) Cuerpo de Bomberos de El Salvador
- b) Cruz Roja Salvadoreña
- c) Comandos de Salvamento (Cruz Verde)
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES).
- Hábitat de El Salvador (HPH).

4.1.1 SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIA (SISNAE)

El Sistema Nacional de Emergencias, es una entidad de naturaleza pública, integrada por Instituciones y Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales, mencionadas precedentemente, a excepción de la Unidad Ecológica Salvadoreña y Hábitat de El Salvador, con el fin de coordinar esfuerzos entre sí, para atender ágil y eficientemente en todo momento las diferentes situaciones de Emergencias y Desastres que se puedan presentar en el Territorio Nacional.

Los orígenes del Sistema Nacional de Emergencia (SISNAE) de El Salvador se ubican en 1965, cuando, por Ley Ejecutiva, se creó el Comité Nacional de Emergencias, sustituido posteriormente en 1976 por Decreto Nacional No. 498, mediante el cual se estableció la Ley de Defensa Civil, que instituye el Comité de Emergencia Nacional, COEN.

Estos órganos operaron inicialmente ante situaciones de emergencia, aunque ya a partir de la creación de la Ley de Defensa Civil en 1976, comenzaron a darse los primeros pasos para establecer una entidad con actividades continuas.

La Constitución de la República de El Salvador del año de 1983, establece la obligatoriedad del Estado de garantizar la seguridad de la población, y le faculta para tomar las medidas pertinentes cuando ocurren desastres naturales.

Desde 1994 se comenzó a crear y a poner en marcha el Sistema Nacional de Emergencia (SISNAE), y se preparó un Proyecto de Ley, enmarcado en las actividades

del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), con un patrón de carácter regional, que fue presentado al Congreso hace, ya más de dos años, y del que todavía no ha habido resolución.

Con esta nueva ley se pretende trabajar en forma más integrada con la ciudadanía y con las entidades públicas y privadas vinculadas con el tema. Al mismo tiempo, se regulan y definen las responsabilidades que, frente a los desastres, tienen las diferentes entidades que conforman la sociedad. En la actualidad se puede afirmar que el SISNAE se encuentra en un período de transición entre lo que define la Ley de Defensa Civil de 1976 y la nueva normativa del Proyecto de Ley presentado al Parlamento.

La Dirección Operativa del SISNAE está ubicada en el Ministerio de Gobernación .

El SISNAE está conformado por una diversa gama de Organizaciones Nacionales, Ministerios, Organismos no Gubernamentales, Instituciones Autónomas, Instituciones de Servicio, Empresa Privada y Organismos Internacionales, así como Comités de Emergencia Departamentales, Municipales y Locales. Todos convergen en el Comité de Emergencia Nacional (COEN), que es la parte operativa y administrativa del Sistema.

El SISNAE se activa en tres niveles geográficos descentralizados: el nivel Departamental, el Municipal y el Local.

El objetivo principal del SISNAE es prevenir los daños causados por desastres naturales y otras calamidades, disminuir su magnitud y ayudar a la población afectada a asegurar su rehabilitación.

Entre las funciones fundamentales que le corresponden están:

- ***Aprobar planes, programas y proyectos.***
- ***Declarar zonas de desastre y emergencia.***

- *Apoyar las iniciativas de coordinación para atender las situaciones de emergencia.*
- *Coordinar todas las acciones que realizan las instituciones que lo componen.*

“El SISNAE tiene como misión proporcionar un proceso constante y permanente de prevención, mitigación y manejo de las Emergencias y Desastres en todo el territorio nacional, basado en la organización y participación de la población, sobre todo a las más vulnerables a los efectos de los eventos adversos que continuamente se repiten en el país, de tal manera que su principal estrategia es la de instruir a la población en las áreas de prevención, mitigación y manejo de las Emergencias o Desastres, para que estos, de una forma organizada y planificada puedan inmediatamente reaccionar y enfrentar efectivamente a los efectos destructivos que dejan a su paso dichos fenómenos y lograr así reducir al máximo su impacto negativo”.¹⁵ Las máximas autoridades del SISNAE son: La Presidencia y la Vicepresidencia de la República, y son los encargados de implementar, analizar, vigilar y apoyar las políticas de Gestión de Riesgo.

Existe, además, el Consejo Asesor, compuesto por diferentes Ministros del Gabinete de Gobierno, quienes son los responsables de asesorar al Presidente y Vicepresidente de la República, en materia de Gestión de Riesgos en caso de Emergencia o desastre natural, de acuerdo al Artículo nueve de la Ley de Defensa Civil.

4.1.2 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (MARN)

El Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, surge como una necesidad de enfrentar con éxito, y de forma integral, los problemas ambientales, incluyendo los fenómenos de origen natural, tomando en cuenta que el medio ambiente esta compuesto por varios elementos interrelacionados en constante cambio, ya sea por causas naturales o provocadas por los seres humanos; así mismo, el deterioro acelerado

¹⁵ Vid., www.gobernacion.gob.sv/SISNAE.

del medio ambiente, esta ocasionando problemas de tipo económico y social, lo que conlleva a sufrir daños de carácter irreversible, para el bienestar de la sociedad en general, lo que hace necesario la existencia del referido Ministerio, a efecto de compatibilizar las necesidades de desarrollo económico y social con el mejor aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y así, proteger al medio ambiente.

Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con el Comité de Emergencia Nacional (COEN), elaborar el Plan Nacional de Prevención y Contingencia Ambiental, siendo el referido Comité, el ente que lo llevará a la práctica o lo ejecutará. dicho Plan, así mismo, pondrá énfasis en las áreas de alto riesgo, de acuerdo al Mapa Nacional de Riesgo Ambiental, el cual debe ser elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con el apoyo de instituciones especializadas al respecto.

El objetivo general del Ministerio en mención, es orientar y normar el uso, aprovechamiento y protección del patrimonio natural, en especial de los recursos naturales renovables del país, de tal forma que contribuya al desarrollo sostenible de nuestra sociedad.

“La función primordial del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales es: Dirigir una gestión ambiental efectiva a través de políticas y normas que en forma participativa y transparente faciliten el desarrollo sostenible de la sociedad salvadoreña. En éste mismo orden de ideas, se puede afirmar que su visión esta encaminada a establecer las bases para armonizar el desarrollo social y económico con el manejo sostenible de nuestros recursos naturales, lo cual lo ha convertido en líder de la gestión ambiental salvadoreña.

La labor y estrategia de este Ministerio, se encuentra estrechamente ligada a la necesidad de coordinar esfuerzos para la ejecución de acciones de respuesta tendientes a

la protección del medio ambiente y al manejo sostenible de los recursos naturales, así, como la prevención de desastres debido a causas de origen natural; razón por la cual vincula su trabajo con todos los sectores de la sociedad; su estructura organizativa está basada en una organización por procesos, que le permite alcanzar objetivos y metas en tiempos relativamente cortos”.¹⁶ En la estructura organizativa del Ministerio del Medio Ambiente se enfatizan las tareas y productos, que son el resultado de esfuerzos ejecutados con diversas organizaciones, realizados horizontalmente por cada área de trabajo.

El nivel directivo está conformado por el Ministro y el equipo de asesores.

4.1.3 COMITÉ DE EMERGENCIA NACIONAL (COEN)

El COEN se considera como la estructura orgánica del Estado de más alto nivel, de naturaleza pública, *y su responsabilidad es dictar estrategias y manejarlas en situaciones de emergencia o desastre nacional*, debe dirigir las acciones de Gestión de Riesgos en el ciclo de estos eventos (Antes, Durante y Después), de tal manera que la organización y preparación de las comunidades sea el eje principal de las acciones de respuesta en cualquier momento de Crisis. Este objetivo se logra con el apoyo y fortalecimiento de los Comités de Emergencia Departamental, Municipal y Local.

El Ministro de Gobernación es el Presidente y Representante Legal del COEN, según la Ley de Defensa Civil (Art.9).

Existe, también, dentro del COEN, un Centro de Operaciones de Emergencia (COE) que se activa ante la amenaza o la ocurrencia de un desastre o calamidad. El COE está constituido por los departamentos de análisis, operaciones y administración, los cuales están conformados por los mismos funcionarios de la Dirección General del COEN.

¹⁶ Vid., www.marn.gob.sv.

OBJETIVOS DEL CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA (COE)

- “Mantener en todo momento, una operación conjunta entre las instituciones que participan en las operaciones de emergencia, a fin de garantizar que las intervenciones tendientes a mitigar los efectos derivados del evento, se lleven a cabo por medio de una adecuada priorización de las acciones de respuesta.
- Procurar que el proceso de toma de decisiones operativas se lleve a cabo con fundamento en información actualizada y debidamente confirmada.
- Mantener debidamente informado al nivel político del Estado, acerca de la evolución de la situación y de las operaciones de respuesta.

FUNCIONES DEL CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA.

- Facilitar la coordinación de las instituciones de las áreas del Centro de Operaciones de Emergencia.
- Establecer una estrecha relación con las instituciones técnico- científicas, con el propósito de mantener actualizado el estado de la situación nacional, en relación con amenazas potenciales.
- Mantener la coordinación permanente entre las instituciones que responden a las emergencias, con el objeto de garantizar una oportuna respuesta a situaciones de emergencia y desastres.
- Viabilizar las tareas de salvamento, protección y asistencia de las personas afectadas por cualquier evento.
- Desarrollar un sistema de procesamiento de información que permita mantener control sobre los distintos flujos de la misma.
- Declarar estados de alerta oficiales
- Evaluar los resultados de las operaciones conjuntas en las respuestas de

emergencias”.¹⁷

4.1.4 COMITÉ DE EMERGENCIA DEPARTAMENTAL (COED).

Es un ente de naturaleza pública encargado de dirigir, responder y coordinar las acciones de respuesta, inmediatamente, ante cualquier situación de crisis provocadas por una emergencia o desastre natural en los diferentes Departamentos del país; debe atender el evento con sus propios recursos para mientras llegue la ayuda, y debe apoyarse de la Dirección General de Emergencias, que es el ente que dirige, organiza, analiza y coordina las acciones de Gestión de Riesgo, antes durante y después de una emergencia o desastre natural.

“El COED, esta compuesto por: El Gobernador Político Departamental, el Alcalde Municipal de la Cabecera Departamental, el Comandante Militar del Departamento, el Comisionado de la Policía Nacional Civil, Representantes Departamentales de los diferentes Ministerios del País, los Organismos de Socorro del Departamento y Representantes de las Instituciones de Servicios Públicos y Privados”.¹⁸

4.1.5 COMITÉ DE EMERGENCIA MUNICIPAL (COEM).

Es el encargado de dirigir, responder y coordinar las acciones de respuesta en la Municipalidad, inmediatamente después de haber sucedido una emergencia o desastre natural; esta Institución de naturaleza pública debe utilizar sus propios recursos para mientras llegue la ayuda, y debe apoyarse del COED.

“El COEM, esta compuesto por: El Alcalde Municipal, Representantes de las Iglesias, Representante de la Policía Nacional Civil, Director de la Unidad de Salud, Representantes de Organismos de Socorro del Municipio y Representantes de Instituciones de Servicio Público y Privado del Municipio”.¹⁹

¹⁷ Ministerio de Gobernación, El COEN, 2002, p.7.

¹⁸ Cfr., www.gobernación.gob.sv/COEN/ Qué es el SISNAE?.

¹⁹ Ibid.

4.1.6 COMITÉ DE EMERGENCIA LOCAL (COEL).

Es una Institución de carácter público encargada de dirigir, responder y coordinar las acciones en el instante de haber surgido cualquier catástrofe en la localidad (Cantón, Caserío, Valle). Debe apoyarse en el Comité de Emergencia Municipal.

“El COEL esta compuesto por: El Coordinador de Desastres a nivel Local (Líder Comunal) y Coordinador de Primeros Auxilios, Extinción de Incendios, Rescate y Evacuación (miembros de la comunidad)”.²⁰

4.1.7 SERVICIO NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES (SNET).

Este ente de naturaleza pública, fue creado por la incidencia de amenazas de origen natural y ambiental a las que esta expuesto nuestro país, es decir, la elevada actividad sísmica y volcánica, propias de nuestro medio, y por aquellas amenazas que se configuran en todos los procesos sociales de transformación del medio natural y en la proliferación de asentamientos cada vez más vulnerables; así como también, para conocer los factores constitutivos de riesgo, amenaza y vulnerabilidad como base para adoptar estrategias que garanticen niveles adecuados de seguridad para la población frente a los eventos y procesos de riesgo de los desastres.

El objeto primordial del SNET, es el de contribuir a la prevención y reducción del riesgo de desastres, ya que su competencia es la investigación y estudio de los fenómenos, procesos y dinámicas de la naturaleza, el medio ambiente y la sociedad cuando estas tengan relación ya sea directa e indirecta con la probabilidad de que ocurra un desastre, así como también, todas aquellas pérdidas y daños, ya sean estos económicos, sociales y ambientales.

Entre *las funciones y estrategias principales del SNET*, de acuerdo al Decreto de creación del mismo, tenemos: Establecer lineamientos en cuanto a la reducción y

²⁰ Ibid.

prevención del riesgo, a fin de que estos sean incorporados en Planes, Programas y Proyectos; así como, su aplicación ya sea esta regional, sectorial o local; apoyar a las comunidades para la preparación de mapas, de aquellos lugares en los que se considera que existe un eminente riesgo de origen ambiental, y de sus respectivos planes de mitigación y prevención contra desastres naturales; proporcionar el soporte científico-técnico, para el diseño, instalación y operación de los Sistemas de Alerta Temprana, en forma coordinada con otras Instituciones y Organismos competentes; desarrollar la investigación científica y los estudios especializados para usos relacionados con la prevención y reducción de riesgos, tanto en el campo de los desastres como en el desarrollo y en la planificación territorial y trasladar los resultados de dichas investigaciones y estudios a las instancias de Gobierno responsables para que cada una ejecute sus recomendaciones según su capacidad; realizar la instrumentación, así como el monitoreo continuo y sistemático de los procesos y fenómenos meteorológicos, hidrológicos, sismológicos, vulcanológicos y de geotécnica, con fines de pronóstico de alertamiento, para lo cual las entidades de Gobierno responsables de dicha actividad, deberán hacer el traslado de infraestructura física y de equipos que le permitan cumplir con dicha función; validar y difundir la información de forma oportuna y eficiente a las autoridades y población en general, acerca de las amenazas y de las condiciones vulnerables, cuya magnitud e importancia pueda traducirse en pérdidas y daños; y promocionar y coordinar actividades de capacitación tendientes a mejorar el conocimiento existente sobre los diversos temas relacionados con la Gestión del Riesgo, dirigidas a quienes toman decisiones, así como al sector privado y los organismos locales y comunitarios.

4.1.8 OFICINA DE PLANIFICACIÓN DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR (OPAMSS).

Es un ente autónomo, de carácter municipal encargado de la planificación y el control del desarrollo urbano y de asesorar al Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS), por medio de programas y proyectos. “El trabajo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) es conducido por un Director Ejecutivo nombrado por el Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, que cuenta con equipo de apoyo integrado por tres subdirectores: Gestión Financiera, Planificación y Control.

Los fines y atribuciones de la OPAMSS son: Colaborar con el COAMSS en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones; elaborar y proponer al COAMSS para su aprobación el Esquema Director del AMSS; dirigir el proceso de formulación y evaluación técnica del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS; elaborar y proponer al COAMSS, las Normas Técnicas específicas que requieren la puesta en vigencia del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS, en concordancia con las políticas, planes y proyectos locales aprobados por los respectivos Concejos Municipales para cada Municipio del AMSS; velar porque los proyectos de parcelación y construcción cumplan con los requerimientos establecidos en los instrumentos de ordenamiento señalados por la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; y dar curso legal a los trámites necesarios para: calificar el uso del suelo, el otorgamiento de parcelación o construcción; definir alineamientos viales y zonas de retiro; obtener el aval del Municipio para la realización de proyectos mediante el trámite de revisión vial y zonificación; y efectuar recepciones

de obras a todo proyecto a realizar en el AMSS, que cumpla con los requerimientos mencionados anteriormente”.²¹

4.1.9 PRINCIPALES ORGANISMOS DE SOCORRO EXISTENTES EN EL PAIS.

Los principales Organismos de Socorro, en El Salvador, son:

- Cuerpo de Bomberos de El Salvador;
- Cruz Roja Salvadoreña; y
- Comandos de Salvamento (Cruz Verde).

4.1.9.1 CUERPO DE BOMBEROS DE EL SALVADOR.

El Cuerpo de Bomberos es una institución de Servicio público, de naturaleza Estatal, que tiene a su cargo las labores de Prevención, Control, y Extinción de incendios de todo tipo, así como también las actividades de evacuación y rescate; protección de las personas y sus bienes; cooperación y auxilio, en caso de desastre y demás actividades que sean afines a dicho servicio.

“Fue fundado el 12 de Febrero de 1883, siendo presidente de la República el Dr. Rafael Saldivar. En tal fecha el Cuerpo se constituyó como una dependencia de la Policía Reformada, iniciando sus servicios primeramente en la Capital, y posteriormente fue aumentando su cobertura hasta contar con 11 estaciones a nivel nacional, distribuidas en 9 Departamentos de El Salvador, los cuales son: San Salvador, La Libertad, Santa Ana, Ahuachapán, Sonsonate, San Miguel, Usulután, Cuscatlán y La Paz, faltando que cubrir 5 Departamentos del país, siendo ellos La Unión, Morazán, Chalatenango, Cabañas y San Vicente.

Desde su fundación perteneció al Ministerio de Defensa, habiéndose pasado al Ministerio del Interior (Ministerio de Gobernación), por decreto legislativo No. 289 de fecha 7 de abril de 1995. A partir de esa fecha, el Ministerio del Interior, inició la

²¹ Cfr., www.opamss.org.sv

modernización del Cuerpo, dotándolo de nuevos equipos y aumentando la capacitación en todas las áreas en las cuales dicha Institución presta su servicio.

La función principal del Cuerpo de Bomberos es la extinción de incendios, la cual se agrava en verano por la ocurrencia de gran cantidad de incendios forestales, debido a lo prolongado de la estación seca, ocupando el ochenta por ciento de su actividad, sin embargo el Cuerpo está debidamente capacitado para realizar rescate y primeros auxilios de las víctimas de cualquier accidente, lo cual ocupa un diez por ciento de su actividad.

Actualmente, los principales Objetivos del Ministerio de Gobernación son: llevar el servicio del Cuerpo de Bomberos a los 14 Departamentos del país y dotar de la cantidad de equipo, personal necesario y la capacitación adecuada, a éste, para prestar un eficiente servicio al Pueblo Salvadoreño.

El Cuerpo tiene sus oficinas centrales en San Salvador, las cuales están ubicadas en la calle Francisco Menéndez No. 552 del Barrio Santa Anita”²².

Además, es una institución con cobertura de su servicio a nivel nacional, y estaciones en todas las Cabeceras Departamentales, con unidades contra incendio, rescate y primeros auxilios y equipo adecuado para tales fines.

Cuenta con instalaciones adecuadas que les permiten una mejor funcionalidad en sus servicios, lo que incrementa la rapidez de respuesta en todas las emergencias.

4.1.9.2 CRUZ ROJA SALVADOREÑA.

Es un ente de naturaleza pública, que fue fundada en 1885, siendo reconocida por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja hasta el año de 1925.

La Cruz Roja Salvadoreña, si bien es cierto no tiene Planes y estrategias definidas en su funcionamiento, encaminadas a prevenir desastres naturales, goza de una

²² Vid., www.minter.gob.sv/website/bomberos/html.

imagen bastante positiva ante las autoridades y la comunidad nacional, gracias al reciente rol que desarrolló en la atención a los terremotos ocurridos durante enero y febrero de 2001, por las diferentes acciones de respuesta que implementó debido a la emergencia nacional de ese momento, y, también, a su largo historial de 118 años de servicio humanitario en El Salvador (1885-2003).

“Actualmente, la Cruz Roja Salvadoreña esta organizada en un Consejo Ejecutivo con jurisdicción nacional, 12 Delegaciones Departamentales (Provincias) y 52 Juntas Locales con jurisdicción municipal. Sus voluntarios están organizados en “Cuerpos Filiales” de Socorristas, Guardavidas, Damas Voluntarias y Cruz Roja Juventud, todos ellos distribuidos entre las Delegaciones Departamentales y las Juntas Locales. Para estimular y motivar a los voluntarios, se les ofrece capacitación gratuita en las diferentes áreas de sus especialidades de servicio. Además, en el ámbito de grandes operaciones (como la de verano) reciben el equipo y materiales para prestar servicio con eficiencia; asimismo, tienen prioridad para recibir capacitación y participar en eventos internacionales de acuerdo a sus méritos y rendimiento dentro de la Sociedad Nacional.

Anualmente, se les celebra el Aniversario de cada cuerpo voluntario (Socorristas, Damas, Guardavidas, Juventud, Donantes de Sangre), oportunidad en que se entregan Diplomas y Condecoraciones al mérito. Se tiene la oportunidad de optar a cargos Directivos y Jefatura dentro del proceso eleccionario previsto en Estatutos y Reglamentos.

La Cruz Roja Salvadoreña cuenta con la infraestructura básica para cubrir los servicios que ofrece a la comunidad, desde primeros auxilios, servicios de ambulancias, salvamento acuático y centro de sangre. Cuenta con 30 edificios locales, 70 ambulancias y una red de radiocomunicaciones nacional. Lo cual permite reaccionar con cierta

eficiencia en casos de desastres naturales; además la Cruz Roja, forma parte del Comité de Emergencia Nacional (COEN).

Respecto de los recursos financieros, al 31 de Diciembre de 2002, la situación financiera reflejó que la ayuda gubernamental a través del Ministerio de Salud representa un 60% del presupuesto y el 40% restante a ser colectado por la referida Institución. El presupuesto total asciende, aproximadamente, a CHF 2,8 millones.

La Cruz Roja Salvadoreña, mantiene estrechas relaciones técnicas y administrativas con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Con el Ministerio de Hacienda mantiene estrecha relación en asuntos financieros vinculados con la subvención que recibe. Así mismo, por depender económicamente del Ministerio de Gobernación, el Comité de Emergencia Nacional (COEN) mantiene estrechas relaciones de coordinación y apoyo, en caso de emergencia debido a algún tipo de desastre; colaborando, además, en la difusión del Derecho Internacional Humanitario.

Con el Ministerio de Educación mantiene relaciones sobre todo en el marco de los programas de Cruz Roja de la Juventud Inter.-escolar. Junto con el Ministerio de Defensa organiza las consultas para misiones en zonas conflictivas y coopera para la difusión del Derecho Humanitario.

En tal sentido, La Cruz Roja Salvadoreña sigue recibiendo el reconocimiento público, en general, por los excelentes servicios de auxilio a la población más necesitada del país”.²³

4.1.9.3 COMANDOS DE SALVAMENTO (CRUZ VERDE).

Es una ONG de carácter humanitario, sin fines de lucro y de naturaleza privada, que fue fundada el treinta de septiembre de mil novecientos sesenta, en Villa Delgado, ahora Ciudad Delgado, Departamento de San Salvador, como fruto de las inquietudes de

²³ Vid., www.ifrc.org/s

un progresista grupo de ciudadanos, con el único propósito de salvaguardar la vida y los bienes de las personas que se encuentran en peligro, sin importar origen social, religión o credo político. “La cual al principio estaba representada por el símbolo de una bandera blanca con una cruz verde en el centro y rodeada de la leyenda “Asociación Comandos de Salvamento Guardavidas Independientes de El Salvador”, de acuerdo a lo establecido en el artículo número treinta y uno de sus estatutos que entraron en vigencia y fueron aprobados el cuatro de junio de mil novecientos sesenta y dos, por el Ministerio del Interior, hoy Ministerio de Gobernación, según Acuerdo Ejecutivo número mil doscientos noventa y ocho, publicado en el Diario Oficial el veinte de agosto de mil novecientos sesenta y dos”.²⁴

La función principal de Comandos de Salvamento es rescatar la vida de las personas y sus bienes, cuando se hallen en peligro a consecuencia de hechos de la naturaleza o del hombre, tales como: terremotos, ciclones, inundaciones, maremotos, incendios y guerras civiles o entre países. Dicha Institución, además, trabaja a nivel nacional en la preparación, prevención y la mitigación de los desastres, en las comunidades que se encuentran cerca de los ríos, en zonas de derrumbes o en todos aquellos lugares vulnerables a cualquier tipo de desastres, ya que la referida institución cuenta con mapas de riesgo que indican las zonas de alto riesgo de cada departamento; cuenta, también, con una flota de ambulancias que realizan el traslado de pacientes a los diferentes centros hospitalarios en caso de emergencia.

“En la actualidad Comandos de Salvamento, cuenta con un personal altamente capacitado y profesional para atender cualquier tipo de emergencia, el cual es capacitado en las siguientes ramas o disciplinas:

- Rescate en agua (Guardavidas);

²⁴ Vid., www.salvamento.org/es.

- Rescate en alta montaña y alpinismo;
- Búsqueda y rescate en situaciones de desastres naturales;
- Primeros auxilios básicos, avanzados y paramédicos;
- Técnicos en emergencia médica;
- Administración para desastres;
- Evaluación de daños (EDAN);
- Curso para instructores (C.P.I.);
- Primera respuesta incidentes materiales peligrosos (PRIMAP); y
- El manejo de incidentes de estrés crítico.

Actualmente la Institución cuenta con la ayuda humanitaria de Organizaciones Internacionales, las cuales apoyan en programas de emergencia y capacitación a comunidades que son altamente vulnerables al riesgo en la ocurrencia de desastres naturales. Además, la Institución en si, esta siendo apoyada por dichas Organizaciones y el Gobierno de El Salvador en el desarrollo y fortalecimiento de los Comandos de Salvamento”.²⁵

4.1.10 UNIDAD ECOLÓGICA SALVADOREÑA (UNES).

La Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES) es una entidad privada, sin fines de lucro, que se autodenomina una asociación de miembros, que tiene como misión, en el marco de la gestión ambiental sustentable, potenciar la defensa de la naturaleza y el mejoramiento y elevación de la calidad de vida de la población, fortaleciendo la organización y participación de hombres y mujeres, trabajando en las comunidades y con organizaciones afines, en el escenario nacional, regional e internacional. Entre sus temas centrales se encuentran la economía, el desarrollo sostenible y el desarrollo rural. Las funciones actuales que realiza la UNES, son las siguientes:

²⁵ Ibid., p.4.

- “Proyecto de Gestión Ecológica de Riesgos, la cual contiene dos componentes que son: a) Capacitación y elaboración de mapas de riesgos en comunidades de 10 departamentos; y b) Elaboración e incidencia del anteproyecto de ley de prevención de desastres.

- Desarrollo de la Gestión Política con Enfoque de Género, cuyos componentes son: a) Generación de la denuncia e incidencia ambiental comunal; b) Formación de mujeres y hombres hacia el enfoque de la incidencia de trabajo; y c) Agua, plaguicidas, transgénicos y gestión de riesgos.

- Desarrollo de la zona sur de Ahuachapan, cuyos componentes son: a) Formación y capacitación de los miembros de comunidades pertenecientes a la intercomunal del sur de Ahuachapan; b) Generación de Capacidades productivas y de comercialización; y c) Gestión de Riesgos.

Los logros alcanzados, hasta el momento, por la UNES, son:

-La promoción y divulgación sobre la propuesta de gestión de riesgos a nivel de comunidades y en la elaboración del anteproyecto de ley de prevención de desastres y protección civil;

-Generación de un ambiente político alrededor del tema ambiental, específicamente, en coyuntura agua, transgénicos, plaguicidas y desastres naturales; y

-Referencia de las comunidades hacia una condición de beligerancia y denuncia de los principales abusos, de los cuales son objeto”.²⁶

4.1.11 HABITAT DE EL SALVADOR (HPH).

Hábitat para la Humanidad Internacional es un Organismo no Gubernamental y es un ministerio cristiano ecuménico, sin fines de lucro. Respecto a nuestro país, esta registrada legalmente como HPH El Salvador.

²⁶ Vid., www.unes.org.sv, www.iuen.org/places/horma/miembros/elsalvador-mb.html.

Hábitat para la Humanidad El Salvador, es un ente privado que inició sus actividades en 1992, en el Departamento de Santa Ana, donde se construyeron las primeras viviendas.

Desde 1998 se experimentó una renovación del programa de Hábitat y un crecimiento organizacional; y esto le ha permitido brindar una mejor respuesta a las familias que perdieron sus hogares debido a la fuerza de los desastres ocurridos, como el Huracán Mitch y los terremotos del 2001.

“Hábitat funciona con trabajo voluntario y donaciones de dinero y materiales; construye y rehabilita casas sencillas y decentes con la ayuda de las familias socias beneficiarias. Las casas de Hábitat se venden a las familias socias beneficiarias sin ganancia alguna, y se financian por medio de préstamos razonables y sin intereses. Los pagos mensuales de las familias socias beneficiarias se depositan en el "Fondo para la Humanidad", que es un fondo rotativo que se utiliza para la construcción de más casas. Hábitat lleva a cabo su misión a nivel local a través de grupos organizados a los que se les denominan "afiliados".

Dicho Organismo anhela eliminar toda vivienda infrahumana del mundo, crear las condiciones para que todos tengan un lugar decente para vivir y hacer del tema de albergue decente un asunto de conciencia y acción. Por lo que Hábitat para la Humanidad invita a las personas de todos los caminos de la vida, a asociarse a nivel local, nacional e internacional y trabajar juntos para ayudar a construir viviendas con las familias en necesidad.

Hábitat no acepta fondos del Gobierno para la construcción de viviendas nuevas o para la renovación o reparación de viviendas existentes. Hábitat acepta del Gobierno viviendas para rehabilitar y fondos para la adquisición de terrenos. Hábitat también acepta fondos del Gobierno para calles, servicios públicos (infraestructura) y gastos

administrativos, siempre y cuando la aceptación de estos fondos no esté condicionada a obligaciones que vayan en contra de los principios de Hábitat o que limiten su capacidad para proclamar su testimonio cristiano.

Hasta el mes de Agosto del presente año, HPH El Salvador ha construido un total de 2,770 viviendas para igual número de familias de escasos recursos. Este esfuerzo ha beneficiado a más de 13,850 Salvadoreños, que ya tienen una casa digna en donde pueden vivir.

Actualmente, hay más de mil novecientos afiliados activos en más de 60 naciones alrededor del mundo.

Ciudadanos de todo nivel social, preocupados por los demás, se reúnen como voluntarios para formar un afiliado de Hábitat para la Humanidad Internacional (HPHI) en su comunidad. La recaudación de fondos, construcción de viviendas, selección de familias y otras decisiones claves se realizan a nivel del afiliado local. La sede central de HPHI, ubicada en Americus (Georgia, EE UU), ofrece información, capacitación, una variedad de apoyo y otros servicios a todos los afiliados de Hábitat²⁷.

Como grupo consideramos incluir a esta ONG, dentro de las Instituciones en mención, en virtud que el tener una vivienda digna y segura, tal y como se menciona en el capítulo anterior, es uno de los factores que limitan en cierta forma los riesgos generados por un desastre natural.

4.2 ZONAS CONSIDERADAS DE ALTO RIESGO EN EL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR.

De todos es conocido que el Municipio de San Salvador es uno, en los que existen muchas zonas, con características propias y que por el grado de subdesarrollo y escasos recursos económicos de las personas que habitan en tales zonas, sus vidas se ven

²⁷ Cfr., HPH/org./sv.

amenazadas a sufrir los efectos de un desastre natural, es así, como a continuación hacemos referencia a algunas comunidades que son consideradas como de Alto, Mediano y Bajo Riesgo.

“Se estima que unas catorce mil familias habitan en comunidades suburbanas de la Capital, amenazadas por inundaciones y derrumbes, entre otros. Los grupos familiares forman doscientos treinta y siete comunidades, de estas, ciento diecinueve están en alto riesgo y sesenta y nueve en un riesgo muy alto, entre las cuales podemos mencionar: Comunidad Nueva Israel, asentada a orillas de una quebrada sobre el Boulevard Venezuela; un censo realizado por el Comité de Emergencia Nacional (COEN), arroja que ahí habitan dos mil quinientas familias, cada una con un promedio de cuatro miembros. Otra comunidad en alto riesgo por deslizamientos de tierra es la Pedrera Sur, sobre la Cuarenta y nueve Avenida Sur, frente a la Colonia Luz, en la que habitan familias, que por sus escasos recursos económicos no pueden trasladarse a un sitio más seguro”.²⁸

“El COEN en coordinación de la Municipalidad de San Salvador han implementado un plan denominado Sistema de Alerta Temprana (SAT), para todas aquellas zonas de riesgo; y las diferentes juntas directivas municipales han sido capacitadas para reaccionar con anticipación ante el peligro de un desastre. En diferentes comunidades de San Salvador se han construido diferentes obras con el fin de mitigar desastres, tales como gaviones, muros de contención y que a la vez se han capacitado comités departamentales, para la emergencia que pueda acaecer en un determinado momento”.²⁹

²⁸ Francisco Mejía, Inundaciones, San Salvador tiene 94 Puntos Críticos, El Diario de Hoy, jueves 12 de junio de 2003, pp.32-33.

²⁹ Cristina Portillo, Mas de 14 mil Familias en Riesgo por Lluvias en la Capital, Diario El Mundo, jueves 15 de mayo de 2003, p.6.

4.2.1 SECTORES IDENTIFICADOS COMO VULNERABLES EN EL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR.

Previo a la identificación de dichos sectores, consideramos necesario señalar que el Municipio de San Salvador esta sub-dividido en 6 distritos, con el objetivo, a grandes rasgos, de prestar un mejor servicio a los habitantes, los cuales son:

DISTRITO I:

Se encuentra ubicado en 8ª. Avenida Norte y Pasaje Bustamante entre 27ª. y 29ª. calle Oriente, No. 1545, Colonia La Rábida, atrás de Librería Iberica.

Dicho Distrito, se sub-divide a su vez en tres zonas:

Zona 1:

Comprende el área de la Universidad Nacional, Colonia Layco, Colonia Belén, Colonia San Carlos, Colonia El Refugio y Comunidades de la Fosa y Universitaria Norte; además, de las siguientes Calles y Avenidas: Calle Circunvalación Autopista Norte, 29ª. calle Poniente y la Diagonal Universitaria.

Zona 2:

Compuesta por la Colonia Médica, Fedecases, Centro de Gobierno, Parque Infantil, Don Rúa, Comunidades Saavedra, Hermosa Provincia, Isidro Menéndez, Pasaje Polanco, Teatro de Cámara, Mercado San Miguelito y las siguientes Calles y Avenidas: Juan Pablo II Costado Norte, Tutunichapa, Diagonal Universitaria y Avenida España.

Zona 3:

Comprende la Colonia Mompegón, Colonia la Campiña, Colonia Atlacatl, Colonia Cinco de Noviembre, Colonia Guatemala 1 y 2, Colonia El Bosque, Colonia La Rábida, Comunidades Tutunichapa III y IV (Renovación y Esperanza), Inframen, Unidad de Salud San Miguelito, con las Calles y Avenidas siguientes: 5ª. Avenida Norte, 10ª. Avenida Norte, Cipactly y 29ª. calle Oriente.

DISTRITO II:

Esta ubicado en Colonia Buenos Aires número tres, Diagonal Centroamérica y Avenida Alvarado, contiguo al Ministerio de Hacienda.

Dentro de los servicios que presta, se incluye el de Ordenamiento Territorial, el cual se compone de:

- Traspasos
- Desmembraciones de inmuebles
- Inspecciones de inmuebles
- Permisos de: Habitar, Construcción, Remodelación, Demolición, Rótulos y Vallas Publicitarias y Mantas Publicitarias
- Cierre de Rótulos
- Suspensión: Acera ruinosa y Predio sin edificar.

Comprende al centro Comercial Metrosur y Metrocentro; al Centro Urbano Libertad; Gimnasio Nacional; al Estadio Flor Blanca; las siguientes Colonias: Toluca, Bernal, Roma, Las Rosas, El Roble, Lisboa, Miramonte, Miranda, Escalón Norte, Ciudad Satélite, Centroamérica, Buenos Aires, Peralta, Flor Blanca, El Sol, Ávila, El Progreso, Jardines de Miralvalle, San Bartolo y Santa Leonor; las siguientes Lotificaciones: Carmona, Melara, La Granjita y el Descanso; los siguientes Residenciales: Monte Cielo, Zanzíbar, Monte Fresco, Matazano, Escalón y Altos de San Luis; los siguientes Repartos: San Luis, Dos de Abril, Metropolitano y Santa Fe; y las siguientes Urbanizaciones: Serramonte, Padilla Cuellar, La Florida, Santa Mónica, San Ernesto, Jardines de San Luis, Madreselva, Universitaria y Decapolis.

DISTRITO III:

Se encuentra ubicado en la Colonia Escalón, entre Setenta y siete y Setenta y nueve Avenida Norte, Pasaje los Pinos, número doscientos cincuenta.

Se subdivide en tres zonas, que son:

Zona 1:

Comprende San Benito, Salvador del Mundo, Avenida Enrique Araujo, Las Palmas, La Mascota, Corazón de María uno, Corazón de María dos y La Campestre.

Zona 2:

Comunidades: Ismania, Núñez Arrue, Doce de Octubre, Valle de Oro uno y dos, Rosalinda, La Pedrera, Lajas Oriente y San Diego.

Zona 3:

Lajas Poniente, El Prado, San Pablo, Cantón El Carmen, Cantón San Isidro Los Planes, José Cecilio del Valle y Cristo Redentor A, B, C y dos.

DISTRITO IV:

Esta ubicado en la Colonia San Francisco, Avenida Las Camelias y Calle los Abetos, número veintiuno.

Esta compuesto por el Reparto los Héroes; Terminal de Buses de Occidente; las siguientes colonias: Rubio, Azucarita, La Constancia, San Francisco, Brisas de Candelaria I y II, Las Mercedes, Manuel José Arce, La Floresta, San Mateo y El Carmelo; los siguientes Residenciales: Los Eliseos, Carolina, Altos de San Francisco y Lomas de Candelaria; y las siguientes Urbanizaciones: Estadio, Lomas de Altamira, La Cima I, II, III y IV, Palermo, Altos de la Cima y Loma Linda.

DISTRITO V:

Se encuentra ubicado en la carretera a San Marcos, Décima Avenida Sur, número novecientos treinta y cuatro y calle Lara.

El Distrito cinco esta sub-dividido a su vez en 3 zonas, las cuales son:

Zona 1:

San Patricio, 49 Av. Sur, Montserrat, Barrio Modelo, Santa Anita.

Zona 2:

Barrio La Vega, San Jacinto, Limite de San Marcos.

Zona 3:

Planes de Renderos hasta Parque Balboa, Autopista a Aeropuerto Comalapa, tramo comprendido entre el Monumento Cristo de La Paz y Monumento del Hermano Lejano.

DISTRITO VI:

Esta ubicado en la Tercera Planta del Mercado Tinetty, Calle Delgado y Dieciochoava Avenida Sur, San Salvador.

Comprende la zona de La Avenida Independencia y Dieciochoava Avenida Sur, Altos del Boulevard, Mercado Tinetty, Barrio San Esteban Lourdes y Terminal de Oriente.

DISTRITO VII CENTRO HISTORICO:

Se encuentra ubicado en Onceava Avenida Sur y Doceava Calle Poniente, Costado Poniente Sur del Mercado Central.

Comprende las siguientes Comunidades: La Paz I (El Sunza), Papini, Santa Fe, El Hoyo, La Bolsa y La Bermeja.

Cabe mencionar que dentro del distrito en mención, se encuentra, también, el ***Distrito Comercial Central***, ubicado en Séptima Avenida Sur y Final Doce Calle Poniente entrada a Cementerio Los Ilustres. Y su división esta sujeta al giro del comercio propiamente de San Salvador.

En el referido Municipio han sido localizados diferentes asentamientos humanos, en zonas de inundación por el desbordamiento de ríos o derrumbes de taludes, entre los cuales podemos mencionar:

ALTO RIESGO.

COMUNIDAD	NUMERO DE FAMILIAS	UBICACIÓN
Atonal Sur	54	Alameda Juan Pablo II
Vista Bella 3	137	Calle Antigua a Huizucar
Divina Providencia	98	Calle Antigua a Huizucar
La Pedrera Sur	85	49ª Avenida Sur
Nueva Israel	2,500	Blvd. Venezuela
Quiñónez Privado	395	Final Calle de Oro
Fenadesal Norte	76	Blvd.. Venezuela
Condominios Regis	61	Sin referencia
Sub total	3,360	

MEDIO RIESGO

La Fosa	525	Calle Constitución
Las Palmas	1,100	Atrás de Feria Internacional
San Roque	1,312	Barrio San Jacinto
La Granjita	400	Calle Antigua a San Antonio Abad
Labor Santa Ana Maria	350	Final 25ª Avenida Sur
Gallegos 2	300	Final 24ª Avenida Sur
Altos de San Roque	1,312	Barrio San Jacinto
Santa Carlota 1	420	Contiguo a Colonia Buenos Aires
Florida	300	San Jacinto
El Carmen	1,000	Barrio La Vega
Otras	2,796	
Sub-total	9,815	

BAJO RIESGO

Peralta	350	Barrio Lourdes
San Francisco 2	208	Calle Ramón Belloso
Técnico Industrial	104	Blvd. Venezuela
Minerva	150	Costado Sur del Zoológico
El Bambular	120	Calle Managua
Tutunichapa	224	Barrio San Miguelito
Sub-total	1,156	

Total Familias 14,377.³⁰

³⁰ Ibid.

CAPITULO V

RESULTADOS Y PRESENTACION DE LA INVESTIGACIÓN.

En la presente investigación entrevistamos a 105 personas que habitan en zonas consideradas de alto riesgo, específicamente en la *Comunidad La Pedrera Sur*, situada en las cercanías de la Colonia Luz, Distrito V, de la Ciudad de San Salvador; así mismo, guías de observación en dicho lugar; además, del análisis e interpretación de las cédulas de entrevista, dirigidas a funcionarios y empleados de las dependencias estatales, como el Comité de Emergencia Nacional (COEN), Servicio Nacional de Estudios Territoriales y el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), y de la Alcaldía Municipal de San Salvador, así como a personeros de Organismos de Socorro, tales como la Cruz Roja Salvadoreña y el Cuerpo de Bomberos de El Salvador, encargados en la actualidad de prevenir o mitigar en caso de desastres de tipo natural, por el hecho que correctivamente o coyunturalmente dentro de su competencia, o en su caso, sus finalidades, gestionan Planes de Alto Riesgo a efecto de prevenir o mitigar algún siniestro natural; y del análisis de la normativa vigente que al respecto existe y otros compilados en el marco del Proyecto de Ley de Prevención y Mitigación de Desastres, y Protección Civil, elaborado por parte de la entidad privada denominada Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), el cual se presentó ante la Asamblea Legislativa, a fin de darle Iniciativa de Ley, el día cinco de junio del año dos mil, y que hasta la fecha no ha sido aprobado.

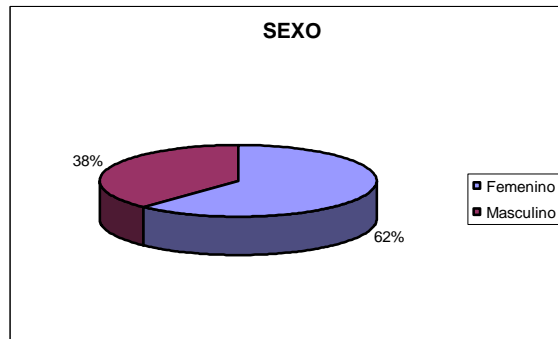
Debe aclararse que la población analizada no constituye una muestra representativa de todo el universo de las personas afectadas por desastres naturales.

5.1 RESULTADOS OBTENIDOS MEDIANTE LA APLICACIÓN DE CUESTIONARIOS A LOS HABITANTES DE LA COMUNIDAD LA PEDRERA SUR E INTERPRETACIÓN DE LOS MISMOS.

Al constituírnos a la Comunidad La Pedrera Sur, situada en las cercanías de la Colonia Luz, del Municipio de San Salvador, se tomó entrevista a 105 habitantes, obteniéndose los resultados detallados a continuación:

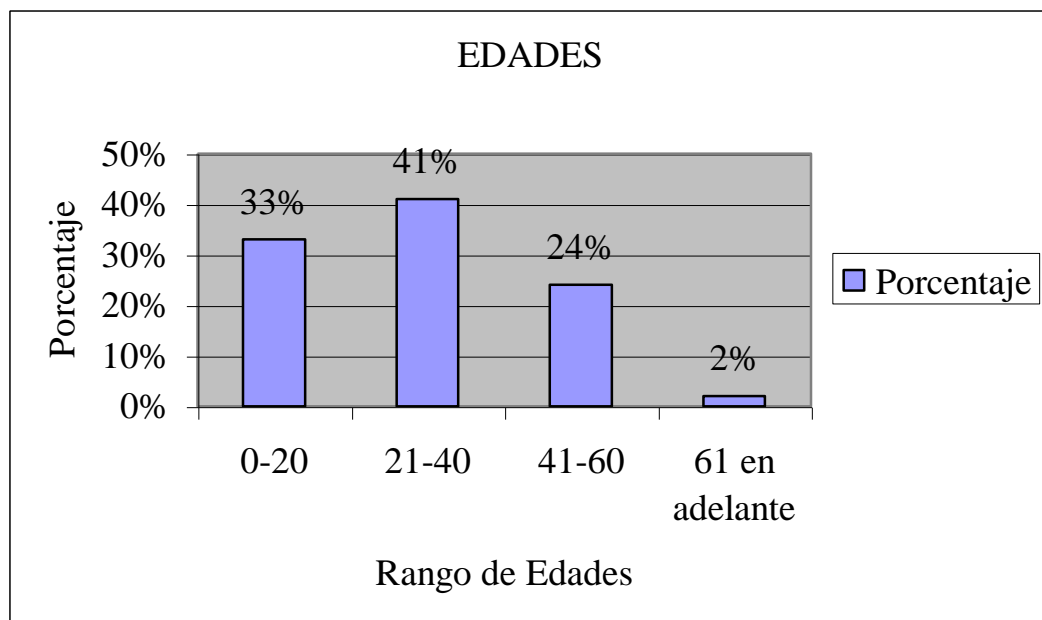
De 105 personas que se entrevistaron, el 62% pertenece al sexo femenino y el 38% al sexo masculino.

Sexo	No. de entrevistados
Femenino	65
Masculino	40
Total	105



En cuanto a los rangos de edades, las personas que están comprendidas en edades de 0 a 20 años representan un 33% sobre el total; las personas cuyas edades oscilan entre 21 a 40 años, representan la mayoría, con un 41% sobre el total; las personas comprendidas en edades de 41 a 60 años constituyen un 24% de la totalidad; y las personas con edad de 61 años en adelante, representan un 2%.

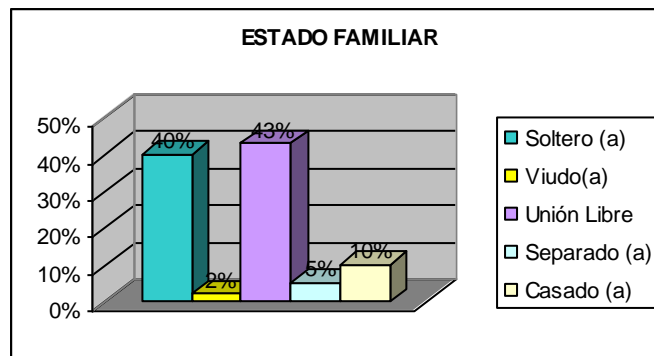
No de Entrevistados	Rango de Edades	Porcentaje
35	0-20	33%
43	21-40	41%
25	41-60	24%
2	61 en adelante	2%



La edad promedio del universo de las personas es de 40 años.

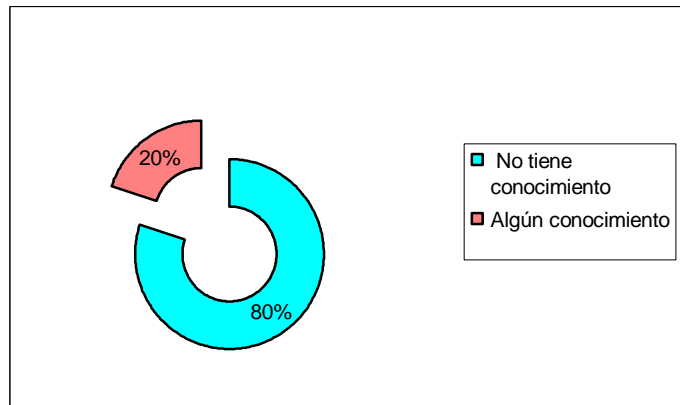
El estado familiar de las personas, por su parte, refleja que el 40% de los encuestados tienen la calidad de soltero; un 10% casados; la mayoría se encuentra en unión libre, constituyendo el 43% de la totalidad de los encuestados; el 5% pertenece al grupo de las personas separadas; y el último grupo de personas en calidad de viudos, con el 2% del total de los encuestados.

No de Entrevistados	Estado Familiar	Porcentaje
42	Soltero (a)	40%
11	Viudo(a)	2%
45	Unión Libre	43%
5	Separado (a)	5%
2	Casado (a)	10%



Al interrogar a las personas de la Comunidad de La Pedrera Sur, acerca del conocimiento que tienen sobre la implementación de programas de prevención o mitigación de desastres naturales, por parte del Gobierno Central (entiéndanse dependencias del Órgano Ejecutivo) o de la Alcaldía Municipal de San Salvador, el 80% respondió que ninguno; por su parte el resto de las personas, es decir el 20%, respondió con algún tipo de conocimiento, así:

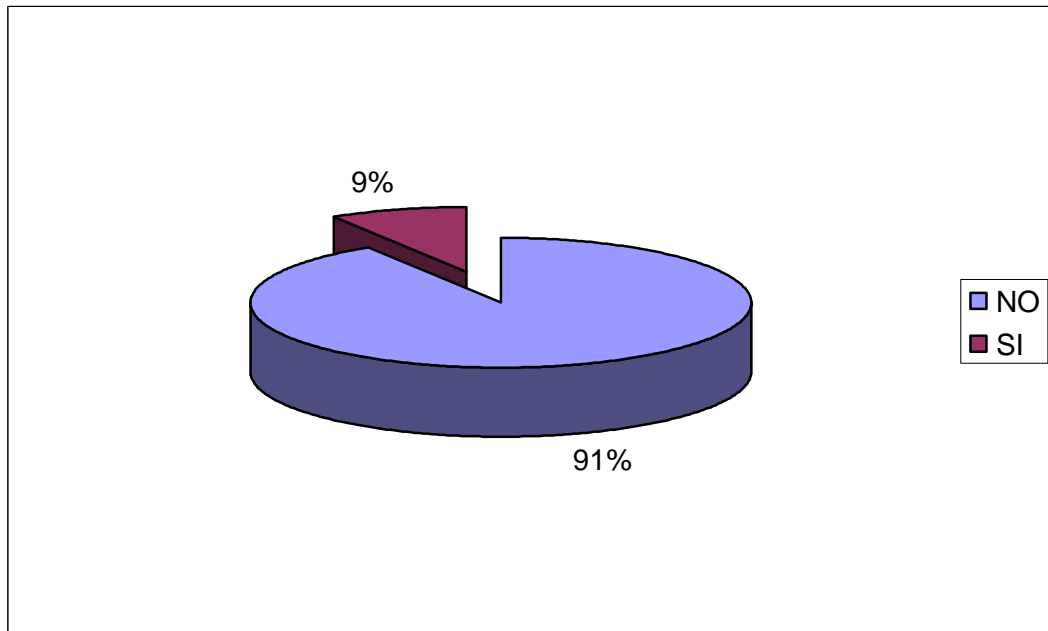
No tiene conocimiento	80%
Algún conocimiento	20%



Conocimiento	Porcentaje	No. de entrevistados
Ninguno	80%	84
El personal del COEN comparece después de ocurridos los desastres naturales	6.7%	7
La Alcaldía visita las Comunidades	8.6%	9
La Cruz Roja se apersona y brinda números de emergencia	4.8%	5

A la pregunta ¿si consideraban que el Gobierno Central, a través de las Instituciones competentes, lleva a cabo planes para prevenir y mitigar desastres naturales en su zona? , y el por que de su respuesta; obteniéndose el resultado siguiente:

Respuesta	Porcentaje	No. de entrevistados
NO	91%	95
SI	9%	10

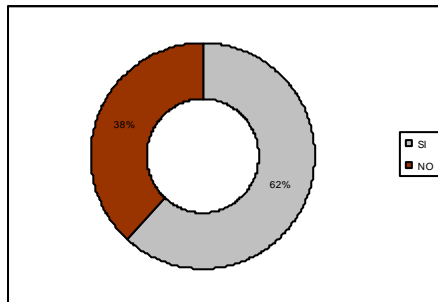


Del universo anterior, es decir el 91 % de las personas, expresaron que en su Comunidad (La Pedrera Sur), el Gobierno Central, no ha implementado plan alguno, constituyendo éstos el 46% del referido universo; el 9% dice que desconoce si el Gobierno Central ha realizado algún plan contra los desastres naturales; el 6% manifestó que cada vez se ven más zonas marginales en San Salvador; el 26% de dicho universo, considera que el Gobierno Central solo promete y no cumple lo prometido; y el restante 4%, señala su descontento con el actuar del Gobierno en general.

Opiniones	Entrevistados	Porcentaje
En su Comunidad, el Gobierno no ha implementado plan alguno	48	46%
Desconoce si el Gobierno ha realizado algún Plan contra desastres naturales	10	9%
Cada vez existen más zonas marginales, como su Comunidad	6	6%
El Gobierno solo promete y no cumple lo prometido	27	26%
Otros	4	4%
TOTAL	95	91%

A la pregunta ¿considera que la Alcaldía Municipal de San Salvador, está implementando o ha implementado planes encaminados a prevenir o mitigar los desastres naturales, en todas aquellas zonas consideradas de alto riesgo?, (así como la explicación de su respectiva afirmación o negación); el 62% de la totalidad de personas que contestaron, dicen que en la actualidad la Alcaldía Municipal de San Salvador si ha implementado planes encaminados a prevenir o mitigar los desastres naturales; y el 38% expreso que la Alcaldía Municipal de San Salvador no ha implementado ningún plan, encaminados a prevenir o mitigar los desastres naturales.

Respuestas	Porcentaje	No. de entrevistados
SI	62%	65
NO	38%	40
TOTAL		105



Del 62% de personas entrevistadas que dijeron que la Alcaldía Municipal de San Salvador ha implementado planes encaminados a prevenir o mitigar los desastres naturales, en todas aquellas zonas consideradas de alto riesgo, respondieron de diferente forma, no teniendo respuestas claras, así:

Respuestas	No. de entrevistados	Porcentaje
Han escuchado comentarios, pero no les consta	10	9%
En otras Comunidades, la Alcaldía Municipal de San Salvador imparte charlas, para explicar como se debe actuar en caso de desastre natural	26	25%
Al parecer en caso de emergencia, ubican a las personas en otro lugar	29	28%
TOTAL	65	62%

En relación a este punto, cabe agregar que los habitantes de la Comunidad La Pedrera Sur en relación a este punto, en un 92%, señaló que personeros de la Alcaldía Municipal de San Salvador, durante el invierno del año dos mil dos, cuando se derrumbó un muro de contención en su Comunidad, y muchas viviendas resultaron completamente dañadas, les prometieron que les darían casas propias en el Distrito Italia, en Tonacatepeque; situación que hasta la fecha no se ha cumplido.

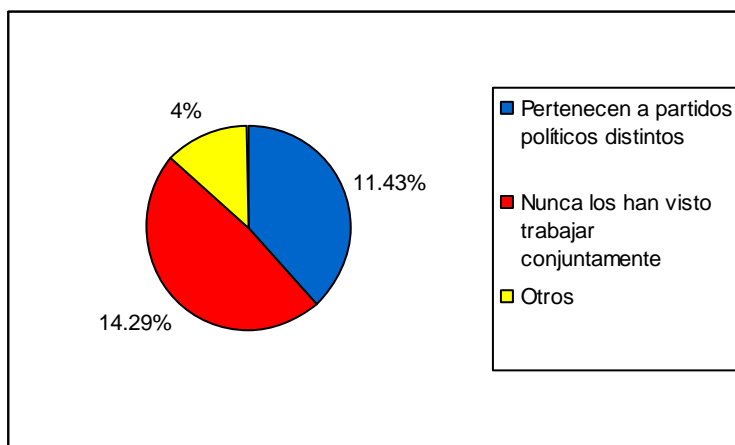
Respecto a la pregunta número siete, que se formuló así: ¿considera que existe coordinación entre la Alcaldía Municipal de San Salvador y alguna dependencia del Gobierno Central, para implementar y ejecutar planes de prevención, mitigación y contingencia?, de un total de 105 entrevistados, el 70% expresó que no sabe al respecto; el restante 30%, consideran que no existe coordinación entre dependencias del Gobierno Central y la Alcaldía Municipal de San Salvador; contestando de la siguiente manera: el 11.43% cree que no y que es debido a que son de diferentes partidos políticos; el 14.29% de este grupo de personas también contestó en sentido negativo, dijo que nunca los ha visto trabajar conjuntamente; y el restante 4%, que constituye la categoría de otros, no contestó la interrogante.

Las respuestas se resumen en el siguiente cuadro:

Opiniones	Porcentaje	No. de entrevistados
No sabe	70%	74
No	30%	31
Total	100%	105

PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CONSIDERAN QUE NO EXISTE COORDINACIÓN ENTRE DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR.

Opiniones	Porcentaje	No. de entrevistados
Pertenecen a partidos políticos distintos	11.43%	12
Nunca los han visto trabajar conjuntamente	14.29%	15
Otros	4%	4
TOTAL	30%	31

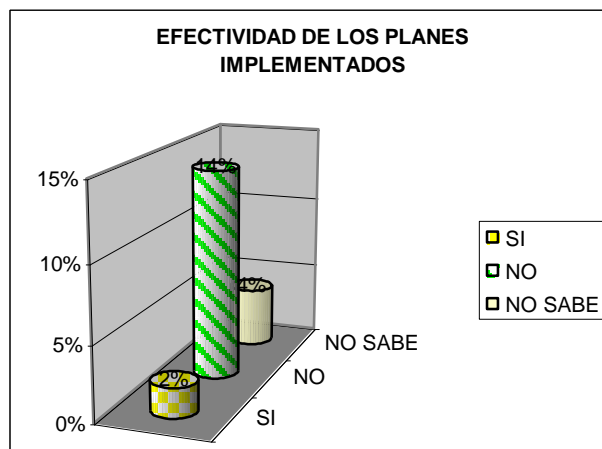


Se aclara que las personas entrevistadas, en su mayoría son personas de escasos recursos económicos, humildes y de alta marginación y pobreza. (Ver anexo de fotografías de la Comunidad La Pedrera Sur, que muestra las condiciones de vulnerabilidad frente a la ocurrencia de fenómenos naturales).

Las respuestas obtenidas en la pregunta número ocho del cuestionario, referente a que si se consideraban efectivos los planes de prevención y mitigación de desastres naturales, implementados por la Alcaldía de San Salvador y las dependencias del Gobierno Central, dependían y se relacionaban directamente con los datos obtenidos de la interrogante número cuatro, en virtud que únicamente el 20% de la totalidad de las personas entrevistadas tiene algún tipo de conocimiento al respecto.

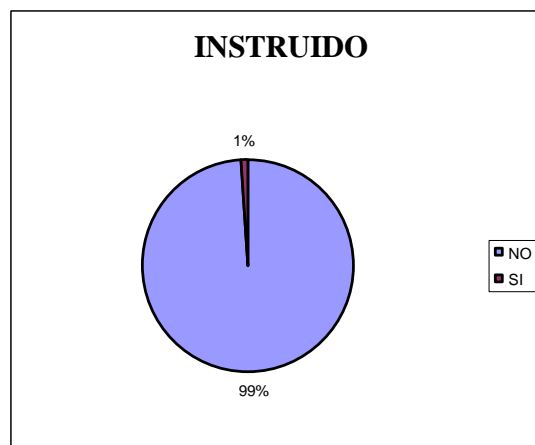
De este 20% referido, consistente en 21 personas, pertenecientes a la Comunidad en mención, el 2% considera que si son efectivos los planes implementados; el 14% cree que no son eficientes; y el restante 4% no sabe.

Respuestas	Porcentaje	No. de entrevistados
SI	2%	2
NO	14%	15
NO SABE	4%	4
TOTAL	20%	21



Acerca de que si conocen sobre procedimientos y técnicas de prevención o mitigación en relación a la ocurrencia de un desastre natural, el 99% de la totalidad manifestó que no, mientras que el restante 1% expresó tener algún tipo de conocimiento.

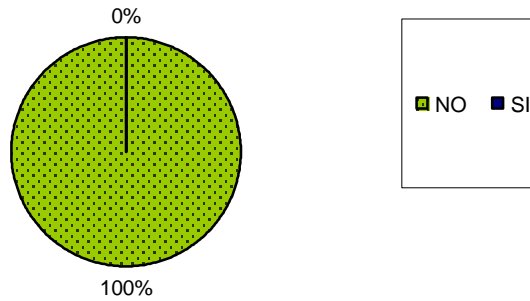
Conocimiento	Porcentaje	No. de entrevistados
NO	99%	104
SI	1%	1



Al interrogar sobre si conocen alguna ley u ordenanza municipal, que obligue a las Instituciones a prevenir o a implementar planes de prevención y contingencia en relación a desastres naturales, el 100% de los entrevistados dijeron que no, así:

No. de entrevistados	Respuestas	Porcentaje
105	NO	100%
0	SI	0%

CONOCIMIENTO SOBRE LEY U ORDENANZA MUNICIPAL



Finalmente, la interrogante onceava, otorgaba un espacio a los entrevistados, para plantear sugerencias para mejorar su calidad de vida, y estar preparados en caso de desastre dentro de su Comunidad (La Pedrera Sur). Se obtuvo las siguientes respuestas:

Respuestas:
Debe construirse un muro de contención, o trasladarnos a otro lugar seguro y que les den casa propia
Les proporcionen material para construir lo necesario (señalando que ellos pondrían la mano de obra)
Ampliar y encementar la única salida que existe en la Comunidad y poner barandas en la referida salida
Les dieran charlas a efecto de obtener conocimiento de cómo actuar en caso de desastre natural
Organizarse la Comunidad en su totalidad

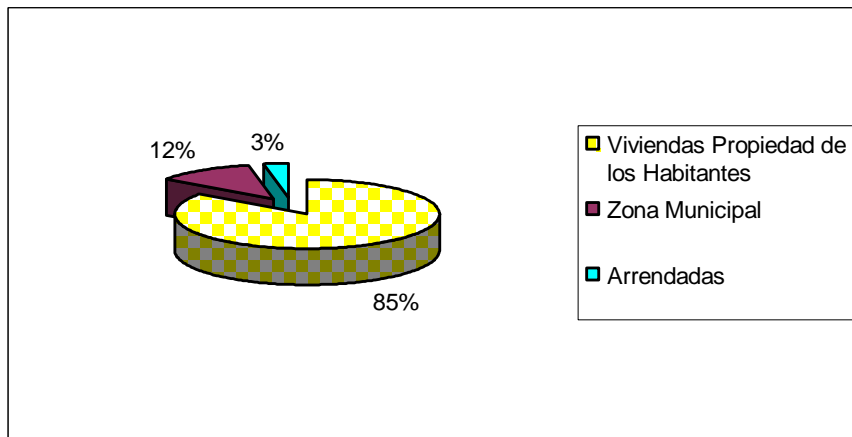
5.2 RESULTADOS DE LA GUIA DE OBSERVACIÓN

En la Comunidad La Pedrera, en la cercanía de la Colonia Luz, Distrito V, zona sur del Municipio de San Salvador, tomamos una muestra de 67 viviendas, para aplicar la guía de observación, con el propósito de determinar *las condiciones sociales, naturales y económicas, en que habitan los miembros de dicha comunidad, ya que la vivienda constituye un factor esencial, que refleja en gran medida las condiciones de vida de la población que habita en esas zonas consideradas de alto riesgo, en virtud que a mayor calidad de materiales de construcción, se logran mejores condiciones de vida, así como un mayor grado de protección contra desastres naturales.*

Al ejecutar la guía de observación, determinamos que el 85% de viviendas son de propiedad de los habitantes; el 12% están ubicadas en terrenos de la Municipalidad de San Salvador; y el 3% son arrendatarios.

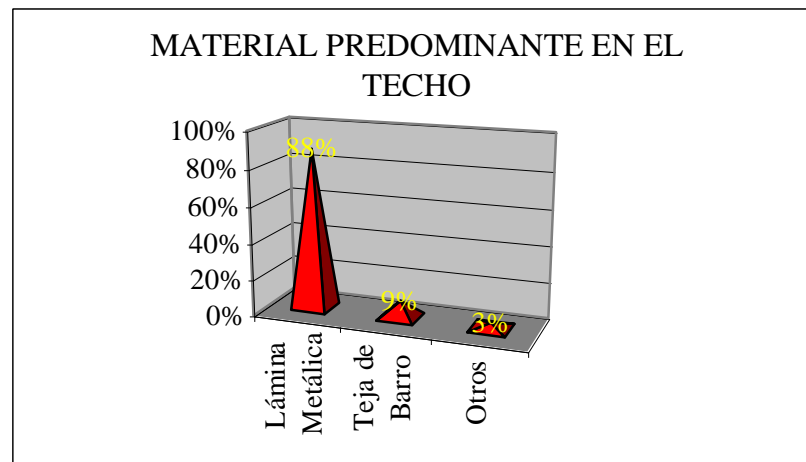
A continuación se presentan los porcentajes del tipo de viviendas existentes en la Comunidad La Pedrera Sur.

Viviendas Propiedad de los Habitantes	85%
Zona Municipal	12%
Arrendadas	3%



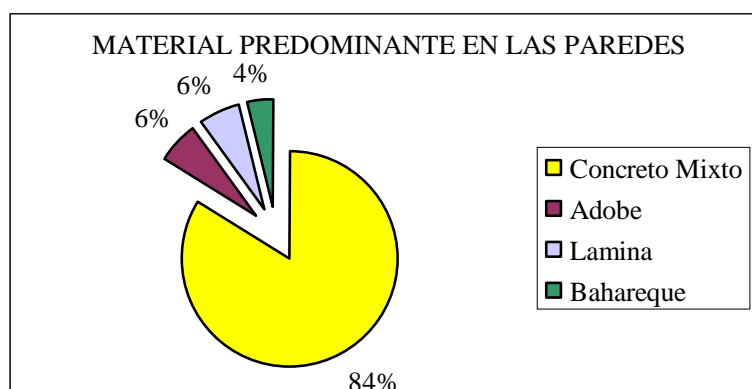
Los materiales de construcción con el que están fabricadas las viviendas es así:

Tipo de Material	Porcentaje	No. de Viviendas
Lámina Metálica	88%	59
Teja de Barro	9%	6
Otros	3%	2
TOTAL		67



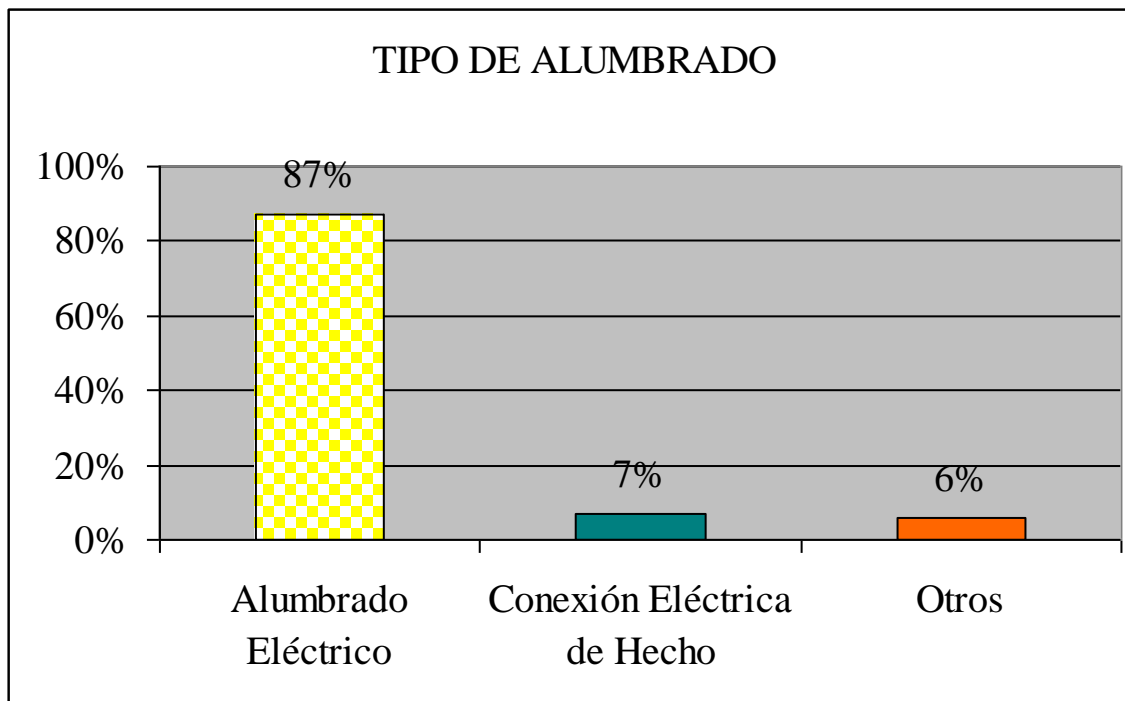
El material de construcción de las paredes, se presenta así:

Tipo de Material	Porcentaje	No. de Viviendas
Concreto Mixto	84%	56
Adobe	6%	4
Lamina	6%	4
Bahareque	4%	3
TOTAL	100%	67



Un 87% cuenta con el servicio de alumbrado eléctrico de manera legal; el 6% de las viviendas no cuenta con el referido servicio, limitándose al uso de velas, candiles o lámparas; y el 7% tiene conexión eléctrica ilegal de hecho.

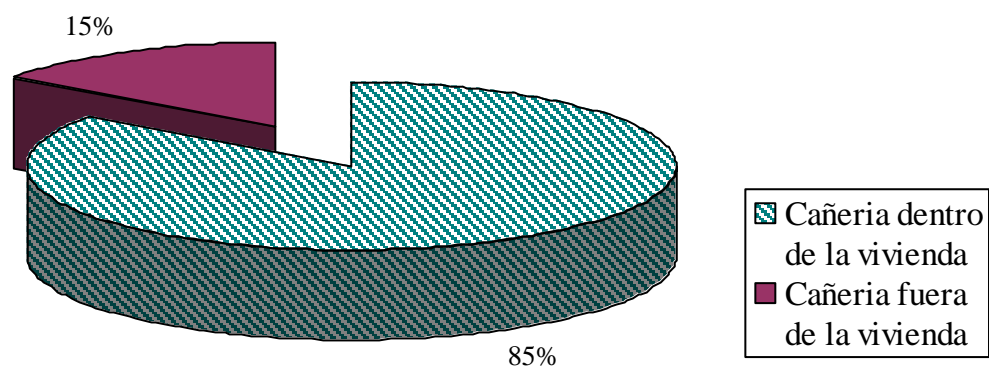
Tipo de Alumbrado	Porcentaje	No. de Viviendas
Alumbrado Eléctrico	87%	58
Conexión Eléctrica de Hecho	7%	5
Otros (velas, candiles o lámparas)	6%	4



En lo que respecta al abastecimiento de agua potable, el 85 % cuentan con cañería de agua potable dentro de las viviendas, y el 15% que tienen cañería fuera de la vivienda.

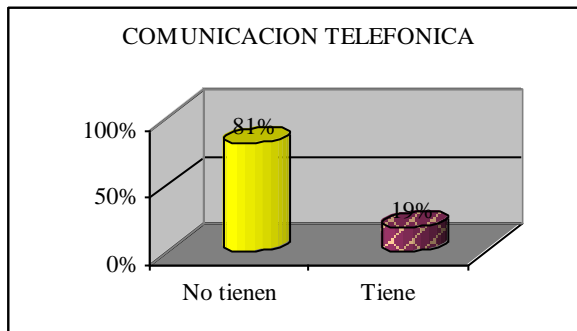
Abastecimiento de Agua	Porcentaje	No. de Viviendas
Cañería dentro de la vivienda	85%	57
Cañería fuera de la vivienda	15%	10

ABASTECIMIENTO DE AGUA



En 54 de las viviendas no cuentan con ningún tipo de teléfono, pero 13 si poseen teléfono fijo o celular.

Teléfono	Porcentaje	No. de Viviendas
No tienen	81%	54
Tiene	19%	13



Es de observar que los pobladores de la Comunidad La Pedrera Sur, tienen las viviendas próximas al Río conocido como el Arenal de Montserrat, así mismo, el terreno es totalmente irregular, lo que da lugar en época de lluvia a derrumbes de muros y viviendas, produciendo inundaciones de diversa magnitud, y no obstante las personas continúan habitando en dicho lugar.

5.3 PRESENTACION DE RESULTADOS DE LA GUIA DE ENTREVISTA ESTRUCTURADA O DIRIGIDA A INFORMANTES CLAVES DE LAS DIVERSAS INSTITUCIONES RELACIONADAS CON LA PREVENCIÓN, MITIGACION Y CONTINGENCIA CONTRA DESASTRES NATURALES.

El resultado de las entrevistas realizadas en instituciones públicas y privadas, a *informantes claves*, con el fin de verificar hipótesis de trabajo y objetivos, planteados en la investigación, son los siguientes:

En la entrevista realizada al Licenciado Ernesto Durán quien a esta fecha (17 de noviembre de 2003) se desempeña como Coordinador de la Unidad de Asesoría y Promoción para la Gestión de Riesgo, del Servicio Nacional de Estudios Territoriales, (SNET), Institución Gubernamental adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; esencialmente mencionó que sus funciones en esa entidad son:

- a) Propiciar la incorporación de la gestión del riesgo en políticas, planes, programas y proyectos con otras instituciones gubernamentales o no gubernamentales.
- b) Facilitar la metodología para el análisis de riesgo.
- c) Coordinar las actividades de monitoreo sísmico, volcánico e hidrometeorológico, con el fin de cumplir de manera eficaz las funciones asignadas a dicha entidad.

Al preguntársele si en la institución, han establecido mecanismos o programas que estén encaminados a reducir de una forma ágil, los efectos negativos causados por un desastre natural, en zonas vulnerables del Municipio de San Salvador; a lo que el Licenciado Durán, contestó que efectivamente existen programas de investigación de las características de riesgo por diversas amenazas en el área metropolitana de San Salvador, que como producto se comparte con los planificadores del desarrollo, para su inclusión dentro de los procesos institucionales, los cuales consisten en establecer lineamientos en cuanto a la reducción y prevención del riesgo; y esos planes o programas, que el Servicio Nacional de Estudios territoriales, implementa son planes de prevención y mitigación de desastres en las zonas de alto riesgo, tales como las comunidades: Nueva Israel, Atonal Sur, Vista Bella, Divina Providencia y la Fenadesal Norte.

Al interrogársele, si existe alguna dificultad, para la implementación de esos planes o programas de prevención y mitigación de desastres, manifestó que muchas veces existen diferentes dificultades por falta de recursos económicos y técnicos, lo que hace que se carezca de planes o programas verdaderamente coordinados y efectivos, y también porque en El Salvador no se cuenta con una tecnología de punta (instrumentos con un avance científico satelital), para realizar verdaderas y continuas investigaciones,

en todas aquellas zonas vulnerables, y por ende de alto riesgo en el municipio de San Salvador, agregando que con la implementación y ejecución de los mismos, se está alcanzando un considerable grado de conocimiento y divulgación, pero lastimosamente y a juicio de ser sincero, considero, que para tener planes o programas, encaminados a prevenir o mitigar desastres naturales falta mucho por hacer, para alcanzar los resultados deseados, se debe concientizar a todos los sectores sociales, para tener una verdadera política de gestión del riesgo y leyes que sean más rígidas y acorde con la realidad y necesidad jurídica de nuestro país.

Así mismo se le pidió al Licenciado Duran, su consideración con relación a las leyes vigentes que regulan los desastres naturales, mencionó que: es un tema que merece una discusión amplia, ya que si examinamos algunas leyes, como por ejemplo la actual Ley de Defensa Civil, vigente desde el 8 de abril de 1976, lo que en ella se establece, le sirve a las instituciones pertinentes, sólo para reaccionar después de la ocurrencia de un desastre, por lo que reitero que en nuestro medio, falta mucho por hacer, para promover verdaderamente la prevención de desastres ambientales, incluso dentro de la legislación salvadoreña.

En ese mismo orden, se le preguntó, si cree o considera que es necesario una nueva ley, que regule y se establezcan planes y mecanismos más efectivos en cuanto a la prevención y mitigación, a lo que contestó que sería una buena noticia, para todas las personas que habitan en zonas consideradas vulnerables y por lo consiguiente catalogadas de alto riesgo, el saber que existe una normativa, que esté encaminada a implementar los mencionados planes, y que también en esa ley se fijen sanciones severas para todas aquellas personas jurídicas o naturales, que la transgredan.

Finalmente se le pide que mencione algunas sugerencias, respecto a la prevención, mitigación y contingencia de fenómenos de origen natural, en el municipio de San Salvador, a lo que de manera clara y precisa, mencionó las siguientes:

- a) La planificación del desarrollo del territorio del Área Metropolitana de San Salvador, debe hacerse sobre un conocimiento científicamente fundamentado sobre las amenazas, vulnerabilidades y los riesgos como tales;
- b) Ampliar y desarrollar mecanismos más efectivos de preparación y atención de la emergencia;
- c) Implementar y ampliar procesos de coordinación interinstitucional, con el objeto de lograr una mejor política de gestión de riesgo;
- d) Revisar toda la legislación existente que se refiere a la prevención, contingencia y mitigación de desastres, con el fin de que por medio de las organizaciones o instituciones gubernamentales y no gubernamentales, que tienen alguna intervención en prevención de desastres, la revisen y hagan las propuestas pertinentes, con el fin de tener una legislación más efectiva y sólida, encaminada mas que todo a la implementación de planes de prevención de los desastres naturales, y así con eso evitar muchas victimas humanas en nuestro país;
- e) Obtener por parte del Gobierno Central, mayor presupuesto para una mejor capacitación técnica, a todos los organismos e instituciones que se ven como competentes, para enfrentar desastres naturales; y
- f) Contar con la información disponible, especialmente referente a los riesgos, para poder tomar decisiones de planificación que permita un nivel de prevención de desastres naturales.

En la entrevista realizada al Licenciado Raúl Murillo, quien también a la fecha, se desempeña como Coordinador de Sistema de Alerta Temprana frente a un desastre natural, dentro del Comité de Emergencia Nacional, COEN, institución de naturaleza pública, a quien se le preguntó cuales son las funciones que realiza en el Comité, haciendo una enumeración de la forma siguiente:

- a) Análisis de la información respecto a la amenaza, vulnerabilidad y riesgo, para determinar si existe la posibilidad de la ocurrencia de cualquier tipo de desastre;
- b) Monitoreo de amenazas atmosféricas;
- c) Coordinar seguimientos a planes de emergencia departamentales.

Seguidamente, se le preguntó si el COEN tiene planes, mecanismos o programas definidos, para reducir los efectos negativos de los desastres naturales en ciertas zonas consideradas vulnerables en el Municipio de San Salvador, contestó que si existen planes encaminados para tal fin, desarrollados pocas veces en coordinación con la Alcaldía Municipal de San Salvador, como por ejemplo el plan denominado Sistema de Alerta Temprana (SAT), y las comunidades que habitan en zonas de alto riesgo; al preguntarle en que lugares específicos se implementan los mencionados planes, contesta en forma limitada, que más que todo en comunidades que se encuentran a orillas de quebradas y del río Acelhuate, sin especificar nombre de las comunidades, además explicó que se tiene por parte del COEN, programas de capacitación tanto en las diferentes comunidades que habitan en zonas de alto riesgo como en otras instituciones, sean éstas escuelas, colegios o centros de trabajo, con el fin de que las personas conozcan aquellos aspectos mínimos que deben tomar en cuenta a la hora de la ocurrencia de un desastre natural.

Al interrogársele sobre el tipo de planes que implementan manifestó que son planes propiamente institucionales, preventivos, post desastre y contingenciales, tales como efectuar simulacros, proporcionar boletines informativos, números telefónicos para y en caso de emergencias y capacitaciones sobre primeros auxilios.

Además le pedimos de que expresara, si al momento de implementar los planes anteriormente mencionados, se presentaba algún tipo de dificultades, contestó que *SI*, se presentan ciertas dificultades tales como:

- a) Limitado apoyo económico por parte del Gobierno Central;
- b) Falta de una política nacional encaminada a la prevención de desastres;
- c) Desorganización de las diferentes comunidades, lo que conlleva a la falta de colaboración de las mismas al momento de una emergencia;
- d) Que las leyes son deficientes.

Posteriormente se le pregunta si según su saber y entender, considera que los planes a que se refiere, son efectivos, ante tal interrogante, el entrevistado responde que en buen porcentaje lo son, pero falta complementación, falta mucho por hacer, por que serian planes excelentes si fueran tomados en cuenta por las personas a quien van dirigidos, pero por problemas e intereses políticos, muchas veces no son tomados en cuenta ni mucho menos los conocimientos y experiencias de las personas que administran las diferentes instituciones encargadas de enfrentar desastres naturales; por lo expresado anteriormente le insistimos, en el por qué manifiesta que existen problemas de tipo político, a lo que responde que muchas veces, ellos llevan a cabo ciertas reuniones con diferentes comunidades que habitan en zonas consideradas de alto riesgo, con el fin de capacitarlos para que actúen al momento de un desastre, si se dan cuenta los del Comité de Emergencia de la Alcaldía Municipal de San Salvador, se les dice que

lo que nosotros estamos implementando no tiene un estudio tecnificado o que carece de seguimiento..... y muchas cosas, por el estilo agrega diciendo “que mejor prefiero no comentar en este momento que estamos en campaña electoral.

Al preguntársele si ¿Existe algún tipo de coordinación con otras instituciones, para contrarrestar los efectos de los desastres naturales?, manifiesta que *SI* existe esa coordinación con instituciones de diversa índole, que pertenecen al Sistema Nacional de Emergencia (SISNAE), para dar cobertura en todas las áreas de un desastre y también los organismos de socorro.

Así mismo se le interrogó, si considera que nuestra legislación referente a desastres naturales, es funcional y práctica, respecto a la prevención y mitigación de los mismos, manifestando categóricamente que *NO* es funcional ni práctica, ya que contamos con una Ley vigente desde 1976 (Ley de Defensa Civil), la cual es simplemente de respuesta, después de haber sucedido un desastre natural, por lo que considero que debería existir una legislación actualizada, más clara y precisa, bien estructurada en cuanto a su contenido y alcance, delimitando todas aquellas competencias que son inherentes al Sistema Nacional de Emergencia, y especificación de sanciones más severas, a todos aquellos que la violenten o transgredan, en la que todos nos veamos comprometidos a cumplirla y hacerla cumplir. Por lo expresado considera usted que ¿debería aprobarse por parte de la Asamblea Legislativa una Ley acorde con la realidad?, *SI* , así es, se necesita con urgencia la promulgación de una nueva Ley, en la que se tome en cuenta todos esos elementos que hace un momento expresé (legislación acorde a la realidad, más clara y precisa, bien estructurada en cuanto a su contenido y alcance, delimitando todas aquellas competencias que son inherentes al Sistema Nacional de Emergencia y especificación de sanciones para todos los que la violenten o transgredan), para que no se siga teniendo en nuestro medio diversidad de

funciones y descoordinación de las mismas, entre las instituciones competentes integrantes del Sistema Nacional de Emergencia.

Finalmente, se le pidió expresara algunas sugerencias, que a su juicio beneficiarían a la implementación de planes de prevención, mitigación y contingencia de desastres naturales en el Municipio de San Salvador, siendo las siguientes:

- a) Conformar un equipo técnico científico y de operaciones, para que tenga capacidad en las áreas de prevención, mitigación y contingencia, en donde cada una de ellas requiere de su especialización;
- b) Asignar más recursos económicos;
- c) Implementar constantes capacitaciones mas que todo a personas que habitan en zonas consideradas de alto riesgo;
- d) Aprobar una ordenanza municipal para prohibir asentamientos humanos en áreas de alto riesgo;
- e) Eliminar la vulnerabilidad política si se quiere tomar acciones que sean funcionales y eficientes; y
- f) Aprobar una Ley encaminada a la prevención y mitigación del riesgo a lo que desastres naturales se refiere.

El Teniente de Bomberos, Oscar Armando Acuña Ramírez, y el Sargento de Bomberos Rafael Antonio Godoy Carrillo, en su calidad de Sub-Jefe de Sección, ambos miembros del Cuerpo de Bomberos de El Salvador, institución de servicio público, con dependencia del Ministerio de Gobernación (antes Ministerio del Interior), expresaron, en lo esencial, respecto a las interrogantes de nuestra cédula de entrevista, lo siguiente: Que su función principal en la referida Institución es la de coordinar y ejecutar todas las actividades relacionadas al quehacer del Cuerpo de Bomberos (prevención, control y

extinción de incendios, sean estos estructurales o forestales; accidentes de tránsito; rescates de cualquier tipo; eliminación de enjambres de abejas; Incidentes con materiales peligrosos; servicios de seguridad en eventos; y capacitaciones e inspección de prevención de incendios). Señalando, que los planes que implementan, a efecto de reducir los efectos negativos de los desastres naturales, son específicos, dependiendo del tipo de amenaza natural y en lugar en que se produzca, siendo dichos planes coordinados con el Comité de Emergencia Nacional (COEN) y el Comité de Emergencia Departamental (COED), recalcando, que la limitación de recursos (humanos y económicos), la burocracia y políticas no beneficiosas para la canalización y distribución de los referidos recursos, generan dificultades en la implementación de los planes, mecanismos o programas encaminados a prevenir y mitigar los desastres naturales. Además, consideran que los planes que implementan, a pesar de no ser completamente efectivos, ayudan a minimizar o reducir los impactos en caso de emergencia, sea ésta de cualquier tipo; obteniendo el presupuesto para implementar y ejecutar dichos planes, a través de el Comité de Emergencia Nacional (COEN) y el Comité de Emergencia Departamental (COED). Respecto a la Legislación, referente a desastres naturales, opinan que no es funcional ni practica, en virtud que existe demasiada burocracia e intereses políticos, por ejemplo cuando se declara una zona de desastre, se tiene que llegar a consecuencias extremas, a efecto de considerarla como tal; y finalmente, sugieren que la organización y capacitación de las comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo, debido a desastres naturales, es la manera más efectiva de prevenir y mitigar los mismos.

En la Cruz Roja Salvadoreña, institución de naturaleza pública, entrevistamos a la Licenciada Raquel Delgado, quien pertenece a la Cruz Roja Internacional y

desempeña el cargo de Oficial de Información; entre sus principales funciones, dentro de este ente, esta la de manejar la comunicación e información en momentos normales y de desastre, ya sea a nivel nacional e internacional. Se entrevistó, simultáneamente al señor Mario De León, quien es miembro voluntario de la Cruz Roja Salvadoreña, quien se desempeña como Coordinador Comunitario para la Preparación de Desastres, siendo una de sus funciones principales la de coordinar a nivel local y regional con las diferentes instituciones que trabajan con la Gestión de Riesgo. Interrogándoles que si por parte de su institución existen planes, mecanismos o programas encaminados a reducir los desastres naturales, contestaron acertadamente que SI, se tiene un plan denominado "ES MEJOR PREVENIR", ya que ellos son un ente encargado de dar apoyo y asistencia a las Comunidades a través de la planificación y estrategia con el denominado ciclo de los desastres, es decir, antes, durante y después de los desastres; así como también, se cuenta con la integración de brigadas comunitarias, para enfrentar los desastres, proporcionándoles a las Comunidades instructivos y capacitaciones a través de simulacros, como es conocido de todos, ya que esto nos ayuda a tener una perspectiva al momento de ocurrir un desastre. Preguntándosele al señor Mario De León, que sí por parte de esa Institución, existen planes coordinados, contestaron que efectivamente, se coordinan con el COEN, Bomberos y Municipalidad, principalmente con esta última, ya que ellos son los que tienen un mejor acercamiento con la comunidad. Y dentro de las dificultades en la implementación de sus referidos planes, la que más incide es la coordinación, ya que intervienen varios interlocutores y se toman mucho tiempo para que éstos puedan ponerse de acuerdo con el plan a ejecutar; señalando que a nivel de comunidades el factor que mas incide es el tiempo de las personas para poderles dar capacitaciones de cómo actuar en caso de desastre natural; y lo principal es que no existe una Ley para implementar los planes a través de la cual se faculte y sancione a los

organismos o instituciones competentes por no ejecutarlos. Se les interrogó sobre cual es la efectividad de los planes que ellos ponen en práctica, a lo que los entrevistados expresaron que los denominados simulacros son excelentes, ya que las personas tienen algunos parámetros para actuar al momento de un fenómeno natural, sea éste de mayor o menor envergadura; nosotros creemos que los simulacros, como plan para reducir los índices de mortalidad son bastante efectivos, siendo lógico, que las personas no acatarán todas las indicaciones, pero les ayudará de mucho a mantener la calma o a resistir hasta que se presenten los cuerpos de socorro o instituciones competentes, para que les puedan prestar sus servicios.

Continúan manifestando que la referida institución obtiene el presupuesto para implementar y ejecutar dichos planes, a través de la cooperación de la Cruz Roja, de los Estados Unidos de Norte América, Alemania, Japón, etc., organizaciones que sin ánimo de obtener un beneficio dan sus aportaciones para diferentes causas. Dentro de la coordinación que ellos implementan con otras instituciones nos manifestaron que no es muy acertada, ya que existen diferentes puntos de vista, pero que en algunos casos si se llegan a un feliz término.... pues no podemos mencionar nombres ya que eso no es de nuestra importancia, en el sentido que lo que tratamos como Cruz Roja Salvadoreña, es enfrentar directa y exclusivamente los fenómenos con prevención y organización comunal directa. Por otra parte expresaron que nuestra legislación referente a desastres, no es funcional, en vista que es necesario actualizarla para que nosotros como unidades de socorro, podamos actuar con mayor facilidad y rapidez, ya que contamos con planes y estrategias, pero no existe ley que obligue a ponerla en práctica. Dentro de las sugerencias que nos dieron podemos mencionarlas siguientes:

- a) Concientizar a la población que habita en zonas consideradas de alto riesgo, sobre el peligro a que están expuestos; y

- b) Que aprendan a establecer una relación entre naturaleza y las causas humanas que agravan los efectos de los fenómenos naturales.

En la Alcaldía Municipal de San Salvador, a la fecha gobernada por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), específicamente en el Distrito Cinco, entrevistamos a la Doctora Milagro de Cornejo, quien manifestó ser la encargada del Departamento de Salud; y al señor Belfor Chávez, quien es el Jefe del Departamento de Desarrollo Local. Los cuales dijeron que entre sus principales funciones en dicho Distrito, están:

- a) Las de velar por una calidad de vida mejor para con los habitantes de ese Distrito;
- b) La coordinación en las diferentes áreas para un trabajo en equipo; y
- c) La renovación y mantenimiento de las zonas verdes y el saneamiento ambiental.

Así mismo, al interrogársele acerca de que si la institución ejecuta planes o programas encaminados a reducir los desastres naturales a lo cual manifestaron que efectivamente, ellos ponen en práctica el denominado Plan "Estrategia Municipio Saludable", el cual es desarrollado a través del acercamiento con la comunidad, proporcionándoles información sobre la forma de actuar al acontecer un fenómeno natural y que éste tiene la característica de ser un plan de tipo permanente. Seguidamente, se les preguntó que tipo de planes implementa su Municipio, específicamente en ese Distrito, a lo cual nos respondieron que los que surtían mejores efectos son los Planes propiamente institucionales, ya que los Coordinados con las diferentes instituciones que podríamos llamar competentes nos es imposible, para mencionarles un ejemplo con el COEN, nunca llegamos a un feliz término ya que por

existir diferencias políticas (banderas), entre el Gobierno Central y la municipalidad, en donde se supone que esto no debe de existir, casi nunca funcionan; pero sin embargo con otras instituciones si se tienen otros resultados como por ejemplo, con la Iglesia Católica quienes nos apoyan en proporcionar sus instalaciones para albergues temporales. Manifestando que las dificultades que ellos observan con mayor frecuencia para la implementación de dichos planes son el de no existir recursos, ya sean estos económicos, materiales o personales, y que no exista una ley para poder impedir que la población se asiente en lugares inhóspitos o de mucha peligrosidad, así como también una ley que le faculte a la Municipalidad, la libertad de actuar inmediatamente al acontecimiento de un fenómeno natural, que existan reformas habitacionales, y que de alternativas donde ubicar a estas personas que se encuentran habitando zonas consideradas de alto riesgo.

Se les interrogó que cual es la efectividad de los planes que ellos como municipio implementan, a lo que contestaron, con mucha firmeza, que son satisfactorios, ya que dan un nivel de respuesta inmediata, ante la ocurrencia de un siniestro. Y que la forma de obtener, su institución, los fondos para implementar y ejecutar dichos planes, consiste en que del 6% del presupuesto general asignado, existe una partida anual para emergencias, así como también de las tasas e ingresos que percibe la Alcaldía a través de los distintos servicios que presta. Además, le preguntamos que si existe algún tipo de coordinación con otras instituciones para contrarrestar los fenómenos naturales a lo cual nos contestaron de la manera siguiente: como ya les expresamos anteriormente con las instituciones gubernamentales no existe una coordinación por llamarla así, ya que para ellos por el simple hecho de pertenecer a partidos o banderas diferentes, consideran no tener ideologías iguales, aunque para nosotros no es así, ya que lo que nos interesa es el bienestar de la comunidad. Así mismo, manifestaron, en lo esencial, que si ejecutan

planes coordinados con Iglesias y con los distintos Cuerpos de Socorro. Con relación a que la legislación vigente en lo concerniente a desastres naturales, consideran que no es funcional ni práctica, ya que la mitigación de los desastres, es cada vez una necesidad más sentida en un contexto de proliferación de los mismos y de parálisis gubernamental frente a esta realidad, ya que no existe una educación popular en desastres, como una importante estrategia para la reducción de la vulnerabilidad educativa, organizacional e ideológico cultural. Además, añadieron las siguientes sugerencias en cuanto a la prevención, mitigación y contingencia de desastres de origen natural:

- a) Que exista una ley que delimite las facultades para actuar, aplicando sanciones severas para aquellos que no las cumplan;
- b) Que se abran algunos espacios para interpretar la problemática de los desastres en su justa dimensión, como problemas no resueltos del desarrollo; y
- c) Dar a conocer cuales son los elementos para ir reduciendo la frecuencia e intensidad de los desastres, en virtud que a medida que este conocimiento se amplié, las poblaciones en alto riesgo estarán en mejores condiciones de desarrollar acciones más sistemáticas, para transformar sus condiciones de riesgo en condiciones de seguridad, propicias para el desarrollo sostenible.

Así mismo, en la Unidad Ecológica Salvadoreña, entidad privada, que se autodenomina una asociación de miembros, se entrevistó al señor Ulises Milton Campos, quien es el responsable del Centro de Documentación de la UNES, el cual se encarga de proporcionar información sobre el medio ambiente y temas afines, a través del préstamo de documentos; manifiesta que en su Institución se trabaja con el Programa

de Gestión Ecológica de Riesgos, en la que se considera que el desastre natural es una categoría eminentemente socio ambiental y por lo mismo, sus causas, efectos y soluciones deben ser resueltos en ese marco, es decir, que el referido programa asume el papel de facilitar procesos, actuar en un marco construido con y por la comunidad desde lo local hacia lo nacional y en este nivel incidir en las decisiones legislativas, ejecutivas y organizativas para manejar los riesgos, antes que los desastres, desde la óptica de la prevención y la mitigación, pasando por la preparación, atención de emergencias, y la reparación y reconstrucción propiciando en las comunidades condiciones nuevas que minimicen las posibilidades de nuevos desastres, por lo que los planes que implementa su institución son preponderantemente preventivos. El entrevistado, además, expresa que entre los planes de la UNES, de prevención y mitigación de desastres naturales, realizan primeramente un análisis de la práctica y la realidad local de las comunidades, a efecto de construir mapas locales de riesgo y elaborar planes locales de prevención y mitigación de desastres, lo cual conlleva en sí, un proceso complicado y largo que incluye sensibilizar a las personas de las comunidades en alto riesgo, respecto a la participación y a la acumulación de conocimientos populares sobre la historia local, regional y nacional de los procesos generadores de los riesgos y de la conducta de las amenazas; así como las diferentes acciones realizadas a lo largo de décadas, para enfrentar los desastres, como forma de conocer, ordenar y analizar las experiencias exitosas y los desaciertos, lo que supuestamente brinda oportunidades a la población para hacer una efectiva Gestión Ecológica del Riesgo; de lo referido anteriormente, el entrevistado, considera que han obtenido resultados satisfactorios sobre todo en cuanto a la organización y capacitación de comunidades, obteniendo el presupuesto para implementar las referidas acciones a través de proyectos presentados, a Agencias de Cooperación, como por ejemplo Ireland Aid. En este orden, dice que el trabajo

preventivo que han realizado en ciertas ocasiones lo han hecho en coordinación con cuerpos de socorro, no especificando cuales, y que con instancias gubernamentales, tales como el COEN, únicamente han realizado esfuerzos en materia legal, respecto a crear consenso de su Propuesta de Ley de Prevención y Mitigación de Desastres, y Protección Civil. Señala, además, que nuestra legislación referente a desastres naturales, y específicamente la Ley de Defensa Civil, (de 1976), está desfasada y no responde a las necesidades y realidad actual, en virtud que la ley en comento fue aprobada con el enfoque de la “doctrina de seguridad nacional”, para legislar la militarización de la sociedad en los años previos a la guerra. Desde que fue aprobada el 8 de abril de 1976 hasta hoy el país ha cambiado mucho, han sucedido varios desastres, cada vez más frecuentes y de mayores impactos, y tenemos nuevas experiencias que nos indican que debemos hacer una ley nueva, una ley que sirva a la realidad actual y futura. Las sugerencias que plantea respecto a la prevención, mitigación y contingencia de fenómenos de origen natural son las siguientes:

- a) Se debe trabajar y presionar para la aprobación de la Iniciativa de Ley de Prevención y Mitigación de Desastres, y Protección Civil, con la que se pretende cambiar la mentalidad de todos y todas, y de las Instituciones, y nuestra manera de actuar frente a los desastres naturales;
- b) Participación organizada de la población;
- c) La creación del Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil, el cual se concibe como un conjunto interrelacionado y articulado de organismos, mandatos y planes de trabajo operando en todo el territorio nacional, para llevar a cabo acciones que resuelvan estructuralmente las vulnerabilidades, frente a

posibles desastres, para propiciar la organización activa y solidaria de la gente en el evento de estos acontecimientos; y para desplegar toda su energía, conocimiento y solidaridad, en la protección civil apropiada en el caso de su eventual concreción;

- d) Que el Sistema referido anteriormente, sea respaldado por un cuerpo legal que le de un marco de acción efectivo, el cual deberá regular el papel de todas las instituciones involucradas y permitirá dirimir responsabilidades en el cumplimiento de las funciones asignadas a cada instancia o institución;
- e) La creación del Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil, el cual tendría como objeto orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil para superar las vulnerabilidades, el manejo prospectivo de los riesgos, los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastre, contribuyendo al desarrollo sustentable de las comunidades y ecosistemas; y
- f) La creación de un Fondo Nacional para la Prevención y Mitigación de Desastres y de Protección Civil, el cual sería destinado a los fines y objetivos dispuestos en el Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil.

El señor Ulises Milton Campos, de nacionalidad salvadoreña, agregó que ha publicado el libro titulado “*Hacia una Gestión Ecológica de Riesgos*”, en el que se determinan las bases conceptuales y metodológicas para la construcción de un Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres, en el cual entre ciertos puntos específicos, señala que las principales razones por las cuales el Proyecto de Ley

elaborado por la Unidad Ecológica Salvadoreña, no ha sido aprobado, principalmente, son:

-La falta de voluntad política;

-El tema de la prevención y mitigación de desastres naturales, no tiene que ver con la agenda electoral partidaria;

-La visión de la Asamblea Legislativa, respecto a los desastres naturales, es que éstos se encuentran al margen del desarrollo y son provocados directamente por la naturaleza, por lo que no tendrían que incluirse dentro de los planes de desarrollo de la nación, y, así mismo, en virtud que son naturales no pueden ser prevenidos; e

-Ignorancia sobre el tema, lo que provoca desconfianza y temor.

El licenciado Campos, señala también, que dicho Proyecto de Ley, es una propuesta seria, que conlleva un largo proceso, en el que se ha trabajado y consultado con las diversas Comunidades que se encuentran en un estado de vulnerabilidad debido a los desastres de tipo natural; agrega que el Abogado ambientalista Licenciado Víctor Hugo Mata, trabajó en su redacción; que se ha contado con la asesoría de la Abogada Española Carmina Llumá; y se realizó un análisis comparativo de la legislación que al respecto existe en los países de Nicaragua, Venezuela, Costa Rica, Chile y otros.

Agrega, que el día cinco de junio del año dos mil, en una marcha de diez mil personas, se presentó ante la Asamblea Legislativa, la Propuesta de Ley de la UNES, la cual fue recibida por una comisión, compuesta únicamente, por miembros del partido FMLN, a efecto de darle Iniciativa de Ley, resultando que ése mismo año, el Gobierno Central (entiéndase Órgano Ejecutivo), presenta otro Proyecto de Ley, lo que provoca un consenso entre la UNES, y el Comité de Emergencia Nacional, por parte del Gobierno Central, respecto a los proyectos de ley en mención, dando como resultado la Propuesta actual, en la que el 90% de ambas quedó plasmado en un solo proyecto de ley, y en el

resto de puntos en los que existe discordia, corresponderá el consenso a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa; siendo los principales puntos de discusión, los siguientes:

-Bajo quien estaría la responsabilidad de la Dirección General de Desastres, en vista que la UNES, considera que le correspondería directamente a la Presidencia de la República, y funcionaría como Secretaría de Estado; por su parte el COEN, plantea que dependa del Ministerio de Gobernación al igual que en la actualidad;

-La UNES considera que el Comité de Emergencia Departamental debe estar bajo la responsabilidad del Alcalde que preside el Consejo Departamental de Alcaldes, en virtud que es elegido popularmente, a diferencia del Gobernador Departamental, quien sería el indicado desde el punto de vista del COEN, el cual es designado, en forma directa, por el Estado; y

-La creación de un Fondo Nacional Para la Prevención de Desastres.

Cabe recalcar que en un primer momento la Comisión de Salud y Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa conocía respecto a la Propuesta referida, desconociendo el porque en la actualidad pasó a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa.

El señor Ulises Milton Campos expresa, además, que el veintiséis de noviembre del presente año, se les convocó a una reunión, en la que solamente se encontraban cuatro Diputados, de los trece que componen la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, con el objeto de hacer de su conocimiento los puntos en los cuales se tenía algún tipo de incertidumbre o dudas, siendo éstos los siguientes:

-Respecto a rendir indemnización que recaería en los Alcaldes que no realicen Gestión de Riesgo;

-La definición conceptual de lo que es emergencia compleja (por parte del COEN); y

-La cantidad excesiva de personal que compondría la figura del Consejo Asesor (por parte de la UNES).

Agrega el Licenciado Campos, lo siguiente: la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, les expresó tanto a los miembros de la UNES como a los del COEN, que realizarían las consultas necesarias con el Ministerio de Hacienda a efecto de determinar de donde saldrían los fondos para llevar a cabo en su totalidad lo plasmado en el Proyecto de Ley en comento.

En la actualidad los miembros de la UNES, continúan divulgando su propuesta en las Comunidades que se encuentran en peligro eminente por algún tipo de desastre natural, en virtud que ya cuentan con una marco de referencia legal, obteniendo resultados satisfactorios.

Entrevista realizada al Ingeniero Javier Figueroa, quien se desempeña como Especialista y Coordinador en Planificación Urbana, en el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De antemano cabe aclarar que la entrevista realizada al referido Ingeniero, no proporcionó los resultados esperados, ya que en cada una de las preguntas que se le formularon, la respuesta fue escueta y sin profundidad.

Así, en cuanto a las funciones que desempeña en ese Ministerio, manifestó las siguientes:

- a) Aplicación del Sistema de Evaluación Ambiental;
- b) Liderar, Coordinar y Facilitar la Gestión Ambiental del País.

Posteriormente, se le pregunta si existen planes o programas, encaminados a reducir los efectos negativos, causados por los desastres naturales, a lo que responde que NO, existen, ya que la única manera que se contribuye para reducir los efectos negativos, es a través del Sistema de Evaluación Ambiental; con lo que se cuenta aquí en este Ministerio, es con un mapa general que se elaboró con el fin de dar a conocer a las personas, todas aquellas zonas mas vulnerables y propensas a sufrir inundaciones a nivel nacional; eso de implementar planes de prevención de los desastres, se hace a través del Sistema Nacional de Estudios Territoriales, ellos son los encargados. Entonces, de acuerdo a su respuesta y para efectos de nuestra investigación, díganos si por lo menos como Ministerio tienen alguna coordinación con otras instituciones, sean éstas públicas o privadas, a lo que responde que el Ministerio trabaja muchas veces en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y con el Comité de Emergencia Nacional, mas que todo cuando ha sucedido un desastre natural.

En cuanto a la interrogante, referente a que si considera que nuestra legislación es funcional y práctica, respecto a prevenir y mitigar desastres naturales, nos manifestó que hasta donde él tiene conocimiento, la legislación salvadoreña es bastante limitada, lo que conlleva a implementar capacidades de reacción, con poco enfoque preventivo y participativo.

Finalmente, se le pide al entrevistado, que exprese algunas sugerencias a seguir por parte de las instituciones correspondientes, en cuanto a la prevención, mitigación y contingencia de fenómenos de origen natural, específicamente en el municipio de San Salvador, a lo que expresó lo siguiente:

- a) Apostarle más a la fase de prevención y mitigación;
- b) Deben existir trabajos relativos a la gestión del riesgo;
- c) Mayor coordinación institucional;

- d) Contar con una mayor tecnología preventiva;
- e) Promover por parte de las instituciones competentes, una mayor colaboración de la población;
- f) Debería fortalecerse mecanismos de gestión, que contribuyan efectivamente a la reducción de víctimas humanas y pérdidas económicas, todo desde una óptica preventiva; y
- g) Revisar el ordenamiento jurídico que tiene que ver con la prevención de desastres a nivel nacional.

ENTIDADES COMPETENTES PARA ENFRENTAR Y PREVENIR DESASTRES NATURALES	OPINION RESPECTO DE LA LEGISLACION REFERENTE A DESASTRES NATURALES
Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET)	La legislación salvadoreña, en relación a los desastres, es un tema que merece una discusión amplia, ya que si examinamos algunas leyes, como por ejemplo la actual Ley de Defensa Civil, vigente desde el 8 de abril de 1976, lo que en ella se establece, le sirve a las instituciones pertinentes, sólo para reaccionar después de la ocurrencia de un desastre, por lo que reitero que en nuestro medio, falta mucho por hacer, para promover verdaderamente la prevención de desastres ambientales, dentro de la legislación salvadoreña.
Comité de Emergencia Nacional (COEN)	NO es funcional ni practica, ya que contamos con una Ley vigente desde 1976 (Ley de Defensa Civil), la cual es simplemente de respuesta, después de haber sucedido un desastre natural, por lo que considero que debería existir una legislación actualizada, más clara y precisa, bien estructurada en cuanto a su contenido y alcance, delimitando todas aquellas competencias que son inherentes al Sistema Nacional de Emergencia, y especificación de sanciones más severas, a todos aquellos que la violenten o transgredan, en la que todos nos veamos comprometidos a cumplirla y hacerla cumplir.
Cuerpo de Bomberos de El Salvador	No es funcional ni practica, en virtud que existe demasiada burocracia e intereses políticos, por ejemplo cuando se declara una zona de desastre, se tiene que llegar a consecuencias extremas, a efecto de considerarla como tal.
Cruz Roja Salvadoreña	No existe una Ley para implementar los planes a través de la cual se faculte y sancione por no ejecutarlos.
Alcaldía Municipal de San Salvador	No es funcional ni práctica, ya que la mitigación de los desastres es cada vez una necesidad más sentida en un contexto de proliferación de los mismos y de parálisis gubernamental frente a esta realidad, ya que no existe una educación popular en desastres, como una importante estrategia para la reducción de la vulnerabilidad educativa, organizacional e ideológico cultural.
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)	La Ley de Defensa Civil, esta desfasada y no responde a las necesidades y realidad actual, en virtud que la ley en comento fue aprobada con el enfoque de la “doctrina de seguridad nacional”, para legislar la militarización de la sociedad en los años previos a la guerra. Desde que fue aprobada el 8 de abril de 1976 hasta hoy el país ha cambiado mucho, han sucedido varios desastres, cada vez más frecuentes y de mayores impactos, y tenemos nuevas experiencias que nos indican que debemos hacer una ley nueva, una ley que sirva a la realidad actual y futura.
Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales	La legislación salvadoreña es bastante limitada, lo que conlleva a implementar capacidades de reacción, con poco enfoque preventivo y participativo.

5.4 PRESENTACION, FUNDAMENTACION Y COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS DE TRABAJO.

Esta por demás decirlo, que la cuestión de los desastres naturales y sus componentes ambientales y sociales, no son nuevos, ya que siempre han estado latentes en nuestro medio, pero últimamente el constante aumento de éstos ha sido alarmante, al grado que se ha puesto en duda el actuar de las diferentes Instituciones competentes para enfrentar los desastres naturales, lo que refleja que algo marcha de forma errónea, ya que todos los planes contingenciales que son implementados por dichas Instituciones, a pesar de lo expresado por los voceros o encargados de brindar la información referente a los resultados de esos planes de prevención o mitigación de desastres, los cuales aseveran que han obtenido los resultados esperados, la realidad material de las personas de las Comunidades que habitan en zonas consideradas de alto riesgo, demuestra otra situación completamente distinta, es por ello que es necesario cuestionarse: ¿Cuál es el grado de efectividad desde un punto de vista jurídico- social, de los planes o mecanismos de prevención, mitigación y contingencia, encaminados a contrarrestar los efectos negativos causados por los desastres naturales?, ¿Cómo puede cumplir el Estado con la obligación constitucional, de proporcionar seguridad tanto jurídica como material, a todas las personas que lo constituyen o conforman?, ¿Existen vacíos o deficiencias en nuestra legislación referente a desastres naturales, y que por ello no se logra una verdadera Gestión de Riesgo?, y ¿Es necesaria una nueva legislación en la que se establezcan los procedimientos, derechos, atribuciones y sanciones, en la que se habilite efectivamente todo el aparato estatal, con el fin de tomar medidas orientadas a neutralizar los riesgos que sufren muchas Comunidades del país?.

Al analizar e interpretar los resultados de investigación, en relación al tema denominado: “*Efectividad de los Mecanismos Jurídico-Políticos, Implementados por*

las Instituciones Competentes, para Enfrentar los Desastres Naturales en las Zonas de Alto Riesgo del Municipio de San Salvador”; hemos determinado que el problema es real, es decir que ciertamente en el Municipio de San Salvador, y específicamente en las zonas catalogadas de alto riesgo, propensas a sufrir desastres naturales, carecen de mecanismos jurídicos y políticos, claros y sistemáticos, que hayan implementado las diferentes instituciones competentes (públicas y privadas), existiendo en su lugar una multiplicidad de normas jurídicas aisladas, que no permiten con certeza, a los ciudadanos ni a los aplicadores del ordenamiento jurídico, desarrollar planes y programas verdaderamente efectivos, lo cual acarrea inseguridad; esto ha quedado demostrado de acuerdo a lo manifestado por los informantes claves, así como también al analizar la legislación que al respecto existe (Ley de Defensa Civil, Código Municipal, Ley del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ley Forestal, Reglamento de la Ley del Medio Ambiente, Reglamento de Emergencia de Diseño Sísmico de la República de El Salvador), ya que cada una de esas normas, regula de una forma aislada la problemática de los fenómenos naturales.

Debido a lo anterior y como puede determinarse, el alarmante aumento de los desastres naturales, es muy amplio y complejo, en cuanto a nuestra hipótesis general consistente en que *“las deficiencias en la legislación referente a desastres naturales, generan ineffectividad y disminuyen las condiciones para la creación de planes o programas, implementados por las Instituciones competentes, que tienen por objeto prevenir o mitigar los efectos producidos por dichos fenómenos”*, ha quedado comprobada, en el sentido de que, previo análisis jurídico y con base a nuestros resultados de investigación, aunado al desconocimiento popular que al respecto existe, es claro y demasiado simple admitir que una legislación deficiente, no práctica, ni funcional contra desastres naturales genera dificultades, como las anteriormente

planteadas en la hipótesis en comento, pero además, imposibilita regular el papel de todas las instituciones involucradas, así como el dirimir responsabilidades en el cumplimiento de las funciones asignadas a cada instancia o institución, así por ejemplo, el Sistema Nacional de Emergencia, esta integrado por Instituciones Gubernamentales y no Gubernamentales, que tienen como finalidad coordinar esfuerzos entre sí para atender ágil y eficientemente las diferentes situaciones de emergencia, pero es el caso que su accionar esta regido por la actual Ley de Defensa Civil, vigente desde al año de 1976, la cual fue creada bajo un contexto diferente al actual, en el que cada vez son más frecuentes y de mayor envergadura los desastres naturales, debido al aumento poblacional, a la migración y concentración de personas en la Capital, al deterioro, contaminación y devastación ambiental y a la industrialización, y en el que ya no cabe la posibilidad de impedir la participación de las personas afectadas, es decir, los miembros de las comunidades que se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo, debido a que la referida Ley, además, ha generado actitudes pasivas y sumisas de la población afectada por desastres naturales.

Debido a lo expresado anteriormente, es urgente y necesario que se tome con mayor responsabilidad, por parte de las Instituciones competentes en cuanto a desastres naturales se refiere, respecto a las medidas y acciones encaminadas básicamente a prevenirlos; es por ello que es indispensable concientizar a toda la sociedad sobre la amenaza que estos fenómenos representan, para nuestras vidas y bienes materiales.

En este mismo orden, tomando como base las respuestas expresadas por la mayoría de los informantes claves, entre los que podemos mencionar al Licenciado Ernesto Durán, que se desempeña como Coordinador de la Unidad de Asesoría y Promoción para la Gestión de Riesgo, del Servicio Nacional de Estudios Territoriales, (SNET), quien manifestó que “si examinamos algunas leyes, como por ejemplo la actual

Ley de Defensa Civil, lo que en ella se establece, le sirve a las instituciones pertinentes, sólo para reaccionar después de la ocurrencia de un desastre, por lo que reitero que en nuestro medio, falta mucho por hacer, para promover verdaderamente la prevención de desastres ambientales, dentro de la Legislación Salvadoreña”; así mismo, en la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), la cual es una entidad privada, no Gubernamental, se entrevistó al señor Ulises Milton Campos, quien es el responsable del Centro de Documentación, él cual expresó: “La Ley de Defensa Civil, esta desfasada y no responde a las necesidades y realidad actual, en virtud que la ley en comento fue aprobada con el enfoque de la ‘doctrina de seguridad nacional’, para legislar la militarización de la sociedad en los años previos a la guerra. Desde que fue aprobada el 8 de abril de 1976 hasta hoy, el país ha cambiado mucho, han sucedido varios desastres, cada vez más frecuentes y de mayores impactos, y tenemos nuevas experiencias que nos indican que debemos hacer una ley nueva, una ley que sirva a la realidad actual y futura”. Manifiesta de igual forma, el Licenciado Raúl Murillo, quien se desempeña como Coordinador de Sistema de Alerta Temprana frente a un Desastre Natural, dentro del Comité de Emergencia Nacional (COEN), considera que “contamos con una Ley vigente desde 1976, la cual es simplemente de respuesta, después de haber sucedido un desastre natural, por lo que considero que debería existir una legislación actualizada, más clara y precisa, bien estructurada en cuanto a su contenido y alcance, delimitando todas aquellas competencias que son inherentes al Sistema Nacional de Emergencia, y especificación de sanciones más severas, en la que todos nos veamos comprometidos a cumplirla y hacerla cumplir. Se necesita con urgencia la promulgación de una nueva Ley, en la que se tome en cuenta todos esos elementos expresados anteriormente, para que no se siga teniendo en nuestro medio, diversidad de funciones y descoordinación de las mismas, entre las instituciones competentes integrantes del Sistema Nacional de

Emergencia”. En este mismo sentido, el Ingeniero Javier Figueroa, quien funge como Especialista y Coordinador en Planificación Urbana, en el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), expresó que: “la legislación salvadoreña es bastante limitada, lo que conlleva a implementar capacidades de reacción, con poco enfoque preventivo y participativo”, es decir, que todos coinciden en que el marco jurídico actual debe ser *revisado*, y se hagan las propuestas pertinentes por parte de esas Instituciones Gubernamentales o no Gubernamentales, a efecto de tener una legislación más efectiva y sólida, en la que se fijen verdaderos planes de prevención y contingencia contra desastres naturales, evitando con ello víctimas humanas y pérdidas económicas.

Al analizar lo manifestado por 105 personas de la Comunidad “La Pedrera Sur”, acerca de que si tenían algún tipo de conocimiento sobre la implementación de programas de prevención o mitigación de desastres naturales, por parte del Gobierno Central o la Alcaldía Municipal de San Salvador, el 80% de la totalidad de personas entrevistadas expresó que ninguno; por su parte el resto de las personas, es decir el 20%, tiene algún tipo de conocimiento, en el que se incluyen las siguientes categorías: El personal del COEN comparece después de ocurridos los desastres naturales, respuesta que constituye un 7.6% de la totalidad de personas que tienen algún conocimiento al respecto; el personal de la Alcaldía visita las Comunidades, con un 8.6%; y la Cruz Roja se apersona y brinda números de emergencia, la cual constituye un 4.8%, lo cual coincide con el sentir de un total de 97 personas pertenecientes a dicha Comunidad, las cuales constituyen el 92% de la totalidad de entrevistados, quienes nos mencionaron que la Alcaldía Municipal de San Salvador, en el año dos mil dos, durante el invierno, *cuando y hasta que* se derrumbó un muro de contención en su Comunidad, y muchas viviendas resultaron completamente dañadas, les prometió que les darían casas propias en el Distrito Italia, en Tonacatepeque, situación que hasta la fecha no se ha cumplido;

por consiguiente, éstos resultados evidencian que en el país, no existen planes preventivos o son mínimos, se actúa reactivamente ante una situación de un fenómeno de la naturaleza, que genera vulnerabilidad a las personas, y ***el marco jurídico existente***, limita la cuestión de los desastres naturales, únicamente, al esfuerzo encaminado a cubrir problemas de rescate, movilización, refugio y logística (evacuaciones, centros de refugio, vestuario, medicamentos, alimentación, etc.); es decir, se atiende la fase inmediata de ***post desastre*** y se vuelve a los preparativos institucionales para atender la próxima emergencia, por lo que se puede determinar que el problema persiste, ya que en la actual Legislación sobre Desastres Naturales, no se cuenta con la determinación de las atribuciones o facultades de las Instituciones referidas, en caso de siniestro natural, ni con el establecimiento de responsabilidades penal, civil y administrativa, en materia de desastres.

Con relación a la hipótesis específica referente a que: ***“la Gestión de Riesgos debido a fenómenos de origen natural, se lleva a cabo a través de procedimientos, planes, acciones o estrategias no regulados en la legislación, que tienen por finalidad la mitigación de un desastre natural y el manejo exclusivo de emergencias”***, se traduce en el aumento de mecanismos políticos, incluyendo ***el posible*** accionar por parte de las comunidades, para enfrentar, prevenir y mitigar los desastres en comento, cuya efectividad está en función de los recursos económicos y humanos, y de los insumos técnicos y científicos con que cuentan las Instituciones involucradas en el quehacer de los desastres naturales, ya que los mismos funcionarios de éstas, entre los que se incluyen al Teniente de Bomberos Oscar Armando Acuña Ramírez, y al Sargento de Bomberos Rafael Antonio Godoy Carrillo, ambos miembros del Cuerpo de Bomberos de El Salvador, al Licenciado Ernesto Durán, miembro del Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), así mismo, al Licenciado Milton Ulises Campos, en su calidad de

miembro de la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), a los señores Doctora Milagro de Cornejo, y Belfor Chávez, pertenecientes a la Alcaldía Municipal de San Salvador, a la Licenciada Raquel Delgado, miembro de la Cruz Roja Internacional, y al señor Mario De León, quien es miembro voluntario de la Cruz Roja Salvadoreña, enfatizan que la falta de recursos económicos, técnicos, humanos y una legislación desactualizada, hace que se carezca de planes o programas, contra desastres naturales, verdaderamente coordinados y efectivos, ya que hemos comprobado que de una situación de emergencia (sui- generis), dependen exclusivamente las medidas y acciones por parte de las instituciones competentes, es decir, que el Estado Salvadoreño, en lo que a Gestión de Riesgo se refiere, no realiza un análisis integral respecto a desastres naturales, ni diseña programas o proyectos de prevención y mitigación contra los mismos, ya que sus acciones tienden exclusivamente, tal y como especificamos precedentemente, ***a la preparación y atención de la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción de los daños causados por algún tipo de desastre natural***; de lo que se deduce que el Estado, incumple con el mandato constitucional referente a la seguridad de sus habitantes ante cualquier amenaza que ponga en grave riesgo o peligro su vida, integridad física o propiedad, tanto en sentido material como jurídico, el primero de estos aspectos incluiría acciones concretas tales como trasladar a las familias pertenecientes a las diferentes comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo a lugares más seguros, y tomar las medidas preventivas necesarias, tales como la construcción de muros de contención, salidas de emergencia y constantes capacitaciones a la ciudadanía a efecto de orientarla en la prevención y manejo de situaciones de emergencia por dichos desastres; y en sentido jurídico, el Estado incumple, por la ausencia de la normativa jurídica necesaria, en la que se encuentren los procedimientos, planes, sanciones, derechos y atribuciones que se relacionan con la ocurrencia de fenómenos naturales propensos a convertirse en

desastres, porque los efectos jurídicos que éstos generan deben estar específicamente determinados, y en caso de que esto no suceda, crear la normativa necesaria, ya sea esta transitoria o permanente; es decir, que el Estado Salvadoreño, actualmente, no se encuentra en una actitud preventiva ante dichos siniestros naturales, en virtud que una verdadera obligación preventiva abarcaría todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos que se tienen ante un desastre natural, y que aseguran que las eventuales violaciones a los mismos, sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien los cometa, así como la indemnización a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.

La segunda hipótesis específica, que se enuncia de la siguiente manera: ***“las diferencias o intereses políticos, la falta de coordinación e interrelación entre la organización Estatal y la Municipalidad de San Salvador, evita el pleno desarrollo de los mecanismos jurídico-políticos para enfrentar, prevenir y mitigar los desastres naturales”***, se comprueba, en base a las respuestas obtenidas de los habitantes de la Comunidad la Pedrera Sur, así como de lo manifestado por los funcionarios entrevistados Lic. Raúl Murillo (del Comité de Emergencia Nacional), Doctora Milagro de Cornejo, y el Señor Belfor Chávez (ambos de la Alcaldía Municipal de San Salvador).

Así, los habitantes de la Comunidad la Pedrera Sur, en la interrogante que se les planteó, referente a que si consideraban que existe algún tipo de coordinación entre la Alcaldía Municipal de San Salvador y las Instituciones competentes del Gobierno Central, para implementar y ejecutar planes de prevención, mitigación y contingencia contra desastres naturales, en el referido Municipio, la mayoría de los que contestaron esa interrogante, dijo desconocer si existía coordinación entre esas Instituciones, otras

fueron más tajantes y dijeron que no existe coordinación para implementar esos planes, debido a que tanto los que dirigen las Instituciones del Gobierno Central, como los que están dirigiendo en la Alcaldía Municipal de San Salvador, son de diferentes partidos políticos, por lo que manifiestan que nunca los han visto trabajar conjuntamente.

Por otra parte, y de acuerdo a lo expresado por el Licenciado Raúl Murillo, quien se desempeña como Coordinador de Sistema de Alerta Temprana, frente a un Desastre Natural, en el Comité de Emergencia Nacional, resaltó, en la entrevista realizada el día veinticinco de noviembre del año dos mil tres, que “como Institución realizan planes de prevención, para reducir los efectos negativos causados por los desastres naturales, desarrollados muy pocas veces en coordinación con la Alcaldía Municipal de San Salvador”, por tal razón, en esa entrevista se le preguntó si los referidos planes son efectivos, a lo que responde “que en buen porcentaje lo son, pero que falta complementación” porque según el entrevistado “serían planes excelentes si fueran tomados en cuenta por las personas a quienes van dirigidos, pero que por problemas e intereses políticos, no son tomados en cuenta, lo que también lleva a que los conocimientos y experiencias de las personas que administran las diferentes instituciones, encargadas de enfrentar dichos fenómenos naturales, queden sin sacarle provecho, a la vez tenemos ciertas reuniones, con diferentes comunidades que habitan en zonas consideradas de alto riesgo, con el fin de capacitarlos y que puedan actuar al momento de un desastre, pero si se dan cuenta de esa situación los del Comité de Emergencia de la Municipalidad de San Salvador, comienzan a criticar lo que el Comité de Emergencia Nacional está implementando, llegando hasta el punto de decirle a miembros de las comunidades que lo que el Comité esta haciendo no tiene un estudio tecnificado o que carece de seguimiento”.

En la entrevista realizada a la Dra. Milagro de Cornejo, quien funge en la actualidad como Encargada del Departamento de Salud, y el Sr. Belfor Chávez, quien funge como Jefe del Departamento de Desarrollo Local, ambos funcionarios de la Alcaldía Municipal de San Salvador; al preguntárseles sobre los planes de Gestión de Riesgo y que si existe coordinación con instituciones del Gobierno Central, en lo que a desastres naturales se refiere, manifestaron que “no es posible implementar planes coordinados con esas Instituciones, o si se hace el intento de implementarlos, nunca se llega a un feliz término”, debido a que según los entrevistados, “existen marcadas diferencias políticas entre esas instituciones y la Alcaldía Municipal de esta Ciudad”; manifestando, además, “que la Alcaldía Municipal de San Salvador, únicamente, con los que tienen coordinación para implementar planes de prevención, contingencia y mitigación, es con iglesias, como por ejemplo la Iglesia Católica, quienes les apoyan en proporcionar sus instalaciones para albergues temporales, y así mismo, con Organismos de Socorro, tales como Cruz Roja Salvadoreña y Comandos de Salvamento”.

Al analizar lo expresado por los habitantes de la Comunidad La Pedrera Sur, y lo manifestado por los entrevistados en el Comité de Emergencia Nacional y la Alcaldía de San Salvador, existen marcadas diferencias o intereses políticos entre esas Instituciones del Gobierno Central (Sistema Nacional de Emergencia (SISNAE), Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Comité de Emergencia Nacional (COEN), Comité de Emergencia Departamental (COED), Comité de Emergencia Local (COEL), y Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET)) y la Alcaldía Municipal de San Salvador, teniendo en cuenta que las Instituciones Gubernamentales, previamente enunciadas, son dirigidas por representantes designados por el Presidente de la República, que forma parte del Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), quienes prácticamente tienen quince años de ejercer el poder en el Órgano Ejecutivo; y,

a lo que la Alcaldía Municipal de San Salvador se refiere, es gobernada en la actualidad por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), principal partido de oposición en la sociedad política Salvadoreña, ambos institutos con una línea política distinta, lo que trae como consecuencia la imposibilidad de generar acciones conjuntas y efectivas a efecto de evitar que estén en peligro la vida de personas que viven en zonas altamente vulnerables, por existir intereses políticamente distintos, que en nada benefician a los que más lo necesitan, lo que trae aparejado la falta de delimitación de funciones y obligaciones ante la ocurrencia de un desastre natural, por parte de las instituciones competentes para enfrentarlos, ya que no existe la suficiente voluntad política, olvidándose por completo que el ejecutar planes de cualquier tipo, sean éstos Institucionales, preventivos, post- desastres, etc., así como ***establecer la normativa necesaria respecto a desastres y hacerla cumplir***, tiene por objeto, tal y como mencionábamos precedentemente, salvaguardar vidas humanas.

De esta forma los tres objetivos planteados, en esta investigación, se han alcanzado, así el primero que se enunció: ***“Determinar en que medida, la legislación referente a desastres naturales, contribuye a implementar programas encaminados a solucionar problemas de vulnerabilidad debido a desastres naturales, en aquellas zonas consideradas de alto riesgo; y cual es el nivel de incidencia de los planes de prevención y contingencia ambiental implementados por las instituciones competentes, para la prevención de desastres en el Municipio de San Salvador.”*** Determinamos que toda la legislación existente, y que tiene relación con los desastres naturales, no esta actualizada, no es practica ni funcional, y es generadora de inseguridad jurídica para la totalidad de los habitantes de la República y la mismas instituciones comentadas anteriormente, lo que no permite que los planes implementados por éstas, tengan la efectividad necesaria, debido a la ausencia de un instrumento jurídico bien

definido y sistematizado, en el que no exista una diversidad y dispersión de leyes, y que incluya la delimitación de funciones para cada entidad y la población en general, el establecimiento de sanciones y sobre quienes recaerían, así como los motivos que produzcan responsabilidades, sean éstas, penal, civil o administrativa, y la especificación de planes, procedimientos y estrategias contra siniestros naturales.

El segundo objetivo que consistió en “***Determinar si los planes de prevención y contingencia ambiental son los mejores mecanismos para prevenir y reducir las condiciones de riesgo de los desastres naturales, en el Municipio de San Salvador***”. Con este objetivo planteado, logramos establecer que los planes de prevención y contingencia ambiental, que implementan las instituciones competentes, no son los mecanismos idóneos para prevenir y reducir los riesgos de los desastres, en el Municipio de San Salvador, ya que entre las instituciones que les compete implementar esos planes, no existe la coordinación necesaria para llevarlos a cabo, por lo que en la actualidad se carece de planes de prevención verdaderamente efectivos.

El tercer objetivo que se formuló así: “***Evaluar los mecanismos jurídico-políticos, implementados por las Instituciones competentes, para prevenir los desastres naturales, así como determinar el grado de coordinación e interrelación entre la organización estatal y la Municipalidad de San Salvador***”. Logramos determinar, que a los mecanismos jurídicos existentes les falta complementación, en el sentido de que en la actualidad, el marco jurídico se enfoca al esfuerzo encaminado a cubrir problemas de rescate, movilización, refugio y logística, evidenciándose que no se cuenta con la determinación de facultades y atribuciones de todas las instituciones competentes para enfrentar los siniestros naturales, lo que se traduce en el aumento de una serie de mecanismos políticos o estrategias no reguladas en la legislación. En cuanto al grado de coordinación e interrelación entre la organización Estatal y Municipal, se constató tal y

como se dijo precedentemente, que no existe coordinación entre esos entes, para implementar planes encaminados a prevenir los desastres en todas las zonas catalogadas de alto riesgo del Municipio de San Salvador. Consideramos que esas situaciones no deben tener cabida en la realidad salvadoreña, ya que debido al aumento de los fenómenos naturales en nuestro medio, es necesario y se exige un instrumento que otorgue seguridad jurídica a las personas, en materia de desastres naturales, lo cual es una obligación estatal, de conformidad a lo establecido en en Art.1 de la Constitución de la República, y que dicho documento evacue las deficiencias planteadas con anterioridad, tales como la delimitación de competencias para cada entidad y la población en general, la especificación de planes, procedimientos y estrategias contra siniestros naturales y el establecimiento de sanciones, a efecto de evitar pérdidas económicas y víctimas humanas, que son las secuelas de los desastres naturales. En un esfuerzo por crear un Instrumento jurídico armonizado, en relación a los aspectos y situaciones producto de los desastres referidos, tanto el Gobierno de El Salvador (GOES), como la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), respectivamente, han presentado ante la Asamblea Legislativa, Proyectos de Ley, a afecto de darles Iniciativa de Ley, con el objeto de crear en nuestro medio, un ordenamiento jurídico acorde a la realidad de los fenómenos de origen natural.

Resulta claro que el desarrollo no puede lograrse desatendiendo las grandes problemáticas del deterioro ambiental y los desastres naturales, ya que todos los programas encaminados para ello, ya sean estos gubernamentales o no gubernamentales, persiguen la reducción de la vulnerabilidad a través de acciones de protección ambiental, es por ello que el GOES realiza una propuesta de ley en donde su finalidad primordial es la de destacar la relación que los desastres tienen con la organización social, para estimular la formulación e implementación de una propuesta de prevención

y mitigación que parta del conocimiento de las verdaderas causas de los desastres; a continuación desarrollaremos la propuesta de ley que hace el GOES.

La propuesta del GOES en su Art.1, regula la actuación del Órgano Ejecutivo en cuanto a acciones de prevención, mitigación, preparación y atención de situaciones de grave riesgo o emergencias generadas por catástrofes naturales o calamidades publicas, que afecten a las personas y sus bienes, así como a los servicios públicos.

En lo concerniente a la instauración sistemática de la prevención y mitigación de riesgos y desastres de acuerdo a lo establecido en el Art.2 de dicha Propuesta, la prevención, mitigación y el manejo de situaciones de desastre o emergencias, se ejecutará por medio de un Sistema Nacional de Protección Civil, el cual es un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participa la administración pública nacional, departamental y municipal, así como los ciudadanos por medio del cumplimiento de los correspondientes deberes y el servicio voluntario.

Entre los principales objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil de acuerdo a lo establecido en su Art.15 están:

- *Fijar y mantener la estructura jerárquica y funcional que regirá en casos de desastres.*
- *Crear un sistema de orientación, prevención, mitigación, preparación y respuesta a desastres de cualquier naturaleza.*
- *Capacitar y organizar a las comunidades a nivel nacional*
- *Elaborar planes orientados a la prevención, mitigación, preparación y respuestas ante desastres, así como cooperar con los programas de rehabilitación.*
- *Procurar la continuidad de los servicios públicos o la restauración de los mismos a la brevedad posible.*

- *Realizar la inmediata movilización de los medios de asistencia hacia las zonas afectadas, y adoptar las medidas que sean necesarias a fin de que la población reciba lo más pronto posible la asistencia necesaria.*
- *Dirigir y orientar a la población sobre su colaboración y responsabilidades en casos de desastres o calamidades públicas.*
- *Organizar y dirigir en forma coordinada las acciones tendientes a prevenir desastres o calamidades públicas y disminuir sus efectos.*
- *Coordinar el mejor aprovechamiento y utilización de los recursos públicos y privados para asistir a la población afectada.*

El GOES en su propuesta de Ley pretende manejar la emergencia de acuerdo a los Arts. 4 al 12 y 21, de la siguiente manera: El Presidente de la República esta facultado para declarar el estado de emergencia en los casos contemplados en la Constitución de la República y en la presente Ley, ya sea en casos en que fenómenos de la naturaleza o accidentes tecnológicos pongan en grave riesgo a los ciudadanos, afecten el normal desarrollo del país o de una región del mismo, y que amerite la aplicación de procedimientos especiales urgentes por parte de la autoridad pública. También vale aclarar que la declaratoria de la emergencia no implica la suspensión automática de las garantías Constitucionales; en todo caso cuando en aquellas situaciones que si lo ameritare, se estará a lo dispuesto por la Constitución de la República y en ningún caso podrá exceder de la duración de la declaratoria. El presidente de la República en consulta con el Comité de Emergencia Nacional determinará la conveniencia de declarar emergencia en todo o en parte del territorio nacional. Indicando así el tiempo de duración de la misma, caso contrario se considerara finalizado dicho estado treinta días después de la declaración, aún pudiendo el Presidente de la República prorrogar dicho

plazo.

Cuando el Presidente de la República decidiera declarar estado de emergencia en todo o en parte del territorio nacional, este deberá informar a la Asamblea Legislativa de las circunstancias que acontecen.

Todas las comisiones integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil tendrán la obligación de designar a una persona para que sirva como enlace entre su institución y el sistema. El nombramiento deberá ser de carácter permanente y deberá notificarse por escrito a la Dirección General.

Entre las atribuciones que tendrían los órganos integrantes del Sistema, las encontramos reguladas en los artículos 16 al 35 de la Propuesta de Ley del GOES. Los cuales trataremos de resumir de la siguiente manera: ***La Comisión Nacional de Protección Civil***, podrá solicitar a las entidades que corresponda, se lleven a cabo estudios tendientes a la adopción de medidas preventivas que eviten daños y peligros en casos de desastres; Previo análisis de estos estudios de riesgos, recomendará o ejecutará por intermedio de los correspondientes Ministerios o instituciones competentes, el desalojo de zonas de alto riesgo. Esta deberá elaborar y actualizar permanentemente los mapas de riesgo del país, y los difundirá a todos aquellos organismos nacionales, departamentales o municipales encargados de elaborar planes de desarrollo urbano o con responsabilidad en actividades de prevención, mitigación, preparación o respuesta ante desastres.

La Comisión Nacional de Protección Civil deberá formular los planes que sean necesarios a fin de que la prevención, mitigación y el manejo de emergencias deba impartirse en los diferentes niveles del sistema educativo nacional, sea este público o privado. Éste tendrá la responsabilidad principal de preparar planes ante la eventual ocurrencia de desastres, es decir, formular y practicar planes de contingencia e

incorporar contenidos de prevención y mitigación en la planificación de desarrollo en todos los niveles.

Para una mejor comprensión del párrafo anterior, se citan los siguientes planes básicos:

- Plan Nacional de Emergencia
- Planes de Contingencia para eventos específicos
- Planes de Protección en concentraciones masivas
- Planes de Prevención y Mitigación.

La Comisión Nacional de Protección Civil, con el objeto de hacer más eficiente el trabajo, crea tres grupos al interior de la Dirección General que son:

TECNICO: Es el encargado de implementar todas las medidas preventivas, de mitigación, de monitoreo y formulación de planes que sean necesarios.

OPERATIVO: Es el encargado de implementar la respuesta a eventos inminentes, reales o potenciales.

EDUCACION: Encargado de la capacitación, información y participación comunitaria.

El Órgano Ejecutivo, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, coordinará junto con la Dirección General, toda la asistencia internacional que se proporcione a consecuencia de situaciones de emergencia, catástrofes o calamidades públicas que se envíen al país por otros gobiernos u organismos internacionales. Para una correcta administración de los recursos que provengan de la asistencia nacional e internacional, la Comisión Nacional de Protección Civil deberá implementar un sistema que garantice el manejo, distribución, control adecuado y oportuno de dichos recursos.

El Sistema Nacional de Protección Civil, de conformidad a lo estipulado en el Art.13 (1) del Proyecto de Ley en comento, estará integrado por:

- Una Comisión Nacional de Protección Civil
- Comisiones Departamentales y Municipales de Protección Civil y su jurisdicción será de acuerdo a su competencia territorial.

Podemos decir que el Sistema Nacional de Protección Civil es un ente de carácter descentralizado, participativo y comprende la agrupación interinstitucional e interdependiente de los organismos públicos y privados en todos los niveles de gestión, que de forma conjunta y coordinada se encargan de operar, consolidar recursos y esfuerzos orientados al proceso de prevención, mitigación, preparación respuesta y recuperación de emergencias en todo o en parte del territorio nacional.

Según el Art.13 (2), el Sistema estará integrado a nivel Nacional de la siguiente manera:

- El Ministerio del Interior que lo presidirá su representante legal.
- El Ministro de la Defensa Nacional
- El Ministro de Obras Públicas, Transporte y Desarrollo Urbano
- El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social
- El Ministro de Agricultura y Ganadería
- El Ministro de Seguridad Pública
- El Ministro de Relaciones Exteriores
- El Ministerio de Medio Ambiente
- El Ministerio de Educación

El Director Ejecutivo de la Comisión Nacional de Protección Civil será nombrado por el Ministro del Interior, ahora Ministerio de Gobernación, el cual tendrá como funciones, las siguientes:

- Mejorar el conocimiento de las amenazas generadas por fenómenos naturales o la acción del hombre.

- Elaborar mapas de amenazas y desarrollar sistemas de monitoreo, información, evaluación, alerta y alarma.
- Realizar análisis de vulnerabilidad
- Elaborar planes de contingencia y planes sectoriales
- Elaborar y supervisar la ejecución del Plan Nacional de Emergencia
- Efectuar un inventario de recursos humanos, materiales, técnicos de cada una de las instituciones del Sistema.

El Sistema a nivel Departamental estará integrado por:

- El gobernador Político Departamental, quien será la autoridad superior en el departamento
- Un coordinador de emergencias del departamento
- Los representantes de las instituciones publicas y privadas que tengan jurisdicción departamental.

El Sistema a nivel Municipal estará integrada por:

- El Alcalde Municipal quien será la autoridad superior en el municipio
- Los representantes de las instituciones públicas y privadas que tengan jurisdicción municipal.

Todos los ciudadanos están sujetos a la obligación de colaborar con la protección civil; asimismo están obligados todas aquellas personas sean estas naturales o jurídicas, así como también los medios de comunicación deberán prestar el apoyo necesario para la difusión de los programas de capacitación ciudadana orientados a la educación de la población para la prevención y manejo de situaciones de emergencia.

Todos los organismos públicos y privados, cuya misión sean los estudios científicos o tecnológicos de eventos sismológicos, hídricos, volcánicos, ambientales y meteorológicos están en el deber de suministrar todas aquella información que sea

requerida o que revista importancia para la prevención y manejo de situaciones de emergencia.

Entre las infracciones y sanciones principales que desarrolla la Propuesta de Ley del GOES, reguladas en los Arts. 41 al 45 podemos mencionar las siguientes:

- El incumplimiento de las obligaciones de colaboración personal, material y de las obligaciones derivadas de los planes y reglamentos que dicten las autoridades.
- Cuando no sean cumplidas toda aquellas obligaciones derivadas de los planes de autoprotección y emergencia, así como la falta de ejecución e incumplimiento de las medidas de seguridad y prevención o de los planes preventivos.

Para los efectos Penales, se considera agravante aquella situación en la que con ocasión de emergencias, desastres o calamidades públicas se cometan delitos contra las personas o bienes de naturaleza pública o privada; o se faltare a los deberes establecidos.

Los fondos para el manejo de las situaciones de emergencia los encontramos regulados en los Arts. 22 al 29, siendo éstos:

- Partidas del presupuesto general de la nación
- Donaciones
- Fideicomisos
- Prestamos u otros aportes.

Omitimos hacer comentario de la presente Propuesta, en virtud que posteriormente, desarrollaremos un análisis crítico y comparativo de ésta Propuesta y de la Propuesta de la Unidad Ecológica Salvadoreña.

De muchos es conocido que en nuestro medio, la única normativa que trata, de una forma más directa los desastres naturales, es la Ley de Defensa Civil, en donde por medio de ésta, el Estado tiene algún tipo de intervención, cuando se presenta una

emergencia causada por un desastre natural; pero debido a que dicha intervención estatal, no se considera tan efectiva a consecuencia de ciertos vacíos jurídicos, es por ello que algunos sectores sociales, se han visto en la necesidad de impulsar propuestas de ley más ambiciosas y apegadas con la realidad jurídica, ambiental, social, económica y política. Para tal efecto en este espacio se analizará la propuesta de ley, presentada por la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), en la que se trata de tomar en cuenta los artículos que tienen mas relevancia y relación con nuestro tema de investigación; en esta Propuesta, la Unidad Ecológica Salvadoreña, *intenta diseñar mecanismos de alerta temprana en la intervención estatal, cuando se presentan situaciones de emergencia, con el propósito de incrementar los niveles de eficacia de la misma, y lo más importante es que con dicha propuesta, se trata de dar más espacio de participación a las municipalidades y a las diferentes comunidades, en las labores de prevención y mitigación de desastres y riesgos.*

La propuesta en referencia, de acuerdo a su primer artículo, manifiesta que tiene como finalidad, prevenir y mitigar en forma efectiva los desastres naturales y antrópicos en el país.

Por su parte el Art.2, señala los objetivos de la ley, dentro de los cuales están: *a) Constituir el Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres; b) Establecer el Fondo Nacional para la Prevención y Mitigación de Desastres; c) Regular la declaratoria de emergencia nacional y de alertas en caso de desastres; d) Definir los atributos o facultades de los organismos integrantes del sistema; e) Regular el procedimiento sancionatorio en caso de infracciones a dicha ley, etc.*

Una de las cosas que se consideran muy importantes en esta propuesta de ley, es la formulación y elaboración de principios, ya que estos principios se consideran elementos esenciales que inspiran la aplicación e interpretación de la ley; en su artículo

3, señala esos principios rectores, entre los más importantes tenemos: a) Principio de la dignidad humana: la persona humana es el fin último de la prevención y de la mitigación, en caso de desastres, así como en todo lo relacionado con su necesaria protección; b) Principio de la efectiva prevención y mitigación: la prevención mediante la gestión ecológica de los riesgos, es el medio idóneo, para mitigar los efectos de los desastres y para proteger a la población civil; c) Principio de sistematicidad: las acciones de los actores gubernamentales y privados, trabajaran articuladamente, en forma sistematizada, garantizando con ello, mayor transparencia, efectividad y cobertura; d) Principio de generalidad: establece que todas las personas sin discriminación, tienen igual acceso en cuanto a socorro o ayuda en caso de desastres, así como a la efectiva protección de sus bienes; e) Principio de la continuidad y permanencia: establece que el servicio público de protección civil, será continuo y permanente, según la duración y eventualidad de los desastres.

En el Art.5 la propuesta UNES, establece que se constituye el ***Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de los Desastres***, el cual consiste en un conjunto interrelacionado y articulado de organismos, mandatos y planes de trabajo operando en todo el territorio nacional, para llevar a cabo acciones de prevención frente a posibles desastres; para propiciar la organización activa y solidaria de la gente en el evento de estos acontecimientos, y para desplegar toda su energía, conocimiento y solidaridad, en la protección civil en el caso de su eventual concreción. Así mismo en el artículo 7, se refiere a los objetivos del sistema, dentro de los mas importantes se pueden mencionar: ***a) Incorporar en los planes de desarrollo nacional y local, la gestión prospectiva de los riesgos en materia de desastres; b) Elaborar y coordinar planes y acciones para educar e informar a la población, sobre la necesidad de prevenirse adecuadamente los desastres; c) Actualizar los mapas de riesgos en cada nivel organizativo del sistema y***

elaborar los planes operacionales respectivos en materia de gestión de riesgos; d) Diseñar e implementar planes de protección civil, procurando mitigar sus daños o reducir sus impactos.

Por otra parte el artículo 18, establece que la Dirección General, podrá solicitar a la Asamblea Legislativa o al Presidente de la República, si la Asamblea Legislativa no estuviera reunida, *la declaración del Estado de Emergencia*; en el artículo 19, se establece que si el Presidente de la República ha declarado el Estado de Emergencia, esto no implica la suspensión de las garantías constitucionales. Así, en ese orden, el artículo 21, estipula que la declaratoria de estado de Emergencia, comprenderá el desarrollo de tres fases: *a) la fase de emergencia, b) la fase de rehabilitación, y c) la fase de reconstrucción.*

El artículo 8 de la propuesta de ley de la UNES, establece que la *Dirección General de Prevención y Mitigación de Desastres*, es un organismo con rango de Secretaría de Estado y por tanto adscrita directamente al Presidente de la República, integrada por una serie de instituciones gubernamentales y privadas, con autonomía funcional y presupuestaria; la Dirección General, además de su director, estará integrada por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Educación, Ministerio de la Defensa Nacional, Cruz Roja Salvadoreña, Corporación de las Municipalidades de la República de El Salvador, dos organizaciones de ayuda humanitaria, de una de las regiones mas vulnerables del país en materia de desastres.

En el artículo 9, se señala que la Dirección General de Prevención y Mitigación de Desastres, será el organismo rector en la prevención y mitigación de los desastres y

en el despliegue de la protección civil, dentro de sus atribuciones que se consideran importantes se pueden mencionar: **1) Elaborar la Política y Estrategia Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres, basada en los principios de dignidad de la persona humana, sistematicidad, sustentabilidad, accesibilidad y proporcionalidad. Elaborar y vigilar el cumplimiento de esta política por todas las personas y organismos públicos y privados;** **2) Elaborar el mapa de riesgo en el país;** **3) Elaborar planes de prevención, mitigación y preparación de desastres, en las áreas consideradas más vulnerables del país;** **4) Reconocer los comités regionales, departamentales y municipales, y otorgarles personalidad jurídica propia;** **5) Elaborar planes de atención de las emergencias;** **6) Establecer su propio presupuesto anual;** **7) Recomendar la demolición de cualquier construcción, cuando amenazare derrumbarse o causar algún tipo de tragedia en la vida o propiedad de las personas;** **8) Elaborar y actualizar periódicamente, una guía sísmica para la construcción de cualquier tipo de viviendas;** **9) Expropiar sin indemnización previa, cuando fuere necesario, para elaborar una obra de prevención o mitigación, etc.**

El artículo 12, señala las atribuciones del Director General, estas son: a) Ejercer la representación legal de la Dirección General; b) Dirigir y planificar todas las acciones de la Dirección General. Administrar el Fondo Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres y de Protección Civil; c) Coordinar la ejecución de los planes de prevención y mitigación de desastres; d) Dirigir la implementación de los planes de preparación y atención de la emergencia y de protección civil; e) Dictar resoluciones, en los procedimientos sancionatorios que conozca, de acuerdo con la ley; f) Gestionar la ayuda necesaria para el cumplimiento de sus fines, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores; g) Realizar investigaciones sociales y antropológicas, en las comunidades con riesgos potenciales o inmediatos de sufrir desastres.

De acuerdo al artículo 13, la Dirección General, contará con el apoyo permanente del *Concejo Asesor*, el cual será un órgano interinstitucional de carácter científico y técnico, que emitirá informes, opiniones o dictámenes, como parte del proceso, para preparar la voluntad administrativa.

Algo muy importante, es lo que establece el artículo 14, que se refiere a que el *Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres*, tiene como objeto orientar las acciones del Estado y de la sociedad Civil, para la prevención y mitigación de riesgos, los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastre, contribuyendo a disminuir el riesgo y al desastre sustentable de las comunidades y ecosistemas vulnerables. Este plan debe de incluir las políticas, estrategias, acciones y programas, tanto de carácter nacional, como regional, departamental y municipal.

El Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres, estaría integrado, según la propuesta en estudio, por: La Dirección General de Prevención y Mitigación de Desastres; el Director General y el Subdirector de Prevención y Mitigación de Desastres, el Concejo Asesor, los Comités Regionales, Departamentales, Municipales y Comunales de Prevención y Mitigación de Desastres, esto es de acuerdo a lo establecido en el artículo seis.

Por su parte, el artículo 30, señala una serie de deberes, que las personas tienen en caso de desastres, dentro de los cuales se pueden mencionar: 1) Colaborar con las labores de prevención, mitigación y de protección, que emprenda la Dirección General o los Comités del Sistema; 2) Acatar las disposiciones y medidas de prevención, que se dicten; 3) Evacuar las áreas peligrosas; 4) Comportarse prudentemente en el evento de un desastre, etc.

El artículo 36, señala una serie de derechos que tienen las personas que habitan en el país, dentro de los cuales se pueden mencionar los siguientes: 1) Recibir

información objetiva, veraz y con suficiente anticipación, en la inminencia de un desastre; 2) Pedir y recibir protección civil, pronta y efectiva, cuando sean afectados por un desastre; 3) Solicitar la construcción de obras que se consideren necesarias, para prevenir un desastre, etc.

En cuanto al régimen contravencional, establecido en el artículo 45, de la propuesta de ley en referencia, manifiesta lo siguiente: 1) Denegar auxilio o ayuda en el evento de un desastre; 2) Desobedecer injustificadamente las recomendaciones que dicte la autoridad policial, la Dirección General o cualquier Comité del Sistema; 3) Aprovecharse de la situación de desastre o emergencia, para subir los precios de los productos de primera necesidad, acaparar alimentos y sustraer donaciones; 4) Difundir rumores falsos, sobre la situación de desastres, etc.

Por último, en el artículo 56, establece que la ley en estudio, tiene un carácter especial y que por esa especialidad, prevalecerá sobre cualquier otra que la contradiga.

Del análisis crítico y comparativo realizado a ambos proyectos de ley, advertimos que la propuesta de ley del Gobierno, tiene como finalidad, según el artículo 1 “regular la actuación del Órgano Ejecutivo en cuanto acciones de prevención, mitigación, preparación y atención de situaciones de grave riesgo o emergencias generadas por catástrofes naturales o calamidades públicas que afecten a las personas y sus bienes y los servicios públicos”; lo que se refleja con lo anterior, es una clara limitación con la ley a establecer la esfera de actuación y capacidad de decisión que puede y debe tener el Órgano Ejecutivo, como principal facultado y obligado a responder ante estas situaciones. Por el contrario la propuesta de la UNES, tiene como finalidad prevenir y mitigar los desastres naturales y desplegar el servicio público de la protección civil, el cual debe caracterizarse por su generalidad, obligatoriedad, continuidad y regularidad, para garantizar la integridad física de las personas, así como

la seguridad de los bienes y los servicios públicos, como se puede ver tiene una visión diferente, orientada de forma técnica, con el objeto de prevenir los desastres por parte del servicio civil, estableciendo para ello las características del mismo, encaminada a una protección de carácter permanente que evite los posibles daños o la prolongación de los mismos. Es de hacer notar que un elemento fundamental e innovador de la propuesta UNES, es que establece por ley los principios sobre los cuales debe cumplirse la misma, garantizando la actuación de todos los obligados, a no dejar espacios que sirvan para fundamentar el incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha propuesta, ya que sirven de lineamientos generales para el cumplimiento de lo que en ella se propone.

Las dos propuestas mencionan el establecimiento de un organismo especializado, siendo este el Sistema Nacional de Protección Civil, por parte de la propuesta GOES, y el Sistema Nacional de Mitigación y Prevención de Desastres, por parte de la UNES; reflejándose que ambos sistemas se diferencian en su composición, el primero compuesto por la administración pública nacional, departamental, municipal y los ciudadanos, y el segundo estaría constituido por un conjunto interrelacionado y articulado de organismos, mandatos y planes de trabajo, estos sistemas tienen diferencia en cuanto sus funciones, el sistema propuesto por el GOES, tiene como principal función la prevención, mitigación y manejo de situaciones de desastre o emergencias, el sistema propuesto por la UNES, tiene como función principal, realizar acciones de prevención frente a posibles desastres, propiciar la organización activa y solidaria de la gente, en el evento de estos sucesos. Por lo que se puede decir que la propuesta GOES, mantiene casi el mismo esquema de la ley actual, en cambio la propuesta UNES, deja abierta la posibilidad a los Organismos no Gubernamentales, de participar en la prevención de los desastres, cuando habla de la formación de los sistemas por organismos, evitando la limitación que se encuentra establecida tácitamente en la propuesta GOES, además el

sistema establecido por la propuesta de la UNES, deja claro que la actuación del mismo comienza desde el momento en que no ha ocurrido el desastre, realizando una evidente prevención antes que de mitigación ó contingencia.

En cuanto a sus objetivos la propuesta GOES, se propone fijar y mantener la estructura jerárquica y funcional, que regirá en casos de desastres, crear un sistema de orientación, prevención, mitigación, preparación y respuesta a desastres naturales. Dentro de la propuesta UNES, están el de incorporar en los planes de desarrollo nacional, la gestión prospectiva de los riesgos en materia de desastres, elaborar y coordinar planes y acciones para educar e informar a la población sobre la necesidad de prevenirse adecuadamente, actualizar los mapas de riesgos, implementar planes de protección civil, etc. Con los aspectos mencionados hasta el momento, se puede decir que la propuesta de la UNES es más técnica que la del GOES, ya que centran sus esfuerzos en cosas muy diferentes. Así para el caso, el GOES, parece más preocupado en cuanto quien tiene la competencia para actuar o quien es el organismo encargado para tal efecto; por el contrario la UNES, refleja mas el interés en prevenir los efectos de los desastres, es decir prefiere actuar antes del desastre que hacerlo posterior a él.

En relación al sistema coercitivo de ambas propuestas, la del GOES, establece que será el Órgano Ejecutivo, el encargado de la creación de un reglamento orientado a la imposición de sanciones, cuando se realice una infracción establecida en el artículo 42 del proyecto de Ley. La propuesta UNES, establece la existencia de un procedimiento administrativo sancionatorio, a quienes violenten los preceptos contenidos en dicha propuesta.

Estas iniciativas de ley, aparte que son necesarias son muy importantes, ya que van encaminadas a modificar la forma en que el Estado, responde a la realidad de los desastres, debe también reconocerse que de su promulgación y vigencia, no se

registrará una reducción automática en la frecuencia o intensidad de los desastres naturales ó que automáticamente se va a mejorar la capacidad por parte de los organismos competentes para enfrentar esos fenómenos. El actualizar el ordenamiento jurídico de la protección civil, se hace necesario para afrontar la complejidad de la protección contra desastres, avanzando desde un enfoque tradicional, fundamentado en la preparación y en la atención de la emergencia que puede presentarse por la ocurrencia de un desastre natural.

En este mismo orden, es necesario traer a cuenta que el Proyecto de Ley de Prevención y Mitigación de Desastres, y Protección Civil, elaborado por parte de la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), de conformidad a lo expresado por el Licenciado Ulises Campos, quien es el responsable del Centro de Documentación de dicha Institución, “es una propuesta seria, que conlleva un largo proceso, en el que se ha trabajado y consultado con las diversas Comunidades que se encuentran en un estado de vulnerabilidad debido a los desastres de tipo natural y otros sectores; en el que se contrató al Abogado ambientalista Licenciado Víctor Hugo Mata y se ha contado con la asesoría de la Abogada Española Carmina Llumá; y del que se realizó un análisis comparativo de la legislación que al respecto existe en los países de Nicaragua, Venezuela, Costa Rica, Chile y otros. Siendo así, que el día cinco de junio del año dos mil, se presentó ante la Asamblea Legislativa, la Propuesta de Ley en comento, la cual fue recibida por una comisión, compuesta únicamente, por miembros del partido FMLN, a efecto de darle Iniciativa de Ley, resultando que ése mismo año, el Gobierno Central, presenta casi simultáneamente su Proyecto de Ley, desarrollado anteriormente, lo que provoca un consenso entre la UNES, y el Comité de Emergencia Nacional, por parte del Gobierno Central, respecto a los proyectos de ley en mención, dando como resultado la Propuesta actual, en la que el 90% de ambas quedó plasmado en un solo proyecto de ley,

y en el resto de puntos en los que existe discordia, corresponderá el consenso a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, siendo estos los siguientes: Respecto a rendir indemnización que recaería en los Alcaldes que no realicen Gestión de Riesgo; la definición conceptual de lo que es emergencia compleja (por parte del COEN); y la cantidad excesiva de personal que compondría la figura del Consejo Asesor (por parte de la UNES).

Cabe recalcar que en un primer momento la Comisión de Salud y Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa conocía respecto a la Propuesta referida, desconociéndose el porque en la actualidad pasó a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa”.

Según palabras del Licenciado Ulises Milton Campos, miembro activo en la discusión relativa a la aprobación del anteproyecto en mención, que se encuentra como punto de agenda en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, “éste no ha sido aprobado debido a los siguientes aspectos: *La falta de voluntad política existente; a que el tema de la prevención y mitigación de desastres naturales, no tiene que ver con la agenda electoral partidaria; a que la visión de la Asamblea Legislativa, respecto a los desastres naturales, es que éstos se encuentran al margen del desarrollo y son provocados directamente por la naturaleza, por lo que no tendrían que incluirse dentro de los planes de desarrollo de la nación, y, así mismo, en virtud que son naturales no pueden ser prevenidos; y a que se tiene ignorancia sobre el tema, lo que provoca desconfianza y temor, por parte de los legisladores*”. Lo anterior puede sonar un tanto subjetivo, pero debemos tomar en cuenta que los datos han sido proporcionados por una fuente directa de información relacionada con este tema.

Por lo que es de enfatizar que con la aprobación del proyecto de Ley de

Prevención y Mitigación de Desastres y Protección Civil, se establecerá un marco jurídico que vendría a implementar planes de prevención necesarios, a efecto de evitar o disminuir pérdidas económicas o de vidas humanas, que generan los desastres naturales, afectando directamente a ciertos grupos o estratos sociales, más necesitados en nuestro medio, en vista que por ser un país en vías de desarrollo, se debe tomar muy en cuenta el costo económico de la rehabilitación y reconstrucción, que es la secuela de los desastres naturales, y que consume el poco capital con que se cuenta, lo que trae como consecuencia mayor pobreza y hace que surjan personas potencialmente vulnerables a los efectos perjudiciales de los desastres referidos.

Esta iniciativa de ley, va encaminada a modificar la forma en que el Estado, responde a la realidad de los desastres, ya que el actualizar el ordenamiento jurídico de la Protección Civil, se hace necesario para afrontar la complejidad de los desastres naturales, avanzando desde un enfoque tradicional, fundamentado en la preparación y en la atención de la emergencia, que puede presentarse por la ocurrencia de este tipo de desastres.

Del análisis integral de la Legislación contra desastres naturales que existe en nuestro país, El Salvador, y desarrollada en el Capítulo III, titulado Mecanismos Jurídicos Vigentes en El Salvador Nacionales e Internacionales que Regulan la Prevención, Mitigación y Contingencia referente a Desastres Naturales, prevenimos de las siguientes deficiencias o vacíos existentes en la misma: a) No se determina la obligación, ya sea estatal, municipal o de persona jurídica o natural de restablecer y reparar los daños producidos (indemnizar), así como la determinación de responsabilidad administrativa y penal, debido al cometimiento de una infracción u omisión, en relación a fenómenos naturales; b) La inexistencia de un Sistema contra Desastres Naturales, que incluya una visión altamente preventiva y permanente; que sea

descentralizado, en el que los gobiernos locales y las comunidades tengan un mayor nivel de participación democrática en la creación de planes preventivos y los mecanismos necesarios, para enfrentar los efectos producidos por los desastres mencionados, en el que se incluya un Organismo Asesor, compuesto por un equipo de carácter científico, técnico e investigativo, con el objeto de brindar informes o dictámenes públicos sobre casos concretos en relación a fenómenos naturales; y que incluya Comités regionales, departamentales y municipales, así como los planes de prevención y mitigación de desastres que éstos propongan; c) La falta de creación de un Fondo para la Prevención y Mitigación de Desastres Naturales y Emergencias, y la determinación de la forma de administrarlo, el cual podría formarse con parte del presupuesto de la Nación, contribuciones de organismos internacionales y de países o gobiernos solidarios, préstamos y contribuciones de personas naturales o jurídicas; d) Falta de especificación de los deberes (colaborar en actividades de prevención, evacuar las zonas de riesgo, cumplir las medidas de prevención, informar, etc.) y derechos de las personas (recibir información con suficiente anticipación y protección efectiva, solicitar la construcción de obras, etc.) en caso de desastre natural; e) La determinación o especificación de planes, funciones o atribuciones que se tendrían ante la ocurrencia de un desastre de origen natural, tanto para las instituciones competentes y sus miembros, como para la población en general; f) Que a las Instituciones estatales, municipales y empresas privadas, a cargo del suministro de agua, energía eléctrica u otros servicios básicos, se les obligue a brindar su pronta colaboración en caso de desastre natural, como por ejemplo con la eficaz y oportuna rehabilitación de dichos servicios; y g) No existe una regulación del procedimiento sancionatorio en caso de infracciones, ante el apareamiento de un siniestro natural. Dichas lagunas legales, conllevan a la urgente necesidad de actualizar el ordenamiento jurídico para la protección civil, con el objeto

de afrontar la complejidad de los efectos adversos de los desastres naturales, e implementar una verdadera Gestión de Riesgo, que persiga enfrentar la problemática de los desastres, a partir de un enfoque que no solamente se base en la atención de la emergencia, sino también el trabajo permanente de la prevención y mitigación, es decir que en la actualidad y realidad de nuestro país, una legislación efectiva, práctica y funcional contra desastres naturales, basada en una política de prevención y mitigación de desastres o riesgos, es urgente, ya que la vulnerabilidad de El Salvador es amplia y se manifiesta en todos los ámbitos: ambiental, social, económico, y principalmente incide sobre los Derechos Humanos de las personas.

Los terremotos de enero y febrero del año dos mil uno, reactivaron la discusión sobre la necesidad de reducir los factores de riesgo producidos por fenómenos de origen natural, en especial, en los sectores más empobrecidos.

Cada año, además, se levantan voces dirigidas a exaltar la necesidad de contar con una legislación que permita atender las vicisitudes derivadas de los desastres naturales, pero fundamentalmente que tenga en cuenta la prevención de riesgos ambientales. Los terremotos del año 2001, fueron una oportunidad para que se impulsara el decretar una legislación, armónica con la realidad, sin embargo, circunstancias egoístas y desentendidas de la urgente necesidad nacional, llevaron inmediatamente a paralizar los esfuerzos iniciados sobre este aspecto. En consecuencia, la Ley de Defensa Civil, es la única normativa que en este momento le permite tener al Estado, algún tipo de intervención en las situaciones de desastres naturales.

Al respecto de tal omisión, traemos a cuenta el pensamiento de entidades reconocidas como la Fundación ESPAD (FESPAD), que han opinado que: “No cabe la menor duda que un proyecto de ley de esta naturaleza debe ser asumido, en su discusión, con amplia seriedad por la Asamblea Legislativa, escuchando a la mayor cantidad de

sectores posibles, y debe tenerse en cuenta que la vulnerabilidad ambiental propia de nuestro territorio, afecta a todos, especialmente a los mas excluidos y marginados del desarrollo. Pero esa discusión, además, debe ser asumida sin retraso pues las situaciones de riesgo y emergencia en El Salvador son ampliamente recurrentes, como para seguir esperando”.³¹

5.5 ENFOQUE DE LA LEGISLACIÓN CONTRA FENÓMENOS DE ORIGEN NATURAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Queremos además reiterar que la perspectiva del respeto a los Derechos Humanos, que es un exigencia de un Estado de Derecho es inminente una normativa que los garantice ante la ocurrencia de fenómenos de origen natural, siendo que abstenerse de violar los Derechos Humanos, prevenir las violaciones e investigar las que acontezcan (sancionando a los responsables), y reparar a las víctimas por las violaciones sufridas, son obligaciones plasmadas en nuestra Ley Primaria, en la Constitución de la República, que suponen que el Estado de El Salvador, debe cumplir en todo momento y circunstancia; así se manifiesta en el Art.1 Inc. 3°. Cn., que establece: *que es una obligación Estatal la de asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. De igual forma, “toda persona tiene derecho a la vida, la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos”*, de conformidad a lo estipulado en el Art.2 Inc. 1°. Cn.

Respecto de la situación de la prevención de desastres y la mitigación de riesgos, y la existencia de una legislación que le permita al Estado el desarrollo de esas tareas,

³¹ Prevención y Mitigación de Riesgos y Desastres en El Salvador, FESPAD Ediciones, octubre 2001, p.3.

resulta indispensable hacer una pregunta básica, que se formula así: ¿Son los riesgos producidos por desastres naturales determinantes de posibles violaciones a los Derechos Humanos? Si la respuesta a esa pregunta fuera en sentido negativo, la existencia de una legislación que le permita desarrollar la prevención de riesgos y mitigación de desastres, sería un acto de buena voluntad que el Estado pudiera desempeñar en cualquier momento, sin sentir ningún tipo de obligación sobre él, más que aquellas que se desprenden de la ética política; si por el contrario la respuesta fuera en sentido positivo, lo cual es plenamente concordante con el sentir de este grupo de investigación, de la misma existencia de la legislación y su aplicación efectiva en la realidad, ***sería una obligación jurídica ineludible, cuya falta de cumplimiento podría significar la alteración de las obligaciones de respeto y garantía, lo que llevaría a sancionar directamente al Estado por negligencias u omisiones cometidas, respecto de la prevención y mitigación de desastres naturales.***

El sentido de la respuesta esta determinado por el alcance o efecto que los desastres y los riesgos provocan en el ejercicio de los Derechos Humanos, ya sean éstos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.

Se puede obtener una idea aproximada de que la relación entre el riesgo y el desastre es una relación similar a la de causa y efecto, ***siendo el desastre la concretización de los riesgos.*** Es evidente, pues, que la prevención de desastres implicará la mitigación de riesgos, es decir, la neutralización y eliminación de los factores que posibilitan la ocurrencia de un desastre natural.

Ahora bien, si el desastre está fuertemente condicionado por los riesgos, sólo nos quedaría por desentrañar hasta qué medida un desastre puede representar una violación a Derechos Humanos. Para ello será necesario aclarar inicialmente que la pluralidad de situaciones posibles de ser consideradas como desastre impide un listado cerrado de las

mismas. De ahí que trabajamos sobre la base de las reflexiones jurídicas, respecto de derechos que en términos generales suelen ser expuestos más gravemente ante los desastres: ***“El Derecho a la Vida y el Derecho a la Vivienda”***. Sobra decir, que el análisis es perfectamente aplicable a cualquier otro derecho humano.

El Derecho a la vida es un derecho humano esencial e indispensable para el ejercicio de los restantes derechos humanos. De ahí que presenta un valor jurídico amplio y fundamental para una sociedad democrática.

“En efecto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Órgano de Supervisión de la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en su observación general número seis, relacionada con el derecho a la vida, ha manifestado: “La expresión ‘el Derecho a la Vida es inherente a la persona humana’ no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas”. Con lo que se indica ***que la protección al derecho a la vida no es un asunto que se logra únicamente con la abstención de los funcionarios estatales de privar arbitrariamente a una persona de su vida, mediante una ejecución extrajudicial o una ejecución sumaria, según el caso***”.³²

Más ampliamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso “Los Niños de la Calle” iniciado por el asesinato y tortura de varios niños de la calle a cargo de personas que actuaron al servicio del poder público del Estado de Guatemala ha indicado: “El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no solo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho

³² Comité de Derechos Humanos, Observación General seis, 30 de julio de 1982.

a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”.³³

Esto nos demuestra que desde la perspectiva conjunta del Sistema Universal y del Sistema Interamericano, los que ejercen competencia respecto de El Salvador, existe una concepción amplia sobre el derecho a la vida, que trasciende la simple y clásica concepción del derecho a la vida como prohibición extrajudicial o sumaria. Y en efecto, *los desastres naturales implican una amenaza trascendente y constante en la vida de los seres humanos expuestos a éstos, resultando evidente la obligación estatal de tomar las medidas necesarias a efecto de garantizar el derecho a la vida de dichas personas, las cuales habitan, por lo general, en zonas consideradas de alto riesgo.*

Tal circunstancia, además, ha sido asumida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en El Salvador, la cual ha manifestado:

“Los primeros artículos de la Constitución (artículos 1 y 2) se refieren a la vida como un derecho fundamental, la cual se garantiza desde el momento de la concepción. Efectivamente, tal aseveración evidencia el valor superior que constituye la vida humana desde su primera fase, la cual obviamente no queda resuelta ahí, al contrario, el desarrollo del proceso vital requiere no solo el respeto de parte de los demás miembros de la sociedad y del Estado, en sentido de abstenerse y de obstaculizarla o violentarla, sino de una actividad mucho más positiva que permita conservarla y procurarla de forma digna”.³⁴

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Villagran Morales y Otros vrs. Guatemala (Caso “Los Niños de la Calle”), sentencia sobre el fondo del 19 de noviembre de 1999, serie C No.63, pár.,144.

³⁴ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Caso del acceso de las personas viviendo con VIH/SIDA a medicamentos esenciales, sentencia de amparo del 4 de abril de 2001. expediente 348-99, p.5.

Por lo tanto para resguardar el derecho a la vida, el Estado requiere adoptar una actuación no solo omisiva, sino también debe actuar positivamente para que la vida se desarrolle en forma digna. En ese orden de ideas, cualquier circunstancia que amenace la vida de las personas, en principio debe ser eliminada o neutralizada. Se trata, pues, de prevenir afectaciones a la vida de las personas.

En el mismo sentido, en el Documento denominado Prevención, Mitigación de Riesgos y Desastres en el Salvador, se señala que: ***“Por supuesto que el Estado no será responsable por todas y cada una de las muertes que acontezcan dentro de su jurisdicción, pero si existen riesgos y amenazas a la vida concientemente previsibles de cualquier índole que sean, y el Estado no despliega una conducta orientada efectivamente para neutralizarlos, y se permite el desarrollo del desastre, el Estado será responsable por incumplir la obligación de prevención y el deber de respeto”***. En ese entendido, si por ejemplo, el Estado tiene conocimiento de las condiciones de vida de alguna familia, que vive en un par de metros cuadrados recubiertos de plásticos y laminas, al borde de un río que amenaza constantemente con crecidas, y no realiza nada por eliminar los riesgos que constituyen amenazas a la vida de esa familia, habrá incumplido el deber de prevención; si lamentablemente el desastre ocurre, el Estado será además, responsable por incumplir el deber de respetar el derecho a la vida.

La situación no es muy distinta al analizar el derecho a la vivienda, que es otro tema, incluso de otra investigación, pero que lo traemos a cuenta, por la relación que tiene con los desastres naturales, así, en efecto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha indicado, en su observación general numero cuatro lo siguiente: ***“En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza, o lo considere***

exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. El referido Comité, considera que es posible identificar algunos aspectos del derecho a la vivienda que deben ser tomados en cuenta en cualquier contexto determinado, por ejemplo la habitabilidad: una vivienda adecuada debe ser habitable en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”.³⁵

Esto demuestra que frente al derecho a la vivienda se exige el cumplimiento de una serie de condiciones, entre las que destaca que la vivienda sea habitable, y supone la seguridad en la vivienda.

Es lógico que si el Estado esta llamado a velar por el derecho a la vivienda, debe adoptar todas las medidas que sean necesarias para evitar que las viviendas se encuentren en zonas inseguras, valga decir, en zonas de las que es posible advertir riesgos que podrían generar desastres. En ese sentido, la inseguridad de las viviendas y la omisión estatal para combatirla es, simplemente, una infracción de la obligación de prevenir las violaciones del derecho a la vivienda, y si los riesgos se actualizan en desastres, implicará, al mismo tiempo, una violación al deber de respeto de dicho derecho.

La posibilidad de utilizar medidas de cualquier naturaleza para estos propósitos es tan amplia, que incluye, no solo la Legislación, sino también las políticas sobre viviendas. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha indicado: “Los Estados partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las

³⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 4, del 13 de diciembre de 1991, párs. 7-8.

Políticas y la Legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás”.³⁶

Nuevamente, la falta de un marco legal y de acciones de aplicación, orientadas a neutralizar los riesgos y disminuir los efectos de los desastres, en el contexto del derecho a la vivienda, se presenta como una afectación a los deberes de respeto y garantía. Por tal razón con el propósito de dar cumplimiento al deber de prevención, debería aprobarse una legislación suficientemente completa y amplia que habilite efectivamente a todo el aparato del Estado, para tomar medidas orientadas a neutralizar los riesgos que sufren las diferentes comunidades del país, lo cual significa una decisión y amplio compromiso con la dignidad de todos los seres humanos, en especial, de quienes viven en condiciones de máxima vulnerabilidad, debido a la ocurrencia de los desastres en mención.

³⁶ Ibid., pár.11.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

A través de esta investigación, se aportan sugerencias y soluciones, así como conclusiones de lo que se necesita, lo que funciona correctamente, lo que se puede mejorar o cambiar, etc., en relación a la integridad de aspectos relacionados con los desastres naturales; y a pesar que uno de los factores en toda investigación es la de que los participantes que la efectúan deben evitar el mezclar prejuicios o sentimientos al respecto, el visitar una Comunidad ubicada en una zona de alto riesgo debido a fenómenos naturales, y observar las condiciones en que habitan, así como el papel de las Instituciones relacionadas con dicho tema, ha cambiado nuestro punto de vista y sentir, en general concluimos que: en una legislación preventiva contra desastres naturales, debe incluirse aspectos, tales como: la determinación de los derechos y deberes de la población ante la ocurrencia de un fenómeno natural; la especificación de funciones y atribuciones que tendrían las Instituciones competentes para la prevención, mitigación y contingencia de desastres naturales, así como los tipos de planes, estrategias o procedimientos a implementar; y el señalamiento de las sanciones y determinación de responsabilidad, sea esta penal, civil o administrativa, ante el cometimiento de una infracción, previamente establecida, en relación a la ocurrencia de un desastre de tipo natural.

CONCLUSIONES.

- Que los desastres naturales tienen impactos negativos profundos sobre las estructuras sociales y económicas, los ecosistemas y sus procesos de desarrollo, afectando a regiones y sectores sociales que se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad socio ambiental y de exclusión.
- Que a través de la historia de nuestro país, hasta la actualidad, y a pesar de la

gran cantidad de desastres naturales acaecidos, que consumen gran cantidad de capital, debido al costo de rehabilitación y reconstrucción, producto de la secuela de los mismos, no se toman en cuenta en los planes de desarrollo de la Nación, ni en una efectiva Gestión de Riesgos, en la que se debe incluir la problemática de la pobreza, deterioro ambiental, las políticas económicas Estatales y privadas y la protección contra dichos desastres.

- Que una verdadera Gestión de Riesgos por desastres naturales es el planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos o negativos de los desastres de tipo natural, sobre la población, los bienes y servicios y el medio ambiente, y que desafortunadamente en El Salvador, un país con muchos riesgos, donde existe la probabilidad que ocurran muchos desastres naturales, prácticamente, se centra su atención en el manejo de emergencias.

- Que en términos generales el actual Sistema Nacional de Emergencias (SISNAE), en su calidad de ente centralizado e integrador de Instituciones y Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales, y limitado a los parámetros establecidos por la ley de Defensa Civil, la cual es simplemente de respuesta, después de haber sucedido un desastre natural, tal y como su nombre lo indica, funciona en y para las emergencias (Post-desastre), sin una visión de prevención y mitigación respecto a los desastres naturales; así mismo, el Comité de Emergencia Nacional (COEN), el cual es el organismo estatal de más alto nivel, solventa sus responsabilidades (no reguladas legalmente), a través de dictar estrategias y manejarlas en situaciones de emergencia o desastre natural (enfoque tradicional), las cuales dependen de las circunstancias propias y particulares, generadas por algún desastre natural.

- Que la Alcaldía Municipal de San Salvador, dentro de la autonomía que posee, y de

conformidad al Art.204 Ords.1º. y 5º., de la Constitución de la República, que perfectamente puede crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas, así como decretar ordenanzas y reglamentos locales a efecto de procurar, para el caso, el bienestar de los habitantes del Municipio, ante la ocurrencia de un siniestro de origen natural, y que dentro de este marco, su función, en la cotidianidad, se limita únicamente, a la coordinación de refugios temporales, donde se ubican a las personas afectadas por un desastre natural, es decir, se atiende, en una pequeña porción, la etapa posterior de dicho fenómeno.

- Que la Constitución de la República de El Salvador en concordancia con los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por nuestro país, obliga al Estado a respetar y garantizar los derechos contemplados en dichos Instrumentos, y a investigar y responder por los actos de sus agentes, realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos, aún si actúan fuera de los límites de su competencia, o en violación al Derecho Interno.

- Que las acciones o planes concretos, para prevenir desastres naturales en el Municipio de San Salvador, giran en torno a la repartición de boletines o instructivos y números de Emergencia, inspecciones, informes, asesorías y práctica de simulacros en comunidades de alto riesgo. Dichas acciones son ejecutadas por Instituciones de Socorro, tales como Cruz Roja Salvadoreña y Cuerpo de Bomberos de El Salvador, así como también, por miembros de la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), quienes realizan un análisis de la práctica y la realidad local de las comunidades, a efecto de elaborar planes de prevención y mitigación de desastres, y mapas de riesgo, que tienen la característica de ser únicamente locales.

- Que en relación a la disminución de factores de riesgo en viviendas, ante la posible ocurrencia de sismos, El Reglamento de Emergencia de Diseño Sísmico de la República

de El Salvador, aunado a estudios y avances científico-tecnológicos, constituye una herramienta legal eficaz para efectuar la demolición de cualquier construcción que amenace con derrumbarse o causar algún tipo de daño; establecer los requisitos y medidas para realizar cualquier tipo de construcción; y mejorar la calidad de los diseños de éstas.

- Que la implementación de un trabajo concertado que considere la participación interactiva de los afectados (miembros de comunidades en zonas de alto riesgo), es el punto clave para lograr el éxito de las propuestas de ley.

- Que la falta de recursos económicos y técnicos, hace que se carezca de planes o programas verdaderamente coordinados y efectivos, contra desastres naturales, aunado a que nuestro país no cuenta con una tecnología de punta, para realizar verdaderas y continuas investigaciones, en todas aquellas zonas vulnerables, y por ende de alto riesgo en el municipio de San Salvador. Tal y como quedó demostrado con el paso del Huracán Mitch, en el que la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), puso al descubierto que las redes de monitoreo hidrometeorológicas no funcionaban en la región.

- Que se requiere con urgencia, de la aprobación de un marco legal, en el que se definan los patrones y la metodología de acción, frente a un desastre natural, así como, apostarle más a la prevención de todos aquellos aspectos que tienen un alto potencial de riesgo, como son la urbanización descontrolada y la depredación ambiental, en virtud que consideramos que la legislación es una herramienta altamente efectiva en el tratamiento directo de fenómenos naturales, propensos o que amenazan en convertirse en desastres.

RECOMENDACIONES EN RELACIÓN A LA LEGISLACIÓN EXISTENTE CONTRA DESASTRES NATURALES.

Consideramos que debe incluirse o establecerse en la legislación, contra desastres naturales, a decretarse:

- La creación de un Sistema contra Desastres Naturales, que incluya una visión altamente preventiva y permanente; que sea descentralizado, en el que los gobiernos locales y las comunidades tengan un mayor nivel de participación democrática en la creación de planes preventivos y los mecanismos necesarios, para enfrentar los efectos producidos por los desastres mencionados, en el que se incluya un Organismo Asesor, compuesto por un equipo de carácter científico, técnico e investigativo, con el objeto de brindar informes o dictámenes públicos sobre casos concretos (fenómenos naturales, riesgos, medio ambiente, crecimiento poblacional, salud, etc.); y que incluya Comités regionales, departamentales y municipales, así como los planes de prevención y mitigación de desastres que éstos propongan.

- La creación de un Fondo Económico para la Prevención y Mitigación de Desastres Naturales y Emergencias, y la determinación de la forma de administrarlo, pudiendo formarse con parte del presupuesto de la Nación, contribuciones de organismos internacionales y de países o gobiernos solidarios, préstamos y contribuciones de personas naturales o jurídicas, ya sean nacionales o extranjeras; lo anterior, bajo el posible control de la Corte de Cuentas.

- La obligación, ya sea estatal, municipal o de persona jurídica o natural de restablecer y reparar los daños producidos (indemnizar), así como la determinación de responsabilidad administrativa y penal, debido al cometimiento de una infracción u omisión, legalmente determinadas con anterioridad (ley de la República), en relación a fenómenos naturales.

- La especificación de planes, funciones o atribuciones que se tendrían ante la ocurrencia de un desastre de origen natural, tanto para las instituciones competentes y sus miembros, como para la población.

- Que a las Instituciones estatales, municipales y empresas privadas, a cargo del suministro de agua, energía eléctrica u otros servicios básicos, se les obligue a brindar su pronta colaboración en caso de desastre natural, como por ejemplo con la eficaz y oportuna rehabilitación de dichos servicios.

- Regulación del procedimiento sancionatorio en caso de infracciones.

- Los deberes (colaborar en actividades de prevención, evacuar las zonas de riesgo, cumplir las medidas de prevención, informar, etc.) y derechos de las personas (recibir información con suficiente anticipación y protección efectiva, solicitar la construcción de obras, etc.) en caso de desastre natural.

RECOMENDACIONES.

- Debido a que las personas ó seres humanos, tenemos el derecho a la protección, por parte del Estado, ante cualquier amenaza que ponga en peligro nuestra vida, integridad física, propiedad, etc. (Art.2 Cn.), en virtud que se considera a la persona humana como el origen y fin de la actividad del Estado, éste debe brindar el factor “seguridad”, tanto en sentido material como jurídico, en el primer caso, estableciendo medidas encaminadas a evitar que se ponga en peligro todos los bienes materiales de las personas, como por ejemplo, a través del traslado de comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo a lugares mas seguros; y en sentido jurídico, con la creación de la normativa necesaria, en la que se encuentren los procedimientos, derechos y atribuciones que se relacionan con la ocurrencia de fenómenos naturales propensos a convertirse en desastres.

- Se deben implementar programas encaminados a concientizar a la población en general, a efecto de que sientan la necesidad de trabajar en la prevención y mitigación de los desastres, conjuntamente con las instituciones competentes para tal fin.

- El Estado debe adoptar acciones tendientes a regular lo relacionado con la natalidad y la distribución de los habitantes dentro del territorio, procurando que las personas no se ubiquen en las zonas de alto riesgo, y evitar así, que estén propensas a sufrir el apareamiento de un desastre natural y las consecuencias de éste; ya que de la legislación existente, únicamente en el Código Penal, de acuerdo a lo estipulado en los Arts.253 y 254, se sanciona el delito de las construcciones no autorizadas, es decir, en lugares inadecuados que impliquen o generen algún tipo de riesgos para sus habitantes o el medio ambiente en general, ya que el primero de los artículos citados textualmente determina que “El que llevare a cabo una construcción no autorizada legal o administrativamente, en suelo no urbanizable o en lugares de reconocido valor artístico, histórico o cultural, será sancionado con prisión de seis meses a un año y multa de cien a doscientos días multa.

- Cuando la construcción se realizare bajo la dirección o responsabilidad de un profesional de la construcción, se impondrá a éste, además, la inhabilitación especial de profesión u oficio por el mismo período”, de lo que se denota una sanción no acorde a la magnitud del peligro y posibles perjuicios, que implica la realización de una construcción en dichos lugares.

- En vista que el Sistema Nacional de Estudios Territoriales (SNET), tiene por competencia lo relativo a la investigación y los estudios de los fenómenos, procesos y dinámicas de la naturaleza (que en ciertos casos permite la predicción de fenómenos), el medio ambiente y la sociedad, en los que se incluye el monitoreo sísmico, volcánico e hidrometeorológico, así como análisis de riesgos, deberá emitir informes precisos y

pertinentes, a efecto de decretar alertas tempranas o estados de emergencia, y tomar las medidas correspondientes, tales como ejecutar evacuaciones pre- desastre.

- Impartir programas de prevención, mitigación y de manejo de emergencias por desastre natural, en los diferentes niveles del sistema educativo nacional; así mismo, los medios de comunicación deben difundir dichos programas de capacitación ciudadana, a efecto de orientar a la población en la prevención y manejo de situaciones de emergencia.

- Debe existir una actualización constante de mapas de riesgo, tanto a nivel nacional, como regional y local.

- La creación de una Institución encargada de los aspectos de instrucción sobre procedimientos y técnicas de prevención o mitigación en relación a la ocurrencia de desastres naturales, y primeros auxilios; cuyo campo de trabajo comprendería la organización de personas pertenecientes a comunidades vulnerables a ser dañadas por dichos fenómenos, y, además, la recolección de conocimientos y experiencias populares, de los procesos generadores de riesgo y amenaza.

- Que de todas las situaciones de crisis, por graves y dolorosas que sean, se deben tomar como una oportunidad más, para fortalecer las capacidades de todas las instituciones gubernamentales o no gubernamentales, y lograr cambiar aquellos factores que generan riesgo y provocan desastres.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- * **CAMPOS**, Ulises Milton et al., “Hacia una Gestión Ecológica de Riesgos, Bases Conceptuales y Metodológicas para la Construcción de un Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres”, Segunda Edición, s.e, San Salvador, 2003.
- * **FESPAD**, “Prevención y Mitigación de Riesgos y Desastres en El Salvador”, s.e, s.f, San Salvador, 2001.
- * **LOUCEL** Molina, Gladys, “La Importancia de la Política Pública en la Gestión de Riesgos”,s.e, San Salvador, 2002.
- * **MARTÍNEZ**, Edgar, “Estudios Realizados en el Décimo Semestre de Ingeniería Sanitaria, en la Universidad de Antioquia”,s.e, s.f, Santa Fé de Bogotá.
- * **PLEITEZ** Rodríguez, William, “Informe Sobre el Desarrollo Humano: El Salvador 2001”, s.e, s.f, San Salvador, 2001.
- * **URIBE**, Alberto, et al., “Ponencia II Gestión Ambiental y Reducción de la Vulnerabilidad ante Amenazas Naturales, Departamento Regional de Operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)”, s.e, mayo de 1999.
- * **ZBERTIL** Soto, Linda, “Guía de La Red Para la Gestión Local del Riesgo”, Primera Edición, La Red, Quito, Ecuador, 1998.

LEGISLACION

CONSTITUCIONES

* Constitución de la República de El Salvador de 1824, del 12 de junio de 1824 (Derogada).

* Constitución de la República de El Salvador de 1841, del 22 de febrero de 1841 (Derogada).

* Constitución Política de la República de El Salvador de 1871, del 10 de Octubre de 1871 (Derogada).

* Constitución Política de la República de El Salvador de 1883, del 6 de diciembre de 1883 (Derogada).

* Constitución Política de la República de El Salvador de 1886, del 13 de agosto de 1886 (Derogada).

* Constitución de la República de El Salvador de 1894, del 19 de marzo de 1894 (Derogada) .

* Constitución Política de la República de El Salvador de 1939, del 20 de enero de 1939 (Derogada).

* Constitución Política de la República de 1945, Decreto 251, del 29 de noviembre de 1945 (Derogada).

* Constitución Política de la República de El Salvador de 1950, Decreto No. 14, del 14 de septiembre de 1950 (Derogada)

* Constitución Política de la República de El Salvador de 1962, Decreto No.6, D.O. No.17, T. 190, del 28 de enero de 1962 (Derogada)..

TRATADOS INTERNACIONALES

* Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por medio del Decreto Legislativo No. 5, del 15 de junio de 1978, D.O. No. 113 del 19 de junio de 1978.

* Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del año de 1948.

* Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

* Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por medio del D.L. No. 27, del 23 de noviembre de 1979, D.O. No. 218, del 23 de noviembre de 1979.

* Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por medio del D.L. No. 27, del 23 de noviembre de 1979, D.O. 218, del 23 de noviembre de 1979.

* Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), ratificado por medio del D.L. No. 320, del 30 de marzo de 1995, D.O. No. 82, del 5 de mayo de 1995.

LEYES SECUNDARIAS

* Código Municipal.

* Código Penal.

- * Código de Salud.
- * Ley Agraria.
- * Ley de Defensa Civil.
- * Ley de Emergencia Nacional.
- * Ley de Emergencia Nacional.
- * Ley del Cuerpo de Bomberos de El Salvador.
- * Ley del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- * Ley del Patronato del Cuerpo de Bomberos de El Salvador.
- * Ley del Ramo Municipal.
- * Ley del Servicio de Auxilio y de Reestructuración en Caso de Calamidad Pública.
- * Ley Forestal.
- * Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- * Decreto de Creación del Servicio Nacional de Estudios Territoriales.
- * Decreto Legislativo No. 248, del 24 de abril de 1975, D.O. No. 81, T. 247, del 6 de mayo de 1975.
- * Decreto No.115 del Consejo de Gobierno Revolucionario, de fecha 7 de abril de 1949.

JURISPRUDENCIA

* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Villagran Morales y Otros vrs. Guatemala (Caso "Los Niños de la Calle"), Sentencia sobre el Fondo del 19 de noviembre de 1999, serie C, número 63, par.144.

* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vrs. Honduras, Sentencia sobre el Fondo del 29 de julio de 1988, serie C, número 4, pp.162-173.

* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vrs. Honduras, Sentencia de Indemnización Compensatoria del 21 de julio de 1989, serie C, número 7, p.26.

* Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Caso del Acceso de las Personas Viviendo con VIH/ SIDA, a Medicamentos Esenciales, Sentencia de Amparo, del 4 de abril del 2001, Exp.348-99, p.5.

FOLLETOS

* La Gestión del Riesgo, Una Opción para Reducir y Enfrentar el Impacto de los Desastres, Centro de Protección Para Desastres (CEPRODE), San Salvador, año 2000, p.23.

* Manual Sobre el Manejo de Peligros Naturales Para el Desarrollo Regional Integrado, Washington D.C., 1993, p.11.

* Versión Popular de la Propuesta de Ley de Prevención y Mitigación de Desastres y Protección Civil, Mesa Permanente Para La Gestión de Riesgos, Segunda Edición, San Salvador, Septiembre del 2003.

REVISTAS

* Comité de Emergencia Nacional, (El COEN), Ministerio de Gobernación, San Salvador, 2002.

PERIODICOS

* Co-Latino, Martínez, Néstor, “Historia Sísmica del Valle de las Hamacas”, martes 13 de marzo del 2001, Suplemento Especial, p.2.

* Diario El Mundo, Portillo, Cristina, “Más de 14000 Familias en Riesgo por Lluvias en la Capital”, 15 de mayo del 2003, p.6.

* El Diario de Hoy, Mejía, Francisco, “Inundaciones, San Salvador Tiene 94 Puntos Críticos”, 12 de junio de 2003, pp.32-33.

* La Prensa Gráfica, Álvarez, Joaquín, “Fuerte Terremoto Sacude la Capital”, 6 de marzo de 1965, pp.1-3.

* La Prensa Gráfica, Calles, Camila, “Centroamérica aún es Vulnerable a Desastres”, Viernes 12 de diciembre de 2003.

* La Prensa Gráfica, Quintanilla, Karla, et al., “Terremoto Destruye a San Salvador”, 12 de octubre de 1986, Suplemento Especial, p.2.

RECURSOS ELECTRONICOS

* Acceso a Recursos y Supervivencia en la Adversidad, La Red.com

* www.gobernación.gob.sv/COEN/ Que es el SISNAE?

- * www.gobernacion.gob.sv/SISNAE.
- * www.hph/org.sv.
- * www.ifre.org/es
- * www.Leyendasdeterremotos.com
- * www.marn.gob.sv
- * www.minter.gob.sv/website/bomberos/html
- * www.opamss.org.sv
- * www.salvamento.org/es.com
- * www.unes.org.sv.

ANEXOS

CUESTIONARIO.

Instrucciones: Marque con una "X" la respuesta adecuada.

1- Sexo: Masculino _____ Femenino _____

2- Estado Familiar:

Soltero (a) _____ Divorciado (a) _____

Casado (a) _____ Unión Libre _____

Viudo (a) _____ Separado (a) _____

3- Edad (años cumplidos): _____

En las siguientes preguntas, conteste sobre las líneas.

4-¿Que conocimiento tiene sobre la implementación de programas de prevención o mitigación de desastres por parte del Gobierno de El Salvador y la Alcaldía municipal de San Salvador? _____

_____ 5-

Considera que el Gobierno Central, a través de las Instituciones competentes, esta realizando lo necesario para prevenir y mitigar los desastres naturales en las zonas más vulnerables del Municipio de San Salvador, SI _____ NO _____ porque?

6- De acuerdo a su conocimiento, ¿considera que la Alcaldía de San Salvador, está implementando o ha implementado planes encaminados a prevenir o mitigar los desastres naturales, en todas aquellas zonas consideradas de alto riesgo? SI _____ NO _____ porque? _____

7- Según su conocimiento, cree que hay coordinación entre la Alcaldía Municipal de San Salvador y las Instituciones competentes del Estado, para implementar y ejecutar planes de prevención, mitigación y contingencia en el Municipio de San Salvador? SI _____ NO _____ porque? _____

8- Si la Alcaldía de San Salvador y el Gobierno Central, implementan y ejecutan planes de prevención de desastres, a su saber y entender, ¿considera que son efectivos?SI _____ NO _____, _____

9- ¿Ha sido instruido sobre procedimientos y técnicas de prevención o mitigación, en relación a la ocurrencia de un desastre natural? _____

10- ¿Conoce usted alguna ley u ordenanza municipal, que obligue a las instituciones a prevenir o ha implementar planes de prevención y contingencia en relación a desastres naturales? SI _____ NO _____ , en caso afirmativo ¿qué ley u ordenanza conoce?_____

11- ¿Cuales son las sugerencias para mejorar su calidad de vida dentro de su Comunidad?

CEDULA DE ENTREVISTA DIRIGIDA A: _____

¿Cuál es el cargo que desempeña?

¿Cuáles son sus funciones principales en esta Institución?

¿Existen planes, mecanismos o programas, por parte de su Institución, encaminados a reducir los efectos negativos de los desastres naturales en ciertas zonas vulnerables del Municipio de San Salvador?

SI existen dichos planes, ¿De que tipo son?

-Propiamente Institucionales_____

-Coordinados_____

-Post-desastres_____

-Preventivos_____

-Otros_____

Su opinión respecto a las dificultades en la implementación de sus referidos planes

Su opinión respecto a la efectividad de los planes en mención

¿Cómo obtiene su Institución el presupuesto para implementar y ejecutar dichos planes?

¿Existe algún tipo de coordinación con otras Instituciones para contrarrestar los efectos de los fenómenos naturales?

¿Considera que nuestra Legislación referente a desastres naturales es funcional y práctica respecto a la prevención y mitigación de los mismos?

¿Tiene sugerencias respecto a la prevención, mitigación y contingencia de fenómenos de

GUIA DE OBSERVACIÓN.

1- Tipo de tenencia de Vivienda:

-Privada _____

-Provisional _____

-Alquilada _____

2- Tipo de material en el techo de las viviendas:

-Lamina metálica _____

-Techo de barro _____

-Otros _____

3- Tipo de material de las paredes

- Concreto mixto _____

- Adobe _____

- lamina _____

- Bahareque _____

SERVICIOS BÁSICOS

4- Tipo de alumbrado

- Alumbrado eléctrico _____

- Conexión eléctrica de hecho _____

- Otros _____

5- Abastecimiento de agua

- Cañería dentro de la vivienda _____

- Cañería fuera de la vivienda _____

6- Servicio telefónico

- Tiene _____

- No tiene _____

7- Tipo de material con el que cocinan

- Gas Propano _____

- Leña _____

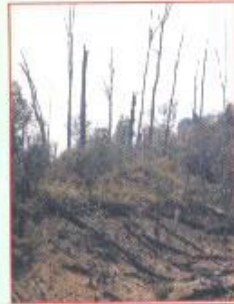
- Otros _____

CONDICIONES DE VULNERABILIDAD:





EVALUACIÓN. Un helicóptero rescata a deshidratados durante el Mitch.



ALBUM
FOTOGRAFICO
COMUNIDAD LA
PEDRERA SUR.



*

* Aspecto General del Techo de las Viviendas.



*

-
- A- Río el Arenal de Montserrat
 - B- Gran proximidad de Viviendas a quebrada de Río
 - C- Barranco



*

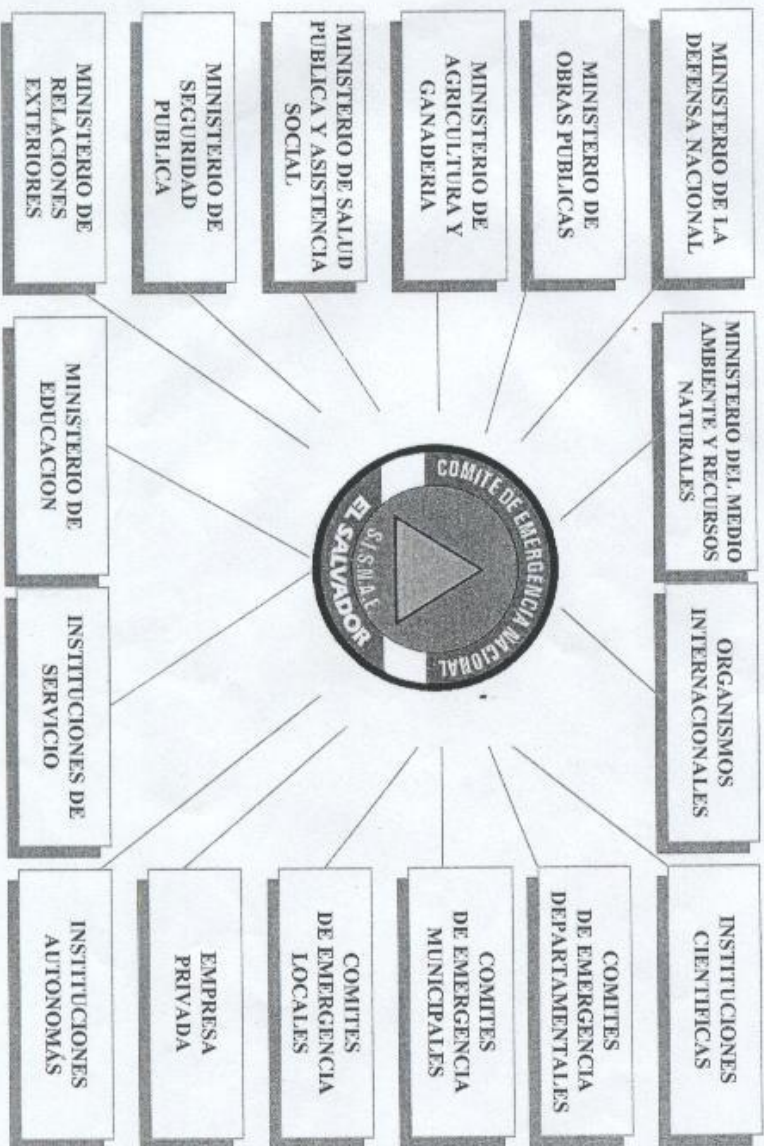
-
- D- Única salida para los habitantes
 - C- Barranco
 - D- Única Salida
 - Las personas de dicha Comunidad a diario deben transitar a orillas del barranco que muestra la gráfica.



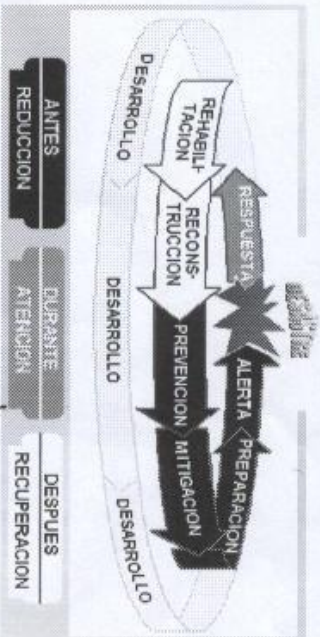
*

-
- E- Viviendas
 - F- Altura de Barranco
 - G- Quebrada de Río Arenal de Montserrat.

Sistema Nacional de Emergencia (SISNAE)



El ciclo de los desastres



DUCCION

Prevención Medidas para evitar que ocurra

Mitigación Medidas para disminuir los efectos

Preparación Recursos y procedimientos para una adecuada respuesta

Alerta Notificación del riesgo

Atención Respuesta Acciones para superar la condición crítica

Recuperación (Ej: Huracán Mitch: recuperación con transformación)

Rehabilitación. Transición. Restablecimiento de servicios y líneas vitales

Reconstrucción. Acciones para reparar la infraestructura afectada y restaurar el sistema de producción

NOTA: ESTA NO ES UN SECUENCIA DE ACTIVIDADES ESTRICAMENTE LINEAL NI LA UNICA FORMA DE CLASIFICARLAS, PERO AYUDA.



Comité de Emergencia Nacional *COE*
Oficina de Prensa *11/11/03*

MIÉRCOLES 12 DE NOVIEMBRE DE 2003
Cod. 187-03

FLUJO DE VIENTO DEL CARIBE PREDOMINARA EN EL PAIS

Las corrientes de viento que se tendrán en el territorio nacional provienen del mar Caribe sin tener arrastres de humedad que provoque lluvias intensas de forma dispersa, por lo que durante el día y la noche las tendencias de lluvia serán muy bajas.

Los modelos manifiestan una reducción de lluvias casi total para todo el país, durante el día de mañana.

No se visualizan estructuras de Frente Frio sobre el Golfo de México, ni desplazamiento de masa de aire de origen polar.

	Máximas	Mínimas
San Salvador	31°C	20°C
Acajutla	34°C	25°C
San Miguel	35°C	22°C
Santa Ana	31°C	20°C
Nueva Concepción	35°C	20°

El Comité de Emergencia Nacional, se mantiene junto a las Instituciones Científicas del Ministerio del Medio Ambiente con el monitoreo constante.



Teléfono: 221-1792, 221-3675, 221-3973

*

* Informe vía Fax remitido por el COEN a la Cruz Roja Salvadoreña.

Es mejor prevenir...



Campaña de prevención de desastres en las comunidades de El Salvador



...los desastres.

Conociendo los

*Tipos de desastres.

**Efectos de los desastres.

Conociendo los
riesgos y recursos

Analizando
la experiencia pasada.



Identificando los riesgos.



Identificando los recursos.



Elaborando el
mapa de riesgos y recursos.



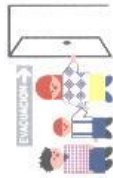
*

* Boletines instructivos que la Cruz Roja entrega a miembros de Comunidades en zonas de alto riesgo.

*

* Ibid.

Organizando y participando en:



El diseño del plan familiar de emergencia.



Elaborando el Plan Comunal de emergencia



Realizando acciones de prevención, disminución y preparación.

Cada día debemos de estar preparados para un desastre

Por eso tomemos las siguientes medidas:

En su casa, en la escuela o en su lugar de trabajo debe existir siempre a mano el siguiente material de emergencia:

- un radio de baterías (pilas),
- un foco (linterna),
- baterías (pilas) de repuesto,
- fosforos y candelas (velas),
- una pequeña reserva de alimentos, enlatados, revisando su vencimiento,
- un recipiente con agua potable fresca y
- un botiquín.

• Tenga todos sus documentos personales a mano y verifique que los miembros de su familia tambien los posean.

• Manténgase informado en todo momento y siga las recomendaciones de las autoridades encargadas de la administracion en caso de una emergencia.

• Discute, practique y aplique el plan de acción correspondiente, para mayor seguridad en caso de desastre.

• Apoye emocionalmente a su familia, vecinos y busque ayuda tambien para usted si lo necesita.

Es mejor prevenir...



Comparta la Preparación de desastres en las comunidades en El Salvador.

El Salvador 1989 - 2001
(Colaboraron en esta publicación:

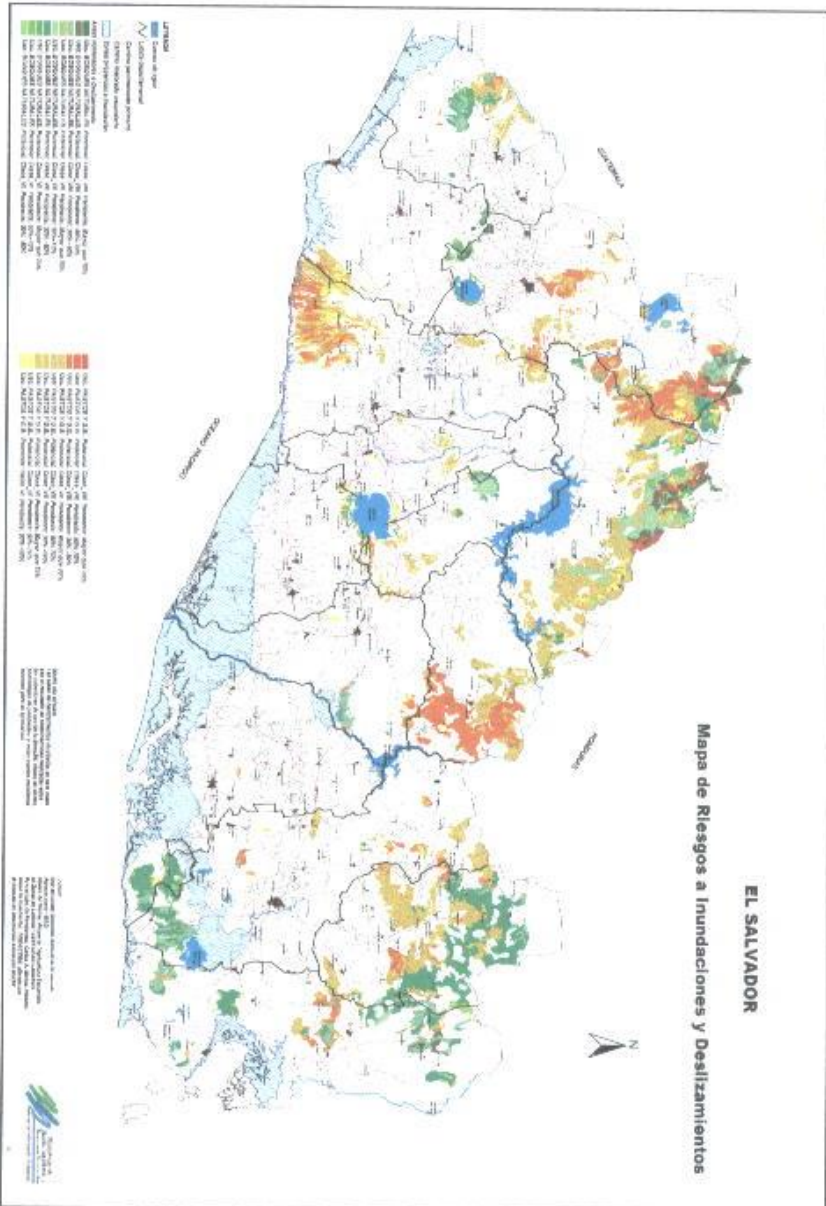


Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Para mayor información comuníquese a la Cruz Roja Salvadoreña en su comunidad

EL SALVADOR

Mapa de Riesgos a Inundaciones y Deslizamientos



Riesgos Volcánicos en la Región de San Salvador, El Salvador

Por: JJ. Major, S.P. Schilling, D.J. Sofield, C.D. Escobar y C.R. Pullinger 2001

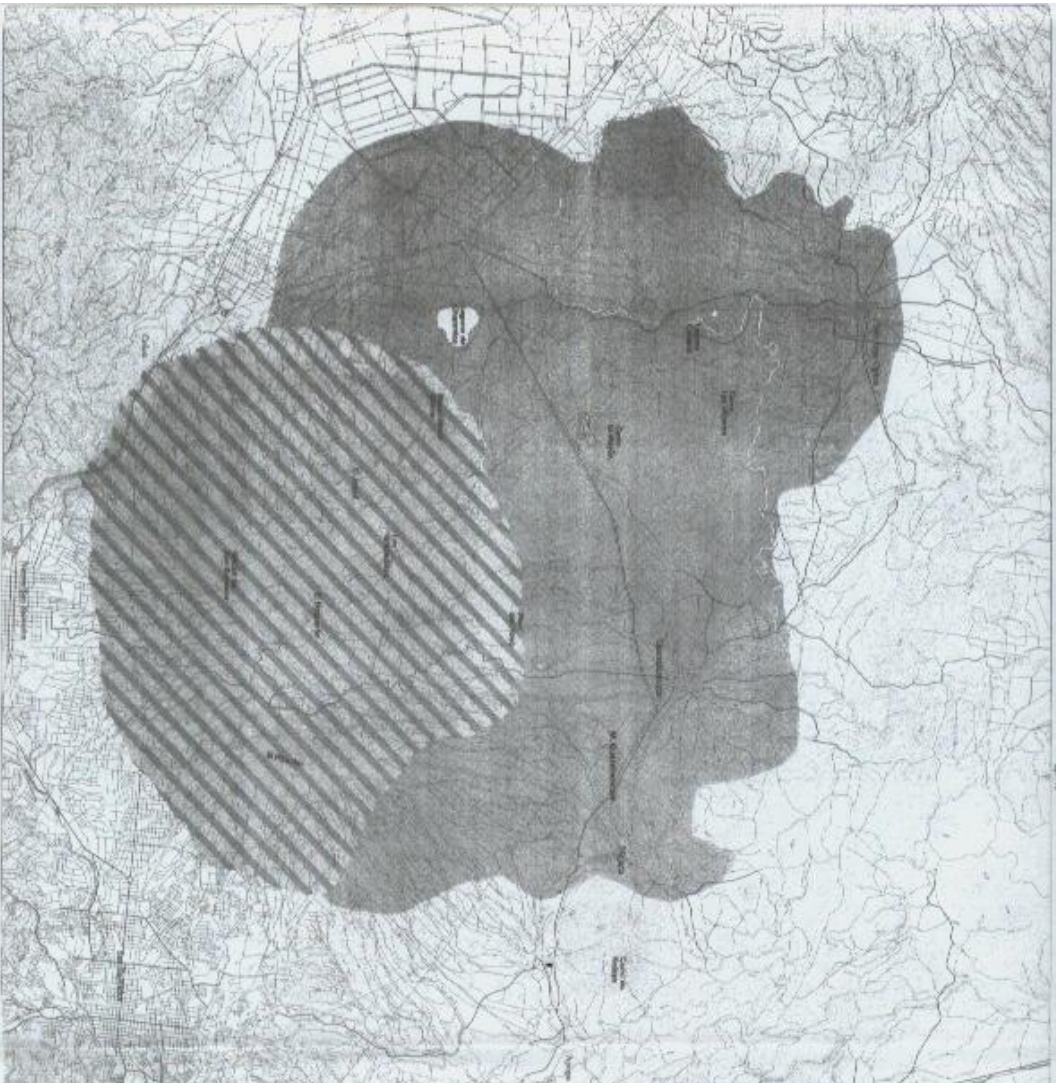
EXPLICACIÓN

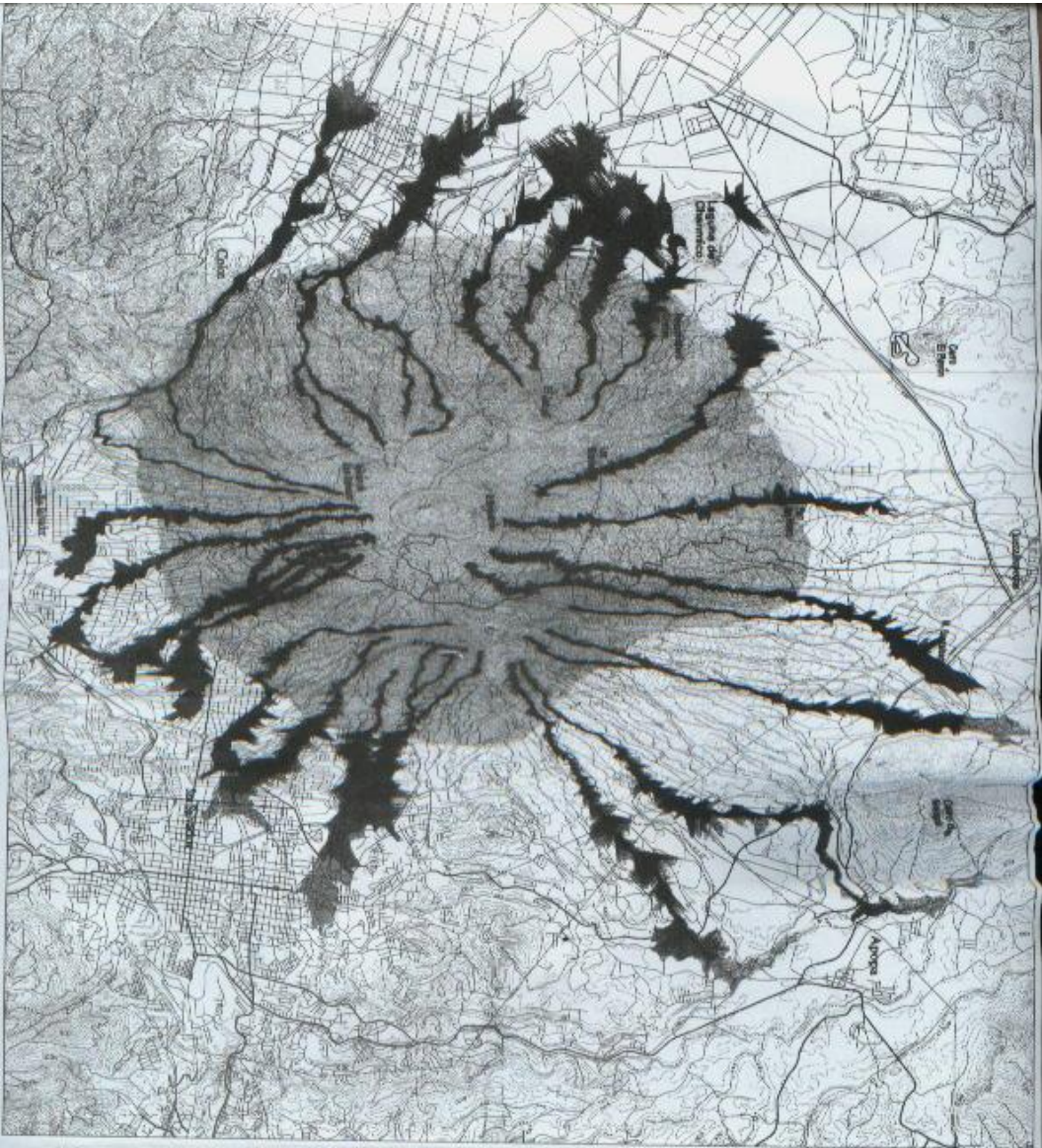


Zona de riesgo volcánico proximal
Son las áreas que podrían verse afectadas por flujos u oleadas piroclásticas, flujos de lava y proyectiles balísticos en futuras erupciones del volcán San Salvador [6]. Durante cualquier erupción, algunos drenados podrían verse afectados por algunos o todos los fenómenos, mientras que otros quedarán prácticamente sin afectación. Las avalanchas de escombros y lahares se originan dentro de la zona de riesgo proximal, pero dependiendo de su tamaño podrían moverse aguas abajo más allá de los flancos del volcán y del límite de esta zona.



Zona de riesgo volcánico regional
Son las áreas que podrían verse afectadas por erupciones del volcanes monogenéticos. Los riesgos incluyen las caídas de tefra cercanas a los escapes, los proyectiles balísticos y los flujos y oleadas piroclásticas, además de flujos de lava que pueden viajar a distancias de hasta 5 kilómetros desde la fuente.





Riesgos Volcánicos en la Región de San Salvador, El Salvador

Por: J.J. Majon, S.P. Schilling D.J.
Sofield, C.D. Escobar y C.R.
Pullinger 2001

EXPLICACIÓN

Zona de riesgo volcánico proximal

Son las áreas que podrían verse afectadas por flujos u oleadas piroclásticas, flujos de lava y proyectiles balísticos en futuras erupciones del volcán San Salvador [6]. Durante cualquier erupción, algunos drenados podrían verse afectados por algunos o todos los fenómenos, mientras que otros quedarán prácticamente sin afectación. Las avalanchas de escombros y lahares se originan dentro de la zona de riesgo proximal, pero dependiendo de su tamaño podrían moverse aguas abajo más allá de los flancos del volcán y del límite de esta zona.

Zona de riesgo por lahar

Los canales que se dirigen al volcán de San Salvador están sujetos a los lahares generados por avalanchas de escombros, lluvias torrenciales, temblores, etc. Las zonas de riesgo por lahar se subdividen en cinco zonas con base en el rango de los volúmenes de lahar hipotéticos [7].

- El área que podría inundarse por un lahar que tenga un volumen de 100,000 metros cúbicos. Tiene la probabilidad más alta.
- El área que podría inundarse por un lahar que tenga un volumen de 300,000 metros cúbicos.
- El área que podría inundarse por un lahar que tenga un volumen de 500,000 metros cúbicos.
- El área que podría inundarse por un lahar que tenga un volumen de un millón de metros cúbicos.
- El área que podría inundarse por un lahar que tenga un volumen de dos millones de metros cúbicos. Tiene la probabilidad más baja.



