

Editorial

El Salvador: un país vulnerable

Primero fue la epidemia de dengue hemorrágico que mató a más de treinta niños en pocos días, alarmó a las autoridades y a la sociedad, y puso en evidencia la debilidad del sistema de salud pública. Después vino una intoxicación masiva con alcohol envenenado, que mató a más de un centenar de alcohólicos consuetudinarios —y no consuetudinarios—, también en pocos días, sin que las autoridades de salud pública, de seguridad pública, del ministerio público y de hacienda pudieran impedirlo. Mientras tanto, las lluvias propias del final de la estación provocaron inundaciones y derrumbes en algunas zonas próximas a ríos y quebradas, dejando a varias familias sin vivienda y poniendo en grave riesgo sus vidas. Esas emergencias “nuevas”, que se vienen a agregar a las que ya adquirieron carta de ciudadanía, hacen de El Salvador un país peligroso. El Salvador es un país tan débil que es vulnerable a casi cualquier amenaza o riesgo. De ahí que su realidad nacional pueda analizarse a través de su vulnerabilidad.

Estas son tantas y están tan arraigadas que ya forman parte de lo que sin temor a exagerar podría llamarse una estructura de vulnerabilidad. Aparte de la incertidumbre que genera vivir bajo amenaza constante, esa estructura es un obstáculo que impide el desarrollo social, económico y cultural sostenible del país y de la inmensa mayoría de sus habitantes. Desde hace algún tiempo, El Salvador concentra sus escasos recursos y sus pocas energías en enfrentar emergencias, con lo cual no puede dedicarse a atender sus necesidades de mediano y largo plazo, ni siquiera le es dado pensar en estos términos. Se lo impide el estado permanente de crisis y también cierto desprecio injustificado, pero con raíces culturales hacia todo lo que sea planificación. De hecho, es un país que va de una emergencia a otra, improvisando y esperando que lo peor no suceda. Este estado de crisis permanente se reproduce en el nivel comunitario, familiar y personal. Es una dinámica que cada vez hace más vulnerable a quienes la padecen. Cada nueva crisis debilita aún más, porque la urgencia por enfrentar lo inmediato obliga a postergar casi de manera indefinida lo más importante, que sería superar las debilidades actuales y levantar barreras

de protección, que mantengan a salvo de las crisis y, en el peor de los casos, que ayuden a afrontarlas sin poner en grave peligro los logros ya conseguidos.

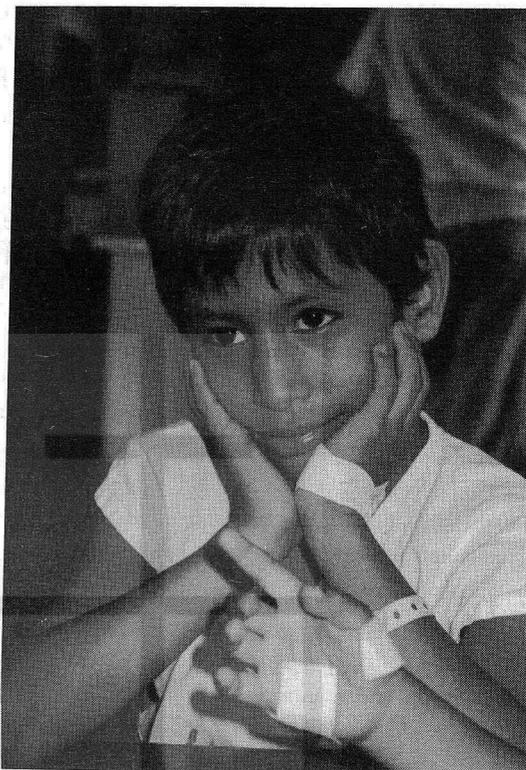
1. Los riesgos de desastre

Hablar de vulnerabilidad es hablar de pérdida de bienestar por parte de las comunidades, las familias o las personas. Cuando el bienestar disminuye, cualquiera que sea la razón, los grupos y los individuos se encuentran expuestos a peligros diversos. En cuanto amenaza impredecible para el bienestar, esos peligros se constituyen en un riesgo, el cual genera inseguridad. Los riesgos son diversos y según afecten a individuos o a grupos más o menos extensos pueden adquirir la forma de enfermedad, incapacidad, ancianidad, muerte, crimen y violencia doméstica, por un lado, y, por el otro, lluvia intensa, inundación, sequía, derrumbe, terremoto, erupción volcánica, epidemia, desempleo, mala cosecha, inflación, crisis monetaria y financiera, desequilibrio en la balanza de pagos, desplazamiento, desorden social y político, terrorismo, golpe de Estado, etc. La exposición a estos riesgos abre la posibilidad de sufrir pérdidas, algunas de las cuales pueden ser irreversibles, o daños, incluyendo incapacidades diversas, desplazamiento, ruptura de la unidad familiar y comunitaria, aumento de la pobreza, enfermedades y daño psicológico. Las pérdidas y los daños se convierten obstáculos, a veces insuperables, para recuperar el bienestar.

Por eso, la vulnerabilidad es un fenómeno más social que natural, aun cuando su origen último pueda tener carácter natural. Es resultado de procesos que transforman el medio ambiente y el medio social de una forma tal que dejan a la sociedad, a la comunidad, a la familia y a las personas expuestas a sufrir daños y perjuicios. Ni siquiera catástrofes por lo general consideradas como exclusivamente naturales —los sismos, las erupciones volcánicas, etc.— son tales, pues aunque poseen una fuerza natural indomeñable e impredecible, su mayor o menor impacto sobre la sociedad y las personas depende del acceso de éstas a los recursos económicos y sociales, de la organización y del poder colectivo. Las llamadas catástrofes naturales no afectan por igual a países industrializados como Japón, donde un sismo fuerte no es más que un incidente que puede ocasionar algunos daños personales y materiales de menor importancia, que a países subdesarrollados como El Salvador, donde el mismo sismo adquiere proporciones de una catástrofe nacional.

La vulnerabilidad afecta a todos, pero los pobres son los más vulnerables, porque una pequeña disminución en su ingreso familiar por lo general es un empujón hacia la destitución total, de la cual ya no pueden salir. Entre más desigual sea la distribución de la riqueza y del ingreso en la sociedad, más pronunciado es el impacto que un terremoto, una sequía o una inundación causan en el nivel de vida de los pobres y los muy pobres. La población con

mayores dificultades para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda y educación es la que presenta los índices de vulnerabilidad más elevados y, por lo tanto, la que se encuentra más expuesta al riesgo de los desastres. Evitarlos y, o superarlos es para ella cuestión de vida o muerte. Es una población que está privada de los medios esenciales para llevar una vida segura y para gozar de un bienestar elemental, incluyendo una vida larga y saludable, educación y saber, un ingreso familiar que la coloque por encima de la línea de la pobreza y le permita participar en la vida comunitaria y social.



Los pobres viven y trabajan en ambientes expuestos a riesgos graves, pero son los que menos acceso tienen a las instituciones públicas y privadas que pudieran ayudarles a mitigarlos. Los riesgos a los que está expuesta su salud están relacionados con la disponibilidad de alimento, la cual, además, afecta a las otras actividades vitales. Las enfermedades transmisibles, por otro lado, se concentran en ellos. El impacto de los riesgos relacionados con la edad —la enfermedad, el aislamiento social, el desempleo y la inseguridad— es mayor entre los pobres que entre los otros sectores sociales, porque aquéllos son más vulnerables. De la misma manera, el crimen y la violencia doméstica reducen sus ya escasos ingresos. En El Salvador, la mitad de su población —un poco más de tres millones de personas— se encuentra en esta situación de riesgo permanente; pero aun entre ella hay diferencias. De acuerdo con lo anterior, el riesgo es mayor entre la mitad más pobre —más de 1.3 millones de personas, quienes viven en extrema pobreza—, en el campo que en la ciudad, en los departamentos de Ahuachapán, San Miguel, Santa Ana, La Unión y Usulután, donde se concentran quienes viven en pobreza extrema, pero todavía es mucho mayor en los departamentos de Cabañas y Morazán, donde la pobreza es aún más aguda.

Los riesgos a los cuales esta población se encuentra expuesta de manera permanente son un obstáculo insuperable para escapar de la pobreza. El pobre no sólo está condenado a seguir siendo pobre toda su vida, sino que lo

más probable es que transmita a sus hijos e hijas esta condición, que se sigue reproduciendo sin solución de continuidad. Para sobrevivir, el pobre depende entonces de relaciones informales, algunas son familiares, pero a veces son también comunitarias. Cuando no existen instituciones públicas o privadas que lo asistan para enfrentar con éxito la adversidad y cuando además le fallan sus relaciones informales, la pobreza se vuelve mayor, así como su poder para salir de ella es menor. El criterio, por consiguiente, con el cual se debiera evaluar si El Salvador está preparado para enfrentar el riesgo y superar la vulnerabilidad es si sus instituciones públicas y políticas favorecen o no a esas mayorías empobrecidas.

La vulnerabilidad está estrechamente vinculada a la localización territorial de la población, al control del medio ambiente, a las características de sus estructuras habitacionales y productivas, a su vinculación con el entorno natural y social, todo lo cual depende, de una u otra forma, del ingreso familiar. Cuando la vulnerabilidad social y económica y las amenazas que provienen del medio natural o como consecuencia de la acción humana sobre él se combinan, se crean los llamados riesgos de desastre —o riesgos ambientales urbanos, en el caso específico de las ciudades, donde tiende a concentrarse la población salvadoreña. El territorio que ésta ocupa aumenta o disminuye su exposición al riesgo. El residir en una u otra zona depende, en gran medida, del ingreso familiar. La concentración de la pobreza en la zona rural hace que sus habitantes enfrenten unos riesgos tales, que los obligan a abandonarla. En estas circunstancias, la emigración es una defensa ante la amenaza del riesgo y la incertidumbre. Sus puntos de destino son dos, el exterior y la ciudad. Uno de cada cuatro salvadoreños quisiera abandonar El Salvador y, según proyecciones autorizadas, en dos décadas, en el área metropolitana de San Salvador residirá casi la mitad de la población del país. La ciudad también significa pobreza y con ella vienen la inseguridad, la violencia, el hacinamiento, la insuficiencia —cuando no la ausencia total— de servicios básicos, la carencia de infraestructura mínima, la degradación del medio ambiente e incluso la escasez de tierra para construir una vivienda. Todo ello se traduce, al final, en unos asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo ambiental permanente, cuyos habitantes, que no son pocos, viven en inseguridad e incertidumbre permanentes. Aunque estos asentamientos se concentran en la zona metropolitana de San Salvador, también se observan en las ciudades intermedias más grandes.

La vulnerabilidad es un fenómeno más social que natural, aun cuando su origen último pueda tener carácter natural. Es resultado de procesos que transforman el medio ambiente y el medio social de una forma tal que dejan a la sociedad, a la comunidad, a la familia y a las personas expuestas a sufrir daños y perjuicios.

Estos asentamientos de alto riesgo reflejan el crítico déficit habitacional que sufre El Salvador. Una cuestión que se plantea cada vez que ocurren desastres, en particular inundaciones, pero también sismos fuertes, es por qué esa población reside en estos sitios de alto riesgo, como las orillas de las quebradas y los ríos, los derechos de vía o los terrenos marginales. De hecho, casi el 60 por ciento de los tugurios del área metropolitana de San Salvador se encuentra en terrenos públicos, es decir, sus habitantes no son propietarios de los mismos y, por lo tanto, tampoco reciben servicios, ni están dotados de infraestructura básica como agua potable, alcantarillado, electricidad, pavimentación, etc. Esta realidad presenta un contraste chocante porque en las zonas céntricas de la ciudad existen predios que cuentan con dicha infraestructura, pero no están habitados, porque sus propietarios especulan con su valor; mientras que en otras zonas de la misma ciudad existen densos hacinamientos de familias, en terrenos que no poseen condiciones mínimas para ser habitados. Casi una cuarta parte de las comunidades localizadas a lo largo del Acelhuate está obligada a consumir agua del río, no obstante que su elevado nivel de contaminación es conocido. El grave déficit habitacional que sufre El Salvador no se debe tanto a la ausencia de viviendas como a la inaccesibilidad al suelo para construirlas y a la contradicción entre lo urbano y lo rural. Mientras estas cuestiones no sean solucionadas de forma satisfactoria, el problema habitacional no podrá ser resuelto.

Esta población urbana no vive en estas condiciones de alto riesgo por voluntad propia, sino porque la vivienda segura está fuera de su alcance por las restricciones, en la práctica insalvables, impuestas por el sistema financiero para adquirirla; por la presión existente sobre la tierra urbana, que impide construir viviendas de bajo costo; porque las instituciones responsables del crecimiento urbano y las que se encargan de prestar los servicios básicos no actúan de manera coordinada; porque al diseñar y construir proyectos habitacionales no se considera en serio la dimensión medio ambiental, etc. Es evidente, entonces, que el grado de vulnerabilidad de los asentamientos populares urbanos depende de su ubicación en la trama de la ciudad, de la calidad del hábitat, de la tenencia de la tierra y de la organización social. La organización social tiene una importancia nunca ponderada suficientemente, porque es un factor imprescindible para el arraigo de los habitantes y para que éstos construyan una identidad comunitaria. De la profundidad y fuerza de estos vínculos comunitarios depende la respuesta colectiva a una situación de riesgo o desastre, tanto en su etapa preventiva, como en la de mitigación y reconstrucción.

Si además del suelo se consideran las condiciones de habitabilidad de las viviendas, surgen otras dimensiones de lo arriesgado que es la vida urbana en la actualidad, en El Salvador. La vivienda de la mayoría de la población salvadoreña, aun en el sector formal, no reúne las condiciones mínimas para hacerla habitable y acogedora. El material de construcción no es el más

apropiado, los espacios para satisfacer las necesidades elementales de la familia son mínimos, los servicios básicos como educación y salud no son accesibles con facilidad, los espacios recreativos son inexistentes, la comunicación es lenta y no suele ser barata, aparte que la infraestructura y los servicios básicos son precarios o insuficientes. La situación es aún peor en el sector informal, donde la población además se debe conformar con estructuras inseguras, levantadas en zonas de alto riesgo. Es así como la gestión del suelo urbano es determinante para disminuir o aumentar la pobreza urbana, la segregación espacial y social y la exclusión social.

La población con mayores dificultades para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda y educación es la que presenta los índices de vulnerabilidad más elevados y, por lo tanto, la que se encuentra más expuesta al riesgo de los desastres.

En la zona rural, los riesgos también se explican, en última instancia, por la pobreza de su población, la cual aquí adquiere otras formas. Más en concreto, las situaciones de alto riesgo están configuradas por la degradación de los sistemas ecológicos, debida al mal uso de la tierra. El cultivo excesivo y en malas condiciones ha destruido casi todo el estado natural del suelo, de tal forma que una gran parte de los recursos agrícolas se encuentra deteriorada y el suelo mismo es vulnerable a un desgaste creciente. En la zona norte de El Salvador, por ejemplo, predomina la parcela de subsistencia de baja productividad, cuyo suelo se encuentra casi en su totalidad en pendientes superiores al 30 por ciento. De hecho, la mayor parte de la producción agrícola de subsistencia tiene lugar en pendientes afectadas por la erosión. A consecuencia de ello, la pérdida de nutrientes superficiales del suelo es permanente y lo que queda del mismo posee menor capacidad para retener la humedad. En gran parte, esta pérdida de potencial del suelo, que luego afecta la productividad agrícola, se debe, en segundo lugar, al corte irracional de árboles y a la destrucción de extensas áreas forestales, que lo despojan de su cobertura protectora y lo dejan expuesto a la erosión. Una de las razones de la deforestación acelerada es la dependencia que el país tiene de la leña para generar energía, aunque la tendencia es a depender cada vez menos de ella y a sustituirla por los derivados del petróleo, no obstante ser, junto con los residuos vegetales, la fuente principal de energía. El sector que más aumentará su dependencia de los derivados del petróleo es el del transporte, que duplicará su consumo en los próximos años. El uso de la leña tiene, además, el inconveniente de contaminar el ambiente de los hogares, lo cual suele provocar enfermedades respiratorias. A este panorama rural habría que agregar la quema de los desperdicios agrícolas, la falta de agua potable, electricidad y comunicaciones.

La combinación de estas variables tiene consecuencias de mediano y largo plazo, porque disminuye el rendimiento de la producción agrícola; perjudica en gran medida los recursos acuíferos, las presas, las obras hidroeléctricas y los puentes; hace que desaparezcan especies diversas, lo cual no sólo afecta los ciclos ecológicos, sino que también elimina el medio de subsistencia principal para quienes viven de su explotación; y, finalmente, causa la pérdida de la capacidad de infiltración y biodiversidad, sequías e inundaciones. Todo esto, a su vez, da origen a desnutrición crónica, sobre todo en la mujer, y a infecciones respiratorias e intestinales, etc. (ver el editorial, "La salud de la pobreza y la pobreza de la salud", *ECA* 623, 2000, pp. 827ss.).

La vulnerabilidad de un país como El Salvador no se explica, pues, sólo en términos de naturaleza, ni ella puede dar razón del retraso del desarrollo nacional, de las desigualdades chocantes en el ingreso, la distribución de la riqueza y el bienestar, y de la inseguridad prevaleciente, sino que la raíz de todo esto se encuentra en las acciones o, mejor dicho, en el descuido inexcusable de una sociedad y sobre todo de un Estado despreocupados e irresponsables. Cualquier amenaza de origen natural puede ser contrarrestada por la acción humana, pero esta no es una preocupación por la cual la sociedad y el Estado salvadoreños se hayan distinguido. Al contrario, ambos, cada uno a su manera, han contribuido, de manera activa y muchas veces consciente, a hacer más vulnerable la vida de la ciudadanía y de los miembros de la misma sociedad, al permitir la depredación sistemática y constante del medio ambiente. Por eso, los desastres y las catástrofes devastan periódicamente El Salvador, causando a su paso estragos personales y materiales de grandes proporciones e irreversibles. Las pérdidas que estos fenómenos ocasionan no permiten a la mayoría de sus habitantes sobrepasar la línea de la pobreza y las que socavan de forma continua su bienestar. Es cierto que su impacto es impredecible, pero lo que sí es evitable son sus consecuencias sobre las personas, las comunidades y la infraestructura. De ahí que el concepto de "desastre natural" resulte inapropiado. El desastre natural como tal es irreal, lo que sí son reales son los riesgos ambientales o de desastre y los estragos de su impacto cuando aquéllos se concretizan. La razón de todo ello hay que buscarla en una política nacional mal conceptuada y peor ejecutada, la cual, en repetidas ocasiones, ha demostrado ser insostenible, dadas la degradación ambiental y las condiciones sociales y económicas prevalecientes. Esto y no otra cosa es lo que produce los desastres que lamentamos cada cierto tiempo.

2. Los condicionamientos sociales de riesgo

Así como la magnitud del impacto de los desastres está determinado por la actitud y las prácticas de la sociedad y del Estado, de tal manera que ningún desastre es sólo natural; la política estatal y los patrones de conducta de la población trascienden la esfera de lo meramente social e inciden en el medio ambiente de una manera nada despreciable, a tal punto que así como

pueden aumentar los riesgos, también los pueden disminuir. En El Salvador, hasta ahora, ni las decisiones políticas, ni la conducta de la población han mostrado el interés necesario para disminuir el riesgo de desastre, no obstante ser un territorio de por sí muy expuesto. Sería largo recorrer todos los puntos vulnerables atribuibles a la política estatal y a los patrones de conducta de la población salvadoreña, pero algunos de los más importantes son suficientes para mostrar cómo El Salvador es un país cuya vulnerabilidad lo lleva de una crisis a otra.

La apertura al mundo exterior y la privatización de la banca, las telecomunicaciones, la distribución de energía eléctrica y las pensiones, llevadas a cabo irreflexiva y casi atropelladamente han dejado a El Salvador a merced de los vaivenes del capital y del mercado internacional. En este año, para no ir más lejos, la economía nacional ha sido víctima de la caída de los precios del café, una de sus exportaciones más importantes, lo cual ha llevado al extremo de retener grano por decreto y proporcionar fondos especiales a este sector, y la subida incontrolable del precio de los derivados del petróleo. Estas dos tendencias contradictorias afectan negativamente el crecimiento económico, la inflación, el ingreso fiscal, el ahorro público y las reservas internacionales. Se puede argumentar con cierta razón que fenómenos como estos están fuera del control del gobierno salvadoreño, pero no se puede perder de vista que éste, si quisiera, podría contar con algunas barreras y defensas para suavizar su impacto sobre la economía nacional y muy especialmente sobre la vida de sus habitantes. Contrario a lo que sostienen los teóricos del neoliberalismo, los gobiernos, aunque con poderes recortados por el capitalismo transnacional, todavía poseen una función determinante para evitar las peores crisis en la esfera de la actividad económica y para orientar su desarrollo en una dirección mucho más favorable para el bienestar de la población.

La vulnerabilidad de un país como El Salvador no se explica, pues, sólo en términos de naturaleza, ni ella puede dar razón del retraso del desarrollo nacional, de las desigualdades chocantes en el ingreso, la distribución de la riqueza y el bienestar, y de la inseguridad prevaleciente, sino que la raíz de todo esto se encuentra en las acciones o, mejor dicho, en el descuido inexcusable de una sociedad y sobre todo de un Estado despreocupados e irresponsables.

De todas maneras, existen otros elementos de la realidad económica que sí pueden ser controlados desde dentro, como las operaciones de los servicios públicos privatizados, sobre los cuales el Estado salvadoreño ha renunciado

de manera voluntaria a ejercer control sobre su calidad, el precio al consumidor y las ganancias de sus propietarios; así como también sobre el empleo, su calidad y los salarios, sobre las realidades macro y microeconómicas, etc. La ausencia de control estatal sobre las operaciones de las empresas privatizadas, las cuales han conformado de manera inevitable y con una velocidad asombrosa monopolios, ha desvirtuado el argumento de la competencia y sus innumerables ventajas. Los técnicos han advertido al gobierno que, dado el tipo de mercado nacional de los derivados del petróleo, si quiere controlar el precio de venta al consumidor, debe intervenir de manera firme. El gobierno y la empresa privada tienen expectativas bastante exageradas en cuanto a la expansión de las plantas maquiladoras, a tal punto que valoran esta actividad como una fortaleza única de la economía salvadoreña; pero lo que para ellos es fortaleza, para las trabajadoras es debilidad, pues estas empresas prosperan a partir de la sobreexplotación del trabajo femenino. La expansión de la maquila aumentará, sin duda, las exportaciones, pero es dudoso que vaya a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las trabajadoras, quienes por lo general tienen una salud precaria, muy poca educación básica y una vivienda que si no es de alto riesgo, sí es humanamente inhabitable. Una cosa es segura, éstas no saldrán de la pobreza con el salario que ganan en la planta maquiladora.

Ni siquiera la estabilidad macroeconómica está garantizada en la actualidad. La estabilidad de los precios al consumidor, del tipo de cambio y del crecimiento económico se debe, en lo fundamental, a las remesas familiares, que representan un poco más del 12 por ciento del producto interno bruto. Ellas hacen posible contrarrestar el déficit comercial, proporcionan ingresos a las familias receptoras, elevan el consumo y sostienen el crecimiento económico. Por falta de financiamiento propio, la inversión social y en infraestructura está siendo cubierta por préstamos externos e internos. Por consiguiente, El Salvador no es capaz de educar, garantizar la salud y proporcionar vivienda a la mayor parte de sus habitantes. Esto significa que los desequilibrios macroeconómicos no han sido eliminados, aunque sí ocultados por las remesas familiares y los préstamos. Estos flujos externos permiten conservar la dependencia del exterior y al mismo tiempo postergar la revisión de la carga tributaria; sin embargo, cuando comiencen a disminuir, El Salvador experimentará presiones fuertes, cuyas consecuencias sociales son imprevisibles. El Salvador no puede vivir con sus propios recursos, sino de lo que otros le proporcionan, ya sea como donación o préstamo. Por eso, la aprobación del presupuesto nacional provoca temores en unos y nerviosismo en otros.

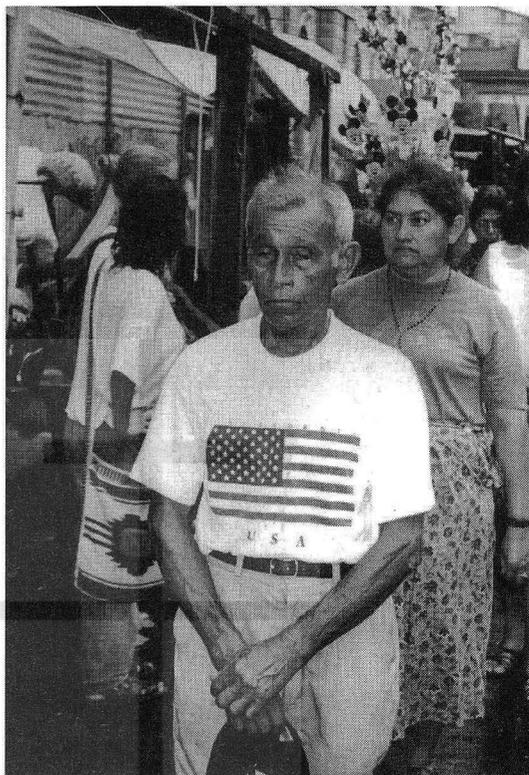
Las instituciones estatales son imprescindibles para prevenir y mitigar los desastres y también para reconstruir. Sin embargo, estas instituciones no dan muestras de ser eficientes, confiables y accesibles a toda la población, en particular a aquella que más las necesita. En buena medida, las instituciones salvadoreñas adolecen de estas cualidades indispensables porque no son independientes, sino que están sometidas a los criterios e intereses de los partidos

políticos y de los grupos de presión. En ellas no priva el servicio a una población vulnerable, sino el medrar a costa del bienestar de los demás. Los acuerdos de paz dieron pie para pensar que la institucionalidad estatal y social salvadoreña saldría fortalecida al final del proceso de transición, pero esta expectativa no ha sido ni siquiera medianamente satisfecha. Incluso las dos instituciones surgidas de este proceso, las más visibles y las que más expectativas generaron —la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Policía Nacional Civil—, no han podido consolidarse. El orden establecido por un poder que, en realidad, no ha dejado de ser oligárquico las ha debilitado de tal manera, que ha recortado mucho sus posibilidades de desarrollo.

La institucionalidad salvadoreña ha sido atacada desde dos frentes de manera simultánea: desde el orden establecido por el poder oligárquico tradicional, el mismo que se conformó alrededor de la explotación cafetalera, a finales del siglo XIX, y por eso mismo tradicional, pero que nunca es lo mismo, por las diferentes formas que sus intereses patrimoniales y su defensa adquieren, y desde un neoliberalismo mal asimilado, que, con el doble pretexto de liberalizar el mercado y de reducir —en vano— el déficit fiscal, ha despojado al Estado de casi todos sus controles institucionales, dejando casi en libertad completa al capital. En la práctica, éste es el único beneficiario de esta política, porque el aparato estatal sigue siendo tan grande, tan caro, tan deficiente y tan poco o incluso menos confiable que antes. Una de las falacias esgrimidas para justificar la privatización de los activos estatales sostenía que el Estado no debía ocuparse de lo que, por su naturaleza, competía a la empresa privada. Así, aligerado de carga y responsabilidad, podría dedicarse de una manera más intensa y eficiente a lo que serían sus funciones más propias. De esta manera, la empresa privada se quedó con los activos estatales más rentables, de los cuales obtiene cuantiosas ganancias, pero a cambio de ello la sociedad no obtuvo una mejor protección estatal. Al contrario, las instituciones estatales no tienen capacidad para defender el interés público y, en particular, el de la gente pobre, ni para ejecutar de una manera coordinada y eficiente proyectos orientados al bien común —tal como se comprueba al observar la ejecución de la inversión prevista en el presupuesto nacional de este año—, y, por lo tanto, no poseen los recursos necesarios para prevenir y mitigar los desastres, mucho menos para reconstruir, tarea en la cual el país depende casi en su totalidad de la comunidad internacional. Una de las razones de la vulnerabilidad de El Salvador es la debilidad de sus instituciones estatales.

La debilidad de las instituciones estatales abre el espacio para la participación de las organizaciones no gubernamentales, pero también de la empresa privada. Las instituciones sociales sin fines de lucro hacen lo que pueden, pero pueden hacer poco en este campo, porque les es imposible sustituir al Estado —aunque hay algunas que se ilusionan, sobreestimando sus fuerzas—, sobre todo cuando la desigualdad y, por consiguiente, la pobreza son grandes

y están muy extendidas. A lo que sí pueden contribuir y de una manera que no lo hace el Estado, porque no le interesa y porque no sabe cómo, es a promover la construcción de la comunidad, insistiendo en la necesidad de la permanencia de sus integrantes, en desarrollar su sentido de pertenencia y en cultivar su identidad colectiva. Esto se puede lograr a través de la participación en proyectos comunes, orientados a superar la vulnerabilidad de la comunidad, en especial a proteger aquellos miembros más expuestos al riesgo. La comunidad en su conjunto, pero los más pobres en particular deben participar en



la decisión, el diseño y la ejecución de estos proyectos. Esta participación es crucial para que la protección contra el desastre sea permanente. La infraestructura de los asentamientos, además de insuficiente, es débil, puesto que adolece de defectos de concepción y conservación. Los políticos deciden sin preguntar y luego sus técnicos diseñan y ejecutan mal. Al final, aquéllos entregan a la comunidad unas obras supuestamente de gran utilidad para su preservación, pero de las que ésta no se siente responsable y, por lo tanto, no las aprecia ni conserva. Todo esto podría evitarse con la participación de la comunidad, sin que ello signifique la supresión del Estado, cuya supervisión y regulación siempre es necesaria.

El deterioro extremo de la convivencia humana se constata en el seno de la familia. De un tiempo a esta parte, el hogar se ha vuelto un ámbito muy inseguro, sobre todo para la mujer y los niños. Esta es una realidad poco estudiada —tiene dificultades metodológicas grandes, sin que esto signifique que no pueda ser debidamente investigada— y desconocida de manera consciente por la sociedad salvadoreña. El informe de este año del Fondo de Naciones Unidas para la Población muestra una realidad familiar que, con las debidas reservas, arroja luz sobre esa oscura realidad que es vivida en el seno familiar salvadoreño. Más mujeres de lo que se podría creer son apaleadas, obligadas a tener relaciones sexuales o maltratadas de alguna manera por alguien a

quien ellas conocen. El maltrato físico, por lo general, suele ir acompañado de maltrato psicológico y abuso sexual. La estadística no puede recoger la atmósfera de terror en la que estas mujeres viven, la cual, además, les coarta su libertad para comunicarse y les limita mucho sus posibilidades en materia de salud y oportunidades. Las mujeres afirman que el maltrato psicológico prolongado y la degradación permanente son más difíciles de soportar que el dolor físico. Las reacciones violentas contra ellas se desencadenan por no obedecer al compañero, por replicar, por negarse a tener relaciones sexuales, por no preparar la comida a tiempo, por no ocuparse de la casa, por no cuidar a los niños, por preguntar acerca del dinero u otras mujeres o por salir de la casa sin permiso.

Una de las razones de la vulnerabilidad
de El Salvador es la debilidad de sus instituciones estatales.

Dadas estas circunstancias, no debiera extrañar que un tercio de los embarazos no sean deseados o sean considerados inoportunos por las futuras madres. Estas, además, no deciden sobre el número de hijos, ni sobre el intervalo entre los nacimientos. La mayoría de las mujeres experimenta soledad y abandono, puesto que no encuentra apoyo en su compañero de vida, ni en aquellas instituciones de las cuales esperaba ayuda, en especial las relacionadas con la salud. Esta asistencia resulta de vital importancia para ella porque es más vulnerable que el hombre a las enfermedades transmitidas por la vía sexual, porque necesita atención prenatal y durante el parto. De hecho, está comprobado que la atención prenatal es poca, que la mayoría de las mujeres no reciben servicios profesionales durante el parto y que no hay acceso a la atención de emergencia —decisiva en estas situaciones. Consecuencia de ello es que una gran cantidad de mujeres padezcan enfermedades después del parto, algunas de ellas de manera crónica; que la mitad de los abortos se practique en condiciones tales que además del niño, también fallece la madre —de hecho, esta práctica es responsable de la mitad de las defunciones por maternidad—; que las niñas y adolescentes aborten más en condiciones deplorables e, incluso, que a veces sean ellas mismas las que se provoquen el aborto.

La suerte de los niños y las niñas en sus primeros meses de vida está vinculada a la de su madre. El estado de salud de ésta repercute de modo directo en sus hijos y su futuro (ver el editorial anterior, citado antes). Al igual que sus madres, los niños también sufren maltrato, golpes e incluso abuso sexual por alguien a quien ellos también conocen. En consecuencia, su vida transcurre en la misma atmósfera de terror que la de su madre; también ellos tienen muy pocas posibilidades para comunicarse y librarse del abuso y

del miedo. A esta realidad hay que agregar el tráfico de niños, de lo cual se habla muy poco, la explotación sexual de niños y adolescentes, los niños que viven en la calle y aquellos otros que se ven obligados a trabajar desde muy temprano, sobre todo en el área rural, para contribuir al bajo ingreso familiar.

La situación en la que transcurre la vida de estos niños y de estas niñas, que sólo puede ser calificada como una situación de opresión, tiene su correspondencia en el sistema educativo nacional, del cual se benefician más ellos que ellas y cuya accesibilidad y calidad son mayores en la zona urbana que en la rural. Aunque el Ministerio de Educación hace esfuerzos por ampliar la cobertura, evitar la repitencia, mejorar la calidad e incluso por combatir la desnutrición, es cuestionable que la reforma educativa, iniciada hace unos pocos años, esté proporcionando los resultados esperados. Los datos cuantitativos y cualitativos de que se dispone así lo muestran. Más bien parece que la reforma educativa salvadoreña ha perdido su impulso inicial y que, en la actualidad, se encuentra estancada, sin inspiración y sin rumbo. La situación de la salud pública es peor, no sólo porque el servicio discrimina a favor del hombre y contra la mujer, a favor de quien puede pagar y en contra de quien no tiene, sino porque, de hecho, es un servicio inaccesible para una gran parte de la población que, por razones diversas, no lo usa, aun cuando es la que más lo necesita, por ser la que más se enferma —y que, además, es la más pobre.

Este panorama se complica aún más cuando el riesgo se convierte en desastre actual. Entonces, la primera opción de la familia es consumir sus ahorros y vender sus posesiones valiosas; pero si esto falla, sus miembros trabajan más y más miembros buscan empleo, incluyendo a las mujeres y los niños, o sus miembros más productivos emigran —sobre todo cuando el mercado laboral colapsa—, lo cual rompe la unidad familiar y debilita sus ya maltrechas defensas. Otro mecanismo para enfrentar la crisis es reducir el consumo, comenzando por lo menos necesario, pero con frecuencia este recorte incluye la alimentación, y sus miembros —en particular los más vulnerables— comen poco y pasan hambre. Las consecuencias no se hacen esperar: pérdida de peso desproporcionada y desnutrición entre los miembros más débiles del grupo —las mujeres y los niños—, lo cual, a su vez, puede ocasionar daños permanentes, como enfermedades y, por ende, menos oportunidades. Las mujeres sufren más que los hombres, y las niñas más que los niños. En estas ocasiones, las familias tienden a congregarse para enfrentar juntas la adversidad, mientras que los jóvenes posponen el matrimonio y el embarazo. Otra serie de mecanismos de defensa a los cuales se suele recurrir en estos casos son las actividades ilegales —el robo, el crimen y la prostitución. Ninguna de estas alternativas ofrece solución duradera, porque la vulnerabilidad de la población es elevada y la disminución del bienestar es inexorable. Puede suceder que algunos se recuperen, pero la mayoría no lo consigue.

La vulnerabilidad de los pobres a la fluctuación de su ingreso y, por ende, también de su consumo familiar es crítica. Entre más extrema sea la pobreza, las familias y comunidades cuentan con menos medios para enfrentar una crisis sin ayuda externa. Su vida es tan precaria que si su ingreso disminuye, de inmediato necesitan recuperar lo perdido o recortar su consumo de por sí limitado, con lo cual ponen el peligro sus expectativas y, a la larga, incurren en costos más elevados. Es verosímil que el pobre pueda superar la primera crisis, pero agota sus reservas y queda desprotegido ante la siguiente, la cual, en un país como El Salvador, no tarda en presentarse. La mejor solución, por lo tanto, es evitar que el riesgo se convierta en desastre.

3. Prevención y mitigación del desastre medio ambiental

La experiencia de los estragos y los costos humanos y económicos causados por los riesgos y desastres ambientales no ha sido suficiente para establecer una política de prevención y mitigación. Entre 1911 y 1993, ha habido veinticuatro años en los cuales El Salvador ha experimentado grandes inundaciones o fuertes sequías. La sequía de 1991, por ejemplo, ocasionó pérdidas superiores a los 37 millones de dólares en la producción de granos básicos, redujo la producción de las plantaciones de café entre un 35 y 50 por ciento y obligó a racionar la energía eléctrica, lo cual supuso una pérdida adicional de 125 mil dólares por día. Según cálculos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre 1960 y 1974, la región centroamericana experimentó pérdidas equivalentes al 2.3 por ciento de su producto interno bruto por causa de los desastres. El terremoto de 1986, la tormenta tropical Mitch de 1998 y la epidemia de dengue hemorrágico y la intoxicación masiva con alcohol envenenado de este año son los recordatorios más recientes de la incapacidad del Estado y la sociedad salvadoreña para reducir el riesgo de desastre. La magnitud del impacto de estos desastres en la población depende de las instituciones nacionales y, en particular, de las estatales, las cuales tienen una función fundamental e insustituible. El efecto del desastre depende, en realidad, de la respuesta gubernamental.

De estos datos se deduce que las pérdidas que El Salvador y Centroamérica como un todo experimentan a causa de los desastres medio ambientales no son marginales, ni coyunturales, sino que reducen de una manera drástica sus posibilidades para invertir en un desarrollo que sea sostenible, vencer la pobreza y garantizar el bienestar de su población. El sector más vulnerable es el de las mayorías empobrecidas, las cuales se vuelven cada vez más pobres cuando los desastres las obligan a consumir sus pocas reservas y a recurrir a medidas extraordinarias para mitigar sus consecuencias. Al quedar en una situación más pobre y precaria, sus oportunidades para superarla son menores y, además, la traspasan a la generación siguiente. Ningún futuro, por promisorio que se desee, puede ser posible sin antes atender las causas estructurales de esas pérdidas. Dada la vulnerabilidad predominante, tanto en El Salvador

como en Centroamérica siempre hay que contar con la posibilidad próxima de un desastre de grandes proporciones. Como las medidas que se adoptan se orientan únicamente a mitigar y, por lo general, éstas son de carácter normativo, sin que exista institución que las aplique, la vulnerabilidad estructural constituye una peligrosa amenaza de carácter permanente. El enfoque coyuntural de las crisis deja al país con una serie de medidas tan repetidas como inútiles, algunas veces contradictorias e incluso inoportunas. La atención que se presta a las catástrofes se agota en sí misma, sin convertirse en oportunidad para avanzar en seguridad medio ambiental.

En estas circunstancias, lo poco que se haya podido conseguir en el desarrollo económico sostenible, el retroceso de la pobreza, la construcción institucional y la organización social siempre se encuentran en peligro. Lo peor ocurre cuando la amenaza se convierte en desastre y es necesario invertir recursos adicionales para mitigar sus estragos. Entonces hay que volver a comenzar, si aún queda ánimo para ello. No tiene mucho sentido invertir los pocos recursos nacionales disponibles en una empresa que se sabe constantemente amenazada por un desastre medio ambiental. Desde una perspectiva administrativa, sería una pésima decisión, ya que sus posibilidades de éxito serían muy reducidas, mientras que las de fracaso estarían casi garantizadas. Por lo tanto, no sólo es imperioso diseñar un plan integral que a mediano y largo plazo reduzca la vulnerabilidad nacional y regional, sino también contar con los medios indispensables para mitigar el impacto de los desastres. La reducción del riesgo de desastre puede considerarse, desde este punto de vista, como un indicador del desarrollo humano sostenible.

La reducción del riesgo es posible cuando las comunidades participan en la planificación, ejecución y administración de proyectos creados para este propósito.

Evitar los desastres debiera ser la prioridad de toda estrategia contra la pobreza, y el objetivo principal de esta estrategia debiera constituirlo el impacto de aquéllos en las familias pobres. En realidad, la extrema vulnerabilidad a la cual se encuentran expuestas estas familias exige una evaluación cuidadosa del impacto de cualquier política sobre ellas. En este sentido, todas las medidas deben orientarse a ayudar a estas familias a mantener su nivel de consumo, a asegurar que no pierdan el acceso a los servicios sociales básicos, a prevenir que retrocedan en cuanto a las oportunidades para superar la pobreza y a evitar las salidas derrotistas de alto costo material y humano —como el trabajo de los niños, el crimen, el robo y la prostitución. Este enfoque exige que los técnicos identifiquen con antelación a los grupos vulnerables y evalúen el costo y el beneficio de las opciones disponibles para protegerlos. La asis-

tencia de la comunidad internacional es muy valiosa en cuanto a que pueden proporcionar ideas para formular una política de prevención enfocada a estos grupos mayoritarios, contribuir con su financiamiento y ayudar a los políticos a diseñar y financiar un sistema de seguridad sólido y eficaz. En cualquier caso, los programas sociales deben pensarse en términos de largo plazo y no sólo para satisfacer las demandas inmediatas ocasionadas por un desastre.

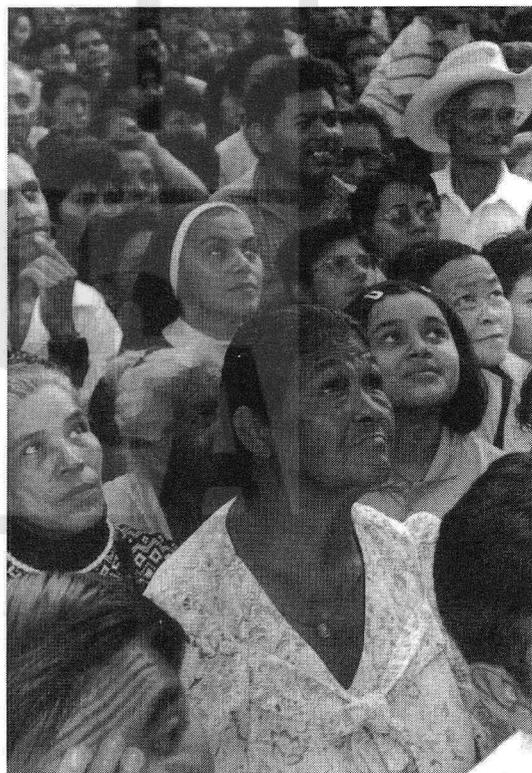
Desde esta perspectiva, el orden de los pasos que se deben dar es el siguiente: primero, reducir en lo posible la exposición al riesgo de desastre medio ambiental; segundo, prevenir para limitar los daños potenciales del impacto; tercero, enfrentar los daños causados por el desastre cuando han fallado los dos primeros pasos y, finalmente, reconstruir pensando en el largo plazo, a partir de los dos primeros pasos. A corto y mediano plazo, esta estrategia, sin duda, no está al alcance de los recursos actuales de El Salvador, pero no debe perderse de vista que con frecuencia se toman decisiones cuyo costo aparente es bajo, pero que, a mediano y largo plazo, resulta mucho más cara de lo calculado. Ahora bien, si los costos de una estrategia de prevención de largo alcance son prohibitivos, la alternativa consiste, entonces, en limitar la posibilidad y la magnitud del impacto del desastre.

Más en concreto, los riesgos de desastre en El Salvador podrían reducirse de manera drástica si el país contara con normas que incorporasen las variables de riesgo en el diseño y desarrollo de los proyectos de infraestructura; con planes de ordenamiento territorial, que permitieran un uso óptimo del suelo urbano y rural; con opciones tecnológicas orientadas al desarrollo de sistemas de construcción accesibles y seguros para la población de ingresos más bajos; con gobiernos locales fuertes; con una organización comunitaria sólida; con leyes e instituciones que ordenasen y vigilasen la preservación del medio ambiente, de tal manera que los riesgos se redujeran al mínimo inevitable; con unas pautas de convivencia que no representasen riesgo ambiental; con actores sociales, institucionales y comunitarios capacitados sobre cómo enfrentar los riesgos ambientales; con políticas nacionales que considerasen las variables de reducción de riesgo; con garantías de que, en caso de desastre, las familias más pobres encontrarán trabajo, servicios sociales, programas de desarrollo humano y fondos suficientes y permanentes para atender sus necesidades urgentes.

Esto implica dos aspectos. El primero es que el Estado asuma su responsabilidad ante la población y, en especial, ante la mayoría desposeída. Esto es básico para suscitar la confianza y hacer viable una estrategia, cuyo objetivo sea la seguridad de la misma población. Cuando hay poca o ninguna confianza, la población tiene la percepción de que está abandonada y que, por lo tanto, su sobrevivencia depende sólo de ella misma. No obstante, esta percepción cambia de manera notable cuando se puede constatar la existencia

de servicios públicos accesibles y de calidad, porque entonces la población se puede liberar de sus mecanismos de protección y dedicar esos esfuerzos a procurar su bienestar. La reducción del riesgo, de la posibilidad de su impacto y sus consecuencias, implica actuar a niveles nacional y local. En este último nivel, la organización y la participación comunitarias son importantes. Y éste es el segundo aspecto que hay que considerar.

En efecto, la reducción del riesgo es posible cuando las comunidades participan en la planificación, ejecución y administración de proyectos creados para este propósito. Estos proyectos sólo alcanzan su objetivo cuando la comunidad se los apropia y les da continuidad; pero esto únicamente es posible cuando ella misma participa en todas las fases de su desarrollo. Con mucha frecuencia la infraestructura local, necesaria para disminuir la exposición al riesgo, es precaria, ha sido mal concebida y no recibe mantenimiento. La comunidad no puede hacer suyo lo que ha sido decidido y ejecutado por otros, y, por lo mismo, tampoco le presta atención, ni le da mantenimiento. Por eso, al cabo de poco tiempo, estas infraestructuras se vuelven inútiles, quedan abandonadas y convierten en despilfarro lo que debiera ser inversión de unos recursos que son escasos. La apropiación de la infraestructura local por parte de la comunidad es importante porque ayuda a seleccionar las prioridades desde la experiencia y la necesidad, garantiza la ejecución y el mantenimiento de la obra e incluso puede estimular el aporte de la comunidad en su construcción y conservación. Pero para ello es indispensable escuchar las demandas de todos los grupos existentes en la comunidad, por lo tanto, el proceso requiere de tiempo y paciencia. No obstante, al final, las metas están mejor garantizadas. La metodología participativa es importante también para la conservación de recursos naturales, en el área rural. Como la propiedad sobre estos recursos con frecuencia no está definida con claridad, cualquiera abusa de los mismos y, de nuevo, los más pobres son los más afectados. Pero



estos males se pueden evitar reconociendo y reforzando el papel de las comunidades rurales, que residen alrededor de los recursos amenazados, escuchando sus ideas y experiencias, así como comprendiendo sus consideraciones sobre cuál es la mejor manera para conservar esos recursos.

Una comunidad con estas características siempre encontrará medios y recursos para protegerse mejor de los desastres que otra que carezca de ellas. Una organización comunitaria con esta naturaleza puede resultar determinante para enfrentar una situación adversa. El impulso para la organización no va a provenir de fuera, sino que tiene que nacer del seno mismo de la comunidad, desde su propia experiencia de vulnerabilidad y de la necesidad de protegerse, razones más que suficientes para poner manos a la obra. Más aún, la asistencia que el Estado o una agencia de ayuda internacional pueda proporcionar, será mucho más eficaz ahí donde haya una organización comunitaria fuerte y experimentada, que estimule la participación en las decisiones importantes. Este no parece ser, sin embargo, el mejor momento para impulsar un movimiento de construcción comunitaria vigoroso, porque la situación es tan adversa y genera tan pocas expectativas, que la población más afectada en lo único que piensa es en encontrar la manera de abandonar El Salvador. No obstante las desventajas evidentes, el gobierno salvadoreño prefiere esta alternativa a que una organización comunitaria fuerte pueda llegar a cuestionar su hegemonía y la forma en que ejerce el poder.

La debilidad estructural de El Salvador no es reconocida por sus dirigentes políticos, porque hacerlo implicaría, obviamente, buscar medios eficaces para eliminarla pronto. En vez de ello, el gobierno actual se refugia en el futuro y no se cansa de prometerlo próspero y bienaventurado; pero nada de esto podrá concretarse, a menos que desde ya se actúe en orden a superar los aspectos más críticos de la estructura de vulnerabilidad en la que El Salvador se desenvuelve. Mantener el estado actual de las cosas implica que la mayor parte de la población salvadoreña vivirá en situación de riesgo permanente. Sin acción, el futuro prometido por el gobierno no pasará de ser un sueño. Para hacerlo realidad es indispensable y urgente levantar la pesada hipoteca que por ahora lo hace inalcanzable. Pero para levantar esa hipoteca, es necesario recortar las alas del poder tradicional. Mientras esto no se haga, el futuro que el gobierno promete y con el cual busca difundir optimismo, no es más que una huida hacia adelante.

La tragedia está en que si esa vulnerabilidad estructural no se suprime, El Salvador deberá seguir viviendo en emergencia continua, atendiendo a crisis sucesivas, las cuales se presentarán sin anunciarse y sus consecuencias serán cada vez más devastadoras, porque las estructuras nacionales, comunitarias y familiares serán cada vez más débiles e incapaces para responder a unos desafíos cada vez más grandes. Sin una acción pronta, inteligente y decidida, El Salvador está condenado a reaccionar continuamente ante situaciones no

previstas o no frecuentes, que exigen respuestas inmediatas. Es así como no se encuentran ni tiempo ni espacio para la planificación y la ejecución a mediano y largo plazo. La necesidad de reaccionar ante lo inmediato hace que ni siquiera las expectativas, más bien modestas, del gobierno puedan ser satisfechas. En 1973, Ignacio Martín-Baró decía que el salvadoreño vivía en permanente estado de emergencia vital. Casi treinta años después, esta situación de emergencia no ha cambiado, sino que se ha agudizado. Espacios que de por sí no debieran representar riesgo o amenaza alguna, como la familia, se han convertido en sitios donde prevalecen la inseguridad, la angustia, la impotencia y el terror. El riesgo de desastre se ha ampliado al mismo tiempo que han ido disminuyendo los recursos para hacerle frente. Es así como la mayoría de la población, además de vivir en la pobreza, vive en la incertidumbre de saberse expuesta ante riesgos incomprensibles que están fuera de su control.

El drama de este estado de emergencia vital permanente es que la mayor parte de la población lo ha aceptado como algo normal, cuando no como simple voluntad divina. Para la mayoría, lo esperado es que las instituciones estatales no le presten ayuda alguna para luchar contra la pobreza, ni le ofrezcan garantía alguna en caso de desastre, ni se muestren interesadas en prevenirlos. Esta percepción no es provocada sólo por aquellas instituciones relacionadas más directamente con la seguridad de la población, en caso de desastre o emergencia, sino por todas sin excepción, incluyendo al sistema judicial, al ministerio público o al de educación. La experiencia cotidiana de la población con la institución estatal refuerza esta percepción de deficiencia, hasta el punto de aceptar la negligencia pública como parte de su vida. Esta aceptación de la anormalidad como normalidad es reforzada cuando los hechos son interpretados como voluntad de Dios. Es difícil negar o desconocer hechos, pero su interpretación puede estar marcada por el interés en buscar explicaciones verosímiles, que iluminen la práctica adecuada para corregirlos, o bien rehusar a toda comprensión de los mismos y con ello a toda acción transformadora. La sociedad salvadoreña tiende a la segunda alternativa. Al atribuir los hechos a la voluntad divina o a fuerzas sobrenaturales, nunca a la desidia, la negligencia o la irresponsabilidad de personas, grupos o instituciones, renuncia al mismo tiempo a transformar la situación de riesgo permanente y de pobreza.

San Salvador, 6 de noviembre de 2000.