

ESTUDIO DE TORMENTAS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL

El Salvador 2020



Cristosal
Promoviendo Derechos Humanos en Centroamérica

La falta de planificación bajo una estructura que concentra el poder en el Órgano Ejecutivo debilita los procesos de socialización de información y comunicaciones oportunas para la atención de desastres naturales. El Sistema de Protección Civil reflejó una negligente falta de planificación para afrontar la época lluviosa en el año 2020 sobre el territorio salvadoreño.

En resumen

¿Qué es el Sistema?

El Sistema de Protección Civil (en adelante, el Sistema) nace bajo la necesidad no solo de responder de manera reactiva a los desastres naturales, sino de adelantarse a estos a través de la planificación preventiva de acuerdo con las dinámicas que presentan las condiciones meteorológicas de la ubicación geográfica del país. Este se divide en comisiones a nivel nacional, departamental, municipal y comunal. Estas clasificaciones son importantes maneras de garantizar el flujo adecuado de información y recursos entre el gobierno central y las autoridades y comunidades locales. Sin embargo, existe un contraste entre los ámbitos en los que el Sistema debería tener un alcance efectivo, según la normativa que le rige, y las experiencias de comunidades en situación de riesgo a partir del funcionamiento de este en diferentes momentos.

¿Qué cambió en el 2020?

Con la entrada en funciones del gobierno de Nayib Bukele en junio de 2019, las organizaciones de toda dependencia del Ejecutivo experimentaron cambios. En el caso del Sistema, los más notorios fueron la concentración de competencias en este mismo Órgano, debilitamiento del flujo de información entre actores clave, cambio de un enfoque preventivo a uno de reacción post emergencia en las planificaciones, y la priorización de la imagen del gobierno en redes sociales.

¿Por qué importa?

La vulnerabilidad geográfica y social de muchas comunidades salvadoreñas requiere un firme compromiso de prevención y protección basado en la garantía de sus derechos humanos. Las comunidades más resilientes han adoptado mecanismos propios de prevención y reacción ante los desastres de la época lluviosa y sus consecuencias. No obstante, es la obligación del Estado garantizar los derechos humanos de las personas frente a un desastre, fortaleciendo la resiliencia y no utilizándola como sustituto de un Sistema de Protección Civil.

¿Qué se debería hacer?

Dado que los desastres afectan de manera desproporcionada a las poblaciones en situación de vulnerabilidad social y ambiental es urgente construir respuestas del Estado más integrales en cuanto al fortalecimiento de un Sistema que maneje de manera transversal las emergencias. A continuación, se presentarán los antecedentes del Sistema en El Salvador y los acontecimientos que originaron esta visión

preventiva del manejo de emergencias, tomando en cuenta elementos como la normativa que lo rigen, la percepción que las comunidades tienen sobre este en zonas de riesgo, y los cambios que han surgido con el nuevo gobierno.

Antecedentes

La vulnerabilidad de El Salvador

La ubicación geográfica de El Salvador lo convierte en una de las zonas más vulnerables ante los acontecimientos de la naturaleza a lo largo del año. Este estudio se enfoca principalmente en aquellos fenómenos que se presentan con el inicio de la época lluviosa, que incluye huracanes, deslaves e inundaciones. Los estragos de esta época del año golpean, en mayor cantidad, a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, económica y geográfica, sumando al incremento de la pobreza por la posguerra, la migración forzada a raíz del mal manejo de la seguridad pública, la vivienda en zonas no habitables y la desmedida deforestación para construcciones ostentosas que obedecen a intereses económicos de una minoría.

El origen de los sistemas de protección

Previendo esta condición de riesgo geográfico, el Estado salvadoreño creó instancias encargadas de la planificación y reacción en estos escenarios. Así, el primer Sistema de Defensa Civil¹, asumió, de acuerdo con la ley² bajo la cual funcionaba, la prevención, atención y reparación de las consecuencias de desastres y calamidades públicas de cualquier origen. Este dependía del Ministerio de Defensa Nacional y reconocía como desastre todo lo que impidiera el normal desarrollo de las actividades económicas en el país y todo lo que afectara la vida, salud o patrimonio de la población.

Este Sistema estuvo al frente durante los desastres naturales de mayor coyuntura de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, los cuales se caracterizaron por ser, en su mayoría, inundaciones y deslaves (deslave en Montebello, San Salvador, 1982), terremotos (1986 y 2001) y enjambres sísmicos (1985), huracanes y tormentas (Mitch, 1998; Stan, 2005), actividad volcánica (Volcán Chaparrastique, 1976; Volcán Ilamatepec, 2005), epidemias (2000) y plagas (1976-1980)³.

Las poblaciones que fueron más afectadas por estos eventos se encontraban en una situación de pobreza extrema, la que contribuyó a que se desarrollaran en medio de tres factores de vulnerabilidad:

1 Anteriormente, el Sistema de Protección Civil era conocido como Sistema de Defensa Civil (1976-2005), atendiendo a que este era coordinado desde el Ministerio de Defensa y Seguridad Pública y otra cartera de Estado llamada Ministerio del Interior, la cual fue reemplazada por el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial. Actualmente, el Sistema de Protección Civil se coordina desde el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial.

2 Ley de Defensa Civil de 1976.

3 Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)/Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET)-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Recopilación histórica de los Desastres en El Salvador 1900-2005*. MARN/SNET-PNUD, 2008.

asentamiento en lugares de riesgo, construcción de viviendas en condiciones no óptimas, y falta de recursos propios para reubicación.

El Sistema contemplaba la rehabilitación de poblaciones perjudicadas, pero no se cumplió en su totalidad. Así surgen muchas de las ahora conocidas “comunidades marginales”. Hoy día son lugares donde la desigualdad social y la ausencia del Estado se han convertido en factores de riesgo no solamente ante desastres naturales, sino también la inseguridad y el desplazamiento forzado.

Los recurrentes desastres demandaban un fortalecimiento del Sistema. En 2005 se derogó la Ley de Defensa Civil para sustituirla por la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, y el Sistema de Defensa Civil se convertiría en el Sistema de Protección Civil vigente en la actualidad.

Eventos relevantes para el Sistema en el 2020

La época lluviosa a lo largo de 2020 en El Salvador se caracterizó por la presencia de fenómenos de gran magnitud. Estas fueron las tormentas Amanda y Cristóbal, el deslave de Nejapa y los huracanes Eta e Iota.

- Tormentas Amanda y Cristóbal (31 de mayo-6 de junio). Ambas tormentas responden al mismo fenómeno natural⁴. Inicialmente la depresión tropical 2-E evolucionó a Tormenta Amanda, días después Amanda se degradó a depresión tropical nuevamente, pero esta se fortaleció y se volvió la Tormenta Tropical Cristóbal. Esta tormenta fue la que más daño causó a lo largo del país, dejando más de 4,000 personas evacuadas solo en San Salvador⁵, 27 fallecidos, y varios afectados que aún continúan en situación de albergue hasta diciembre 2020. De acuerdo con el ministro de Obras Públicas, Romeo Rodríguez, los daños por las tormentas se valoran en un total de \$153.8 millones⁶.
- Deslave en Nejapa (29 y 30 de octubre). Dentro de los últimos meses de la época lluviosa, se reportaron tormentas y vientos de mayor magnitud que de costumbre. Sin embargo, la noche del 29 y madrugada del 30 de octubre, el deslizamiento de piedras y lodo desde el Cerro El Picacho en San Salvador, impactó sobre el caserío Los Angelitos, dejando un total de 10 fallecidos, 1 desaparecido y 90 familias damnificadas⁷.

4 Relief web. *Panorama de impacto: Tormenta Tropical Amanda y Tormenta Tropical Cristóbal al 8 de junio 2020*. <https://reliefweb.int/report/el-salvador/panorama-de-impacto-tormenta-tropical-amanda-y-tormenta-tropical-cristobal-al-8> 8 de junio de 2020.

5 La Prensa Gráfica. *Más de 4,000 evacuados reportados en San Salvador*. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Tormenta-Amanda--Mas-de-4000-evacuados-reportados-en-San-Salvador-20200601-0006.html> 1 de junio de 2020.

6 Diario El Mundo. *¿Por qué la Asamblea rechazó Emergencia Nacional por Amanda?* <https://diario.elmundo.sv/por-que-la-asamblea-rechazo-emergencia-nacional-por-tormenta-amanda/> 12 de junio de 2020.

7 Entrevista con Adolfo Barrios, alcalde de Nejapa.

Huracanes Eta y Iota (3 y 16 de noviembre). Con fuertes lluvias y vientos, ambos huracanes provocaron daños significativos en el territorio centroamericano. Los países más afectados fueron Honduras y Nicaragua. En El Salvador los daños fueron menos, pero se declaró Alerta Roja a nivel nacional durante el paso de ambos⁸.

Marco orientador de normas y estándares

Normativa nacional

Análisis de cambios en el marco regulatorio

En atención a la competencia que tiene el Sistema para elaborar planes de trabajo, evaluar daños y necesidades, en los últimos 10 años se han creado y aprobado diferentes Planes Nacionales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Sin embargo, hasta 2019 se emitió una Política Nacional de Protección Civil, Prevención de Riesgos y Mitigación de Desastres que fuera acorde con los instrumentos internacionales ratificados por El Salvador, tales como el Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030.

Como un esfuerzo para fortalecer el Sistema desde un enfoque de derechos humanos, se crearon documentos orientadores para la atención de emergencias desde las instituciones responsables.

- Guía Práctica para la Planificación, Montaje y Coordinación de Albergues Temporales, que incluía un enfoque de Derechos Humanos en la atención a las personas en condición de albergue, así como también la creación de comités internos para la prevención de violencia hacia grupos vulnerables albergados, como mujeres, personas con discapacidad, adultez mayor, población LGBTIQ+ y niñez y adolescencia.
- Guía para la elaboración de los respectivos Planes Comunales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres que promovía la participación ciudadana en la prevención de riesgos, y su coordinación con autoridades municipales y departamentales.
- Planes invernales anuales que facilitaban la organización de respuesta para los diferentes niveles de las comisiones del Sistema de Protección Civil. Este era comunicado principalmente a las comisiones municipales para coordinar sus liderazgos y atención en situaciones de riesgo y su prevención.

⁸ Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Declaratoria de alerta roja por Huracán Eta de 3 de noviembre de 2020: <https://proteccioncivil.gob.sv/alerta-roja-a-nivel-nacional-por-huracan-eta-03-noviembre-2020/> ; Declaratoria de alerta roja por Huracán Iota de 16 de noviembre de 2020: <https://proteccioncivil.gob.sv/declaratoria-de-alerta-roja-alerta-roja-en-todo-del-territorio-nacional-huracan-iota-16-noviembre-2020/>

Cambios bajo el gobierno de Nayib Bukele

Con la entrada en funciones del nuevo gobierno en junio de 2019 se realizaron diferentes reestructuraciones al interior del Órgano Ejecutivo. Una de ellas fue la supresión de la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad (SAV)¹² en el Ministerio de Gobernación. Esta Secretaría fue creada en 2011 a través de un Decreto Ejecutivo para prevenir y erradicar la vulnerabilidad del territorio ante fenómenos naturales.

Además, la administración del presidente Bukele demoró más de un año en nombrar a los gobernadores departamentales¹³, situación que afectó cuando ocurrió la Tormenta Amanda y Cristóbal, ya que, sin gobernadores nombrados, se debilitó la Comisión Departamental de Protección Civil y, consecuentemente, el medio de comunicación entre la Comisión Nacional y las Municipales. De acuerdo con el ministro de Gobernación, Mario Durán, la demora en el nombramiento de los gobernadores departamentales fue beneficioso en términos económicos, ya que los salarios destinados a esas plazas se reorientaron a otras prioridades¹⁴. Por su parte, el presidente de la República expresó anteriormente que las gobernaciones departamentales son un gasto innecesario. Es importante señalar que con esta situación quedó en evidencia que el Sistema no fue modificado para asegurar los mecanismos de comunicación y flujo de recursos en ausencia de gobernadores.

Sobre el Plan Invernal 2020

Los Planes Invernales anuales son directrices útiles para mitigar riesgos y planificar las respuestas ante posibles eventos que afectarán de manera directa o indirecta a sectores específicos de la población. El Plan Invernal 2020 tuvo cambios que establecieron diferencias en el funcionamiento del Sistema, tanto en el enfoque de sus tareas a realizar, como en los funcionarios responsables para su ejecución.

- Cambios en el objetivo general del Plan Invernal. El enfoque que se manejaba anteriormente era de carácter preventivo a través de coordinaciones "interinstitucionales, intersectoriales y multidisciplinarias"¹⁵. El Plan Invernal 2020 reorienta este enfoque en asistencia a poblaciones después de ser afectadas por fenómenos climáticos ocasionados por la temporada lluviosa¹⁶.
- Concentración de competencias en el Órgano Ejecutivo. La nueva estructura jerárquica para el trabajo de este plan y por ende la toma decisiones y su ejecución sería, en primer lugar, el presidente de la República, seguido del ministro de Gobernación, y finalmente el director de Protección Civil.

12 El Diario de Hoy. *Ministerio de Gobernación absorberá Secretaría de Vulnerabilidad, una de las dependencias eliminada por Bukele*. 3 de junio de 2019. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/ministerio-de-gobernacion-absorbera-secretaria-de-vulnerabilidad-una-de-las-dependencias-eliminada-por-bukele/609207/2019/>

13 El Diario de Hoy. Hace dos meses el gobierno tildó de "macetas" a la figura del Gobernador Departamental, hoy juramentó a funcionarios en el cargo. 4 de septiembre de 2020. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/proteccion-civil-ministerio-de-gobernacion-tormenta-amanda/749844/2020/>

14 La Prensa Gráfica. *¿Por qué no han sido nombrados los nuevos gobernadores departamentales en El Salvador?* 8 de enero de 2020. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Por-que-no-han-sido-nombrados-los-nuevos-gobernadores-departamentales-en-El-Salvador-20200107-0670.html>

15 Plan Invernal 2019, p. 18. y Plan Invernal 2018, p. 21.

16 Plan Invernal 2020, p. 13.

- Comunicación entre actores clave sobre actuaciones ante desastres naturales. Los gobernadores departamentales, presidentes de Comisiones Municipales de Protección Civil y el director del Instituto de Medicina Legal no figuran en el Plan para la difusión y socialización de información pertinente a desastres naturales.
- Reducción de las Comisiones Técnicas en el manejo de situaciones de desastre. Su intervención se redujo para el Plan Invernal 2020, así como la participación de actores involucrados en esas Comisiones, en comparación con los planes de años pasados (Ver Anexo 1).

La dificultad para que la información llegue hasta las poblaciones en riesgo, sumado a la falta de organización efectiva en las comunidades desencadena afectaciones de mayor grado para la población. De esta forma se repite el ciclo que existió a finales del siglo pasado en el país: personas afectadas por desastres naturales se reubican bajo sus posibilidades sin asistencia estatal en zonas que pueden ser igual de riesgosas, dejándoles expuestas y en condiciones precarias de vulnerabilidad, a futuros eventos de esta o peor magnitud.

Hallazgos desde poblaciones afectadas

Estrategia de recolección de información

Desde un enfoque basado en derechos, se reconoce que la mejor fuente para conocer en profundidad la problemática en estudio es hacerlo desde la población que se ve envuelta en la dinámica constitutiva de vulneración a derechos. Por esto, se tuvo a bien identificar mecanismos de acercamiento a comunidades afectadas. Pese a las restricciones de COVID-19 y el tiempo limitado del estudio, se logró comunicar con varias personas a nivel comunitario para comprender mejor su experiencia. En el caso de la comunidad El Cariño, ubicada al norte de San Salvador, se logró una visita con un grupo significativo de la comunidad, mientras que, en la zona del Bajo Lempa la visita fue imposible de realizar y se entrevistaron liderazgos y víctimas de manera remota. Ambas comunidades viven en situación de riesgo ante la llegada de las épocas lluviosas en el país, principalmente, por su cercanía a dos de los ríos más grandes en El Salvador: el Río Lempa y el Río Acelhuate (Ver Anexo 2).

Para lograr una perspectiva desde las autoridades responsables locales, también se entrevistaron a las alcaldías de Nejapa, municipio donde tuvo lugar el deslave de la noche del 29 y madrugada del 30 de octubre de 2020, y de Guazapa, en conjunto con uno de los coordinadores de la Comisión Municipal de Protección Civil, circunscripción a la que corresponde la comunidad El Cariño. Finalmente, a través de una entrevista con un Técnico de Gestión de Riesgos del Ministerio de Educación, se conoció sobre la situación de albergues activos.

Situación antes de la tormenta Amanda: abandono por parte del Estado.

Según la finalidad del Sistema y las obligaciones del Estado, este debe procurar un funcionamiento que tenga los alcances necesarios para atender a toda la población que esté expuesta a condiciones de riesgo en situaciones de catástrofe. Pero las situaciones de empobrecimiento, violencia, falta de acceso a la educación, y otras problemáticas sociales latentes previo a los desastres, limitan el alcance de la asistencia estatal a estas poblaciones.

La visita a la comunidad El Cariño reveló que el desastre de la Tormenta Amanda agudizó condiciones que existían mucho antes de la época lluviosa de 2020. El abandono del Estado fue evidente en la transversalidad de las problemáticas sociales en una misma comunidad. De acuerdo con lo conversado con la población de la comunidad El Cariño en Guazapa, las problemáticas van más allá de las tormentas o huracanes; los derechos a la salud, educación y vivienda no han sido garantizados en lo mínimo. La comunidad sufre no solamente de la pobreza, sino de la inseguridad que ha azotado a una gran parte de las comunidades marginalizadas. La violencia pandilleril, a su vez, ha generado más abandono y las problemáticas que acompañan la situación de un número significativo de familias con miembros en el sistema penitenciario. El Estado parece no tener ningún tipo de intervención, pese a que en algunas ocasiones la comunidad, junto a otras comunidades afectadas, se han pronunciado¹⁷.

“(...) Aquí hay necesidades diversas. No todos los proyectos van a ser aprovechados por la comunidad, aquí hay cierto sector que tiene diferente necesidad. También se busca un proyecto de levantamiento de letrinas porque nos dimos cuenta (de) que hay gente que aún no tiene servicio sanitario.”

Representante de Junta Directiva de Comunidad El Cariño, Guazapa.

Actualmente no existe un seguimiento y monitoreo real por parte del Sistema con las comunidades luego del desastre, lo que significa que la posibilidad de repetición de los daños a los habitantes no desaparece. En El Cariño, con la Tormenta Amanda fue la segunda vez que, al desbordarse el río, se perdieron las viviendas, pertenencias y fuentes de ingresos de la comunidad. La primera vez fue a raíz de la Tormenta Ida en 2009.

¹⁷ Diario El Mundo. *Cierran paso vehicular en carretera Troncal del Norte para exigir obras de mitigación.* <https://diario.elmundo.sv/cierran-paso-vehicular-en-carretera-troncal-del-norte-para-exigir-obras-de-mitigacion/> 5 de noviembre de 2020.

“(...) todos estábamos cómodos, no nos esperábamos eso, como eso sucedió años atrás que el río se salió por primera vez. Ya esta vez es segunda vez, pero como ya pasaron años, nunca nos imaginamos que se iba a volver a repetir (sic)... Los primeros años estábamos como pendientes verdad, del río, pero conforme ya vimos de que todo se normalizó, y ni las demás personas que debían estar pendientes del río no lo hacían pues normalmente uno también trata como de volver a tener la tranquilidad verdad”.

Habitante de Comunidad El Cariño, Guazapa

Por otro lado, la población del Bajo Lempa ha sido históricamente de las principales afectadas en la época lluviosa¹⁸. Ante este abandono estatal y a diferencia del caso en El Cariño, donde la organización se consolidó a través de grupos familiares, en el Bajo Lempa esta organización ocurrió a través de la comunicación y coordinación entre las diferentes comunidades que conforman la zona. El fortalecimiento de liderazgos comunitarios frente al mal manejo no solo del Sistema, sino también de autónomas como la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) sobre el río, las presas y la contaminación, creó una unión de cerca de 29 comunidades a lo largo de la zona para buscar soluciones desde sus propios recursos, aun siendo limitados. Según habitantes de la zona, el acompañamiento a estas comunidades por parte del Estado ha sido desde mínimo hasta nulo.

“Nosotros como comunidad no tenemos un apoyo de autoridades, nosotros aquí solamente entre ambos [comunidades] y a la hora de la hora de una cosa así, cada quien agarra sus hilachitas, dejando sus animales y agarramos para la borda a buscar las partes más altas, eso es lo único que hacemos nosotros como comunidad, nosotros como comunidad no contamos con ninguna casa comunal”.

Habitante del Bajo Lempa, Jiquilisco.

En contraste con lo que las comunidades manifiestan, el gobierno proyecta una imagen de presencia en las emergencias, publicando en redes sociales las actividades que realiza aunque estas sean o no, respuestas efectivas a las problemáticas coyunturales.¹⁹ Las críticas a esta administración también van orientadas a la priorización de su imagen por sobre las verdaderas acciones y respuestas ante problemáticas sociales y coyunturales²⁰, invirtiendo en equipo de comunicaciones y medios²¹ para la

18 Revista Factum. *Los niños del Mitch encaran las nuevas tormentas*. <https://www.revistafactum.com/ninos-mitch/> 14 de junio de 2020.

19 La Prensa Gráfica. “Haciendo campaña con el dolor ajeno”, fotografía de ministro Durán en deslave de Nejapa genera críticas en redes sociales. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Haciendo-campana-con-dolor-ajeno-fotografia-de-ministro-Duran-en-deslave-de-Nejapa-genera-criticas-en-redes-sociales-20201030-0049.html> 30 de octubre 2020.

20 Noticias Lourdes Colón. <https://twitter.com/NotiLourdesC/status/1322331568438939650?s=20>

21 El Diario de Hoy. *CAPRES ha gastado \$207 mil en equipo de comunicaciones*. <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/nayib-bukele-capres-ministerio-de-obras-publicas/749986/2020/> 5 de septiembre de 2020.

realización de cualquier actividad²² y descuidando las necesidades que deben ser atendidas de manera urgente para evitar un ciclo de negligencias que afecten las vidas de las personas más necesitadas²³.

Organización comunitaria: una herramienta de resiliencia

“Por lo general, las personas que se albergan, [...] casi siempre son las mismas comunidades más vulnerables (...) ya las personas, por lo general, tienen identificado adonde se van a mover. (...) Como son eventos recurrentes”.

Técnico de Gestión de Riesgos del Ministerio de Educación

Ante la falta de acciones concretas por parte del Estado para garantizar condiciones mínimas de las comunidades en situación de riesgo, algunas de ellas apostaron por la organización como salida, una estrategia que, si bien es clave, no es suficiente para resolver las raíces del problema, y únicamente permite a las comunidades contener los daños, lo cual sin duda es valioso, pero no resta peso a la responsabilidad que debe asumir el Estado.

El caso más sobresaliente de esta práctica es el de las 29 comunidades del Bajo Lempa, en Usulután, que tras varios años enfrentando desastres naturales, han generado sus propios mecanismos de protección. Sus habitantes, mayormente, son personas retornadas de Honduras y Nicaragua luego del conflicto armado en El Salvador. Algunas de las acciones de monitoreo que realizan actualmente las aprendieron en esa época, como es el uso de radios locales y perifoneo para mantener la información en tiempo real.

De manera coordinada las comunidades han implementado otros mecanismos como la construcción de bordas con los niveles del caudal del río y la creación de grupos en WhatsApp donde se comunican entre comunidades y también con actores locales, como la Cruz Roja y la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). El crecimiento del río durante las lluvias lo realizan habitantes de la zona, quienes al observar el nivel que ha alcanzado este en la borda, dan aviso al resto de la comunidad para iniciar el protocolo de prevención.

"Hay algunas comunidades, por ejemplo, que ya han avanzado mucho y que tienen su propio SAT, su Sistema de Alerta Temprana, ya tienen parámetros, digamos, definidos sobre en qué momento van a evacuar ellos y lo hacen de manera preventiva y voluntaria”.

Técnico de Gestión de Riesgos del Ministerio de Educación.

22 La Prensa Gráfica. CAPRES dio \$7,980 en viáticos para cobertura por Iota. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/CAPRES-dio-7980-en-viaticos-para-cobertura-por-Iota-20201126-0106.html> 27 de noviembre de 2020.

23 Revista Gato Encerrado. Gobierno reduce fondos al Observatorio de Amenazas y a prevención de desastres en presupuesto 2021. <https://gatoencerrado.news/2020/11/04/gobierno-reduce-fondos-al-observatorio-de-amenazas-y-a-prevencion-de-desastres-en-presupuesto-2021/> 4 de noviembre de 2020.

Nejapa también se ha organizado posterior al deslave que golpeó el Caserío “Los Angelitos” la noche del 29 y madrugada del 30 de octubre que dejó 10 fallecidos, un desaparecido y 90 familias damnificadas. Debido a la falta de comunicación por parte del Sistema²⁴ para evacuar a la población ante la posibilidad de deslizamiento previamente anunciado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) en su cuenta de Twitter,²⁵ la alcaldía municipal ha establecido tres estaciones meteorológicas en el municipio para adelantarse a cualquier evento de esa magnitud. De igual forma, la incidencia de organizaciones no gubernamentales y organizaciones de juventudes ha ayudado al manejo del deslave.

Derechos humanos y emergencias

“(...) yo siento que ya no podemos habitar las casas, pero si no tenemos a donde irnos, y nuestras cosas se arruinaron, y la economía ha estado mal por lo de la pandemia, muchas personas sin trabajar, entonces no tenemos, como decir, dinero para ir a alquilar a otro lado para no estar donde no es habitado, la mayoría hemos optado por (...) regresar al mismo lugar, aunque vivamos con esa preocupación, pero ahí mismo seguir viviendo”.

Habitantes de Comunidad El Cariño, Guazapa.

El limitado acceso a educación y otros derechos fundamentales deja a las poblaciones vulnerables en condiciones difíciles para su desarrollo. Partiendo del hecho de que esto, por sí mismo, representa un atropello, también coarta la capacidad de que las personas se reconozcan como sujetos de derecho frente al Estado, dejándoles una posición de indefensión. Es en este plano, entonces, donde pueden surgir las vulneraciones a derechos humanos, ya sean estas dirigidas o por negligencia.

Bajo esta lógica, comunidades como El Cariño, con un índice educativo muy bajo, donde varias mujeres que participaron en el taller no sabían leer ni escribir, tienen una visión en la que no reconocen las constantes vulneraciones que reciben a sus derechos por parte del Estado. Estos factores, sumado al hecho de que existe una organización comunitaria limitada, dan paso a concepciones donde la solución a los problemas que les apremian debe prevenir de “la caridad o la buena voluntad” de quienes se encuentran en puestos de poder, idea que se comparte incluso desde los liderazgos comunitarios. Es decir, no tienen una visión de que la ayuda humanitaria por parte de las autoridades es parte de los derechos que los gobiernos deben garantizar en situaciones de emergencias y desastres.

²⁴ El Faro. *Protección Civil no alertó a los habitantes de Nejapa.* https://elfaro.net/es/202011/el_salvador/24959/Protecci%C3%B3n-Civil-no-alert%C3%B3-a-los-habitantes-de-Nejapa.htm 2 de noviembre de 2020.

²⁵ <https://twitter.com/MedioAmbienteSV/status/1322054363888668673?s=20>

"Es una circunstancia dura, entonces no sé si pudiera haber algún psicólogo que pudiera ayudarle a esta gente con medicamentos para ayudarles y otras personas con víveres y ropa. Entonces hay gente que se vio bien afectada y se necesitan víveres no tan perecederos, pienso yo. La vez pasada que vino una institución yo pedí aunque sea \$50-\$100 para aquel momento que no había trabajo ni nada y no tuve respuesta. Al alcalde también le dije, pero yo como pastor quedé afectado, mi hija también, entonces los que verdaderamente fueron afectados por lo menos unos \$50-\$100 porque está la pandemia y se salió el río (...) entonces si se pudieran ayudar, si por lo menos \$100 por persona, alguna cuestión que se les pudiera ayudar".

Líder comunitario, comunidad El Cariño, Guazapa

Sin un reconocimiento de derechos, tampoco puede exigirse acciones desde quienes están obligados a hacerlo. Otro de los hallazgos fue el poco conocimiento que existe por parte de las poblaciones sobre el deber ser del Sistema, incluido el funcionamiento del Sistema de Alerta, que fue pensado para la fácil comprensión de toda la población. En las entrevistas señalaron la ausencia del Sistema durante el período de los huracanes, sin embargo, por el mismo desconocimiento no fue detectado como una situación que aumentara su situación de riesgo.

"Aquí no ayuda de que haya alerta o no haya alerta, aquí cada quien se rebusca, aunque algunos sí tenemos eso de que nos informamos, verdad, 'mire que ya se dio cuenta que hay un huracán', pero es entre nosotros, los que hemos sido afectados, si no, no sabemos nada (risas)".

Habitante de la comunidad El Cariño, Guazapa

Nuevos rostros ¿nuevas soluciones?

El discurso del gobierno de Bukele trata de posicionar que este constituye una renovación luego de años en que los partidos políticos tradicionales se alternaron en el poder y una de sus mayores herramientas para transmitir estas narrativas es el uso de las redes sociales. La socialización de las medidas de actuación por parte del gobierno central para las tormentas se realizó en gran parte a través de las cuentas institucionales de las diferentes instancias involucradas para la atención de estos casos. En los diferentes casos de emergencia, la cuenta oficial de Twitter del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales compartió con anticipación las observaciones, estados y desarrollo de los fenómenos naturales que representaban una amenaza para el territorio salvadoreño²⁶. Pero la falta de gobernadores ha significado la supresión de un canal de comunicación entre la Comisión Nacional y la Municipal,

26 Tormenta Amanda: <https://twitter.com/MedioAmbienteSV/status/1267023718032834560?s=20> ; Tormenta Cristóbal: <https://twitter.com/MedioAmbienteSV/status/1267849034275991552?s=20> ; Deslave en Nejapa: <https://twitter.com/MedioAmbienteSV/status/1322054363888668673?s=20> ; Huracán Eta: <https://twitter.com/MedioAmbienteSV/status/1322741074754969609?s=20> ; Huracán Iota: <https://twitter.com/MedioAmbienteSV/status/1327357456884899842?s=20> .

restringiendo que la información llegue a las poblaciones que más necesitan, así como a las autoridades locales que deben actuar lo más pronto posible.

"Lastimosamente el Gobierno Central, en este caso representado por el Ministro de Gobernación y Bienestar Social en alguna medida no han permitido que nosotros tengamos incidencia en el manejo de la situación, y digo no han permitido porque expresamente tengo medios de verificación donde se han aperturado los albergues sin que lleven la firma del presidente de la Comisión Municipal de Protección civil que, en este caso por mandato de ley, es el alcalde".

Alcalde de la Municipalidad de Nejapa

Simultáneamente, el manejo de las emergencias por parte del Ejecutivo ha dejado al descubierto una planificación escueta que no es proporcional a la magnitud de los eventos que azotan a El Salvador. Para ambos huracanes, Eta e Iota, las respuestas por parte del gobierno central se tomaron de manera apresurada, sin seguir las condiciones establecidas en el Sistema de Alerta. Las alertas rojas fueron utilizadas de manera desproporcionada debido a las condiciones meteorológicas del país, particularmente en el caso del Huracán Iota.²⁷ En ambos casos, las alertas se emitieron antes de la llegada de los huracanes al territorio nacional.

El discurso asistencialista, y en este caso también unionista²⁸, no se limitó al territorio salvadoreño. El gobierno envió paquetes solidarios a las poblaciones afectadas por el Huracán Eta en Honduras²⁹, acción cubierta totalmente por los medios de comunicación. En el interior del país, el presidente asignó \$75 millones a cada alcaldía para manejar las emergencias por las tormentas.³⁰

Sin embargo, este despliegue de recursos por parte del Ejecutivo contradice la situación financiera del país. Desde meses atrás, el Ministerio de Hacienda expresó no tener los recursos suficientes para hacer el pago de los Fondos para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES)³¹, que se adeudan desde mediados de año³².

El fondo dispuesto para atender la emergencia por tormentas sí ha sido utilizado por las municipalidades. El alcalde de Guazapa, para reducir la situación de riesgos de la población en El Cariño, otorgará terrenos a las personas damnificadas, información que se levantó a través de un censo. Estos serían entregados a cambio de los ubicados a la orilla del Río Acelhuate, zona que ya ha sido declarada inhabitable.

27 ARPAS. *Iota se degrada a Baja Presión y El Salvador sigue en Alerta*. <https://arpas.org.sv/2020/11/iota-se-degrada-a-baja-presion-y-el-salvador-sigue-en-alerta/> 18 de noviembre de 2020.

28 <https://twitter.com/nayibbukele/status/1328135326150352896?s=20>

29 Deutsche Welle Español. *Honduras aplaude gesto de El Salvador hacia afectados por Eta*. <https://www.dw.com/es/honduras-aplaude-gesto-de-el-salvador-hacia-afectados-por-eta/a-55550678> 10 de noviembre de 2020.

30 <https://twitter.com/HaciendaSV/status/1324044001624920069?s=20>

31 Diario El Mundo. *Así reaccionó Bukele y Ministro de Hacienda a protesta por FODES*. <https://diario.elmundo.sv/asi-reacciono-bukele-y-el-ministro-de-hacienda-a-protesta-por-fodes/> 24 de septiembre de 2020.

32 El Diario de Hoy. *Alcaldes y empleados municipales se concentraron en el Ministerio de Hacienda por impago de FODES*. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/protesta-alcaldias-impago-fodes/769309/2020/> 28 de octubre de 2020.

Sin embargo, manifestó que al no tener acceso al FODES, las demás actividades en favor de las comunidades necesitadas tuvieron que detenerse.

"El dinero para la pandemia y la tormenta solo viene para gastarlos en eso (...) el FODES ha sido detenido y no hemos podido cumplirles a las comunidades, las comunidades son las afectadas (...) este es un fondo que nunca había fallado a las alcaldías, pero ahora ha fallado".

Alcalde de Guazapa, San Salvador.

Bajo este nuevo gobierno ha aumentado la presencia de militares en contextos que no corresponden a sus funciones. Este fenómeno, así como la militarización gradual de la Policía Nacional Civil (PNC), ha propiciado situaciones de abuso de poder. Las diferentes emergencias de este año no han sido la excepción.

Los art. 29 y 30 de la Ley de Protección Civil contemplan la intervención de la PNC y Fuerza Armada únicamente en el caso de desastres. Pero esto no será una regla general, ya que para que esto suceda tiene que ser previamente requerido por el presidente de la República, la Comisión Nacional o el Director General de Protección Civil. Son estos mismos tres funcionarios quienes, de acuerdo con el Plan Invernal 2020, ostentan el poder de ejecución y toma de decisión del mismo Plan.

Desde las comunidades se reportaron altercados que acontecieron por la intervención de estos cuerpos de seguridad en el monitoreo que comunitariamente realizan los habitantes. En un caso particular, manifestaron que las autoridades llegaron notoriamente enojadas desde sus puestos de policía e intentaron golpear y detener a dos hombres que estaban vigilando el crecimiento del caudal del río por la noche, para posteriormente realizar actividades de perifoneo sobre el nivel del río³³.

El poco seguimiento a las poblaciones afectadas luego de las tormentas, y el no cumplimiento de las promesas hechas para su reparación, agrava la situación de vulnerabilidad de estas personas. En conferencia de prensa desde la Comunidad Nueva Israel, durante la Tormenta Amanda, el presidente Nayib Bukele aseguró que la construcción de viviendas para personas iniciaría 15 días después de que acabara la Tormenta. Hasta la fecha, esta y otras comunidades continúan en situación de albergue³⁴. De acuerdo con los datos proporcionados, en diciembre de 2020 aún se encuentran 10 albergues que fueron activados por la Tormenta Amanda, es decir, seis meses después del desastre.

Desde las instituciones responsables se ha buscado hacer lo posible para sostener estos albergues en condiciones que garanticen un nivel de vida adecuado para la población que se encuentra residiendo en ellos. La continuidad de los comités internos ayuda a que se mantenga el bienestar dentro de ellos. Estos comités buscan brindar una atención efectiva a las diferentes poblaciones en situación de albergue.

33 Habitante del Bajo Lempa, Jiquilisco, Usulután

34 Revista Gato Encerrado. *Seis meses y tres tormentas después, Bukele aún no ha construido las casas para la Comunidad Nueva Israel.* <https://gatoencerrado.news/2020/12/09/seis-meses-y-tres-tormentas-despues-bukele-aun-no-ha-construido-las-casas-para-la-comunidad-nuevo-israel/> 9 de diciembre de 2020.

// Diario El Mundo. *35 familias viven en una escuela de Soyapango desde hace cinco meses.* <https://diario.elmundo.sv/35-familias-viven-en-una-escuela-de-soyapango-desde-hace-cinco-meses/> 7 de noviembre de 2020.

En este sentido, se ha implementado un comité de educación que asegura que la niñez y adolescencia en condición de albergue continúe con educación en modalidad virtual. En cuanto a recursos, se está recibiendo diferentes apoyos, no solo estatales sino de diferentes fuentes nacionales e internacionales, para solventar cualquier necesidad que se tenga desde dentro.

Conclusiones:

Si bien es cierto que ningún país puede controlar la fuerza de las amenazas o fenómenos ambientales, sí se puede y debe controlar el nivel de prevención de los riesgos garantizando una intervención oportuna y un continuo análisis y acción de rehabilitación sostenible cuando hay población afectada. Las comunidades que este estudio analizó, siendo una muestra muy pequeña de las zonas afectadas, logró evidenciar los impactos de un Sistema que reacciona en momentos de crisis, pero no integra los componentes de prevención y rehabilitación sostenible. Esto se agrava cuando existe un mismo Sistema encargado de proteger a toda la población, pero los mecanismos creados resultan insuficientes, generando una desigualdad para la atención de emergencias que dependerá de la comunidad que sea afectada.

Acaparar las funciones de un Sistema de Protección Civil en la figura del presidente ha tenido graves consecuencias durante la época lluviosa del año 2020. El mayor de los retos en el funcionamiento de este Sistema centralizado es superar las dificultades en la fluidez de la comunicación de manera oportuna, de lo contrario, se impide que la información pertinente llegue a quienes deben anticiparse para estos eventos por su condición de riesgo.

Si bien la organización y el fortalecimiento de las comunidades facilita las capacidades para enfrentar desastres naturales, no se puede obviar las responsabilidades que por ley están obligadas a asumir las instituciones creadas para estas eventualidades. Es más, el Sistema de Protección Civil no puede ser sustituido por la comunidad, al contrario, el Sistema debe fortalecer la resiliencia comunitaria y basarse en las necesidades reales de la gente quien debe participar plenamente en el Sistema y las decisiones que le afecten.

Las tormentas y huracanes del último semestre de 2020 dejaron al descubierto la poca preparación que el Sistema tiene para hacer frente a estas emergencias. Si bien en ciertos lugares el trabajo realizado pudo atender las problemáticas de la población, algunas personas resultaron más afectadas que otras por el desconocimiento territorial y la poca agilidad de la comunicación entre responsables. Es necesario, entonces, contar con un Sistema de Protección Civil que funcione de manera práctica, como se plasma en la normativa que lo rige, garantizando derechos fundamentales. Una institucionalidad desconcentrada que construya y planifique desde las comunidades, que parta de la realidad de las personas afectadas es indispensable.

Recomendaciones:

1. Asegurar que las comunicaciones sean trasladadas de manera oportuna a las comunidades, especialmente a quienes se encuentren en zonas de riesgo. Esta información debe ser clara y comprensible para la población, así como también estar dirigida en una dualidad desde el gobierno central a las comunidades, y viceversa.
2. Gestionar planes de prevención y mitigación de riesgos, sin dejar a un lado los de reacción en crisis, para las diferentes épocas del año, pero sobre todo para la época lluviosa que es cuando las vidas se ven mayormente expuestas a riesgos. Asimismo, garantizar la participación de las comunidades en condición de riesgo en las planificaciones anuales que se crean desde la Dirección de Protección Civil, de manera que se atiendan las necesidades que estas tengan de acuerdo con sus entornos.
3. Garantizar una atención diferenciada en línea con las necesidades de cada población damnificada por parte del Sistema y las instituciones que lo componen y apoyan, asegurando un enfoque de derechos humanos que minimice el riesgo de sufrir violencias antes, durante y después del desastre.
4. Integrar estrategias de prevención, preparación y respuesta bajo un enfoque psicosocial que facilite el manejo de la crisis, durante el suceso y en los albergues que sean dirigidos desde profesionales o a través de promotores psicosociales comunitarios.
5. Fortalecer las capacidades de los liderazgos comunitarios, haciéndolos parte activa en campañas de educación sobre el funcionamiento del Sistema, así como promocionar la creación de sus propios Sistemas de Alerta Temprana a través de simulacros, capacitación de personal y adquisición de equipo útil para atender emergencias.
6. Promover una contraloría social activa que demande a los actores obligados una respuesta en situaciones de desastres naturales de acuerdo con las competencias con las que cuentan de manera transparente, eficaz y equitativa.
7. El apoyo psicosocial ante desastres es una estrategia que permite fortalecer la resiliencia de las personas afectadas y anticipar o prevenir riesgos de salud mental mayores en el futuro, luego del desastre. La formación de personas promotoras de la salud mental a nivel comunitaria puede ser integrado en el Sistema de rehabilitación post desastre.
8. En necesario que el Sistema concrete las directrices sobre atención diferenciada a poblaciones en mayor situación de riesgo y vulnerabilidad social y ambiental, a partir de la aplicación del enfoque de derechos, procurando la integralidad de las normativas y protocolos que garanticen el abordaje de los elementos de vulnerabilidad que están a la raíz de los impactos devastadores de las amenazas ambientales.

ANEXOS

Anexo 1. Principales áreas de intervención eliminadas a partir del 2020

COMISIÓN TÉCNICA	# DE ÁREAS DE INTERVENCIÓN		Principales áreas de intervención eliminadas a partir del 2020
	2019 y anteriores ³⁵	2020 ³⁶	
Técnica Científica	7	1	- Participación en Sala de Crisis - Brindar información prioritaria, oportuna y suficiente - Análisis, evaluación y recomendaciones sobre evolución de amenazas
Servicios de Emergencia	9	2	- Participación en Sala de Crisis - Coordinación y ejecución de operaciones de primera respuesta en situaciones de desastre y emergencias - Establecimiento y apoyo a los Sistemas de Comando de Incidentes
Seguridad	13	5	- Análisis, evaluación y recomendaciones para la atención de las situaciones - Contribuir al mantenimiento del orden y la calma en la población - Garantizar el acceso a las instituciones de primera respuesta, en las áreas afectadas
Salud	15	7	- Participación en la Sala de Crisis - Definir los valores nutricionales y contenidos de la asistencia alimentaria que será proporcionada a la población afectada - Vigilar la calidad de los alimentos proporcionados a la población afectada
Logística	15	4	- Activar el Sistema de Manejo Humanitario de Suministros (LSS-SUMA) - Identificar y clasificar los recursos disponibles para atender la emergencia o desastre

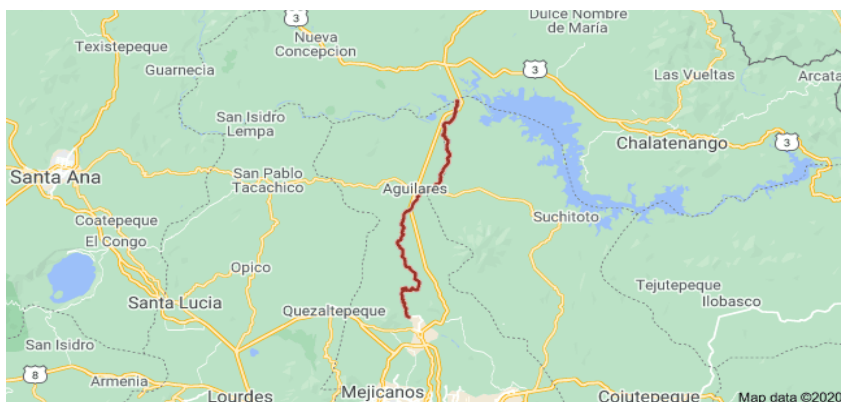
³⁵ Plan Invernal 2019, pp. 21 a 27 y Plan Invernal 2018, pp. 24 a 33.

³⁶ Plan Invernal 2020, pp. 22 a 23.

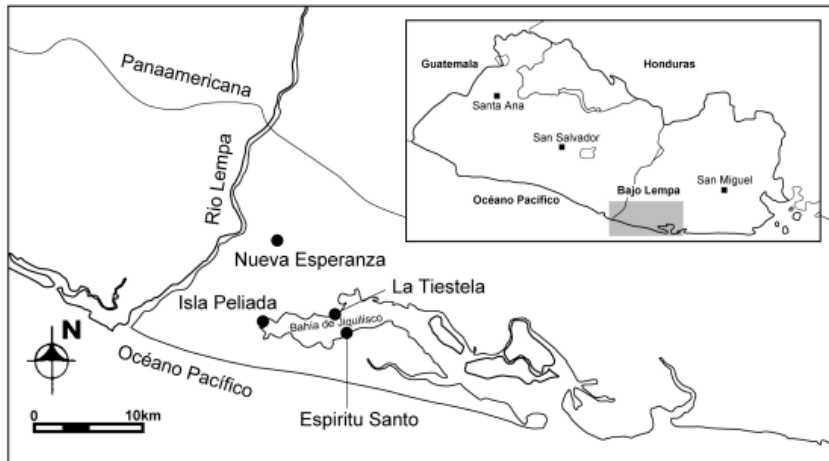
Infraestructura y servicios básicos	17	5	• Instalar la Sala de Crisis y mantener la situación actualizada de las emergencias por medio de una adecuada representación gráfica, mapas, cuadros de situación, reportes, recursos, entre otros • Coordinar las acciones de movilización y obtención de recursos financieros para la respuesta, rehabilitación y provisión de los servicios básicos • Apoyar la evaluación de daños en las viviendas • Apoyar la evaluación y recomendar la evacuación de familias en zonas de riesgo • Identificar posibles vías alternas de comunicación y desplazamiento terrestre previo a la presencia de la emergencia y/o desastre
Albergues	13	2	• Aplicar la Guía Práctica para la Planificación, Montaje y Coordinación de Albergues Temporales en situaciones de Emergencia • Coordinar con los responsables de albergues de las Comisiones Departamentales y Municipales de Protección Civil e informar al Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) • Orientar a los responsables de los albergues • Coordinar los recursos necesarios para el manejo de los albergues
Comisión de Asistencia Humanitaria Internacional	7	0	En el Plan Invernal 2020, no aparece esta Comisión, la cual era la encargada de activar los procedimientos para solicitar la asistencia humanitaria internacional, según los requerimientos de la Dirección General de Protección Civil

Fuente: Elaborado por el área legal de Cristosal con base en los Planes Invernales 2018, 2019 y 2020

Anexo 2. Ubicación de ríos y zonas afectadas

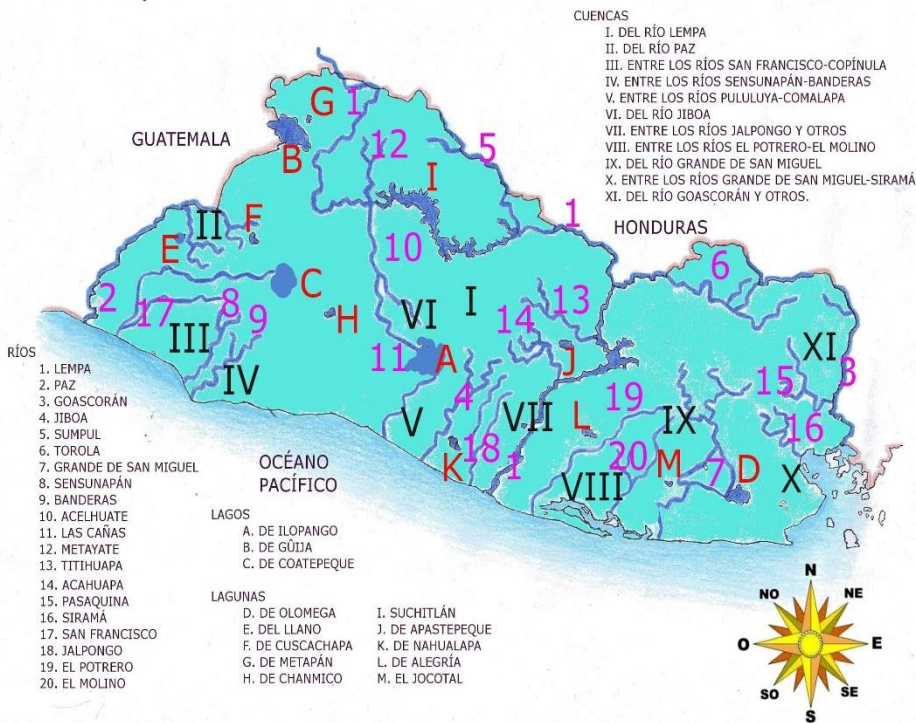


Mapa del Río Acelhuate que divide la comunidad El Cariño en Guazapa, de la comunidad La Florida, en Aguilarés.



Mapa de la zona que comprende el Bajo Lempa, entre San Vicente y Usulután.

RÍOS, LAGOS Y CUENCAS DE EL SALVADOR



Mapa de ríos en El Salvador. 10 corresponde al Río Acelhuate que se encuentra a la orilla de la comunidad El Cariño en Guazapa, y el 11 al Río Lempa, que atraviesa todo el país y desemboca en la zona del Bajo Lempa.