



VIVIENDO EN RIESGO

ALLAN LAVELL (Compilador)

Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina

1997

La Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), declarada por las Naciones Unidas, ha servido, entre otras cosas, para aumentar la atención puesta en una de las problemáticas más acuciantes y crecientes de los países en vías de desarrollo: el impacto de las diversas amenazas físicas con que convive el hombre en este planeta y de los desastres que cosuscitan son crecientes, tanto en términos del impacto en la vida y la salud humana, como en las economías nacionales, regionales y locales y sus capacidades de mantener un crecimiento constante y adecuado a las necesidades de supervivencia de la población.

Los desastres asumen proporciones distintas, comprendiendo desde los grandes sucesos, de un período de retorno relativamente ocurrencias de mediano o pequeño tamaño, temporalmente más frecuentes, pero restringidos en sus impactos a un territorio limitado constituido por zonas, ciudades o una o pocas comunidades.

Tanto los estudiosos de la problemática y la prensa como las organizaciones gubernamentales e internacionales encargadas, de una u otra manera, de prestar atención al manejo de los desastres en sus distintas fases (prevención, mitigación, emergencia, rehabilitación, recuperación y reconstrucción), han prestado atención, casi invariablemente, a las grandes largo, y que pueden suscitar una crisis a lo largo de grandes regiones, llegando a abarcar a un país en su totalidad, hasta ocurrencias.

Esta atención prestada en términos amplios a lo grande, lo "anormal", aun cuando es fácil de entender, resulta ser un error conceptual y metodológico con grandes implicancias en términos del entendimiento de los desastres y el manejo de los mismos. En este libro, a través de la experiencia de un conjunto importante de países e instituciones, se intenta recorrer un camino distinto y a la vez complementario.

La investigación debe estar ubicada conceptualmente dentro de un marco en el cual se defina la problemática de los desastres como un problema no resuelto del desarrollo, bajo el precepto de que los desastres no son un problema de la naturaleza *per se*, sino más bien un problema de la relación entre lo natural y la organización y estructura de la sociedad. En consecuencia, la investigación debe partir del principio de que los desastres no son un problema independiente coyuntural o excepcional sino, tanto en su causalidad como en términos de las opciones reales y viables de ser superadas, algo que atañe a la sociedad y los procesos de desarrollo en sí.

La investigación se impulsará bajo una modalidad de estudios comparativos entre los distintos países representados en LA RED, de tal manera que el conocimiento generado tendrá una relevancia de tipo transnacional o regional que vaya más allá de la suma de sus partes.

La investigación siempre debe tener, como producto u objetivo básico, la generación de conocimientos relevantes para la capacitación y educación de sectores específicos de la población (políticos, técnicos, organismos gubernamentales, etc.), con énfasis en su aplicación en la población base afectada o potencialmente afectada por los desastres.

La investigación debe ser formulada dentro de un marco multidisciplinario, partiendo de un enfoque de los desastres que contemple y promueva la integración de los aportes de las ciencias naturales e ingenieriles y los aportes de las ciencias sociales.

La investigación promovida debe contemplar, como aspecto prioritario, el proceso de formación de recursos humanos en la investigación y capacitación sobre el tema de los desastres y las maneras de promover una positiva y eficiente institucionalización de esta importante área de estudio en la región latinoamericana".

(LA RED, Agenda de investigación y constitución orgánica. Lima, 1993).

TABLA DE CONTENIDO

DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES (DIRDN)	5
HELENA MOLIN VALDÉS	5
METAS	5
ACTIVIDADES Y PROYECTOS	7
INFORMACIÓN	8
CONFERENCIA MUNDIAL	9
LA REGIÓN	9
MESA REDONDA: EL TRABAJO DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES CON COMUNIDADES. COMUNIDADES: PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES	11
HUGO PRADO Y ELLA VISSER	11
PRESENTACIÓN	11
FORMA DE COOPERACIÓN	12
TRABAJAR EN SALUD INTEGRAL CON LA COMUNIDAD	12
¿QUÉ SIGNIFICA PARA NOSOTROS TRABAJAR EN ESTA ÁREA DE SALUD?	12
EL PAPEL DE LA COMUNIDAD	13
COOPERACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES	14
PLAN ESCOLAR DE EMERGENCIA. PLANES DE EMERGENCIA MUNICIPIO DE SANTIAGO TEXACUANGOS. UNA EXPERIENCIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS	17
JULIO OSEGUEDA	17
INTRODUCCIÓN	17
LA EXPERIENCIA SALVADOREÑA	17
ASESORÍA DE ORGANISMOS INTERNACIONALES	18
MARCO CONCEPTUAL ESTRATÉGICO	19
DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES NATURALES (DIRDN)	19
REFLEXIONES	20
INFORME DE RELATORÍA GENERAL SEMINARIO INTERNACIONAL DE COMUNIDADES: PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES	22
ASPECTOS GENERALES	22
ASPECTOS INSTITUCIONALES	22
PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	23
CAPACITACIÓN, DIAGNÓSTICO Y CONOCIMIENTOS DE AMENAZAS, VULNERABILIDADES, CAPACIDADES Y RIESGOS	24
LA GESTIÓN DE ESQUEMAS DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN A NIVEL COMUNITARIO	25

DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES (DIRDN)

Helena Molin Valdés*

La proclamación del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) por las Naciones Unidas tiene como objetivo "reducir, por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en vías de desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y trastornos sociales y económicos causados por los desastres naturales..." (Anexo a la Resolución 44/236, 22 de diciembre de 1989, Asamblea General, Naciones Unidas).

Uno de los principales fundamentos que dio origen a la proclamación del Decenio fue corroborar que el impacto de los desastres naturales representa un atraso en el desarrollo y una carga demasiado grande para los países más vulnerables y pobres. Además, es reconocer que existe el conocimiento, la tecnología y las experiencias acumuladas, para reducir tanto la vulnerabilidad ante los desastres como los riesgos, vigilando y monitorean las amenazas. El mensaje del DIRDN enfatiza un enfoque integral y multisectorial al problema del manejo de los desastres, integrando medidas para definir las políticas y criterios de planificación con obras de prevención, mitigación y preparativos, en las cuales es muy importante involucrar a todos los sectores de la sociedad, empezando con las propias comunidades expuestas al riesgo.

La motivación inicial que llevó a la proclamación del Decenio fue promovida por científicos, como geofísicos y otros, con el fin de reducir los desastres a través de una mayor vigilancia y conocimiento sobre las amenazas naturales, desde un punto de vista técnico-científico. Poco a poco, sin embargo, los conceptos sobre la necesidad de reducir la vulnerabilidad, como parte de los procesos de desarrollo social y económico de cada localidad o país, han ido ganando terreno.

METAS

En resumen, todos los países para el año 2000 deberían incluir en sus planes de desarrollo sostenible las tres metas principales del Decenio, que son:

- Exhaustivas evaluaciones nacionales de los riesgos ocasionados por amenazas naturales y la vulnerabilidad.
- Planes de mitigación y prevención a mediano y largo plazo, a nivel nacional y/o local, incluyendo preparativos y campañas de concientización comunitaria.

* Oficina Regional del DIRDN para América Latina y el Caribe.

- Acceso a sistemas de alarma mundiales, regionales, nacionales y locales, además de una amplia difusión a la población de los avisos de alerta.

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales representa una oportunidad y un marco para desarrollar medidas de reducción de desastres. No es una agencia, ni tiene un presupuesto para financiar los proyectos.

En la Resolución 44/236 se crean tres instancias: El Consejo Especial de Alto Nivel, compuesto por diez personas prominentes; el Comité Científico Técnico, 25 expertos responsables de definir el marco de políticas y programas, evaluar el avance de las actividades y brindar recomendaciones a la Secretaría; y finalmente la Secretaría, ubicada en Ginebra dentro del Departamento de Asuntos Humanitarios, como coordinadora y centro de información para la promoción del Decenio. Desde agosto de 1992 hay un Oficial de Programas Regionales de la Secretaría para América Latina y el Caribe con sede en Costa Rica, en conjunto a la oficina del Programa para Preparativos en Caso de Desastres de la Organización Panamericana de la Salud.

Las responsabilidades operacionales para llevar adelante programas y ejecutar obras, para cumplir con las metas del DIRDN, recaen en los gobiernos, las organizaciones de la ONU y otros entes que participan en el Decenio.

A nivel nacional se ha invitado a todos los gobiernos para que nominen los Comités Nacionales o Puntos Focales del Decenio. Hasta el momento más de 118 países han formalizado esta iniciativa, de los cuales 15 se encuentran en América Latina y 18 en el Caribe. El perfil y las funciones de los Comités Nacionales deberían ser:

- Constituirse de manera interdisciplinaria e interinstitucional, incluyendo los Ministerios de Educación, Salud, Planificación, Obras Públicas, Asuntos Interiores, Defensa Civil o similar institución; medios de comunicación, ONGs, empresa privada, organismos científicos y técnicos y otros afines.
- Involucrarse con la identificación de prioridades nacionales; formular y poner en marcha planes de mitigación y prevención de desastres; desarrollo de proyectos y monitoreo.
- Brindar información y asesoría a los gobiernos, entes públicos y organizaciones relacionadas con el tema.

Otros participantes del Decenio son los representantes de las Naciones Unidas y agencias especializadas (en particular la Organización Meteorológica Mundial, UNESCO, PNUD, PNUMA, UNHCS, OMS-OPS, Banco Mundial IAEA), asociaciones científicas y centros de investigación (como el ICSU, EFEO, CRED, IASPEI), organismos regionales (como la OEA, OPS y BID), los medios de comunicación y las empresas de servicios de seguros. Tanto las universidades como las instituciones científicas nacionales o regionales como CERESIS, CEPREDENAC, FLACSO, La Red de Estudios Sociales y otros) desempeñan un rol importante para la promoción y cumplimiento de las metas del Decenio.

Organizaciones comunales u otras ONGs deberían ser de gran importancia en la promoción y ejecución de proyectos y programas para reducir la vulnerabilidad ante desastres, preparar planes de emergencia y mapas de riesgo local, sistemas de alerta y evacuación, etc. Estas labores se realizan en la actualidad de manera dispersa y en algunos casos con resultado muy positivos. Lamentablemente la estructura del DIRDN no tiene ni la capacidad, ni los recursos para apoyar o sistematizar estos esfuerzos, pero se motiva a los Comités Nacionales u otros socios del DIRDN a trabajar a nivel local. Esfuerzos como el de LA RED (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres para América Latina) y CEPREDENAC son muy importantes para crear metodologías y sistematizar los trabajos, para que posteriormente las experiencias sean divulgadas y aplicadas más ampliamente.

FINANCIAMIENTO

Tal y como fue recomendado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, las contribuciones para el Fondo de Fideicomiso del DIRDN provienen de fuentes extrapresupuestarias. Estos fondos son usados para apoyar al Consejo Especial de Alto Nivel, el Comité Técnico Científico y la Secretaría, así como para otras actividades del Decenio. La Oficina Regional del DIRDN para América Latina y el Caribe está principalmente subvencionada por el gobierno de Suecia y la Organización Panamericana de la Salud en la actualidad.

La mayoría de las actividades, proyectos y programas llevados a cabo a nivel nacional o regional son financiados con recursos propios de los países o a través de convenios multilaterales o bilaterales.

ACTIVIDADES Y PROYECTOS

El Programa Marco para el Decenio, que ha sido identificado para apoyar a los países, tiene siete actividades básicas, que se complementan, a su vez, con iniciativas de capacitación, educación formal e informal, información, transferencia y aplicación de tecnología, así como la formulación y adopción de políticas apropiadas.

Las siete actividades son:

1. Identificación de riesgo y evaluación del mismo.
2. Evaluación de la vulnerabilidad y del peligro, análisis de la relación costo-beneficio para invertir en mitigación y prevención.
3. Proveer información adecuada para la adopción de decisiones y políticas generales.
4. Vigilancia, predicción y alerta, así como la amplia difusión de las advertencias, planes de evacuación, etc.
5. Adoptar medidas de prevención a largo plazo, tanto estructurales como no estructurales.

6. Medidas de protección y preparación a corto plazo.
7. Medidas tempranas de intervención y respuesta en caso de desastre.

Asimismo, se estimula el desarrollo de proyectos nacionales que estén enmarcados dentro de las metas del Decenio. Para ello, se han establecido criterios, incluyendo 25 proyectos internacionales de demostración, que son implementados por agencias de la ONU u organizaciones internacionales científicas y de ingeniería.

Uno de los proyectos de demostración con mayor impacto en esta región es posiblemente el Programa de Entrenamiento en Manejo de Desastres, auspiciado por PNUD y DHA y ejecutado en América Latina por la OPS y la OEA.

Esto se dirige fundamentalmente a funcionarios del Sistema de Naciones Unidas y funcionarios de diferentes niveles e instituciones gubernamentales. El objetivo es que a través de los talleres se cree un conocimiento básico sobre la vulnerabilidad ante desastres en el país, las fases y las implicaciones de un manejo de desastres integral, la identificación de problemas y probables soluciones en el país. El programa sirve en muchos casos como catalizador a nivel de coordinación institucional, pero si no está seguido por algún tipo de compromiso de cooperación, se pierde la oportunidad de transformar o hacer más eficiente los sistemas de manejo de desastre en forma más profunda.

El programa no se dirige a nivel de comunidades, ni proporciona herramientas para el trabajo de preparativos y prevención en desastres a nivel comunitario. Sin embargo, los múltiples manuales y guías didácticas producidos por el programa son subutilizados en la actualidad y podrían ser divulgados y utilizados por organizaciones de capacitación e institutos de enseñanza.

INFORMACIÓN

Dentro de la estrategia informativa del Decenio existen dos elementos por destacar:

1. La publicación bimestral del Boletín STOP Disasters, distribuido gratuitamente en francés, inglés, español e italiano desde Ginebra.

En la región también se está editando y distribuyendo ampliamente cada tres meses el Boletín "DIRDN Informa América Latina y el Caribe", como una herramienta para los países y entidades interesados en la región de intercambiar experiencias sobre iniciativas de reducción de desastres, que posiblemente lleve a iniciar contactos directos y horizontales.

2. La celebración del Día Internacional para la Reducción de los Desastres, el segundo miércoles de octubre de cada año.

El tema de celebración de 1993 fue sobre Prevención de Desastres en Escuelas y Hospitales. En la región se logró una amplia divulgación de este mensaje, a través de material de apoyo y guías producidas en un esfuerzo común entre varios organismos, principalmente la OPS, la Oficina Regional del DIRDN y la OEA. Muchas ONGs, instalaciones de salud, escuelas e instituciones de enseñanza organizaron actividades de promoción, hicieron ejercicios de evacuación, simulaciones, cursos en temas relacionados a desastres, congresos, conferencias, etc.

Los temas para los próximos años estarán basadas en las tres metas, empezando 1994 con la Evaluación del Riesgo.

CONFERENCIA MUNDIAL

Se llevará a cabo la primera Conferencia Mundial para Reducción de Desastres del 23 al 27 de mayo de 1994 en Yokohama, Japón, auspiciada por las Naciones Unidas. Tiene el propósito de revisar los logros obtenidos por el Decenio a nivel nacional, regional e internacional, y servirá como preparación para la revisión a mediano plazo del Decenio, que efectuará el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas durante su sesión regular en 1994.

La Conferencia Mundial, con una amplia cobertura de participantes, proveerá un foro para el intercambio de información sobre programas y políticas que junto con la participación de ministerios y otros organismos oficiales de alto nivel, ayudará a aumentar la conciencia sobre la importancia de las políticas para la reducción de desastres.

Los preparativos para la Conferencia incluyen reuniones a nivel nacional y regional, así como la compilación de informes de avances nacionales y esquemas de los planes para la segunda mitad del Decenio.

En América Latina se llevarán a cabo reuniones y preparativos a nivel nacional, subregional y regional. La reunión regional para el Caribe se realizó en Trinidad durante el mes de octubre de 1993, mientras la orientada a América Latina se hizo en Cartagena Colombia, durante el 21-24 de marzo de 1994. Estas reuniones tenían una gran importancia, pues significó un espacio de intercambio muy amplio, con sesiones paralelas sobre una variedad de temas técnico-científicos, de trabajo de prevención de desastres en las comunidades y municipios, participando organizaciones como DHA, PNUD, OPS, OEA, CEPREDENAC, CERESIS, LA RED, Cruz Roja, CUSEC y otras, definiendo formas de coordinación y colaboración entre países, organismos y agencias para el futuro a nivel de la región.

LA REGIÓN

Existen avances notables en la región de América Latina y el Caribe para cumplir las metas de DIRDN, muchos de los cuales empezaron antes de la proclamación del

Decenio. Sin embargo, éste ha significado una punta de lanza para el desarrollo de nuevos conceptos y organizaciones para el manejo integral de los desastres. Hoy en día probablemente el número de "socios" y organizaciones que se interesan por temas relacionados con mitigación de desastres es mucho mayor que desde hace unos años. Los conceptos sobre el manejo de desastres como un proceso integral y ligado a las entidades de desarrollo sostenible, también han sido fortalecidos durante los últimos años.

En la medida que las autoridades de planificación y trabajo comunal se involucren activamente en los sistemas de manejo de desastres a nivel nacional o local se logrará una capacidad real de divulgación y conocimiento para un manejo de desastre en los niveles locales.

La existencia de un marco conceptual y de promoción, como es el DIRDN, también ha proporcionado una oportunidad de cooperación horizontal entre países vecinos, con el fin de intercambiar las experiencias positivas. Catalizadores principales para este propósito en la región han sido la Organización Panamericana de la Salud, la Oficina Regional de la Secretaría de DIRDN (DHA), la Organización de los Estados Americanos y La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres, entre otros.

MESA REDONDA: EL TRABAJO DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES CON COMUNIDADES. COMUNIDADES: PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES

Hugo Prado y Ella Visser*

Presentación

El Programa de Preparativos para Desastres es un programa de la Organización Panamericana de la Salud establecido en 1977. Su misión inicial fue la de mejorar el estado de preparación de las instituciones de salud mediante la planificación para casos de emergencia, actividades de adiestramiento, educación popular y coordinación con otros sectores.

Para efectos del presente informe se presentarán los objetivos del plan de trabajo para los próximos cinco años, de donde se desprende el interés del programa en el trabajo comunal para casos de desastres. Se seguirá con la información sobre actividades concretas, finalizando luego con unas observaciones que podrían ser útiles para los grupos de trabajo.

El objetivo general del Programa en el plan de trabajo para los siguientes cinco años es el siguiente:

Reducción de consecuencias para la salud (pública) y la vida social provocadas por los desastres.

Los objetivos específicos están formulados así:

- a) Asistencia al sector público y privado en tomar medidas apropiadas de prevención y mitigación para minimizar el impacto en la salud por desastres tecnológicos o naturales.
- b) Fomentar el estado de preparativos del sector salud ante cualquier tipo de desastre de una manera eficiente y rápida.
- c) Ampliar los conocimientos de profesionales clave y de las personas que toman decisiones.

* Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación del Socorro en Casos de Desastres, Organización Panamericana de la Salud.

FORMA DE COOPERACIÓN

Es importante subrayar que el trabajo de la Organización Panamericana de la Salud y del Programa en particular es de *cooperación técnica* a los Estados. Esto quiere decir que no somos ejecutores y que la cooperación se dirige prioritariamente al fortalecimiento institucional y la capacitación de personal.

El papel del programa en la práctica es de estimular la voluntad política para desarrollar programas nacionales, funcionar como un catalizador de cooperación, ser un canal de asistencia técnica y dar asesoría inmediata luego de un desastre.

Al ser el trabajo de preparativos de salud la prioridad del programa, surge la pregunta de por qué se está trabajando también en la reducción de desastres en comunidades.

TRABAJAR EN SALUD INTEGRAL CON LA COMUNIDAD

Se considera que trabajar en el sector salud no es solamente trabajar en los servicios de salud como son los hospitales, puestos de salud, ambulancias y Cruz Roja. Trabajar en el sector salud es el manejo integral de variables sociales, económicas, demográficas, políticas, ambientales, biológicas, culturales y otras, representadas en el nivel más operativo en la comunidad.

Esto implica también, en el caso nuestro, la reducción del impacto de los desastres sobre la salud a nivel comunitario, como es el nivel que primero sufre el impacto de un desastre y, por tanto, es el primero que reacciona.

¿QUÉ SIGNIFICA PARA NOSOTROS TRABAJAR EN ESTA ÁREA DE SALUD?

1. Consideramos que salud es un estado total de bienestar mental y social ^ y no solamente la falta de enfermedades, de manera tal que se pueda vivir una vida social normal, lo cual implica: un buen estado físico de salud, acceso a educación, vivir en una situación segura y sana y se pueden agregar también factores como la paz y poder de tomar decisiones.
2. Trabajar en el área de salud implica entonces trabajar con los servicios de salud y además con los servicios de educación, vivienda y desarrollo social. Pretendemos que la salud sea un producto social, no solamente un producto de los servicios de salud. El estado de salud está estrechamente vinculado con el estado socioeconómico de una persona y a nivel macro, con el estado de desarrollo de un país.
3. Todos sabemos que el estado de salud es directamente proporcional al desarrollo de las poblaciones; es así que es más débil en la población con menos recursos económicos, menos educación, o de ciertos grupos étnicos. Además, y muy importante en nuestro caso, los desastres siempre afectan más a esta población, no solamente porque viven en áreas en que el riesgo es más grande y donde las clases más

pueriles no viven, sino porque no cuentan con los recursos para protegerse y recuperarse después de un desastre.

4. Estas consideraciones hacen que la OPS, incluyendo el programa, trabaje de manera integral. De tal modo, que reducción de desastres en el área de salud no es solamente preparar los servicios, sino a todo el sector salud en lo que a vivienda, saneamiento ambiental, educación para la salud y políticas sanitarias se refiere.

En este contexto de cooperación intersectorial no se puede dejar sin mencionar el trabajo comunal para la reducción de desastres, porque finalmente todos los esfuerzos que hacemos son para el bienestar de la comunidad, incluida la labor en el campo de desastres.

EL PAPEL DE LA COMUNIDAD

Estamos convencidos de que la mejor respuesta después de un desastre viene de la misma comunidad afectada.

1. Sabemos que durante las primeras horas o días la comunidad queda aislada y la ayuda de fuera casi siempre llega tarde —si es que no demasiado tarde— debido a varios factores. Entonces los únicos recursos y la única forma de recuperarse es la organización de la comunidad afectada misma.

2. La comunidad conoce su área, cultura y organización mejor que nadie y, por lo tanto, puede, si está preparada, dar la mejor respuesta.

3. La organización de la comunidad puede ayudar a levantar el nivel de desarrollo de la misma, porque existe el convencimiento de que las medidas de prevención y mitigación sirven para un desarrollo sostenible. Esto requiere que la comunidad se involucre para realmente ser sostenible a largo plazo.

Una muestra de que la OPS está convencida de la importancia de la participación comunitaria en desastres es la declaración que se hizo en la Quinta Reunión Subregional del Programa de Preparativos de Salud en Casos de Desastre, que se celebró en julio de 1992 en Managua, Nicaragua. Dice:

Si bien las acciones de prevención, mitigación y preparativos de los desastres que promueven los programas y unidades normativas responsables en los respectivos países aún no se han incorporado o integrado plenamente en el quehacer rutinario de la participación comunitaria a nivel local, se reconoce el esfuerzo constante que en los dos últimos años han venido haciendo estos programas y unidades para alcanzar este propósito y se admite, sin objeciones, que la estrategia o enfoque de fortalecimiento de los sistemas locales de salud es la vía o el medio a través del cual se puede alcanzar en forma exitosa a un mediano plazo, siempre y cuando el proceso no se debilite en los países.

En dicha reunión se hicieron las siguientes recomendaciones:

1. Integrar el tema de prevención, mitigación y preparación en desastres al desarrollo de los sistemas locales de salud y todo tipo de organizaciones comunitarias.
2. Apoyar el fortalecimiento y la capacitación de las organizaciones locales de emergencia, basándose en la acción intersectorial con el fin de fortalecer los esfuerzos conjuntos.
3. Utilizar el manual "Organización Local para Situación de Emergencia", editado por el Centro Colaborador de la OMS para Emergencias, Roma, como un apoyo a las acciones de organización y planificación local que desarrollan los países de la subregión.
4. Apoyar y fortalecer el intercambio de recursos humanos y material técnico y educativo entre los países de la subregión para la transferencia de tecnología.

A pesar de muchos esfuerzos tenemos que reconocer que todavía no se ha logrado involucrar plenamente, como también se reconoció en julio de 1992.

COOPERACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES

Vale la pena mencionar los proyectos que se han desarrollado con la Cooperación Italiana. El diseño de estos proyectos surge del ser consciente de que en las comunidades de escasos recursos económicos va a ser muy difícil desarrollar planes de emergencia si no se crea conciencia de que las emergencias más reales para la comunidad misma son los problemas de cada día y no el terremoto o la inundación que podría venir en un año o en varios años más.

El agua, la alimentación, las malas condiciones de vivienda, la basura, los problemas de salud, etc., son las emergencias de cada día, y estos son los puntos clave que determinan la mayor o menor vulnerabilidad para la aparición de desastres más grandes.

Por lo tanto, se buscó una manera de trabajo que dé cuenta de estos problemas de cada día y a la vez se usen los recursos existentes en la comunidad para resolver estos problemas y tomar medidas de reducción de desastres. El proyecto implica los siguientes pasos básicos:

- Capacitación a los líderes de la comunidad y posibles miembros del comité de emergencia.
- Elaboración de un mapa de riesgos contemplado por un mapa territorial, un mapa de riesgos y un mapa de recursos, usando datos de una investigación del campo y las experiencias con desastres.
- Identificación de problemas encontrados.

- Formulación y ejecución de programas, formulación de un plan de emergencia y un comité de emergencia.

En varios países de América Central se han llevado a cabo los proyectos piloto. Se está actualmente en la fase de evaluación de resultados.

Deseamos terminar con unas observaciones que nos pueden servir para las discusiones que siguen.

1. Es importante reconocer la participación de la mujer como persona clave en la familia y la comunidad y como promotora de la salud. Por lo tanto, es necesario integrarla en las actividades del trabajo comunal para la reducción de los desastres.
2. Los comités locales de emergencia necesitan ser ajustados a la situación local.
3. Se deben analizar las amenazas presentes, las cuales no necesariamente son desastres naturales. Puede ser que no exista interés en la comunidad si presentamos el proyecto para desastres porque la comunidad nunca ha tenido la experiencia con un desastre. Por lo tanto, es importante hacer un diagnóstico previo a la organización de los comités y la metodología usada por la Cooperación Italiana y la OPS.
4. Es importante usar la organización existente en una comunidad y trabajar con la gente que ya está trabajando para el desarrollo de la comunidad. Consideramos que el sector salud en este sentido es muy válido. Primero, porque en el comité local el sector salud debería estar representado. Además, al reducir el impacto de los desastres no se pueden negar los problemas de salud. Y segundo, el sector salud tiene una fuerte organización en cada país y está representado hasta en el pueblo más pequeño.
5. Es válido incorporar los problemas diarios de la comunidad para mantener el interés en las actividades dentro del marco de la organización local para situaciones de emergencia.

PLAN ESCOLAR DE EMERGENCIA. PLANES DE EMERGENCIA MUNICIPIO DE SANTIAGO TEXACUANGOS. UNA EXPERIENCIA DE ORGANIZACIÓN LOCAL PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS

Julio Osegueda*

INTRODUCCIÓN

El enfoque asistencialista tradicional sobre situaciones de emergencia que ha caracterizado al sistema internacional de ayuda y los gobiernos nacionales frente a los desastres, ha sido duramente criticado desde hace algún tiempo, a raíz de su cuestionada capacidad para ofrecer soluciones adecuadas y efectivas y también por los procesos negativos que puede generar.

En estos últimos años los estudios sobre la problemática de los desastres de origen natural ha comenzado a analizar el problema a la luz de la clara relación entre las amenazas naturales y los grados de vulnerabilidad, exhortando a que cada vez más se concentre la atención en diseñar e implementar estrategias que busquen reducir y mitigar las consecuencias del desastre a través de una inversión en planes de reducción del riesgo, basados en la participación de la comunidad, logrando de esta forma reducir y a veces hasta evitar los efectos devastadores potenciales.

El aceptar cada vez más con mayor claridad la existencia de un círculo vicioso entre el desastre y el subdesarrollo —dado que los efectos del desastre atrasan significativamente los procesos de desarrollo— ha llevado a los planificadores nacionales, a los donantes internacionales, así como a las comunidades afectadas, a prestar una mayor atención a los enfoques basados en una prevención local de riesgos, buscando la forma de enfrentar más eficazmente los efectos negativos del desastre.

A partir de la premisa de que las condiciones de vulnerabilidad social, ambiental e individual en una comunidad agravan el impacto del desastre, las estrategias de prevención buscan dar respuestas a los diferentes factores de riesgo cotidiano, dentro del marco de un plan local concertado.

LA EXPERIENCIA SALVADOREÑA

La vulnerabilidad de El Salvador, caracterizada por la pobreza crítica que afecta a un amplio sector de la población, ha sido un factor multiplicador de los efectos de las graves y repetidas amenazas de origen natural que han afectado al país. Con un 56/1000 de mortalidad infantil, 30% de analfabetismo entre la población económicamente activa, con un 4% de niños menores de 5 años que padecen diversos

* Cooperación Italiana.

grados de mal nutrición, aproximadamente un 44% de la población en viviendas inadecuadas y una alarmante degradación ambiental, el impacto devastador ambiental de un terremoto, una inundación o una erupción volcánica se incrementa dramáticamente. Además, el conflicto militar de esta última década se presenta como un desastre procurado por el hombre, ha recalcado la importancia crítica de implementar estrategias basadas en la comunidad para enfrentar el tema de la reducción del riesgo.

El Comité de Emergencia Nacional (COEN) es la institución nacional encargada de establecer amplias políticas para mitigar, preparar, prevenir y atender el desastre. El secretario del COEN serviría para coordinar a nivel nacional los diseños y las ejecuciones de los planes de emergencia de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), en coordinación con el COEN, comenzó desde 1983 a enfocar crecientemente en el rol del sector salud en la preparación del desastre. Los esfuerzos de entrenamiento fueron dirigidos hacia el personal de salud regional con el objetivo de diseñar Planes de Emergencia de la Institución.

Sin embargo, en la mayoría de los casos los planes de emergencia eran de conocimiento de las personas que los realizaban y se quedaban "reservados" al post-impacto sin relacionarse con la práctica y el quehacer cotidiano de entidades y programas.

ASESORÍA DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Tomando en consideración lo descrito anteriormente y partiendo de la experiencia del 10 de octubre de 1986, donde se evidenció la baja coordinación de las instituciones y la ausencia de aplicaciones de planes de emergencia, la Cooperación Italiana promovió la coordinación internacional, particularmente con la OPiSOMS y el PRODERE.

En un primer momento se trazó como meta la coordinación interinstitucional de las diferentes entidades que realizan atención de emergencias en el país. Todo esto se realizó bajo la organización del Comité Técnico In-terinstitucional de Desastres (COTIDE) en el año 1991. En este Comité se aglutinan:

- Comité de Emergencia Nacional, COEN
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Educación
- Cruz Roja Salvadoreña
- Cruz Verde
- OPS/OMS
- PRODERE
- Visión Mundial
- Cooperación Italiana
- CEPRODE

Entre los objetivos del COTIDE se pueden mencionar:

1. Mantener una organización en El Salvador que coordine las actividades técnicas de prevención, preparación, respuesta y rehabilitación de desastres.
2. Ser una entidad técnica de apoyo para el Comité de Emergencia Nacional (COEN).
3. Promover en el interior del país un verdadero interés técnico para dar respuesta a las situaciones de emergencia, principalmente en los sectores salud y educación, con el fin de integrar la prevención y la mitigación a las estrategias de atención primaria en salud y programación local.
4. Promover la participación comunitaria.
5. Aplicar la metodología Mapa de Riesgos y Recursos como uno de los instrumentos para elaborar los diagnósticos participativos y éste último ser la guía básica para la elaboración de los Planes Locales Territoriales y en el marco de éstos la elaboración de los Planes de Emergencia. Las actividades del COTIDE han permitido "permeabilizar" a las autoridades de Educación y Salud, creándose las Unidades de Desastres de ambos ministerios. Con la Unidad de Desastres del Ministerio de Educación se organizó los planes Escolares de Emergencia y con el Ministerio de Salud se elaboró el Plan Municipal de Santiago Texacuangos, todo ello encaminado a intentar sistematizar las acciones de prevención de desastres.

MARCO CONCEPTUAL ESTRATÉGICO

El marco conceptual estratégico de los organismos internacionales que operan y que funcionan en materia de prevención de desastres en El Salvador se puede plantear de la siguiente manera: El Plan Escolar de Emergencia está concebido en el contexto de un Plan Municipal de Emergencia; y éste último en los Planes Locales Territoriales. En lo concreto, este marco conceptual estratégico se basa en:

Un análisis de los niveles de vulnerabilidad de la comunidad desde una perspectiva social, ambiental o individual, con el propósito de que la organización para la respuesta a situaciones de emergencia diaria sea una oportunidad para estar preparados para la emergencia producida por las catástrofes.

b. Un enfoque integral de desarrollo del territorio, reconociendo la necesidad de descentralización técnico-administrativa y de desarrollo con participación local (en el marco de los SILOS), u otras formas de organización local.

DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES NATURALES (DIRDN)

El creciente consenso internacional sobre la importancia de promover, diseñar e implementar tales enfoques se reflejó en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de diciembre de 1987, que declaró la década de los noventa como la

Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales. La resolución reflejó el compromiso de la comunidad internacional de promover una amplia cooperación internacional en el campo de la prevención de los desastres naturales, buscando específicamente "reducir, por medio de la acción internacional concertada, especialmente en los países en desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales \ y económicas causadas por los desastres naturales".

En septiembre de 1991, representantes de veinte países de América Latina y el Caribe participaron en la "Reunión Regional del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales".

El propósito de esta reunión era crear o fortalecer las Comisiones Nacionales de DIRDN, promover la cooperación entre gobiernos, sectores y agencias, y estimular la participación de los diversos sectores sociales en las actividades nacionales del DIRDN.

En la Declaración de Guatemala, los grupos de trabajo estuvieron de acuerdo en cuanto a los elementos claves y subyacentes al amplio marco de actividades para la prevención y mitigación de los desastres: la planificación del territorio es un instrumento necesario para la reducción del impacto del desastre; la coordinación interinstitucional es un rasgo imprescindible en la implementación exitosa de tales políticas; el proceso de descentralización (institucional y financiero) es un paso importante de este proceso y, por último, el proceso de planificación debe ser acompañado de un desarrollo institucional de formas de coordinación y de instrumentos técnicos y jurídicos que aseguren que el concepto de prevención del desastre sea incluido en la planificación de las entidades locales públicas como privadas.

El concepto de participación de la comunidad fue ampliamente reconocido como la pieza clave de este proceso y el determinante indiscutible de su éxito.

Todas estas declaraciones han fortalecido los esfuerzos que a nivel de cada uno de los países centroamericanos se han realizado en lo concerniente a la prevención de los desastres con un enfoque diferente al pasado.

REFLEXIONES

Aunque los resultados hasta el momento en relación con las iniciativas de los Planes Municipales de Emergencia y en cuanto a los Planes Escolares de Emergencia son indiscutiblemente alentadores, como cualquier iniciativa innovadora de un programa, este esfuerzo ha encontrado dificultades, tanto a nivel de su gestión como de su implementación. En programas de esta naturaleza, basados en metodologías participativas con compromisos de multiplicación, se requiere una coordinación interinstitucional ágil, seguimiento y evaluación oportuna con crítica constructiva y reorientación de lo planificado.

Es de vital importancia los compromisos políticos de los gobiernos para que sus instituciones abran espacios democráticos de concertación real, para la búsqueda de

posibles soluciones apropiadas y adecuadas de acuerdo con la realidad de cada uno de los países del istmo centroamericano.

La preocupación de los técnicos continúa en el sentido de no estar claro aún cuáles serán las formas de sistematización de esta experiencia alentadora.

INFORME DE RELATORÍA GENERAL SEMINARIO INTERNACIONAL DE COMUNIDADES: PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES*

ASPECTOS GENERALES

En las regiones y conglomerados humanos de América Latina se acrecientan las vulnerabilidades y riesgos de desastre como producto del crecimiento urbanístico y demográfico desordenado y los procesos de ocupación del territorio, todo dentro del marco de los modelos de desarrollo vigentes.

En este contexto todavía no se dispone de adecuadas formas de intervención en la gestión y manejo ambiental por parte de las sociedades y de sus expresiones civiles y gubernamentales.

En América Latina han privado las actividades de atención de emergencias. Sin embargo, es motivo de creciente interés por parte de muchos organismos propiciar estrategias, metodologías y programas para inducir, a través de la capacitación, procesos que modifiquen las actitudes y aptitudes de las comunidades para mejorar sus condiciones de vida, incorporando la prevención y mitigación de desastres.

Los escenarios de riesgo son, en cada país, complejos, dinámicos y cambiantes en el espacio y en el tiempo. Por ello, es necesario promover el intercambio de experiencias e investigaciones que nos faciliten metodologías flexibles aplicables a cada escenario comunitario particular.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

1. La relación entre instituciones y la participación comunitaria debe establecerse en niveles territoriales específicos, y debe incluir como objetivos fundamentales:

a. El fortalecimiento de la capacidad de gestión local haciendo énfasis en el robustecimiento de la capacidad de gestión de las instituciones democráticas.

b. El reconocimiento y legitimación de las formas organizativas de la sociedad civil y la institucionalidad gubernamental existente a nivel local que fomenten actividades en prevención de desastres, al mismo tiempo que se sugiere crear nuevas formas de repre

*Esta versión de la relatoría es la versión preliminar presentada al final de la reunión, ajustada y revisada por el editor de esta colección de ensayos. No ha sido revisada ni aprobada por el plenario de la reunión. Sin embargo, capta la esencia de los debates y acuerdos llevados a cabo en los grupos de trabajo celebrados durante el seminario.

sentación y participación ciudadana a nivel local¹ para el logro de estos fines. En ese marco, por ejemplo, es necesario fortalecer los Comités de Emergencia. Este fortalecimiento de la institucionalidad local puede implicar la búsqueda de nuevas formas de institucionalización o "legislación".

c. La creación de puentes de coordinación y comunicación entre los distintos actores y agentes locales que potencien los esfuerzos en el ámbito de la prevención de desastres.

2. La capacitación comunitaria en prevención de desastres debe tender al desarrollo de una serie de instrumentos y medios de comunicación cuyo contenido apunte a la modificación en algunos casos, o al fortalecimiento en otros, de los conocimientos, actitudes y prácticas de la comunidad en el ámbito de la prevención de desastres.

3. La socialización del conocimiento técnico-científico alcanzado hasta la actualidad en el ámbito de la prevención de desastres, y no sólo en esta temática, debe recibir una alta prioridad, ya que, como se ha visto en el seminario, se requiere un esfuerzo multidisciplinario, tanto de las ciencias sociales como del conjunto de otras disciplinas que estudian este fenómeno desde distintas entradas.

4. La creación de organismos de apoyo técnico permanente que, más que servir de instrumentos de monitoreo e información, se constituyan en soportes permanentes en el campo de la prevención.

5. El uso de los medios masivos de comunicación a nivel local es una tarea a la cual hay que asignarle mucha atención.

6. Es urgente hacer del tema de la prevención de desastres un tema de debate público y, por tanto, político en el que se haga énfasis a la clase política la necesidad de intervenir con urgencia tanto a nivel nacional como local (es evidente, en algunos casos, la ausencia de voluntad política para ejecutar determinadas acciones).

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

1. El término participación no debería entenderse como una cuestión abstracta, sino más bien como aquella acción dirigida a conseguir la participación "democrática" colectiva y voluntaria de la población involucrada en un proceso, por lo que se hace una crítica a todos aquellos procesos que buscan la participación forzando la asistencia ciudadana sin lograr una verdadera participación comunitaria.

¹ El grupo de trabajo constituido alrededor de este tema reconoce la existencia de tres niveles de institucionalidad: en primer lugar, las formas organizativas que provienen de la base popular, que son las formas a través de las cuales se expresa la comunidad, reconociendo en ésta una infinidad de formas particulares; los llamados organismos no gubernamentales y, finalmente, las instituciones del aparato estatal, de carácter nacional, regional o local.

2. La participación democrática pasaría por reconocer las diferentes características particulares de cada grupo específico donde se va a actuar, incluidas las étnicas y raciales. Por tanto, una participación de este tipo debería de hacer frente a la instrumentación "politiquera" que, en algunos casos, se da alrededor del tema de la prevención de desastres.
3. Una participación efectiva, a la vez que diferencia estrategias de intervención en cada una de las comunidades y, por tanto, adopta diversas formas, no puede medirse en el número de voluntarios o brigadistas sino por la calidad de la intervención de la comunidad.
4. Por otro lado, la participación pasa por reconocer no sólo las formas formales de participación sino las otras y, por tanto, es importante incorporarlas a los trabajos de prevención sin que necesariamente la relación que se establezca con éstas últimas sea formalmente estructurada.
5. Buscar espacios de convergencia entre las distintas instituciones es imprescindible, ya que esto permitirá, por una parte, poner en la agenda el tema de la prevención de desastres en las actividades de estas instituciones, como por otra, incorporar el concepto de intervención en la práctica y en la cotidianidad de las mismas.
6. Estos espacios de convergencia permitirán acceder a la comunidad a través de múltiples interlocutores; la existencia de agentes presentes de forma permanente en las localidades facilitaría esta tarea.
7. Privilegiar la participación de las mujeres, niños y jóvenes, ya que, como se ha observado en las distintas exposiciones a lo largo de este seminario, parecen ser los actores que más fácilmente se involucran en las acciones de prevención.

CAPACITACIÓN, DIAGNÓSTICO Y CONOCIMIENTOS DE AMENAZAS, VULNERABILIDADES, CAPACIDADES Y RIESGOS

1. En su sentido más amplio la capacitación debe ser entendida como un proceso de enseñanza-aprendizaje que cruza tanto el continuo del ciclo de los desastres (en todas sus fases y etapas), como a los actores comunitarios e institucionales; debe ser parte de un proceso sostenido como parte de la política y estrategias de gobierno.
2. Entendemos la capacitación comunitaria como un proceso de socialización de conocimientos propios y técnico-científicos de las comunidades mismas y de los agentes institucionales. Esta socialización debe tener la finalidad de elevar los niveles de conciencia, propiciando cambios en las actitudes cotidianas de los pobladores con sus entornos. Así, la seguridad, entendida también como la disminución de vulnerabilidades y riesgos, debe ser fortalecida e incluida en las actividades de capacitación.

3. Los agentes externos a las comunidades, tales como instituciones, académicos y organismos gubernamentales y no gubernamentales, deberían ver los procesos de capacitación integrando los siguientes factores:

a. Validación y motivación de dinámicas y concepciones que forman parte del reconocimiento de su propia realidad en cada comunidad.

b. Contribución con nuevas visiones sobre vulnerabilidad y riesgos en el marco de un entorno espacio-temporal más amplio al del **habitat** cotidiano de los actores comunitarios.

c. Proponer y facilitar instrumentos metodológicos para la elaboración de diagnósticos concertados e integrales sobre condiciones de vulnerabilidad, riesgos y su mitigabilidad.

d. Cooperar en la búsqueda de propuestas y alternativas de solución a los problemas conjuntamente diagnosticados.

4. Por lo tanto, es necesario fortalecer y promover instancias de coordinación en cada país y en cada localidad, sobre la base de una visión amplia e integral de la reducción de desastres y que sea capaz de integrar en una misma matriz las metodologías e instrumentos de capacitación más eficientes en este tema.

5. En una matriz de este tipo deben incorporarse, entre otros, los siguientes actores físicos y conceptuales:

a. Las comunidades, su experiencia histórica y sus percepciones e idearios frente a los riesgos.

b. Los dirigentes comunitarios, institucionales y gubernamentales.

c. Las instituciones técnicas, académicas, sectoriales y multidisciplinarias.

d. Los organismos locales, nacionales e internacionales.

Todos ellos en el marco de una estrategia que incorpore y articule la prevención y mitigación de riesgos como un factor de desarrollo y un indicador de la calidad ambiental y de vida.

LA GESTIÓN DE ESQUEMAS DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN A NIVEL COMUNITARIO

1. El concepto de comunidad encierra una realidad de heterogeneidad social en el interior de cada territorio y por tanto reconoce la existencia de distintos niveles y formas de participación social en la misma. La participación comunitaria, por tanto, supone el reconocimiento de la existencia de estrategias endógenas (individuales, familiares o comunitarias) que impulsan actividades destinadas a mejorar las condiciones de vida y, con ello, a reducir el factor de vulnerabilidad. Sin embargo, existen particularidades en las comunidades urbanas en donde el proceso de poblamiento y consolidación de los barrios populares en este último tiempo tiene que enfrentar el criterio unifuncional de

sus territorios, los cuales son considerados más que como espacios de relación entre vecinos, como lugares dormitorio (vivienda). Esta situación hace que los tiempos y las formas, y el establecimiento de relaciones de vecindad entre los moradores de este espacio urbano, sean distintos a lo que ocurre con las comunidades rurales.

2. Por otra parte, en los procesos de conformación de las comunidades no es, en ninguna manera, un proceso lineal; en la prevención de desastres o en la mitigación de los mismos, la experiencia acumulada en la conciencia colectiva y los distintos agentes y actores o circunstancias externas o internas cumplen un rol determinante. El reconocer distintas formas organizativas en el interior de las comunidades supone la existencia permanente de prácticas sociales que apuntan a la satisfacción de necesidades sentidas.

3. La autogestión comunitaria supone entender la participación de la comunidad como sujeto y no como objeto, en donde en un proceso no autárquico se relacionan y se potencian un conjunto de agentes internos y externos que permiten a la comunidad tomar sus propias decisiones, descubrir sus potencialidades, para finalmente adquirir una personalidad social definida.
4. La autogestión comunitaria es posible que se dé en la medida en que la población exprese las necesidades sentidas y temático las mismas en la medida en que éstas pueden ser resueltas. En la medida en que se mejoren las condiciones de vida, se mejoran las posibilidades de tematizar la prevención de desastres; la existencia de comunidades más pobres aleja la posibilidad de tematizar los desastres.
5. Por otra parte, bien pueden estar inmersos en otras prioridades los temas que gestiona la comunidad y el tema de la prevención de desastres.
6. La posibilidad de incidir en la autogestión comunitaria por parte de los agentes externos pasa por reconocer un bagaje de conocimientos y un sinnúmero de instrumentos que han sido ya probados en otras temáticas. Por tanto, es necesario sistematizar este conjunto de experiencias para su utilización en los casos concretos.
7. Los agentes externos deberían adecuar sus instrumentos de intervención sobre la base de un profundo conocimiento de las comunidades donde se requiere intervenir.
8. Finalmente, se sugiere la creación de una red accesible de información que sustente una base de datos asequible al conjunto de usuarios y que pueda potenciar el trabajo de distintos agentes involucrados en esta temática.