**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 basa-

* Cooperación Italiana.

dos 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 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 OPS/OMS 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 Interinstitucional 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 Territo-

riales 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:

- a. 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 desa-

rollo, 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.

* 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.

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 local¹ que fomenten actividades en prevención de desastres, al mismo tiempo que se sugiere crear nuevas formas de representación y participación ciudadana a nivel local 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.
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 se-

minario, 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 hábitat 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 tematice 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.

NOTAS

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.

"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).