



La ayuda internacional no tiene que ser antagónica y sustituir a la población y estructuras del país afectado; más bien debe armonizar con los objetivos de desarrollo identificados por el país mismo, a pesar de la emergencia.

El impacto y la utilidad real de la ayuda externa han sido objeto de reflexión por parte de los donantes y de los beneficiarios, bajo la coordinación de los organismos internacionales que están tratando de uniformar criterios y procedimientos para la canalización de la ayuda.

Ejemplo:

En una comunidad de San Marcos (San Salvador), el comité de salud había organizado una campaña para la recolección de basura responsabilizando a los mismos pobladores. En una comunidad adyacente, una ONG extranjera llegó desarrollando también un programa similar utilizando el trabajo de voluntarios extranjeros e incentivos económicos a la población. El proyecto de la primera comunidad no logró sus objetivos porque la población esperaba ser incluida en el proyecto de los vecinos. En la segunda comunidad, unos quince días después la basura se encontraba nuevamente como antes. Un ejemplo real de como la ayuda externa puede volverse un obstáculo a la iniciativa comunal. El asistencialismo genera la idea que las soluciones a los diferentes problemas del país "llegan desde afuera".

3. Errores típicos de la ayuda internacional

Discriminación: los programas reservados únicamente a los repatriados (o refugiados) u otro grupo de población en situación de emergencia que frecuentemente despiertan una agresividad por parte de las poblaciones que comparten la misma condición de pobreza en la zona.

Asistencialismo: Los grupos de población asistidos por programas de ayuda por largos períodos de tiempo son los más difíciles de ser integrados autónomamente a la vida social.

El asistencialismo no permite una solución definitiva

Sectorialismo: Las intervenciones que se ocupan únicamente de un sector de las necesidades de estas poblaciones: programas de vivienda, pero no de trabajo; vacunaciones, pero no de la medicina de urgencia; medicamentos pero no de la calidad del agua. El único efecto tal vez es desequilibrar aún más situaciones ya bien complicadas, dificultando así cualquier tipo de planificación por parte de las autoridades locales.

Dispersión: Intervenciones que no definen un área geográfica donde concentrar su impacto y producen acciones no programadas y arbitrarias, expresión de oportunismo o de presiones políticas que producen altos costos y bajos resultados.

Atemporalidad: Intervenciones que se realizan con atraso en relación al momento en que se decidieron, mientras las necesidades y las condiciones locales cambian.

Inflexibilidad: Los programas que son otorgadas a entidades ejecutoras que por contrato no tienen la flexibilidad para adecuarse a los cambios que se dan localmente.

Precariedad: Por razones ideológicas o por obtener resultados rápidos y visibles, las intervenciones no involucran suficientemente al sistema de los servicios públicos y de las instituciones del país, hecho que dificulta una continuidad al finalizar la intervención externa.

Dependencia: El envío de material y maquinaria no adecuados que además de ser desaprovechado, genera dependencias en cuanto a lo enviado:

- No se adecua al nivel tecnológico del país
- No hay disponibilidad de respuestas
- Costos de mantenimiento elevados y falta de personal capacitado
- Reflejo negativo sobre la economía y la producción local, ya que compite con artículos de mejor calidad y de bajo precio o regalados.

Los organismos de ayuda deben coordinar sus esfuerzos para permitir una respuesta integrada a las necesidades de la comunidad víctima de un desastre

En conclusión, la experiencia de estos años nos ha demostrado que la ayuda internacional representa un aporte valioso, siempre y cuando no antagonice o sustituya los esfuerzos de la población y de las instituciones del país, sino que los apoye con programas de desarrollo identificados por el mismo país. Los recursos que llegan al país después de un desastre tendrán, como prioridad, permitir a la población regresar rápidamente a las condiciones preexistentes, o mejorar dichas condiciones si fueran insatisfactorias y apoyar políticas de desarrollo que incluyan programas de prevención y preparación para situaciones de emergencia.



...LA COMUNIDAD SE ORGANIZA ANTES DEL DESASTRE



1. Protección civil y el plan local de emergencia
2. Mapa de territorio, de riesgo y de recursos
3. Actividades de la comunidad organizada
4. Capacitación
5. Información

LA COMUNIDAD SE ORGANIZA ANTES DEL DESASTRE

La protección civil y el plan local de emergencia.

1. Papel del organismo de protección civil
2. Los criterios organizativos
3. La estructura: red territorial
4. Funcionamiento del comité de emergencia
5. El plan local de emergencia

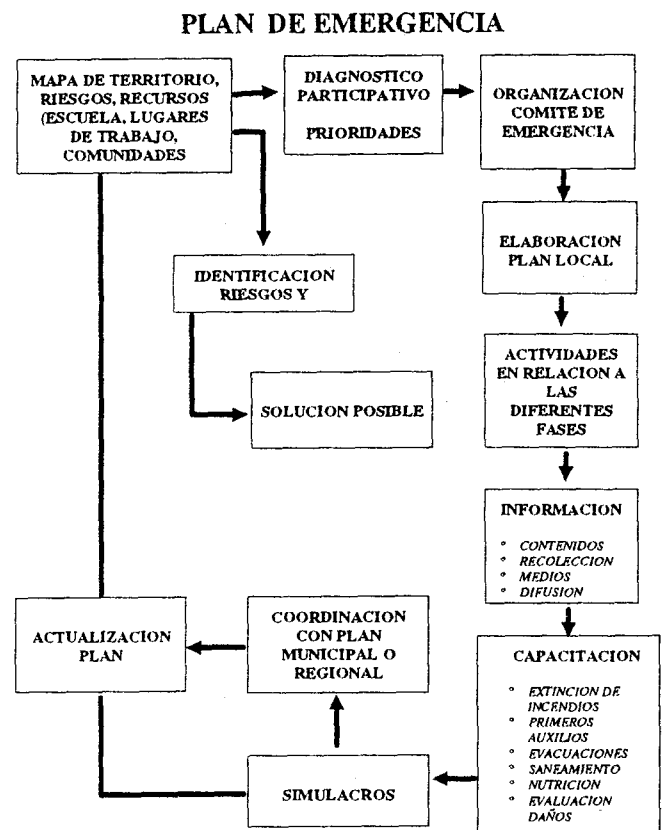
La protección civil y el plan local de emergencia

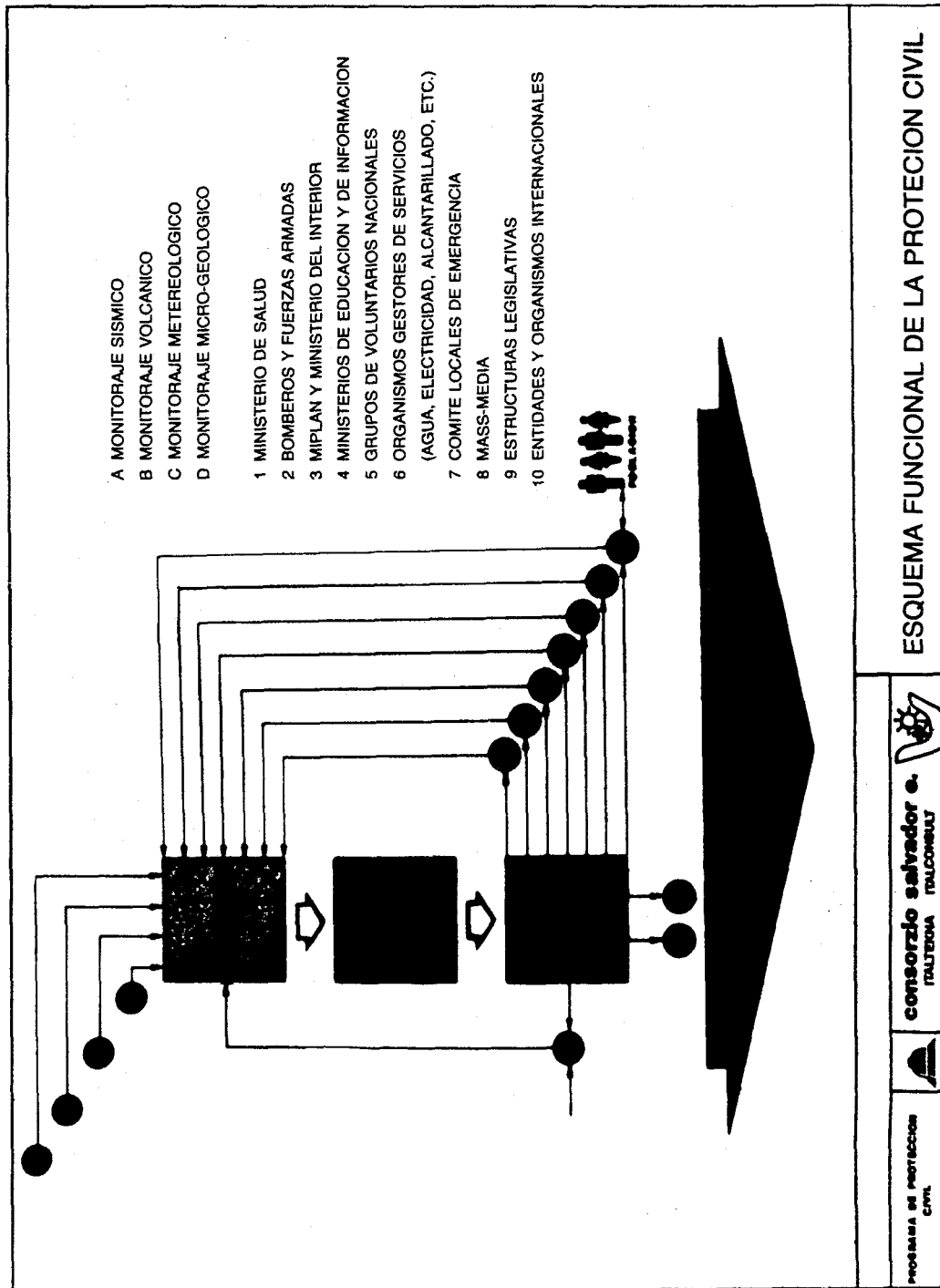
1. Papel organizativo de Protección Civil

Los países de Centroamérica se han dotado de una estructura nacional para dar respuesta a las situaciones de emergencia, organizando entidades nacionales que se ocupan de programas de prevención, preparación y socorro. El propósito es coordinar la labor de los diferentes sectores que actúan antes, durante y después de la emergencia, de manera que el país esté **preparado** para hacer frente a un desastre, tome las mejores decisiones sobre programas **preventivos**, **responda** en forma apropiada y oportuna durante un desastre, tome la decisión para **rehabilitar** los servicios dañados y **reconstruya** en el marco del concepto de desarrollo integral.

Estas entidades tienen una organización y finalidades bastante semejantes y prácticamente todos tienen aspectos de coordinación similares, incluso con diferentes nombres: protección civil, defensa civil, comité de emergencia nacional, comité permanente de emergencia nacional, comité nacional de emergencia, comisión nacional de emergencia, etc. (Anexo)

Actualmente se está generalizando la denominación de protección civil.





ESQUEMA FUNCIONAL DE LA PROTECCION CIVIL



consorzio salvador e.
ITALIANA ITALCONSAV



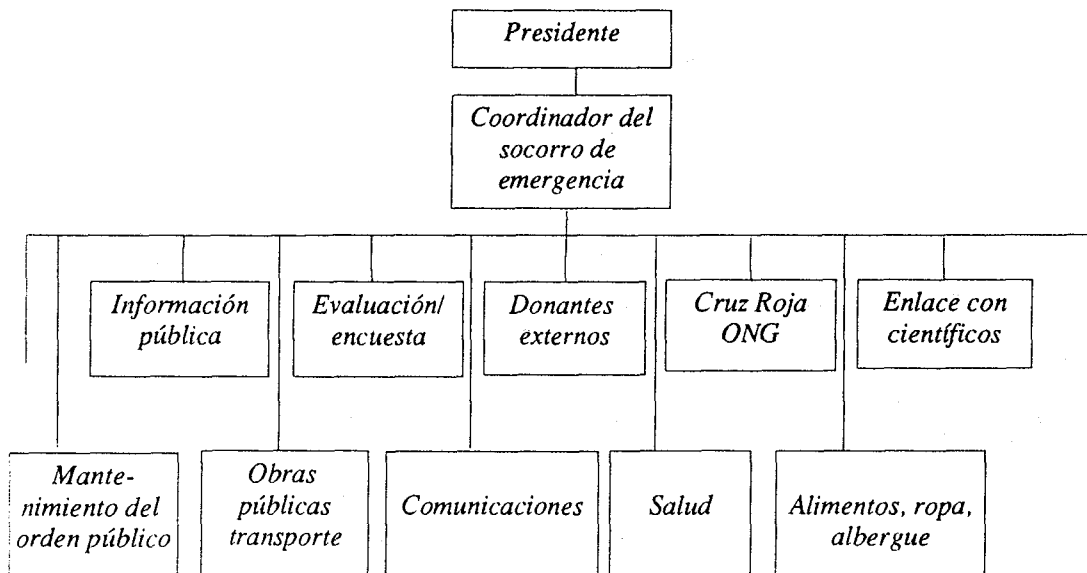
PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL

2. Los criterios organizativos

- ❑ Estar adscritos a una dependencia ejecutiva, ya sea Ministerio del Interior, de Defensa, de Obras Públicas.
- ❑ Contar con un cuerpo directivo central compuesto por representantes de diferentes ministerios y dependencias del gobierno, así como ONG's, en casos de desastres.
- ❑ Desarrollar las actividades encomendadas por las autoridades nacionales a través de una directiva que cuente con personal preparado.
- ❑ Organizar una red regional y municipal para adecuar la respuesta operativa a las características específicas de la zona.

No crear estructuras artificiales

La experiencia ha demostrado que organizar una estructura sin relación con los programas y actividades ordinarias aumenta el ya difícil presupuesto público del país y produce resultados negativos en términos de:



Necesidad de organización en tiempo ordinario



- ❑ consecuencias para las personas y las cosas
- ❑ ningún impacto en el mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios ordinarios
- ❑ recursos humanos mal utilizados
- ❑ equipo de alto costo desaprovechado
- ❑ confianza limitada de la población en una organización desconocida

Se está afirmando una idea de coordinación de las diferentes entidades para:

- ❑ La identificación previa de situaciones y escenarios de riesgo.
- ❑ La implementación de programas intersectoriales de respuesta, tomando en cuenta la previsión del comportamiento y necesidades de la población.
- ❑ Organización de respuesta definiendo las estructuras, los instrumentos y el personal necesario.



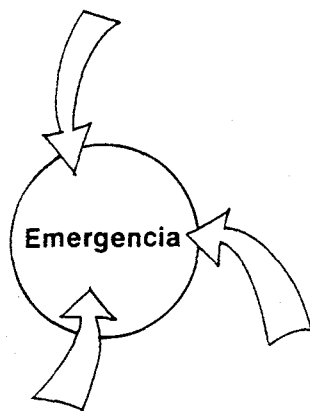
3. La estructura: red territorial

Es necesario pensar en una red territorial basada en la propia organización de la comunidad (colonias, barrios, escuelas, lugares de trabajo), ya que es localmente donde se producen las situaciones de emergencia que multiplican los efectos de un desastre y en las primeras 72 horas, **la organización** es el principal recurso que tiene la población para disminuir las consecuencias del mismo.

El conocimiento que la población tiene de las características del territorio y de los recursos existentes es fundamental para la realización de planes locales, en particular en las ciudades y pueblos centroamericanos en los cuales los servicios públicos son insuficientes.

Las comunidades que quieren elaborar un plan de emergencia deben solicitar la colaboración del comité de emergencia municipal, para lograr la homogeneidad y congruencia necesaria.

El comité de emergencia municipal es la expresión más periférica del comité de emergencia del país, que se articula en nacional, regional y municipal.



Análisis de los Recursos de Emergencia

COMITÉ DE EMERGENCIA

- 1- Noemy Arely Mejía
- 2- Tito Salvador López
- 3- Bertha Alicia López
- 4- Gladys Escobar
- 5- María Cristina Sáez
- 6- Santos Hernández Vda. de García
- 7- Mercedes Ramírez de Martínez Orellana
- 8- Josefina Ramírez de Navarro
- 9- Luis Amadeo Sánchez

Comités de emergencia de la comunidad

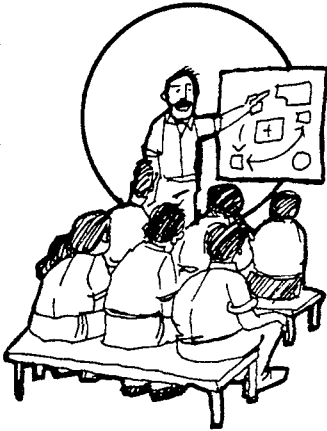
Son la organización informal de la comunidad a través de la formación de comités de barrios, colonias, cantones, escuelas, lugares de trabajo.

* Comités de emergencia de barrios, colonias, cantones

Integrantes: el presidente de la directiva, responsables del comité de salud, maestros, enfermeras, trabajadores calificados como albañiles, electricistas, mecánicos; otros voluntarios que se pueden integrar a raíz de actividades participativas de análisis de riesgos.

* Comité de emergencia escolar

Integrantes: estudiantes, familiares y maestros



El comité de emergencia escolar tiene como objetivo realizar el plan institucional, involucrando a la familia en los preparativos para situaciones de desastre. Además la escuela es un lugar físico que podría ser punto de referencia para la comunidad en caso de emergencia y como tal, debe de ser bien conocido por todos los habitantes de la comunidad.

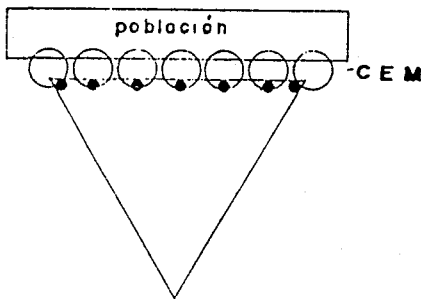
El grupo debe incluir alumnos de distintos grados para que el comité sea representativo de toda la escuela

* **Comité local del lugar de trabajo**

El conjunto de los sectores laborales deberá designar a las personas que conforman el comité, considerando fundamentalmente interés y aptitudes para ejercer las funciones que se asignen.

El número de personas que conformen el comité estará relacionado a la cantidad de personal y a complejidad de la planta física.

Comité de emergencia municipal (CEM)



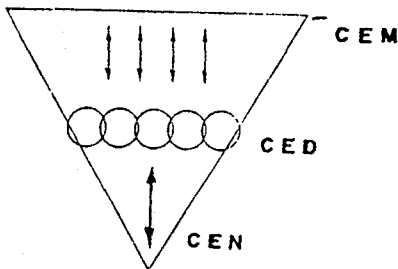
Integrantes: Los servicios existentes en una zona administrativamente definida y los representantes de los comités de emergencia de la comunidad

Función: estructura organizativa de coordinación municipal

Objetivos:

- Organización de planes de emergencia local.
- Identificación de escenarios de riesgos.
- Capacitación en la autoprotección y difusión de la información.

Comité de emergencia departamental (CED)

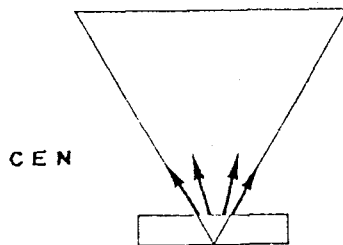


Integrantes: Coordinador nombrado por el nivel central que ordinariamente supervisa y organiza las actividades de prevención y preparación. Representantes de alcaldías y fuerza de socorro

Función: Estación intermedia informativa y operativa del Centro hacia la comunidad y de la periferia hacia el centro

Objetivos: Enlace entre CEM Y CED

Comité de emergencia nacional (CEN)



Integrantes: El responsable normalmente es nombrado por el Presidente de la República y tiene un nivel equivalente al de un ministro. Instituciones de emergencia pueden recibir responsabilidades extraordinarias, temporales, para coordinar la acción de otros ministerios.

Función: Centro de coordinación organizativa central y de mando, basada en la actividad técnico-científica de previsión y monitoreo.

Objetivos:

- Organización de planes de emergencia con base en los planes locales.
- Instalación de red de monitoreo sísmico, volcánico e hidrológico
- Programación de obras, finalizada la reducción y eliminación de riesgos

4. Funcionamiento del comité de emergencia

De acuerdo a las responsabilidades, tanto el comité de la comunidad como el Comité Municipal funcionarán dividiendo la responsabilidad en cuatro niveles: **información, decisión, acción y evaluación.**

Información

Representa el momento de la clasificación de los datos recolectados.

Decisión

La toma el responsable con base en el análisis de la información, en colaboración con los demás Comités de la red territorial.

Acción

Los integrantes capacitados en la fase de preparación organizan las actividades en sus barrios, colonias, edificación, aulas o pisos.

Evaluación

Permite verificar los resultados comparando las metas fijadas y los logros obtenidos con base en fichas elaboradas previamente.

5. El plan local de emergencia



Análisis de vulnerabilidad

La programación de actividades de las diferentes fases del plan de emergencia deben ser fundamentadas en un análisis de vulnerabilidad que, a nivel local, la población puede realizar colectivamente a través de la producción de mapas de riesgo, de recursos y de las características del territorio.

A través de la superposición de los mapas se identifican y priorizan los riesgos, las respuestas posibles y los recursos necesarios.

Las responsabilidades

La responsabilidad que los servicios y los comités de la comunidad deben asumir en situaciones de emergencia es una etapa fundamental para la realización del plan local.

El cuadro siguiente representa una hipotética relación entre prioridades típicas de una emergencia y responsabilidades de los servicios locales.

En los siguientes capítulos se tratará más específicamente la realización del análisis de vulnerabilidad, organización del sistema informativo, local, capacitación y actividades específicas.



Tabla No. 4
Ejemplo de responsabilidades en relación a los diferentes servicios

Responsabilidades	Alcaldía	Planificación	Interior	Salud	Cruz Roja	Obras Públicas	Defensa	Educación	ONG
Alojamiento temporal en áreas identificadas	■		■						
Primeros auxilios				■	■				
Dispensar servicios de energía	■					■	■		
Salvaguardar la población de los daños ulteriores	■					■	■		
Evacuación de los edificios				■	■			■	
Garantizar a la población los servicios básicos	■			■		■	■	■	
Utilizar racionalmente los recursos existentes		■							
Canalizar los recursos a los centros previamente identificados		■							
Asegurar formas de atención especial a niños, ancianos y minusválidos	■			■	■	■	■	■	
Coordinar en el ámbito regional, provincial y comunal las diferentes entidades públicas y privadas		■	■						
Coordina acciones de protección y asistencia a los animales y ganado				■					
Higiene ambiental a los damnificados	■						■	■	

LA COMUNIDAD SE ORGANIZA ANTES DEL DESASTRE

Mapa de territorio, de riesgo y de recursos

1. La participación comunitaria
2. Recursos humanos: grupos homogéneos de la comunidad, líderes, directiva
3. Fases del mapa

Mapa de territorio, de riesgos y de recursos

1. La participación comunitaria

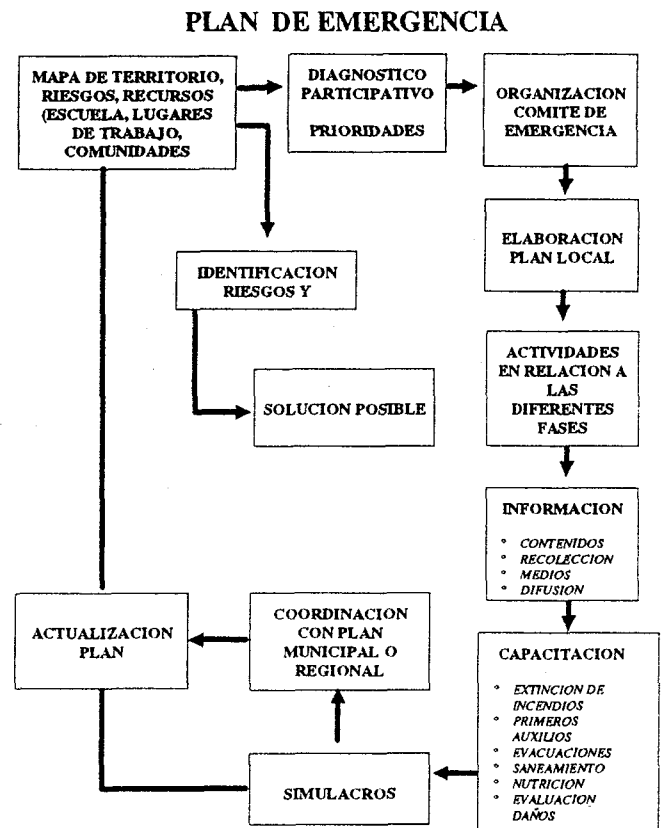
El mapa de riesgo, que se realiza con el personal local de los diferentes servicios, ofrece un diagnóstico completo e integral de los riesgos que existen y cómo son percibidos por la comunidad. El mapa es un instrumento particularmente útil en todos los programas de participación comunitaria para el mejoramiento de las condiciones de vida y no solamente en la emergencia.

El análisis de vulnerabilidad realizado por la misma comunidad no sustituye al realizado por los técnicos de otros sectores como hidrogeólogos, vulcanólogos, técnicos de saneamiento, ingenieros sísmicos, sino que es un producto complementario.

Es una dinámica que permite el conocimiento colectivo de los riesgos existentes y la eliminación de los mismos, tanto en planificación como ejecución, dando prioridad a los recursos locales.

La participación de la comunidad en los programas formales es el medio principal hacia la organización de la misma.

La organización de la comunidad además de permitir la solución de varios problemas que afectan la población en tiempos ordinarios, re-presenta el primer recurso en situaciones de emergencia, cuando en las primeras 72 horas los servicios públicos están desorganizados y con



incremento en la demanda. La autogestión de la comunidad en estas primeras 72 horas es posible únicamente si en tiempos ordinarios se han desarrollado planes de emergencia basados en la información y la capacitación.

- *Habitantes de una colonia o de un barrio*
- *Amas de casa de un barrio*
- *Obreros de una fábrica o empleados de una oficina*
- *Mujeres embarazadas*
- *Estudiantes de una escuela*
- *Fieles de una parroquia*
- *Campesinos que trabajan una misma zona rural*
- *Niños que juegan en el mismo sitio*
- *Líderes, directivas.*

2. Recursos humanos: grupos homogéneos de la comunidad, líderes, directiva

Grupos homogéneos: son grupos de personas que tienen como denominador común vivir los mismos tipos de riesgos sociales o ambientales, de compartir las dificultades, de compartir los mismos puntos de agregación y el conocimiento del territorio donde viven.

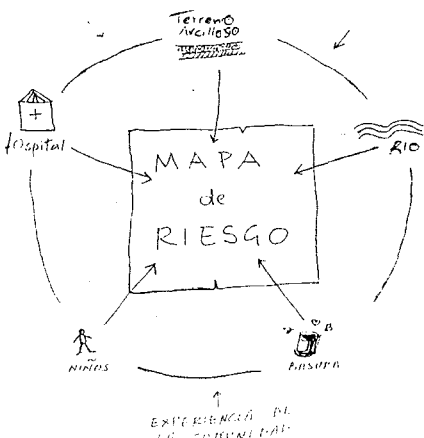
Varios grupos homogéneos de la comunidad pueden ser considerados en la realización del mapa:

La directiva representa el primer interlocutor ya que normalmente está formada por líderes reconocidos por la comunidad y tienen el poder de convocar a asamblea.

El líder comunitario ayuda al grupo a identificar los interlocutores responsables y las entidades competentes para una efectiva colaboración.

Los técnicos que actúan en contacto directo con la población son los más indicados en la realización del mapa: maestros, enfermeras, inspectores de saneamiento, bomberos, técnicos agrónomos.

Es muy efectiva también la participación de los que no están inmediatamente involucrados en las actividades de respuesta ya que los desastres no se limitan a la sola fase de socorro: meteorólogos, técnicos de comunicación, sismólogos, ambientalistas, agrónomos, nutricionistas, sociólogos, analistas, técnicos.



3. Fases del mapa:

1. Análisis de la experiencia pasada
2. Investigación de campo y realización del mapa
3. Discusión de los riesgos y recursos encontrados
4. Búsqueda de solución con las instituciones
5. Formación de comisiones