

## PLAN NACIONAL DE COOPERACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES

JUAN C. RODRÍGUEZ ROJAS  
Director Nacional Operativo de Socorros

El plan que se menciona en el presente título, está dirigido en realidad, como es de suponer, a los vulnerables ante la ocurrencia en este país de un desastre, pero con un propósito claro y definido: Atenuar las consecuencias en las personas y en lo posible en sus bienes ante los efectos catastróficos que tienen su origen en un fenómeno natural.

Para ello y bajo el amparo financiero por una parte de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; la etapa de coordinación y guía de objetivos de la Delegación del Cono Sur de la Federación, con su base de operación en la ciudad de Buenos Aires, Argentina y el quehacer administrativo y operativo de la Cruz Roja Chilena por intermedio de la Dirección Nacional Operativa de socorros y su Departamento de Prevención de Desastres se ha desarrollado un Plan original de Educación Comunitaria ante desastres al cual, en forma paralela pero conjunta y relacionada, se le han implementado acciones de carácter pragmático debidamente planificadas, para que con un todo, la comunidad, los vecinos reciban en forma directa e indirecta, un beneficio, por el momento intangible en lo material, pero no así suceda, al cual podrá recurrir y aplicar cuando el fenómeno natural amenace realmente su vida, el bien más preciado o su integridad física, con sus consecuencias de lesiones, invalideces, rehabilitaciones, tratamientos médicos, tratamientos psicológicos, reconstrucciones y otros costos no visibles.

Para ello, se explicitará, si así se estima y determina, en el tiempo asignado, si esta presentación se convierte en exposición, lo relacionado con:

- Plan de Educación Comunitaria, con las etapas de motivación, formación de Facilitadores y Evaluación pertinente.
- Continuación del Plan antes mencionado, con el Seminario Taller de Formación de Facilitadores ante la necesidad de instalación de "ALBERGUES TEMPORALES", que los capacita para conocer exactamente que y cual es la organización de un albergue y a su vez capacitar a otros voluntarios.
- Creación y activación del "Plan Acción 0-6000", por parte la Dirección Nacional Operativa de Socorros a través del país.
- Desarrollo, organización, funcionamiento y capacitación de los Voluntarios del Departamento de Socorristas y sus Secciones a través del país, para actuar en tiempos normales y de emergencia.
- Implementación del "MAPIRR-98 Cruz Roja Chilena" que es el desarrollo de una mapoteca de carácter nacional sobre RIESGOS Y RECURSOS, en las jurisdicciones donde están funcionando filiales de Cruz Roja Chilena.
- Programas complementarios como " Comunidad Segura" en dos ciudades del país.
- Aplicación de cinco planes puntuales en barrio o sector definido, con ayudas complementarias e indispensables de Municipalidades y Carabineros de Chile.

Posterior a ello, que será presentado en forma sucinta, pero precisa en sus acciones y logros, se manifestarán Conclusiones y Sugerencias relacionadas con el tema.

De las probabilidades a las ganancias. Una historia de éxito de Australia que combina el pronóstico del clima con el análisis de sistemas de cultivos y toma de decisiones en el campo.

Holger Meinke APSRU & QCCA, POBox 102, Toowoomba, Qid 4350, Australia.  
Rod Saal, QCCA, PO Box 102, Toowoomba, Qid 4350, Australia

#### Antecedentes

Las lluvias estacionales en muchas regiones del este de Australia son grandemente influenciadas por el fenómeno oceánico/atmosférico de El Niño- Oscilación Sur (ENOS) (Allan, 1988). Particularmente Queensland al noroeste del país tiene uno de los climas más variables del mundo. Esto produce tensión en la dotación de recursos y desventajas competitivas en los mercados rurales internacionales, exacerbada por el costo de US\$ 4.000 millones de la sequía de 1991-95 en Queensland. Sin embargo, sólo en los últimos tiempos la gestión para la variabilidad climática se ha convertido en una característica del sistema de explotación agrícola. Existen relaciones retrasadas con base física entre un índice del fenómeno oceánico/atmosférico de El Niño- Oscilación Sur ( ENOS),; la cantidad futura de precipitaciones y distribución temporal en el este de Australia y muchas otras regiones a lo largo del mundo (Stone et al, 1996). Un pronóstico estacional experto permite a los granjeros tener la oportunidad de adaptar de mejor manera las decisiones de gestión de cultivos a la estación.

El identificar las decisiones que de manera útil pueden verse favorecidas por el pronóstico del clima constituye un desafío tanto para los científicos y los agricultores. Para que un pronóstico sea efectivo, dicha toma de decisiones finalmente debe mejorar el desempeño a largo plazo de la empresa agrícola ya sea incrementando sus ganancias, mejorando los indicadores de sustentabilidad (ej.)Erosión, materia orgánica del suelo) o reduciendo los riegos de producción.

La programación y frecuencia de las futuras precipitaciones influyen de gran manera en la producción y expansión de cultivos en tierra firme, pero la utilidad de las lluvias en términos de su contribución a la producción agrícola es difícil de evaluar. Los modelos de simulación de cosechas con base fisiológica que emplean registros climáticos regionales pueden cuantificar las relaciones entre el rendimiento de los cultivos y las fases del índice SOI

Por medio del evento de El Niño 1997 y su posterior análisis en 1998 como caso de estudio, demostraremos como el pronóstico del clima estacional combinado con la capacidad de simulación de sistemas de cultivo -y la interacción del consultor técnico y los productores puede ayudar a los agricultores en -sus procesos de toma de decisiones. Además, -demostramos como puede aplicarse la tecnología para colaborar con la -toma de decisiones sobre políticas. A nivel del predio, estas decisiones van desde el uso de fertilizantes, selección de cultivos, frecuencia de los cultivos, prevención de enfermedades y técnicas de cultivo hasta estrategias de marketing. En el ámbito de políticas, este enfoque permite, identificar y cuantificar "circunstancias excepcionales" del impacto de la sequía en la agricultura (frecuencia y severidad) y puede añadir objetividad a dichos temas (Meinke y Hamner, 1995; Keeting y Meinke, 1998). Dado que la sequía agrícola simulada refleja el impacto de factores tales como la cantidad, intensidad y oportunidad de la lluvia y los efectos del almacenaje de agua en el suelo en el rendimiento de los sistemas de cultivo, se la considera una medida superior de severidad de la sequía en el rendimiento de la explotación agrícola. El enfoque también puede emplearse en la explotación de tierras y en la planificación de las decisiones.

Durante la ponencia :

- se entregará un resumen de las condiciones climáticas en el nordeste de Australia desde principios del año 1997 a la actualidad,
- se hará una descripción del sistema probabilístico utilizado para el pronóstico de las precipitaciones y cosechas,
- se discutirán algunas de las implicaciones en el campo de tales pronósticos,
- se demostrará cómo la misma tecnología se puede aplicar para asistir a los encargados de formular las políticas.

-se describirá cómo se difunde y adopta la información en la actualidad.

Se aborda específicamente el tema de si la actual capacidad de pronóstico del clima a largo plazo se puede utilizar en forma eficaz en la gestión de sistemas de cultivos, es decir, para decisiones que sobrepasan lo temas de un único cultivo.

#### **El sistema de pronóstico**

Se utilizan las fases del Índice de Oscilación Sur (SOI, siglas en inglés)

En conjunto con los modelos de simulación dinámica para cuantificar el riesgo climático para la producción agrícola en el norte de Australia (Meinke et al, 1996). Se pueden utilizar los modelos de simulación dinámica para proyectar el riesgo de la producción a partir de datos históricos del clima y las condiciones atmosféricas conocidas antes de sembrar un cultivo. El análisis de la fase del índice SOI proporciona la capacidad para evaluar las distribuciones probabilísticas de las precipitaciones futuras durante la temporada de cultivo permitiendo por ende estimar un rendimiento probable de los cultivos (Stone et al, 1996; Meinke and Stone, 1997). Esto se logra al clasificar por categorías los datos históricos de las precipitaciones de acuerdo a las condiciones del índice SOI precedentes. La información sobre las fases mensuales se remonta a 1860. Por lo tanto construimos "años" análogos, es decir años que presentaron la misma fase SOI que la que nos interesa. El supuesto implícito en este enfoque es que es más probable que los patrones de las precipitaciones sigan los patrones en los mismos años análogos. Por lo tanto, se puede utilizar el sistema operacionalmente para pronosticar. Tal conocimiento puede entregar información valiosa para los productores y procesadores. (Meinke y Hammer, 1997).

#### **Aplicaciones**

Durante la última década se ha suscitado un cambio de paradigmas entre los principales productores de Australia del norte. Durante este periodo muchos productores pasaron de tener un conocimiento nulo de la variabilidad climática hasta alcanzar una comprensión plena de las nuevas tecnologías disponibles. Actualmente muchos consideran los pronósticos del clima estacionales en prácticamente todas sus decisiones. Este cambio fue la consecuencia de una serie de eventos prolongados de El Niño o evento de tipo El Niño a principios de los 1990s y de su efecto sobre la producción agrícola. Solo recientemente los científicos han comenzado a aclararla base física de este fenómeno. La combinación de este conocimiento científico con una capacidad de simulación de la totalidad del sistema agrícola arrojó como resultado una herramienta muy poderosa idónea para asistir en la toma de decisiones bajo incertidumbre (McCown et al., 1996; Meinke y Hoelman, 1997).

La información climática general y los análisis de escenario que no son específicos de un agricultor se difunden por medio de los órganos de prensa generales. Esto incluye la emisión de "alertas de El Niño" con la anticipación necesaria para alterar algunas de sus decisiones de gestión de cultivos. En conjunto con esta información climática general, se cuantifican los riesgos de producción de la próxima temporada por medio de modelos de simulación de cosechas. Se obtiene información adicional más específica de los estudios de casos de agricultores individuales. Estos son documentados y publicados para demostrar como se pueden utilizar los pronósticos probabilísticos del clima en forma operacional en la toma de decisiones en el campo. Estos estudios de casos no solo abordan los temas de producción y marketing sino que consideran además los temas de sustentabilidad a largo plazo (por ejemplo, el riesgo de la erosión del suelo o el agotamiento de la materia orgánica) y el riesgo financiero (por ejemplo el riesgo de sufrir pérdidas). Consecuentemente, el enfoque aborda temas estratégicos y tácticos de decisión. Se presentarán ejemplos detallados de esto durante la presentación.

#### **Infraestructura Organizacional**

Los importantes avances científicos y técnicos en los enfoques de sistemas en la agricultura y la agroclimatología han devenido en la creación del Agricultural Production Systems Research Unit (APSRU) (Unidad de Investigación de Sistemas de Producción Agrícola) y el Queensland Centre for Climate Applications (QCCA) (Centro para Aplicaciones Climáticas de Queensland). En estrecha colaboración ambos grupos de investigación entregan uno de los más innovadores y exitosos servicios a las industrias agrícolas en Australia. Esto se logra a través de la singular combinación de los pronósticos probabilísticos estacionales del clima y las evaluaciones de riesgo a partir de modelos de simulación.

APSRU reúne la experiencia y conocimientos técnicos de varios departamentos gubernamentales federales y estatales. La tecnología clave del APSRU es la simulación dinámica de los sistemas de explotación agrícola y su gestión. El punto central de la actividad de APSRU son los sistemas de explotación agrícola de tierra firme (principalmente los sistemas de producción de granos y pastoreo) pero también incluye los sistemas de producción de algodón y caña de azúcar de las áreas costeras del norte de Australia. Sin embargo, aunque mantiene su concentración en el mandato regional, APSRU también emprende proyectos nacionales e internacionales.

El papel principal del QCCA es el de realizar el trabajo relacionado con el clima de Queensland Department of Primary Industries (Departamento de las Industrias Primarias de Queensland) y Queensland Department of Natural Resources (Departamento de Recursos Naturales de Queensland). QCCA tiene un mandato de mejorar la viabilidad económica de largo plazo de la agricultura de Queensland y tiene fuertes vínculos con el Australian Bureau of Meteorology (BoM) (Dirección de Meteorología de Australia), CSIRO y otros Departamentos de Agricultura y universidades a lo largo de Australia. Actualmente se encuentra en proceso de creación una División de Asesoría, que tendrá un enfoque internacional y que aprovechará el conocimiento técnico de QCCA así como de todos los grupos mencionados.

#### **Bibliografía**

- Allan, R.J. 1988. El Niño-Southern Oscillation Influences In the Australasian region. *Progress in. Physical Geography* 12:313-348.
- Keating, B.A. and Meinke, H., 1998 Assessing exceptional drought with a cropping system simulator: a case study for grain production in north-east Australia. *Agric. Syst.*, 58: ???-??.
- McCown, R. L., Hammer G. L., Hargreaves, J.N.G., Holzworth, D.P. and Frebain, D.M., 1996. APSIM: A novel software system for model development, model testing, and simulation in agricultural research. *Agric. Syst.*, 50:255-271
- Meinke, H. and Hammer G. L., 1997. Forecasting regional crop production using SOI phases: a case study for the Australian peanut industry. *Aust. J. Agric. Res.* 48: 789-793.
- Meinke, H. and Hammer G. L., 1995. Climatic risk to peanut production: a simulation study for northern Australia. *Aust. J. Exp. Agric.*, 35: 777-780.
- Meinke, H. and Hochman, Z., 1996. Using seasonal forecasts to manage dryland crops in northern Australia. In: G. L. Hammer and N. Nicholls (editors). *Applications of seasonal climate forecasting in agriculture and natural ecosystems - the Australian experience*. Kiewer, 1998, submitted.
- Mainke, H. and Stone, R.C., 1997. On tactical crop management using seasonal climate forecasts and simulation modeling - a case study for wheat *Scientia Agricola*, 54: 121-129.
- Mainke, H., Stone, R.C., and Hammer G. L., 1996. Using SOI phases to forecast climatic risk to peanut production: a case study for northern Australia. *Int. J. Climatol.*, 16: 783-789.
- Stone, R.C., Hammer G. L., and Marcussan, T, 1996. Prediction of global rainfall probabilities using phases of the Southern Oscillation Index. *Nature* 384:252-55

## América Central: Una región de Multiamenaza

Mcs. Antonio Arenas R.  
Asesor del programa CEREDENAC-CNE  
Costa Rica

“La realidad no es por un lado el ambiente y por otro la comunidad que lo ocupa, sino un gran sistema dinámico y complejo, conformado por elementos bióticos y abióticos, por las relaciones entre estos, y también por elementos inmateriales, pero igualmente reales, tangibles e identificables, como lo son las relaciones de poder, las instituciones formales y no formales que rigen la vida de la comunidad, los sentimientos, los valores, aspiraciones, temores y prejuicios de sus miembros, etc. En otras palabras: La política, o lo político...”. Entonces, el análisis, entendimiento y aplicación del ambiente natural y social es ante que nada un ejercicio que implica una relación unitaria, una interacción entre estos, que aislados de su dialéctica carecen de sentido.

### El contexto regional

El istmo centroamericano tiene la particularidad (única en el mundo) de servir como barrera entre dos grandes cuerpos de agua y puente entre dos masas continentales. Los procesos geodinámicos en interacción con los fenómenos atmosféricos característicos del trópico, han configurado una masa territorial, caracterizada por una morfología de altas montañas, valles intermontanos y planicies aluviales y costeras.

La confluencia de seis placas tectónicas, cuya vigorosa actividad se manifiesta en el dinamismo de acumulación y liberación de energía, provoca una densa actividad volcánica (27 conos activos) y la presencia de un sistema de fallas regionales y locales, con un alto potencial sísmico.

El clima tropical, caracterizado por el constante movimiento de la Zona de Convergencia Intertropical, la incursión alterna de vientos alisios del noreste y suroeste, la temporada de Huracanes en caribe y la presencia cíclica del ENOS, complican la dinámica climática, tanto más si se consideran las variaciones altitudinales en el comportamiento climático.

Las particularidades del clima y la litosfera del Istmo, así como sus dinámicas e interacciones, han construido y modelado una superficie particular, sobre la cual se ha desarrollado un ambiente definido por la gran diversidad ecológica, cultural y paisajística, cuyos procesos tipifican a la región centroamericana, los estados territoriales que la conforman, su población y la organización político-territorial que le da la forma y contenido.

Los rápidos procesos de ocupación y transformación del espacio geográfico, acompañados por la expansión económica, la explosión demográfica y la explosión irracional de los recursos, ha tenido efectos no deseados para el ambiente social y ecológico. Estos procesos, eminentemente sociales, son el producto de siglos de colonialismo, dependencia, falta de autonomía y todo aquello que subyace a esta condición, la cual se manifiesta en la cultura de la extractivista, la superexplotación de los recursos sociales y naturales, el cortoplacismo y la discriminación de clase, etnia y género.

Desde el punto de vista material, la historia de ocupación y transformación del espacio centroamericano, se tipifica por la acelerada deforestación comercial, de subsistencia y el uso agrícola de la tierra, los que han conducido a la degradación de las cuencas, con notorios impactos en términos de la intensidad de las inundaciones, deslizamientos y sequías. Sumando a esto, el rápido y espontáneo proceso de urbanización, los inadecuados diseños estructurales, la deficiencia en los servicios básicos, la industrialización no planificada, el inadecuado manejo de desechos y el abuso en uso de materiales peligrosos y procesos de producción inseguros, han hecho evolucionar la dinámica territorial, hacia coordenadas cada vez más nocivas e inciertas.

Actualmente la región concentra los más altos niveles de pobreza en el continente americano, agudizada por la crisis económica y el conflicto político militar de la década de los 80 en Nicaragua, El Salvador y

Guatemala. A principios de la década de los 90s, Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, contaban con niveles de pobreza absolutos, que en todos los casos alcanza, mas del 70% de la población.

Entre 1960 y 1988, se han registrado cerca de 70 desastres, de estos, los más destructivos y onerosos están asociados a la actividad sísmica, aunque los más recurrentes han sido los provocados por fenómenos hidrometeorológicos ( Huracanes, depresiones tropicales, lluvias intensas y desbordamiento de ríos). Durante este periodo, ocurrió un numero exponencialmente mayor de eventos de pequeña y mediana magnitud, los que no son registrados y afectan a las mismas comunidades y municipios que son impactos por los grandes desastres.

Entre 1988 y 1996, se han registrado 30 eventos, mostrándose un aumento relativo en el numero de desastres por año, al compararlo con el periodo anterior (1960-1988), mientras el número de pequeños y medianos desastres, incluye con mayor frecuencia, eventos antropicamente inducidos.

#### De la atención de la emergencia y los desastres, a la gestión de los gobiernos locales para el control del riesgo ambiental.

“La visión de los desastres como fenómenos naturales peligrosos, difíciles de prevenir y controlar, ha sido la concepción que ha prevalecido durante mucho tiempo, esta ha generado políticas y acciones dirigidas a la atención de las emergencias en el momento en que estas ocurren. Sin embargo, hoy día sabemos que estas políticas y acciones han sido insuficientes para disminuir significativamente los daños y pérdidas resultantes. También sabemos que al producirse un desastre se hacen evidentes las condiciones no sostenibles de convivencia entre una comunidad humana y el ambiente que ocupa, y que el desastre en si, va mas allá del momento mismo de la emergencia. Este reconocimiento evidencia la necesidad de contar con una visión nueva de los desastres, que también va mucho mas allá de la atención de la emergencia: LA GESTIÓN DEL RIESGO”.

En Centroamérica, la gran mayoría de los municipios y sus comunidades, se sitúan en áreas de multiamenaza, dada las características del entorno físico. Por otra parte, las decisiones que afectan al uso de la tierra, la explotación de los recursos naturales y sociales contenidos en el territorio del municipio, son tomadas, la mayoría de las veces, en espacios geográficamente distantes de la localidad donde se ejecutan, sin tomar en cuenta las particularidades sociales y ecológicas del municipio, es decir del ambiente contenido en este territorio.

Por otro lado, los municipios han demostrado baja capacidad para prevenir, manejar y controlar el riesgo derivado de esta situación, e incluso, de aquellas situaciones de riesgo generadas localmente, como producto de la toma de decisiones desacertadas o simplemente, del hecho de no considerar la ocurrencia de amenazas de la decisión de llevar adelante una iniciativa de desarrollo. Al mismo tiempo, la población pone de manifiesto una insuficiente toma de conciencia y organización al respecto, lo que contribuye a agravar el problema.

Resulta necesario por tanto, generar capacidades en los actores sociales locales, para transformar las condiciones de vulnerabilidad y riesgo, generadas por decisiones externas o internas que no consideran la ocurrencia de amenazas en la toma de decisiones inherentes al uso de los recursos naturales y sociales contenidos en el municipio.

Lo anterior implica conjugar las acciones, iniciativas, planes, programas y proyectos de los gobiernos locales, las instituciones del estado presentes en el municipio, la empresa privada, la comunidad organizada y las ONGs, hacia la gestión del riesgo, en beneficio de la seguridad ambiental como marco del desarrollo sustentable.

#### Una propuesta de co-intervención para la gestión local del riesgo ambiental

La finalidad de la propuesta, esta dada por la intención de contribuir al rescate y construcción de un ambiente social y ecológico para todas las personas que habitan la región, mediante la producción de

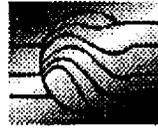
nuevos conocimientos y la co-intervención social en el reforzamiento de las estructuras y capacidades locales, orientadas a la gestión local del riesgo como base sobre la cual se encamine el desarrollo sustentable, con equidad social y crecimiento económico.

Reforzar y fortalecer estructuras, funciones y capacidades locales, implica conducir un proceso de participación, concertación y articulación de las metas y objetivos que los principales actores sociales definen en la dinámica territorial. Incorporar la variable amenaza y vulnerabilidad en la toma de decisiones, el ordenamiento y la gestión territorial, constituye un paso firme hacia la Seguridad Ambiental.

Se pretende asimismo, que la estrategia diseñada y puesta en práctica, sirva como un modelo a ser imitado en otros espacios poblacionales de la región, de acuerdo a las particularidades de cada municipio.

La propuesta combina, características propias de un proyecto de investigación (producción de conocimiento) con las de un proyecto social de intervención, al proponerse objetivos tendientes a propiciar una efectiva planificación y gestión territorial y encontrar formas más seguras para el desarrollo en las dimensiones de la prevención y gestión del riesgo.

Decreto Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales



**DIRDN**  
1990 - 2000

Creando una cultura de prevención

Establecido en 1989 por la Asamblea General  
de las Naciones Unidas, Resolución 44/236

## Participación local y comunal para la gestión de riesgo y reducción desastres

Helena Molin Valdés



### *Mandato DIRDN*

#### Objetivo principal:

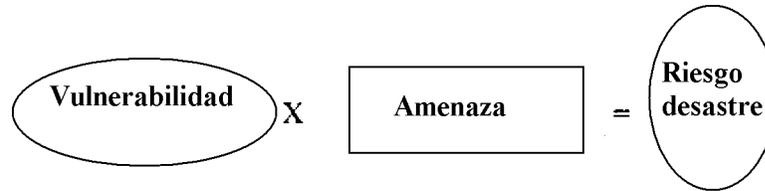
Reducir, a través de acción internacional concertada, la pérdida de vidas, daños a propiedad, así como trastornos sociales y económicos causados por los desastres naturales.

#### Meta del Programa Original:

Para el año 2000, todos los países deben tener:

- ✓ Evaluaciones de riesgo a nivel nacional y local ante amenazas naturales;
- ✓ Planes de mitigación como parte de sus planes de desarrollo, con medidas prácticas para prevención, preparativos y concientización a comunidades;
- ✓ Acceso a sistemas de alerta temprana a todos los niveles.

# RIESGO



Síntesis de condiciones materiales y sociales, históricamente determinadas- sujetos individuales y colectivos

Origen:

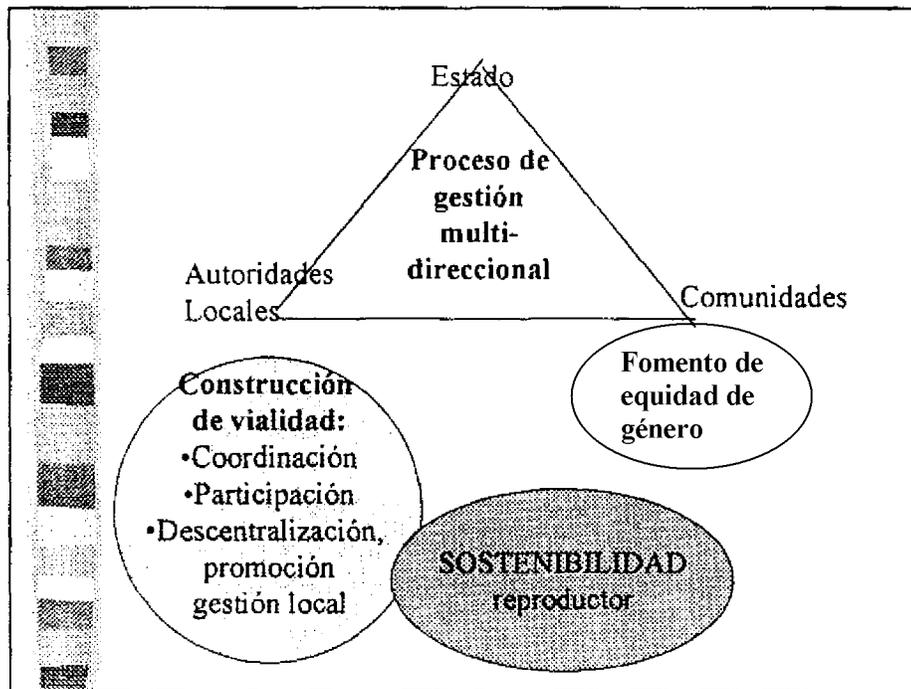
- natural (geológico, hidrometeorológico)
- socio-natural
- antrópico/contaminante
- antrópico/tecnológico
- violencia

## Gestión de Riesgo:

Intervenir en las condiciones de vulnerabilidad, las condiciones casuales de los desastres ANTES de que ocurran.

**Manejo de desastres-ciclo:**  
**Preparación Alerta Temprana. Respuesta. Rehabilitación. Medidas de evacuación.**

**Gestión del riesgo - Desarrollo sostenible**

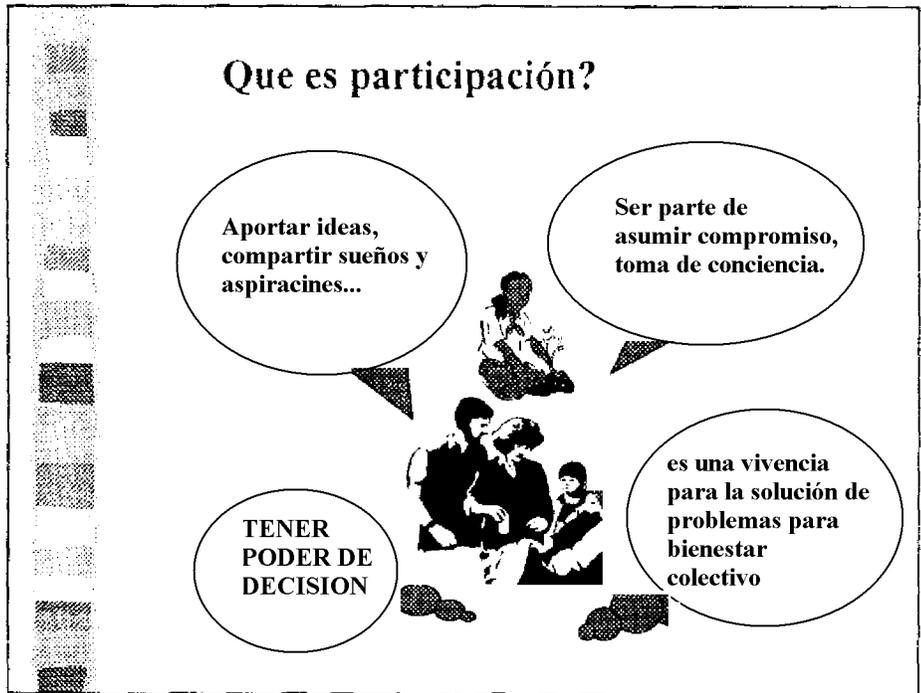
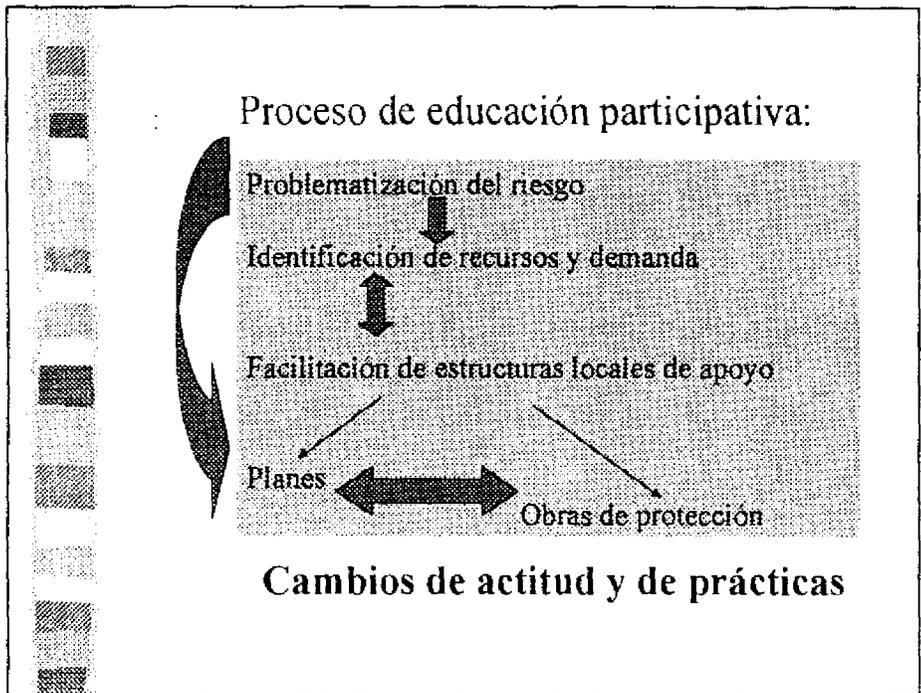


**Gestión local para reducción de riesgo:**

- no se reduce a los **Gobiernos Locales**.
- relación entre estas estructuras administrativas con una multiplicidad de organizaciones de base.
- Apoderamiento de las comunidades para influir sobre su entorno

**La modalidad óptima de gestión local es un Gobierno local, democráticamente generado, técnicamente competente, facilita el fortalecimiento de autores sociales.**

➡ Lograr reducción de vulnerabilidad



---

# TEMA 1

## LA OFERTA DESDE LA DEMANDA: IMPLICACIONES Y METODOLOGÍAS DE TRABAJO

---

### Síntesis de las exposiciones

Este tema fue introducido en el panel de exposiciones por los señores Francisco Gutiérrez <sup>(2)</sup> y Alejandro Swabe <sup>(3)</sup>.

En su presentación, el señor Francisco Gutiérrez expuso que, dentro de la dinámica de relaciones implicadas en el trabajo de prevención y mitigación, existen agentes oferentes y agentes demandantes. Los agentes oferentes son instituciones gubernamentales y ONG s, con acceso a recursos que pueden ser utilizados en las comunidades para la solución de problemas y necesidades. Los agentes demandantes, por otra parte, son las comunidades o grupos usuarios de esos recursos. Según el Sr. Gutiérrez, existe una interrelación complementaria entre la oferta y la demanda, y esta última solo puede existir en tanto sea resultado de un proceso educativo.

Para su análisis, el expositor parte del concepto de emergencia y de sus dos formas manifestación: la emergente y la permanente.

La emergencia emergente es ocasionada por eventos desastrosos visibles, tales como terremotos, inundaciones o erupciones volcánicas, y genera una actividad de respuesta inmediata para paliar los efectos del evento. De acuerdo con Gutiérrez, la propuesta educativa dirigida a la atención de este tipo de emergencia generalmente se limita a la capacitación en talleres, con

---

<sup>(2)</sup> Francisco Gutiérrez, Doctor en pedagogía y autor de diversos libros sobre esa temática. Trabaja como asesor, entre otras organizaciones, de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja en el proyecto "Educación comunitaria para la salud".

<sup>(3)</sup> Alejandro Swabe, líder comunal indígena de Talamasca con experiencia de asuntos indígenas a nivel local nacional e internacional.

el objetivo de enfrentar la emergencia cuando ocurre. Aquí se genera una oferta inmediata, con recursos de origen externo dirigidos a soluciones puntuales y paliativas de duración limitada.

La emergencia permanente, por su parte, está constituida por los llamados desastres "invisibles", por ejemplo la degradación ambiental o la seguridad ciudadana. Según Gutiérrez, para enfrentar de manera sostenible las necesidades permanentes que genera este tipo de emergencia, se requiere de un proceso de re-educación. Para este caso es fundamental la generación de recursos endógenos y de índole humana, como la solidaridad. Es en este tipo de emergencia en la que se puede generar un proceso de *demanda* auténtico, mediante el autoreconocimiento cotidiano de los problemas y su derecho a la resolución de los mismos. Por último, Gutiérrez agrega que ambos tipos de emergencia deben formar una unidad interrelacionada y complementaria.

Por su parte, en su exposición, el señor Alejandro Swabe manifestó que la naturaleza tiene leyes que garantizan su propio desarrollo, y que es el ser humano quien ha roto el equilibrio, ocasionando tantos desastres naturales.

El señor Swabe criticó la forma en que los diversos organismos han enfrentado los desastres naturales, y aseguró que falta coordinación de parte de esos organismos con las organizaciones comunitarias y con otras personas que conocen el tema de los desastres naturales. A este respecto, aseguró que las acciones las han desarrollado personas con formación teórica, muchas veces sin experiencia práctica. También agregó que considera que el deseo de figurar prevalece sobre el espíritu de servicio y solución.

Para finalizar, el representante comunal señaló que lo más importante es la participación comunal, que la comunidad debe tener una alta cuota de poder de decisión y que la acción de las instituciones debe ser de apoyo a las iniciativas locales o para impulsar actividades.

### Síntesis de la discusión y conclusiones del grupo

En relación con el tema, el grupo habló, en un primer plenario, sobre aspectos generales de la presentación del señor Gutiérrez, y luego discutió más detalladamente en subgrupos, con base en la guía de tres preguntas

entregada por los organizadores. Estas tres preguntas fueron las siguientes:

1. ¿Cómo debe entenderse la oferta y la demanda de las comunidades en materia de mitigación de los desastres? ¿Qué problemas hay entre las dos y cómo solucionarlos?
2. ¿Cómo el proceso de la demanda deberá influir en las instituciones oferentes para definir su oferta (quién y cómo debe formularse)?
3. ¿Qué tipo de relaciones entre demandantes y oferentes tienen que dar origen al proceso de demanda?

## El sentido de la oferta y la demanda

Según el grupo, la oferta está constituida por los recursos (humanos, materiales, financieros) que están disponibles, por medio de las instituciones gubernamentales y de las ONG's, para el uso de las comunidades en la atención de la problemática de los desastres. Tradicionalmente, esta oferta ha sido "inmediatista", dado que ha sido aplicada a la solución de problemas puntuales con carácter de "respuesta" en situaciones de desastre. Además, actualmente la *oferta* no siempre se genera a partir de las necesidades reales o identificadas por la comunidad, razón por la cual las soluciones que aporta no son necesariamente las más apropiadas.

Por otra parte, de acuerdo con el grupo, aunque la *demanda* hoy día también se genera con carácter puntual e inmediato, ésta debe ser el resultado de un proceso mediante el cual la comunidad identifique sus requerimientos en términos de necesidades que deben resolverse, así como de recursos necesarios para aplicar las soluciones identificadas. Este proceso tendrá una intencionalidad educativa y concientizadora.

La realidad refleja una desvirtuada aplicación de los conceptos de *oferta* y *demanda*, en la cual la *demanda* se ha adecuado a la *oferta* disponible. Por esa razón se requiere de un cambio de actitud, tanto de los oferentes como de los demandantes, que apunte a un replanteamiento de ambos conceptos, según el cual sean entendidos como dos aspectos asociados, dinámicos e interrelacionados del mismo proceso, y que su aplicación sea definida a partir de necesidades auténticas identificadas por los demandantes.



## Dificultades identificadas

De acuerdo con los planteamientos del grupo, entre algunas de las dificultades que existen para lograr una aplicación efectiva de ambos conceptos, se pueden mencionar:

- En muchos casos, la *oferta* disponible no es necesariamente lo que las comunidades necesitan y, aún así, se hace uso de ella, por lo que resultan generalmente soluciones inadecuadas.
- Es muy común que se dé una intervención de manera descoordinada y con enfoques parciales por parte de los oferentes, lo cual genera duplicación de esfuerzos y desaprovechamiento de recursos.
- Generalmente no hay una relación cotidiana de los oferentes con la comunidad, lo que impide un seguimiento de su proceso vivencial.
- Existe una gran competencia por financiamiento entre las ONG's; algunas inician proyectos solo porque necesitan ejecutar un presupuesto con duración limitada, y otras andan a la caza de proyectos para obtener financiamiento. Se da el

---

caso de proyectos que duran hasta donde alcance el presupuesto y luego la ONG desaparece, lo cual repercute negativamente en la calidad de los proyectos y en la credibilidad de estos oferentes.

- Existe duda acerca de si los líderes tradicionales en las comunidades representan verdaderamente los intereses de la colectividad. Por esta razón, en vista de que la *demanda* debe partir de la comunidad misma, se presentan dificultades para identificar interlocutores válidos que representen a todos los sectores comunales y que sean, a la vez, reconocidos como tales por la colectividad.
- El estado de pobreza de las comunidades aumenta su situación de dependencia de las instituciones gubernamentales, lo cual les lleva a tomar lo que éstas les ofrezcan, aunque no sea necesariamente lo que más necesitan.

## Alternativas para mejorar la formulación de la demanda

Según el grupo, se requiere una reconceptualización de la demanda y de la oferta, de manera que ambas surjan a partir de las necesidades reales y prioritarias de la comunidad y de las posibilidades reales de las instituciones de apoyar la búsqueda de soluciones. Esto solo se puede lograr mediante un *proceso educativo* que involucre a unas y a otras, y mediante una relación de co-operación que propicie el trabajo conjunto de las organizaciones en las comunidades, para evitar la duplicación de esfuerzos y generar un aprovechamiento óptimo de los pocos recursos disponibles.

