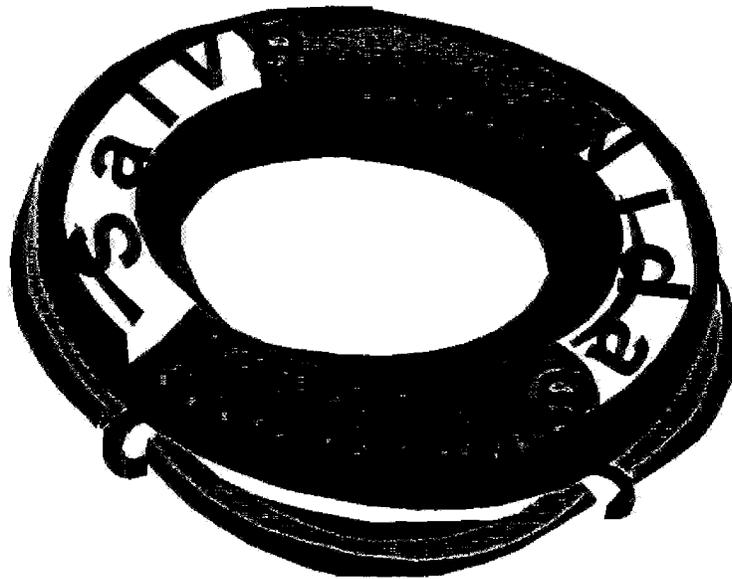




Módulo de  
Consulta y Aprendizaje  
para Participantes

# Introducción a la Preparación para Desastres



Programa de Capacitación en Preparación para  
Desastres



Federación Internacional de Sociedades  
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

## Índice

<b>ANTECEDENTES Y USO DE LOS MÓDULOS.....</b>	<b>3</b>
<b>LOS NUEVE MÓDULOS DE PREPARACIÓN PARA DESASTRES Y LAS NOTAS PARA INSTRUCTORES.....</b>	<b>4</b>
<b>OBJETIVO Y DESTINATARIOS .....</b>	<b>5</b>
<b>PUNTOS PRINCIPALES.....</b>	<b>5</b>
<b>1. ASPECTOS GENERALES DE LA PREPARACIÓN PARA DESASTRES .....</b>	<b>5</b>
1.1 PREPARACIÓN PARA DESASTRES Y MOVIMIENTO DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA .....	5
1.2 META Y OBJETIVOS DE LA PREPARACIÓN PARA DESASTRES.....	6
<b>2. PELIGROS, DESASTRES Y VULNERABILIDAD .....</b>	<b>7</b>
<b>3. CLASIFICACIÓN DE LOS DESASTRES.....</b>	<b>8</b>
3.1 CLASIFICACIÓN SEGÚN LA CAUSA .....	8
3.2 CLASIFICACIÓN SEGÚN LA VELOCIDAD DE APARICIÓN.....	9
3.3 ACCIÓN DE LA NATURALEZA O ACCIÓN HUMANA .....	10
<b>4. MEDIDAS DE PREPARACIÓN PARA DESASTRES.....</b>	<b>10</b>
4.1 EVALUACIÓN DE PELIGROS, RIESGOS Y VULNERABILIDAD.....	11
4.2 MECANISMOS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN.....	11
4.3 PLANIFICACIÓN DE LA PREPARACIÓN PARA DESASTRES.....	12
4.4 COORDINACIÓN .....	12
4.5 GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	13
4.6 SISTEMAS DE ALERTA ANTICIPADA.....	14
4.7. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS.....	15
4.8. EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN, CAPACITACIÓN Y ENSAYOS .....	16
<b>5. PREPARACIÓN PARA DESASTRES BASADA EN LA COMUNIDAD.....</b>	<b>16</b>
<b>6. INTEGRACIÓN DE LA PREPARACIÓN PARA DESASTRES EN OTRAS ACTIVIDADES DE LAS SOCIEDADES NACIONALES .....</b>	<b>18</b>
<b>ANEXO 1: PREPARACIÓN Y PLANIFICACIÓN PARA SOCIEDADES NACIONALES .....</b>	<b>19</b>
<b>ANEXO 2: MODELO DE UN PLAN DE PREPARACIÓN PARA DESASTRES DE UNA SOCIEDAD NACIONAL.....</b>	<b>22</b>

## Antecedentes y uso de los módulos

Este módulo forma parte de un total de nueve módulos, preparados por InterWorks para el departamento de Preparación para Desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, con sede en Ginebra. Cada módulo puede estudiarse independientemente, usarse como material de consulta, o servir de material para los participantes en un seminario de capacitación sobre el tema. En este último caso, está complementado por notas sobre el mismo asunto para uso de los instructores. Los módulos han sido diseñados para ser usados en cualquier parte del mundo y están destinados a generalistas, planificadores y profesionales con responsabilidades relativas a la preparación para desastres y/o las intervenciones en situaciones de emergencia, tanto dentro de la Federación como en las Sociedades Nacionales. Además, los módulos pueden ser útiles a las organizaciones no gubernamentales involucradas en la preparación para desastres y en la planificación de la preparación para desastres, así como a comisiones gubernamentales responsables de actuar en situaciones de emergencia, comités locales de intervención en casos de desastre y unidades de capacitación en materia de protección civil.

Resumiendo, este material puede utilizarse como:

- material de consulta de carácter general sobre preparación para desastres,
- módulos de capacitación y para seminarios, y como guía para instructores,
- orientación para la preparación para desastres para Delegados y funcionarios de las Sociedades Nacionales,
- guía para evaluar o planificar las capacidades de preparación para desastres.

Los nueve módulos representan versiones revisadas y actualizadas de módulos originalmente desarrollados en 1998 para el proyecto de Preparación para Desastres (PpD) de la Delegación Regional en Asia Central de la Federación Internacional. Este proyecto nació de las recomendaciones y necesidades de capacitación expresadas por personal de las Sociedades Nacionales y del Comité de Emergencia en Asia Central que había participado en una conferencia sobre preparación para desastres a nivel regional, celebrada en Tashkent, Uzbekistán, del 24-26 de junio de 1996.

El objetivo general del proyecto de capacitación en PpD en Asia Central era apoyar a las Sociedades Nacionales en el posterior desarrollo de sus propias estructuras para la preparación, teniendo en cuenta las de los Comités de Emergencia, ministerios y organizaciones de protección civil en cada uno de los cinco países de la región. Hasta la fecha, la preparación para desastres en la región está caracterizada por la coexistencia de organizaciones de protección civil bien mantenidas y calificadas y muy orientadas a la intervención, por un lado, y poblaciones y organizaciones no gubernamentales locales generalmente mal preparadas y sin formación, por otro. Tradicionalmente, la gestión de desastres se ha entendido en el sentido de prepararse para intervenir de manera eficiente y centralizada en situaciones de emergencia, y no de desarrollar la capacidad de preparación comunitaria o local. El programa de capacitación en PpD en Asia Central representó un intento de cambiar este enfoque y fue propuesto como punto de partida para considerar y acoger revisiones y modificaciones enfocadas según las necesidades de cada país.

Los módulos están basados en un enfoque que toma en cuenta los más diversos peligros; son, por lo tanto, aplicables de manera general a la preparación para cualquier situación de peligro. Sin embargo, en el contexto específico del país de los lectores/de los participantes

en los seminarios se deberá centrar la atención en particular en los tipos de peligros propios de la situación respectiva. Aunque los módulos y las Notas para Instructores que los complementan están escritos para ser utilizados en seminarios a nivel nacional, alentamos a los responsables de la capacitación a adaptar el material para aplicarlo a regiones más circunscriptas e incluso a ciudades.

## Los nueve módulos de preparación para desastres y las Notas para Instructores

Introducción a la Preparación para Desastres	Planificación de la Preparación para Desastres	Reducción de Riesgos
Sensibilización de la Comunidad frente a los Desastres	Evaluación de las Necesidades de Emergencia en Casos de Desastre	Información para Casos de Desastre
Coordinación	Aptitudes Básicas de Capacitación	Planificación de Proyectos

## Agradecimientos

Los nueve módulos y las Notas para instructores que los acompañan han sido confeccionados para la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja por InterWorks, un grupo consultor con experiencia en capacitación y consultoría en materia de gestión de desastres en más de 60 países de todo el mundo. Los módulos han sido revisados y validados por un equipo de especialistas en gestión de desastres de Asia Central, por responsables de la preparación para desastres de cinco Sociedades Nacionales de Asia Central, por el personal encargado de la preparación para desastres de la Federación en Ginebra y por Delegados de la Federación en Asia Central, el Caribe y África Oriental.

Para la compilación y redacción del presente módulo han servido como referencia los siguientes documentos:

1. "Disaster Preparedness" en el *Handbook for Delegates* de la FICR, 1997.
2. *Estrategia 2010*, FICR 1999.
3. *People-Oriented-Planning at Work: Using POP to Improve UNHCR Programming*, M. Anderson para ACNUR, 1994.
4. "Report on National and Local Capabilities for Early Warning," Convenor of International Working Group and first authored by Mr Andrew Maskrey for the IDNDR Secretariat, Ginebra, Octubre 1997, pág. F-8

## Introducción a la Preparación para Desastres

### Objetivo y destinatarios

Este módulo establece un punto de partida común para una mejor comprensión y discusión sobre los desastres, la gestión de desastres y la preparación para desastres como parte de la misión de una Sociedad Nacional, y discute el alcance potencial de aplicación de medidas de preparación para desastres.

El módulo está destinado a toda persona con responsabilidades generales en la gestión de desastres y en la implementación de programas. La lectura de este módulo puede beneficiar también a personal no técnico interesado en adquirir un mejor entendimiento de la preparación para desastres y las estrategias y medidas que posiblemente se implementen como parte de un plan de preparación.

### Puntos principales

- cómo se adapta la preparación para desastres en el trabajo de la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales
- objetivos generales de la preparación para desastres
- definición de los conceptos de peligro, desastre y vulnerabilidad
- identificación de diferentes tipos de desastres
- ámbito de aplicación de las medidas de preparación para desastres
- concepto de la preparación para desastres basada en la comunidad

## 1. Aspectos generales de la preparación para desastres

### 1.1 *Preparación para desastres y Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*

El propósito del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, como queda establecido en sus Estatutos y en los principios fundamentales, es prevenir y mitigar el sufrimiento humano dondequiera que aparezca, proteger la vida y la salud, y garantizar el respeto al ser humano. La preparación para desastres se ajusta a este propósito general y ha sido identificada en la *Estrategia 2010* de la Federación Internacional como una de las “áreas esenciales” que las Sociedades Nacionales deben promover e integrar en su esfuerzo global de programación.

Son muchas las personas y organizaciones involucradas en las operaciones de intervenciones de emergencia, entre otras las poblaciones locales y organizaciones comunitarias, protección civil y estructuras nacionales para situaciones de emergencia, bomberos, Sociedades de la Cruz Roja/Media Luna Roja, organismos internacionales y ONG. La Federación Internacional y las Sociedades Nacionales deben reconocer que la preparación para desastres, especialmente en relación a la intervención tras un desastre, es,

en primer plano, responsabilidad del Gobierno, pero que la Sociedad Nacional, como auxiliar de los poderes públicos, puede realizar también una importante contribución. Es por ello que las Sociedades Nacionales deben concertar y coordinar sus planes con aquellos de las dependencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales involucradas en la preparación para desastres y la intervención en casos de desastre. De ello resultarán una mejor planificación, la reducción de esfuerzos repetidos, planes más realistas y un aumento de la eficacia global de los esfuerzos de preparación para desastres e intervención en casos de desastre de las Sociedades Nacionales.

## **1.2 Meta y objetivos de la preparación para desastres**

La **preparación para desastres** se refiere a las medidas para prepararse a afrontar los desastres y reducir sus efectos. Es decir, para pronosticar y, cuando sea posible, prevenir los desastres, mitigar su impacto sobre poblaciones vulnerables, reaccionar y hacer frente con eficacia a sus consecuencias. La preparación para desastres debe enfocarse desde una amplia perspectiva y concebirse más bien como una meta a alcanzar, y no como un programa o etapa especializada que precede a la intervención en casos de desastre.

La preparación para desastres es un proceso continuo e integral resultante de un amplio abanico de actividades y recursos más que de una actividad sectorial definida e independiente. Requiere aportaciones de áreas muy diferentes, como la capacitación y la logística, la asistencia sanitaria y el desarrollo institucional. Enfocándola desde esta amplia perspectiva, la preparación para desastres abarca los siguientes objetivos:

- Aumentar el rendimiento, la eficacia y el impacto de los mecanismos de intervención de emergencia en casos de desastre en los niveles comunitario, nacional y de la Federación. Esto comprende:
  - desarrollo y control regular de sistemas de alerta (vinculados a sistemas de pronóstico) y planes de evacuación u otras medidas que deben ser tomadas durante la fase de alerta de desastres para minimizar las pérdidas potenciales de vida y los daños materiales,
  - educación y capacitación de funcionarios y de la población en riesgo,
  - capacitación de equipos de primeros auxilios e intervención de urgencia,
  - establecimiento de políticas, estándares, acuerdos organizacionales y planes operacionales para la intervención en situaciones de emergencia después de un desastre.
- Fortalecer la preparación para desastres basada en la comunidad a través de programas de la Sociedad Nacional dirigidos a la comunidad o apoyando directamente la actividad propia de la comunidad. Esto puede incluir la educación y preparación de las poblaciones y comunidades locales, así como el apoyo en su esfuerzo diario por reducir los riesgos y preparar sus propios mecanismos de intervención local para abordar situaciones de emergencia tras desastres.
- Desarrollar actividades útiles tanto para abordar los riesgos a los que se enfrentan día a día las comunidades, como para intervenir en casos de desastre. P. ej.: programas de sanidad, primeros auxilios o asistencia social que incluyan aspectos útiles para reducir la ocurrencia de desastres e intervenir cuando se produzcan.

## 2. Peligros, desastres y vulnerabilidad

Los siguientes conceptos y sus definiciones son importantes para comprender la preparación para desastres.

Un **desastre** es una ruptura extrema del funcionamiento de una sociedad que origina pérdidas de vidas humanas, materiales o daños medioambientales a gran escala, que superan la capacidad de la sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando únicamente sus propios recursos. Sucesos como terremotos, inundaciones y ciclones no se consideran, por sí mismos, como desastres. Se convierten en desastres cuando afectan adversa y gravemente a vidas humanas, bases de subsistencia y pertenencias. Por lo tanto, la **preparación para desastres** procura preparar a las personas para dichos sucesos y mitigar sus efectos adversos.

Por otra parte, un **peligro** hace referencia a la ocurrencia potencial, en un intervalo de tiempo y un área geográfica específicos, de un fenómeno natural, que puede tener un efecto negativo sobre vidas humanas, pertenencias o actividades, hasta el punto de causar un desastre. La materialización de un peligro (el terremoto, la inundación o el ciclón, p. ej.) se convierte en un desastre cuando de ella se derivan daños, pérdidas de vidas humanas o bases de subsistencia, desplazamientos o pérdida de hogares y/o destrucción y daños de infraestructuras y pertenencias. Un ciclón que avanza sobre una isla deshabitada no resulta en un desastre, sin embargo se convertiría en un desastre si azotara la poblada costa de Bangladesh y causara importantes pérdidas de vidas humanas y pertenencias.

La **vulnerabilidad estructural o física** describe el grado hasta el cual una estructura es susceptible de ser dañada o alterada en una situación de peligro. Por ejemplo, una casa de madera estructurada en su tejado con clavos de cabeza grande, con sujeción de las vigas, bulones de anclaje y una cimentación sólida es menos vulnerable estructuralmente frente a vientos fuertes de un ciclón que una casa de apariencia similar, pero que no tenga estos detalles estructurales.

La **vulnerabilidad humana** es la falta relativa de capacidad de una persona o comunidad para prever un peligro, hacerle frente, resistirlo y recuperarse de su impacto. Entre los factores que incrementan la vulnerabilidad humana a los desastres se encuentran la urbanización excesivamente rápida, el crecimiento demográfico, la falta de conocimientos acerca de cómo hacer frente a los efectos de los desastres, y la pobreza. De todos los factores, es probable que la pobreza constituya el origen de la vulnerabilidad de la mayoría de la gente al impacto de la mayoría de los peligros.

GeoHazards International (GHI), una organización sin ánimo de lucro dedicada a reducir las pérdidas de vidas humanas y los daños causados por terremotos en las comunidades más vulnerables a nivel mundial, ha estimado que en el siglo XX cuatro de cada cinco muertes causadas por terremotos ocurrieron en países en vías de desarrollo. Los terremotos ocurridos en 1988 en Armenia y en 1989 en Loma Prieta, en el norte de California, fueron aproximadamente equivalentes en cuanto a sus magnitudes y al número de habitantes en las regiones afectadas, pero las consecuencias fueron bien diferentes: En California murieron 63 personas, en Armenia al menos 25.000.

En gran medida esto se explica por los niveles comparativamente superiores de vulnerabilidad humana y estructural a terremotos existentes en Armenia.

Fuente: *Página Web GHI*  
<http://www.geohaz.org/ginfo/atperi.htm>

Se llama aquí *capacidad humana* al conjunto de cualidades y recursos que un individuo o comunidad pueden utilizar y desarrollar para prever un peligro, hacerle frente, resistirlo y recuperarse de su impacto. De acuerdo al Marco Conceptual para una Planificación Orientada a Personas del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la capacidad humana comprende recursos materiales (alimentos, animales, efectivo, herramientas), capacidad social y organizacional (capacidad directiva, experiencia organizativa previa, organizaciones y redes comunitarias) y capacidad de actitud (creencias, motivaciones, valores de trabajo, ideas, creatividad, eficacia) (Anderson 1994). Todas las personas y comunidades poseen recursos y capacidad y, por lo tanto, una base para la preparación y la reducción de riesgos que las Sociedades Nacionales pueden apoyar y contribuir a fortalecer.

### 3. Clasificación de los desastres

Existen diversas formas de clasificar los desastres. La clasificación tiene importancia, pues la preparación para desastres, las medidas de intervención y reducción de riesgos, así como los especialistas y las organizaciones involucradas, dependen del tipo de desastre. Frecuentemente los desastres se clasifican de acuerdo a su causa, su velocidad de aparición (rápida o lenta) y según estén o no originados por “acción de la naturaleza” o por la “acción humana”. Esta última clasificación se ve rechazada frecuentemente, con el argumento de que la actividad humana, de hecho, también provoca desastres naturales.

#### 3.1 Clasificación según la causa

Los desastres clasificados según sus causas se califican según el suceso que provoca las desastrosas consecuencias sociales y económicas. Así, esta clasificación incluye terremotos, inundaciones, ciclones, tornados, deslizamientos de tierras, corrientes de lodo, sequías, plagas de insectos y otras infestaciones, explosiones químicas, etc.

### 3.2 Clasificación según la velocidad de aparición

La velocidad con la que se produce un desastre es otro de los criterios para clasificar los desastres y los tipos de intervención potencial necesaria. Un *desastre de aparición rápida* alude a un suceso o peligro que se materializa repentinamente, apenas sin avisar, provocando pérdidas de vidas humanas y destruyendo estructuras económicas y recursos materiales. Los desastres de aparición rápida pueden estar causados por terremotos, tormentas de viento, tornados, inundaciones o corrientes de lodo. Un ejemplo de este tipo es el terremoto que sacudió el oeste de Turquía en agosto de 1999 (véase recuadro a la derecha).

#### Terremoto en Turquía

En la segunda mitad de 1999, y en menos de tres meses, dos importantes terremotos sacudieron el noroeste de Turquía, la región de mayor densidad de población y corazón industrial del país. El primero, el día 17 de agosto de 1999 a las 03.02 hora local, alcanzó una magnitud de entre 7,4 y 7,8 en la escala de Richter y duró 45 segundos. Izmit, ciudad industrial en el oeste de Turquía y con un millón de habitantes, fue la ciudad más cercana al epicentro. Se determinó un número oficial de víctimas mortales de 17.100, unos 44.000 heridos, aproximadamente 300.000 hogares dañados o destruidos y más de 40.000 locales comerciales afectados. El día de la catástrofe el gobierno turco declaró el estado de emergencia y solicitó ayuda internacional. Tras el desastre se sucedieron más de 1.300 réplicas, culminando en el segundo terremoto, a las 18:57 horas del día 12 de noviembre de 1999, con una magnitud de 7,2 en la escala de Richter y que sacudió las comarcas de Düzce y Kaynasli, situadas en la provincia de Bolu, al noroeste del país y unos 100 km al este de Izmit. Los temblores se sintieron tanto en Estambul (unos 260 km hacia el oeste), como en Ankara, capital del país situada a unos 300 km al este. De acuerdo a los datos más recientes, el número de víctimas mortales confirmado ascendió a 845, con aproximadamente 5.000 heridos.

*Fuente: IFRC, Turkey: Earthquakes Situation Report no 37, 14 Feb 2000.*

Los *desastres de aparición lenta* se van gestando a través del tiempo y deterioran lentamente la capacidad de la sociedad y la población a hacer frente a sus efectos. Los peligros causantes de estos desastres típicamente incluyen sequías, hambrunas, degradación del medio ambiente, desertificación, deforestación e infestaciones. El fenómeno de El Niño es un ejemplo de este tipo de desastres (véase recuadro a continuación).

#### El fenómeno de El Niño, en 1997-1998

El fenómeno climático El Niño, ocurrido en 1997-1998, afectó seriamente a numerosos países, provocando desde abril de 1997 un impacto considerable en Asia y América Central/del Sur. 41 países se vieron afectados por inundaciones, otros 22 por sequías y dos países por importantes incendios forestales. Según el Sr. Abdur Rashid, Jefe del Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura de la FAO (SMIA), El Niño tuvo consecuencias de gran alcance sobre la producción agrícola, las situaciones alimentarias nacionales, la producción ganadera y pesquera, y sobre bosques y vegetación natural en numerosas partes del mundo. Las lluvias torrenciales e inundaciones atribuidas a El Niño en el Este de África, además de provocar pérdidas de ganado, facilitaron el desarrollo de condiciones ideales para el brote de enfermedades en animales y seres humanos. Por ejemplo, la Fiebre del Valle del Rift (particularmente en Kenia, Somalia y Etiopía) provocó numerosas víctimas, muchas de ellas mortales, creando en grandes zonas de los países vecinos un serio riesgo de epidemia. En relación a su impacto sobre la actividad pesquera, El Niño causó importantes daños al oeste de América del Sur, considerada una de las regiones pesqueras más ricas del mundo y productora del 12-20 % de la captura pesquera mundial total. Una de las mayores amenazas para los bosques y la vegetación natural relacionadas con El Niño fue el aumento del riesgo de incendios forestales en condiciones de sequía.

*Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) 31 de*

... de 1998

### **3.3 Acción de la naturaleza o acción humana**

A veces, los desastres se clasifican de acuerdo a si son desastres “naturales” o “antrópicos”. Por ejemplo, los desastres causados por inundaciones, sequías, maremotos y terremotos, generalmente se consideran “desastres naturales”. Los desastres causados por accidentes químicos o industriales, por contaminación medioambiental, accidentes de transporte y disturbios políticos se clasifican como “antrópicos”, pues son la consecuencia directa de la actuación del hombre.

Sin embargo, desde una perspectiva más moderna y social de los desastres, esta distinción es considerada artificial, pues la mayoría de los desastres son el resultado de la acción o falta de acción de las personas y de sus estructuras políticas, sociales y económicas correspondientes. En otras palabras, el ser humano crea, consciente o inconscientemente, las condiciones sociales, políticas y económicas que conducen a los desastres. Esto ocurre cuando las personas viven de maneras que degradan su entorno natural, desarrollando y sobrepoblando centros urbanos, o creando y perpetuando sistemas políticos, sociales y económicos que se traducen en un acceso desigual a tierras y recursos. Las comunidades y poblaciones obligadas a asentarse en áreas susceptibles al impacto de las crecidas de ríos o a violentos temblores de la tierra, se ven emplazadas en situaciones de alta vulnerabilidad, debido a su condición económica de indigencia y su falta relativa de poder político.