

## **Algunos conceptos sobre emergencias, desastres y organizaciones locales**

*Dr Jorge A. Grande, Presidente de la Comisión Argentina de Capacitación para Emergencias y Desastres, Consultor USAID/OFDA.*

Presentado en la CONFERENCIA SUDAMERICANA "MUNICIPIOS Y ORGANIZACIONES LOCALES ANTE EMERGENCIAS Y DESASTRES". Santiago de Chile , 10 al 12 de abril de 1996

Los mayores esfuerzos de instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y organismos privados, se han centrado preferentemente en aliviar las pérdidas humanas y materiales cuando un evento destructivo sucede. Gran cantidad de recursos, de todo tipo, se han gastado y se gastan en perfeccionar la atención a los damnificados por emergencias y desastres. Un claro ejemplo es el concepto más difundido y aceptado, sobre todo en América Latina, que define al desastre como "alteraciones intensas en las personas, los bienes , los servicios y el ambiente, producidas por sucesos naturales o por la actividad humana, que superan la capacidad de respuesta de la comunidad afectada ". Si bien este enfoque permite contar con la capacidad de respuesta, como parámetro para categorizar un desastre, considera uno sólo de los componentes de la vulnerabilidad.

Las vulnerabilidades, físicas, sociales, económicas, estructurales, organizacionales y otras, tienen varios componentes y no sólo la capacidad de responder al daño. La disposición intrínseca a ser dañado, puede estar dada por la carencia de marcos regulatorios, por ejemplo, para los asentamientos humanos e industriales, o para la construcción en áreas sísmicas. Otras veces ese marco existe pero diversas circunstancias hacen que el cumplimiento sea escaso o nulo.

Todo elemento vulnerable lo es en la medida en que se exponga a un factor externo, o interno, que constituya para él una amenaza. Se ha dicho, y lo hemos repetido, que los desastres naturales no existen. Naturales, son los sucesos de la naturaleza, sistema al que el ser humano pertenece, y representan una amenaza cuando elementos vulnerables se exponen a ellos. Estos sucesos naturales pueden tener origen telúrico, producto de la actividad del planeta y su atmósfera, o antrópico, por actividad humana. Desde este abordaje podríamos decir que todos los desastres tienen su origen en elementos de la naturaleza. Tanto las causas como las consecuencias, son inherentes al **ecosistema social**, definido éste como el *ordenamiento interdependiente de los elementos del sistema social con su entorno ambiental*.

Los desastres no son naturales ni dejan de serlo. Lo que se produce cuando el riesgo, o probabilidad de daño, se concreta por acción de la amenaza desencadenada sobre el elemento vulnerable, es una desestabilización o desequilibrio del ecosistema social. Esto altera, y hasta puede anular, el componente de **control**, entendido como *proceso de detección y corrección oportuna de desviaciones de cualquier tipo, que atenten contra la estabilidad del ecosistema social y dificulten o impidan que alcance sus objetivos de desarrollo*.

Hasta aquí se ha presentado el riesgo como la intersección de dos conjuntos, la vulnerabilidad y la amenaza. Se ha dicho que trabajar únicamente en el mejoramiento de la respuesta, es encarar un solo aspecto de las vulnerabilidades. Esto reduce enormemente las posibilidades de prevención de desastres.

Desastre, se aplica frecuentemente a situaciones que no responden a esta condición. Se justifica; aún no hay claridad universal de conceptos que permita un manejo más adecuado. Es importante someterlo a discusión para favorecer el trabajo en este campo.

Cuando en un lugar ocurre un suceso que provoca daños, de cierta consideración, es habitual que se lo categorice como desastre. Es decir, de entrada se declara una presunta incompetencia para mantener bajo control el funcionamiento del ecosistema social local. Esto puede tener consecuencias biopsicosociales, políticas y económicas tan perjudiciales para la comunidad, como las que tendría en el caso de que la incompetencia fuera verdadera y se negara.

Antes de categorizar un evento, se debe verificar si la desestabilización o la disrupción en el funcionamiento de la comunidad es tal, que requiere recursos extraordinarios para controlarla. En los primeros momentos es bastante difícil identificar si es un desastre o una emergencia. Lo que se observa son daños. Hasta tanto se verifique su magnitud y se compare con las capacidades locales de control, sólo se podrá hablar de un **evento adverso** que definimos como *cualquier hecho o situación que produce daños físicos o funcionales en el ecosistema social.*

El ambiente tiene los desbordes de los ríos, las erupciones volcánicas, los movimientos sísmicos, los fenómenos meteorológicos; el ser humano aporta la explotación de la tierra y de los recursos naturales, las luchas por el poder, la producción y manipulación de sustancias peligrosas, las necesidades humanas básicas insatisfechas, las obras modificadoras de la naturaleza y otras amenazas.

Los elementos racionales del ecosistema social, las personas; y también sus bienes y recursos, sus servicios, sus formas de organización y el ambiente, componen el factor vulnerabilidad.

Así enfocados, se observa la multicausalidad de los eventos que pueden devenir en desastres. Por lo tanto, es lícito afirmar que las causas de los desastres son socioambientales.

### **Emergencias y desastres**

Para explicar estos conceptos es conveniente repasar el de **desarrollo**, Entendemos como tal el "aumento acumulativo y durable de cantidad y calidad de bienes, servicios y recursos de una comunidad, unido a cambios sociales, tendiente a mejorar la seguridad y la calidad de la vida humana, sin comprometer los recursos de las generaciones futuras". Seguridad y calidad de vida, incluyen dominio sobre amenazas y vulnerabilidades.

De ese dominio dependerá que sucesos socioambientales determinen una emergencia o un desastre. Será **emergencia** cuando la situación sea de *daños físicos o funcionales del ecosistema social que afectan el desarrollo sin comprometer el control*. Es decir que, a pesar de los daños, el ecosistema local mantiene indemne el control.

Cuando la circunstancia muestre *daños físicos o funcionales del ecosistema social que afectan al desarrollo y comprometen el control*, se estará ante un **desastre**.

Tanto en emergencias como en desastres se habla de impacto pero con diferentes interpretaciones. Aquí se propone que **impacto** es la *acción de la amenaza sobre el elemento vulnerable con consecuencias observables y evaluables*, la concreción del riesgo, la transformación de la probabilidad en realidad tangible. Podrá ser una emergencia o un desastre.

No se considera correcto denominar impacto del desastre, o del evento, a los efectos. Los efectos inmediatos y mediatos constituyen el evento mismo, sea emergencia o desastre. La emergencia o el desastre, la constituyen la afectación de las personas o de sus bienes, sus funciones, su estado jurídico, su estructura social o política o cualquier otro daño.

### **Organizaciones locales**

Estamos convencidos de que la forma eficiente de resolver el problema de los eventos adversos, sean emergencias o desastres, es su abordaje a nivel local.

La importancia del término **local** en expresiones como desarrollo local, planificación local, comunidad local, administración local y otras, que involucran, por ejemplo, políticas de desarrollo y estrategias de administración descentralizada, hace necesaria una definición.

Acordar el significado de éste concepto favorecerá, sin duda, la investigación y detección de problemas y la identificación de recursos dentro de una delimitación más clara. Además, el utilizar un criterio uniforme permitirá la comparación de resultados, tanto de la etapa investigativa como de la resolutive.

El ideal es que tal delimitación atienda los aspectos geográficos, demográficos, jurídicos, político-administrativos, económicos y culturales. Si bien esto no es sencillo, pueden discutirse aproximaciones que, con el tiempo se irán acercando al ideal.

Es factible tomar el desarrollo, en términos de mejoramiento del ecosistema social y preservación ambiental, como elemento central para la conceptualización buscada. A los efectos de trabajar en administración para eventos adversos (prevención, mitigación, preparación, recuperación) y siempre que no lesione normativas legales vigentes en cada caso, se propone se entienda como **local**: *el conjunto de recursos interrelacionados y organizados mediante criterios geográfico, demográfico, económico y cultural, diseñados a partir de necesidades de la población definidas en términos de autodeterminación, que*

*asumen responsabilidades individuales, familiares, sociales y ambientales, y que tienen capacidad para actuar de manera coordinada, facilitar la participación social, y contribuir al desarrollo sostenible, dentro de un sistema global.*

La delimitación bajo este concepto, permitiría contar con una comunidad capaz de generar políticas de desarrollo con enfoque de riesgo y llevar adelante una administración descentralizada con criterios de calidad. La proximidad física y sociocultural, el compartir los mismos problemas, recursos y expectativas de progreso, de quienes forman parte de la comunidad constitutiva de un municipio, hacen de éste la unidad local de desarrollo.

Promoviendo en todos los niveles de la administración el enfoque sistémico, solidario, integrador, y no el sectorial, se facilitaría la trascendencia del desarrollo local al regional y al nacional. Trabajando en prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación, con criterios compartidos, se reforzaría la posibilidad de relacionar las iniciativas locales entre sí para constituir un sistema nacional. Si además, esos criterios son compartidos entre países limítrofes, facilitarían la articulación de sistemas locales colindantes y por su intermedio la de los nacionales, factor importante para lograr una ayuda mutua eficiente.

## **Conclusión**

La justificación de estas conceptualizaciones está en comprender que los planes para emergencias y desastres, si bien son útiles, como instrumentos de respuesta tratan los efectos y no el problema.

Sin olvidar prepararnos para una eventual necesidad de respuesta, debemos tomar conciencia de lo que arriesgamos en el presente y de lo que comprometemos para el futuro. Hacer lo posible para corregir o, por lo menos, mitigar errores del pasado. Evitar las medidas y acciones que, aparentando contribuir al crecimiento y al desarrollo, son creadoras de nuevas vulnerabilidades.

Asumir la responsabilidad de tomar decisiones transformadoras que, basadas en el enfoque de riesgo, impulsen la planificación del desarrollo sostenible de sus comunidades, es el desafío actual de las organizaciones locales.

Nota: los textos entre comillas pertenecen al Curso Administración para Desastres I, de USAID/OFDA; los que figuran en *itálica* son propuestas del autor.  
Abril de 1996.