

EL CICLO DE OPERACIONES DE MITIGACION Y LOS PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y MITIGACION DE DESASTRES DESARROLLADOS POR EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS (DHA).

Ricardo Mena Speck

Asesor Técnico Regional para América Latina

Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas

El impacto humano y económico de los desastres naturales registra un alarmante incremento en la mayoría de países del mundo, a pesar de que la tecnología moderna ofrece métodos cada vez más simples, confiables y económicos para mitigar sus efectos.

Si observamos la información disponible sobre el impacto causado por los desastres entre 1963 y 1992 (gráfico No.1), encontraremos que existe un incremento alarmante en tres categorías analizadas: (a) daños provocados; (b) número de personas afectadas; y, (c) número de muertos.

Por ejemplo, en la categoría de número de personas afectadas, en la que se consideran únicamente aquellos desastres que han afectado por lo menos al 1% de la población del país en donde ocurrieron, vemos que de 39 eventos en el lustro 1963-67, se han incrementado a 139 en el lustro 1988-92. Para efectos de estas estadísticas, se consideran como "damnificados" a aquellas personas que perdieron su vivienda, su fuente de empleo o a quienes se debió proveer de alimentos para su subsistencia. Este incremento que equivale al 356% en 25 años, no puede ser atribuido al crecimiento demográfico ya que está expresado en términos porcentuales, en relación con la población existente a la fecha de su ocurrencia.

En términos de daños provocados, se consideran únicamente aquellos desastres que han provocado pérdidas por más del 1% del Producto Interno Bruto del país afectado. Para los mismos períodos antes anotados, el número de estos eventos se ha incrementado de 16 a 66, lo que denota un crecimiento de 416%.

Abundando un poco más en aspectos económicos, según información presentada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, realizada en marzo de 1995 en Dinamarca, antes de 1987 había ocurrido solo un desastre cuyo costo rebasó los 1000 millones de dólares en pérdidas aseguradas. Pero desde 1987 hacia acá, se han producido otros 13 desastres más de esa importancia.

También en términos de muertos, considerando únicamente aquellos desastres que han causado pérdidas de más de 100 vidas, los eventos se han incrementado de 89 a 205 en este mismo período.

Por otro lado, en el año 1992 las pérdidas provocadas por los desastres en el mundo entero superaron los 62 billones de dólares, cantidad que, por primera vez, supera al monto total de la asistencia internacional para el desarrollo, en ese mismo año.

Esta tendencia global podrá ser disminuída o contrarrestada, únicamente si los países propensos a los desastres empiezan a aplicar en forma sistemática y sostenida, programas de prevención y mitigación de desastres que permitan intervenir la vulnerabilidad que se ha venido acumulando peligrosamente en las últimas décadas.

En efecto, la inapropiada ocupación y utilización del territorio, los rápidos procesos de urbanización, la concentración de población en grandes ciudades, la destrucción del medio ambiente, modelos de desarrollo inapropiados, las técnicas de construcción, entre otras razones, han llevado a que se genere un alto nivel de vulnerabilidad que incrementa el riesgo frente a la ocurrencia de futuros eventos de la naturaleza.

Consecuentemente, es imprescindible atacar el problema de manera integral y urgente, en los países más propensos a los desastres naturales que se encuentran en vías de desarrollo, poniendo especial énfasis en los aspectos preventivos.

La Sección de Mitigación de Desastres del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas ha adoptado los propósitos y estrategias de la Década Internacional para la reducción de Desastres Naturales como el marco referencial para sus actividades futuras y, particularmente, realizar aquellas actividades que se relacionan con la aplicación práctica de las medidas más apropiadas de mitigación, cuidadosamente compatibilizadas con las condiciones sociales y físicas en cada localidad propensa a los desastres. Para ello, se ha definido una estrategia que consiste de ocho funciones esenciales:

1. Estimular un amplio entendimiento del rango completo de los peligros potenciales.
2. Integrar toda la capacidad de conocimiento relevante al nivel nacional y especialmente local, hacia las medidas de mitigación y evaluación de riesgos.

3. Promover la práctica de estudios de escenarios y asegurar que una secuencia adecuadamente ligada de investigación, prescripción y actividades de capacitación sean aplicadas a cada escenario.
4. Investigar el potencial de desastre de todos los nuevos proyectos de desarrollo y a través de ello, promover la concientización de los planificadores del desarrollo.
5. Crear al nivel nacional un servicio permanente responsable de la iniciación y supervisión de un programa de evaluación constante de actividades de mitigación, involucrando a todas las instituciones nacionales que tengan funciones o competencia en aspectos relacionados con la prevención y mitigación de desastres.
6. Capitalizar sobre cada nuevo desastre para promover e iniciar esfuerzos de mitigación más amplios, a la luz de las experiencias aprendidas.
7. Asegurar que se lleve a cabo un activo intercambio de experiencias y metodologías entre países vecinos con problemas y necesidades comunes.
8. Ayudar a integrar a todas las agencias internacionales relevantes, esfuerzos de bilaterales y ONG's hacia este programa.

Estas operaciones se aplican en la ejecución de programas de prevención y mitigación de desastres que el DHA lleva a cabo en varios países de América Latina, entre los que se cuentan: Colombia, Ecuador, Perú, Argentina y próximamente Chile y Venezuela.

Dichos programas han sido diseñados siguiendo un patrón común, que se basa en el ciclo de operaciones de mitigación, que recomienda la aplicación de un conjunto de actividades debidamente concatenadas y relacionadas, a partir de la evaluación de amenazas, la prescripción de acciones de prevención y mitigación y la capacitación y concientización de todos los actores sociales involucrados.

Evaluación.

En esta fase, se desarrollan estudios técnico científicos que permiten determinar el comportamiento histórico--características, magnitud y recurrencia--de eventos pasados y la situación actual de la amenaza. Esta fase, en la mayoría de los casos implica la instalación de sistemas o redes de monitoreo permanente para vigilar la amenaza y poder, en caso que la situación requiera, alertar tempranamente a las autoridades y la población bajo riesgo, sobre su probable ocurrencia.

Los resultados de estos estudios son plasmados en mapas de peligros de las áreas afectadas o potencialmente afectables por la amenaza o fenómeno bajo estudio y el tipo de afectación o intensidad esperada. En base a estos elementos, es posible describir los escenarios de potenciales desastres, incluyendo los precursores típicos y el impacto físico que estos podrían provocar.

Esta información sobre la amenaza, sumada a la información obtenida de estudios socio-económicos e ingenieriles que permiten estimar la vulnerabilidad social, física, ambiental y económica, permiten estimar el nivel de riesgo existente y definir el escenario del desastre, descrito como base para la planificación.

Una muestra de algunos escenarios de desastres considerados en los programas del DHA son los siguientes: sismos en Cali (Colombia), Guayaquil (Ecuador), Arequipa (Perú); erupciones volcánicas del Galeras (Colombia), Guagua Pichincha, Cotopaxi y Tungurahua (Ecuador), Misti (Perú) y Peteroa (Argentina); Tsunamis en Tumaco (Colombia), Esmeraldas (Ecuador) y la costa sur del Perú; Inundaciones en Cuenca (Ecuador), Arequipa (Perú); riesgos tecnológicos en la zona industrial Zárate-Campana (Argentina); deslizamientos en Quito, etc.

Prescripción.

En base a la información obtenida de la primera fase, se podrán definir unas estrategias apropiadas para la prevención, mitigación y preparación frente a los riesgos existentes, que podrían provocar desastres en el futuro. Esto, lógicamente, implica la revisión de necesidades específicas y la prescripción de medidas apropiadas de prevención, entre las que destacan las siguientes:

- Revisión y/o establecimiento de políticas de ordenamiento territorial.
- Establecimiento de normas códigos y ordenanzas relevantes o mejoramiento de su nivel de cumplimiento.
- Incorporación de la variable riesgo en la planificación para el desarrollo en los diferentes estamentos gubernamentales.
- Intervención de la vulnerabilidad de edificaciones importantes, líneas vitales, zonas en alto riesgo, etc.
- Establecimiento de incentivos tributarios.

- Propiciar e incentivar el desarrollo hacia áreas seguras, dotándolas de infraestructura apropiada.
- y cualesquiera otras medidas que conduzcan hacia la protección permanente de la población amenazada o la reducción del riesgo existente.

Igualmente, en cuanto tiene que ver con los preparativos para emergencias, se busca fortalecer la capacidad institucional y operativa de las agencias estatales encargadas del manejo de las emergencias, una vez que el desastre ha ocurrido.

Con respecto a este punto, debemos estar concientes de que aun si empezaramos hoy día a trabajar activa y efectivamente en función de la prevención y mitigación de desastres, es seguro que, debido a todos los errores cometidos en el pasado, seguiremos sufriendo de desastres por muchos años más, ya que el nivel de vulnerabilidad que hemos desarrollado en las últimas décadas es sumamente alto y si hacemos un análisis en términos realistas, su intervención no podrá ser total. En consecuencia, debemos fortalecer también la capacidad de respuesta a los desastres que existe al momento en la mayoría de los países del mundo.

Con este objeto, se elaboran planes operativos para emergencias, se establecen sistemas de alerta inmediata, se realizan ejercicios de evacuación y simulaciones de escritorio, se fortalece las capacidades de búsqueda y salvamento, etc. En síntesis, se busca mejorar dicha capacidad de respuesta frente a los desastres naturales.

Finalizada esta fase se contará con medidas apropiadas de protección debidamente definidas, información con la que se podrá iniciar un proceso de información y concientización pública, lo cual corresponde a la tercera fase del ciclo.

Difusión.

En esta tercera fase del ciclo de operaciones de mitigación se busca transmitir hacia todos los actores sociales relacionados con el tema de los desastres, aquella información que les permita conocer el fenómeno que los amenaza, las actividades de prevención que pueden desarrollar para eliminar o disminuir los efectos de la misma y la forma como deben actuar antes, durante y después de su ocurrencia.

Los principales actores considerados en este proceso son:

- Funcionarios estatales:
 - Administradores públicos (Gobernadores, Prefectos, Alcaldes, etc.)
 - Organismos de Protección o Defensa Civil

- Policía
- Bomberos y equipos de búsqueda y rescate
- Sector Salud
- Educación, etc.
- Sector Privado:
 - Constructores
 - Industriales
 - Cooperativas de autoayuda
 - Organismos No Gubernamentales, etc.
- La población en general

Cabe anotar que es de suma importancia lograr una activa participación de todos estos actores en el desarrollo de los programas de concientización y educación pública, en particular, la propia población en riesgo, la que debe ser considerada como un actor protagónico dentro de este proceso. De no lograrse esta participación, se corre el riesgo de que estos programas no reflejen la realidad socioeconómica y cultural de la población a la cual van dirigidos. A pesar de que esta sugerencia suene muy lógica y simplista, son muy frecuentes los casos en los que no se la aplica, lo cual incide negativamente en el impacto y efectividad de dichos programas.

Una importante colección de materiales de capacitación ha sido desarrollada por los programas del DHA para apoyar estos programas de capacitación. Entre los materiales desarrollados se incluyen: afiches informativos, guías de gestión para alcaldes y gobernadores, folletos sobre que hacer antes, durante y después de los desastres, videos, mapa de peligros, rutas de evacuación y zonas de seguridad, etc. Una pequeña muestra de estos materiales está expuesta en uno de los stands exteriores.

Concluida esta fase, se completa el ciclo de operaciones de mitigación y es unicamente en este punto que podremos manifestar que hemos desarrollado medidas de protección, debidamente comprendidas y aplicadas.

Este ciclo deberá repetirse periódicamente para incorporar todos los cambios ocurridos en términos de la amenaza, la vulnerabilidad, la situación político-administrativa del país y cualquier otro factor que pueda alterar significativamente las condiciones previamente existentes.

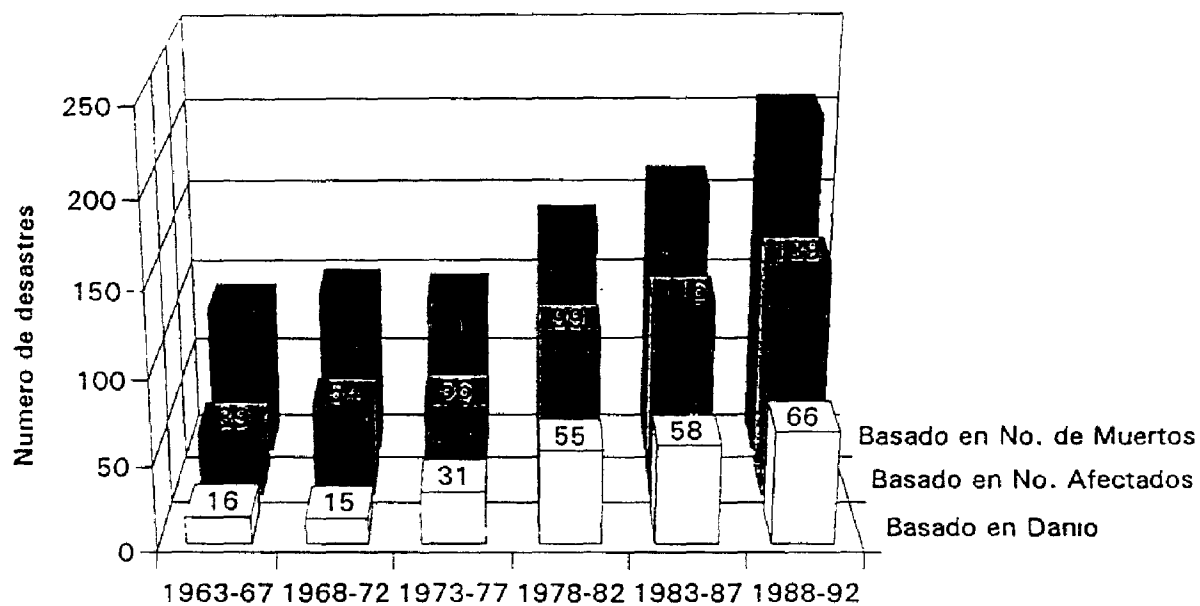
Resultados Alcanzados.

A más de lograr el fortalecimiento de la capacidad de los países en los que se desarrollan estos proyectos del DHA para enfrentar los desastres y preparar a la población potencialmente afectada por los escenarios de desastres en los que se ha trabajado hasta el momento, existen algunos logros importantes que me permito resumir a continuación.

1. La metodología aplicada en los proyectos ejecutados por el DHA en América Latina, ha permitido alcanzar logros muy importantes dentro del proceso que fuera iniciado por UNDRP en los años 80 para incorporar los conceptos de prevención y mitigación en el manejo de la problemática de los desastres naturales, proceso que ha sido fortalecido de manera muy vigorosa por la declaratoria del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.
2. La posibilidad de que los países desarrollen su capacidad de prevención y mitigación de desastres, de manera práctica, a través de la ejecución de proyectos en los que se requiere una participación integrada y coordinada de instituciones técnico-científicas, tomadores de decisiones, entidades gubernamentales del nivel nacional que por sus funciones y competencia tienen que ver con la prevención y manejo de desastres, los gobiernos locales, el sector privado, los líderes comunitarios y la propia comunidad, ha sentado las bases y ha creado los espacios necesarios para concientizar a la población bajo riesgo, sensibilizar a los niveles político-administrativos y apoyar en el proceso--en el que están empeñados e involucrados varios organismos bilaterales y multilaterales aquí presentes--que tiene como objetivo lograr que el tema de los desastres reciba un tratamiento más apropiado y prioritario que lo acostumbrado.
3. Lo expresado se manifiesta claramente en la serie de iniciativas que se están desarrollando actualmente en varios países de la región, las mismas que están orientadas hacia la transformación de las instituciones que tradicionalmente han manejado el tema de los desastres con un enfoque socorrista, hacia el establecimiento de una organización sistémica, multidisciplinaria, multisectorial e interinstitucional, en la que se establecen las bases y los instrumentos para que la prevención y mitigación de desastres estén presentes en los procesos de planificación para el desarrollo en los diferentes niveles del estado.
4. Por otro lado, ha permitido desarrollar una capacidad técnica y una experiencia en el tratamiento de amenazas y vulnerabilidades que son compartidas por países vecinos con condiciones socioeconómicas similares, lo cual permite que estas capacidades y experiencias sean replicadas a través de la cooperación intra regional.

MAYORES DESASTRES ALREDEDOR DEL MUNDO, 1963-1992

Basado en Danio Significativo, No. de Afectados, No. de Muertos



"Original en mal estado"

MITIGACION

CICLO DE OPERACIONES

