

EL MANEJO DE DESASTRES. UNA VISIÓN DE LO GLOBAL A LO LOCAL

(Disaster management. A vision from local to global)

Peña, Yuleimi¹; Loreto, Inirida²

¹Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora. Vicerrectorado de Infraestructura y Procesos Industriales. San Carlos-Cojedes, Venezuela. Correo electrónico: profesoragediondeportiva@gmail.com

²Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora. Vicerrectorado de Infraestructura y Procesos Industriales. San Carlos-Cojedes, Venezuela. Correo Electrónico: iniloreto@gmail.com.

Recibido: 19-10-18 Aceptado: 12-11-18

RESUMEN

Al hacer referencia al manejo de desastres no sólo debe relacionarse con planes de gestión o buenas prácticas establecidas a partir de las convenciones y tratados internacionales, o enfocarse en las normativas de un país en específico, pues los desastres deben prevenirse, gestionarse y manejarse desde una percepción compleja, donde se identifiquen cada una de las variables que pueden generar un riesgo. Por ende, esta responsabilidad no sólo recae en organismos e instituciones, sino en la población en situación de riesgo o afectada por el desastre, la cual debe poseer una preparación previa que le permita tomar decisiones asertivas para la supervivencia. Esta es una investigación de corte documental, cuyo objetivo es establecer una analogía para la comprensión del manejo de desastres con una visión de lo global a lo local. En este trabajo se resalta además la importancia de implementar herramientas, indicadores y estrategias colectivas para minimizar el impacto del desastre en las comunidades.

Palabras clave: desastres, manejo de desastres, complejidad en el manejo de desastres.

ABSTRACT

When referring to disaster management, it must not only relate to management plans or good practices established from international conventions and treaties, or focus on the regulations of a specific country, since disasters must be prevented, managed and managed from a single source, and the complex perception, where each one of the variables that can generate a risk are identified. Therefore, this responsibility not only falls to organisms and institutions, but also to the population at risk or affected by the disaster, which must have a prior preparation that allows it to make assertive decisions for survival. This is a documentary research, whose objective is to establish an analogy for the understanding of disaster management with a vision of the global to the local. This paper also highlights the importance of implementing tools, indicators and collective strategies to minimize the impact of the disaster on communities.

Keywords: Disasters, disaster management, complexity in disaster management.

INTRODUCCIÓN

Es importante aclarar términos que nos permitan una mayor comprensión del tema a tratar, cuando hablamos de amenaza se refiere a un evento extraordinario en el ambiente natural o antrópico que afecta desfavorablemente la vida humana, propiedad o actividades al extremo de causar un

desastre. El desastre a su vez produce un trastorno serio en el funcionamiento de una sociedad, causando amplias pérdidas de vida humana, material o ambiental que superan el límite de la capacidad de la sociedad afectada para dar abasto utilizando sus propios recursos. Los desastres se clasifican de acuerdo a la rapidez de su inicio como súbito o lento, o según sus causas pudiéndose ser naturales o provocadas por el hombre.

Varias entidades del sistema de las Naciones Unidas realizaron diversos esfuerzos y actividades a partir de 1990, declarada como a la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (IDNDR, por sus siglas en inglés), diseñándose el marco global para el manejo de desastres. De especial relevancia fue la introducción de varios conceptos relacionados incluyendo amenaza, vulnerabilidad, exposición y la necesidad de reducir los riesgos a través de un manejo efectivo, como base para contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades alrededor del mundo.

Para comprender el rol determinante de la complejidad en las amenazas globales, debemos entender que cualquier cambio en las variables geográficas, demográficas, sociales, económicas o climáticas acarrea como consecuencias alteraciones en el status quo de la suma de sus partes.

Por ese motivo, el **13 de Octubre**, se estableció como el **Día Internacional para la Reducción de Desastres**, con el propósito de concienciar a los gobiernos, a los grupos de interés y a las comunidades para tomar medidas encaminadas a minimizar estos riesgos, como su prevención y mitigación, e incluyan actividades de preparación.

En la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres del 2015, se establecen cuatro prioridades: 1. Comprender el riesgo de desastres. 2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo. 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia. 4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Para adentrarnos más en la temática es necesario hacer la definición de *desastre*, que según Guevara (2010), constituye el resultado o situación que se presenta en una sociedad o comunidad después de sufrir algún evento o fenómeno natural, como terremotos, huracán, deslizamiento, entre otros; así como el resultado de alguna acción antrópica errónea como las explosiones, incendios provocados, entre otros. Los desastres dependen de su magnitud, y se puede medir en términos de afectaciones materiales, económicas, así como en pérdidas de vidas humanas.

Para clasificar los desastres, existen ciertos parámetros utilizados como su tiempo de aparición, de donde provienen (origen) y la duración del desastre. De acuerdo a su aparición, (Guevara Ob. Cit.) los clasifica en:

- Súbitos: Ocurren de manera sorpresiva y de forma inmediata. Ejemplo de esto se tienen los terremotos, algunas inundaciones, maremotos.
- Mediatos: Estos desastres pueden llegar a ser predichos, ya que se desarrollan de forma más lenta.

Por su origen:

- Naturales: Son aquellos que se producen como resultado de la variación de variables como el clima (vientos, precipitaciones, tormentas eléctricas); factores geológicos como el movimiento de las placas tectónicas, vulcanismo o ruptura de la corteza terrestre; o biológicos que no están relacionados con el accionar humano.

- Inducidos o tecnológicos: Son el resultado de acciones de forma intencional o accidental del hombre, que impactan de forma negativa en los individuos y sociedades.

Al hablar de manejo de desastres nos referimos al desempeño en el manejo de la emergencia. Este manejo en la actualidad de acuerdo a diversas investigaciones, puede ser evaluado de acuerdo al cumplimiento de los siguientes diez criterios (Guevara Ob. Cit.):

1.- Reconocer la diferencia entre agente y repuesta generada, necesidades y demandas. Es importante diferenciar entre las necesidades ocasionadas por el desastre y las necesidades que se generan por la respuesta y los esfuerzos organizacionales para enfrentar el desastre. Es por esto que un buen Plan de manejo de desastres requiere de un procedimiento táctico o situacional para las necesidades propias del desastre (comida, agua, entre otros), y una planeación de estrategias previas para coordinar las acciones, responsabilidades y estrategias desde el punto de vista del manejo del desastre para suministrar la respuesta adecuada.

2.- Llevar a cabo funciones genéricas de manera adecuada: Las funciones genéricas son acciones o actividades que pueden ser utilizadas o son comunes para diferentes tipos de desastres, las

cuales pueden ser planificadas en la fase de pre-impacto. Entre estas funciones se pueden mencionar las de advertencias, evacuación, albergue, cuidado médico de emergencia, entre otras.

3.- Movilizar personal y recursos de manera efectiva: En un efectivo manejo de desastres, se realiza una movilización efectiva de los recursos disponibles. Entre estos recursos se pueden mencionar por ejemplo el amplio número de personal voluntario, sin capacitación alguna, lo cual ocasiona problemas en algunas situaciones para el buen desempeño y movilización de las organizaciones.

4.- Involucrar una adecuada delegación de tareas y división de labores: Debido a la urgencia por actuar ante el desastre, se originan un sinnúmero de tareas que las organizaciones comunitarias tienen que tomar en cuenta. Entre las formas de respuesta adecuada, se encuentra la de iniciar actividades a problemas inmediatas y visibles, los cuales no necesariamente forman parte de la responsabilidad posterior de las organizaciones.

5.- Permitir el procesamiento adecuado de la información: Las investigaciones y experiencias de desastres muestran que el problema en el manejo de la información radica en lo que se dice, que es lo que se comunica y no en el medio de comunicación. Esto puede originar problemas diversos como corrientes múltiples de flujos de información, por lo que se debe asegurar en lo posible la adecuación del flujo de información durante un desastre.

6.- Permitir el ejercicio apropiado de la toma de decisiones: En el manejo de desastres, el respeto y orden en la toma de decisiones es de vital importancia, ya que existe la probabilidad de que esta puede ser afectada por factores como el surgimiento de conflictos con respecto a las nuevas tareas del desastre; el choque o confrontación acerca de los dominios organizacionales entre grupos establecidos y grupos emergentes.

7.- Enfocarse en el desarrollo de condiciones generales: En un manejo de desastre, las coordinaciones entre grupos organizacionales, voluntarios, y la gerencia del desastre deben estar enfocadas en la integración y control de las condiciones generales, evitando y solucionando problemas que puedan presentarse como integrar

respuestas organizacionales y de la comunidad, por lo que se debe hacer énfasis es en la cooperación más que en el control de las situaciones que se presenten.

8.- Combinar los aspectos emergentes con los aspectos establecidos: Se refiere a la integración de los fenómenos emergentes del desastre, es decir, las nuevas emergencias sociales, de grupos, de comportamientos, o de ambas; las cuales deben combinarse de forma efectiva con las actividades relevantes para el buen manejo del desastre.

9.- Proveer al sistema de comunicación en masa de la información apropiada: Las nuevas tecnologías de comunicaciones deben propiciar un patrón de cooperación y de interacción entre los funcionarios organizacionales y comunitarios y los representantes de los medios. Lo que el mundo y los ciudadanos saben de los desastres, sus efectos y problemas se encuentra directamente relacionado con el contenido de información distribuida por los medios de comunicación.

10.- Establecer un Centro de Operaciones de Emergencias funcional (COE): el cual debe operar como el coordinador maestro, donde deben estar representados todas las organizaciones y grupos involucrados en el área del desastre. Su función principal va a ser facilitar el flujo de información requerido para las actividades de coordinación que deben ocurrir.

La comunicación debe ser considerada el elemento clave del manejo de desastres, sin menoscabar en la importancia de la planificación, la operatividad y la asignación de responsabilidades en cada proceso. Ninguna tarea o acción debe dejarse por sobre entendido, este descuido puede acarrear pérdidas humanas y económicas irreversibles. Por ende el manejo de desastre consiste en la gerencia de las políticas, las decisiones administrativas y actividades operacionales relacionadas a las diversas etapas de desastres en todos sus niveles.

La cantidad de etapas de un Plan de Manejo de Desastres, varía según la interpretación del autor u organización que lo expone, sin embargo, las actividades principales suelen ser las mismas. Se comprende en la investigación al ciclo de manejo del desastre con cuatro etapas.

i. Prevención, donde las actividades centrales corresponden a suprimir las amenazas y

disminuir el riesgo: En esta etapa se debe crear la cultura de manejo de desastre en las comunidades, de concienciación en la población, a mayor información suministrada del nivel de riesgo, más probabilidades tendrá los habitantes de prepararse al desastre o mayor cantidad de herramientas podrán desarrollar en el proceso resiliente de recuperación. También debe planificarse el equipo de respuesta, el cual debe fortalecer sus competencias a través de simulacros programados o imprevistos para desarrollar las competencias y habilidades necesarias en los miembros del equipo y en los habitantes de las comunidades. Estimular la formación de sociedades multidisciplinarias e intersectoriales, y ampliar las redes de reducción de riesgos a través de la inclusión de la participación pública en todas las etapas de la puesta en práctica.

Promover el mejoramiento del conocimiento científico sobre las causas de los desastres y los efectos de los peligros naturales y los desastres tecnológicos y ambientales dentro de las sociedades, y facilitar una más amplia aplicación para reducir la vulnerabilidad de las comunidades propensas a los desastres.

- ii. Evento, marca el inicio de una situación con características de desastre, ya sea de manifestación lenta o súbita.
- iii. Respuesta, se centra en la atención del desastre y de reducir los impactos de los daños generados.

En esta fase deben activarse los equipos de respuesta ante situaciones de emergencia, integrado por miembros o grupos que puedan asumir conjuntamente las siguientes responsabilidades: - coordinador; - seguridad y vigilancia; - administración y finanzas; - portavoz ante los medios de comunicación - patrimonio cultural (incluye la construcción y mantenimiento y el rescate de colecciones o fragmentos); - patrimonio natural (incluye la evacuación, los enlaces con la comunidad, los enlaces con los servicios de socorro nacionales, la reubicación de animales raros o lesionados, y la restauración y la reintroducción de la cubierta vegetal y de la fauna). El equipo debe estar estrechamente vinculado con los sistemas de respuesta en caso de emergencia de la zona,

como policía, bomberos, gobierno local. Así como establecer vínculos con la comunidad y los voluntarios de la localidad mediante campañas de sensibilización a través de los medios de comunicación, tanto antes de la situación de emergencia como durante ésta.

- iv. Recuperación, compuesta por la rehabilitación y la reconstrucción. Es la etapa encargada de restablecer los servicios básicos y condiciones mínimas de habitabilidad, para posteriormente, volver a construir mejor que antes. Se desarrolla un sistema de acciones que vincula al equipo de emergencia, las autoridades y las comunidades, entre ellas están: 1. Socorro de emergencia de ayuda material y atención médica de emergencia necesarios para salvar y preservar vidas humanas. 2. Activación del sistema de logística con instalaciones y activación de capacidad logística para sobrevivientes. 3. Un protocolo de seguridad para definir quién difunde, como, a quién y cuáles son las prioridades de divulgación. 4. Acciones de protección de los derechos humanos y la seguridad de las poblaciones afectadas. Esta es la fase resiliente, pues deben formularse medidas a largo plazo para velar porque el espacio sea rehabilitado lo antes posible y quede protegido frente a desastres futuros. Si es necesario, revisión de las políticas y leyes sobre el patrimonio cultural, así como de la gestión de los desastres, y también la evaluación de los recursos humanos que se requieren para la reconstrucción.

Dentro de cada una de estas etapas deben reflejarse acciones, tareas, responsables, recursos necesarios para cada actividad y fundamentalmente el período de ejecución de cada una de ellas, como uno de los recursos esenciales en la planificación. El Plan de Manejo de Desastres debe ser evaluado constantemente, entendiendo como principio la sistematización, para garantizar la efectividad de los procesos, y mayores probabilidades de mitigación y recuperación ante los desastres.

En Venezuela existen varias leyes que configuran el marco legal nacional relacionado a la reducción del riesgo de desastres. Entre ellas iniciando por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la Ley de la

Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (2001), Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos (2009), Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002), Ley Ordinaria de Coordinación de Seguridad Ciudadana (2000), Ley Orgánica Sobre los Estados de Excepción (2001), y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacional Bolivariana (2014).

Además, la norma venezolana, Guía para la elaboración de Planes para el control de Emergencias (NORMA COVENIN-2226-90), que contempla aspectos generales para el control de cualquier situación de emergencia originada por fallas operacionales, por la naturaleza o por aspectos de terceros, en cualquier instalación industrial, centro de trabajo, edificación pública o privada.

Otros basamentos legales son la Norma de Gestión ISO 9001:2000 (Sistema de Calidad) e ISO 14001:2004 (Sistema de Gestión Ambiental), las Normas OSHAS y su contenido será considerada como una norma internacional y ha sido adaptada en concordancia con las reglas de la directiva para eliminar o minimizar los riesgos al personal.

Aunado a lo planteado anteriormente, los actores de gestión de riesgos y Cambio Climático en Venezuela son Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, Cruz Roja Venezolana, Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, Laboratorio de Geofísica, Universidad de los Andes, Venezuela, Red Sismológica de los Andes Venezolanos, Sociedad Venezolana de Medicina de Emergencia y Desastres, Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas.

La resiliencia ante el desastre es un concepto que ha cobrado fuerza en las últimas décadas, en la medida que el manejo de desastres se ha convertido en un proceso de interés internacional, para alcanzar la prevención y que de una u otra manera se ha debido instaurar en la agenda pública de los países. Se vincula directamente con la capacidad de una comunidad para resistir y sobreponerse eficazmente cuando sufre una alteración. Para lograr esa capacidad, están en juego los recursos que se deben disponer para dichos efectos, llámese recursos materiales o intangibles, como por

ejemplo, su capacidad de auto-organización, según EIRD (2016).

CONSIDERACIONES FINALES

La capacidad de las sociedades humanas para hacer frente a los desastres -“resistencia”- está condicionada a las fortalezas y debilidades que se presentan dentro de una sociedad determinada. Aquellas poblaciones vulnerables, especialmente en los países en desarrollo, se encuentran forzadas por las circunstancias a adoptar medidas basadas en la experiencia de limitar las pérdidas que causan los desastres.

Sin embargo, es necesario que las autoridades locales aprendan a tomar decisiones basadas en situaciones específicas relacionadas con la vulnerabilidad frente a los diferentes riesgos a los que es vulnerable el territorio. Además, deben desarrollar herramientas para evaluar el riesgo, y tomadas en consideración en la planificación territorial, tomando en consideración las experiencias adquiridas durante eventos anteriores en el ámbito nacional y global. Con el fin de crear sociedades resistentes a los desastres e impedir pérdidas humanas, económicas y sociales, es de extrema importancia incluir la participación pública en todos los niveles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cardona, O (2001). Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos. Tesis para optar al grado de Doctor en Escola Técnica Superior d'Enginyers de Camins, Universidad Politécnica de Cataluña, España.
- EIRD. (2016). Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. [Documento en Línea] En: <http://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm> [Consulta: Octubre 1, 2018].
- Gestión de riesgo, emergencias y desastres: Definición de términos/por la Comisión Venezolana de Normas Industriales Ministerio de Fomento (COVENIN). (2001).
- Gestión del riesgo. Manual de referencia de desastres Patrimonio Mundial Consejo Internacional de Monumentos y Sitios para el Patrimonio Mundial. (2014). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y

la Cultura, Francia.[Documento en Línea] En:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002281/228134s.pdf>[Consulta: Octubre 1, 2018].

Guevara, E (2010). Gerencia de Desastres. Editorial APUC. Universidad de Carabobo. Valencia, Venezuela.

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (2015). Tercera Conferencia Mundial de la ONU sobre la Reducción del Riesgo de Desastres.[Documento en Línea]En:
www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf [Consulta: Octubre 1, 2018].

Plaza, F (2017). Tesis para optar al Grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Análisis Comparativo de los procesos de reconstrucción en localidades afectadas por Tsunamis. Caleta Tumbes (Chile) y Minamisanriku (Japón).[Documento en Línea]En:
<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/147458/Analisis-comparativo-de-los-procesos-de-reconstruccion-en-localidades-afectadas-por-tsunamis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>[Consulta: Octubre 1, 2018].

Venezuela 2009. Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 39.095. Caracas, enero 09.

Venezuela 2002. Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 37.594. Caracas, diciembre 13.

Venezuela 2001. Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.557. Caracas, noviembre 13.

Venezuela 2001. Ley Orgánica Sobre los Estado de Excepción. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 37.261. Caracas, agosto 15.

Venezuela 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N°36.860 (Extraordinaria). Caracas, diciembre 30.