

PRIMERA UNIDAD:

LA GESTIÓN DE RIESGO

Hasta hace algún tiempo, los desastres que afrontamos los seres humanos, eran vistos:

- Como una consecuencia del castigo divino, por las cosas malas que hacemos. Visión mágico-religiosa, que sólo puede afrontarse con ritos o conductas que aplaquen la ira del cielo.
- Como fenómenos eminentemente naturales, cuyas causas y dinámicas apenas conocemos y que son muy difíciles de prevenir y controlar.

En las últimas dos décadas las explicaciones sobre los desastres han tendido a cambiar significativamente debido a tres cosas (1) mayor conocimiento de los fenómenos naturales: sobre sus orígenes, regularidades, probabilidades de repetición, estimados de impacto, etc., que permite estimar la gravedad de las amenazas y el grado de vulnerabilidad de cada comunidad; (2) reconocimiento de la acción del hombre sobre la naturaleza, capaz de provocar alteraciones perversas en su comportamiento, dando lugar a riesgos que antes no existían; (3) aprendizaje a través del estudio y análisis del proceso de los desastres ya ocurridos, que ofrece lecciones invaluableles sobre cómo se debe actuar en circunstancias semejantes que se presenten en el futuro.

También han cambiado, por cierto, las estrategias para responder al desafío de los desastres. Se ha pasado, por tanto, del énfasis en las respuestas después de: atención de las emergencias y damnificados, y reconstrucción; a las antes de: preparación, prevención, educación, información, movilización, apuntando a reducir los riesgos.

¿Qué son los fenómenos naturales?

La Tierra, nuestro planeta, tiene un proceso y una historia propia, muy anterior a la existencia de los seres humanos sobre ella.

Por eso mismo los fenómenos naturales son básicamente independientes de la influencia humana.

Poco a poco, sin embargo, el “desarrollo” de las tecnologías y de la acción de los hombres sobre la naturaleza, la han ido afectando y obligándola a reaccionar.

Por ello aparecen nuevos o más frecuentes e intensos fenómenos naturales en los que hay un ingrediente humano en el origen, como ocurre con los cambios climáticos derivados del calentamiento del planeta.

Los fenómenos naturales de carácter interno acumulan energía a través del tiempo, y la liberan, en un determinado momento, lanzándola hacia la superficie. De esta forma se da lugar a terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas.

Los fenómenos naturales de carácter externo impactan en la superficie del planeta, inducidos por las lluvias o la falta de éstas, las tormentas, el exceso de calor o frío, etc. Estos factores se expresan en inundaciones, sequías y desertificación, aluviones, tornados, ciclones, y otros.

¿Qué son los peligros y/o amenazas?

Una amenaza, representa la probabilidad de que ocurra un fenómeno destructor que afecte a una porción o la totalidad de la especie humana.

Las amenazas pueden ser globales, como por ejemplo, el Cambio Climático, que abarca a todo el planeta y tiende a afectar la vida en todos los países.

El Fenómeno El Niño, que se desarrolla como un calentamiento anormal de las aguas marinas y su desplazamiento por el océano Pacífico, provoca trastornos en los más diversos puntos del globo, cada vez con mayor intensidad.



Por otra parte hay amenazas locales, que tienen un efecto dentro de un área determinada, como ocurre generalmente con los movimientos de la tierra (sismos) y del mar (tsunamis)

El ámbito de localización es variable, porque se puede tratar de amenazas sobre áreas muy delimitadas: aluviones, desbordes, derrumbes, etc. O abarcar regiones mucho más extensas. E incluso tener impactos en varios países. Uno de estos casos recientes es el del tsunami asiático de fines del 2004, que impactó en muchos países y en un vasto espacio geográfico.

La acción humana puede tener igualmente consecuencias globales o locales. Los procesos de depredación, erosión y deforestación que derivan de una extracción minera intensiva y sin la prevención suficiente, la destrucción de los bosques, las actividades precarias e ilegales (agricultura migratoria, sembríos en pisos degradables, ocupación de terrenos inestables e inundables, etc.), las tecnologías dañinas para el medio, etc., acumulan pasivos locales que en algún momento pueden revertir gravemente en una respuesta inesperada de la naturaleza que puede arrastrar severos costos sociales.

El Perú bajo amenaza

El Perú se ubica en el Cinturón de Fuego del Pacífico y bajo sus pies interactúan las placas de Nazca y Sudamericana creando una fricción intensa que puede derivar en cualquier momento en un sacudón violento de magnitudes insospechadas.

También el Perú presenta un territorio muy accidentado, marcado por la presencia dominante de la cordillera de los Andes, que significa la posibilidad de enormes deslizamientos de agua, lodo y piedra, sobre las poblaciones ubicadas al pie de los grandes cerros. Ríos caudalosos y rápidos en sierra y selva, producen cada cierto tiempo inundaciones. La variación climática trae etapas de grandes lluvias y otras de agudas sequías. Las bajas temperaturas generan heladas que matan a los animales y plantas.

El litoral es extenso y a la vez que es rico en especies marinas, también hay amenazas diversas encerradas en sus aguas. Por ejemplo es través de ellas que se despliega regularmente el Fenómeno El Niño provocando graves daños a la economía y la vida de las personas.

¿Qué es la vulnerabilidad?

Es el grado de exposición de las personas, familias, comunidades o sociedades frente a las amenazas del medio. No todos recibimos el mismo impacto de los desastres. Unos somos menos vulnerables porque estamos más preparados para responder a los desafíos. Otros simplemente no están preparados ni material ni educativamente.

La vulnerabilidad está determinada por factores políticos, sociales, culturales, educativos, tecnológicos y ambientales.

Hay una relación directa entre las situaciones de mayor pobreza y exclusión, con el grado de vulnerabilidad a que están sometidos los grupos humanos. La desigualdad se expresa aquí de manera crítica, cuando se comprueba que una parte de la población no puede invertir en recursos materiales que los protejan más adecuadamente y que por tanto va probablemente a tener un costo social mucho más alto si se presentan eventos destructivos inesperados.

La educación ofrece una alternativa para responder a los desastres con recursos insuficientes.

¿Son los niños y niñas más vulnerables?

Las condiciones de vulnerabilidad varían también con relación a la edad. En el caso de los niños, las emergencias pueden producir trastornos importantes por la rapidez con que ocurren los cambios y la manera en que son afectados. A las pérdidas directas que pueden ocurrir en sus familias y vecinos, se le agregan otros muchos efectos indirectos que los impactan, debilitan su autoestima, hacen más precarias las condiciones de vida de los que ya eran pobres y afectan sus horizontes de desarrollo futuro.

Las víctimas de menor edad experimentan más cambios que los mayores, durante los desastres. Este es un consenso entre los estudiosos. Para el caso de los niños, los problemas emocionales suelen perdurar.



Su vulnerabilidad a los fenómenos inesperados no sólo se remite a la inseguridad que puede rodearlos en la casa o en la escuela, de acuerdo a su condición social, sino porque a la vez, tienen poca o ninguna experiencia para enfrentar desastres y carecen de información y educación al respecto.

Las condiciones físicas de las escuelas deben evaluarse como factores de vulnerabilidad para los niños, los que pueden aumentar o disminuir según se mejoren las condiciones de

seguridad física. Pero las mismas escuelas pueden ser el mejor escenario de aprendizaje para prevenir y defenderse de las amenazas. Conocer los puntos vulnerables y cómo actuar frente a ellos, disponer de planes de respuesta, organizar a los niños y niñas para los desastres, vienen a ser cuestiones vitales para evitar o reducir los daños.

La cultura dominante que enfatiza el “rol protector” de adulto y soslaya los derechos de los niños; que mantiene la subordinación de las mujeres hacia los hombres; que por todo ello reduce la importancia de la participación de los niños y niñas en la escuela y la familia; son contrarios a la noción de generar comunidades escolares y familiares unidas para la gestión de riesgo. Para hacer menos vulnerables a nuestros niños necesitamos cambios culturales decisivos: darle fuerza a sus derechos, fomentar la cooperación igualitaria de hombres y mujeres en todas las edades, acrecentar la participación de niños y adolescentes.

¿Qué son las capacidades?

Son los medios que la sociedad puede poner en juego para reducir los riesgos. Las capacidades pueden ser materiales (infraestructura, tecnologías, financiamiento), institucionales u organizativas. Los conocimientos, actitudes y habilidades de las personas, la fuerza de liderazgo, son claves en el desarrollo de las capacidades para prevenir o responder a los desastres.

¿Qué es el riesgo?

Son las pérdidas probables en una combinación de amenazas, vulnerabilidad y de limitadas capacidades de la población local. Puede ser expresada así:

$$\frac{\text{AMENAZA y/o PELIGRO} \times \text{VULNERABILIDAD}}{\text{CAPACIDAD}} = \text{RIESGO}$$

En la medida en que se aumentan las capacidades para reducir los riesgos, estos tenderán a disminuir.

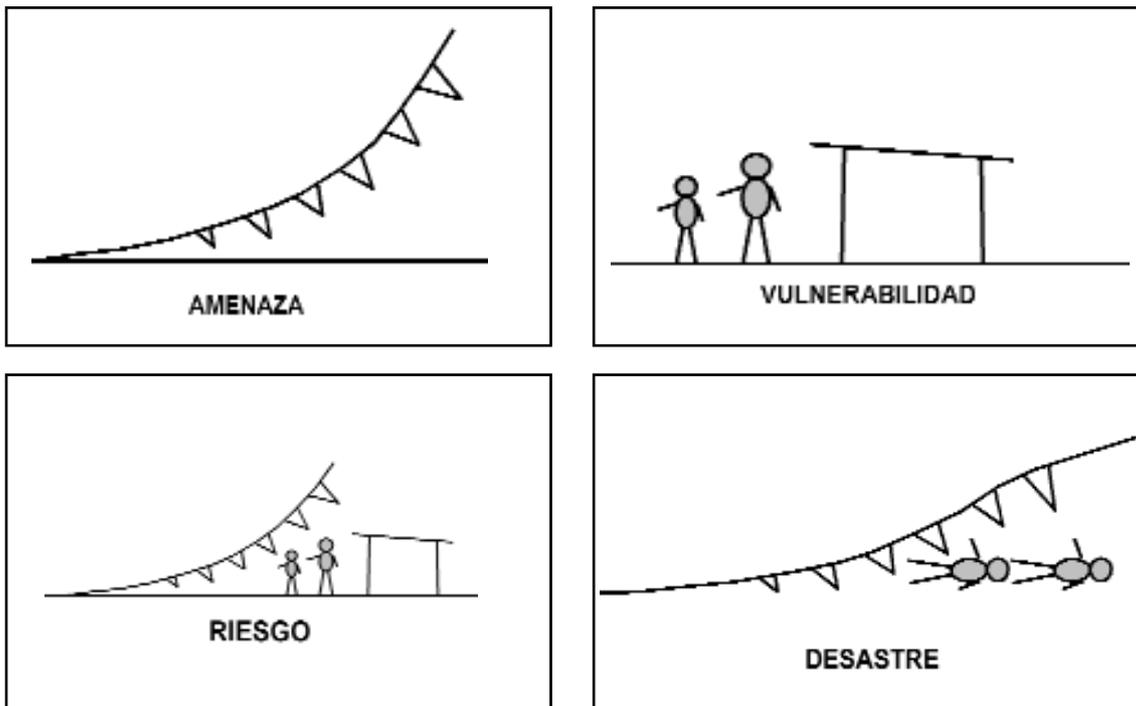
¿Qué es un desastre?

Es el daño causado por un evento destructor que actúa sobre determinadas condiciones de vulnerabilidad. Representa un estado de crisis y alteraciones en la cotidianidad de las familias, las escuelas y de la sociedad en su conjunto.

El desastre más letal en la historia de América del Sur ocurrió en el departamento de Ancash y fue desencadenado por un sismo y un aluvión que sepultó la ciudad de Huaraz, el 31 de mayo de 1970, causando 69.000 muertes.

Sin embargo, es erróneo creer que un desastre es únicamente un evento espectacular, con muchos muertos y catástrofe masiva. Estos son, en realidad, los casos extremos, pero los desastres más frecuentes son de tipo local o menor magnitud. Los desastres locales acumulados causan muchas veces más daño que los grandes desastres.

Además este tipo de eventos localizados son una alerta de la existencia de muchas condiciones de riesgo potencial, aumentando la probabilidad de la ocurrencia de un hecho mayor.



¿Qué es la evaluación de riesgos (ER)?

Es un instrumento de planificación participativa, que nos permite:

- Ubicar y evaluar los escenarios de riesgos y recursos disponibles.
- Utilizar de manera pertinente y oportuna la información.
- Tomar decisiones con mayor racionalidad y eficacia.

Para la evaluación de riesgos se debe tomar en cuenta las percepciones, es decir las experiencias y los conocimientos que la población tiene sobre su historia, cómo la cuentan, que refleja de qué manera la comprenden y qué han aprendido de ella. La ER permite determinar la naturaleza y dimensiones de las probables pérdidas, y debe contener los siguientes elementos:

A) Un análisis de las amenazas que pueden ser de muy distinto tipo, pero que según la localización tienden hacia ciertas características: áreas sísmicas, quebradas y áreas de deslizamientos, cauces de los ríos, etc.; así como de los factores que aumentan los riesgos (deforestación, erosión, filtraciones, obras que alteran el ambiente, etc.). Para ello es importante tener en cuenta los antecedentes de ocurrencia de fenómenos destructivos que permitan establecer cómo se desencadenan y desarrollan los fenómenos.

B) Un análisis de la vulnerabilidad, que debe decirnos:

- 1) Cómo las personas se encuentran expuestas en razón de su edad, condiciones de género, salud, educación, etc.
- 2) Cuáles son las características de las viviendas, edificios y otros espacios de actividad, que utiliza la gente en relación con el tipo de amenaza. Por ejemplo, para evaluar la vulnerabilidad de la institución educativa es necesario identificar y analizar su ubicación, el tipo de construcción, el estado de las instalaciones de agua y alcantarillado, del sistema

eléctrico. Así mismo, las peculiaridades de la edificación: zonas de evacuación, acceso a vías principales y alternas, áreas libres para posible albergue, ubicación y comunicación con los servicios de bomberos y de salud.

C). Identificación de recursos materiales y capacidades locales existentes. Para ello es conveniente hacer un listado de los equipos e insumos necesarios para responder adecuadamente a las emergencias y de los recursos familiares y comunitarios que puedan ser orientados a la reducción de riesgos. La identificación de las capacidades comprende a las instituciones y a las organizaciones de la comunidad. Se trata de saber hasta qué punto dichas instituciones y organizaciones pueden participar en la gestión de riesgos y en la respuesta a emergencias; y qué necesidades deben y pueden ser resueltas para estar en mejor preparación ante las amenazas existentes.

Las evaluaciones de riesgo deben hacerse mediante procedimientos de participación y con criterio didáctico, haciendo posible el fortalecimiento de las organizaciones locales en el liderazgo de la acción preventiva. Así mismo, deben contener propuestas técnicas y de organización para reducir los riesgos y estar más aptos para enfrentar las emergencias.

¿Qué es un mapa de riesgo y cómo se debe confeccionar?

Se debe diseñar un plano de ubicación de la comunidad o un mapa esquemático que logre representar las amenazas y los elementos de vulnerabilidad. Allí se señalarán las zonas de mayor peligro considerando el curso posible de los acontecimientos desastrosos (por ejemplo aluviones o inundaciones). En el caso de amenazas sísmicas se señalarán los terrenos que por sus características pueden ser más peligrosos. Se deberá tener en cuenta las áreas afectadas por desastres anteriores.



La zonificación de la vulnerabilidad debe tomar en cuenta, a su vez, el tipo y características de las construcciones y el deterioro de las mismas. Se pintarán con rojo las zonas de mayor afectación posible, con naranja las medianamente afectables y con verde las zonas seguras. Para ello se tomará en cuenta la amenaza principal y los fenómenos asociados.

¿Qué es la gestión de riesgo?

Es un proceso para la reducción de las condiciones de riesgo en una determinada colectividad. Implica planificación: objetivos y estrategias; concertación: acuerdos entre actores diversos para ser parte del problema; participación: la población se moviliza para ejecutarlo; y debe tener carácter integral, es decir abarcar la mayor parte de aspectos involucrados: económicos, políticos, sociales, etc.

El enfoque de gestión de riesgo se caracteriza por: promover la participación institucional y personal de todos, incluyendo a los niños y adolescentes; preparar un sistema de respuestas que implica reducir riesgos con anterioridad a cualquier evento desastroso.

Centrarse en las causas del desastre

Desde el enfoque de la gestión de riesgo, la preocupación no se centra en el desastre mismo, sino más bien en aquellos factores que hacen posible que éste ocurra, es decir la amenaza, la vulnerabilidad y las insuficientes capacidades.



¿Cómo podemos reducir la vulnerabilidad?

Mediante el uso de tecnologías modernas que se combinen con los conocimientos propios de la gente, los aprendizajes de la experiencia, y que puedan llevar a disponer de mejores medios defensivos frente a las amenazas existentes.

Mediante la ubicación adecuada de las construcciones y el mejoramiento de la calidad de los mismos; mejorando el estilo de vida de las personas que los haga más resistentes a los efectos de los desastres y con mayor capacidad para recuperarse.

Mediante acciones de tipo social y normativo. Por ejemplo, orientando al mejor uso de los ingresos de las familias pobres; reglamentando el adecuado uso del suelo; organizando a la población; adecuando los contenidos curriculares de las escuelas; optimizando la gestión escolar en función de los riesgos; entre otras medidas.

¿Qué significa la preparación para la emergencia?

Prepararse para la emergencia significa reconocer que los niveles de riesgo a que estamos expuestos en nuestro país, son significativamente altos, y que como no podemos eliminar la eventualidad de un desastre, debemos estar en aptitud para afrontarlo.

Las medidas para reducir los riesgos, se complementan con las de preparación para la emergencia.

Algunos componentes claves en la preparación para las emergencias son:

- Estimación del riesgo. Reforzar, adecuar o descartar edificaciones.
- Apreciación de los niveles de información y capacitación.
- Elaboración de un plan para la emergencia.
- Niveles de decisión y acción que intervendrán en la emergencia.
- Seguridad de las personas durante la emergencia. Evacuación, concentración.
- Protección de los bienes.
- Entrenamiento y práctica sistemáticas (simulacros, simulaciones).

Resumen de las ideas fuerza de la unidad

- Un desastre no es un hecho totalmente “natural” frente al cual “no se puede hacer nada”, salvo medidas de recuperación posteriores. Estamos cada vez más en condiciones de determinar la situación de riesgo, que expresa las amenazas que se ciernen sobre nosotros, la vulnerabilidad en la que nos encontramos y las capacidades que tenemos para reducir riesgos y enfrentar las emergencias.
- La gestión de riesgos es un proceso complejo de planificación, concertación, participación y es de carácter integral, que apunta a la reducción de riesgo.
- Las amenazas son cada vez menos de origen puramente natural, debido a los cambios que se producen en la naturaleza por intervención humana: explotación irracional de los recursos, contaminación derivada de la producción moderna.
- Se entiende por vulnerabilidad el grado de exposición de las personas y sus bienes a las amenazas y la limitada capacidad para responder y adaptarse a situaciones de crisis.
- Un riesgo es la probabilidad de que un desastre ocurra. Se manifiesta en las potenciales consecuencias de daños y pérdidas humanas y materiales, tanto de tipo económico, social o ambiental.
- Un desastre ocurre cuando los riesgos no se han reducido adecuadamente.
- La preparación para emergencias no sustituye las medidas de prevención, pero son indispensables para asegurar la vida de la población.