

El Enfoque de la Prevención de Desastres

Lecturas de apoyo

ÍNDICE:

- 1.- Conceptos
- 2.- El Enfoque de Prevención de Desastres - Artículo
3. Lecturas sugeridas

1. Conceptos

Adaptabilidad

Capacidad o habilidad de un grupo social de ajustarse a cambios ambientales con fines de supervivencia y sostenibilidad.

Alerta

Estado que se declara, con anterioridad a la manifestación de un fenómeno peligroso, con el fin de que los organismos operativos de emergencia activen procedimientos de acción preestablecidos y para que la población tome precauciones específicas debido a la inminente ocurrencia del evento previsible. Además de informar a la población acerca del peligro, los estados de alerta se declaran con el propósito de que la población y las instituciones adopten una acción específica ante la situación que se presenta.

Amenaza (Hazard)

Peligro latente que representa la posible manifestación dentro de un período de tiempo y en un territorio particular de un fenómeno de origen natural, socio-natural o antrópogenico, que puede producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura, los bienes y servicios y el ambiente. Es un factor de riesgo externo de un elemento o grupo de elementos expuestos, que se expresa como la probabilidad de que un evento se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y en dentro de un periodo de tiempo definido.

Análisis de riesgo

En su forma más simple es el postulado de que el riesgo es el resultado de relacionar la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos y consecuencias sociales, económicas y ambientales asociadas a uno o varios fenómenos peligrosos. Cambios en uno o más de estos parámetros modifican el riesgo en sí mismo, es decir, el total de pérdidas esperadas y consecuencias en un área determinada.

Desastre

Situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad; representadas de forma diversa y diferenciada por, entre otras cosas, la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes de la colectividad y de los individuos así como daños severos en el ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender los afectados y restablecer umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida.

Emergencia:

Estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento o por la inminencia del mismo, que requiere de una reacción inmediata y que exige la atención o preocupación de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.

Evaluación de la amenaza:

Es el proceso mediante el cual se determina la posibilidad de que un fenómeno se manifieste, con un determinado grado de severidad, durante un período de tiempo definido y en un área determinada. Representa la recurrencia estimada y la ubicación geográfica de eventos probables.

Evaluación de la vulnerabilidad:

Proceso mediante el cual se determina el grado de susceptibilidad y predisposición al daño de un elemento o grupo de elementos expuestos ante una amenaza particular.

Evento (perturbacion):

Suceso o fenómeno natural, tecnológico o provocado por el hombre que se describe en términos de sus características, su severidad, ubicación y área de influencia. Es el registro en el tiempo y el espacio de un fenómeno que caracteriza una amenaza. Es importante diferenciar entre un evento potencial y el evento mismo, una vez éste se presenta.

Gestión de riesgos:

Proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente. Acciones integradas de reducción de riesgos a través de actividades de prevención, mitigación, preparación para, y atención de emergencias y recuperación post impacto.

Mitigación (reducción):

Planificación y ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo. La mitigación es el resultado de la aceptación de que no es posible controlar el riesgo totalmente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y sus consecuencias y sólo es posible atenuarlas.

Resiliencia:

Capacidad de un ecosistema o de una comunidad de absorber un impacto negativo o de recuperarse una vez haya sido afectada por un fenómeno.

Riesgo:

Es la probabilidad que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un período de tiempo definido. Se obtiene de relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos.

Riesgo aceptable:

Posibles consecuencias sociales, económicas y ambientales que, implícita o explícitamente, una sociedad o un segmento de la misma asume o tolera por considerar innecesario, inoportuno o imposible una intervención para su reducción. Es el nivel de probabilidad de una consecuencia dentro de un período de tiempo, que se considera admisible para determinar las mínimas exigencias o requisitos de seguridad, con fines de protección y planificación ante posibles fenómenos peligrosos.

Sistema de gestión de riesgos:


Organización abierta, dinámica y funcional de instituciones y su conjunto de orientaciones, normas, recursos, programas y actividades de carácter técnico científico, de planificación, de preparación para emergencias y de participación de la comunidad cuyo objetivo es la incorporación de la gestión de riesgos en la cultura y en el desarrollo económico y social de las comunidades.

Vulnerabilidad:

Factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza, correspondiente a su predisposición intrínseca a ser afectado, de ser susceptible a sufrir un daño, y de encontrar dificultades en recuperarse posteriormente. Corresponde a la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un fenómeno peligroso de origen natural o causado por el hombre se manifieste. Las diferencias de vulnerabilidad del contexto social y material expuesto ante un fenómeno peligroso determinan el carácter selectivo de la severidad de sus efectos.

2. Autor: Gilberto Romero – Director de Centro de Estudios y Prevención de Desastres - PREDES

EL ENFOQUE DE PREVENCIÓN DE DESASTRES

 Gilberto Romero*



El enfoque de prevención de desastres preconiza que se puede y se debe trabajar para evitar que se produzcan desastres. Esto implica afectar las causas y el origen de estos eventos¹.

La prevención de desastres, puesta en estos términos, es una finalidad y a la vez una perspectiva de vida. Para lograrlo, no basta desarrollar el conocimiento sobre la forma cómo funcionan los procesos naturales y sociales y la forma cómo interactúan para producir desastres. Es importante transmitir este conocimiento a quienes toman decisiones en el nivel político, en la economía y en otros niveles de la vida diaria. Pero, encima de todo, es indispensable promover un cambio de mentalidad y el desarrollo de nuevos valores que conduzcan a adoptar nuevas actitudes frente a la vida humana y la naturaleza, que se traduzcan en nuevas prácticas. Esto significa recrear nuestra cultura², nuestra forma de ver y hacer las cosas.

*Sociólogo.
Coordinador
de Estudios y
Proyectos de
PREDES.
Consultor de
la Corporación
Andina de
Fomento e
Integrante
del Comité
Directivo de
PREDES.

1. LA PREVENCIÓN A NIVEL GLOBAL.-

Si bien el conocimiento científico y práctico sobre los desastres ha logrado importantes avances, es también evidente que el asunto de los desastres se va complejizando con y debi-

1 Este artículo en el que se reafirman los elementos componentes del Enfoque de Prevención de Desastres se explica por el surgimiento de planteamientos que circunscriben la prevención a la "gestión de riesgos" y/o a la mitigación de riesgos.

2 Fomentar una cultura de prevención es parte de los textos de la Estrategia y Plan de Acción que se adoptó en la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales (Yokohama, Japón, 1994).



Las acciones de prevención pretenden eliminar o reducir la vulnerabilidad existente.

do al desarrollo y se requiere profundizar mucho más en las intrincadas relaciones que están funcionando entre el medio social y natural, las cuales subyacen a lo que directamente aparece ante nuestros ojos. De manera sucinta y simplificada expondremos por ahora tres aspectos de esta problemática:

Conforme el planeta ha ido poblándose, las sociedades han ido acondicionando el hábitat, construyéndose diverso tipo de infraestructura física, que permiten realizar las actividades económicas y humanas en general. Adicionalmente se han construido a

través del planeta todo tipo de vías para transportar materias primas, mercancías y personas, habiendo convertido así a los pueblos interconectados en un enorme mercado. Toda esta maraña de actividades denominada proceso de "desarrollo" económico de las sociedades humanas, está basada en la explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales del planeta.

Por tanto, un primer problema que está en la base y que tiene que afrontarse a nivel mundial para la prevención de desastres es la creciente y hasta ahora imparable explotación de los recursos del planeta para atender la demanda de bienes de una población en expansión y con necesidades cada vez más sofisticadas, creadas por una cultura de consumismo y derroche de recursos. Muchos de estos recursos, como sabemos, no son renovables.

Un segundo problema, es el impacto de este desarrollo sobre el medio ambiente. Nos referimos al impacto que sobre las condiciones de salud de la población humana y sobre la ecología, tienen el crecimiento demográfico, la industrialización, la urbanización, la explotación de los recursos naturales, el consumismo, etc.

Dichos procesos han traído consigo enormes problemas ambientales que atender, como por ejemplo, dónde albergar a una población que aumenta vigorosamente, cómo abastecerla de agua, qué hacer con las excretas, qué hacer con inmensas cantidades de desechos y basura producto del consumismo, qué hacer con los desechos de la minería, de las industrias, qué hacer con los gases emitidos a la atmósfera por el uso de combustibles fósiles, qué hacer con otros gases y sustancias tóxicas que envenenan y contaminan el agua de los ríos, de los mares, el suelo, el aire, la vegetación. Por si fuese poco, existen actividades económicas que funcionan a costa de causar daños irreparables al medio ambiente natural, dejando tras de sí territorios donde ya no se puede producir nada.

Un tercer problema, es la forma cómo el conjunto de las actividades económicas y su correlato de problemas ambientales indicados, están trastocando los procesos naturales geológicos, atmosféricos, hidrológicos, oceanográficos, así como ecológicos, exacerbando la ocurrencia de eventos naturales peligrosos que ya no pueden

llamarse naturales. Un ejemplo de esto es el calentamiento atmosférico global y sus efectos sobre los procesos de deglaciación en el planeta, alteraciones en el régimen de lluvias y del caudal de los ríos, cambios en el comportamiento de los mares, etc. Otro ejemplo es el acelerado y sostenido proceso de deforestación global y su conexión con la erosión pluvial de los suelos en las cuencas hidrográficas, que luego son acarreados hacia las partes bajas produciendo enormes inundaciones por efecto de desbordes de ríos.

Todo lo anterior nos indica que para evitar los desastres, debemos actuar en las raíces mismas de los factores que generan las condiciones para desastres. Nuestra acción debe estar dirigida a romper el circuito de la producción de desastres.

Las acciones de prevención tienen que hacerse a nivel global (mundial), a nivel país, a nivel regional y trabajando en el nivel local. En todo caso, el propósito es el mismo: buscar generar nuevos valores, nuevas actitudes y nuevas prácticas. Los resultados de nuestra acción se verán en el largo plazo.

2. PREVENCIÓN EXIGE CAMBIAR EL PATRÓN DE DESARROLLO

El enfoque de Prevención de Desastres supone una nueva concepción del desarrollo y consiguientemente una nueva gestión del desarrollo.

El actual desarrollo con éstas características no es sostenible porque

está destruyendo las bases sobre las que se asienta y por ello cada vez está en mayor riesgo de un colapso. No es necesario llegar hasta una crisis dramática para corregir esto.

Algunos componentes de una nueva gestión del desarrollo serían:

- ◆ gestión responsable y, por tanto, no dispendiosa de los recursos naturales.
- ◆ gestión de la economía en función del desarrollo humano, asegurando accesibilidad de todas las personas a los bienes y servicios existentes.
- ◆ cambiar hacia un desarrollo basado en fuentes de recursos naturales renovables.
- ◆ hacer ajustes y austeridad en los patrones de consumo en los países desarrollados.
- ◆ adoptar nuevas formas de producción y consumo basados en nuevos valores
- ◆ priorizar las actividades económicas que mejoren el ambiente, etc.

El objetivo aquí no es por ahora delinear lineamientos del nuevo enfoque del desarrollo, sino volver a poner el énfasis en la necesidad de un cambio en el patrón de desarrollo si pretendemos reducir desastres. El convencimiento sobre esta solución es compartido cada vez por más gente en el mundo. Constituye una tarea común, continuar desarrollando las ideas y promoviendo dicho cambio. La Agenda 21 constituye un hito importante en esta perspectiva de trabajo. En la Conferencia sobre Medio Ambiente en 1992 se plantearon algunos cambios más audaces, pero no hubo consenso entre los países para suscribirlos.

3. PREVENCIÓN ES EVITAR QUE SURJAN NUEVAS SITUACIONES DE VULNERABILIDAD

A nivel de cada país tiene que tomarse decisiones políticas para impedir que continúen generándose condiciones de vulnerabilidad. En tal sentido habrá que realizar cambios en las normas legales y nuevas exigencias técnicas para el funcionamiento de las actividades del desarrollo, invertir en investigación sobre eventos naturales y en estudios serios sobre vulnerabilidad de zonas críticas, programas educativos para pro-

mover la conciencia y nuevos valores para la participación ciudadana en un desarrollo sin riesgos. Legislar sobre la tenencia y el uso de la tierra, la explotación de recursos naturales (mineros, forestales, marinos, pluviales, etc), la localización espacial de las industrias, la localización espacial de los asentamientos humanos, reajustar normas técnicas para la construcción de obras de ingeniería como represas, carreteras, puentes, edificaciones, etc.

4. PREVENCIÓN ES ELIMINAR O REDUCIR LA VULNERABILIDAD EXISTENTE

Existen situaciones de vulnerabilidad generadas por el desarrollo y acumuladas desde hace muchas décadas (en algunos casos desde hace varios siglos) y que es necesario corregir. Por ejemplo, existen muchos asentamientos en alto riesgo de ser inundados debido a su inadecuada ubicación, en la misma situación está la infraestructura de transporte, de agua, agrícola, de energía. Hay millones de viviendas precarias, construidas con materiales no resistentes al remojo por lluvias e inundaciones y no resistentes a terremotos, instalaciones fabriles o depósitos de sustancias peligrosas, explosivas o tóxicas localizadas en medio de áreas densamente pobladas, represas en riesgo de colapsar por no haber extremado medidas técnicas para su seguridad, etc.

Una realidad como la descrita debe afrontarse de manera directa, em-

pezando por los problemas más críticos realizando programas especiales en la línea de reubicar y rediseñar infraestructura física vulnerable incluyendo asentamientos humanos, programas de créditos para renovación urbana, reforzamiento de infraestructura y viviendas, etc.

5. QUÉ ES MITIGAR RIESGOS

Otra opción que han tomado algunas organizaciones internacionales y nacionales de nivel gubernamental y no gubernamental, es la de trabajar en la mitigación de desastres.

Esto significa que frente a situaciones dadas de vulnerabilidad y riesgo, se parte por aceptar la imposibilidad de eliminar el riesgo totalmente y se realizan acciones que permitan mitigar los impactos.

En cambio, trabajar en prevención no se reduce a la mera mitigación. Si bien en condiciones específicas podría no quedar otra alternativa que mitigar un riesgo inminente, sin embargo en el enfoque de prevención es evitar que se produzcan los desastres, trabajando en la perspectiva de NO RIESGOS, o RIESGO CERO.

6. PROPUGNAR LA GESTIÓN DE RIESGOS COMO UN ENFOQUE QUE REEMPLAZA AL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES ES A MI JUICIO, UN ERROR.

1. Porque reduce el trabajo de Prevención de Desastres a tan sólo una parte de ésta, que es la Mitigación de

Existen situaciones de vulnerabilidad generadas por el desarrollo y acumuladas desde hace muchas décadas.



Riesgos existentes, dejando de lado la opción de impedir que surjan nuevas situaciones de vulnerabilidad y de riesgo.

2. Porque gestionar riesgos significa que hay que manejarlos manteniéndolos dentro de ciertos niveles aceptables. Se basa en que no es posible eliminar los riesgos. El enfoque de la Gestión de Riesgos que pretende imponerse en el contexto latinoamericano como "el enfoque", es riesgoso porque acepta determinados rangos de riesgo, renunciando a eliminarlos.

3. El enfoque de Gestión de Riesgos aparece como una moda luego que surgió el concepto de Gestión del Desarrollo y Gestión del Medio Ambiente.

4. Gestionar el riesgo en el contexto del capitalismo está asociado a la aceptación de que desarrollar implica asumir riesgos. Aparece como una posición realista, concertadora entre las necesidades humanas y las naturales y posible de aceptarse dentro del patrón de desarrollo actual. Pero a la vez engañosa, porque recorta el alcance que debe tener la prevención.

El riesgo es el cuadro hipotético de daños y pérdidas que se tendría como resultado de la acción combinada de uno o más peligros sobre determinadas condiciones de vulnerabilidad. El riesgo es un análisis teórico de las consecuencias probables de la combinación de los peligros y la vulnerabilidad. El riesgo es medible, el riesgo es probabilístico. El riesgo nos presenta uno o varios escenarios teóricos probables. Lo único real, no teórico, es lo que está detrás del riesgo y son dos procesos entrecruzados: el proceso natural y el proceso de desarrollo.

Siendo así, lo que hay que gestionar no es el riesgo, sino el proceso de desarrollo para que no genere vulnerabilidad ni atente contra la naturaleza y el medio ambiente, en la perspectiva de no generar riesgos.³

5. LA PREVENCIÓN DE DESASTRES EXIGE NIVEL POLÍTICO.-

Como consecuencia de los planteamientos anteriormente expuestos, la prevención de desastres es al fi-

nal de cuentas, quiérase o no, un asunto político. Todas las decisiones de política que se tomen en cualquier campo, sea en la educación, agricultura, minería, transportes y comunicaciones, vivienda, cultura, etc. pueden estar contribuyendo a alcanzar un desarrollo sin riesgos o quizás a lo contrario, a un desarrollo con riesgos.

Es más, todas las decisiones políticas que se toman encierran una visión del desarrollo y una idea de lo que queremos para el planeta o el país, según corresponda.

Las decisiones políticas se suelen traducir en planes, programas y/o proyectos, los cuales tendrían que pasar por el tamiz del enfoque de prevención de desastres.

La gestión del desarrollo tradicionalmente ha estado dividida en sectores. Ahora se ve que es necesario una gestión transversal que cruce todos los sectores y que permita integrarlos en una perspectiva común.

En términos operativos nuestro planteamiento es tener una instancia en la estructura del Estado encargada de introducir la perspectiva de la prevención de desastres y supervisar que esté siendo adoptada en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos y que sea criterio imprescindible en todas las acciones de desarrollo.

Esta instancia debe ser de alto nivel político para ejercer autoridad sobre los sectores y orientar las políticas del país.

³ Usamos el término *gestionar* como *gobernar* o *administrar*.

3.- Lecturas sugeridas:

- Artículo: **El Enfoque de Prevención de Desastres**
Autor: Gilberto Romero
Prevención - Revista del Centro de Estudio y Prevención de Desastres
PREDES
Año 7 N° 13
13 de Mayo del 2000
<http://www.predes.org.pe/glosario.htm>
- **Servicio Nacional de estudios territoriales**
<http://www.snet.gob.sv/Documentos/conceptos.htm>