

MÓDULO DE CAPACITACIÓN:

**PREVENCIÓN DE
DESASTRES Y
GESTIÓN LOCAL
DE RIESGO**

**Rodrigo Barreto Vaquero
Programa PANA 2000 Ec.
Centro de Investigaciones CIUDAD**

¿Qué busca este módulo?

Incorporar conceptos, categorías, instrumentos y metodologías del enfoque de gestión del riesgo en:

- investigación
- formulación de políticas
- preparación de proyectos
- implementación de acciones en el desarrollo local

Aspectos a desarrollar en este módulo:

- ❖ *Introducción*
- ❖ *Nuestro punto de vista*
- ❖ *Conceptos básicos*
- ❖ *El ciclo, la gestión y los momentos del desastre*
- ❖ *La gestión de riesgo*
- ❖ *Hacia una visión sistémica*

- ***INTRODUCCIÓN:***

Desastres de los últimos años y meses en Ecuador:

- ❖ **El fenómeno El Niño**
- ❖ **Sismo de marzo de 1987**
- ❖ **La reactivación volcánica del Pichincha, Tungurahua, Reventador**
- ❖ **La explosión del “polvorín” de la Brigada Galápagos en la ciudad de Riobamba**
- ❖ **Los efectos de la implementación del Plan Colombia en la salud de las poblaciones fronterizas**
- ❖ **Otros**

Lectura de los desastres

Considerando:

- ❖ Tipo
- ❖ Localización
- ❖ Magnitud (grandes, pequeños)
- ❖ Recurrencia (excepcionales, regulares, cotidianos)

II. NUESTRO PUNTO DE VISTA DE LOS DESASTRES:

***Desastres como
producto y proceso***

- ❖ Las condiciones concretas de existencia de una sociedad determinan - condicionan en gran medida el nivel de destrucción o de interrupción de las funciones de la sociedad, frente a la ocurrencia de un evento natural.

- ❖ Un desastre no es más que el punto culminante de procesos continuos de desajuste entre la actividad humana en su relación con la naturaleza.

- ❖ Los desastres son momentos concretos de lo normal, de la vida cotidiana.

- ❖ Las causas y consecuencias de los desastres son productos de procesos que se desarrollan al interior de la sociedad.

- ❖ Las condiciones de vulnerabilidad de una sociedad (o condiciones objetivas), la hacen propensa a sufrir los impactos de un evento.
- ❖ La ocurrencia o no de un desastre depende esencialmente de la afectación que un evento natural o antrópico tenga en una comunidad de seres vivos, pero esencialmente a un asentamiento humano
- ❖ Un desastre es el resultado de la ocurrencia de un evento en un contexto social vulnerable el cual no está en capacidad material u organizacional de superar, absorber, amortiguar o evitar sus efectos

Desastres relacionados con eventos naturales:

*Combinación de elementos
físicos naturales y
vulnerabilidad construida
por la sociedad*

*Relacionados con la
formación natural del planeta
y la historia de la sociedad*

*Los desastres han
sido vistos como
“ventanas de
oportunidad” para
identificar
problemas,
políticas y acciones
a seguir con miras
a la innovación
o cambio.*

III. CONCEPTOS BÁSICOS

- ☀ Eventos**
- ☀ Amenazas**
- ☀ Vulnerabilidad**
- ☀ Riesgos**
- ☀ Mitigación**

a) *Eventos:*

a.1. Eventos naturales:

Resultado de:

- la historia natural y la coyuntura de la formación de la tierra
- la dinámica geológica, geomorfológica, hidrometeorológica.

a.2. Eventos antrópicos:

Producidos o acentuados por la *intervención humana* sobre la naturaleza

b) Amenaza:

Momento de transición entre la posibilidad teórica de que un fenómeno o evento de origen natural o antrópico se produzca en determinado tiempo y en un determinado territorio, cuya población, institucionalidad, infraestructura, equipamiento y servicios no esté preparado para enfrentar este fenómeno o evento

b.1. Tipos de amenazas

Allan Lavell¹ propone cinco categorías de amenazas:

- ❖ naturales
- ❖ socio naturales
- ❖ antrópico – contaminantes
- ❖ antrópico tecnológicas
- ❖ amenazas complejas o concatenadas

¹ LAVELL, ALLAN. **DEGRADACIÓN AMBIENTAL, RIESGO Y DESASTRE URBANO. PROBLEMAS Y CONCEPTOS: Hacia la definición de una Agenda de Investigación.** : La Red, 1996.

i. Amenazas naturales:

No hay intervención humana directa o significativamente posible.

ii. Amenazas socio naturales:

Se confunden con eventos propiamente naturales.

Ej: Sobreexplotación de la tierra, destrucción de manglares, deforestación, destrucción de cuencas, desestabilización de pendientes, minería, arrojado de desechos industriales y domésticos a los cauces fluviales, etc.

iii. Amenazas antrópico –contaminantes:

- ❖ Construidas sobre elementos de la naturaleza, que toman la forma de elementos naturales “transformados” (aire, agua y tierra que sufren procesos de contaminación)
- ❖ Resultado de la falta de control sobre los procesos económicos de producción, distribución y consumo

iv. Amenazas antrópico tecnológicas:

- ❖ Relacionadas con la producción y distribución industrial modernas (procesos de transformación tecnológica) en donde la falta de controles adecuados y la imprevisión de la ciencia y la tecnología, aún cuando afecta a extensiones territoriales limitadas, puede generar grandes impactos.

- ❖ Los denominados “accidentes” (plantas nucleares, plantas químicas, plantaciones de flores, lugares de almacenamiento de armas, derivados de petróleo, oleoductos, etc.).

v. Amenazas complejas o concatenadas

- ❖ Aspecto que ha sido captado en la idea de impactos primarios, secundarios o concatenados de determinadas amenazas.

c) Vulnerabilidad

- ❖ La vulnerabilidad es un elemento particular de cada comunidad, de carácter variable y condicionado por modelos locales, nacionales y/o globales de desarrollo (sistemas socio-políticos y económicos).
- ❖ La vulnerabilidad es un sistema dinámico que surge como consecuencia de la interacción de factores y características (internas y externas) que convergen en una comunidad dándole cualidades de inseguridad.

c.1. Vulnerabilidad Natural:

- ❖ Son los fenómenos propios del medio ambiente; se hallan intrínsecos en los seres vivos y condicionados por los límites ambientales dentro de los cuales es posible la vida satisfaciendo todas las exigencias orgánicas.

c.2. Vulnerabilidad Física:

- ❖ En relación a la localización de los asentamientos humanos en zonas de riesgo y a las deficiencias de las estructuras físicas para absorber los efectos de los riesgos regionales o locales.

c.3. Vulnerabilidad Técnica:

- ❖ Se refiere a las técnicas inadecuadas de construcción o edificación, ya sea por una ausencia de diseños o tecnologías propias para enfrentar las amenazas

c.4. Vulnerabilidad Ecológica:

- ❖ La actividad humana basada en la dominación por destrucción genera ecosistemas que no se regeneran a la misma velocidad, constituyéndose éstos en riesgos para las comunidades que habitan en él.

- ❖ La no convivencia con el medio y el desconocimiento de nuestro entorno crea ambientes incapaces de autoajustarse internamente sin un proceso de regularización y compensación de deficiencias o transformaciones causadas por el hombre.

c.5. Vulnerabilidad Económica:

Es el eje más significativo de la vulnerabilidad pues son los sectores económicos más deprimidos los más vulnerables a distintas amenazas.

c.6. Vulnerabilidad Social:

Se refiere a la capacidad y eficiencia de las formas organizativas de la comunidad.

- ❖ Contempla la cohesión interna que posee una comunidad más allá de vecindad física

- ❖ Se ocupa primordialmente de los sentimientos de pertenencia y propósito para organizarse
- ❖ Acciones concretas de diversificación y fortalecimiento de las organizaciones de manera cualitativa y cuantitativa.

c.7. Vulnerabilidad Política:

- ❖ Es el nivel de autonomía de la comunidad para la toma de decisiones.
- ❖ A mayor autonomía, menor vulnerabilidad política

- ❖ Problemas del centralismo a nivel local, incapacidad de la comunidad para exigir atención a niveles más allá de sí y para plantear alternativas de solución a sus problemas, disminuir la dependencia y ser autosuficientes.

c.8. Vulnerabilidad ideológica:

- ❖ La concepción del mundo, el medio ambiente y las relaciones con él pueden constituirse en limitantes de la acción.
- ❖ Una visión fatalista de los desastres aumenta la vulnerabilidad al disminuir la respuesta de la comunidad ante su ocurrencia.

c.9. Vulnerabilidad Educativa:

- ❖ Es fundamental una preparación de la población sobre su comportamiento ante un caso de amenaza o desastre (habilidades o medidas de mitigación) para reducir sus efectos.
- ❖ Se requiere de una instrucción adecuada y realista sobre el medio ambiente y su equilibrio.

c.10. Vulnerabilidad Institucional:

- ❖ La burocracia y la inexistencia de instituciones mediadoras y actoras en el largo plazo es un impedimento para las respuestas adecuadas y oportunas ante un desastre.

d) Riesgo

**Riesgo = amenaza x
vulnerabilidad**

- ❖ Los riesgos se refieren a las amenazas en su relación con la comunidad a la cual potencialmente pueden afectar

e) Mitigación:

- ❖ Todas las acciones o medidas previas al desastre encaminadas a disminuir sus efectos o intensidad
- ❖ Constituye una forma de disminuir el riesgo a través de la reducción de la vulnerabilidad de la comunidad ante la amenaza

IV. EL CICLO, LA GESTIÓN Y LOS MOMENTOS DEL DESASTRE

- ❖ Existe una amplia confusión, indeterminación y contradicción en cuanto a la definición de los procesos y las actividades que componen lo que se ha dado en llamar la gestión o administración de los desastres.

- ❖ Términos como *prevención, mitigación, reducción, preparación, atención, emergencias, respuestas, rehabilitación y reconstrucción, etc.*, “confunden”, porque son momentos indeterminados y contradictorios entre sí.

- ❖ La clásica clasificación del antes, durante y después tiene como único referente temporal, la ocurrencia misma del desastre o la situación de emergencia.
- ❖ Parte de la confusión existente en la gestión de los desastres desde el enfoque hegemónico, es que la ocurrencia misma del desastre-emergencia, se entiende, como algo que sobreviene de improviso.
- ❖ La emergencia, o sea el momento mismo que ocurre el desastre, lo llena todo convirtiéndose así en el punto de inicio y fin de la gestión de desastres.

Este enfoque :

- ❖ Niega la existencia de los tiempos de la naturaleza y de la existencia de espacios diferenciados y con distintos grados de vulnerabilidad
- ❖ Reduce el marco de la gestión, a la posibilidad de enfrentar una situación de contingencia (daños, desgracias o contratiempos) como inevitables, incontrolables e inmanejables.

Así entonces, la forma como se disponen y organizan todos los recursos, esfuerzos y diligencias para enfrentar la emergencia, constriñen el marco de actuación y participación de los actores, tanto en las decisiones como en la implementación de las acciones

❖ La gestión frente a los desastres tiene más bien el carácter de ***intervención***, donde en un momento específico, la ocurrencia de la emergencia, desata una serie de acciones (proyectos), de distinta naturaleza y con recursos y tiempos finitos, por parte de cada uno de los actores que en ella deciden intervenir.

Los actores de la respuesta a los desastres

- ❖ Los actores de la emergencia; de la rehabilitación; de la reconstrucción
- ❖ Cada uno de los actores dentro del marco de sus propias visiones, principios y límites, establece prioridades, modalidades y acciones, que en pocos casos son coordinados.

- ❖ Las instituciones tradicionalmente encargadas de la asistencia ante el desastre lo hacen de una manera "socorrista", post-desastre y no se plantean siquiera como objetivo el modificar las condiciones de vulnerabilidad ni las estructuras sociales o la calidad y condiciones de vida de la población.

V. LA GESTIÓN DE RIESGO

- ❖ Incorpora la problemática de los desastres en la discusión del desarrollo sostenible del planeta.

- ❖ Considera la *vulnerabilidad* como el componente esencial de la ecuación del riesgo

- ❖ Es el resultado de procesos de construcción histórica que se relacionan con los modelos de desarrollo, y por tanto son factibles de ser intervenidos y modificados.

- ❖ Reconoce la existencia de “ciclos del desastre” – momentos de intervención diferenciados, cada uno de los cuales tiene visión, misión, objetivos, estrategias y agendas concretos. A cada uno de estos momentos se reconoce y diferencia *actores y agentes específicos*.

Los tiempos de la naturaleza, los tiempos de la historia y los momentos de los desastres:

- Los tiempos de la naturaleza
- Los momentos de la historia y la conformación social de espacios vulnerables diferenciados
- Los tiempos de la naturaleza y su relación con los momentos de la historia y la conformación social de espacios diferenciados.

***a. Los tiempos de
la naturaleza***

- ❖ Los eventos naturales ocurren en sitios o territorios y tiempos concretos regidos por la conformación natural de la tierra, y estos lugares deben ser considerados como subunidades (o parte de) de territorios mayores

- ❖ Hacen relación a unidades de medida –períodos- del comportamiento de los fenómenos naturales como:

- La actividad volcánica o el movimiento de placas. Estos períodos son distintos a los de la historia de la humanidad, la presencia del hombre en la tierra representa para la “historia” de la naturaleza, una pequeña fracción de tiempo.
- Es absolutamente importante al observar, explicar y actuar en relación con los eventos, las amenazas, la vulnerabilidad, el riesgo y la ocurrencia de los desastres.

b. Los momentos de la historia y la información social de espacios vulnerables diferenciados

b.1. Los momentos de la historia

- ❖ Distintos momentos de intervención humana (formas, intensidades, modelos de desarrollo, etc.) sobre las condiciones naturales de la tierra y en territorios concretos, lo cual tiene como correlato la construcción de espacios diferenciados.

b.2. Conformación social de espacios vulnerables diferenciados

- ❖ Conjunto de relaciones e intervenciones de la dinámica social en la configuración de un territorio en un momento dado, donde la dinámica social está determinada por variables económicas, culturales y políticas

❖ Las comunidades, asentadas en un territorio con una base física, o natural dada intervienen mediante la construcción de estructuras físicas, en el marco de relaciones económicas, culturales y sociales que son el elemento estructurante de cada espacio diferenciado y su grado de vulnerabilidad.

- ❖ Estos espacios diferenciados (comunidades, barrios, pueblos, ciudades, etc.), deben ser considerados como subunidades de un “**todo**” (micro, meso, macro) regional, nacional y global, lo que lleva a establecer una doble dimensión constitutiva de estos espacios, por un lado su dinámica interna y por otro sus relaciones externas.

- ❖ Los espacios son dinámicos y mutables, permanentemente modifican sus relaciones endógenas y exógenas, modificando la organización económica, política y social, a la vez que se cambian las culturas y los sentidos de pertenencia

- ❖ Cada espacio no sufre todas o cada una de estas transformaciones de manera homogénea

- ❖ Determinados vectores exógenos impactan de modo diferenciado (procesos de colonización, ocupación intensiva del uso del suelo, etc.)

c. Los tiempos de la naturaleza y su relación con los momentos de la historia y la conformación social de espacios diferenciados

❖ Los tiempos, ciclos, períodos de la naturaleza y las características de cada manifestación, (fenómenos o eventos naturales) afectan o amenazan de diferente manera, intensidad y tiempo, a cada uno de estos espacios diferenciados

- ❖ Las distintas escalas o magnitud de los fenómenos o eventos naturales de cualquier tipo amenazan diferenciadamente en dependencia del grado de vulnerabilidad acumulada en un territorio en determinado momento.

**VI. LA GESTIÓN
DEL RIESGO:
*creación de
sistemas de
prevención de
desastres***

Los desastres han sido vistos como “*ventanas de oportunidad*” para identificar problemas, políticas y acciones a seguir con miras a la innovación o cambio.

a. El enfoque de sistema

- ❖ La idea de sistema es justamente el de superar el criterio puntual e intervencionista para establecer visiones, principios y reglas claras entre la mayor cantidad de actores, de manera permanente, en los distintos campos que conforman la ecuación de los desastres (vulnerabilidad, amenaza y riesgo) y los distintos momentos del ciclo del desastre

Un sistema supone el establecimiento de principios, criterios y fines, como también hace relación a un conjunto de estructuras, flujos y jerarquías que operan en función de un todo, expresado como intereses, objetivos y metas comunes y concretas.

Un sistema, está conformado por instituciones, organismos y organizaciones sociales que tienen establecidos reglas, principios y funciones claramente definidas y jerarquizadas.

- ❖ **Pone énfasis en los recursos que posee cada uno de los distintos actores, para gestionar, implementar políticas, estrategias y acciones pertinentes a la gestión del fin planteado.**

b. Límites y posibilidades para la creación de sistemas locales de gestión de desastres

- a) Impactos de los desastres pasados;
- b) Límites y oportunidades que ofrecen las estructuras y las ideologías estatales existentes;
- c) Estructura sectorial y territorial desde el punto de vista económico, social, ecológico-poblacional y político; y
- d) Papel de determinados actores sociales, institucionales e individuales

a) Impactos de los desastres pasados:

- ❖ El tipo, magnitud, recurrencia (grandes o pequeños) y localización (impacto comunitario, parroquial, cantonal, provincial, nacional o internacional) pueden influir en los niveles de concienciación y en términos del tipo de respuestas que se promueven y la institucionalidad que surja de éstas.

b) Límites y oportunidades que ofrecen las estructuras y las ideologías estatales existentes

- ❖ La gestión de los desastres es una prerrogativa de los Estados y surge en relación con las ideologías, prácticas y estructuras existentes (administrativas, políticas, sociales, etc.)
- ❖ Grado de centralización y descentralización de la institucionalidad estatal;
- ❖ El peso otorgado a los Ministerios, instituciones autónomas y semi autónomas (incluyendo a los municipios);

- ❖ Las ideologías y prácticas existentes en cuando a la participación y la gestión ciudadana;

- ❖ El nivel de continuidad y profesionalismo existente en los organismos estatales;

- ❖ La permeabilidad del sistema político a los recursos técnicos generados por la ciencia y la academia y el rol de los estamentos militares;

- ❖ Buscar nuevos mecanismos para reforzar las capacidades institucionales de la institucionalidad local, como oportunidades para mejorar las intervenciones y acciones en la gestión gubernamental en general y de los desastres en particular.

- ❖ Las juntas parroquiales, los municipios, los concejos provinciales tienen que profundizar en el conocimiento de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo específico para cada una de sus jurisdicciones territoriales;

- ❖ Promover la actualización de leyes, ordenanzas y reglamentos;
- ❖ Incorporar enfoques realistas en la formulación e implementación de los planes de desarrollo.

c) La estructura sectorial y territorial desde el punto de vista económico, social, ecológico-poblacional y político

Analizar :

- ❖ las situaciones específicas y tomar de manera conciente las decisiones más oportunas en dependencia de las estructuras económicas, demográficas y territoriales;
- ❖ los grados de concentración espacial de la economía y de la población y la concentración del poder económico y político.

d) *Papel de determinados actores sociales, institucionales e individuales*

- ❖ Intervienen un conjunto variado de actores sociales, institucionales e individuales del ámbito local, presentes o involucrados en los procesos relacionados con la vulnerabilidad, la prevención, la mitigación, y políticas respecto a éstas, como también en aquellos procesos relativos a la respuesta;
- ❖ El papel de todos los actores en el origen, la evolución e implementación de estos sistemas es fundamental

e) La organización institucional

- ❖ Es fundamental el fortalecimiento de las instancias formales (municipios, gobiernos seccionales) y no formales (ONG's, comités barriales, comunas, etc.) para la ejecución de planes de desarrollo que se ocupen de las necesidades y reivindicaciones reales de la población.