

1 ¿PORQUÉ LOS DESASTRES NO SON “NATURALES?” : UN ANÁLISIS SOBRE LOS ASPECTOS SOCIALES DE LOS DESASTRES

Objetivos

1. Examinar los cambios poblacionales más importantes que han ocurrido en Puerto Rico en los últimos 50 años.
2. Examinar los tipos de fenómenos naturales que han afectado o pueden afectar a la sociedad puertorriqueña.
3. Discutir las diferencias entre riesgo, vulnerabilidad, mitigación y preparación
4. Examinar los aspectos sociales de los desastres: ¿Porqué los desastres no son naturales?
5. Examinar cómo los procesos sociales, económicos y demográficos aumentan nuestra vulnerabilidad hacia los fenómenos naturales.
6. Explorar quienes son vulnerables y las acciones y comportamiento que podemos llevar a cabo para reducir nuestra vulnerabilidad hacia los fenómenos naturales.

1.1 INTRODUCCIÓN

Los datos recopilados con relación a los fenómenos naturales nos demuestran que, entre 1970 y 1985, las pérdidas económicas como resultado de tres tipos de eventos físicos (e.g., vientos huracanados, inundaciones y terremotos) ascendieron, a nivel mundial, a aproximadamente diecinueve millones de dólares al día. Entre 1970 y 1980, cerca de 217 millones de personas en el mundo fueron afectadas por estos fenómenos naturales (Anderson, 1991:21) Anderson (1991:21), citando resultados de la Cruz Roja Americana, nos indica que, entre 1900 y 1976, un promedio de 60,000 personas falleció y tres millones sufrieron heridas o quedaron sin hogares, cada año, como consecuencia de desastres.

Los terremotos han tenido un impacto significativo sobre nuestra sociedad a nivel global. Estos fenómenos naturales han resultado en una pérdida de vida extraordinaria y billones de dólares en daños y destrucción a la propiedad a nivel mundial. Cuatro ejemplos recientes nos demuestran la magnitud del impacto de estos fenómenos de gran destrucción. El terremoto de Loma Prieta, el 17 de octubre de 1989, con una magnitud de 6.9 en la Escala Richter, afectó a California desde la costa de Monterrey hasta San Francisco. Este terremoto resultó en 63 muertes y causó entre \$6 a \$10 billones en pérdidas y daño a la propiedad.

El terremoto en Hyogo-Ken Nanbu en Japón (el 17 de enero del 1995), con una magnitud de 7.2, dejó un saldo 5,090 muertos en Kobe, 13 personas desaparecidas y aproximadamente 27,000 heridos. El 20% de la población en Kobe se quedó sin hogar y sobre 100,000 edificios fueron destruidos.

El 25 de enero del 1999, la parte occidental de Colombia fue impactada por un terremoto con una magnitud de 6 en la Escala Richter. Los últimos informes reportaron sobre 1,000 muertes y muchísimos heridos.



Vista aérea de edificios colapsados y una sección incendiada en las calles *Beach* y *Divisadero*, del Distrito de Marina, California. [C.E. Meyer, U.S. Geological Survey]



Miles de casas fueron completamente destruidas en el terremoto de Uttar Pradesh en India. [BBC News]

El 29 de marzo de 1999, a las 12:35 a.m., en el estado de Uttar Pradesh en India ocurrió un terremoto con una magnitud de 6.8 en la Escala Richter. Sobre 100 personas perecieron, hubo sobre 300 heridos y más de 5,000 hogares fueron destruidos.

1.2 EL CARIBE Y LOS FENÓMENOS NATURALES

Dadas sus características climatológicas y topográficas, las islas del Caribe son altamente susceptibles a fenómenos naturales (e.g., huracanes, inundaciones, deslizamiento de terreno y terremotos). Durante el siglo pasado, estas islas experimentaron una diversidad de catástrofes naturales cuyas consecuencias han sido la pérdida dramática de vida y propiedad. Se estima que en América Latina y el Caribe, mueren aproximadamente 6,000 personas cada año y las pérdidas económicas ascienden a \$1.5 billones durante este período como consecuencia de desastres.

Las estadísticas nos enseñan que los países en vías de desarrollo han experimentado un aumento en la incidencia de fenómenos naturales. Además, de acuerdo a Rodríguez y Troche (1994:25) “los efectos de los desastres serán más destructivos que en el pasado. El crecimiento poblacional, la concentración de la población en áreas de alto riesgo (e.g., zonas costaneras, o aledañas a la ribera de los ríos y zonas montañosas empinadas y escarpadas), así como la alta elevación de la infraestructura moderna contribuyen a la alta vulnerabilidad de la población cuando ocurren desastres”.

1.3 LOS DESASTRES EN PUERTO RICO

La isla de Puerto Rico no ha sido la excepción al impacto de los fenómenos naturales. La localización geográfica de Puerto Rico, su topografía diversa, las condiciones climatológicas y la alta densidad poblacional proveen las condiciones ideales para estudiar los desastres en el contexto caribeño.

La mayor parte de la tierra en Puerto Rico se caracteriza por áreas inundables tanto en la costa como en la ribera de los ríos y por montañas escarpadas. Por consiguiente, no es sorpresa que una proporción significativa de la población

resida en áreas que son extremadamente peligrosas debido a la alta probabilidad de inundaciones y deslizamiento de terreno.

Por cierto, la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés) (1985) estima que el 47% de la población en Puerto Rico vive en áreas de alto riesgo de inundaciones. Esto representa una amenaza de desastres potencialmente catastrófica para la vida y la propiedad.

Los huracanes y las inundaciones han sido muy comunes en Puerto Rico. Además, dado que Puerto Rico está situado casi sobre el punto de encuentro de las placas tectónicas del Caribe y Norteamérica, también es altamente susceptible a terremotos. El último terremoto de mayor impacto ocurrió en octubre de 1918 afectando la zona costanera al oeste de Puerto Rico. La magnitud del mismo fue de 7.5 en la escala Richter y resultó en aproximadamente 120 muertes. El análisis histórico de los terremotos en Puerto Rico nos revela que en la isla han ocurrido fuertes terremotos a intervalos que fluctúan entre 51 y 117 años. Así que, los sismólogos estiman que puede ocurrir otro terremoto en P.R. en cualquier momento.

En resumen, las islas del Caribe (incluyendo a Puerto Rico) son susceptibles a una variedad de eventos climatológicos, incluyendo: tormentas tropicales, huracanes, deslizamientos de tierra, inundaciones, tornados, volcanes, terremotos y tsunamis.

1.4 ASPECTOS SOCIALES DE LOS DESASTRES

1.4.1 ¿QUÉ ES UN DESASTRE?

La primera pregunta que nos tenemos que hacer es ¿qué es un desastre? Este se podría definir como “un evento identificable en el tiempo y en el espacio, en el cual una comunidad ve afectado su funcionamiento normal con pérdidas de vidas y daños de magnitud en sus propiedades y servicios, que impiden el cumplimiento de las actividades esenciales y normales de la sociedad” (Wilches-Chaux, 1993:12). Otras definiciones se basan en la cantidad de pérdidas económicas, el número de muertos y heridos, la falta de preparación del gobierno y la población para confrontar este fenómeno y los traumas sociales, psicológicos y/o políticos que estos fenómenos físicos pueden ocasionar. Romero y Maskrey (1993:3) definen un desastre natural como “la correlación entre fenómenos naturales (como un terremoto, un huracán, un maremoto, etc.) y determinadas condiciones socioeconómicas y físicas vulnerables (como situación económica, vivienda mal construidas, tipo de suelo inestable, mala ubicación de la vivienda, etc.)”.

Un desastre conlleva el rompimiento extenso y casi completo de todos los procesos sociales, de la estructura social (e.g., patrones recurrentes, actividades del diario vivir) y de las interacciones primarias y secundarias. Incluye la destrucción extensa de la infraestructura

funcional, tales como: edificios, sistemas de comunicación y los sistemas de apoyo social.

El desastre afecta los sistemas de supervivencia biológica, el orden social, la motivación y el manejo de crisis. Un desastre tiene un alto costo en términos sociales, demográficos, económicos y políticos. Nuestra inhabilidad de informar a la población sobre la proximidad y el peligro de un evento natural, la ausencia de un proceso de desalojo o desalojo tardío de personas en riesgo, la falta de equipo, la falta de materiales y del personal adiestrado para proveerle los servicios indispensables a la población ante una situación de crisis, la falta de preparación y la falta de conocimiento/educación entre la población acerca de que hacer ante un terremoto, huracán, etc. crean la situación propicia para el desarrollo de un desastre. Por lo tanto, un desastre es un evento social.

1.4.2 VULNERABILIDAD

La población es vulnerable a un fenómeno natural cuando es susceptible de sufrir daños y tiene dificultad de recuperarse de éstos. La vulnerabilidad a los desastres depende del tipo de evento (e.g., huracanes, inundaciones repentinas, deslizamiento de terreno, terremotos, etc.), las características físicas del área afectada y las características sociales, culturales, psicológicas (Britton, 1987), demográficas y económicas de la población. Por ejemplo, Anderson (1991) indica que la pobreza aumenta nuestra vulnerabilidad hacia los fenómenos naturales.

Los desastres ocurren más frecuentemente en países pobres y causan más sufrimiento entre las personas pobres. Romero y Maskrey (1993:5) señalan que “las precarias condiciones económicas son por si mismas también condiciones de vulnerabilidad, ya que la magnitud del daño real es mayor si la población carece de los recursos a partir de los cuales pueda recuperarse (i.e., *recursos económicos*: ahorros, seguros, propiedad de tierras, etc.; *recursos naturales*: formación, criterios técnicos, elementos básicos de seguridad, conocimientos sobre las funciones de cada organismo de ayuda, etc.; *recursos sociales*: organización, experiencia de trabajo conjunto, participación comunal, etc.”.

Es importante señalar que de acuerdo a Romero y Maskrey (1993:4) la vulnerabilidad en nuestra sociedad ocurre cuando:

- La gente ocupa terrenos que no son aptos para vivir dado el tipo de suelo; por su localización son susceptibles a inundaciones, deslizamientos, etc.
- Se construyen viviendas o estructuras precarias y no muy bien preparadas para resistir sismos o vientos huracanados o cuyos cimientos o bases no son apropiados, etc.
- Las condiciones económicas son precarias y como consecuencia la población enfrenta graves problemas, tales como desempleo,

subempleo, pobreza, analfabetismo, bajos niveles de escolaridad, etc.

Según Romero y Maskrey (1993:5) “las condiciones de vulnerabilidad van gestándose y pueden ir acumulándose progresivamente, configurando una situación de riesgo”. De acuerdo a (Wilches-Chaux, 1993:17) un desastre es una combinación de riesgo y vulnerabilidad. Riesgo se puede definir como “cualquier fenómeno de origen natural o humano que signifique un cambio en el medio ambiente que ocupa una comunidad determinada, que sea vulnerable a ese fenómeno” (Wilches-Chaux, 1993:17). Es importante señalar que han sido las propias acciones del ser humano las que han contribuido y han creado las situaciones de vulnerabilidad que confrontamos diariamente.

1.4.3 SITUACIONES DE VULNERABILIDAD EN PUERTO RICO

En Puerto Rico han ocurrido varios procesos sociales y económicos que han aumentado nuestra vulnerabilidad hacia los desastres:

- La construcción de viviendas y/o edificios en áreas susceptibles a inundaciones o deslizamientos de tierra.
- Un aumento en la construcción de estructuras tales como hoteles y condominios en las zonas costeras de Puerto Rico.
- La actividad humana ha resultado en la reducción o eliminación de barreras (e.g., dunas) que nos protegen en contra de inundaciones.
- Falta de implantación de códigos de construcción, reglamentos de codificación y planificación de utilización de tierras.
- Crecimiento poblacional.
- Incremento en la población urbana y en la densidad poblacional.
- Envejecimiento de la población
- Pobreza

1.5 POBLACIÓN CON NECESIDADES ESPECIALES Y LOS DESASTRES

Ante una situación de desastre una comunidad, un municipio, varios municipios o la isla completa puede verse afectada por la pérdida de servicios esenciales, tales como electricidad, agua y teléfono y por la pérdida de vida y de propiedad. Esto puede crear una situación con serias connotaciones, sociales, psicológicas y económicas. Sin embargo, uno de los grupos más vulnerables, más afectados y, aun así, más olvidados, son las personas con necesidades especiales. Pero, ¿quiénes son las personas con necesidades especiales?

En nuestra sociedad hay una población significativa, y aumentando, de personas con necesidades especiales (PNE) Las PNE incluyen:

- a. Niños/as y Jóvenes
- b. Envejecientes
- c. Personas con impedimentos Físicos:
 - a. Visual
 - b. Auditivo
 - c. Neurológico
 - d. Ortopédico
- d. Personas con Impedimentos Mentales
 - a. Psicológico/Psiquiátrico
- e. Personas con Enfermedades Crónicas
 - a. Cáncer
 - b. SIDA
 - c. Enfermedades cardiovasculares, etc.

Obviamente, en este grupo también podríamos incluir la población en desventaja social y económica que viven bajo niveles de pobreza, en residencias precarias y que se caracterizan por su inhabilidad de satisfacer sus necesidades básicas, tales como vivienda, vestimenta y alimentación. Por ejemplo, el Bureau del Censo del Gobierno de los Estados Unidos estima que en Puerto Rico cerca del 60% de la población vive bajo niveles de pobreza.

Tampoco debemos excluir de esta categoría a las personas que no tienen las destrezas de leer y escribir. Se estima que aproximadamente el 11% de la población de Puerto Rico, de 10 años o más, no saben leer ni escribir, de acuerdo al Censo del 1990. Claro está, estas personas confrontarán serios problemas para ponerse al tanto de las condiciones existentes con relación a un evento físico como un huracán o terremoto. Por lo tanto, la posibilidad de vernos afectados por un fenómeno natural debe ser diseminado por todos los medios de comunicación posible, tales como la prensa escrita, televisión y la radio. Durante y después de un evento natural debemos tomar en cuenta las necesidades de este grupo y de toda la población afectada por éste.

1.6 IMPACTO PSICO-SOCIAL DE LOS DESASTRES

Las personas reaccionan de distintas formas ante un desastre y estas reacciones son afectadas por diversas características, a saber género, edad, educación, clase social y experiencia previa con desastres, entre otros factores. Alguna de las reacciones ante un evento o fenómeno físico incluyen:

- Terror
- Miedo

- Pánico
- Negación o incredulidad
- Coraje e irritabilidad
- Sentimientos de impotencia o de haber perdido control de la situación
- Reacciones de preservación y mecanismos de defensa
- Sentido de responsabilidad

Es importante señalar que estas reacciones, sentimientos y forma de pensar puede durar por un período extendido de tiempo luego de haber transcurrido el desastre, particularmente entre niños y adolescentes. Por lo tanto, es sumamente importante que estemos preparados y capacitados para proveer la ayuda y el apoyo que estas personas necesitan. Sin embargo, la preparación para estos eventos es una de las herramientas más importantes para prevenir un desastre.



Naresh Shah perdió a su hija y a cuatro familiares en el terremoto de Uttar Pradesh en India. [BBC News]

1.7 ¿QUÉ ES O QUÉ IMPLICA PREPARACIÓN?

Es importante señalar que la literatura sobre desastres identifica cuatro fases en el manejo de desastres: mitigación, preparación, respuesta y recuperación o reconstrucción.

El estado de preparación "denota prontitud o disponibilidad para responder y sugiere acción intencionada y anticipada. Implica el conocimiento del comportamiento apropiado y conlleva la necesidad de entrenamiento y práctica" (Gillipsie, et al), 1987:157). De acuerdo a Quarantelli (1985), el estado de preparación para desastres envuelve "todas aquellas actividades, prácticas, interacciones, relaciones, etc., sea a corto o largo plazo, dirigidas a mejorar el patrón de respuesta durante el impacto de un desastre" (p. 6).

El estado de preparación para desastres requiere comunicación dentro y entre organizaciones. La información disponible debe ser comunicada a la comunidad. Debe haber adiestramientos, simulacros, reuniones y actualización regular de información obsoleta (Quarantelli, 1987 y 1985); Britton, 1987; Gillispie, et al., 1987) En fin, debe haber coordinación y cooperación si el estado de preparación va a ser efectivo y eficaz en situaciones de desastres.

El aspecto más importante en el estado de preparación conlleva educación y adiestramiento de los miembros organizacionales y de la población en general. La planificación para el estado de preparación necesita ajustarse a la conducta de la población en general más que obligar a la población a que se ajuste a los planes de desastre de una organización en particular. Para que la preparación para un desastre sea efectiva tiene que haber: **COMUNICACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN.**

1.8 ¿QUÉ ES MITIGACIÓN?

La mitigación consiste de políticas y acciones, que se llevan a cabo antes de un evento, cuyo propósito es minimizar la pérdida o daño cuando ocurra el evento. Conlleva esfuerzos a largo plazo para reducir la vulnerabilidad e intenta disminuir el impacto y severidad del mismo. Los aspectos de mitigación se utilizan para controlar el impacto del evento, prevenir pérdidas o daños o reducirlos a niveles que la sociedad pueda confrontar (Tierney, 1989; Anderson, 1991).

Tierney (1989) nos indica que ejemplos de mitigación incluyen: códigos de construcción, permisos de construcción en áreas que no son susceptibles a fenómenos naturales (e.g., inundaciones, deslizamientos, terremotos, entre otros), manejo de tierras, canalización de ríos, represas diseñadas para reducir el impacto; y el diseño y la aplicación de principios desarrollados por ingenieros/as para hacer las nuevas estructuras más resistentes. Estos son esfuerzos a largo plazo para minimizar o reducir el efecto o impacto de un evento físico. De acuerdo a Wilches-Chaux (1993:21) mitigación es “decirle “no” a la vulnerabilidad.”

Suele ser difícil promover los programas de mitigación aún cuando se reconoce cuáles son los peligros. La adopción de estas medidas se dificulta donde los riesgos no son bien comprendidos o donde los niveles de peligro se perciben como moderados, más que severos (Tierney, 1993). Tierney (1993:5) indica que "el ambiente sociopolítico no es favorable para la mitigación" y concluye que "una de las razones para que la implantación sea problemática es que los gobiernos nacionales, estatales y locales no tienen la capacidad para instituir y darle seguimiento a las medidas de mitigación necesarias".

Aunque no seamos capaces de prevenir los eventos físicos (e.g., terremotos, tornados, huracanes o deslizamientos de terreno, etc.) podemos prevenir o mitigar el impacto o las consecuencias de tales eventos a través de

una preparación adecuada. Además, el conocimiento, las percepciones y las actitudes de los administradores organizacionales, oficiales de gobierno y la población en general, acerca de los desastres, tendrá un impacto en los esfuerzos o la falta de éstos para preparar la sociedad ante la inminencia de un desastre.

1.9 EL ROL DEL GOBIERNO ANTE LOS DESASTRES

La Ley Número 22 del 23 de junio de 1976, tras de "enunciar la política pública del Estado Libre Asociado (ELA) de Puerto Rico en situaciones de emergencia o de desastre que afecten al pueblo puertorriqueño" crea la Agencia Estatal de Defensa Civil de Puerto Rico como la agencia coordinadora en términos de mitigación, preparación, respuesta y reconstrucción en el contexto de desastres. Sin embargo, la Ley Número 211 del ELA del 1999 crea la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres (AEMEAD) en Puerto Rico (antes conocida como la Defensa Civil) y establece "la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en situaciones de emergencia o desastre que afecten a la ciudadanía". Además, la Orden Ejecutiva de la Gobernadora de Puerto Rico (2001) establece la "coordinación de funciones ejecutivas en manejo de emergencias o desastres". Dicha Orden designa a la AEMEAD como la agencia "responsable de coordinar las cuatro fases del manejo de emergencias: preparación, respuesta, recuperación y mitigación". En esta Orden se establece el Comité para el Manejo de Emergencia Estatal y el Comité Interagencial de Mitigación de Riesgos Naturales y Tecnológicos, entre otros. En el último comité participarán 19 agencias u organizaciones con una serie de deberes y responsabilidades para el manejo de emergencias y desastres. Estas agencias tienen funciones primarias y funciones de apoyo relacionadas con situaciones de emergencias y desastres (Ver Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2001).

La experiencias recientes de organizaciones en áreas afectadas por fenómenos naturales en P.R., (e.g., las Inundaciones del Día de Reyes, 1992 y los huracanes Hugo, 1989 y Georges, 1999) nos demuestra que muchas de las organizaciones gubernamentales no estaban preparadas para enfrentar estos eventos. En muchas ocasiones, la falta de intervención, intervención tardía y/o inapropiada de una serie de organizaciones crea el ambiente propicio para la creación y desarrollo de un desastre.

Claramente, hay una necesidad de educar a nuestros líderes organizacionales y a la comunidad a la cual estas organizaciones sirven en los aspectos de preparación y mitigación. El gobierno tiene que tomar un rol activo en la mitigación y preparación para desastres.

1.9.1 EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES EN LA MITIGACIÓN DE DESASTRES

Los fenómenos naturales pueden implicar víctimas y la relocalización de las mismas y, por consiguiente, alteran las

funciones diarias de una serie de organizaciones (e.g., hospitales, bomberos, policía, educación, servicios sociales, entre otras) que juegan un rol importante en situaciones de desastre. Por lo tanto, su estado de preparación y capacidad para responder a una situación de desastre debe ser de primordial interés en cualquier estudio sobre estos fenómenos.

Gillipsie, et al. (1987) indica que las experiencias previas de organizaciones con desastres y relaciones interorganizacionales están positivamente asociadas con el estado de preparación para desastres. Esta experiencia ayuda a los administradores de las organizaciones a reconocer que hay una gran necesidad de estar preparados en caso de que el mismo fenómeno se repita.

La literatura sobre organizaciones y desastres sugiere que la comunicación interorganizacional y la coordinación en tiempos "normales" (e.g., ausencia de desastres) es un factor importante para predecir la comunicación exitosa en tiempos de crisis (Aguirre & Bush, 1991; Nigg, 1987. Es decir, si las organizaciones tienen buena comunicación en sus funciones diarias, ésta, probablemente, será buena durante una situación de desastre (Nigg, 1987)

1.9.2 FUNCIONES DE LAS ORGANIZACIONES EN TIEMPOS DE DESASTRES

Es importante señalar que las funciones de las organizaciones en tiempos de desastre pueden cambiar significativamente. Quarantelli (1988:52) indica que en tiempos de crisis, las organizaciones pueden confrontar nuevas situaciones que alteran el funcionamiento diario de dicha organización. Algunas de las tareas de las organizaciones en tiempos de desastres, que difieren de sus funciones en tiempos "normales", incluyen (Quarantelli, 1985; Boudores, 1977):

1. Se establecen nuevas relaciones entre las organizaciones.
2. Las organizaciones pierden parte de su autonomía respecto a las funciones de la organización.
3. Se cruzan fronteras entre organizaciones del sector público y privado.
4. Se requiere mayor coordinación interna.
5. Participación de voluntarios.
6. Se modifican las necesidades organizacionales.
7. Se modifican las tareas.
8. Autoevaluación del desempeño antes, durante y después del desastre.

Es necesario que estas organizaciones conozcan cuáles son las tareas específicas que deben tomarse en consideración a la hora de enfrentarse a un desastre. Dado que las condiciones son diferentes, las tareas también lo son. Las estrategias que han sido utilizadas y han sido efectivas en un contexto, no son aceptables o trabajan de la misma manera en otro contexto (Tierney, 1993) Por lo tanto, se

debe entender el contexto social en el cual éstas serán aplicadas.

Durante el desastre se requiere de la movilización de personal y recursos adecuados para manejar el problema. La autoevaluación del desempeño organizacional busca entender y adoptar las tácticas apropiadas para evitar agravar las diferencias entre los miembros de su grupo; reducir el lenguaje organizacional al discurso popular para lograr un mayor entendimiento; transferir y procesar información entre diferentes organizaciones; decidir qué tácticas funcionarán mejor en una situación social determinada; y, lograr una coordinación interorganizacional que puede resultar difícil cuando hay sectores privados y públicos funcionando en conjunto.

1.9.3 ORGANIZACIONES ACTIVAS EN EL MANEJO O QUE RESPONDE A SITUACIONES DE DESASTRES

Las organizaciones en Puerto Rico que tienen un rol activo en situaciones de desastres incluyen, entre otras:

- a. AEMEAD
- b. Hospitales y Clínicas
- c. Policía y Bomberos
- d. Guardia Nacional
- e. Servicios Sociales
- f. Departamento de la Vivienda
- g. "Lifeline Agencies": AAA y AEE
- h. Departamento de Educación
- i. Cruz Roja Americana
- j. Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA)
- k. Departamento de Recursos Naturales
- l. Organizaciones comunitarias y religiosas

1.9.4 PROBLEMAS QUE CONFRONTAN LAS ORGANIZACIONES EN EL MANEJO DE DESASTRES

Estas organizaciones confrontan una serie de problemas que pueden afectar significativamente como éstas manejan y responden a una situación de emergencia o desastre. Rodríguez y Troche (1994) señalan que algunos de los problemas más serios que confrontan las agencias gubernamentales en el manejo de emergencias o desastres incluyen, entre otros:

1. Falta de recursos humanos y económicos. La falta de equipo de comunicación y transportación, refugios preparados y personal entrenado y capacitado para responder a situaciones de desastres, entre otros, son problemas persistentes entre estas organizaciones. Por ejemplo, durante el Huracán Hugo confrontamos serios problemas con los refugios. La ausencia de facilidades sanitarias, camas, alimentos y agua, resultaron en problemas serios hasta el punto que el mismo Gobernador de Puerto Rico se vio obligado a intervenir

en esta situación (Aguirre y Bush, 1992:169). De acuerdo con Aguirre y Bush (1992) estos problemas fueron el resultado de la falta de comunicación y coordinación entre las agencias responsables del funcionamiento de los refugios.

2. Las posiciones que ocupan las personas encargadas de las organizaciones gubernamentales son posiciones de confianza y cuando hay cambio de gobierno la mayoría de estas personas son reemplazadas por aquellas del partido político en el poder. Esto no permite la continuidad y el desarrollo de los planes de preparación a largo plazo. Además, las personas que reemplazan a los desplazados por cambios políticos no son, necesariamente, las más preparadas y/o interesadas en la mitigación y preparación para situaciones de desastres.
3. Un punto importante con relación al plan para confrontar desastres es que en los mismos se detallan funciones específicas que deben llevar a cabo distintas personas que forman parte de la organización. Sin embargo, la evidencia indica que las personas que tienen que llevar a cabo estas tareas durante períodos de desastres no necesariamente han sido informadas de sus funciones o responsabilidades.
4. Otro problema es que hay una necesidad de concientizar a la población en general acerca de los desastres, sus efectos, consecuencias y qué medidas debe tomar la misma para prepararse para tiempos de desastres. Dado que la población no está muy consciente de que va a ocurrir un desastre hay que establecer programas de orientación a la comunidad. Tenemos que establecer programas de comunicación, orientación y divulgación de información.

1.10 CONCLUSIONES

Claramente, hay una necesidad de educar a nuestros líderes organizacionales y a la población en general sobre los aspectos de preparación y mitigación. Tenemos que conocer cuales son las necesidades de nuestra población y como ésta responderá ante un evento o fenómeno físico.

AUTOR:

Dr. Havidán Rodríguez
Centro de Investigación Social Aplicada
(CISA)
Universidad de Puerto Rico
Recinto Universitario de Mayagüez

Los esfuerzos de mitigación implican altos costos a corto plazo. Sin embargo, a largo plazo suponen una reducción en los daños causados por desastres respecto a las pérdidas económicas, pero sobre todo, una reducción en la pérdida de vida humana. La mitigación es prevención.

El gobierno y la población en general tienen que tomar un rol activo en la mitigación y preparación para desastres. Las agencias gubernamentales correspondientes tienen que asegurarse de que no sólo se establezcan códigos de construcción más estrictos sino que las compañías y los ciudadanos cumplan con los mismos; no tan sólo crear reglamentación que las organizaciones tienen que seguir en tiempos de crisis, sino también velar por que estas organizaciones cumplan con ellas; y no permitir la construcción de viviendas en zonas inundables, laderas inestables o montañas escarpadas, entre otras medidas.

Existen cinco componentes que tenemos enfatizar cuando hablamos de mitigación y preparación:

- Comunicación
- Mitigación Estructural
- Nombramientos políticos
- Componentes socio-económicos y demográficos de la población
- Educación y concientización de la población

Finalmente, debemos señalar que todo programa de mitigación y preparación para desastres, tanto de agencias gubernamentales como privadas, tiene que tomar en consideración la población, sus condiciones históricas, sociales, económicas y demográficas. El éxito de dichos programas se debe, en gran medida, a su capacidad para movilizar a la población en tiempos de desastres y que ésta responda de una forma "esperada" y "apropiada". Es importante recordar que, como señala Dynes, "si usted ignora a la 'gente' en su planificación, su planificación será ignorada" (Dynes, 1985a:2).