PROYECTO Integración y Desarrollo MESOAMÉRICA

CUADERNOS MESOAMERICANOS

Contribuciones Sectoriales de Mesoamérica a la Agenda 2030

CUADERNO DESARROLLO SOSTENIBLE
CONTRIBUCIÓN REGIONAL A LA AGENDA 2030

Evaluación de daños y pérdidas en desastres: Retos y perspectivas

Richard Alberto Vargas Hernández
Asesor en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia (UNGRD)

Prefacio

Reconocer apropiadamente los daños en el contexto de un desastre constituye en ese momento el pilar fundamental para la prestación óptima de los servicios de respuesta (Ley 1523, 2012), la planificación de la rehabilitación de los servicios afectados y la planificación de la recuperación posdesastre.

En todas las situaciones de desastre, además de la medición práctica y fiable de los diferentes tipos de bienes dañados, es necesario considerar el fenómeno o fenómenos causantes y, sobre todo, la crisis social y económica derivada de dichas afectaciones o pérdidas. Por ejemplo, un viaducto colapsado puede tener un valor equivalente a miles de viviendas destruidas, el daño del viaducto tendrá un efecto importante en la disrupción de la economía y el de las viviendas su efecto en el sufrimiento inmediato de las personas.

Hacer una efectiva evaluación de daños con los instrumentos apropiados, en las diferentes situaciones de desastre permitirá la retroalimentación de los futuros análisis de riesgos y diseño de las medidas de reducción en escenarios similares; así como el mejoramiento del desempeño de las entidades encargadas de hacer la respuesta, como de planificar y ejecutar la recuperación (rehabilitación y reconstrucción).

Palabras claves: Daños y pérdidas, desastres, servicios de respuesta, instrumentos de recolección de información de daños, estimación de pérdidas.

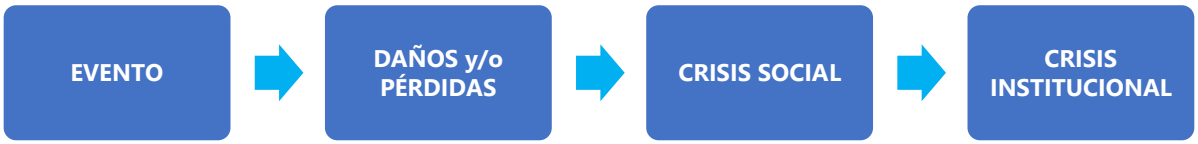
Los daños en el contexto del desastre

Una forma de ubicar la importancia de los daños en el contexto de la gestión pública de los desastres la permite el modelo Evento-Daño-Crisis-Crisis, que se presenta en la Ilustración 1.

Según este modelo, una situación de emergencia puede corresponder a cualquier momento de la secuencia, incluso antes del evento, pero ante la evidencia o inminencia de que puede presentarse. Y la situación de desastre será aquella en la que el daño y la crisis social son lo suficientemente altos para representar una interrupción del proceso de desarrollo económico, social o ambiental de la comunidad involucrada. Nótese que es un concepto alternativo al tradicional de definir el desastre en función de si se tiene o no la capacidad de atender y de recuperarse.

Ilustración 1. Componentes del desastre

Componentes de la emergencia y el desastre
Modelo Evento-Daño-Crisis-Crisis



Fuente: Vargas, R. (2002). Formulación de un modelo general para la gestión del riesgo en ciudades. Documento ERIC-2002-I-14. Adaptado de Vargas.

Los diferentes componentes del desastre se describen a continuación:

- El evento constituye la ocurrencia concreta de algún fenómeno de origen natural, socionatural, tecnológico o humano no intencional, con capacidad de causar daño.

- El daño puede ser social (personas fallecidas, heridas, con trauma psicológico, etc.), en bienes económicos (como infraestructura y bienes de producción), en bienes para la prestación de servicios sociales (salud,

educación, entre otros) y bienes ambientales (playas, bosques, cuerpos de agua y ecosistemas en general).

En este contexto, la pérdida se entiende como la valoración monetaria de los daños.

- La crisis social está representada por la necesidad inmediata que presentan las personas afectadas, de albergue, alimento, vestuario y de servicios de salud, entre otros. Está también caracterizada por el abandono de actividades económicas, reducción del ingreso, desintegración familiar y desplazamiento forzoso.

- La crisis institucional se da por desinformación, pérdida de imagen pública, incapacidad de generar opciones de solución, pérdida de autoridad, incluso estados de ingobernabilidad.

El modelo permite establecer dos grandes campos de trabajo, que en suma conforman la esencia de la gestión del riesgo de desastres. El primero, el más evidente, que corresponde a la preparación para la respuesta y para la recuperación. El segundo campo corresponde al conocimiento y la reducción del riesgo, centrados en la estimación de los posibles daños y/o pérdidas que se pueden presentar. Aquí se aplica el concepto de riesgo en el componente de daño y no en el evento, lo que hace resaltar como factores fundamentales los bienes expuestos y su vulnerabilidad, sin dejar de lado la importancia de la amenaza como energía que ofrecen los diferentes fenómenos.

Retos y perspectivas de la evaluación de daños

Los procesos de respuesta al desastre, de rehabilitación y de reconstrucción demandan entonces información sobre daños, una necesidad de datos que deben ser recopilados en terreno en diferentes momentos y nivel de detalle.

En primera instancia, es necesario contar de manera ágil con la información de daños que permita estimar la crisis social, con el fin de ejecutar, con la premura del caso, los servicios de respuesta: búsqueda y rescate, salud, ayuda humanitaria, alojamientos temporales, agua potable, manejo de cadáveres, entre otros. Entonces, la evaluación de daños viene a ser una función del manejo de desastres, es decir, que forma parte de aquellas actividades que las entidades ejecutoras de la atención deben hacer de manera simultánea para optimizar la ejecución de la asistencia para la emergencia. La prestación efectiva de servicios de respuesta, como los mencionados, al atenuar la crisis social también tendrán efectos de reducción de la crisis institucional.

En esta fase de respuesta, la estimación de daños demanda instrumentos de captura de información ágiles y prácticos, que arrojen datos que puedan ser utilizados de manera inmediata en el terreno por parte del centro de coordinación para el manejo

del desastre. El uso de tecnologías como drones resultan ser de bajo costo y muy efectivas, dado que en este caso la información a recolectar tiene el fin de estimar la crisis social. Estos datos suelen no ser monetizables (por ejemplo: cantidad de familias que requieren albergue); entonces, la pérdida se estima a partir de los costos de la atención.

En un momento independiente, aunque normalmente traslapado con el anterior, se debe contar con la información de daños de servicios que requieran ser rehabilitados. En este caso, de los públicos: acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas domiciliario, combustible para vehículos, recolección de residuos sólidos, entre otros. La captura de esta información demanda instrumentos especializados para cada tipo de infraestructura y experticia particular por parte de las personas que los aplican, de tal manera que redunde en la planificación y ejecución de la rehabilitación del respectivo servicio.

Dada la diversidad de servicios y por consiguiente de entidades responsables, se debe prever la forma de consolidar la información, ya no con fines de planificar la rehabilitación, sino con el propósito de monetizar el daño, es decir, estimar la pérdida.

Normalmente, y con un lapso de por medio, se ejecuta la reconstrucción. Es la construcción de nueva infraestructura y viviendas para reponer lo destruido: aumentando cobertura y mejorando la calidad de los servicios sociales, respetando las normas de uso del suelo, y en general en condiciones de no riesgo, tanto en términos de localización como de la calidad de las construcciones.

Dependiendo de las condiciones fiscales, la reconstrucción se basará por una parte en información de daños con mucho mayor detalle, y por otra, en perspectivas de desarrollo. En este caso, no todos los costos de las inversiones pueden ser adjudicados a los daños. Entonces, se debe diferenciar la monetización de los daños (pérdida real) de los costos adicionales por mejoramiento y cumplimiento de normas.

Conclusiones

Vistos los anteriores momentos asociados a la gestión pública del desastre, se encuentra la necesidad de incluir en las actividades de la preparación para la respuesta, el diseño y desarrollo de instrumentos para la recolección de información de daños necesaria para cada una de estas fases y con los parámetros apropiados según los diferentes bienes expuestos: personas, viviendas, redes de servicios públicos, cultivos, puentes, etc.

Entonces, conocer los daños de manera oportuna, ordenada y confiable permitirá su adecuada valoración monetaria. De esta forma se podrá estimar tanto el impacto en la economía, como los retos fiscales para cada una de las fases de la gestión pública del desastre. De la disponibilidad de esta información depende que no se dilaten en el tiempo, el inicio de las fases de rehabilitación y, sobre todo, de la reconstrucción.

Referencias

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1523 de 2012 por la que se adopta la política nacional del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia. Recuperado de https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20575/Ley_1523_2012.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Vargas, R. (2002). Formulación de un modelo general para la gestión del riesgo en ciudades. Documento ERIC-2002-I-14. Universidad de los Andes. Bogotá, D.C.