

**Dirección De Protección Civil y
Bomberos
Puerto Vallarta, Jalisco.**



Gestión Integral de Riesgos de Desastres:

Conceptos teóricos y retos para la Protección Civil.

Puerto Vallarta, Jalisco, México.



Desastres



¿Qué es un desastre?

Es un estado relacionado con la ocurrencia de un fenómeno peligroso o por la inminencia del mismo, que requiere de una reacción inmediata y exige la atención de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.

¿Qué sucede ante un desastre?

Antes: Cuando es inminente el evento, pueden presentarse confusión, desorden, incertidumbre y desorientación entre la población.

Después: La fase inmediata después del impacto es caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, zona o región y las condiciones mínimas necesarias para la supervivencia y funcionamiento de la unidad social afectada.

La tendencia global de los desastres naturales, se debe a la creciente urbanización y a la densidad de población, sumadas a una mayor intensidad y frecuencia de los peligros (Fuchs *et al.*, 2015) .



Las ciudades demandan una gran cantidad de recursos naturales, que al explotarse modifican el medio ambiente (Akbari *et al.*, 2011).

La inadecuada planificación del territorio y las presiones ambientales, colocan a la población en zonas con múltiples amenazas (Montbrun, 2014).



¿Los desastres son naturales?

De forma errónea se percibe que los desastres se deben exclusivamente a los peligros naturales, esas amenazas que no podemos evitar, y que causan pérdidas y daños al presentarse de manera súbita.

La realidad es que la sociedad expone su infraestructura física, organización, preparación y cultura, al encuentro de los fenómenos, manifestando con ello su nivel de susceptibilidad, demostrando que

LOS DESASTRES NO SON NATURALES

sino socialmente contruidos, producto de la exposición y vulnerabilidad, derivados en gran parte de aspectos socioeconómicos y de desarrollo no resueltos, como la autoconstrucción, marginación y especialmente **la falta de ordenamiento urbano y territorial.**

Los desastres reflejan la materialización del riesgo, que resulta del impacto potencial de diversas amenazas en una sociedad vulnerable y expuesta a las mismas (Alcántara- Ayala et al., 2019).



Declaratorias de emergencias y desastres

Las declaratorias de emergencias y desastres, son documentos mediante los cuales la Secretaría de Gobernación, **declaran formalmente y mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación, en zona de emergencia, desastre natural o contingencia climatológica a determinados municipios, para que se pueda tener acceso a los recursos de los fondos de atención respectivos.**

Se emiten a solicitud de las entidades federativas, a través de sus gobernadores o jefes de gobierno, o las dependencias federales a solicitud de sus titulares.

Formato de Solicitud de emisión de Declaratoria de Desastre Natural

**COORDINADOR(A) NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
P R E S E N T E.**

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 9 del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales (Reglas); publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Diciembre de 2010, me permito solicitarle la emisión de Declaratoria de Desastre Natural, para la cual manifiesto a Usted lo siguiente:

a) Fenómeno natural perturbador.

Descripción.
Fecha de ocurrencia.
Municipios afectados.

b) Observar lo dispuesto por las Reglas.

El Gobierno de esta Entidad Federativa, manifiesta su conformidad para observar en lo general lo dispuesto en las Reglas y los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales (Lineamientos de Operación), publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2011, particularmente a lo referido en el artículo 22 de las Reglas, y los numerales 11, 29 y 30 de los Lineamientos de Operación.

c) Capacidad financiera y operativa.

El gobierno de esta Entidad Federativa, manifiesta que ha sido rebasada su capacidad financiera y operativa, para atender, por sí misma, los efectos del fenómeno natural perturbador.

d) Aseguramiento de Infraestructura pública.

La Infraestructura Pública se encuentra asegurada Si (...) No (...)

La **declaratoria de emergencia** se dirige a la atención de la vida y la salud de la población; la **declaratoria de desastres** proporciona recursos para la reconstrucción de los daños sufridos en las viviendas y la infraestructura pública.

Los lineamientos indican que los fenómenos perturbadores que aplican son principalmente los de tipo geológico, meteorológicos / hidrometeorológicos e incendios forestales.

De acuerdo al Atlas Nacional de Riesgos en su sistema de consultas de declaratorias del periodo 2000-2022 en el municipio de Puerto Vallarta se han emitido 14 declaratorias de las cuales tres han sido de desastre y dos de emergencia por ciclón tropical los cuales han traído diferentes afectaciones al municipio.

Tipo de declaratoria	Tipo de fenómeno	Fecha de publicación	Fecha de inicio	Fecha de término	Observaciones
Desastre	Sequía	11/05/2000	01/05/1999	31/03/2000	Sequía prolongada y atípica
Emergencia	Ciclón Tropical	30/10/2002	24/10/2002	25/10/2002	Huracán Kenna
Desastre	Lluvias	31/10/2002	24/10/2002	26/10/2002	Lluvias atípicas e impredecibles. Huracán Kenna
Desastre	Ciclón Tropical	13/10/2006	15/09/2006	16/09/2006	Huracán "Lane"
Emergencia	Ciclón Tropical	24/10/2011	11/10/2011	12/10/2011	Huracán Jova
Desastre	Lluvias	26/03/2015	15/03/2015	16/03/2015	Lluvia severa
Emergencia	Lluvias	30/03/2015	15/03/2015	16/03/2015	Lluvia severa
Emergencia	Ciclón Tropical	30/10/2015	22/10/2015	24/10/2015	Huracán Patricia
Desastre	Ciclón Tropical	04/11/2015	23/10/2015	24/10/2015	Huracán categoría V. La Declaratoria se publicó el 4 de noviembre de 2015.
Contingencia Climatológica	Ciclón Tropical	26/11/2015	23/10/2015	24/10/2015	Huracán Patricia
Emergencia	Temperatura Extrema	03/08/2018	23/07/2018	26/07/2018	Onda cálida
Emergencia	Inundación	18/10/2019	29/09/2019	29/09/2019	Inundación fluvial y pluvial. Tormenta Tropical Narda
Emergencia	Ciclón Tropical	13/09/2021	28/08/2021	29/08/2021	Huracán Nora. Lluvia severa, vientos fuertes e inundación fluvial
Desastre	Ciclón Tropical	17/09/2021	28/08/2021	29/08/2021	Huracán Nora

Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD)

La gestión del riesgo de desastres, es el proceso de adopción de políticas, estrategias y prácticas orientadas a evitar y reducir los riesgos de desastres o minimizar sus efectos. Fomenta la reducción y protección financiera de riesgos de desastres, y promueve la mejora continua en las prácticas de preparación, respuesta y recuperación para los casos de desastres.

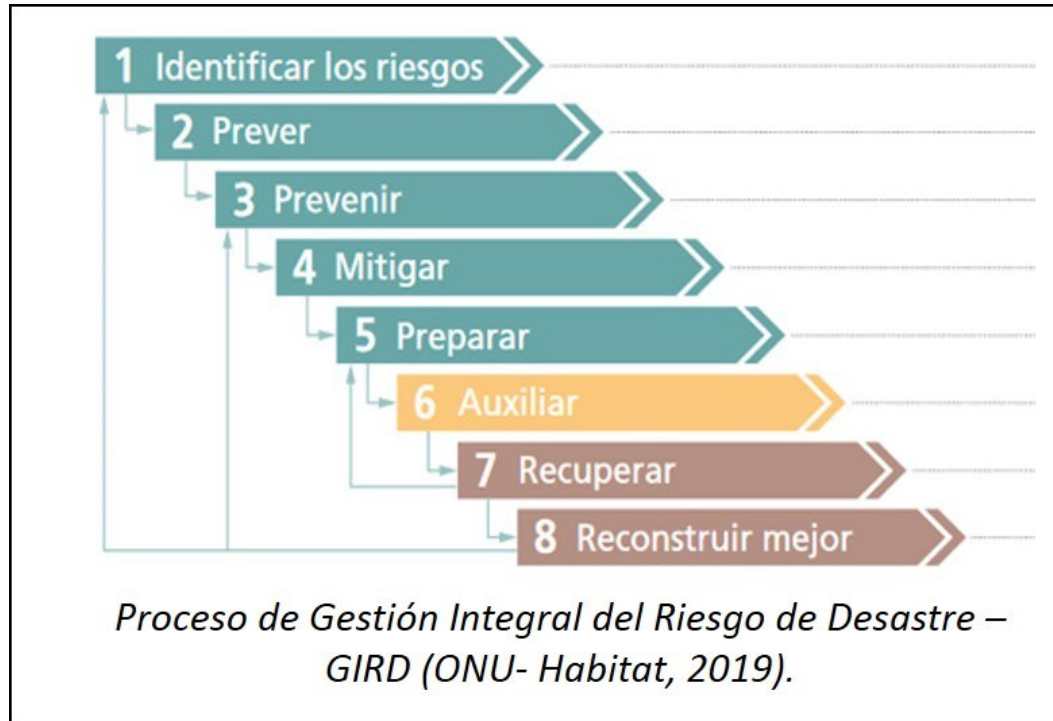
Objetivos:

- 1- Conocer y transformar las necesidades y debilidades de una comunidad, en respuestas puntuales y soluciones colectivas.
- 2- Aumentar la seguridad humana, el bienestar, la calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sostenible.
- 3- Lograr la deconstrucción del riesgo.

El papel de los gobiernos municipales por la vinculación con la gestión de los usos del suelo, la planificación urbana, los reglamentos de construcción, la infraestructura y los servicios básicos, los diversos programas de protección civil y de contingencia, así como la preparación del personal municipal y de la población ante escenarios de desastres.

La GIRD es un proceso complejo sistemático, conformado por una serie de decisiones, acciones y actividades, así como un coordinación transversal, entre los diferentes actores institucionales y sociales.

Los pasos concretos aplicables a las Administraciones de municipios mexicanos, son los siguientes ocho:



1. Identificar los riesgos: Es reconocer y valorar las pérdidas o daños probables sobre los agentes afectables y su distribución geográfica, a través del análisis de los peligros y la vulnerabilidad (Ley General de Protección Civil).

2. Prever. Es tomar consciencia de los riesgos que pueden causarse y las necesidades para enfrentarlos a través de las etapas de identificación de riesgos, prevención, mitigación, preparación, atención de emergencias, recuperación y reconstrucción”.

3. Prevenir. Requiere implementar acciones y mecanismos con antelación a la ocurrencia de los agentes perturbadores, con la finalidad de eliminar o reducir los riesgos identificados; evitar o mitigar su impacto destructivo sobre las personas, bienes, infraestructura, así como anticiparse a los procesos sociales de construcción de los mismos.

4. Mitigar. Implementar acciones orientadas a disminuir el impacto o daños ante la presencia de un agente perturbador sobre un agente afectable. Además de las obras preventivas de infraestructura, se deben de estudiar la implementación de reasentamientos preventivos de poblaciones asentadas en zonas de riesgo.

5. Preparar. Realizar actividades y tomar medidas anticipadamente para asegurar una respuesta eficaz ante el impacto de un fenómeno perturbador en el corto, mediano y largo plazo”. Algunas de las acciones para ello son: establecer un marco de recuperación, transferir el riesgo de daños a edificios e infraestructuras, preparar el municipio para la contingencia a través de Planes de Contingencia y la capacitación del personal,

6. Auxiliar. Responder con ayuda a las personas en riesgo o las víctimas de un siniestro, emergencia o desastre, por parte de grupos especializados públicos o privados, o por las unidades internas de protección civil, así como acciones para salvaguardar los demás agentes afectables.

7. Recuperar. *implementar acciones encaminadas al retorno a la normalidad de la comunidad afectada*”. En este paso, es necesario elaborar un diagnóstico socio-territorial sobre las afectaciones (tierra, vivienda, infraestructura y servicios, equipamientos y medios de vida, entre otros), y validarlo con la población, para poder elaborar de forma participativa una estrategia de recuperación (marco estratégico de recuperación, plan de acción) y movilizar recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN),

8. Reconstruir mejor. *alcanzar el entorno de normalidad social y económica que prevalecía entre la población antes de sufrir los efectos producidos por un agente perturbador en un determinado espacio o jurisdicción buscando, en la medida de lo posible, la reducción de los riesgos existentes, asegurando la no generación de nuevos riesgos y mejorando para ello las condiciones preexistentes”.*

Para reconstruir mejor se requiere establecer de forma participativa y transparente un Plan Municipal de Reconstrucción (física, social, económica y simbólica), que permita bajar recursos y brindar asesoría técnica para la reconstrucción o reparación de viviendas, el reasentamiento post-desastre de familias cuyas viviendas no pueden ser reconstruidas en el mismo lugar.

Retos en la Gestión Integral de Riesgos de Desastres (GIRD)

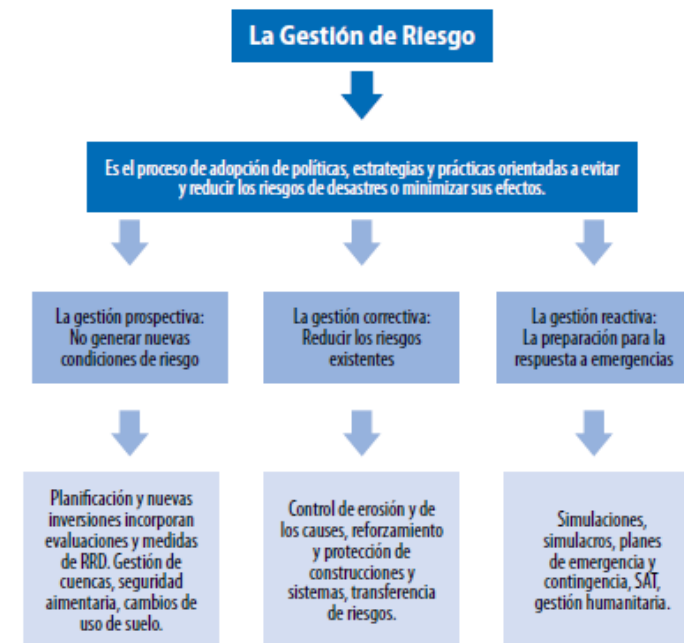
Los eventos desastrosos de los últimos años en México, han puesto en evidencia las deficiencias en la prevención del riesgo, demostrando que la gestión en el país ha tenido mayoritariamente un enfoque **reactivo y no correctivo**, es decir que se aplica para reaccionar y tomar medidas de emergencia ante un fenómeno que ya nos está impactando, con la intención de simplemente reducir las pérdidas y daños.

Otras veces esa gestión reactiva ya no es posible, y las comunidades afectadas solicitan “*declaratorias federales de desastre*”, para la obtención de recursos que les permitan recuperar la infraestructura afectada.

Fases de la Gestión Integral de Riesgos:

- 1. Gestión reactiva.**
La aplicamos cuando reaccionamos y tomamos medidas de emergencia ante un fenómeno que nos está impactando y así reducimos las pérdidas de vidas y daños materiales.
- 2. Gestión correctiva.**
Se interviene sobre un riesgo que existe en la sociedad para corregirlo, por ejemplo la reparación de cárcavas.
- 3. Gestión prospectiva.**
Se interviene sobre el riesgo que aún no existe, pero que podría crearse con el desarrollo de nuevas construcciones y proyectos.
- 4. Gestión local del riesgo.**
Es el proceso en el que una comunidad toma conciencia de un riesgo que le amenaza, lo entiende, lo analiza y busca opciones para enfrentarlo con estrategias claras (Planes de emergencia, censos actualizados, entre otras).

En este proceso, muchas veces no se han rendido cuentas sobre el manejo, la administración y el destino de los recursos públicos, y además, no se registran avances considerables en el replanteamiento y operación de una política integral de prevención de desastres naturales.



1. **El reto es transformar la actual GIRD**, para que esta incluya **el manejo del riesgo en contra posición al manejo de la emergencia** una vez ocurrido el desastre. Este reto debe tener valor y participación en los tres niveles de gobierno, y para todos los actores involucrados en la toma de decisiones y la práctica.

El eje de estructura y función de la GIRD debe ser muy claro:

Revertir la construcción social del riesgo y deconstruirla a través de la reducción de los factores de vulnerabilidad y exposición

2. Las estrategias que se implementen deben impedir la construcción de nuevos riesgos y la amplificación de los ya existentes, a partir del desarrollo de competencias institucionales que garanticen el tránsito adecuado a la configuración de ciudades, comunidades y territorios capaces de repensar el espacio y no construir o reconstruir el riesgo.
3. Debe considerar de manera fundamental a la sociedad civil organizada, y fomentar, la reducción de vulnerabilidades y exposición, así como el diseño e implementación de protocolos de emergencia y políticas de reconstrucción.
4. Es imprescindible la creación de Comités Científicos Asesores en el ámbito de los órdenes de gobierno federal, regional, estatal, municipal y de ser posible local, independientes de la estructura gubernamental, que tengan la facultad de emitir recomendaciones, orientar y participar directamente en la conformación de la política pública y la práctica dirigida a GIRD.

5. La existencia, consistencia, observancia e internalización de los **Atlas de Riesgos** deben asumirse como **ejes rectores de los programas de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Usos de Suelo.**

6. Los Atlas de Riesgos, no se deben limitar a una simple visión sincrónica del riesgo, deben constituir un Sistema Informático Dinámico de GIRD, y de referente obligado para la priorización de las acciones de reducción del riesgo, manejo de desastres (Medina et al., 2017), así como de la asignación de recursos, principalmente en la figura del FOPREDEN.

7. La certificación y capacitación de los cuadros responsables de la toma de decisiones, a diferentes órdenes de gobierno (local, municipal, estatal y federal), con atribuciones de transversalidad vinculante debe estar respaldada por Comités Científicos especialistas acordes con cada iniciativa.

8. Garantizar que **los servidores públicos** que desempeñen cargos relacionados con la Gestión Integral del Riesgo de Desastre **cumplan con el perfil y conocimientos adecuados en dicha materia.**