

de ayuda muy específicos que refuerce la actividad existente. Los primeros equipos externos de evaluación deben traer un suministro de artículos de emergencia críticos. Por ejemplo, herramientas manuales y guantes para las personas locales que **se** ocupan de la búsqueda y rescate y apoyo médico específico para hospitales y clínicas locales. Para reducir la complejidad general de la respuesta de logística puede ser útil que aquellos responsables de tomar decisiones reciban información exacta y veraz de lo que **no se necesita**, excluyendo por lo menos materiales inútiles del área impactada.

La evaluación temprana tiene tres prioridades generales:

- Determinar la localización de los problemas
- Determinar la magnitud de los problemas
- Determinar las prioridades inmediatas

Al centrarse en estas prioridades, es importante tener un enfoque sistemático—las evaluaciones deben programarse para asegurar que todos los sectores y que todas las posibles áreas afectadas sean cubiertas. Estos sectores pueden incluir

- Emergencia médica y sanitaria
- Búsqueda y rescate
- Daños a los recursos vitales e instalaciones críticas
- Necesidades de refugio y vivienda
- Necesidades personales y domésticas
- Necesidades agrícolas
- Necesidades económicas

La coordinación se complica por la necesidad de asegurar que las relaciones entre estos sectores sean identificadas. Las actividades de un sector (**salud**, por ejemplo) se verá afectada substancialmente por el daño que ocurra en otra (al suministro de agua, electricidad o sistema de comunicaciones). En cada etapa, las evaluaciones deberán abarcar **múltiples** sectores en el sentido de que *estas* conexiones sean explícitamente tomadas en cuenta.

La coordinación de la evaluación en las primeras horas necesitará programación efectiva de los recursos críticos de transporte aéreo. Los encargados de las emergencias necesitarán designar recursos limitados entre las demandas en competencia—los helicópteros en particular pueden **ser** necesitados en los primeros momentos ya sea para evaluación o transporte de heridos.

La programación de recursos para la evaluación se beneficia cuando **se** cuenta con información previa "básica" de la región afectada. Esto da la opción a los coordinadores de la emergencia de identificar anticipadamente las zonas con alto número de pérdidas y enfocar las actividades de evaluaciones iniciales en aquellas áreas donde **se** han pronosticado tipos de problemas particulares. Por ejemplo, en tonnentac tropicales será importante tener mapas de las siguientes áreas vulnerables:

- Vecindad urbana de ingresos bajos
- Pueblos de la costa
- Pueblos en planicies inundables
- Pueblos en laderas empinadas
- Pueblos en deltas bajas de río
- Pueblos sobre islas barrera


*Para reducir la complejidad general de la respuesta de logística puede ser útil que aquellos responsables de tomar decisiones reciban información exacta y veraz de lo que no se necesita.*

*La programación de recursos para la evaluación se beneficia contando con una información previa "básica" de la región afectada.*



MAPAS

*P. ¿Por qué es importante que la evaluación comprenda sectores múltiples en su alcance? Responda con un ejemplo de cómo podrían surgir problemas si la evaluación no comprendiese sectores múltiples.*

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ 

***Actividades de evaluación en las fases de impacto y emergencia en desastres de comienzo súbito***

Mientras que el enfoque preciso dependerá del tipo exacto de agente del desastre, toda emergencia súbita requiere de acciones inmediatas para establecer la estructura de la evaluación global de emergencia. Los recursos de socorro de gran valor p.ej., helicópteros y **equipos** modernos móviles de comunicaciones deben ser enfocados sobre las siguientes actividades durante las primeras horas.

***RESPUESTA (de la página 14)***

Algunos de los problemas que se presentan con los sistemas de recopilación de datos

- no toman en cuenta cómo los datos necesitan de cambio de tiempo en tiempo
- no van dirigidos a un usuario en particular
- pueden ser muy generales y no lo suficientemente específicos para tomar una decisión
- faltan datos históricos o básicos para la evaluación de los impactos del desastre
- ignoran la información proporcionada por los sobrevivientes
- ignoran los sistemas de información existentes
- no se basan en métodos de muestreo e investigación de confiar

1. Identificación de los límites del daño o zonas perturbadas y la localización del daño a las áreas importantes urbanas. **Uso** de reconocimiento aéreo y/o comunicación **por** radio con las autoridades civiles, policía y unidades militares.
2. Identificación de las obstrucciones a los medios de transporte en las rutas principales hacia las áreas dañadas.
3. Identificación de amenazas secundarias a los sobrevivientes — pérdida de agua de las represas, inundaciones secundarias o deslizamientos de tierra, daño a plantas químicas o incendio de **un** depósito de combustible. Fomente la evaluación y comunicación inicial rápida del personal operante de las unidades locales o de las fuerzas armadas. Realice reconocimientos aéreos donde sea apropiado.
4. Evalúe los daños de las instalaciones difusoras y examine la necesidad de reportaje adicional y de los recursos disponibles para la recuperación de emisoras y difusoras. La Comunicación efectiva con el público **será** una herramienta importante para movilizar ayuda y estructurar una respuesta global
5. Evalúe las necesidades inmediatas y críticas para asistir en la restauración **de** aparatos **de** telecomunicación entre los servicios **de** policía, militares, bomberos y hospitales en las áreas más dañadas.
6. Designe primero **equipos** de evaluación a las áreas donde no **se** han recibido informes

7. Trate de establecer las condiciones de los hospitales y clínicas en las áreas afectadas por desastres de impacto súbito los que posiblemente tendrán un gran número de víctimas, p.ej., en terremotos: aquellos que **se** encuentran cerca del epicentro, alta densidad de estructuras viejas y edificios, calles angostas, alto riesgo de incendio o donde hay evidencia de amenazas secundarias. Las evaluaciones deben seguir **un** modelo de directrices que por lo general cubren:
  - Acceso a los sitios del desastre
  - Daño de estructura
  - Disponibilidad de equipos esenciales —rayos X, esterilización, iluminación
  - Disponibilidad de suministros esenciales
  - Disponibilidad de energía eléctrica y agua
  - Capacidad de los sistemas para enfrentar las demandas
  - Requerimiento de personal y disponibilidad
8. Comience actividades de investigación regional con objeto de localizar comunidades aisladas y severamente afectadas. **Será** generalmente necesario identificar rápidamente estas comunidades si ha de programarse con tiempo asistencia médica y de otro tipo de socorro para que sea efectiva. Investigue hasta que punto alcanzan los equipos médicos móviles a las personas heridas en áreas aisladas.
9. Investigue la suficiencia del tratamiento en general otorgado a los heridos en estas áreas.
10. Trate de delinear en forma amplia las prioridades de las áreas que requieren de una pronta y organizada búsqueda y rescate para luego llevar a cabo la búsqueda y rescate intensivos.
  - Determine los recursos disponibles para una búsqueda y rescate organizada e intensiva en cada área
  - En inundaciones, determine la evaluación de recursos particularmente en zonas urbanas de alta densidad, prestando **especial** atención a las zonas de bajos ingresos y en los **asentamientos** espontáneos; también, en áreas de alto riesgo de inundación, incluso deltas, islas fuera de la costa y áreas con riesgo de inundaciones repentinas.
  - En terremotos, enfoque su atención en zonas urbanas de bajos ingresos y en otras áreas con alta concentración de edificios domésticos viejos.
  - Tenga presente que en la búsqueda y rescate después de un terremoto, es generalmente aceptada la noción de que **se** produzca una seria disminución en la posibilidad de sobrevivencia de las víctimas atrapadas después de unas **24** horas.
11. Examine las condiciones de los centros de evaluación de datos; restaure o mejore las comunicaciones con los individuos que actúan como coordinadores y refuerce las conexiones de comunicación que continúen operando.
12. Establezca el nivel de daños a los controles de tráfico aéreo, pistas de aterrizaje en los aeropuertos, depósitos de combustibles, control de cargas y rutas de conexión en campos de aterrizaje cercanos al área de impacto.

*RESPUESTA (de la página 16)*

Los problemas y oportunidades en un sector influyen las estrategias de respuesta en otros sectores.

13. Identifique maneras de reforzar los elementos de mayor prioridad de la respuesta de la administración local. Como regla general, los siguientes criterios pueden ayudar al tomar decisiones:

- ¿Enfocan su atención los funcionarios locales, primero en los problemas de alta prioridad?
- ¿Se concentra la acción en actividades que el público no es capaz de hacer por sí mismo?
- ¿Se da prioridad a la restauración de servicios y procedimientos que ayudarán al público a desempeñarse mejor y lograr mejores objetivos?
- ¿Reciben las personas los materiales que realmente necesitan?

14. Examine el almacenamiento de artículos esenciales accesibles del gobierno. Dependiendo del tipo de emergencia estos pueden incluir cubiertas de plástico, materiales de construcción, botes e instalaciones para almacenaje de artículos de emergencia. Esta revisión necesitará información actualizada y exacta de la localidad de recursos críticos con anterioridad al impacto, incluyendo los suministros comerciales voluminosos.

15. Cambie las prioridades de evaluación de los requerimientos clínicos médicos al apoyo para especialistas que participan en la evaluación de necesidades para la salud pública. Los factores de mayor importancia son los traslados a gran escala de la población y los daños al suministro de agua en zonas urbanas.

16. Comuníquese con el personal de servicios de recursos vitales para obtener una evaluación de las condiciones del sistema de socorro vital. Las prioridades usuales son:

- Comunicaciones
- Suministro de agua
- Energía eléctrica
- Redes de información de las carreteras y los posibles puntos de obstrucción
- a Sistemas de alcantarillado

17. Examine críticamente las necesidades de provisión temporal de refugio.

*P. Elija tres actividades de la lista anterior que no fueron suficientemente cubiertas en evaluaciones que usted haya experimentado. Describa las consecuencias.*

R. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



### *Evaluación a fondo durante la fase de rehabilitación*

A medida que las condiciones se establezcan, generalmente después de una semana más o menos, se necesitarán **más** evaluaciones de fondo. Por lo general, el objetivo debe ser identificar instancias y necesidades con las cuales no se ha cumplido y aquellas que van **emergiendo** y desarrollar estimaciones **más** exactas de los números de personas que necesiten ayuda y de la cantidad de materiales y dinero **requerido**. De ahí en adelante, según continúa la recuperación del desastre, la evaluación cumplirá paso a paso su función dentro del programa de supervisión, siempre que **se** regenere la información a los planificadores hasta el punto en que se haya realmente cumplido con la ejecución detallada de los objetivos. Las actividades principales durante la fase de rehabilitación incluyen:

- La restauración de los sistemas de "recursos vitales"
- Seguridad de la estructura básica, hospitales, escuelas
- Industrias críticas y estratégicas

## ■ ESTUDIO DE CASO

---

### *Evaluación en un desastre de comienzo súbito*

---

Durante 1989, el Huracán Hugo hizo estragos en el Caribe y en el sureste de los Estados Unidos. El daño fue esparcido a lo largo de la región afectada por esta tormenta. Islas del Caribe quedaron particularmente aisladas por los fuertes vientos de la tormenta y los tornados acompañantes. El Gobernador de uno de los grupos en la cadena de las islas afectadas, condujo la evaluación inicial por medio de un reconocimiento aéreo. Su confirmación visual de los daños fue suficiente para declarar que había ocurrido un desastre de gran magnitud. Desgraciadamente, el proceso de evaluación se detuvo en *ese* momento porque se pidió a las autoridades que determinaran la cantidad real de las personas afectadas, contando el número de las personas que ellas mismas se presentaron a solicitar ayuda.

El periodo de emergencia se vio también acosado de otros problemas. Todas las capacidades de comunicación de las islas, así como también la mayoría de los servicios de "recursos vitales", estaban fuera de servicio. Para agravar el problema, había informes de potenciales disturbios civiles y una creciente y aparente necesidad de intervención militar. Los comentarios de los medios de información alimentaron la confusión. Los informes personales de los sobrevivientes eran inexactos y no confiables.

El gobierno y las ONGs en su respuesta al desastre, quedaron con poca información **útil** de las necesidades de emergencia. **Los** informes sobre la cantidad de viviendas destruidas y dañadas y otros problemas varió enormemente. Los que prestaron socorro, imposibilitados de realizar un plan sistemático, desarrollaron argumentos **de** casos peores para planificar ayuda. **No se logró** ningún progreso en la identificación de técnicas simples de evaluación que pudo haber proporcionado información segura.


No obstante, se trató un método para traer orden a la situación caótica. Los expertos en recuperación de desastres condujeron una observación aérea, en helicóptero, de las áreas densamente pobladas que habían sufrido las destrucciones más severas. **Se** hizo un simple recuento de los techos que habían sido volados. Se sumaron los números y se produjo una estimación satisfactoria de viviendas dañadas y destruidas que **también** sirvió de **guía** a individuos para estimar las necesidades de refugios, médicas y de alimentos. Las estimaciones de daño bajo esta técnica de evaluación fue considerablemente menor que las de los argumentos presentados cuando no había información disponible. Esto llevó a una mejor planificación de respuesta

*Las investigaciones detalladas durante la fase de rehaúilitación necesitarán normalmente incluir:*

1. Daño a los sistemas de distribución de agua y estimaciones de reportajes sobre la restauración. El área de prioridad principal para la investigación será el sector con densa población y sectores donde las industrias críticas o estratégicas dependen en gran parte del suministro de agua para su operación. La información requerida incluirá las condiciones de las fuentes de agua, obstrucciones de canales de entrada, la condición de los recursos de energía y bombas, la disponibilidad de tratamientos para el agua (incluso productos químicos esenciales), la condición de controles y dispositivos de distribución, daño a instalaciones para almacenaje y detalles de daño a redes de servicios. La mayoría de esta información será provista directamente por el personal de estos sistemas y la planificación de la evaluación debe tener por objeto apoyarlos en esta tarea con la provisión de transporte, ayuda a la familias y cualquier otro apoyo requerido.
2. Daño a otros sistemas críticos de recursos vitales. Estos incluyen sistemas de distribución de energía eléctrica, comunicaciones, transporte (camino, puentes, ferrocarriles, aeropuertos) y sistemas de alcantarillado. En cada caso, las fuentes más apropiadas para la evaluación de datos será generalmente el personal de la agencia correspondiente. La interdependencia de estos sistemas debe también reconocerse durante el análisis de evaluación. En cada caso, las evaluaciones deben incluir estimaciones de los recursos necesitados para las reparaciones con objeto de restaurar los elementos más importantes de los sistemas y de los informes sobre las instalaciones de reparación disponibles.
3. Las evaluaciones durante el período de rehabilitación deben también ocuparse de la seguridad y del funcionamiento básico de los hospitales, clínicas y edificios de escuelas. En los terremotos particularmente, deben realizarse lo más pronto posible investigaciones de ingeniería detalladas de las construcciones de los hospitales. Durante esta etapa pueden haber otras necesidades del sector médico que no se han enfrentado, y que necesitan identificarse rápidamente. Por ejemplo, puede requerirse atención inmediata a las necesidades especiales de esa parte de la población minusválida y de aquellos que están heridos de tal manera que corren el riesgo de quedar inválidos permanentemente como resultado de las heridas sostenidas. Las personas a menudo no reciben los tratamientos especializados o la necesaria rehabilitación. Entre las agencias de la ONU se puede invitar a UNICEF, ILO y OMS para que ayuden a planificar la manera de realizar evaluaciones especializadas a la primera oportunidad y cómo se pueden desarrollar servicios adicionales. Un punto de destacar es que hay cada vez más evidencia de que en terremotos, en particular, los tratamientos para remediar las lesiones traumáticas posteriores, tales como las fracturas a las articulaciones, es a veces necesario empezarlos dentro de pocos días si se quiere evitar una invalidez duradera.
4. Evaluaciones adicionales son a veces necesarias para examinar el alcance del socorro hacia grupos especiales, incluso a las familias en desgracia, minusválidos, lesionados y a los ancianos.
5. Durante esta fase, habrá necesidad de comenzar investigaciones de los pequeños y grandes negocios para estimar las necesidades de recuperación. El proceso debe iniciarse en las llamadas industrias críticas. La naturaleza de esta categoría depende del patrón particular de daños y de la interdependencia dentro de la economía, pero es probable que se incluya: sectores de los cuales la mayoría de los empleadores dependen de sus entradas; abastecedores de necesidades básicas para las grandes poblaciones urbanas (por ejemplo, procesamiento de alimentos); abastecedores de insumos a los sistemas de recursos vitales de socorro; industrias de energía, tales como refinamiento de combustibles; y las industrias que otorgan insumos para reparar otros importantes sectores, incluso cemento, hierro, materiales de armazón y otros artículos para la construcción.

*P. ¿Cómo cambia el enfoque de la evaluación durante la fase de rehabilitación?*

*R.* \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_



***Las actividades más importantes, apropiadas para la fase de recuperación incluyen :***

- Evaluación del daño a la estructura social
- Evaluación de daños a sectores económicos estratégicos
- Vinculación de la evaluación a programas de desarrollo

Después de las dos o tres primeras semanas—o tal vez más temprano en algunos casos—habrá necesidad de que los estudios ayuden a planificar la reconstrucción. Estos no deben centrarse solamente en daños en sí, sino que en las implicaciones de daños a recursos económicos para las estrategias de desarrollo futuro del país y en el impacto social que esto tendrá.

La agencias de la ONU y las ONGs tienen una importante función que desempeñar. Por ejemplo, entidades como ECLA funcionan como coordinadores, conectando la información de la evaluación de daños con la formulación de políticas económicas.

Un punto de partida es el desarrollo de un sistema de recopilación de información de los daños. Las agencias de la ONU estarán en posición de colaborar con las autoridades nacionales para construir los sistemas necesarios con el fin de recopilar y analizar una amplia gama de datos sobre los daños y pérdidas del patrimonio nacional.

***Componentes de un sistema de información de daños***

- |  |   |
|--|---|
| ■ Daño a la tierra agrícola y a los cultivos | ■ Suministro de agua  |
| ■ Pérdidas de ganado                         | ■ Vivienda  |
| ■ Daño a sistemas de irrigación              | ■ Escuelas  |
| ■ Daño a bienes de pesca                     | ■ Instalaciones médicas   |
| ■ Caminos y puentes                          | ● Telecomunicaciones  |
| ■ Terraplenado y control de inundaciones     | ■ Industrias por sector   |
| ■ Represas y diques                          | ■ Bienes culturales   |
| ■ Bahías y puertos                           | ■ Fallecimiento y desaparecimientos según categorías demográficas |
| ■ Ferrocarriles                              | ■ Heridos, según tipo de lesiones y categoría demográfica         |
| ■ Suministro de electricidad                 | ● Sin hogar   |
| ■ Suministro de gas                          |   |



*De particular preocupación es el impacto del desastre en las poblaciones que participan en actividades marginales o de economía informal*

En lugares donde importantes monumentos culturales e históricos han sido afectados, considere invitar a la División de Patrimonio Cultural de UNESCO para que envíen personal experto capaz de evaluar la extensión de daños y recomendar medidas remediadoras necesarias.

De particular preocupación es el impacto del desastre en las poblaciones que participan en actividades marginales o de economía informal. Estas incluyen negociantes pequeños y tenderos, pequeños agricultores y pescadores minoritarios. Proporcionalmente, las pérdidas per cápita en estos grupos pueden estar dentro de las más altas.

Se necesitará información adicional sobre la productividad de específicos sectores industriales, cambios en las tendencias de empleo, información sobre la falta de materiales y obstáculos a la producción y otras interrupciones en las actividades industriales. Las implicaciones en la balanza de pagos, debe ser de mayor importancia en algunos países; por ejemplo, aquellos que sufren grandes pérdidas en los cultivos comerciales. En general durante esta fase el foco del proceso de información se trasladará decisivamente a las instituciones planificadoras dentro del gobierno y hacia aquellas agencias internacionales que se ocupan en macro políticas. Las fuentes de información incluirán asociaciones industriales, funcionarios planificadores locales, compañías de seguro, bancos y analistas de inversiones. Una serie de estudios formales de pequeños y grandes negocios, puede proporcionar datos detallados adicionales.

Un papel importante que tienen las ONGs y el sistema de la ONU durante esta fase es el identificar las oportunidades para vincular la continuidad de la reconstrucción y las actividades de desarrollo con la mitigación del desastre: en efecto, construir una protección contra desastres futuros durante el proceso de reconstrucción del anterior.

*P. ¿Cuáles son los objetivos importantes de la evaluación durante la recuperación?*

R. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**RESPUESTA** (de la página anterior)  
Las evaluaciones comienzan desde la identificación de necesidades de emergencia para salvar vidas a evaluaciones detalladas de los requerimientos para la restauración de sistemas de "recursos vitales" y la seguridad y funcionamiento de instituciones críticas como hospitales y escuelas



## **Directrices practicas para la evaluación de las emergencias de alimentos, afluencia de personas desplazadas y otras emergencias de comienzo lento**

En las emergencias de alimentos—donde la inestabilidad del mercado, extensa pérdida del poder adquisitivo o un extenso fracaso en la distribución conduce al derrumbe de la seguridad de alimentos domésticos— y en los tipos de desplazamiento de población en gran escala, causados por guerra o hambruna, una evaluación exacta y segura es también una herramienta crucial. Sin embargo, los requerimientos de la evaluación están formados por una serie de factores bastante diferentes:

El tiempo inicial de ayuda pueden tomar tiempo. Puede que los donadores no estén dispuestos a comprometer gran cantidad de ayuda en respuesta a informaciones ambiguas. Desde un comienzo es necesaria la información segura para realizar pronósticos y predicciones en una primera etapa, a menudo antes de que muchos de los problemas sean visibles y esta información debe hacerse llegar al personal de los donadores quienes tal vez conozcan las áreas afectadas y sus problemas.

La distribución eficiente de alimentos esenciales y de artículos no alimenticios, es habitualmente un factor clave desde un comienzo. Otro elemento crucial es igualar las necesidades de alimentos con el flujo de suministro de alimentos a lo largo de la cadena de transporte. Si la población afectada está en movimiento, **será** necesario atender rápidamente los problemas causados por la densidad de la población y por los servicios inadecuados en los puntos de concentración. Desde el punto de vista operacional, las evaluaciones tempranas deberán prestar especial atención a la necesidad de crear rápidamente programas de inmunización contra epidemias infantiles, suministro de agua de emergencia, supervisión nutricional, logística de alimentos a granel y la capacidad administrativa para ejecutar sistemas justos de registro y distribución.

En emergencias de **alimentos**, incluso en condiciones previas de hambruna, los requerimientos iniciales son establecer distribución espaciada en la población afectada, examinar las condiciones de varias categorías de personas dentro de la población e identificar grupos en riesgo especial. Los datos necesarios serían:

1. Disponibilidad de alimentos básicos en las áreas afectadas y los precios de estos alimentos
2. La disponibilidad de alimentos alternativos incluso alimentos silvestres
3. El estado de nutrición actual de estas poblaciones
4. Problemas crónicos médicos y de salud, particularmente epidemias de diarrea crónica y sarampión
5. Indicadores, donde sea posible, de aumento notable en el porcentajes de muertes, entre grupos específicos
6. Las condiciones de los sistemas logísticos de emergencia, incluso capacidad de transporte, disponibilidad de combustible y localidad y capacidad de instalaciones para almacenaje
7. Las condiciones de cisternas para la entrega de asistencia médica de emergencia, incluso inmunización para el sarampión y catarrros asociados y suministro de agua de emergencia

*Puede ser que los donadores no estén dispuestos a comprometer gran cantidad de ayuda en respuesta a informaciones ambiguas.*

8. Opciones para proyectos que generan entradas (refiérase a los últimos manuales operacionales del Programa Mundial de Alimentos de la ONU para obtener mayor reportaje sobre estos tipos de proyectos)
9. Opciones para proyectos alternativos que enfatizan la seguridad de los alimentos, **por** ejemplo el uso de abastecimiento de alimentos estratégicos como medio para estabilizar los precios en el mercado y el uso de dinero al contado como beneficio.

Puede surgir una emergencia al producirse un desplazamiento de **la** población a gran escala a raíz de conflictos o interrupciones catastróficas en la seguridad de alimentos en un área. En el desplazamiento de emergencia, un objetivo global de la evaluación es construir un cuadro de la escala y geografía del flujo de la población durante un período determinado. Debido a que la proporción del flujo puede crecer rápidamente y así mismo exceder los servicios existentes disponibles, las primeras acciones necesitan concentrarse en pronósticos del número de personas que abandonan las áreas afectadas, las rutas que posiblemente tomen y los patrones de asentamiento proyectados en relación a los recursos y servicios disponibles. Las evaluaciones deben también concentrarse en identificar los primeros signos de interrupciones en la provisión de servicios, incluso el de programas de logística para los alimentos a granel, emergencia de suministro de agua y de servicios de salud y sistemas de registro y distribución. Desde un comienzo, los responsables de las decisiones necesitarán clara exposición de los informes de observación de los **grupos** en camino y exposición de las proporciones de flujos conocidas, asentamientos, números y demografía.

A mayor plazo, en las emergencias de alimentos y desplazamiento de la población, los requerimientos de la evaluación **se** trasladan a la efectividad de la distribución y a la evaluación de las necesidades en la **respuesta** de emergencia. El enfoque **se** traslada a las siguientes áreas de problemas: nuevas afluencias, epidemias, inundaciones, impacto de conflicto local, necesidades de recuperación agrícola y repatriación y los requerimientos que implican los cambios de sitio.

*P. ¿Cuáles son los mayores desafíos al conducir evaluaciones en desastres de comienzo lento?*

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**RESPUESTA (de la página 22)**

La evaluación durante la recuperación se centra en

- Daño a importantes sectores **económicos** y negocios individuales
- Oportunidades para mitigación,
- Oportunidades para crear programas de desarrollo como parte de la recuperación



## ■ ESTUDIO DE CASO

### *Evaluación cuantitativa del desplazamiento de la población*

Por muchos años, Guatemala ha estado plagada de disturbios civiles que han afectado mayormente a la población rural indígena del altiplano. En 1982, una visita preliminar a una zona del norte destrozada por guerras y que una vez fue hogar de aproximadamente 40,000 personas, reveló que el área estaba virtualmente deshabitada. Pero para mayo de 1982, muchos de los residentes anteriores habían comenzado a regresar a sus pueblos sólo para encontrar que sus cosechas y sus **casas** estaban destruidas y que no había servicio médico disponible. Los nuevos residentes que llegaban eran confrontados con las perspectivas de tener que esperar por lo menos un ciclo completo de cosecha (nueve meses) antes de que pudiesen asegurarse de alimento.

Se llegó a tres conclusiones: 1) una población muy grande estaba afectada pero muy pocas agencias externas sabían su extensión; 2) no había evaluación en marcha y 3) los pocos recursos recibidos eran inadecuados y sin coordinación. Se necesitaba una base de información para comenzar a seleccionar las áreas determinadas con objeto de enviar ayuda.

En agosto de 1983, se entrenó a un equipo operacional bilingüe de entrevistadores locales. El uso de entrevistadores locales infundió seguridad y confianza en la población indígena. Los entrevistadores usaron dos tipos de técnicas para la investigación:

- una lista de control de observaciones para que el/la entrevistador/a documente rápidamente sus impresiones de accesibilidad, agricultura, la apariencia de la comunidad, atributos de los residentes y servicios públicos
- una lista de control preliminar y a fondo del informante, para documentar la atrición de la comunidad, el número de refugiados y viudas, cantidad y duración del abandono, calidad de la última cosecha, y cantidad de destrucción atribuida a los disturbios civiles

Los informantes claves fueron elegidos entre alcaldes, patrullas civiles, comisionados, líderes religiosos, profesores y varios miembros de comités comunitarios. El tiempo gastado en cada comunidad se mantuvo al mínimo. La información obtenida de los entrevistadores proporcionó información detallada del nivel del pueblo, la cual se compiló como documentación sobre las características de la comunidad.

Durante los ejercicios de evaluación, se visitaron 187 pueblos. Sesenta por ciento por lo menos fueron moderadamente afectados por la violencia. Se encontró, utilizando una serie de indicadores seguros derivados de los datos de la investigación, que el veintiocho por ciento estaba en caso de alta necesidad. Estas comunidades fueron designadas para recibir ayuda inmediata.

A pesar de que las técnicas no estaban basadas en un muestreo formal y en métodos de investigación, tenían la ventaja de enfocar directamente en el pueblo, rapidez, simplicidad y relativamente bajo costo (aproximadamente US\$800.00 dólares por semana).

Antes de que esta evaluación formal tuviera lugar, las organizaciones de ayuda estaban al tanto de los problemas generales pero no específicos. Debido a que la metodología señalaba los pueblos específicos que se encontraban seriamente afectados por la violencia, la comunidad de socorro rápidamente tomó acciones inmediatas y concentró la distribución de ayuda hacia las comunidades más afectadas minimizando la pérdida de recursos valiosos que se producen al concentrarse en poblaciones menos necesitadas.



# 3

## EL PAPEL DE LA ONU EN RELACIÓN A LAS EVALUACIONES

Esta parte del módulo está diseñada para intensificar su entendimiento de:

- las responsabilidades del sistema de la ONU para la evaluación
- el papel del Equipo de Manejo de Desastres
- las responsabilidades del coordinador residente y cómo ese papel cambia durante la recuperación
- cómo y con quién debe compartirse la información especialmente cuando se requiere ayuda internacional

### Representantes de la agencia de la ONU

Cuando es posible que se necesite ayuda internacional después de un desastre, el sistema de la ONU debe estar preparado para proporcionar consejo y ayuda al gobierno en la evaluación de daños y necesidades, definición de estrategias para la respuesta y en la especificación de materiales necesitados. La ONU debe ser capaz de proporcionar, a los donadores potenciales y a las comunidades internacionales en general, declaraciones objetivas sobre las necesidades prioritarias de ayuda internacional.

Generalmente, el centro de coordinación de la respuesta de emergencia dentro del sistema de la ONU en un país será el Equipo de Manejo de Desastres de la ONU, (UN-DMT). Funcionarios de todas las principales agencias regionales de la ONU serán designados miembros del grupo de operaciones para el UN-DMT, bajo la dirección del coordinador/representante residente. Cada agencia tendrá habitualmente un papel de evaluación específico. (vea figuras 4 y 5)

El PNUD tiene un papel de importancia en la coordinación de la planificación previa al desastre y en la respuesta al desastre. El representante residente es, ex-oficio, el representante de UNDR0 a nivel del país. Como coordinador residente de la ONU, él o ella sirve como centro focal para la coordinación dentro del sistema de la ONU y puede también realizar el papel de coordinador con relación a una más amplia comunidad internacional, incluso embajadas, ONGs y donadores bilaterales. En algunos países, el PNUD ha establecido unidades de emergencia fijas para ayudar a dar abastos con las emergencias crónicas de larga duración. En muchas emergencias, UNDR0 puede enviar delegados para que ayuden al PNUD en este proceso de coordinación.



*La ONU debe ser capaz de proporcionar a los donadores potenciales y a las comunidades internacionales en general declaraciones objetivas sobre las necesidades prioritarias de ayuda internacional*

Figura 4

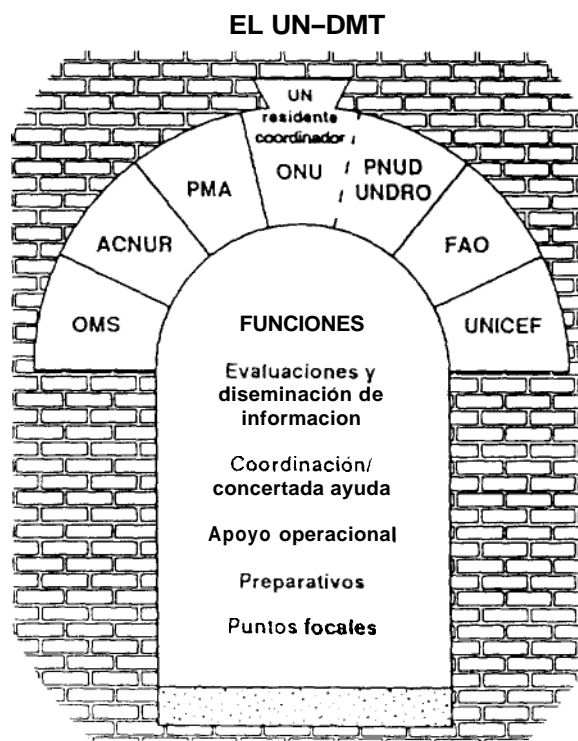









Figura 5

**Responsabilidades de evaluación habituales dentro de un Equipo de Manejo de Desastres, ONU (UN-DMT)**

<p>PNUD</p> 	<p>Infraestructura general y servicios administrativos del gobierno, posiblemente en conjunto con el Banco Mundial.</p>
<p>UNDRO</p> 	<p>Colabora y respalda mediante el coordinador! representante residente, ayuda a consolidar y reconciliar la información de los miembros del UN-DMT y otros Órganos y a recopilar información sobre sectores que no han sido cubiertos por las agencias especializadas.</p>
<p>FAO</p> 	<p>Realiza operaciones relacionadas a alimentos y cultivos comerciales, pesca y ganado. Perspectivas de cosecha. Requerimientos para la rehabilitación, incluso posibilidades para cultivos alternativos.</p>
<p>ACNUR</p> 	<p>A cargo de las necesidades de los refugiados. Algunas consideraciones de las necesidades de la población huésped y de aquellos que retornan, en conjunto con otras organizaciones.</p>
<p>UNICEF</p> 	<p>A cargo de las necesidades especiales de niños y mujeres, especialmente en los sectores de la salud, educación y social. Aspectos relacionados con la salud, nutrición, suministro de agua (particularmente sistemas rurales u otros pequeños) y sanidad, están atendidos en conjunto con la OMS; los programas y logística de alimentación selectiva con el PMA.</p>
<p>PMA</p> 	<p>Suministro de alimentos. Requerimientos para el uso y entrega de alimentos de ayuda y arreglos para su entrega y distribución. Logísticas globales.</p>
<p>OMS</p> 	<p>Consideraciones en el sector de la salud: necesidades médicas y preventivas; epidemiología; efectos a largo plazo sobre las estructuras de salud; agua y sanidad. Agua y sanidad (a gran escala posiblemente en conjunto con el Banco Mundial, a menor escala con UNICEF)</p>

Todos los miembros del Equipo de Manejo de Desastres, ONU, bajo la dirección del coordinador residente, deben colaborar en:

- Contribuir de manera apropiada a la evaluación general
- Elaborar las conclusiones y recomendaciones acordadas por el UN-DMT, pertinentes a las necesidades y prioridades para la ayuda internacional
- Ayudar al gobierno, según se solicite, en especificar necesidades y formular las peticiones apropiadas para la ayuda internacional.

Cada agencia es responsable de las evaluaciones conforme a su propia competencia y mandatos y se espera que contribuya con su información y conclusiones al esfuerzo global del UN-DMT. El coordinador residente debe asegurarse de **que** todos los aspectos estén cubiertos, mientras respeta los mandatos de las agencias individuales — procedimiento que debiera, cuando fuese posible, discutirse y planificarse en la etapa **de** preparación.

*P.* ¿Cuál es el papel del sistema de la ONU en la evaluación?

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



### **Elementos claves del papel del coordinador residente en las primeras etapas del desastre**

Cuando el gobierno, posiblemente en colaboración con **la** Cruz Roja/Media Luna Roja nacional y otras agencias operacionales, han comprobado su capacidad para llevar a cabo y coordinar una evaluación profunda y objetiva, el coordinador residente y el UN-DMT, apoyado por UNDRO, sí procede, necesitará solamente satisfacerse asimismo de la validez de la evaluación y de las prioridades estipiladas. Esto puede hacerse mediante la preparación de visitas de observación adecuadas y **por** medio de discusiones con los funcionarios y personas directamente afectados por el desastre. Sin embargo, donde la ayuda directa de la ONU en la evaluación es bienvenida y requerida **por** las autoridades, el coordinador / representante residente y el UN-DMT deben ejecutar una serie de acciones:

- Trabajar con el gobierno y otros en la organización de la recopilación de datos para la evaluación, incluso la especificación de la habilidad técnica requerida para complementar la capacidad local existente.
- Definir el papel de cada una de las agencias de la ONU en el esfuerzo global de colaboración en la evaluación y aquel de cada individuo del personal de la ONU en cada *visita* de reconocimiento del área.

- Asegurar que los expertos pertinentes y disponibles para la evaluación, en las diferentes agencias de la ONU y sus oficinas, sean movilizados dentro del país y, cuando sea necesario, desde el exterior del país.
- Ayudar a movilizar e integrar a los expertos pertinentes disponibles a otras partes del país, especialmente de organizaciones bilaterales, ONGs y órganos nacionales.
- Informar a UNDRO y a las organizaciones de ayuda local pertinentes de los arreglos hechos para cualquier requerimiento adicional de asistencia técnica y logística para la evaluación. UNDRO **se** pondrá en contacto con otras agencias e instituciones a nivel internacional, según sea apropiado.
- Cuando sea necesario y con el consentimiento del gobierno, aunar y despachar un equipo de evaluación de la ONU al área afectada para conducir una evaluación independiente que comprenda expertos nacionales e internacionales si fuese necesario. Cada visita debe tener objetivos específicos y definidos con anterioridad y estar planificados de manera de asegurar que los equipos visitantes cumplan con aquellos objetivos sin desperdiciar el tiempo de aquellos afectados incluso los sobrevivientes, trabajadores en el campo de ayuda y funcionarios locales. Se debe prestar especial atención a la competencia apropiada de los especialistas en evaluaciones. El cuadro siguiente detalla las cualidades deseadas:

#### *Características de especialista en evaluación*

- ✓ Experto "acreditado" en desastres
- ✓ Familiaridad con el país afectado
- ✓ Conocimiento de la lengua local
- ✓ Cualidades de líder
- ✓ Práctico en equipo
- ✓ Capaz de tomar decisiones

*Cualquier estrategia de ayuda sugerida o respuesta que derive de una evaluación debe respetar totalmente los derechos de no interferencia en los asuntos del país afectado.*

#### RESPUESTA (de la página 29)

- Proporcionar asistencia al gobierno en evaluar daños, necesidades y estrategias de respuesta
- Proporcionar a los donadores potenciales y a la comunidad internacional información sobre las prioridades para asistencia

**Se** requerirá que el coordinador residente tome especial nota de la evaluación personal del gobierno sobre la situación y tal vez deba esperar la compilación de la evaluación antes de responder oficialmente. Cualquier estrategia de ayuda sugerida o respuesta que derive de una evaluación debe respetar totalmente los derechos de no interferencia en los asuntos del país afectado. El gobierno del país afectado tiene la responsabilidad suprema para solicitar apoyo internacional y coordinar y administrar el socorro.

**Se** requiere a veces que los coordinadores/ representantes residentes actúen como coordinadores cuando los elementos que apuntalan la coordinación son por sí mismos muy inciertos. En la ausencia de **un** plan de emergencia detallado y previamente definido, puede ser necesario **dedicar** tiempo valioso al establecimiento de canales de comunicación verticales y horizontales, estableciendo responsabilidades para la recopilación de datos e

intercambio de información, solucionar situaciones en las cuales *se* dupliquen papeles y responsabilidades y conseguir acuerdos sobre metas y prioridades. Esto es a menudo complicado cuando los sistemas difusores de información *se* interrumpen y *se* dañan seriamente. Emergencias relativamente menores pueden a veces otorgar una oportunidad para destacar estos problemas resultantes del desarrollo de sistemas mejorados antes de que ocurra un mayor desastre.

### **El papel del coordinador residente según de desarrolla la actividad de ayuda**

A medida que las operaciones de ayuda se encaminan, el coordinador / representante residente necesitará mantener una evaluación general desde la perspectiva de la ONU y asegurar que todos los aspectos relevantes y todas las áreas afectadas sean cubiertas sistemáticamente.

Es esencial contar con un enfoque multisectoral para fines de evaluación en las cuales las agencias y las entidades sectoriales colaboran y se ponen de acuerdo sobre **estrategias de** respuesta. Las evaluaciones sectoriales que se realizan independientemente y aisladamente pueden duplicar esfuerzos y dejar lagunas en reportajes e información. **Permanecerá** la necesidad **de** tratar de construir una situación global de la evaluación, de reconciliar las diferentes perspectivas **y** de determinar las prioridades entre los sectores.

El coordinador/representante residente debe colaborar estrechamente con la Cruz Roja/Media Luna Roja nacional, la ISCR y el CICR (cuando estén presentes) y las ONGs **para** estimar todo los tipos de emergencias, especialmente aquellas que implican personas desplazadas.

**Se** debe hacer todo el esfuerzo posible para desarrollar un consenso entre las autoridades nacionales y locales, la comunidad donadora y **las** agencias operacionales que *se* ocupan de la situación, cualquier requerimiento de ayuda e intervenciones propuestas. Sin un acuerdo sobre las necesidades y prioridades, no habrá una completa cooperación — incluso puede haber competencia— en la respuesta. Donde hay diversidad de opiniones que no *se* pueden reconciliar, el coordinador/representante residente debe especificarlas, subrayando las razones, cuando sea posible, a UNDRO.

Con respecto a las vanas fases de la evaluación, vale la pena destacar que las primeras evaluaciones generalmente tendrán que conducirse utilizando personal del país. Esto significa realizar, dentro de los primeros días, un examen del alcance y escala del desastre y de las áreas que requieren ayuda. La evaluación detallada que sigue para definir las necesidades precisas sector por sector y el diseño de un programa concertado entre agencias puede ser apoyado por personal adicional especializado de las vanas agencias y/o equipos de agencias múltiples.

El coordinador/representante residente debe también ayudar, a todos aquellos que corresponde, a incluir una perspectiva de desarrollo en la planificación de emergencia y ayuda posterior al desastre.

*Donde hay diversidad de opiniones que no se pueden reconciliar, el coordinador/representante residente debe especificarlas, subrayando las razones, cuando sea posible, a UNDRO.*



*El coordinador/representante residente debe también ayudar, a todos aquellos que corresponde, a incluir una perspectiva de desarrollo en la planificación de emergencia y ayuda posterior al desastre.*

*P. ¿Quién tiene la responsabilidad suprema de buscar y definir la necesidad de recibir ayuda internacional?*

*R. Marque el casillero apropiado*

- ¿Los jefes de las distintas agencias de la ONU?
- ¿El gobierno del país afectado?
- ¿El coordinador residente?

### **Comunicación de la información de la evaluación**

La comunicación e intercambio de información derivada de las evaluaciones puede, habitualmente, lograrse mejor realizando las acciones siguientes:

- Reuniones regulares del Equipo de Manejo de Desastres, ONU e intercambio continuo de información con todos los socios de la ONU
- Contacto diario con personal homólogo nacional en el manejo de desastres
- Preparar declaraciones de las necesidades de ayuda y contribuciones y ponerlas a disposición regular (al comienzo diariamente) del correspondiente personal homólogo nacional en manejo de desastre y de los representantes de los donadores locales
- UNDRO SITREPS distribuidos a los homólogos nacionales en el manejo de desastres y a los representantes de los donadores locales inmediatamente después de recibirlos

### **Formulación y escrutinio de solicitudes de ayuda internacional**

Cuando se determine que hay necesidad de ayuda internacional, el coordinador residente y UN–DMT deben, sobre la base de la evaluación acordada, ayudar al gobierno a formular una solicitud o llamada que sea lo más exacta y específica posible. Esta es un área crítica en la que el coordinador residente y el UN–DMT pueden tener un papel particularmente significativo.

Puede ser necesario que el coordinador residente deba esclarecer continuamente las solicitudes y tomar iniciativas para reunir organismos separados del gobierno huésped que tienen los mismos intereses o son intereses muy parecidos. Esto lo realizará generalmente en conjunto con el Ministerio de Asuntos Extranjeros, para asegurar coordinación y consistencia en sus propuestas separadas y solicitudes a donadores externos. Puede presentarse la oportunidad para examinar y refinar especificaciones, cantidades, programas de entrega requeridos y prioridades, con las autoridades responsables, para asegurarse de que las solicitudes sean realistas y que estimularán la mejor respuesta posible de parte de los donadores.

---

#### **RESPUESTA**

El **gobierno del país** afectado.

Los coordinadores residentes tal vez necesiten llegar a acuerdos sobre un enfoque estratificado de las solicitudes, expresando primero los **requerimientos** prioritarios inmediatos, posiblemente acompañados de indicaciones generales de la escala de aquellas necesidades adicionales que **se** anunciarán y definirán más tarde en mayor detalle.

Es muy posible que cambien las perspectivas de quienes toman las decisiones respecto a los requerimientos estratégicos para la recuperación del desastre, a medida que emerge un cuadro más exacto de las necesidades reales y de los recursos salvados. Todos aquellos comprometidos deben tener en claro que cualquier declaración inicial es necesariamente “provisional” y será actualizada o añadida a medida que se recibe mayor información. Incluso entonces, los informes deben ser lo más exactos posible y no causar equivocaciones ya sea generalizando y/o exagerando.

Mientras que el UN-DMT asiste al gobierno en determinar las necesidades globales para solicitar ayuda internacional, varias de las agencias de la ONU pueden identificar programas particulares de asistencia los cuales propondrán su aplicación, sujetos a la movilización de los recursos **requeridos**. El coordinador residente y el UN-DMT deben esforzarse para preparar un programa global “concertado” de asistencia propuesto por las Organizaciones y agencias de la ONU que incorpore las propuestas de las diversas agencias, que sea coherente y que centre su atención en las cuestiones prioritarias. Este debe formar la base de un llamado conjunto para solicitar fondos en el cual las organizaciones responsables de elementos particulares **serán** claramente identificables.

**Debe** destacarse, sin embargo, que un llamado de ayuda conjunta identificará y apoyará más bien que substituirá los vanos llamados individuales de las agencias. Los donadores estarán libres para canalizar **sus** respuestas a las distintas organizaciones de acuerdo con sus propios deseos.

*P. ¿Cuáles son los pasos que debe tomar el coordinador residente para formular y seleccionar las solicitudes de ayuda internacional?*

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

*Los informes deben ser lo más exactos posible y no causar equivocaciones ya sea generalizando y/o exagerando*



