*1a. Edición*

# Evaluación de desastres

**Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres**

GE.93-00545

# Evaluación de desastres

*1ra Edición*

Módulo preparado por: R S Stephenson, Ph.D.

Programa de Entrenamiento para el
Manejo de Desastres 1991

# ■ *INDICE*

Reconocimientos..... 6
Introducción..... 7

**Primera Parte Una visión general de la evaluación de desastres..... 9**
Una visión general de la evaluación de los desastres..... 9
Evaluación como ayuda en la toma de decisiones..... 12
Recopilación de datos para la evaluación de un desastre..... 15

**Segunda Parte Ideas prácticas en la conducción de evaluaciones..... 19**
Directrices generales de los factores contribuyentes al éxito en la evaluación de los desastres..... 19
Directrices prácticas sobre las evaluaciones de inundaciones, tormentas tropicales, terremotos y otras emergencias de comienzo súbito.... 22
ESTUDIO DE CASO..... 27
Directrices prácticas para la evaluación de las emergencias de alimentos, afluencia de personas desplazadas y otras emergencias de comienzo lento..... 31
ESTUDIO DE CASO..... 31

**Tercera Parte El papel de la ONU en relación a las evaluaciones..... 35**
Representantes de la agencia de la ONU..... 35
Elementos claves del papel del coordinador residente en las primeras etapas del desastre..... 37
El papel del coordinador residente según se desarrolla la actividad de ayuda..... 39
Comunicación de la información de la evaluación..... 40
Formulación y escrutinio de solicitudes de ayuda internacional..... 40

**Cuarta Parte Preparación para planificar la evaluación de emergencia..... 43**
Sistemas de evaluación..... 43

RESUMEN..... 48

# RECONOCIMIENTOS

Este módulo de entrenamiento ha sido financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en colaboración con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), para el Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres (DMTP) en asociación con la el Centro de Manejo de Desastres de la Universidad de Wisconsin.

Parte de este módulo incluye material de texto borrador de las directrices de evaluación del PNUD/OCAH. El módulo también se basa directamente en directrices de evaluación desarrolladas por OFDA y UNICEF. Los conceptos de este módulo se deben en gran parte al trabajo de Fred Cuny, Michael Lechat, Claude de Ville de Goyet, Randolph Kent, Franklin MacDonald, Ron Ockwell, John Seaman, Giles Whitcomb y miembros del personal de OCAH.

El texto fue revisado por: Ron Ockwell y por el Dr. Jose Luis Zeballos, de la OPS.

Los servicios editoriales, incluso diseño, componentes educacionales y formato, han sido proporcionados por Intertect Training Services. Asesoría de diseño y publicación provistos por Artifax y traducción al español por Olga Tedias–Montero.

Foto cubierta: Helicóptero polaco utilizado para vuelos de reconocimiento para identificar zonas adecuadas para suministro aéreo en Etiopía.
Foto de: RRC/Etiopía

# INTRODUCCION

## Objetivo y alcance

Este módulo de entrenamiento, *Evaluación de los Desastres,* está diseñado para presentar este aspecto del manejo de desastres, a audiencias constituidas por profesionales de la Organización de las Naciones Unidas quienes se encargan de la formación de equipos para tratar sobre el control de desastres, así como a las agencias correspondientes del gobierno, ONG y donadores. Este entrenamiento está diseñado para intensificar los conocimientos de la audiencia respecto a la naturaleza del control de desastres, llevando a una mejor preparación y respuesta frente al desastre.

Su contenido ha sido escrito por expertos en el campo del manejo de desastres y en general sigue el *Manual sobre Manejo de Desastres del PNUD/ OCAH,* sus principios, procedimientos y terminología. Sin embargo, la terminología en este campo no está estandarizada y los autores de las diversas instituciones pueden utilizar los mismos términos de un modo ligeramente distinto.

## Visión general de este módulo

*Evaluación de los Desastres* es la recopilación y análisis de información pertinente a desastres y respuesta a los desastres. La amplia información requerida comprende los detalles reales de la amenaza que causa el desastre, las necesidades de aquellos afectados y los recursos disponibles para hacer frente a tales necesidades.

El proceso de evaluación se extiende desde la fase que constituye las actividades de preparación y alerta anterior al desastre, seguido de la fase de emergencia y aún incluyendo la rehabilitación y recuperación de la comunidad. A medida que las necesidades de la comunidad pasan de una fase a la otra, los objetivos de la evaluación en curso también cambian.

La Primera Parte de este módulo esclarece el proceso de evaluación y traza los cambios en los objetivos de evaluación a través de las varias fases del desastre y relaciona estas actividades de evaluación con el proceso de la toma de decisiones.

La Segunda Parte provee directrices prácticas para la recopilación de datos exactos y útiles durante las varias fases del desastre y da ideas específicas respecto al requerimiento de diferentes evaluaciones necesarias para los diferentes tipos de desastre.

La Tercera Parte de este módulo está dirigida al papel que desempeña las Naciones Unidas en materia de evaluación de los desastres.

La Cuarta Parte discute la planificación de medidas de preparación que deben establecerse con anterioridad al desastre para facilitar la evaluación exacta y rápida cuando sea necesaria.

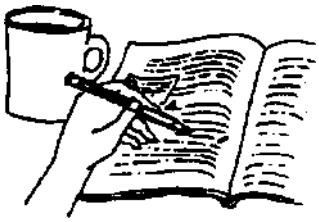
## Métodos de entrenamiento

Este módulo está dirigido a dos audiencias: al autodidacta y al participante en talleres o seminarios. Los siguientes métodos de entrenamiento están trazados para su uso en los talleres y están simulados en la “guía de entrenamiento” adjunta. Para el autodidacta, el texto es lo más cercano al tutor que se pueda conseguir de manera impresa.

Los métodos en los talleres / seminarios incluyen:

- discusión de grupo
- simulación / actuación
- folletos adicionales
- videos
- sesiones de revisión
- ejercicios de evaluación personal

Se invita al autodidacta a utilizar este texto como libro de trabajo. A medida que va avanzando, fuera de las notas al margen que podrá ir tomando, se les dará la oportunidad de detenerse y, usando las preguntas de este texto, podrá examinar el nivel de aprendizaje obtenido hasta ese momento. Escriba sus respuestas a estas preguntas antes de proseguir, para así asegurarse de que usted ha captado los puntos claves del texto.



1

# UNA VISIÓN GENERAL DE LA EVALUACIÓN DE LOS DESASTRES

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

- *el papel que juega la evaluación en el manejo de los desastres*
- *los pasos a seguir en el proceso de evaluación*
- *cómo evolucionan los objetivos de evaluación en el curso de recuperación de un desastre*
- *las diferentes metodologías para la recopilación de datos convenientes para la evaluación*

## Una visión general de la evaluación de los desastres

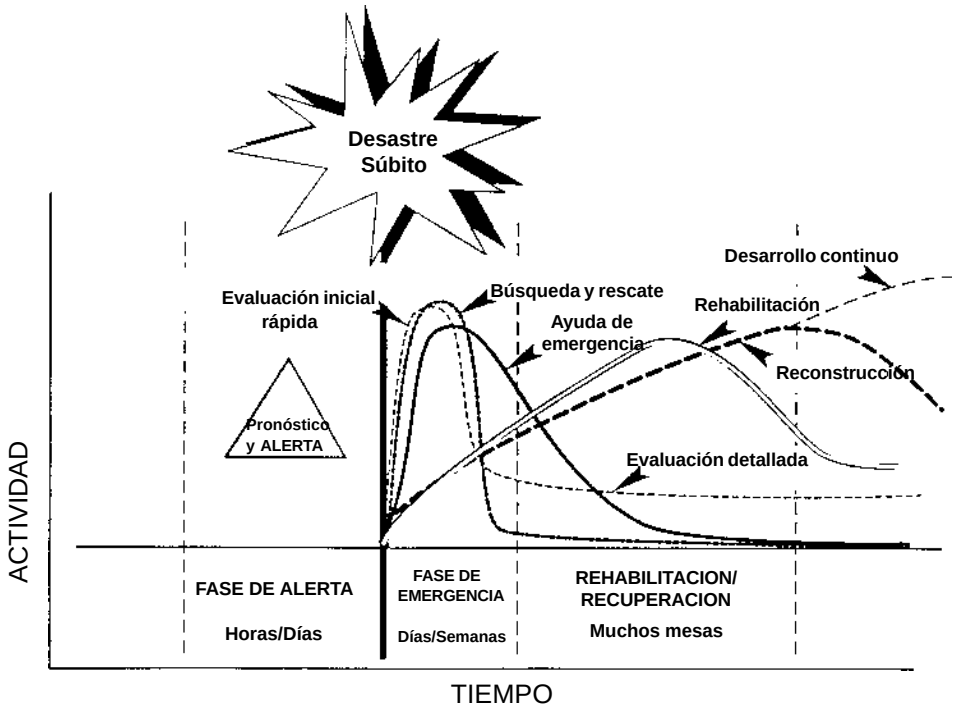
La evaluación es el proceso para determinar:

- el impacto que la amenaza ha tenido sobre la sociedad
- las necesidades y prioridades para tomar medidas de emergencia inmediatas para salvar y sostener las vidas de los sobrevivientes
- los recursos disponibles
- las posibilidades para facilitar y acelerar la recuperación a largo plazo y el desarrollo

La evaluación es una tarea de control crucial que contribuye directamente a una toma de decisiones efectiva, al planeamiento y control de una respuesta organizada.

**Episodios y actividades en relación a los riesgos y ocurrencias de desastres súbitos**

Figura 1



La evaluación de las necesidades y recursos es requerida en todos los tipos de desastres, no importa cuál sea la causa ni cuál la velocidad de su comienzo. La evaluación será necesaria durante todas las fases identificables del desastre, (véase figura 1), a partir del comienzo del salvamento de emergencia, a través del período de estabilización y rehabilitación y durante la recuperación y reconstrucción de largo plazo y el retorno a la normalidad. El enfoque de la evaluación y las estrategias para la recopilación de datos y su interpretación necesitarán ir cambiando a medida que la respuesta evoluciona tiempo.

La figura 2 identifica cómo los objetivos de la evaluación evolucionan según procede el proceso de recuperación.

**Figura 2**

## Objetivos de evaluación en evolución

### *Fase de alerta*

- Determinar hasta qué punto las poblaciones afectadas están tomando medidas para proteger vidas e instalaciones del impacto de las amenazas que se esperan
- Activar arreglos en los planes de preparación con respecto a la puesta en práctica de la evaluación

### *Fase de emergencia*

- Confirmar el aviso de emergencia y estimar la magnitud global de los daños
- Identificar, caracterizar y cuantificar “las poblaciones en riesgo” en el desastre
- Ayudar a definir y establecer el orden de prioridad de las acciones y recursos necesarios para reducir los riesgos inmediatos
- Identificar la capacidad de respuesta local, incluyendo recursos de organización, médicos y logísticos
- Ayudar a anticipar los problemas serios futuros
- Ayudar a manejar y controlar la respuesta inmediata

### *Fase de rehabilitación*

- Identificar las prioridades de las personas afectadas
- Identificar las políticas del gobierno con respecto a la ayuda prestada posteriormente al desastre
- Estimar el apoyo adicional requerido de fuentes nacionales e internacionales de ayuda y recuperación
- Supervisar los resultados y la eficacia de las medidas continuas de ayuda y rehabilitación

### *Fase de recuperación*

- Determinar los daños causados a recursos económicos de importancia y sus implicaciones en las políticas para el desarrollo
- Valorar el impacto del desastre en los programas actuales de desarrollo
- Identificar nuevas oportunidades de desarrollo creadas por el desastre

Al introducir este tema, es útil distinguir los términos "**datos**" e "**información**". Los datos son simplemente unidades de información que incluyen: percepción, números, observaciones, hechos y cifras. Con frecuencia se dice que vivimos en una época con demasiados datos y que a menudo nos encontramos en una situación de "sobrecarga" de datos. A veces, se presentan conflictos entre un tipo de datos y otro, por ejemplo, cuando dos individuos presentan un informe de un mismo acontecimiento con dos percepciones totalmente distintas.

**Información**, por otro lado, se compone de "datos útiles. Los datos se convierten en información cuando son datos que aportan un significado, relevancia y entendimiento a determinadas personas en un determinado tiempo y lugar con un propósito determinado. Lo que puede ser información para una persona puede ser simplemente inútil para otra. El principal desafío en evaluación es separar los datos inútiles, irrelevantes y contradictorios para asegurarse de que el análisis se realice basado en la mejor información posible.

El término "**indicador**" se usa ampliamente al realizar evaluaciones. Un indicador es un pequeño conjunto de datos que son por lo general fáciles o de costo efectivo de recopilar, altamente correlacionado con otros datos y de los cuales se pueden sacar rápidamente conclusiones útiles y fidedignas.

Las evaluaciones deben planearse y controlarse cuidadosamente. Eso comprende una serie de actividades y cada una de ellas debe planearse en detalle. Las siguientes actividades constituyen de manera típica el proceso de evaluación:

- Identificar la información necesaría y las fuentes de datos exactas y fidedignas
- Recopilar datos
- Analizar e interpretar los datos
- Presentar un informe con las conclusiones, pronósticos y alternativas a los correspondientes planificadores y personas encargadas de tomar las decisiones

Datos

Información

## El proceso de evaluación

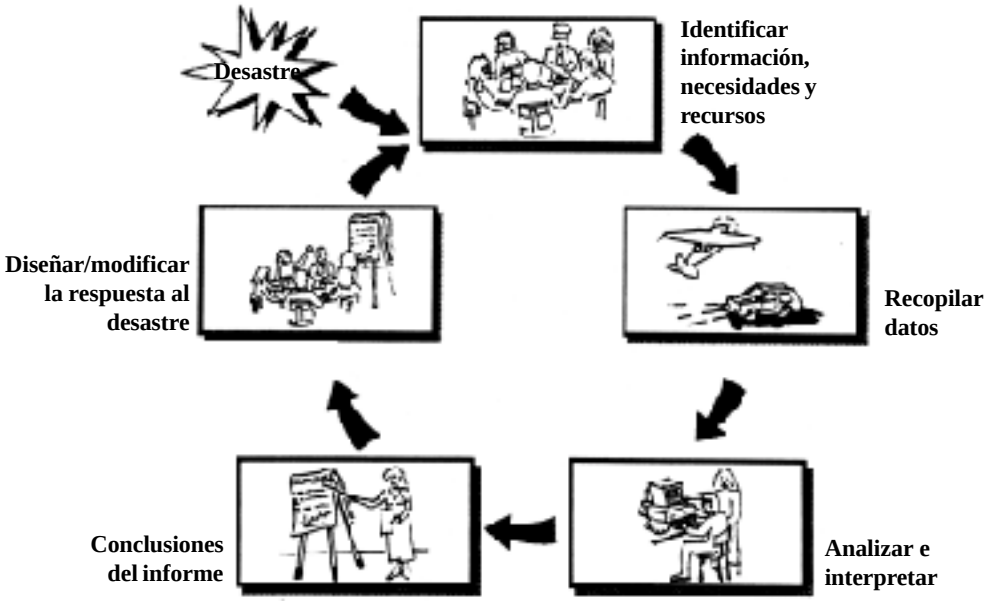



Figura 3

A medida que las acciones de respuesta comienzan a influenciar los acontecimientos, las evaluaciones se vuelven parte del espiral de supervisión y control, permitiendo a aquellos que participan en este proceso supervisar los resultados e intentar corregir las respuesta. Se convierte en parte de un continuo proceso de **evaluación, revisión y corrección** que permite a aquellos encargados de la operación iniciar la restauración de supervivencia y recuperación.

*P. ¿Cuáles son los propósitos principales para la evaluación de desastres?*

*R.* _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## Evaluación como ayuda en la toma de decisiones

***Evaluación es el procedimiento por el cual aquellos responsables de las decisiones comienzan a traer orden al caos resultante del desastre.***

Evaluación es el procedimiento por el cual aquellos responsables de las decisiones comienzan a traer orden al caos resultante del desastre. Las actividades realizadas para la evaluación proporcionan datos a aquellos que deben tomar decisiones de emergencia y a aquellos que participan en la planificación de una recuperación de largo plazo o duración. Está hecha para un usuario en particular o para un grupo de usuarios quienes deben decidir la mejor manera de asignar los recursos disponibles y comprometidos en la ayuda y recuperación.

El contexto de la toma de decisiones varía enormemente, dependiendo del país, el tipo de desastre y la fase de la emergencia. No obstante, se encuentran siempre presente por lo menos dos aspectos del contexto; p. ej., el reparto de los personajes y el argumento de la toma de decisiones.

### *Los actores en la acción de ayuda*

Siempre hay un grupo de “actores” en las actividades de ayuda. Estos incluyen:

- Los sobrevivientes
- El gobierno del país afectado–sus ministerios, agencias, figuras políticas y funcionarios
- Las agencias de las Naciones Unidas–incluyendo oficinas centrales nacionales e internacionales
- Organizaciones intergubernamentales
- Gobiernos donadores y sus representantes locales
- Representantes nacionales e internacionales de ONG
- Medios de información nacionales e internacionales

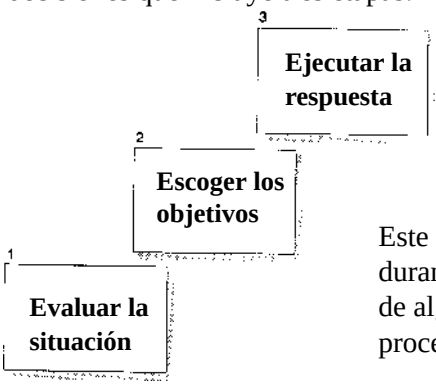
Cada una de estas tendrá diferentes percepciones del desastre y su papel en los esfuerzos de recuperación. Cada una necesitará de distinta información y buscará distintos caminos para hacer frente a estas necesidades. Información que puede ser significativa y útil para un grupo puede ser totalmente irrelevante para otro. Muchas agencias tendrán una comprensión limitada de los requerimientos y recursos de otros grupos.

Es muy frecuente que aquellos que participan en la toma de decisiones importantes, tal vez ni siquiera estén presentes en el país. Con el surgimiento de un sistema de telecomunicaciones sofisticado, los funcionarios de centros a miles de millas del sector afectado, pueden incorporarse rápidamente en el proceso de decisiones y pueden compartir gran parte de los datos disponibles con funcionarios nacionales. Con la rápida expansión del uso de satélites, los actores de las acciones de ayuda se ven expuestos a extensos reportajes en las noticias de actualidad que cubren los equipos de televisión altamente móviles de las cadenas internacionales de televisión.

***Un buen sistema debe prestar particular atención a las prioridades expresadas por las mismas personas afectadas a medida que van surgiendo, e identificar los recursos de los sobrevivientes y el nivel de sus capacidades para dar abasto con la situación***

## *Escenario de la toma de decisiones*

Desde comienzos de la emergencia hacia adelante, todos los actores participarán ya sea separadamente o en conjunto en el proceso de la toma de decisiones que incluye tres etapas:

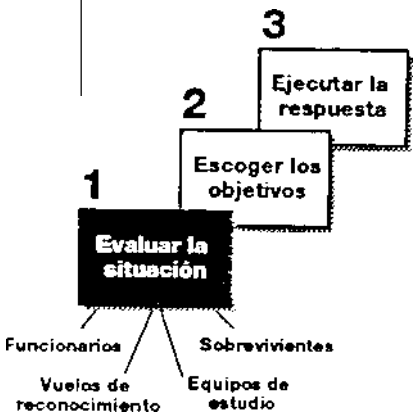



Fase 1–evaluación de la situación

Fase 2–escoger los objetivos e identificar los medios alternativos para su logro

Fase 3–desarrollar y ejecutar los planes de respuesta

Este proceso será más intenso y explicativo durante la fase de emergencia, pero continuará de alguna forma a través de todas las fases del proceso de recuperación.




## *Evaluación e la situación*

A principio de toda emergencia, pero en especial en los desastres de comienzo rápido o afluencia súbita de población como resultado de un conflicto civil, habrá gran incertidumbre acerca de la identificación de cada problema. Tales incertidumbres incluyen: el área afectada, el número de personas que requieren ayuda inmediata, los niveles de daño a los servicios y “recursos vitales”, el nivel de peligros que continúan o emergen y la posibilidad de prestar ayuda.

En toda clase de emergencia los responsables de la toma de decisiones deberán en primer lugar formarse un cuadro de dónde se encuentra la gente, en qué condiciones están, cuáles son sus necesidades, qué servicios tienen aún disponibles y qué recursos se han salvado. Un buen sistema debe prestar particular atención a las prioridades expresadas por las mismas personas afectadas a medida que estas surgen, e identificar los recursos de los sobrevivientes y el nivel de sus capacidades para dar abasto con la situación. Este cuadro general se forma con los datos de evaluación **recopilados por funcionarios** dentro del área, por **equipos de investigación** en el terreno mismo o por vuelos de reconocimiento del terreno. En gran parte, la calidad y la cantidad de los datos reflejará el nivel de la **planificación anterior.**

*RESPUESTA (de página 12)*

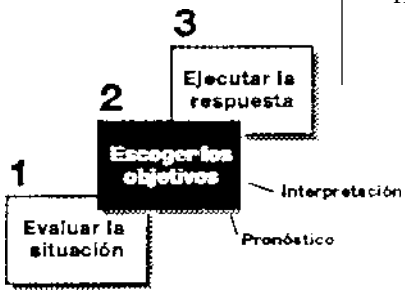
Los propósitos principales de la evaluación de un desastre son: determinar el impacto que la amenaza ha tenido sobre la sociedad; determinar las necesidades y prioridades de ayuda; identificar los recursos disponibles; identificar las oportunidades de desarrollo; supervisar el proceso de recuperación.

El recibo y manejo de datos comprende tres pasos distintivos:

- Estimar el posible valor de los datos: la seguridad de la fuente y la posible exactitud de los datos
- Confrontar la validez de los datos que llegan con los “conocidos”–verificar la validación de los datos con la información básica existente
- Incorporar datos dentro de un “cuadro” estructurado de la situación, la cual se pueda exhibir gráficamente o, de otro modo puede ser **comunicada** a quienes tratarán de darle sentido

## *Elección de los objetivos e identificación de las alternativas de intervención*

Inicialmente, esta etapa requiere la **interpretación** de los datos que subrayan los riesgos que corren las diversas poblaciones, junto con tratar de definir medios alternativos para reducir los riesgos inmediatos. Es esencial un entendimiento detallado del patrón del riesgo general en el tipo particular de emergencia y de cómo este puede cambiar. Algunos de los riesgos generales frecuentemente presentes en la fase de emergencia son:




- Presencia continua de agentes amenazantes–inundación secundaria, incendio, deslizamiento de tierra, frío extremo, contaminación química, etc.
- Pérdida de “servicio de recursos vitales”–agua limpia, eliminación de basuras, tratamiento médico
- Suministro inadecuado de servicios clínicos médicos de emergencia
- Efectos de condiciones climáticas severas exacerbadas por la falta de refugio, ropas gruesas y combustible para calefacción

Al recibir información adecuada, los responsables de tomar decisiones podrán también medir la capacidad de la respuesta local (incluidos el gobierno, otros grupos y la población afectada) y decidir como mejor utilizar aquellos recursos existentes sobre los cuales tienen algún control para ayuda inmediata.

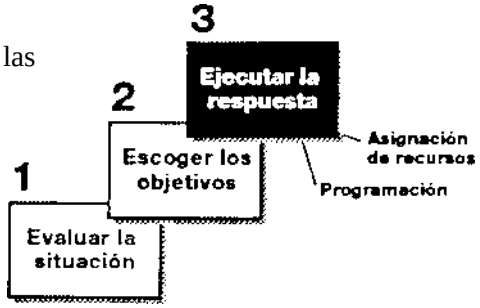
Un segundo elemento importante de esta etapa de toma de decisiones es el **pronóstico**–tratar de desarrollar una serie de predicciones de la relación entre necesidades y recursos durante un tiempo y, en particular, intentar juzgar si los recursos realmente se pueden conseguir a tiempo para lidiar con problemas específicos antes de que éstos se desvanezcan. El pronóstico es particularmente crítico en el comienzo, cuando el patrón de necesidades va cambiando rápidamente.

Por ejemplo, las decisiones sobre asistencia médica de emergencia, la búsqueda y rescate durante los terremotos son tan sensibles en términos al tiempo que incluso unas pocas hora de retraso en organizar la ayuda para una respuesta local puede llevar a una pérdida casi total de los recursos.

## *Desarrollo y ejecución de los planes de respuesta*

En las primeras etapas del desastre, las actividades de evaluación otorgan a los responsables de tomar las decisiones la información necesaria para establecer los objetivos y las políticas para la ayuda en momentos de emergencia, con objeto de considerar las prioridades de las personas mismas afectadas y para decidir cómo utilizar mejor los recursos existentes en términos de ayuda y recuperación. La tercera etapa–ejecución y

planificación de la respuesta–comprende la designación y programación de los recursos, incluyendo las personas, equipos y provisiones; primero para hacer frente a objetivos específicos de ayuda y luego para cumplir con las metas de recuperación y desarrollo. Durante este período, la evaluación proporciona información sobre el progreso de la recuperación, realzando las áreas que requieren de mayor análisis e intervención.




*P. ¿Cómo contribuyen los diversos "actores en las actividades de socorro" a la complejidad del contexto de la toma de decisiones en un desastre?*

*R.* _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## Recopilación de datos para la evaluación de un desastre

Los datos se recopilan con un propósito: mejorar las decisiones de emergencia y proporcionar una planificación más efectiva de ayuda y recuperación. La recopilación de datos es continua. Los datos incorrectos o atrasados pueden llevar a conclusiones erróneas y a la pérdida de tiempo y recursos. La información debe encontrarse cuando se necesita. Para lograr esto, la frecuencia de la recopilación y comunicación de los datos deben ir a la par con el cambio continuo de la situación que se está evaluando.

Un punto de partida útil en cualquier ejercicio de recopilación de datos es solicitar consejo, al momento de la planificación, de especialistas en estas investigaciones, estadistas y epidemiólogos. Un diseño apropiado para el muestreo y para los métodos de investigación pueden mejorar substancialmente la exactitud y utilidad de los datos para la evaluación. También, actitudes culturales y referencias personales pueden influenciar en gran parte el tipo de datos sobre los cuales un individuo o equipo tienden a enfocar.

***Actitudes culturales y referencias personales pueden altamente influenciar el tipo de datos sobre los cuales un individuo o equipo tienden a enfocar.***

La consideración del aspecto cultural y de otros aspectos sociales a estas alturas, puede ayudar mucho en la formulación de métodos para realizar entrevistas e identificar fuentes útiles de información y, también, para predecir el posible comportamiento de las personas asociadas con el sistema.

Hay una gama de métodos para la recopilación de datos, algunos de los cuales son de suma utilidad durante la fase de emergencia y otros que dependen del desarrollo más organizado de los procedimientos para la evaluación. Unos pocos pueden aplicarse efectivamente durante todas las fases de un desastre y de sus consecuencias.

***La frecuencia de la recopilación de datos y el paso de la información deben ir a la par con el cambio continuo de la situación que se está evaluando***

Toda estrategia para la recopilación de datos está sujeta a problemas de influencia partidaria. Tal influencia es el grado en el cual las conclusiones

***Influencia partidaria es el grado en que las conclusiones sacadas de la observación de los datos se desvía de la verdadera situación***

sacadas de la observación de los datos se desvía de la verdadera situación. Algunas veces esta tendencia partidaria resulta de la formulación de preguntas equívocas, algunas veces de consultar a personas que no corresponde y, otras veces, de la percepción "tendenciosa" del observador o transmisor de los datos.

La lista siguiente detalla algunas de las maneras más comunes para la recolección de datos de evaluación en relación a las varias fases del desastre. (La Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Oficina de Ayuda de los E.U.A.–Oficina Extranjera para la Ayuda de Desastres han preparado excelentes manuales para conducir evaluaciones detalladas y se recomiendan a los lectores.)

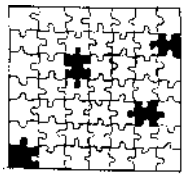
## *Fase de impacto y de emergencia*

**Evaluación individual y evaluación local automática y temprana** según los elementos claves del sistema, p.ej., personal de los sistemas de "recursos vitales". Esto puede comprender una información sobre los daños planeada con anterioridad por las autoridades civiles y por unidades militares de acuerdo con procedimientos operacionales establecidos en el plan para preparación del desastre. **Inspección visual y entrevistas realizadas por expertos.** Los métodos pueden incluir, vuelos de reconocimiento, acciones por equipos especializados en evaluaciones críticas, incluso visitas anticipadas en el plan de preparación para el desastre y encuestas por muestreo realizadas para lograr una valoración del área dañada.

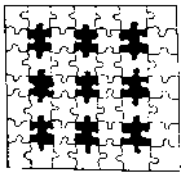
## *De la fase de emergencia hacia adelante*

**Vigilancia por "centinela".** Este un método altamente empleado en la supervisión de emergencias de salud, donde el personal profesional establece un sistema de información que detecta los signos tempranos de un problema en particular en sitios específicos. El método puede aplicarse a una variedad de otros problemas donde un aviso temprano es particularmente importante.

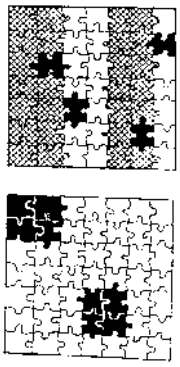
**Encuestas realizadas por equipos de especialistas de las características específicas de poblaciones afectadas.** Las encuestas bien diseñadas obtenidas de muestras confiables y sistemáticas tienen un sinnúmero de ventajas, especialmente la confianza relativa que se puede sentir por los datos recolectados usando métodos estadísticos para el muestreo. La toma de muestras permite a los investigadores estudiar parte de la población afectada y generalizar con confianza la población más extensa de donde se tomó la muestra. Hay varios tipos diferentes de métodos de muestreo que son útiles para realizar evaluaciones:



**Muestreo simple al azar:** uno en el cual cada miembro de la población que se tomó como objetivo tiene la misma posibilidad de ser seleccionado y donde la selección de un miembro en particular de tal población no tiene efecto sobre las otras selecciones.



**Muestreo sistemático al azar:** se escoge, por ejemplo, cada quinto o décimo miembro dentro de una lista numerada. Esto puede ser altamente inexacto si las listas están incompletas o estructuradas de un modo que no sea al azar.



**Muestreo estratificado al azar:** dividir la población en categorías (o estratos); entonces seleccionar miembros de cada categoría por medio de un muestreo simple o sistemático al azar; finalmente, combinar estos para obtener una muestra global.

**Muestreo de agrupaciones:** esto restringe la muestra a un número limitado de áreas geográficas conocidas como "agrupaciones"; para cada una de las áreas geográficas escogidas, seleccione una muestra por medio del muestreo simple o al azar; entonces combine estas partes de muestra para obtener una muestra general.

***Nota:*** *Los responsables de la toma de decisiones deben estar conscientes de los errores del muestreo y de sus implicaciones. Asegúrese de que los procedimientos para transmitir la información se diseñen para comunicar adecuadamente las estimaciones de exactitud y de incertidumbre.*

**Evaluaciones críticas y detalladas del sector realizadas por personal especializado.** Esto comprende inspecciones técnicas y evaluaciones por parte de los expertos. Se requiere en sectores tales como el suministro de agua, energía eléctrica y otros sistemas de "recursos vitales" Una evaluación crítica del sector puede recopilarse de los informes del personal especializado en estos sistemas o de las visitas realizadas por equipos especializados de afuera.

**Entrevistas con informadores claves** en gobiernos y ONGs y dentro de grupos particulares de personas afectadas: funcionarios locales, jefes de comunidades locales y, especialmente, en emergencias de alimento y desplazamiento, con jefes de grupos de personas desplazadas.

**Continuación de la vigilancia por medio de visitas de "escrutinio".** Esta es nuevamente una técnica bien desarrollada en la vigilancia epidemiológica del requerimiento del cuidado de víctimas y la emergencia de problemas de sanidad.

## *De la fase de rehabilitación hacia adelante*

**Continuación de la vigilancia por medio de una información rutinaria.** A medida que la situación se desarrolla, será especialmente útil la adaptación de los sistemas de información rutinaria para desarrollar un cuadro completo de la situación.

Vale la pena notar algunos aspectos especiales de la vigilancia sanitaria. Un principio de importancia en las operaciones de sanidad es la observación continua en caso del surgimiento de problemas específicos para después centrarse en intervenciones precisas contra las causas demostradas de estos problemas. Un componente de importancia es el sistema de información mantenido por el personal médico (incluso en las primeras horas de ocurrir una emergencia repentina) mediante un sistema establecido, con procedimientos simples y enfatizando los indicadores de diagnóstico fácilmente detectables de problemas importantes. Esto se combina con visitas regulares de "escrutinio" e investigaciones locales detalladas de los informes presentados por personal especialista profesional.

*RESPUESTA (de la página 15)*

Hay muchos "actores en las actividades de socorro"; cada uno tiene su propia necesidad de evaluación y fuentes de información; los actores a menudo no están al tanto de las fuentes de datos y de las necesidades de otros.

## *Supervisión de la calidad de los datos para la evaluación*

***El estimar la utilidad de los datos requiere una comprensión de las formas en que los patrones de riesgo.***

Tanto como recopiladores y examinadores de la información para la evaluación, el personal de la ONU necesita tener un nivel de juicio establecido para juzgar los sistemas utilizados para la recopilación de datos y sus productos. En la etapa de preparación, pueden estar en una posición de ofrecer consejo útil y apoyo a las autoridades de los gobiernos huéspedes en el diseño y ejecución de los sistemas para la recopilación y procesamiento de datos. Durante una emergencia, serán llamados a evaluar la exactitud y utilidad de los datos procedentes de fuentes oficiales en el país. La estimación de la exactitud depende de la comprensión de la metodología de la recopilación de datos y sus limitaciones y una apreciación clara de cómo puede perderse la exactitud durante la transmisión y el proceso. El estimar la utilidad de los datos requiere una comprensión de las formas en que los patrones de riesgo y las correspondientes prioridades de ayuda difieren de lugar a lugar y cómo estos riesgos cambian con el tiempo en distintas clases de emergencias. También requiere un entendimiento de las capacidades de los donadores y de las formas en que los donadores actúan según reciben la información.

ONGs establecidas (nacionales e internacionales) con programas de desarrollo en las áreas afectadas pueden a menudo dar información valiosa sobre las situaciones locales incluso si ellos no tienen una información global nacional. Las iglesias y sus misiones con frecuencia tienen experiencia local extensiva y a largo plazo. Mientras que estas fuentes de información prueban a menudo ser de fiar, las limitaciones de muchas ONGs deben ser también reconocidas. Las operaciones y conocimientos de las ONGs varían altamente en grados de competencia. No todas tienen redes sistemáticas e institucionalizadas para la recopilación de datos. Es muy posible que la información proporcionada varíe en calidad y precisión y debe evaluarse en términos de la experiencia y competencia probada de la organización e individuos encargados.

***Bajo algunas condiciones, la ONU puede necesitar confirmar o aumentar los datos recibidos de los gobiernos o de otras fuentes por medio de evaluaciones bien enfocadas y rápidas realizadas por su propio personal.***

Bajo algunas condiciones, la ONU puede necesitar confirmar o aumentar los datos recibidos de los gobiernos e de otras fuentes por medio de evaluaciones bien enfocadas y rápidas realizadas por su propio personal. Los donadores y los encargados clave de la toma de decisiones a nivel nacional deben ser consultados inmediatamente cuando se ha propuesto una evaluación separada de la ONU. Las secciones siguientes detallan el planteamiento general y programa para detallar la prioridad de tales evaluaciones.

*P. Identifique dos tipos de métodos para la recopilación de datos. Para cada uno indique 1) para descubrir qué tipo de información es especialmente adecuado este método particular y (2) cuáles son los puntos fuertes, las limitaciones y las tendencias partidarias de cada método·*

*R.* _____

_____

_____

_____

_____

_____

2

# IDEAS PRÁCTICAS EN LA CONDUCCIÓN DE EVALUACIONES

Esta parte del módulo está diseñada para:

- *aumentar su conocimiento de los factores generales que contribuyen a una exitosa evaluación*
- *mejorar su habilidad para conducir evaluaciones detalladas en desastres de comienzo súbito*
- *aumentar su conocimiento de los aspectos importantes de los desastres de comienzo lento que afectan el proceso de evaluación*

## Directrices generales de los factores contribuyentes al éxito en la evaluación de los desastres

Un cuantioso volumen de conocimiento ha sido desarrollado en la última década para servir de guía en el diseño y ejecución de los sistemas de evaluación en las repercusiones de un desastre. Se han resumido las siguientes directrices generales de aquellas fuentes así como las experiencias del autor y de funcionarios de la ONU.

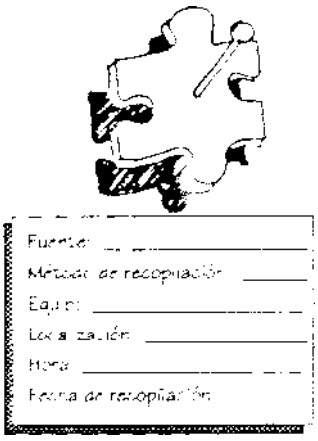
### *Directrices para el diseño de planificaciones y sistemas*

1. Las evaluaciones son generalmente útiles solamente si hay un sistema disponible para registrar y cotejar los datos y para estimar y diseminar sus implicaciones. Un plan de evaluación establecido con anterioridad es crucial. Debe especificar quién recopila qué datos, dónde y cómo, quién informa de qué a quién, cómo pueden analizarse los datos, cómo pueden presentarse, cómo se diseminan las evaluaciones y cómo se registran los resultados.
2. El análisis de los datos para la evaluación debe considerar los cambios en las necesidades y cambios en la disponibilidad de recursos dentro de un período de tiempo. Es crucial identificar las posibles necesidades en el momento cuando los recursos están disponibles.
3. Los planificadores necesitan prestar atención determinada a los usuarios de la información para la evaluación. Los datos deben recopilarse por un individuo o unidad operacional, específico e identificado para hacer frente a requerimientos específicos. Las evaluaciones deben llegarles en un formato que ellos puedan utilizar (que se considere la cantidad de información al momento de llegada) y en un momento relevante.
4. El gobierno debe designar una persona que asegure la recopilación coordinada y el análisis de los datos para la evaluación.
5. Las calificaciones de las personas escogidas para hacer las evaluaciones– sus habilidades y sus capacidades probadas para desempeñar tal trabajo son muy importantes. Esto es especialmente vital cuando se escogen equipos técnicos para evaluar sistemas de “recursos vitales” al servicio de grandes poblaciones.

***La especificidad es un objetivo importante***

***Los recursos externos no deben suplantar los esfuerzos propios de la comunidad sino más bien basarse en ellos.***

6. Especificidad en la recopilación de datos es un objetivo importante. Las evaluaciones deben tener como objetivo ayudar a igualar los recursos limitados disponibles con las necesidades críticas proyectadas.
7. Un importante elemento en la evaluación de emergencia es contar con verificaciones de control de calidad de los antecedentes de los planes de emergencia y procedimientos y, cuando ocurre una emergencia, un control rápido de la recopilación, evaluación y diseminación de datos.
8. Debe consultarse a los sobrevivientes de un desastre y debe examinarse las estructuras sociales de la comunidad y los mecanismos que indican la capacidad para dar abasto, con objeto de determinar la respuesta de la comunidad misma hacia el desastre. Los recursos externos no deben suplantar los esfuerzos propios de la comunidad sino más bien basarse en ellos.




***Siempre especifique cómo se recopilaron los datos***

### *Recopilación operacional de datos*

1. Como regla general, enfocar la recopilación de datos en las áreas más importantes de riesgo de las poblaciones más extensas.
2. Las directrices para la evaluación deben estandarizarse cuando sea posible.
3. Las barreras que impiden el acceso de los equipos de evaluación deben identificarse tempranamente, así como los medios para evitarlas. Esto sirve para asignar prioridades de acceso a los recursos de transporte tan valiosos (por ejemplo, avión o helicópteros) y en programar estos recursos.
4. La recopilación de información existente y los sistemas de información deben utilizarse todo cuanto sea posible–especialmente el sistema de información sanitaria.
5. Debe escogerse especialistas variados con habilidades y experiencias apropiadas. Equipos multidisciplinarios a menudo tienen mayor capacidad de observación. Con frecuencia, es útil asignar desde un principio un epidemiólogo o investigador estadista en cada equipo de evaluación local.
6. Deben usarse cuando sea posible métodos formales de muestreo e investigación.
7. La fuente y método de recopilación, el equipo y su localización, hora y fecha de la recopilación de todos los datos deben ser siempre especificados.
8. Los datos deben presentarse en forma de índices y porcentajes–no sólo números absolutos.
9. El registro de datos y técnicas de presentación deben estandarizarse donde sea posible.

### *Envío, análisis y comunicación de los datos de evaluación:*

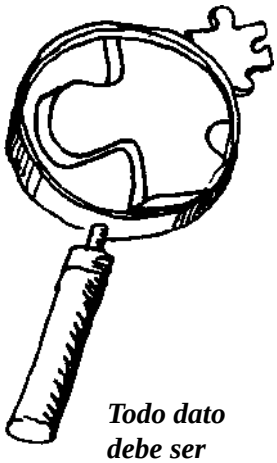
1. El sistema de comunicaciones que sobrevive al desastre determinará quién en realidad recibe la información. Al planificar las eventualidades debe prestarse particular atención a la forma en que los datos de evaluación serán enviados de vuelta al centro de evaluación y a formas rápidas de actuación para mejorar las comunicaciones donde sea necesario.

2. Los datos de evaluación recibidos deben ser estructurados para ayudar en lo siguiente:
   a) Reconocimiento de situaciones en caso que requiera tomar decisiones
   b) Formulación de los problemas en la toma de decisiones, en términos de la necesidades y objetivos e identificación de alternativas potenciales de acción
   c) Análisis de las alternativas en términos de sus posibles impactos
   d) Valoración y selección de una respuesta, comparando las alternativas en términos de los resultados pronosticados

3. Todos los datos recibidos en un centro de evaluación deben se evaluados. En particular, enfatice el siguiente procedimiento al personal de todos los centros y a todos aquellos responsables de las decisiones:
   a) Verifique y compare las informaciones recibidas de las diversas fuentes
   b) Evite generalizar sobre la base de datos relacionados con una sola área, un sector o una parte de la población
   c) Valorice los datos de evaluación comparándolos con datos básicos, cuando sea posible. Reconozca que habrá oculta una proporción “normal” de problemas específicos que pueden continuar a través de la emergencia.
   d) Recuerde a los analistas y a los responsables de las decisiones que las evaluaciones pueden descubrir y resaltar problemas que ya estaban allí, así como aquellos generados por el desastre.
   e) Cuestione y verifique la información que parece poco razonable
   f) Busque información en forma activa. Siempre verifique por qué no se han recibido informes. No suponga que el no recibir informes significa que no hay problemas.
   g) Actualice la información continuamente a medida que las prioridades y las necesidades cambian. Periódicamente re-evalúe las condiciones en áreas aparentemente estables.

4. Durante la planificación para la evaluación y método de información, establezca niveles deseados para los servicios de emergencia–suministro de agua, atención médica de emergencia y otros servicios de socorro. La evaluación de la situación y los informes pueden comparar las condiciones actuales con los niveles establecidos.

5. La información debe ser todavía relevante al momento de ser procesada y diseminada. Esto a su vez significa que los sistemas de recopilación y de comunicación de datos deben operar en tiempos reales, es decir, mientras existe todavía la necesidad de tomar decisiones y que la evaluación de datos debe realizarse mientras aún sea probable que los resultados sean significativos.



***Todo dato debe ser evaluado***

***Ciertos datos para la evaluación pueden ser más valiosos después de la emergencia y no durante esta.***

***En desastres de impacto súbito la clave para el socorro eficaz en el salvamento de vidas son las intervenciones específicas, dirigidas precisamente contra causas demostradas de muertes.***

### *Recopilación de datos para operaciones futuras:*

Algunos datos de la evaluación pueden ser más valiosos después de la emergencia que durante ésta. Este es particularmente el caso de los datos obtenidos en porcentajes de mortalidad y factores de riesgo asociados. Esta información tiene mucho menos valor operacional inmediato que los datos obtenidos de patrones de heridos y problemas de salud, pero pueden ser inapreciables más tarde para dar forma a estrategias futuras de mitigación y preparación. Asegúrese que no se pierdan los datos de este tipo y que su recopilación reciba apoyo adecuado.

*P. ¿Cuáles son lo problemas comunes que tienen los sistemas de recopilación de datos para evaluación?*

*R.* _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

## Directrices prácticas sobre la evaluación de inundaciones, tormentas tropicales, terremotos y otras emergencias de comienzo súbito

Además de las directrices generales descritas anteriormente, los atributos especiales de tipos específicos de amenazas tienen implicaciones significativas para las actividades de evaluación.

En los **desastres de impacto súbito** la clave para el socorro eficaz en el salvamento de vidas son las **intervenciones específicas,** dirigidas precisamente contra causas demostradas de muertes. Hay suficiente experiencia científica proveniente de emergencias previas que dan una buena indicación de quién tiene más probabilidad de morir, de qué causa y cuándo. Es claro que la mayoría de las intervenciones efectivas son **críticas en materia de tiempo** y, por lo tanto, dependen en gran parte de los recursos ya presentes en el área y de que la mayoría pueden planearse con anterioridad. No habrá suficiente tiempo para una evaluación extensiva o detallada y para la organización de un apoyo externo a gran escala. Durante los terremotos, en particular, la búsqueda y rescate y la atención médica de emergencia oportuna debe depender substancialmente en los recursos locales. Para obtener beneficios útiles de la ayuda externa, esta debe comprender paquetes

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.

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

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 tormentas tropicales será importante tener mapas de las siguientes áreas vulnerables:

**MAPAS**

- 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

*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.

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 e 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.

*Respuesta (de la página 22)*

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

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 qué 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 particular mente 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 terremotos, 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 24)*

Los problemas y oportunidades en un sector influencian 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
    - 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 estabilicen, 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 período 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 rehabilitación 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 (caminos, 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
- Pérdidas de ganado
- Daño a sistemas de irrigación
- Daño a bienes de pesca
- Caminos y puentes
- Terraplenado y control de inundaciones
- Represas y diques
- Bahías y puertos
- Ferrocarriles
- Suministro de electricidad
- Suministro de gas
- Suministro de agua
- Vivienda
- Escuelas
- Instalaciones médicas
- Telecomunicaciones
- Industrias por sector
- Bienes culturales
- Fallecimiento y desapariciones según categorías demográficas
- Heridos, según tipo de lesiones y categoría demográfica
- Sin hogar

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 remediables 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 el desastre: en efecto, construir una protección contra desastres futuros durante el proceso de reconstrucción del anterior.

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

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

*R.* _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

RESPUESTA *(de la página 29)*

Las evaluaciones cambian desde la identificación de las 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 prácticas 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 conuce al derrumbe de la segridad 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.

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

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 críticos 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 sistemas para la entrega de asistencia médica de emergencia, incluso inmunización para el sarampión y catarros asociados y suministro de agua de emergencia

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 enfaticen 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 30)*

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 recurso 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 el desgaste 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.

Este Estudio de Caso fue adaptado de Rapid Post-Desaster Community Needs Assessment (Evaluaciones rápidas posteriores al desastre de las necesidades de la comunidad) Richard A. Margoluis–et al, Disasters, Vol. 13, No. 4, 1989, páginas 287-299.

## NOTAS

*Respuesta (de la página 31)*

El inicio de la ayuda puede tomar tiempo, la información puede ser ambigua y los donadores pueden ser reacios a actuar sin datos de los cuales se pueda depender altamente. Las evaluaciones deben pronosticar y predecir en forma precisa posibles contingencias futuras relacionadas con los movimientos de la población e interrupciones en el sistema de suministros.

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*

***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***

## 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 e 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 OCAH 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, OCAH puede enviar delegados para que ayuden al PNUD en este proceso de coordinación.

**Figura 4**

**EL UN–DMT**

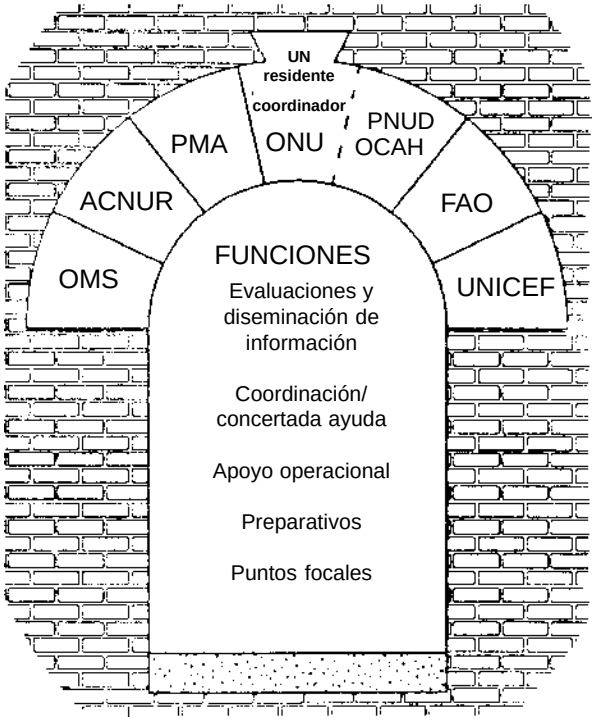


**Figura 5**

## Responsabilidades de evaluación habituales dentro de un Equipo de Manejo de Desastres, ONU (UN–DMT)

PNUD

Infraestructura general y servicios administrativos del gobierno, posiblemente en conjunto con el Banco Mundial.

UNDRO

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.

FAO

Realiza operaciones relacionadas a alimentos y cultivos comerciales, pesca y ganado. Perspectivas de cosecha. Requerimientos para la rehabilitación, incluso posibilidades para cultivos alternativos.

ACNUR

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.

UNICEF

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.

PMA

Suministro de alimentos. Requerimientos para el uso y entrega de alimentos de ayuda y arreglos para su entrega y distribución. Logísticas globales.

OMS

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)

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 OCAH, si procede, necesitará solamente satisfacerse asimismo de la validez de la evaluación y de las prioridades estipuladas. 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 OCAH y a las organizaciones de ayuda local pertinentes de los arreglos hechos para cualquier requerimiento adicional de asistencia técnica y logística para la evaluación. OCAH 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.***

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

*RESPUESTA (de la página 37)*

- 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

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 esto 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 sectorales colaboran y se ponen de acuerdo sobre estrategias de respuesta. Las evaluaciones sectorales 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 LSCR 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 OCAH.

Con respecto a las varias 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 varias 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 OCAH.***

***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
- OCAH 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.

***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 la 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 varios 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.* _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

# NOTAS

*Respuesta (de la página 41)*

- Clarifique las solicitudes de los gobiernos nacionales y de las agencias de la ONU para asegurar un llamado de ayuda ”coordinado y coherente” y si es necesario, convenir reuniones para eliminar lagunas y duplicados
- Evalúe si es necesario un enfoque en fases respecto a la ayuda

4

# PREPARATIVOS PARA PLANIFICAR LA EVALUACIÓN DE EMERGENCIA

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

- *cómo diseñar un sistema amplio de evaluación*
- *qué elementos de un sistema de evaluación pueden situarse como parte de la actividad preparativa*
- *qué actividades contribuirán a una mejor preparación para la evaluación*

## Sistemas de evaluación

La evaluación efectiva requiere una serie de acciones planificadas, coordinadas y controladas con anterioridad. Visto en conjunto, el personal encargado de la organización y también del control de datos necesitan lograr esto para constituir un sistema de **evaluación**. Hay por lo menos siete elementos de tal sistema.

***Primero***, debe haber un plan de evaluación global, de acuerdo con todas las partes comprometidas en la operación. Esto establecerá áreas de responsabilidad, directrices y procedimientos comunes de trabajo y canales de comunicación. También establecerá la forma en que las responsabilidades de evaluación cambian con el tiempo, a medida que el enfoque de las actividades se trasladan de salvamentos de vidas de emergencia y restauración de servicios hacia la planificación social y económica para la recuperación y reconstrucción. El plan de evaluación debe incorporar una serie más detallada de planes de contingencia, que consideren las diferencias de los tipos de amenazas posibles que afectan al país.

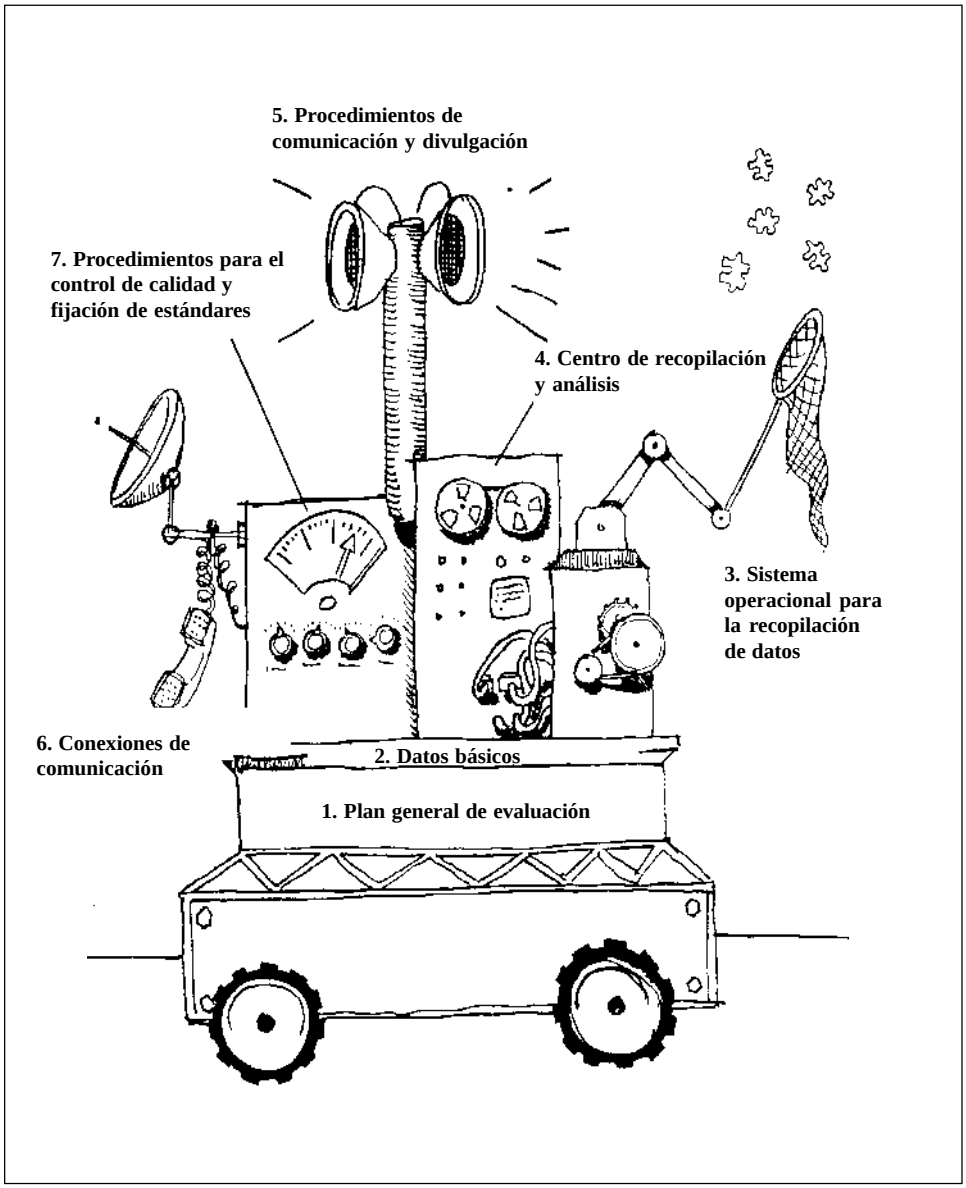
***Segundo***, debe haber una amplia recopilación de **datos básicos** disponibles rápida y fácilmente para aquellos que los necesiten. La información que puede derivarse de tal fuente de datos habitualmente incluye:

- el tamaño y la estructura demográfica de la población afectada
- la localidad y características de los “sistemas de recursos vitales”, p.ej., agua, energía, telecomunicaciones, transporte
- la localidad, pertenencia y tamaño de las reservas de recursos de materiales que pueden ser útiles para la ayuda;
- la estructura administrativa en las áreas afectadas

***Tercero***, se necesita un **sistema de recopilación de datos operacional** que funcione inmediatamente después del desastre. Generalmente este incluye puntos de comunicación designados, procedimientos de comunicación, rutas protegidas de comunicación designadas, protegidas o duplicadas donde sea posible y equipos de estudio en terreno. Estos deben contar con el apoyo de

**Figura 6**

**Componentes del sistema de evaluación**




procedimientos de recopilación de datos que sean rápidos, estructurados y basados sobre el compromiso de utilizar muestreo formal y técnicas de investigación por más simples que sean.

El ***cuarto*** elemento consiste en uno o más **centros de recolección y análisis** con personal designado y procedimientos comprobados.

***Quinto***, será necesario contar con procedimientos comprobados y establecidos para la **comunicación y diseminación** de evaluaciones para identificar los puntos en los sistemas de toma de decisiones y respuesta.

***Sexto***, será necesario definir las **conexiones de comunicación** por medio de las cuales la información será diseminada, mejorada y protegida, comprobándolas regularmente e institucionando los arreglos.

Finalmente, ***séptimo***, deben existir **procedimientos para el control de la calidad y fijación de estándares** para el desarrollo de sistemas, administración, recolección de datos y operaciones de evaluación. Estos procedimientos deben integrarse y explicarse en el plan general de evaluación.

*P. ¿Cuáles son los componentes claves de un plan de evaluación?*

*R.* _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

Un punto de partida útil en la preparación es esclarecer y documentar claramente las responsabilidades en las acciones de emergencia a cada nivel administrativo del gobierno. Los planificadores de las agencias de la ONU necesitan examinar las medidas de preparación para la evaluación que puede haber tomado el gobierno nacional.

***Un punto de partida útil en la preparación es esclarecer y documentar claramente las responsabilidades en las acciones de emergencia a cada nivel administrativo del gobierno.***

Estas medidas deben incluir el nombramiento de un coordinador de evaluación y previa selección de equipos de evaluación y entrenamiento para la evaluación de daños. Debe incluir también la selección y entrenamiento de reporteros locales en el lugar, dentro de las organizaciones relacionadas con los recursos vitales, autoridades locales civiles, policía y fuerzas armadas. Esta es la etapa en la cual es esencial identificar las lagunas en el alcance que tienen los reportajes y reconciliar los puntos de vista opuestos.

Debe examinarse la efectividad de los programas de vigilancia rutinaria que pueden apuntalar la evaluación de ayuda continua particularmente en la salud pública. Los sistemas de comunicación de emergencia del gobierno deben construirse, si es posible, sobre mecanismos de comunicación existentes. El PNUD y otro organismos de la ONU pueden desempeñar un papel de importancia reforzando y apoyando los mecanismos para transmitir los datos de evaluación de la emergencia.

Todas las organizaciones de la ONU tienen potencialmente un papel de importancia en ayudar a la recopilación de información básica y ponerla a disposición para uso de emergencia. Esta es un área en la cual la coordinación de la ONU puede ser particularmente apropiada.

***Equipos conjuntos entre agencias son particularmente útiles.***

Se debe establecer procedimientos para formar equipos regionales de evaluación de desastre de la ONU. La composición operacional del equipo dependerá del tipo de emergencia. En todo caso se desea que los miembros del personal tengan experiencia en investigación práctica. Ya que muchas de las técnicas para la recolección y análisis de los datos de evaluación están tomados de procedimientos epidemiológicos, la presencia de un profesional epidemiólogo en el equipo sería de considerable beneficio en la mayoría de

los desastres. De especial utilidad son los equipos formados conjuntamente entre las agencias. Los planificadores necesitarán examinar en detalle los recursos precisos que se necesiten para cada tipo de evaluación. En particular, debe asegurarse que los equipos tendrán transporte adecuado, combustible y equipo de comunicaciones.

Entre las fuentes para obtener personal especializado en evaluación se incluyen los ministerios, agencias de la ONU, agencias internacionales, ONGs locales y unidades militares nacionales. Cada equipo necesitará examinar las tareas precisas que pueden ser necesarias y explorar en detalle sus relaciones con otras tareas–cuáles son realizadas paralelamente con otras y cuáles necesitarán realizarse en secuencia.

El cuadro siguiente da una visión general de los papeles y competencias que deben considerarse al formar equipos de evaluación.

***Equipos de evaluación***

- ✓ Especialista en logísticas
- ✓ Salud pública–epidemiólogo
- ✓ Nutricionista
- ✓ Especialista en salud ambiental con calificaciones para evaluar opciones para un suministro de agua eficaz

Debe contarse con planes de contingencia para posibles visitas de evaluación en las cuales los equipos de la ONU podrían tomar parte en los casos de emergencia. Planificadores de la ONU deben discutir, de antemano, posibles misiones con personal superior nacional de control de emergencias y, cuando sea apropiado, con personal local. Los planes deben también incluir procedimientos para establecer rápidamente contacto con grupos de comunicaciones previamente designados en las primeras etapas de una emergencia.

El sistema de la ONU del país necesitará construir y comprobar los sistemas para la recopilación, recepción, comprobación y análisis de datos que llegan. Los planificadores de la ONU deben compartir sus planteamientos, en cuanto sea posible, con las autoridades nacionales. Será necesario integrar el diseño de estos sistemas, en la forma más estrecha, con las estrategias para desarrollar telecomunicaciones que puedan usarse en condiciones de emergencia.

Cuando se elaboran estos planes es vital anticipar:

- cómo los varios tipos de evaluación de datos pueden fluir en situaciones particulares
- las mejoras formas en que se puede situar el personal mismo de la ONU en relación a estos flujos de datos
- cómo el personal de la ONU puede contribuir significativamente ya sea en la recopilación o en la remisión de datos cruciales

*Respuesta (de la página 45)*

Establecer áreas de responsabilidad y confianza; directrices y procedimientos operacionales estándares; conductos de comunicación; cómo cambiar las responsabilidades con el tiempo; planes para imprevistos para diferentes tipos de desastres.

Estos planes requieren de tentativas en colaboración con las autoridades del país huésped, de predecir cómo las rutas de comunicación sobrevivirán diferentes tipos de desastres, dónde y quién recopilará puntos particulares de datos importantes, cómo serán remitidos y quién los recibirá y activará a su recibo. Después de una serie de estudios de este tipo puede tornarse más claro que un pequeño número de rutas de comunicación y centros receptores, desempeñarán un papel dominante en el manejo de la información de emergencia. Estos puden o no corresponder a aquellos nombrados en el plan de emergencia del país.

Los representantes residentes de la ONU, se encuentran a veces en posición para estimular el desarrollo de planes nacionales de comunicaciones de emergencias que aseguren que los sistemas de comunicaciones de los varios ministerios y agencias estén integrados a una cadena coherente y protegida. Deben existir vínculos con comunicaciones controladas por la ONU. En algunos casos pueden aparecer oportunidades para incluir el desarrollo estratégico de comunicaciones de emergencia civiles como parte del desarrollo de telecomunicaciones nacional apoyado por la ONU, aunque esto es habitualmente un área de política compleja.

A los pocos días de ocurrir un desastre de impacto súbito tendrán alta prioridad los inventarios exactos y detallados de daños y pronósticos de las consecuencias económicas más amplias. Personal del PNUD/OCAH puede necesitar examinar los requerimientos de los sistemas de recopilación de información sobre daños para ayudar a evaluar las implicaciones económicas de la emergencia. Los factores a considerar incluyen: personal, equipo, software de base de datos, contactos, entrenamientos y conexiones con otros ministerios y departamentos. Se debe prestar atención en la etapa de planificación a las formas en que se controlará una investigación detallada y formal de los daños causados a los recursos de importancia económica.

*P. ¿Cuáles son las actividades importantes en la etapa de preparación para asegurar evaluaciones exactas?*

*R.* _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

# RESUMEN

- La evaluación es una actividad crítica y un componente esencial en la preparación para casos de desastre y el control o dirección continua. Es a través de un proceso de evaluación formal que se junta la información y se proporciona a los responsables de las decisiones. Demasiado a menudo, las evaluaciones se dejan en un segundo plano para dar preferencia a los aspectos aparentemente más urgentes del proceso de recuperación; tales como, programación y entrega de suministros de socorro. Aún más, la evaluación con frecuencia se ve como una actividad que se realiza una sola vez.
- Este módulo ha afirmado que las evaluaciones deben planificarse, aplicarse sistemáticamente y conducirse regularmente durante el proceso de recuperación. Es a través de la evaluación que los responsables de tomar las decisiones pueden identificar las necesidades que conducen al tipo de ayuda apropiada. De igual importancia la evaluación indica el tipo de ayuda que no es necesario y así disminuye la ayuda inapropiada. Si las actividades de evaluación se conducen durante todo el proceso de recuperación, los responsables de tomar las decisiones podrán conocer las necesidades que van emergiendo y aquellas que no se han cumplido, al mismo tiempo que verán las oportunidades de mitigación y desarrollo. Además, las evaluaciones pueden otorgar información sobre el progreso de la recuperación permitiendo corregir los programas que no estén especialmente cumpliendo con su objetivo.
- La evaluación es más efectiva cuando se diseña con anterioridad como parte de un plan de preparación general el cual ha sido comprobado y refinado. Debido a que el proceso de evaluación diferirá según los distintos tipos de amenaza, el plan de preparación debe considerar el alcance de las posibles situaciones que el país puede enfrentar. La mejor forma de recopilar información para evaluación es a través de métodos de observación e investigación bien diseñados. Estos métodos deben tomar en cuenta las ideas de un gran número de "actores en las actividades de socorro" incluso de sobrevivientes del desastre. Por lo tanto, las evaluaciones deben ser coordinadas.
- El sistema de la ONU, así como también el de las ONGs, debe estar listo para asistir a los gobiernos nacionales en la conducción de evaluaciones y análisis y en la interpretación de la información recibida. El coordinador residente, representante del sistema de la ONU, es el centro coordinador para que la comunidad internacional comprenda y responda a las situaciones de desastre.

*Respuesta (de la página 47)*

- Esclarecer y documentar responsabilidades de evaluación a todos los niveles gubernamentales
- Revisar la suficiencia de los programas de escrutinio rutinario
- Establecer procedimientos y esclarecer las funciones de evaluación el UN–DMT
- Crear y comprobar sistemas para recopilar, recibir, cotejar y analizar los datos que ingresa