

discutiremos más adelante al señalar las diferencias cualitativas y cuantitativas entre «desastres» y «catástrofes». En general, sin embargo, nuestros comentarios se centrarán principalmente en el comportamiento individual y de grupo en desastres colectivos (para las discusiones y definiciones de desastre, véase Quarantelli, 1985c; 1987).

Volvamos al primer tópico.

I. LAS REACCIONES DE LOS INDIVIDUOS

Hay una imagen popular predominante de cómo la gente reacciona en desastres. Al tiempo que, evidentemente, hay variaciones en las imágenes, la idea general es que los seres humanos no responden demasiado bien en situaciones llenas de tensión (Wenger, Faupel y James, 1985). Se da por hecho que los individuos, especialmente en un momento de emergencia, van a estar aterrorizados y actuarán irracionalmente, van a estar aturcidos y no van a ser capaces de cuidar de sí mismos, se comportarán de forma antisocial, estarán emocionalmente traumatizados o psicológicamente incapacitados, y reaccionarán de forma egoísta y egocéntrica durante e inmediatamente después de una amenaza de desastre y su impacto. Evidentemente, si se da por hecho que estas son las típicas reacciones generalizadas de los individuos en desastres, deberían emprenderse ciertos tipos de planificación y gestión. Sin embargo, las investigaciones indican que esta idea es prácticamente incorrecta en todos los aspectos. La imagen popular se compone de mitos y malentendidos acerca de la forma en la que realmente los seres humanos se comportan en circunstancias de desastre (para el resumen de los hallazgos de la investigación véase *Prevención de Desastres y Atenuación*, 1986).

Contemplemos algunos de los mitos más generalizados.

1. El mito del pánico

Si hay una palabra que tiende a estar asociado con el comportamiento en desastres, es la palabra «pánico». Evidentemente el término se puede referir a varias cosas. Si a lo que se refiere es a la probabilidad de que la mayoría de los seres humanos que se ven envueltos en desastres estarán asustados y espantados, esta es una percepción correcta. Prácticamente, todas las personas sanas sentirán ansiedad y miedo en situación de grave peligro y amenaza personal. Sin embargo, cuando este término se utiliza en el lenguaje de todos los días, incluyendo los medios de comunicación, o en declaraciones oficiales

en relación con desastre, normalmente tiene otras implicaciones. Se da por sentado que enfrentadas a graves amenazas o peligros, la gente se va a aterrar y reaccionará huyendo en desbandada, corriendo a la ventura o sufriendo ataques de histeria. Incluso si la respuesta no se considera intrínsecamente destructiva, el comportamiento sí se ve como inadecuado y desajustado para la situación y, en un sentido general, como irracional.

Sin embargo, la investigación ha demostrado fehacientemente que el término pánico en este sentido del comportamiento, es extremadamente extraño, si no inexistente en desastres colectivos. Las víctimas de los desastres no huirán en desbandada, ni correrán a la ventura ni sufrirán ataques de histeria. En vez de correr a la ventura, permanecerán donde están o coincidirán en los lugares del impacto para ayudar en la forma que puedan. En vez de correr irracionalmente en círculos (una imagen predominante en películas de desastres), las víctimas se conducirán de forma intencionada y deliberada en la búsqueda y rescate de otros, normalmente familiares y amigos, que son importantes para ellos. En vez de sufrir ataques de histeria, intentarán hacer lo que puedan por ellos mismos y por otros en una situación inmediata.

Las víctimas de los desastres pueden que estén inquietos y asustados, pero esto no quiere decir que van a actuar sin pensar, egoísta o impulsivamente. No se convierten en animales irracionales. De hecho (se podría argüir) por el contrario tenderán a mostrarse más racionales en una situación de tensión que en situaciones normales, si por irracionalidad entendemos la valoración consciente de las acciones alternativas en una situación. Ninguno de nosotros emprende muchas valoraciones conscientes de acciones alternativas al realizar la mayoría de nuestras actividades diarias. Pero aquellos sorprendidos en periodos de emergencia derivados de desastres, y sus propias vidas y las de aquellos que son importantes para ellos se ven amenazadas, son conscientes y se dan cuenta de las elecciones de conducta que tienen y realizan.

El huir en desbandada puede ocurrir en situaciones de inquietud muy extremas. Pero es muy extraño, normalmente en un número reducido de personas, y también de corta duración y distancia. Además la aparición del pánico requiere una combinación poco común en circunstancias: principalmente la percepción de una amenaza repentina y directa a la propia vida en un área muy limitada, que escapar por medios propios de una situación peligrosa futura es todavía po-

sible, y que uno no puede recibir la ayuda de otros en las proximidades inmediatas. Estas son una serie de condiciones que normalmente no se presentan a la vez en casi ningún desastre colectivo; posiblemente se presentarán en una situación de emergencia centrada en un espacio, como, por ejemplo, un fuego en una discoteca u hotel (Quarantelli, 1981b).

En resumen, el pánico no es la característica general en la mayoría de desastre de todo tipo. Tiene muy poca importancia práctica u operativa en la mayoría de los desastres colectivos. Es algo que prácticamente se puede ignorar en la planificación y gestión de desastres, excepto que hay que tener en cuenta que es un mito y no algo que hay que dar por sentado.

2. El mito de pasividad

Si el peligro o desastre no provoca pánico, a veces se piensa que origina justo lo contrario - la parálisis para actuar y reaccionar. Por tanto, se cree que en presencia de advertencias de graves amenazas, la gente no puede reaccionar ni hacer frente a la crisis en la que se encuentra. Se tiende a pensar que los desastres dejan aturcidas, conmocionadas e incapaces de hacer frente a la realidad de la emergencia a un gran número de personas. Se supone que las víctimas están tan desorientadas y desmoralizadas que necesitarán a otras personas ajenas para hacer por ellos la mayoría de las tareas elementales, como recibir alimentos, alojamiento y vestidos. La idea que se tiene es principalmente la de una dependencia pasiva de otros por aquellos impactados por desastres, y que nada va a pasar a menos que él aparezca el «buen samaritano» en la forma de colaboradores externos, especialmente agencias u organizaciones.

Las investigaciones han demostrado fehacientemente que esta imagen de incapacidad es también bastante incorrecta. Ante mensajes de alerta aceptables, la gente buscará seguridad y generalmente actuará de forma adecuada para la situación (Perry y Mushkatel, 1984). Más aún, aquellos que se ven ante un desastre no se quedan paralizados, incluso en las situaciones de más tensión. No están faltos de iniciativas ni esperan pasivamente que otros se ocupen de ellos y de sus necesidades. Normalmente antes de que el impacto haya pasado, se inician los esfuerzos de búsqueda y rescate por parte de los vecinos y por aquellos en las zonas próximas (más del 90% son rescatados normalmente de esta forma). Se busca a los heridos y se les lleva a los hospitales mediante cualquier

medio disponible y tan rápidamente como permiten las circunstancias. Se buscan refugios temporales en casas de parientes y amigos; lo mismo ocurre con los alimentos y el agua. De hecho, está demostrado que lejos de buscar y depender de ayudas establecidas y de organizaciones de socorro, estas están entre los últimos recursos a los que recurrirá la mayoría de las víctimas.

En las consecuencias inmediatas de un desastre dominará la propia ayuda y la de parientes y la iniciativa y ayuda informal mutua. Excepto para aquellos gravemente heridos, los supervivientes responderán rápidamente e iniciarán una serie de acciones de recuperación social y personal. Las actitudes de desamparo y de espera pasiva a las organizaciones de socorro no son lo normal (Quarantelli, 1981a).

3. El mito antisocial

Para los funcionarios y periodistas inexpertos, los desastres se contemplan como una buena oportunidad para la aparición de conductas antisociales. Se da por sentado que van a aparecer conductas fuera de lo normal y que las aturridas víctimas de la zona afectada serán blanco de saqueos y de otras formas de actividad delictiva si no participan ellos mismos activamente en el pillaje. De hecho, muy cerca del supuesto problema del «pánico», está el problema del «saqueo». La metáfora es que a medida que Mr. Hyde toma el puesto del Dr. Jekyll, los índices de delitos aumentarán y los comportamientos abusivos se extenderán. Esta imagen se ve apoyada por la información que ofrecen los medios de comunicación y por la difusión de historias y rumores. También se da por hecho que habrá momentos en que se van a producir desórdenes en masa, cuando no disturbios en situaciones de desastre.

Conforme a los estudios de investigación, esta imagen es prácticamente incorrecta y esencialmente mítica. Circularán muchas historias de saqueo, pero los casos reales serán poco comunes y si suceden se realizarán por personas ajenas antes que por la propia población impactada. Lejos de esto, se donarán y entregarán más materiales de los que cabría esperar se van a robar en saqueos. Los índices de delincuencia bajan casi siempre. Las conductas abusivas solamente van a aparecer en casos relativamente extraños de apropiaciones después de que haya acabado el período de emergencia inmediata. Apenas hay desórdenes ni disturbios que se deriven directamente del impacto inmediato de un desastre.

En realidad predomina una característica prosocial, antes que antisocial en los momentos de emergencia del desastre. Si los desastres desencadenan algo, no es una actitud delictiva sino altruista. Los actos delictivos que ocurran serán mucho más bajos que los que ocurrirían en la vida cotidiana normal de la comunidad, al contrario de lo que generalmente se cree.

4. El mito del trauma

La carga traumática de una experiencia de desastre se considera que tiene repercusiones a corto y largo plazo en la salud mental de los individuos afectados. Por tanto, supuestamente algunas personas se volverán «locas», y otras muchas se verán psicológicamente afectadas de forma que no podrán actuar normalmente, y muchas víctimas quedarán seriamente lesionadas emocionalmente. Estas reacciones patológicas se manifiestan posiblemente en casi todas, o en la mayoría de las víctimas y puede durar indefinidamente a menos que se les de un tratamiento.

Sin embargo, esta imagen traumática que crea, inevitablemente, muchos y serios problemas de salud mental es otro de los principales mitos reinantes de la conducta en casos de desastre. En realidad los desastres de una comunidad produce muy pocas veces, si alguna, una psicosis nueva o una grave enfermedad mental. No aparecen en el momento del impacto ni emergen más tarde en el período de recuperación (Incluso la mayoría de los enfermos mentales hospitalizados antes del impacto reaccionarán de forma parecida en momentos de emergencia a las otras víctimas). Los tratamientos de pacientes externos en clínicas de salud mental, visitas a los psiquiatras, admisiones en instituciones de salud mental, estudios de presentación de los hechos de la población impactada, uso de facilidades de psicoterapia, programas de amplio alcance para encontrar personas necesitadas de asesoramiento psicológico, etc. no han podido demostrar un incremento que se pueda interpretar como una aparición significativa de serios problemas de salud mental, como consecuencia del impacto del desastre (Quarantelli, 1985a) (No se debe olvidar nunca que en cualquier comunidad y fecha dadas, habrá pacientes afectados por diferentes tipos y grados de problemas psicológicos y de salud mental; para argumentar que los desastres ocasionan problemas es necesario presentar la frecuencia por encima de los índices diarios normales, punto en el que los

estudios de investigación han fallado constantemente; al menos en un 15% conforme a estudios epidemiológicos recientes - véase Regier et al., 1988).

Los desastres pueden ocasionar muchas reacciones superficiales como insomnio, pérdida del apetito, ansiedad e irritabilidad. Estas tienden a ser poco graves, cortas y de autocuración. Mientras que en algunos desastres la mayoría de las víctimas muestran muchos de estos síntomas, es más frecuente que en desastres diferentes varíe considerablemente el número de víctimas que las presentan, y los tipos de reacciones psicológicas que aparecen después del impacto. Lo más importante, incluso aquellos que muestran estos tipos de reacciones, es que se ven incapacitados muy pocas veces en términos de comportamiento normal diario. Esto es, la experiencia de un desastre a menudo se convierte en parte del carácter psicológico de las víctimas (es decir, en memoria) pero apenas disfunciones de conducta en cuanto a la actividad laboral, escolar o doméstica de aquellos afectados (Quarantelli, 1985).

De hecho, para la mayoría de las víctimas, los desastres pueden tener consecuencias psicológicas favorables, al reforzar la autoestimación positiva y lazos sociales con los demás. De igual forma que muchas comunidades y grupos mejoran como consecuencia de haber sufrido un desastre, lo mismo ocurre con los individuos y familiares. Esto es simplemente una parte del hecho de que los desastres no son completamente negativos en todas sus consecuencias; esto constituye una cuestión empírica.

5. El mito de egocentrismo

A menudo se da por hecho que las víctimas afectadas en un desastre (heridos y/o personas que han sufrido daños personales o pérdidas materiales) vivirán en su propia desgracia. Este egocentrismo supuestamente les conducirá a la desesperación sobre el futuro. Como resultado de esto estarán bajos de moral, lo que no les predispondrá a reconstruir sus negocios y hogares destruidos. Se piensa, por tanto, que se marcharán de la comunidad afectada que muestra poca solidaridad colectiva en las consecuencias del desastre.

Los trabajos de investigación indican que esto generalmente es una idea falsa. Inmediatamente después de un desastre la moral colectiva es más alta de lo normal. Actitudes como esta pueden parecer poco proba-

bles a partir de que los desastres suponen, en mayor o menor medida para aquellos que sufrieron pérdidas inmediatas —la muerte de un familiar, daños personales, pérdidas materiales, la pérdida quizás del trabajo o la destrucción del negocio. Sin embargo, en un desastre colectivo típico— las víctimas son siempre mucho más numerosas que las personas no afectadas. Incluso en una comunidad con un gran número de «víctimas», sus pérdidas no tienen necesariamente un efecto acumulativo en la moral general. El sufrimiento individual o familiar siempre se experimenta en relación a la crisis de otros. El sufrimiento en contextos de desastre no es una experiencia aislada y, por tanto, no se convierte en una experiencia de aislamiento.

Incluso las víctimas se juzgan a sí mismas en términos de lo que ha pasado a otros. Solamente con alguna excepción, hay siempre otros que han salido peor del trance. También, las privaciones varias dentro de la comunidad no han estado ocasionadas por las víctimas, sino que han venido de fuera, aparentemente por fuerzas azarosas. Por tanto, cada víctima no es solamente una pequeña parte de una comunidad más grande que sufre adversidades, sino que incluso las pérdidas sufridas las van a contemplar posiblemente como «buena fortuna» al compararlo con lo que podría haber pasado.

De esta forma, los miembros de una comunidad sacudidos por un desastre no están desolados acerca del futuro como se piensa. La moral no es baja, sino que, en parte debido a los desafortunados de la comunidad, se ve a menudo realmente alta después del impacto (pueda que caiga, y pasa a menudo, posteriormente en el período de recuperación). La gran mayoría de las víctimas no solamente hacen esfuerzos, sino que comienzan a reconstruir lo dañado tan pronto como es posible, y lo que muestran las investigaciones es que el desplazamiento de la población fuera de las comunidades afectadas es el que normalmente habría sido si no hubiera sucedido un desastre en absoluto.

Por tanto, en términos generales, las víctimas del desastre no son presa del pánico, no actúan de forma pasiva, no demuestran conductas antisociales, no están traumatizadas psicológicamente y su moral no es baja. Las opiniones contrarias son mitos. Los trabajos de investigación indican que son las respuestas contrarias las que prevalecen.

No deseamos ofrecer una imagen romántica de que los individuos por sí solos o con unos cuantos amigos puedan hacerse cargo

de todos los problemas colectivos ocasionados por el desastre. Las personas se comportan mucho mejor en situaciones extremas que los que indicarían especulaciones falsas o mitos generalizados. Pero hay algunas cosas que los individuos por separado no pueden hacer o no lo pueden hacer bien. Los vecinos puede que encuentren víctimas en la búsqueda y efectúen tareas de rescate; pero no pueden realizar operaciones quirúrgicas importantes ni efectuar transfusiones de sangre. De igual forma, la limpieza de grandes masas de escombros, el restablecimiento de la energía eléctrica, análisis de contaminación del agua, por ejemplo, no son tareas que los individuos aislados ni pequeños grupos de vecinos puedan realizar muy bien. Además, aspectos tales como la emisión de avisos de alerta ante el pelibro, asignación de prioridades en la comunidad para acciones de preparación de emergencia, la organización de la ayuda externa, o las decisiones políticas inmediatas en cuanto a responsabilidades de los gestores señalar unas cuantas de la miriada de posibilidades que hay de la necesidad de tener tareas organizativas y distribuir las tareas de diferentes grupos; esto no puede resultar de la iniciativa o ser actos de individuos aislados, personas por sí solas, y en la mayoría de los casos, de los ciudadanos por separado.

No obstante, las conclusiones de la investigación sociopolítica han sido que la fuente y la situación de la mayoría de los problemas en la fase de emergencia de desastres *no* se van a encontrar en las víctimas, sino en las instituciones que intentan ayudarles (Dynes, 1974). Los seres humanos se enfrentan a las situaciones bastante bien. Por tanto, en el sentido social del término, los desastres son en primer lugar un desbaratamiento de la conducta rutinaria de los grupos antes que interrupciones de las acciones cotidianas de los individuos (Kreps, 1985). Cuando todo está dicho y hecho, los desastres son dificultades públicas en entidades sociales colectivas; no son los problemas personales que algunas personas podrían tener.

En cualquier desastre que afecte a una comunidad, ciertas organizaciones orientadas a emergencias están casi inevitablemente involucradas. Estas normalmente serán la policía y los bomberos, los servicios de protección, los servicios locales de Protección Civil, la Cruz Roja local, grupos de servicios médicos de emergencia y hospitales e instituciones públicas. Los trabajos de investigación muestran que la planificación de actuación de estas organizaciones varía considerablemente de una comunidad a otra (En la sociedad americana, sin embargo, esta pla-

nificación se ha mejorado considerablemente durante las dos últimas décadas, por ejemplo, véase la investigación DRC en relación con los servicios locales de Protección Civil, Wenger, Quarantelli y Dynes, 1989). En la actualidad una situación relativamente rara es que no exista planificación de ningún tipo; aunque este no es el tema. Los servicios locales orientados a períodos de emergencia casi siempre han realizado (o al menos piensan que así ha sido) cierto tipo de preparación para situaciones de desastre. El tema principal es, más bien, si la planificación es buena o no (Dynes, Quarantelli y Kreps, 1981).

Esto nos acerca a nuestro segundo aspecto principal.

II. DESCUBRIMIENTOS DE INVESTIGACIONES Y PLANIFICACION PARA SITUACIONES DE DESASTRES

Para evaluar de forma apropiada la planificación de actuación para situaciones de desastre hay que hacer la siguiente pregunta: ¿qué significa una buena planificación? Sería posible adelantar algunas versiones ideales de lo que debería ser, pero preferimos basar nuestra respuesta a esta pregunta en los estudios empíricos realizados. Una parte de esta investigación se orienta especialmente hacia los aspectos organizativos y comunitarios de la planificación para situaciones de desastre, el enfoque estratégico del asunto.

Una buena planificación para situaciones de desastre colectivo es la que cumple ciertos criterios: nosotros sugeriremos diez. Una buena planificación para desastres colectivos debería:

1. Reconocer que los desastres se diferencian cualitativamente de las emergencias de poca importancia

Hay una creencia extendida, parafraseamos a algunos oficiales de policía, de que un desastre es simplemente un accidente de tráfico a gran escala. Esta idea es sencillamente falsa. En un desastre hay una diferencia de clase, no solo de grado, comparado con lo que pasa en una acción o emergencia menor. No solamente hay una evidente diferencia cuantitativa, sino también una cualitativa que no es tan obvia. Un desastre no supone mucho más las insituciones que intentan ayudarles, sino algo que es cualitativamente diferente. Un accidente no se puede percibir como un pequeño desastre, ni un desastre se puede considerar como un gran accidente.

Existen algunas diferencias fundamentales entre los dos tipos de situaciones. Durante periodos de desastre que afectan a comunidades, las organizaciones hacen frente a una nueva serie de circunstancias diferentes a aquellas relacionadas con accidentes o emergencias menores. Generalmente en situaciones de desastre, en relación con emergencias menores o cotidianas, las organizaciones tienen que:

(1) Relacionar rápidamente muchos y diferentes grupos (por ejemplo, empresas privadas con departamentos gubernamentales, servicios locales con instituciones estatales y nacionales que antes no eran ni siquiera conscientes del desastre)

(2) ajustar o perder una parte de su autonomía (por ejemplo, personal, operaciones, recursos y emplazamientos pasan a estar parcialmente bajo el control de las autoridades públicas)

(3) aplicar diferentes medidas de actuación (por ejemplo, en vez de rapidez de respuesta, la distribución de los recursos puede llegar a ser la norma).

(4) actuar dentro de grupos más reducidos e interacciones de sectores privados (por ejemplo, los límites entre personal público y privado, los bienes y servicios están poco claros) y

(5) respuestas al hecho de estar directamente afectados (por ejemplo, puede haber pérdidas directas o indirectas de personal, recursos, equipos e instalaciones).

Por tanto, la preparación para situación de desastre que no reconozca las diferencias tanto cualitativas como cuantitativas entre emergencia y desastre no puede ser buena. Es muy importante que los planificadores para situaciones de desastre reconozcan que tienen que considerar los desastres de forma más bien estratégica y diferente a la que se hace en caso de accidentes diarios, alteraciones y emergencias menores. Parfraseado a Hemingway, los ricos solo se diferencian de los pobres en el comportamiento; los desastres, como crisis social, se diferencian en ciertos aspectos fundamentales de las emergencias diarias.

2. Ser genérica antes que centrarse en un agente específico

Gran parte de la planificación para desastres se centra en agentes específicos y no en aspectos genéricos o generales. Hay una ten-

dencia a una planificación por separado organizada alrededor de los agentes de desastre específicos. Por tanto, podemos encontrar que en muchas localidades hay a menudo una planificación independiente para amenazas químicas, centrales nucleares, fuego, etc. La planificación se separa, a veces en diferentes organizaciones, para la preparación y respuesta a los peligros o impactos, considerados por separado.

Este tipo de planificación para un agente específico puede parecer natural y evidente. Pero, ¿no son los peligros químicos diferentes a los terremotos? ¿No son las inundaciones diferentes a los incendios que se propagan en rascacielos?. La respuesta es, por supuesto, sí, pero sí solamente hasta cierto punto.

Esto se debe a que en muchos de los problemas de organización y humanos en la preparación y respuesta a los desastres, el tipo específico de agente de desastre *no* importa. Por ejemplo, se necesitan los mismos tipos de mensajes y de sistemas de alerta y tienen la misma eficacia en la evacuación de personas, sea cual sea el agente específico del desastre en cuestión. No importa si el agente es un vertido químico, un huracán, un terremoto o un escape radioactivo - lo que motivará a la gente a confiar en los mensajes de alerta, qué tipos de mensajes de alerta van a ser efectivos, qué es lo que va a limitar la aceptación de la alerta, etc, será lo mismo en todos los casos. Estos aspectos humanos de un desastre no dependen del tipo específico de agente del desastre en cuestión

De igual forma, si es necesaria la búsqueda y rescate organizados, los aspectos organizativos que tengan que tratarse no dependerán del agente provocador del desastre. Las investigaciones, por ejemplo, han demostrado fehacientemente que numerosos servicios intentarán emprender la mayor parte de la búsqueda y el rescate posterior, que la coordinación de estos grupos es muy difícil (véase Drabek et al. 1981), que la manipulación de cuerpos sin vida, especialmente si están desmembrados o desfigurados, causa muchas perturbaciones psicológicas y tiene consecuencias para la salud mental de aquellos implicados en dichas actividades. El agente específico provocador del desastre no tiene mucha importancia.

Las situaciones de desastre difieren en gran manera unas de otras. Pero *no* es la diferencia entre el desastre químico y el de un terremoto, por ejemplo, lo más importante. Las diferencias que son importantes es-

tán relacionadas con otros aspectos como la capacidad de predicción, de control, velocidad del comienzo, extensión de la posible prevención, duración, alcance del impacto, potencial de destrucción y etc. (Dynes, 1974). Es importante para la planificación y la respuesta, por ejemplo, que haya un periodo de alerta. Importa mucho menos que el agente en cuestión sea natural o tecnológico. Ciertos desastres físicamente «distintos» pueden tener consecuencias parecidas.

Por el contrario, ciertos desastres físicamente «similares» pueden tener efectos diferentes con motivo de la preparación para situaciones de desastre.

Dados estos aspectos, no es sorprendente que los trabajos de investigación hayan demostrado desde una perspectiva estratégica que la planificación para situaciones de desastre debería ser en primer lugar genérica o general, y que debería haber un único organismo responsable para coordinar la planificación global para *todos* los tipos de desastres, ya sean colectivos o de otro tipo. No debería haber planificación de diferentes servicios por separado para diferentes agentes específicos causantes de desastres. Por supuesto, dentro de la planificación global, puede y debería haber disposiciones especiales para los aspectos particulares de ciertos tipos específicos de agentes de desastre (por ejemplo, la radiación), pero el énfasis deberá recaer en los aspectos genéricos o generales relacionados con la preparación para desastres.

Deberíamos también señalar que una planificación general para desastres en contraste con la planificación para un agente específico es: a) eficaz en cuanto a costes en términos de pérdidas de tiempo, esfuerzo, dinero y recursos; b) una estrategia políticamente mejor dado que es imposible movilizar a una amplia variedad de grupos interesados en la preparación y respuesta al desastre que, en efecto, crean una circunscripción más poderosa para la planificación para desastre; c) una forma importante de evitar duplicaciones, conflictos, coincidencias y omisiones en las respuestas reales; y d) una forma de mejorar la eficiencia, así como la eficacia de cualquier respuesta organizada a un desastre de la comunidad.

3. Estar integrada antes que fragmentada

Otro fallo muy habitual en la planificación es que no se toma en cuenta una perspectiva

global de la comunidad en el proceso. No sirve de nada que una institución tenga una buena planificación propia o un puñado de otras organizaciones cuando el desastre potencial o real precipita un asalto en masa de la comunidad en el problema. Los estudios que hemos realizado y los de otros investigadores han demostrado, de hecho, que los servicios locales de Protección Civil se sorprenden a menudo ante el número y diversidad de personas que responden, de la comunidad y de fuera, que convergen en el lugar del desastre, y que cuanto más grande es el desastre, más grupos se congregan y mayor es su variedad.

En los Estados Unidos, la planificación de la preparación de una comunidad para afrontar un desastre normalmente está fragmentada y se reparte entre diferentes organizaciones. Uno de los grupos se encarga de lo que se ha venido llamando sector de control social. Esta planificación normalmente se lleva a cabo por representantes del gobierno local y normalmente incluye los servicios de protección para emergencias locales (LEMA), policía y bomberos, servicios públicos de seguridad y en algunos casos Obras Públicas. Otro grupo de planificación se suele encargar de lo que podría llamarse los sectores de servicios médicos y sociales. Los hospitales, grupos médicos de emergencia y otras muchas agencias de servicios sociales públicos y privados, como la Cruz Roja, que a menudo se encarga de la planificación afín de servicios para las víctimas. Durante los últimos años, la planificación para situación de desastre está siendo acometida cada vez más por instituciones y organizaciones del sector privado - la energía nuclear y las industrias químicas son casos evidentes. Muy a menudo su planificación está separada de la mayoría de los otros grupos de la comunidad. Desde la perspectiva global, esto es, claramente, una mala estrategia de planificación.

Una buena planificación de actuación requiere un esfuerzo integrado de la comunidad. Todos los sectores de la comunidad relacionados no solamente necesitan estar comprometidos, sino también sus actos tienen que estar coordinados. La investigación de campo de DCR sigue encontrando localidades donde hay una planificación independiente para la evacuación y para los puestos de mando del lugar, por ejemplo. Hasta cierto punto, esta fragmentación refleja los conflictos diarios y las disputas sobre el territorio y dominio organizativo entre los departamentos policiales-de bomberos, departamentos de bomberos-hospitales, departamentos de los LEMA-policiales y etc. Pero los de-

sastres no solamente impactan a un sector o parte de una comunidad; un desastre, en la mayoría de las definiciones, es algo que altera a una comunidad en su totalidad. Por consiguiente, desde un punto de vista organizativo, la buena planificación deberá ser global.

4. Estar basada en una nueva coordinación y no en modelos de órdenes y control

Existe una fuerte tendencia a asumir que los desastres crean un hueco o vacío social que tiene que llenarse rápidamente. Por tanto, a menudo se considera que el mejor modelo para la preparación organizada para desastres es lo que se ha denominado el modelo de orden y control. Este es un concepto tomado de la estructura del mundo militar, que proclama que debería desarrollarse una organización social de arriba a abajo, rígidamente controlada y altamente centralizada en relación con los desastres (Dynes, 1983).

Dejemos a un lado el hecho de que el modelo de orden y control es más ficción que realidad, incluso en el campo militar. No es la forma en que funcionan las fuerzas armadas, naval o aérea, especialmente en situaciones conflictivas, estereotipo y mitos, sino todo lo contrario. Los estudios directos en las zonas de desastre no solamente han demostrado que los modelos de mando y control apenas son viables desde una perspectiva de organización en la vida de la comunidad, sino que, y lo más importante, resultarían ser unos modelos deficientes en la planificación para desastres si pudieran implantarse en el mundo real.

En la forma aplicada a los desastres, el modelo de orden y control se basa en los puntos siguientes: la extensión del impacto del desastre, la debilidad de los seres humanos en situaciones de peligro extremo, la fragilidad de los sistemas sociales afectados, la ruptura del orden social, y la necesidad de una única estructura unificadora para sustituir a los grupos supuestamente alterados en comunidades afectadas por el desastre.

Conforme a las investigaciones, todas estas premisas son cuestionables. Incluso en los desastres de gran magnitud, lo que queda intacto supera en gran medida a lo alterado, dañado o destruido. Los seres humanos reaccionan bien a los desafíos del período de emergencia. Las organizaciones sociales locales no interrumpen su funcionamiento.

Sigue existiendo el orden y la estructura, tanto a nivel personal como social. Los desastres no desencadenan situaciones caóticas ni desordenes que requieran un control firme que proceda de fuera del área local.

La verdad del asunto es que las víctimas y los grupos locales se esfuerzan en hacer lo que pueden, normalmente improvisando e innovando. A esto se une la ayuda masiva que viene del exterior. Por tanto, en una buena planificación para desastres, antes que intentar centralizar la autoridad, resulta más adecuado desarrollar mecanismos para integrar las actividades nuevas y convergentes. Se trata de coordinación y no de control (Kreps, en preparación). Desde un punto de vista estratégico, el objetivo es intentar estrechar los vínculos entre los grupos implicados de forma que se puedan cumplir los objetivos de la comunidad para afrontar el desastre. El objetivo no será intentar imponer un orden desde arriba, algo que resulta innecesario e inalcanzable (Dynes y Aguirre, 1979).

5. Centrarse en principios generales y no en detalles específicos

Hay una tendencia a considerar si los planes escritos de desarrollo, ejercicios de conducta, consideraciones de posibles peligros, etc., se deben elaborar de forma exhaustiva. De hecho, existe la tentación de entrar en detalles muy específicos. Esta es una forma errónea de proceder. Hay varias razones que demuestran que es un camino incorrecto a seguir. Es imposible planificar cada detalle. Las situaciones cambian constantemente y los pormenores específicos se quedan rápidamente desfasados. El centrarse en muchos detalles da la impresión de que todo tiene la misma importancia cuando claramente este no es el caso. Una planificación compleja y detallada normalmente no facilitará la mayoría de los posibles usos y terminará siendo ignorada.

Al tiempo que en la planificación para situaciones de desastre no se pueden ignorar los detalles específicos, especialmente a nivel de organización, una buena planificación de actuación debería estar basada en el uso de principios generales a partir de los cuales se pudieran desarrollar unos planes más bien sencillos. Pero incluso aparte de los planes escritos, toda la planificación para situaciones de desastre debería orientarse hacia un plano general antes que específico. Por ejemplo, dentro del contexto de lo que se di-

jo anteriormente, una buena planificación de preparación considerará el hecho de que durante las situaciones de emergencia, las organizaciones responsables trabajarán con otros nuevos grupos (existentes y nuevos), y que las nuevas y diferentes formas de relaciones impuestas por la situación de crisis son diferentes a las requeridas en períodos de normalidad. Sin embargo, durante el proceso de planificación no se deberá intentar especificar las posibilidades y complejidades restantes asociadas al alcance o grado de contactos interorganizacionales que se podrían posiblemente desarrollar.

Finalmente, una buena planificación requiere aceptar la creencia de que hay principios en una buena planificación. Algunos negarían esto explícitamente. Sin embargo, algunos funcionarios, de forma implícita, consideran que cada ocasión es única y que, en sentido práctico, una planificación general de actuación es imposible. Esta no es una consideración válida. Cada ser humano es, de alguna forma, biológicamente diferente a los otros seres humanos. Sin embargo, el mundo médico, por ejemplo, no tiene muchas dificultades para identificar los síntomas generales de una enfermedad y especificar los procedimientos de tratamiento uniforme. De igual forma, cada desastre es diferente, pero es posible establecer un enfoque general de preparación.

6. Reconocer que hay mucho más en un juego que la elaboración de un documento

Otro impedimento para desarrollar una buena planificación para situaciones de desastre incluye la adopción de un punto de vista demasiado estrecho sobre el significado de la planificación de actuación. Para muchos, la elaboración de un plan por escrito para situaciones de desastre se contempla como la esencia de la planificación. Los estudios indican que esto no es solamente incorrecto, sino que en realidad una posición poco práctica. Los funcionarios creen a veces que están bien preparados por el simple hecho de que tienen un plan escrito. Pero aún, el centrar la atención en un plan conduce a menudo a que las organizaciones ignoren otras actividades fundamentales que son absolutamente necesarias para desarrollar una buena planificación para situación de desastre en una comunidad.

La preparación para una situación de desastre no es sinónimo de la elaboración de planes escritos para casos de desastre. Una

perspectiva más útil viene dada mediante la consideración de la planificación como un proceso, y no como la simple ejecución de un producto tangible. Visto de esta forma, la planificación de preparación incluye todas aquellas actividades, prácticas, interacciones, relaciones, etc., que a corto o largo plazo están destinadas a mejorar el modelo de respuesta en los momentos de impacto de un desastre.

Visto desde la perspectiva que acabamos de mencionar, la planificación de preparación para situaciones de desastre incluye:

- a) la convocatoria de reuniones para intercambio información;
- b) los modelos para afrontar desastres, ensayos y simulacros;
- c) el desarrollo de técnicas para formación, intercambio de conocimientos y valoraciones;
- d) los memorándums de formulaciones de comprensión y acuerdos de ayuda mutua;
- e) la información al público y a otros relacionados con el proceso de planificación;
- f) la obtención, situación y mantenimiento de recursos materiales pertinentes;
- g) acometer actividades educativas públicas;
- h) el establecimiento de vínculos informales entre los grupos relacionados;
- i) la elaboración de planes para situaciones de desastre y su integración dentro de los planes generales de emergencia de la comunidad;
- j) la actualización constante de materiales/estrategias; y
- k) la elaboración y comunicación de la información sobre los peligros y riesgos futuros.

Por tanto, mientras que los planes formales para desastres son un elemento de preparación para desastres, será mejor considerarlos solamente como una de las numerosas actividades que deberían emprenderse para mejorar la eficiencia y eficacia de la respuesta de una comunidad ante un desastre. Los problemas de organización no se pueden solucionar por el mero hecho de escribir un plan. Por ejemplo, convertir a cambio de las víctimas del desastre en fuerzas de socorro potenciales debe incluir la educación pública, técnicas de formación, relación con

grupos, etc. De igual forma, la reducción de conflictos interorganizacionales requiere el mantenimiento de reuniones, ejercicios de participación, acuerdos de protección o memorándums de entendimiento, y emprendimiento de otras acciones necesarias. Se deben acometer una serie de actividades si se desea alcanzar los objetivos ansiados sobre la preparación.

7: Esforzarse para centrarse en las acciones apropiadas anticipando problemas y las posibles y diferentes soluciones

Mientras que en algunos casos pueden estar orientadas a la prevención, la mayoría de las actividades de la preparación deberán estar dirigidas a la alteración o modificación de lo que va a pasar. Por tanto, en una buena planificación se intentará reducir incertidumbres, pero es poco inteligente asumir que se podrán anticipar todos los puntos de importancia o que todo lo desconocido se podrá predecir con exactitud. Las contingencias son demasiado numerosas para permitir la anticipación de todas las posibilidades.

No obstante, una buena planificación puede indicar algunos de los principales parámetros de la situación de crisis. Por ejemplo, el proceso de planificación puede incorporar la perspectiva de que las víctimas del desastre tomarán la iniciativa y no mostrarán una actitud pasiva, o que los organismos de socorro tendrán dificultades en la movilización debido a la falta de claridad que requiere la situación. Este enfoque estratégico reduce los puntos desconocidos que hay que considerar. No solamente restringe el abanico de problemas que hay que anticipar; sino también reduce el número de alternativas o soluciones opcionales que se deben examinar. Si las víctimas del desastre no están notablemente afectadas o son objeto de saqueos, no habrá una necesidad imperiosa de planificar una serie de medidas de seguridad ni de movilizar a muchas de los servicios legales de orden. Por otra parte, siempre se produce un grado de tensión, si no de conflicto, entre las organizaciones de ayuda locales y no locales, ya sea en el sector público o privado, que se debe reconocer y tratar en la preparación de la planificación.

Los trabajos de investigación también indican que una buena planificación no supone que haya una única solución a un problema determinado. Más bien, se indicarán otras alternativas importantes y realistas o posibles opciones.