

En relación con esto, una buena planificación debería ser más como un mapa de carreteras que un anteproyecto; este último determina la forma en que el edificio debe construirse; el primero sugiere una serie de formas diferentes de ir de un punto a otro.

Además, la planificación de actuación para situaciones de desastre colectivo debería esforzarse en la consideración de las acciones apropiadas a tomar. Algunas veces, la planificación parece utilizarse en primer lugar como un mecanismo para acelerar las respuestas ante situaciones de crisis. Es cierto que una buena preparación podría permitir respuestas más rápidas a ciertos problemas; sin embargo, la rapidez de la respuesta debería ser un subproducto, y no un objetivo principal. La conveniencia es más importante que la velocidad. Así pues, es mucho más importante obtener información adecuada acerca de lo que está pasando que tomar acciones inmediatas. Reaccionar ante una situación inmediata puede parecer lo más natural y humano, pero es raramente la estrategia de respuesta más eficiente o eficaz. La situación inmediata pocas veces es tan importante en términos de consecuencias a corto y largo plazo. La planificación de hecho debería colaborar para refrenar las reacciones impulsivas y alentar la adopción de acciones deliberadas consideradas apropiadas en la situación de crisis. Por ejemplo, la planificación debería estar dirigida a escalonar la convergencia de las organizaciones de socorro en el lugar del desastre, cosa que reduciría los problemas de coordinación.

**8. Basarse en lo que probablemente puede pasar y en los problemas reales que van a surgir**

Gran parte de la planificación colectiva para situaciones de emergencia es poco realista, al menos en dos aspectos relacionados: el no basarse en lo que probablemente puede pasar y expectativas erróneas sobre problemas reales a los que probablemente se va a prestar poca atención.

En general, la tendencia es elaborar planes desde la perspectiva de la organización que lleva a cabo el plan e intentar implantar lo que es más conveniente desde su punto de vista. Sea o no intencionado, esto supone que la gente y otros grupos se van a ajustar a lo que quiera que esté planeado. Por ejemplo, se pueden designar ciertas rutas con fines de evacuación dado que son fáciles de controlar por las autoridades públicas, incluso cuando las rutas puedan ser poco conocidas para los evacuados.

Generalmente, esta es una estrategia deficiente. Es mucho más acertado elaborar los planes según la base de cómo reaccionan normalmente los individuos en situación de crisis, antes que esperar de ellos cambios drásticos en su comportamiento durante los desastres. Por consiguiente, los planificadores deben ajustar su planificación, cualquiera que sea su comportamiento real en situaciones de tensión, y no esperar que la gente cambie su conducta a fin de que cuadre con la planificación. Por tanto, en la evacuación de personas intentaremos abandonar la zona siguiendo rutas con las que estén familiarizados y acostumbrados a circular.

El principio se puede aplicar de la misma forma a las organizaciones. No se puede esperar que la gran mayoría de los grupos vayan a actuar y reaccionar de forma muy diferente durante un desastre a lo que harían en periodos de normalidad. Por ejemplo, es inútil asumir que los intereses acerca de los dominios o territorios organizativos que prevalecen durante los periodos de normalidad vayan a desaparecer de repente durante una situación de crisis. La planificación para situaciones de desastre deberá ser lo suficientemente flexible para incluir las reacciones previstas de la gente, y no tratar de forzar a las organizaciones a alterar drásticamente sus actividades a fin de cumplir los requisitos de una planificación poco realista.

Además, el centro de la planificación deberá recaer sobre problemas verdaderos y no sobre mitos. Por tanto, la planificación de preparación no puede ser mejor que supuestos sobre problemas individuales y de grupo durante situaciones de desastre. Por desgracia, como hemos señalado anteriormente, gran parte de la planificación se basa a menudo en nociones de sentido común y/o en los desastres más recientes o en experiencias a partir de situaciones de emergencia poco importantes de la organización o comunidad. Esto sería apropiado si, por ejemplo las nociones de sentido común y suposiciones establecidas en periodos de emergencia por situaciones de desastre fueran válidas. Pero a menudo son utópicas antes que verdaderas. Por tanto, si en la planificación se asume el pánico, los desórdenes y la pasividad como problemas significativos que van a aparecer en la cumbre de una situación de desastre, se habrá tomado un punto de partida incorrecto para iniciar la planificación. También veremos que puede haber graves equívocos sobre los problemas organizativos. Como explicaremos más adelante, si se asume incorrectamente que los problemas de comunicación de grupos estriban fundamentalmente en fallos tecnológicos, que hay una

discontinuidad considerable de la autoridad organizativa, o que la coordinación entre agencias puede realizarse mediante un control centralizado, esto tampoco será un buen punto de partida con fines de planificación.

Como alguien dijo hace mucho tiempo, se causan muchos más daños por lo que algunos incorrectamente consideran cierto que por falta de conocimiento per se. Desafortunadamente, en el área de desastres abundan las falsas creencias sobre el comportamiento individual y de grupo entre los planificadores y funcionarios para situaciones de emergencia. Hasta el punto donde llegue esta situación, se estará funcionando con una deficiente estrategia de planificación.

**9. Tener en cuenta los nuevos elementos que emergen en el contexto del desastre**

Los desastres hacen aparecer nuevas demandas y problemas que, a su vez, dan lugar a nuevas actividades y agrupaciones. Dicho de otra forma, el periodo de emergencia de un desastre, genera muchos fenómenos *nuevos*. Esto es verdadero a nivel tanto individual como colectivo (Drabek, 1987; Forrest, 1974)

Los desastres crean entornos sociales radicalmente nuevos para las entidades responsables, individuos o grupos. Entre los aspectos más importantes están los siguientes: los responsables tienen que actuar con un alto grado de incertidumbre acerca de las demandas reales y capacidades en las situaciones de crisis y a menudo aparece un sentimiento y una necesidad urgente de actuación. Esto manifiesta que las formas de actuación cotidianas y normales, a nivel individual y organizativo, no siempre son apropiadas para hacer frente a los periodos de emergencia provocados por desastres.

Una de las consecuencias del estado de estos asuntos es que surgen una serie de comportamientos organizados en situaciones de desastre. Algunos investigadores piensan que mediante la combinación de dos dimensiones —tareas y normas— se puede producir una tipología cuádruple (véase Quarantelli, 1966; Dynes, 1974; Stalling, 1978; Drabek, 1987). Las tareas pueden ser regulares o irregulares, y las normas nuevas o antiguas.

Por tanto, la deducción de los cuatro tipos de respuestas de conducta organizada son:

- 1 establecida (regular, antigua);
- 2 en expansión (regular, nueva);

- 3 en extensión (irregular; antigua); y
- 4 en vías de aparición (irregular, nueva).

La planificación que asume, en primer lugar, que se puede hacer frente a los problemas del desastre solamente mediante las organizaciones establecidas, se encontrará actuando con una imagen errónea de la situación en el periodo de emergencia del desastre. Hay organismos que se expanden y otras que se extienden; además, hay nuevos grupos que aparecen.

Una planificación realista tiene que adoptar esta idea estratégica de cómo se puede hacer frente a desastres afines. Las improvisaciones de este tipo indicado son el corazón de los esfuerzos organizados para hacer frente a las necesidades e incertidumbres del periodo de emergencia del desastre.

### 10. Utilizar los mejores conocimientos científicos sociales posibles

No es posible estar adecuadamente preparado para desastres basándose únicamente en una o dos experiencias personales. Hay limitaciones peligrosas en un enfoque como este. Los funcionarios organizadores probablemente no van a tener experiencias personales directas de muchos desastres. Por tanto, cualquier característica idiosincrática de un desastre particular puede ser errónea conforme a las características universales de todos los desastres. También existe una tendencia a efectuar amplias generalizaciones basadas en experiencias personales a partir de una o unas pocas situaciones de desastre y aplicar las observaciones apreciadas al espectro completo de posibles desastres.

Además, debido a la falta de una perspectiva amplia, no siempre es posible deducir lecciones significativas desde experiencias personales. Por ejemplo, más que reconocer una ausencia de pánico percibida como tendencia humana general, a menudo se atribuye a las propias cualidades de equilibrio o a las excelentes y excepcionales características de la población afectada. En último lugar, nunca resulta fácil para los funcionarios encargados de la organización efectuar una evaluación imparcial de las acciones de su propio grupo. Muy a menudo, los informes de actuación posteriores representan una defensa o justificación de lo que hizo la agencia, antes que una evaluación objetiva de los problemas descubiertos o de los errores cometidos.

Una experiencia directa personal u organizativa de desastre es menos útil con fines de planificación para desastre de lo que nor-

malmente se reconoce. Antes de que dichas experiencias puedan utilizarse, se deberán analizar sistemáticamente y exponer claramente sus limitaciones. Es posible que algunos funcionarios dentro de los grupos orientados a emergencias se hayan visto involucrados en numerosos desastres, y demostrar todavía mediante sus actos que han aprendido muy poco. En resumen, los sucesos a los que se refieren no favorecen la deducción de principios generales. Al igual que las «anécdotas militares» no contribuyen en nada a la estrategia de planificación militar, las «anécdotas de desastres» tampoco son de gran utilidad en el desarrollo de estrategias de planificación de actuación.

La base de conocimientos más adecuada con fines de planificación se apoyará en la más amplia variedad posible de desastres, incluyendo el estudio sistemático y objetivo de lo que ocurre, y los esfuerzos para establecer unos principios generales y modelos teóricos de la información obtenida. Hasta las últimas décadas, los planificadores para desastre podían decir justificadamente que había pocos estudios científicos sociales que se pudieran utilizar. Esta excusa ya no es legítima.

### III. GESTION DE DESASTRES

Es muy fácil dar por hecho que si ha habido una planificación para desastres colectivos habrá una gestión satisfactoria en el periodo de emergencia. Esto podría ser, después de todo, el objetivo fundamental de la planificación previa. Por desgracia, sin embargo, las investigaciones han demostrado que esto está lejos de ser el caso (Quarantelli, 1988a). A menudo hay desajustes entre lo que se planteó y lo que realmente pasó en un desastre de gran magnitud. De hecho, solamente hay una correlación parcial entre una planificación de actuación y una gestión buena o satisfactoria de desastres colectivos.

Las razones de esto son de dos formas. Una es que la planificación de actuación puede ser deficiente en primer lugar. Por tanto si, como se indicó anteriormente, la planificación es para un agente específico antes que genérica, si la planificación está demasiado segmentada o segregada antes que relacionando todos los actuantes sociales pertinentes, o si requiere actividades artificiales o fuera de lo común, habrá una implantación de tipo deficiente en una situación de desastre real. (Quarantelli, 1985b). Una planificación deficiente solamente puede originar unas actividades de gestión deficientes. De las dos razones, esta última es la más evidente

al responder por qué una gestión satisfactoria de la crisis no sigue automáticamente a una planificación de actuación para situaciones de desastre.

Dicho esto, pasaremos a la otra razón, a saber, el fallo en reconocer que los principios de gestión de las crisis son diferentes a los principios de la planificación de organización para desastres. Los estudios de desastres han demostrado que los funcionarios encargados de la organización no siempre distinguen entre los dos procesos o actividades, con los consecuentes resultados negativos. En ocasiones, parece ser que se asume que puesto que se ha llevado a cabo la planificación de organización para desastres, la gestión del desastre tan solo requerirá la implantación de la planificación previa. Pero la planificación de organización y la gestión para periodos de emergencia no son únicamente los dos lados de la misma moneda.

Quizás si se hiciera una comparación, el último punto se podría aclarar aún más. En la esfera militar se estableció una distinción entre estrategia y práctica. En realidad se enseña e intenta implantar en la práctica la diferencia entre las dos. La estrategia, en general, se refiere al enfoque global de un problema u objetivo. Pero siempre hay factores situacionales u otras contingencias que requieren un reajuste para alcanzar un objetivo específico si se pretende alcanzar el objetivo global. Esta es el área de la táctica. En términos comparativos, una buena planificación de organización para desastres comprende las estrategias generales a seguir para estar preparados para emergencias repentinas de la comunidad. En una buena gestión de la crisis, las tácticas particulares se utilizan para hacer frente a las contingencias situacionales específicas que se presenten o que surjan durante el curso del periodo de emergencia.

Está claro que, normalmente, es imposible anticipar detalladamente las tácticas que se deben utilizar porque, casi por definición, serán relativamente específicas de la situación encontrada. Una buena gestión de crisis, hasta un punto considerable, es la aplicación de tácticas que están específicamente relacionadas con las contingencias situacionales de un desastre colectivo dado. Sin embargo, al igual que en la esfera militar, es posible adelantar principios tácticos además de los estratégicos, los investigadores sobre desastres podrían señalar algunos de los problemas que requieren consideraciones tácticas para una gestión de la crisis efectiva y eficaz.

Retomemos el tema del comportamiento de grupos en caso de desastres.

#### IV. REACCIONES DE GRUPOS

De la misma forma que existen muchos mitos acerca del comportamiento humano en desastres, también hay creencias erróneas extendidas acerca de la respuesta de las organizaciones. Resumiremos a continuación los principales mitos y problemas auténticos de las organizaciones en períodos de desastre. Para la presentación hemos dividido nuestras consideraciones en cuatro problemas:

1. Movilización de grupos;
2. Comunicación y el proceso de información;
3. El ejercicio de autoridad y toma de decisiones; y
4. El desarrollo de la coordinación.

##### 1. La movilización de grupos

A veces se cree que las organizaciones no se pueden movilizar ni pueden funcionar bien dado que puede haber un conflicto entre el carácter laboral y el familiar de los funcionarios. Por tanto, a veces se prevé que los funcionarios responsables o personal clave estarán lejos o abandonarán su trabajo en períodos de emergencia de desastres para ocuparse de sus familiares víctimas del desastre. Se cree generalmente que, forzados a elegir, algunas personas elegirán a la familia antes que su responsabilidad laboral y que dificultará o impedirá la movilización de organismos en una crisis.

Las investigaciones muestran, sin embargo, que dicho conflicto no da lugar al fracaso para desempeñar o abandonar las principales responsabilidades laborales. Al menos no supone un problema importante, especialmente en los escalafones más altos de las organizaciones y, particularmente, aquellos que se consideran necesarios en la acción en período de emergencia. Los estudios indican claramente que se puede esperar que los funcionarios en estos cargos desempeñen su trabajo, aunque suponga tensión psicológica para aquellos atrapados en dicho conflicto (Dynes y Quarantelli, 1986; Rogers, 1986).

También se cree a veces que al menos en desastres de gran magnitud los organismos locales no se pueden movilizar rápidamente dado que están abrumados por la naturaleza de la situación. Por tanto, se piensa que aparte de los oficiales preocupados por ellos mismos y por sus familiares, los grupos de la comunidad no pueden responder porque carecen de voluntad organizativa para hacerlo. Se considera que parte de esto surge del

impacto emocional que sufren los grupos como resultado de la experiencia (similar al impacto emocional señalado anteriormente que sufren los seres humanos), y parte de la creencia de que las organizaciones se enfrentan a una situación totalmente desconocida.

Los estudios no respaldan esta imagen de parálisis organizativa. Los grupos se movilizan tan pronto como les es posible para hacer lo que son capaces de hacer; muchas tareas y responsabilidades son las mismas que en períodos de normalidad (por ejemplo, el departamento de incendios seguirá ocupándose de los problemas de incendios, el departamento de aguas de los problemas de agua, las organizaciones de salvamento de diferentes servicios, etc.). Al tiempo que puede haber a menudo retrasos en las movilizaciones de grupos en un desastre esto estriba principalmente en la falta de información apropiada y conocimiento adecuado sobre las necesidades y demandas de la ocasión, relacionadas con las operaciones de la organización. El informarse de lo que ha pasado en el contexto inmediato del impacto de un desastre constituye normalmente el principal problema para las organizaciones encargadas; esto más bien es lo que constituye el problema y no el impacto emocional organizativo (sin embargo, una planificación previa puede que produzca una diferencia en la velocidad de respuesta, como señalaremos posteriormente).

También existen otras dificultades organizativas para la movilización. Señalaremos dos de ellas. Por una parte, el problema a menudo es que no se conoce exactamente la naturaleza que rodea a una tarea requerida. Por ejemplo, no siempre está claro quién es el responsable para llevar a cabo nuevas tareas relacionadas con el desastre, cómo efectuar la búsqueda y rescate formal a gran escala, elaborar las listas de personas desaparecidas, o tratamiento de gran número de muertos. No constituyen la responsabilidad normal de ninguna agencia de la comunidad, pero éstas, y otras tareas similares, en un desastre de gran magnitud, antes o después, tendrán que ser asumidas por alguien. A falta de planificación previa, algún grupo o grupos tendrán que movilizar a su personal para el trabajo e intentar asegurar lo que se tiene que hacer y lo que se va a necesitar en un tipo de actividad más bien desconocida. Por consiguiente, mientras que un desastre no genera globalmente un escenario social desconocido, puede crear nuevas tareas específicas que dificulten la movilización del grupo.

Por otra parte, el problema de movilización puede ser una abundancia excesiva de

algo que no se necesita. Por ejemplo, un problema casi siempre existente en períodos de emergencia por desastre es el uso de voluntarios. Muchos voluntarios motivados con una gran variedad de capacidades no constituyen necesariamente un recurso organizativo. De hecho, cuando falte una buena planificación previa de quién va a utilizar voluntarios, dónde se van a enviar, la forma en que se van a supervisar, el momento en que se van a utilizar, etc., cuando falte una planificación detallada como esta (que algunas organizaciones locales de la Cruz Roja tienen), la presencia total de masas de individuos voluntarios simplemente creará otro desastre en relación con el problema organizativo. A menudo, algunos miembros del personal regular se tendrá que encargar de deshacerse de los voluntarios o intentar alguna planificación ad hoc y/o entrenarlos rápidamente para alguna tarea elegida. De esta forma, los voluntarios a menudo dificultan las tareas de movilización de casi todas las organizaciones. (Dejamos a un lado la complicada cuestión de lo que constituye el voluntariado para tipología véase Dynes y Quarantelli, 1980).

##### 2. Comunicación y el proceso de información

A menudo se asume que las comunicaciones son un problema en casos de desastre; incluso muchos informes posteriores o retrospectivos mencionarán las dificultades de comunicación que existían durante el período de emergencia. Sin embargo, la investigación muestra que esto es una consideración parcialmente incorrecta de la naturaleza del problema. Muy a menudo se equipará una comunicación deficiente a no tener canales o medios de comunicación suficientes. Pero es rara la situación de desastre donde no hay suficientes medios de comunicación disponibles. Solamente es en los desastres más insólitos o catastróficos donde las tecnologías de comunicación quedan destruidas o interrumpidas, o que no existan medios físicos suficientes de comunicación porque las radios, teléfonos y ordenadores no funcionen o no se puedan utilizar. Unos medios sustitutos, como radioaficionados o bandas radiofónicas de ciudadanos y corredores o mensajeros a pie surgirán a menudo rápidamente como medios sustitutos de comunicación. En algunas ocasiones podrá haber carencias de equipos para algunas demandas de emergencia, pero esto normalmente refleja la situación previa al impacto ante que una consecuencia del impacto del desastre.

Las principales dificultades se encuentran en el procesamiento de la información a tra-

vés de los canales de comunicación disponibles. Dada la presencia física normal de los medios de comunicación, los problemas auténticos en este área se encuentran en un flujo de información deficiente, incompleto e ineficaz. Por tanto, en la mayoría de los casos, un problema organizativo importante que se desarrolla en el período de emergencia de desastres estriba en lo *qué* se comunica, y no en *cómo* se comunica.

Además, las dificultades de procesamiento de la información normalmente son numerosas. Puede haber problemas de flujo de información dentro de las organizaciones o intraorganizativos, entre organizaciones o interorganizativos, de ciertos grupos al público en general, y de elementos seleccionados del público a grupos.

**Problemas Intraorganizativos.** La investigación señala que existen a menudo tres tipos de problemas de flujo de información durante períodos de emergencia. Las organizaciones pueden utilizar personal extra y/o voluntarios que tendrán que unirse al sistema de mensajes del grupo. Si esto no ocurriera, el flujo de información intraorganizativo quedará seriamente deteriorado. También, el canal de información utilizado puede que no sea el normal, por ejemplo, la entrada del grupo en puntos de acceso atípicos como la jefe de enfermeras en la sala de emergencias de un hospital. Muchos grupos dan por hecho que la información se comunicará a las organizaciones en puntos particulares y se transmitirá a funcionarios particulares; esto no ocurre siempre en los períodos de emergencia del desastre. Tampoco será infrecuente que se recopile información importante en diferentes puntos de una organización y que nunca llegue a los funcionarios adecuados. El problema en muchos desastres no es la falta de información de los conocimientos de la organización, sino la existencia y flujo en los lugares «erróneos» en la estructura del grupo.

**Problemas Interorganizativos.** La investigación muestra que en un período de emergencia por desastre, los grupos tienen que colaborar con organismos con los que no están familiarizados. Los servicios oficiales puede que tengan que enfrentarse a preocupaciones privadas desconocidas anteriormente. Las administraciones locales puede que estén en contacto con otros grupos de la comunidad, muchos de los cuales es posible que ni siquiera conocieran la existencia de las otras antes del desastre. Durante un período de emergencia, los canales formales de comunicación pueden utilizarse entre organismos que normalmente utilizan

conexiones formales. Y el contenido sustancial de la información intercambiada podría ser radicalmente diferente a lo que es un período normal.

Estos y otros cambios en el flujo de información crean a menudo problemas en la interacción de organismos de acción. Esto posiblemente es lo que va a constituir la fuente principal de dificultades en las fases más tempranas de un desastre. Además, los estudios señalan que cuanto más formal y burocrática sea la organización en los momentos previos al impacto, más difícil resultará el cambio o alteración de los modelos de flujo de información interorganizativo en la ocasión del desastre.

**Problemas que los organismos causan al público.** A menudo los organismos tienen que entrar en contacto repentinamente con la población en general en el período de emergencia de un desastre. La mayoría de los grupos no están acostumbrados a esto e incluso los grupos orientados a emergencias, como la policía y bomberos, tienen menos experiencia en esto de lo que puedan reconocer. A veces tampoco está claro qué partes distintas de información necesita el público y casi nunca se sabe si los ciudadanos reciben dicha información dado que no se pueden obtener reacciones rápidamente. También existe una tendencia a encuadrar los mensajes o demandas en términos de expectativas organizativas y exigencias, y expresarlas desde la perspectiva de una población frecuentemente heterogénea que necesita ser informada. Esto último refleja una inclinación burocrática típica para llevar a cabo cosas en base a la necesidad y conveniencia de la organización antes que desde el punto de vista de los ciudadanos o público que presumiblemente se está sirviendo.

**Problemas que el público causa a las organizaciones.** Lo contrario del problema que acabamos de mencionar es que también resulta difícil para los diferentes segmentos de la población establecer una comunicación efectiva con organismos durante los períodos de emergencia del desastre. Parte de esto se deriva de la incertidumbre que existe acerca de la forma en que se debería contactar con los grupos. No todos los organismos, incluyendo los orientados a emergencias, reciben plena confianza ni se contemplan como las fuentes legítimas de información por todos los sectores de la población. La gente requerirá la ayuda de organismos conocidos, aunque estos no serán necesariamente aquellos a los que se solicita información. Una consecuencia prácticamente inevitable es la avalancha de preguntas y peticiones a unos pocos grupos.

Generalmente, los problemas sobre el flujo de información organizativa son los más serios. Si no se solventan las dificultades en este área o, al menos, se reducen no habrá mucha necesidad de preocuparse por otros tipos de problemas. Un flujo de información rápida y precisa son los ingredientes esenciales de cualquier respuesta organizativa en los períodos de emergencia del desastre. Cualquier fallo en el flujo de información dará lugar a una intensificación de las dificultades o en algunos casos hará imposible que se puedan solucionar adecuadamente otros problemas organizativos.

### 3. El ejercicio de autoridad y toma de decisiones

Los desastres requieren que algunos servicios asuman responsabilidades y que algunos funcionarios tomen decisiones. Si el ejercicio de autoridad es flojo durante el tiempo de normalidad, será aún más flojo durante un desastre. En primer lugar si la autoridad es muy débil, como ocurre, por ejemplo, en muchos gobiernos municipales de los Estados Unidos, puede que desaparezca completamente cuando surja el desastre. Sin embargo, incluso si asumimos que el ejercicio de autoridad entre servicios durante los períodos de normalidad funcionan correctamente dentro de la comunidad, no surgirán problemas durante las fases de emergencia del desastre. Además, las dificultades que aparecen normalmente no son las comúnmente anticipadas, y están más en relación con la toma de decisiones que con el ejercicio de autoridad.

Por tanto, la cadena de órdenes de organización y la línea de autoridad muy pocas veces se rompe en los grupos establecidos. Incluso si hay una difusión de información inadecuada durante un desastre, los funcionarios normalmente continuarán ejerciendo su autoridad formal y cumpliendo sus tareas y responsabilidades oficiales normales. Si no estuvieran presentes las personas de escalafón superior, o no se pudiera entrar en contacto con ellas, los funcionarios del escalafón medio e incluso bajo tomarán decisiones que normalmente no harían. Incluso las burocracias rígidas mostrarán alguna flexibilidad en este aspecto cuando se enfrenten a crisis obvias que requieran decisiones o respuesta de organización inmediata; de hecho, la toma de decisiones por parte de grupos aislados es una característica común en situaciones de desastre.

De igual forma, no surgen muchos problemas relativos a las cuestiones concernientes

de qué organismos tienen autoridad para realizar tareas tradicionales durante períodos de desastre. Por tanto, apenas hay conflictos o disputas en relación con las decisiones sobre quién va a encargarse de la lucha contra incendios, reparar las líneas telefónicas, realizar operaciones quirúrgicas importantes u otras tareas especializadas pero cotidianas. Estos asuntos constituyen la responsabilidad tradicional de ciertos grupos locales de la comunidad y es poco probable que un desastre altere el modelo normal.

Sin embargo, la investigación indica que existen al menos tres clases principales concernientes a la toma de decisiones organizativas durante los períodos de emergencia de desastres. En primer lugar, está el agotamiento que sufre el personal, derivado de la fuerte tendencia de los oficiales claves a continuar trabajando demasiado tiempo. Estas personas que permanecen en el trabajo las 24 horas del día quedarán exhaustas o serán menos eficientes al tomar decisiones y en otras áreas de responsabilidad. Más importante, cuando dichos funcionarios sean relevados por otros, estos últimos carecerán a menudo de información vital, dado que los datos cruciales apenas se anotan en el momento álgido de las emergencias. El tomar decisiones adecuadas requiere conocimientos oportunos. Los funcionarios que poseen la información adecuada a menudo no serán físicamente capaces de trabajar más allá de cierto punto. Si dichos funcionarios ocupan posiciones claves en cuanto a la toma de decisiones, la capacidad de respuesta de la organización ante el desastre puede verse seriamente deteriorada.

Los problemas de autoridad y toma de decisiones surgen a veces por causa de conflictos en los campos organizativos. Frecuentemente, esto se convierte en punto de fricción entre las agencias locales establecidas y los grupos externos o nuevos y normalmente está en relación con tareas tradicionales. Por ejemplo, para la mayoría, la seguridad de una zona se considera una función tradicional de la policía local. Los conflictos pueden surgir si la policía estatal o el personal militar se mueven dentro de una localidad impactada e intentan facilitar seguridad. Dichas acciones son consideradas a menudo por la policía local como un intento de usurpar su autoridad. Este tema se manifiesta a veces en disputas sobre a quién corresponde el derecho de establecer el control o facilitar la entrada en una zona impactada acordonada.

El problema es incluso más complejo cuando la organización competente es un grupo externo a la comunidad o uno nuevo (por ejemplo, cuando ningún servicio de so-

corro o asistencia facilita servicios). Aunque estos «intrusos» pueden ejercer función normal o mandado de facilitar servicios regulares, estas organizaciones a menudo se consideran intrusas en los dominios de los servicios locales mientras realizan estas funciones. Si el grupo de socorro local o externo es una nueva organización, es casi seguro que los servicios locales establecidas que emprendan la misma tarea(s) plantearán problemas acerca de su legitimidad y autoridad.

Finalmente, los desastres de una comunidad normalmente cruzan los límites jurisdiccionales de las administraciones locales. Esto crea una alta probabilidad de que surjan conflictos entre grupos o servicios. Durante los períodos normales, se pueden ignorar más a menudo los asuntos sobre responsabilidad y autoridad más vagos, menos explícitos o coincidentes. Durante los períodos de emergencia, con decisiones pendientes, esto no es fácil que ocurra. Este es uno de los problemas organizativos más difíciles en situaciones de desastre dado que la fuente del problema radica en la situación previa al impacto y puede tener también consecuencias en el período posterior al desastre, a menudo cargando o añadiendo conflictos organizativos de la comunidad.

#### 4. El desarrollo de la coordinación

A veces se confunden los términos coordinación y control. Los organismos orientados a emergencias que funcionan con la imagen de «órdenes y control» sobre la forma en que la respuesta al desastre debe conducirse son particularmente vulnerables a este concepto erróneo. Tomando modelos militares inadecuados, como señalamos anteriormente, se asume incorrectamente que una integración de la respuesta colectiva se hará mejor mediante la imposición de una estructura autoritaria y centralizada en una situación de crisis. Los trabajos de investigación demuestran que esta no es una forma apropiada de efectuar una coordinación eficiente y eficaz en un desastre civil. La coordinación no se puede imponer. Tiene que crearse.

El desarrollo de la coordinación organizativa está plagado de problemas, de los cuales mencionaremos tres tipos.

El primero es que se presenta a menudo una falta de consenso acerca de lo que significa coordinación. En realidad es poco frecuente encontrar organismos que no estén de acuerdo en el principio de que la coordinación es necesaria durante desastres. Sin embargo, el problema es que la «coordinación»

no se explica por sí misma ni es una cuestión de mucho consenso. Por una parte, algunas organizaciones consideran la coordinación, en el mejor de los casos, como la información a otros grupos sobre lo que van a hacer en el desastre. Por la otra, algunos funcionarios contemplan la coordinación como la centralización de la toma de decisiones en un servicio particular o entre algunos funcionarios clave. Dado que existen estas consideraciones diversas en cuanto al significado de coordinación, no es sorprendente que incluso cuando exista un acuerdo formal previo al desastre para coordinar las medidas que se van a tomar, puedan surgir acusaciones mutuas de que una o las dos partes no hayan cumplido el acuerdo. Pero exista acuerdo previo o no, en situación de falta de entendimiento acerca de lo que significa coordinación en términos operativos, habrá serios problemas de coordinación organizativa. Los estudios demuestran que es raro encontrar dicho entendimiento explícito en una planificación para desastres colectivos.

El segundo es que existen problemas en la coordinación de los organismos, desde el sector público al privado. Los grupos privados y públicos tienen a menudo intereses, tareas y objetivos diferentes. Por ejemplo, los servicios públicos por derecho y tradición, tienen que considerar una situación de desastre y las demandas que se crean desde la perspectiva de la comunidad en general. Las organizaciones del sector privado tienen, necesariamente, una perspectiva mucho más reducida, evaluando su implicación a medida que el desastre afecta generalmente su funcionamiento y rentabilidad y tienen mucha menos flexibilidad para utilizar sus recursos que los grupos públicos.

El tercero, es también la coordinación (es decir, actividades de colaboración mutuamente acordadas de dos o más grupos) entre organizaciones trabajando en tareas comunes pero nuevas. Incluso los servicios locales que están acostumbradas a trabajar en conjunto, como la policía y bomberos, pueden enfrentarse a dificultades cuando intentan de repente integrar sus actividades para cumplir una nueva tarea en el desastre, como el tratamiento de las numerosas víctimas. Mientras que policía y bomberos pueden estar acostumbrados a recuperar los cuerpos sin vida que resultan de los accidentes de tráfico y de incendios, el elevado número de muertos resultante de un desastre de gran magnitud originará un problema de coordinación. Se debe en parte a la novedad de muchas tareas en caso de desastre lo que crea tensiones en la relación entre organizaciones que han trabajado anteriormente en

armonía. También, en las operaciones diarias puede que haya un desarrollo gradual, a partir de una base errónea, de una relación de trabajo entre dos grupos responsables del cumplimiento de un objetivo común. Estos desarrollos lentos de relaciones de cooperación generalmente suponen una imposibilidad, dadas las demandas inmediatas durante la fase de emergencia de un desastre colectivo.

### 5. Observaciones específicas sobre los Servicios Médicos de Emergencia (EMS)

Hay una serie de problemas relacionados con la planificación, así como el cuidado de heridos que resultan de desastres colectivos. En este apartado nos centraremos principalmente en los problemas de respuesta de organizaciones (la planificación de problemas se discute en Tierney, 1985). También debido al tiempo de que disponemos solamente podemos presentar algunas observaciones muy generales que se han señalado en los estudios acerca del envío de los servicios médicos de emergencia (EMS) en desastres (la mayoría tomadas de Quarantelli, 1983). Para la exposición estudiaremos los descubrimientos de las investigaciones acerca de las características de los fenómenos en períodos de emergencia de desastres sin hacer una distinción precisa entre el sistema de EMS por se y el funcionamiento hospitalario asociado con él. Por tanto, hablaremos sobre la búsqueda y el rescate, transporte de víctimas, tratamiento ofrecido, componentes médicos y hospitalarios relacionados, y las formas de integración de las numerosas actividades emprendidas, sin establecer una línea divisoria entre el sistema de EMS y el hospitalario.

#### Envío de los EMS

#### Búsqueda y rescate

Con independencia de que otro personal organizativo se presente poco después del impacto del desastre, la mayor parte y más sistemática de búsquedas y rescates se llevará a cabo por los miembros de los departamentos de incendio. Sin embargo, no se debería olvidar que, como se señaló anteriormente, la gran mayoría de búsquedas y rescates es efectuada por los ciudadanos.

Incluso cuando el personal médico entrenado se encuentra entre los primeros en responder, no estarán normalmente a cargo de la búsqueda y rescate ni encargados del control del lugar del desastre. De hecho, cuanto más se utilice el Sistema de Ordenes para Accidentes, será menos probable que dichas

personas tengan más responsabilidad (véase Wenger, Quarantelli y Dynes, 1989).

La búsqueda y rescate por parte de organizaciones formales normalmente acontece en situaciones estructurales con poca exactitud y con ejercicio de autoridad incierto. Dicho de otra forma, gran parte de la actividad es de una naturaleza nueva.

Normalmente hay poca comunicación desde la zona de desastre o el sitio de búsqueda y captura con los hospitales o con cualquiera de los puntos del sistema de EMS central. Incluso cuando haya alguna, casi nunca es informativa en términos médicos.

Las estimaciones de afectados son casi siempre elevadas durante las operaciones de búsqueda y rescate. Las primeras evaluaciones normalmente sobrestimarán el número de muertos y heridos en ciertas zonas impactadas.

Invariablemente, no se utilizan apenas las divisiones de la zona afectada en relación con la búsqueda y rescate en desastres. A menudo lo que se dice es que la división no es de carácter sistemático.

#### Transporte

Las víctimas de los desastres normalmente llegan a los hospitales de diferentes formas. Esto significa esencialmente que cualquier sistema de EMS pierde el control de los ingresos en el sistema.

El transporte de las víctimas de desastres probablemente va a venir del sector público antes que de agencias privadas. Sin embargo, las ambulancias no son necesariamente los principales medios utilizados.

Cuanto más grande sea el desastre, mayor será la probabilidad de que los transportistas vengan de fuera de la comunidad impactada. Esto forma parte del asalto y de la convergencia de grupos que hemos mencionado varias veces.

Los transportistas potenciales convergen relativamente pronto y de forma no sistemática en las zonas del desastre. Esto a menudo deja al resto de la zona circundante desprotegida para solucionar cualquier otra necesidad súbita para los transportistas.

Normalmente hay más vehículos de transporte en la zona del desastre que los que se utilizan para mover a las víctimas. Esto forma parte de la respuesta desmesurada, que es un problema asociado al Sistema de Ordenes para Incidentes (véase Wenger, Quarantelli y Dynes, 1989).

La velocidad de respuesta parece ser la preocupación dominante en el transporte de

víctimas a hospitales en casi todos los desastres. Esto, en muchos casos, es más disfuncional que funcional en situaciones con grandes números de afectados.

Aunque existen algunos modelos de transporte de víctimas de desastres a hospitales, normalmente no resultan de seguir los planes previos al impacto ni las directrices del período de impacto. Por ejemplo, los transportistas tenderán a llevar a las víctimas a los hospitales más conocidos.

#### Tratamiento

Existe la misma probabilidad de que se realicen los primeros auxilios como no en los resultados de un desastre, pero a menudo no facilitados en el momento inicial de búsqueda y rescate. En la media en que tenga lugar, los primeros auxilios no son una característica dominante de la inicial búsqueda y rescate.

Hay un modelo para el volumen de afectados que circula por las salas de emergencia de un hospital. Por ejemplo, las primeras víctimas llegan normalmente en la primera media hora después del impacto del desastre, y la mayoría de las víctimas llegan en un intervalo de tiempo relativamente corto.

Los heridos menos graves del desastre tienden a ser los primeros que son atendidos en hospitales. Esto se debe en parte a la pérdida de control mencionada anteriormente en la entrada en el sistema del EMS.

En general, la gran mayoría de víctimas que reciben tratamiento médico en un desastre no necesitan cuidados médicos extensivos ni intensivos. Dicho de otra forma, la mayoría de los EMS enviados en casos de desastre son del tipo más sencillo, que no precisan gran cantidad de instalaciones ni equipos especializados.

Hay una variedad considerable y nuevas cualidades para mucho de lo que se hace en el proceso hospitalario y tratamiento de las víctimas del desastre. Las contingencias situacionales a menudo determinan lo que se hace o no, sin tener en cuenta la planificación previa.

Normalmente se elaboran informes muy deficientes del proceso médico y tratamiento de las víctimas del desastre, especialmente cuando un hospital recibe un gran número de ellas. Esto tiene todo tipo de implicaciones que van desde problemas de la emisión de recibos de coste y pago de seguros hasta la dificultad de realizar cualquier evaluación seria de la calidad de los cuidados médicos recibidos y de la posible eficacia de procedimientos de tratamientos acelerados.

### Componentes incluidos

Los nuevos grupos normalmente son parte del sistema de envío del EMS en desastres. Por el contrario, muchos de los recursos del EMS establecido no se incluyen en el EMS para casos de desastre

En desastres, hay una marcada infrautilización de los recursos hospitalarios disponibles en cualquier área geográfica dada. Hay, de hecho, una marcada desigualdad en la distribución de las víctimas entre los hospitales.

El hospital que es el centro de convergencia de víctimas tiende a exhibir una corriente distintiva y un modelo de víctimas. Por ejemplo, un único hospital normalmente recibe no solamente el número más elevado de víctimas, sino también los más gravemente afectados

La pérdida de la capacidad hospitalaria apenas ocurre en desastres. En muy pocos casos los hospitales agotarán un recurso necesitado.

Un hospital, en su respuesta al desastre, estará implicado de forma diferente y tendrá algunos recursos que lleven a cabo tareas diferentes a las que realizan en períodos de normalidad. De nuevo, surgen muchos fenómenos nuevos.

### Modelos de integración

Las respuestas a desastres del EMS coordinadas centralmente son poco frecuentes. Esto es especialmente cierto en las áreas metropolitanas.

Normalmente hay pocos intentos o ejercicio real de la autoridad o control de la respuesta del EMS en desastres. Tampoco hay apenas una estructura o unidad de control presente que tenga autoridad o responsabilidad, o decisión para coordinar, colectiva o individualmente, las organizaciones encargadas del rescate, transporte y tratamiento.

La mayor parte de la coordinación del EMS en desastres reales no está planeada. Esta coordinación global del EMS se ofrece normalmente en forma de red antes que en forma de sistema.

Solamente hay una integración parcial de las sub tareas del EMS en la mayor parte de desastres. Parte de esto radica en la falta de difusión e intercambio de información.

### IV. Catástrofes y Desastres

Anteriormente hemos señalado que los desastres se diferencian, tanto cualitativa como cuantitativamente, de las emergencias diarias de poca importancia. Creemos que se puede decir lo mismo acerca de las catástrofes y desastres. Hay una diferencia, tanto cualitativa como cuantitativa entre estos dos tipos de situaciones de tensión colectiva.

Puesto que carecemos de tiempo para examinar este tema exhaustiva y sistemáticamente, ofreceremos tan sólo dos ejemplos breves; uno que muestre la diferencia a nivel de comportamiento individual y otro a nivel organizativo.

Primero, en catástrofes las consecuencias destructivas están mucho más extendidas dificultando la actuación de algunos mecanismos sociales. Por ejemplo, las víctimas de un desastre normalmente buscarán refugio en las casas de amigos y familiares. En una situación catastrófica, los amigos y familiares más próximos puede que hayan quedado desplazados de sus hogares. Lo que en un desastre se puede absorber fácilmente por parte de la comunidad que no se ha visto directamente afectada por el impacto, no se presentará en una catástrofe.

Segundo, cuanto más grande sea el alcance o magnitud del impacto y mayor sea el número de personas que responde, menor será la probabilidad de éxito de la coordinación organizativa global. De hecho, los esfuerzos para lograr dicha coordinación son la razón fundamental de la imposición de la ley marcial o la designación de las fuerzas armadas como responsables de decisiones durante desastres masivos o catástrofes. Ninguno de estos dos sucesos ha ocurrido nunca en los Estados Unidos, aunque se han tomado medidas de respuesta relativamente similares a estas en países desarrollados o en vías de desarrollo. Estos pasos no siempre producen una coordinación global. Esto es comprensible.

En casi cualquier sociedad, un desastre colectivo importante y, por supuesto, una catástrofe precipitarán una convergencia masiva de organismos no locales en la zona afectada. El alto número, los diferentes niveles de estructura social que representan, la mezcla heterogénea de público y de organizaciones privadas relacionadas, etc., prácticamente aseguran la imposibilidad de alcanzar una coordinación global durante la fase de emergencia. Una buena planificación puede reducir sustancialmente la presencia de dichas instituciones y permitir, por tanto, un relativo grado de coordinación global.

Pero dicha coordinación sigue siendo relativa, en el mejor de los casos, y generalmente nunca se alcanza —ni mediante planificación previa ni mediante el uso de esfuerzos ad hoc— durante el período de emergencia. La magnitud y frecuencia creciente de las nuevas tareas que se deben realizar, junto con la necesidad de integrar muchos de los organismos y grupos establecidos o nuevos reduce al mínimo la eficacia de la coordinación organizativa en caso de catástrofe.

Sin embargo, hay que señalar que los criterios de evaluación utilizados para juzgar las consecuencias de no haber alcanzado una coordinación organizativa global determina, en gran medida, la importancia de la coordinación al promulgar una respuesta efectiva de la comunidad a la catástrofe. Si la eficacia de la respuesta recibe una valoración alta, la falta de coordinación se considerará un serio problema. Si, por el contrario, la eficacia de la respuesta se juzga mucho más importante, es posible que se tolere un nivel mucho más bajo de coordinación global. La coordinación se considera a veces como si fuera un bien absoluto. Esto no es cierto. Puede que haya una respuesta organizativa relativamente eficaz en catástrofes sin un alto grado de coordinación.

Finalmente, debemos señalar que el tema de si los preparativos se deberían hacer para situaciones de catástrofe antes que para desastres se ha ocultado en la sociedad americana, por el hecho de que, a diferencia de otros países, no hemos sufrido catástrofes, sino desastres de gran magnitud. Pero incluso en las mejores circunstancias, puede que tengamos más y peores desastres en el futuro que los que hemos sufrido en el pasado, y algunos de ellos puede que tengan un aspecto catastrófico (Quarantelli, 1988b). Si, por ejemplo, fuéramos el terremoto previsto de gran magnitud en California, tendríamos una situación con millares de muertos, decenas de miles de heridos, cientos de miles de edificios dañados o destruidos, y millones de vidas alteradas; dado que las sacudidas y destrozos dañarían los «puntos vitales» de energía, combustible, agua, transporte, depuradoras y comunicaciones que pueblan la estructura social de una zona muy amplia, abarcando docenas de comunidades.

E. L. Quarantelli  
Centro de Investigaciones sobre Desastres  
Universidad de Delaware 1989

Esta es una versión por escrito más larga de un trabajo presentado bajo el título «La forma en que reaccionan los individuos y los grupos durante sucesos catastróficos» en el Congreso Nacional sobre el Sistema Médico en caso de Desastre Nacional el 28 de junio de 1989, en Denver, Colorado.