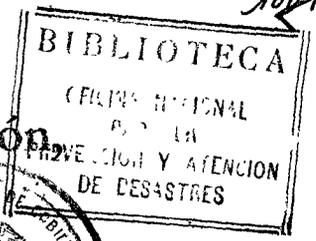
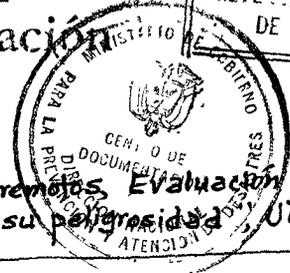


15 Implicaciones sociales y administrativas: protección socorro y rehabilitación



Por JEAN DOUARD

Ref: "Terremotos Evaluación y Mitigación de sus peligrosidad", UNESCO, 1980.



15.1 Los efectos de los terremotos

La Tierra siempre ha sido, y es todavía, el escenario de fenómenos físicos cuya fuerza, magnitud o duración pueden ser desastrosos. Durante miles de años el hombre fue aterrorizado por estos fenómenos, de los cuales frecuentemente él era una víctima indefensa y acerca de los cuales no entendía ni el origen ni la causa. Los veía sólo como una expresión de la furia de misteriosos poderes superiores. El desarrollo acelerado de la ciencia y la proliferación de aplicaciones industriales de los descubrimientos científicos han permitido al hombre descubrir los orígenes y las causas de estas catástrofes, entender sus efectos y evitar, o por lo menos atenuar, sus consecuencias previsibles. Al mismo tiempo, sin embargo, el desarrollo industrial ha llevado a una ampliación y agravación de sus consecuencias al crear nuevos riesgos de creciente gravedad que todavía son difíciles de controlar y dominar.

Los sismos catastróficos tienen consecuencias directas e indirectas. Directamente matan y hieren, destruyen viviendas, instituciones, oficinas públicas, establecimientos industriales y comerciales, destruyen los servicios públicos esenciales, tales como las redes de agua, gas y electricidad, destruyen puentes, carreteras y represas, destruyen los medios de comunicación, tales como el teléfono, el telégrafo, la radio. Indirectamente conducen a condiciones insalubres que podrían llevarnos a epidemias serias, mientras que al destruir determinadas actividades industriales, también pueden causar el escape de sustancias peligrosas al suelo, a la atmósfera o al agua, dando lugar a la contaminación y al riesgo de envenenamiento.

Un sismo es el único fenómeno catastrófico natural que contiene todos estos efectos y consecuencias por sí mismo.

Los terremotos también pueden tener efectos secundarios tales como deslizamientos, que pueden crear presas temporales que luego ceden y dan lugar a súbitas inundaciones, causando grandes pérdidas de vidas, y tsunamis, que se propagan cientos o miles de millas desde el epicentro del evento sísmico. Además de la destrucción directa de la vida humana y de la propiedad, las epidemias, la contaminación y los incendios son algunas de las consecuencias indirectas. Mediante la

previsión, las medidas preventivas y la organización racional del socorro para salvar vidas humanas, podemos ahora, hasta cierto punto, defendernos y proteger el medio ambiente que rodea al hombre y sus medios de subsistencia.

Pocos países pueden afirmar que están realmente a salvo de catástrofes sísmicas, aunque algunas zonas están más expuestas a ellas que otras. Es tarea de los gobiernos de los países situados en estas zonas preparar una organización eficiente de ayuda, que sea constantemente operativa y que pueda ser inmediatamente movilizada. Esto no quiere decir que exista una respuesta absoluta, válida para todos los países. Sin embargo, hay ciertos principios sobre la base de los cuales pueden obtenerse resultados notables si son adaptados a una situación particular. No es por lo tanto cuestión de imponer una panacea universal, que no existe, sino de indicar lo que parece ser la mejor solución que puede adoptar un país a la luz de sus circunstancias particulares, geográficas, políticas, administrativas y financieras.

15.2. Responsabilidades de las autoridades públicas

Cualesquiera que sean sus principios constitucionales o su forma de gobierno, toda nación ha confiado la función ejecutiva a un conjunto de servicios, a personas que representan y ejercen la autoridad. Estas autoridades públicas, en nombre de la nación, asumen responsabilidades morales, políticas y económicas sobre los individuos que la construyen, como también sobre las comunidades públicas o privadas. Estas responsabilidades se ven claramente en el caso de un desastre, aun cuando éste sea de ámbito local y sus efectos calamitosos afecten sólo a una pequeña parte de la nación.

La idea de un desastre nacional, que ponga en juego todos los recursos del país a beneficio de parte de sus miembros, fue reconocida, con todas sus implicaciones, hace sólo unas pocas décadas. Hoy día la solidaridad nacional (e internacional) no es meramente una expresión de la caridad individual, sino la caridad elevada a un nivel superior y, por lo tanto, transformada. Además, por deseable que sea desde el punto de vista de los valores éticos de nuestra civilización que la solidaridad permanezca involucrada en la caridad, no se puede negar que las consideraciones de interés tanto individual como colectivo refuerzan el concepto de ayuda mutua sin consideraciones de diferencias raciales, políticas o religiosas.

Los terremotos, que están entre los más serios de todos los desastres que pueden afectar a la humanidad, involucran profundamente la responsabilidad de las autoridades públicas. Debido a su diversidad y a su extensión, los desastres causados por sismos frecuentemente son de tal magnitud como para que el grupo social afectado por ellos sea incapaz de ayudarse a sí mismo con sus propios recursos, generalmente destruidos, disminuidos o que han quedado inoperantes. Lo súbito de un sismo y el efecto estupefaciente sobre las víctimas exige la improvisación de ayuda, más que en el caso de cualquier otro tipo de desastre. Es, por lo tanto, tarea de las autoridades públicas prever la posibilidad de sismos y, en el caso de un desastre, salvaguardar vidas y la propiedad en la medida de lo posible y, después, asegurar al máximo un pronto retorno a la vida normal en las regiones afectadas.

PREVER significa tratar de conocer lo que pueda suceder o lo que probablemente ha de suceder. Consiste, en primer lugar, en buscar las causas primarias,

analizarlas, identificarlas y estudiarlas, para conocer las señales premonitoras de un evento y para poder determinar con la máxima certeza dónde existe el peligro y su inminencia. A pesar de las dificultades encontradas, en las décadas recientes se han logrado apreciables progresos en el conocimiento de las causas primarias de los terremotos.

La previsión será incompleta e inadecuada si no toma en consideración los efectos que un sismo puede causar en cualquier zona en particular, dadas sus características —topografía, hidrografía, población, vivienda, plantas industriales, obras de ingeniería civil, etc. El no encontrarse preparado puede tener consecuencias trágicas. Cuanto más completa y precisa sea la evaluación, tanto más fácil será la tarea para las autoridades responsables de la protección y seguridad de la población.

Como parte de la tarea de las autoridades públicas de prever y predecir, la noción complementaria que supone la ACCIÓN PREVENTIVA actualmente está adquiriendo una importancia creciente. La prevención es mejor y menos costosa que la acción reparadora. Sólo en las décadas recientes se ha dado crédito a la idea de que las consecuencias calamitosas de los terremotos pueden ser evitadas.

Sin embargo, no todos los edificios ni todas las obras de ingeniería están construidas para resistir los eventos sísmicos. No todas las regiones en las cuales es más probable que se produzcan terremotos están provistas de una infraestructura de enlaces y comunicaciones o poseen servicios de socorro capaces de operar en todas las circunstancias. Es tarea de los funcionarios públicos tomar las medidas apropiadas para limitar o reducir los efectos de los sismos antes de que éstos se produzcan. Tales medidas en su mayor parte no entran en el contexto de este artículo, pero es aconsejable referirnos a ellas, aunque sólo sea para dar énfasis a la complejidad del problema sísmico.

SALVAGUARDAR las vidas humanas y las condiciones materiales que permitan a los seres humanos subsistir y desarrollarse es el objetivo final, pero hasta que esto se logre los terremotos siempre causarán víctimas y destrucción de la propiedad. Por lo tanto, es tarea de las autoridades organizar el rescate y la ayuda para salvar vidas que estén en peligro y salvar de la destrucción total la propiedad amenazada. El socorro en el caso de un desastre, particularmente de un terremoto, no es enteramente efectivo a no ser que sea inmediato y a no ser que haya suficientes personas calificadas con conocimiento técnico, competencia para actuar y entrenamiento individual y como grupo para proporcionar esta ayuda, y que exista suficiente equipamiento, adecuado a las necesidades y a las condiciones del terreno. La coordinación de las operaciones es una regla de acción básica a ser observada si es que ha de hacerse el mejor uso del personal y del equipo. Esta coordinación debe entrar en juego tanto dentro de cada grupo como entre grupos, siendo especialmente necesaria si la zona afectada es muy extensa, si el número de víctimas es muy alto y si el daño es muy serio y variado. Por ejemplo, la búsqueda de víctimas del terremoto en las ruinas requiere de estrecha coordinación entre los grupos de búsqueda y los grupos responsables para liberar las víctimas, los grupos de primeros auxilios y los grupos responsables para llevar a las víctimas a las instalaciones médicas o centros hospitalarios para tratamiento médico o quirúrgico, según sea el caso.

Sin embargo, no todas las víctimas de terremotos están afectadas físicamente. También están los que se han quedado sin vivienda. Físicamente ilesos, sin embargo necesitan apoyo moral, tanto como ayuda material. En la mayoría de los casos son incapaces de encarar la situación rápidamente. Tienen que ser agrupados, conforta-

dos y consolados. Hay que reunir a las familias, buscar a los desaparecidos, organizar centros de descanso y de albergue temporal. En la medida de lo posible, todos los que estén capacitados físicamente deben ser incluidos en grupos de voluntarios para distraer sus mentes de ansiedades y dolencias propias.

Estas ansiedades son compartidas por una gran parte de la población de un país afectado, incluso por los que están fuera de la zona devastada. Tarea de las autoridades es dar información objetiva, clara y precisa acerca de la situación real, por medio de anuncios oficiales y conferencias de prensa en forma regular. La libertad de prensa es considerada de forma generalizada como una de las libertades fundamentales; sin embargo, debe admitirse que frecuentemente se abusa de esta libertad, dando lugar a informaciones distorsionadas, inexactas y perturbadoras que, al alterar la opinión pública, debilitan la confianza del país en las autoridades responsables del socorro e impiden las propias operaciones de ayuda.

Prever y salvaguardar no es suficiente. Las autoridades también tienen que asumir la responsabilidad de restablecer la normalidad. Eso quiere decir no sólo la RECONSTRUCCIÓN de edificios, carreteras, obras de ingeniería, sino también la RECONSTITUCIÓN de las condiciones de vida en las zonas devastadas, y al mismo tiempo aprovechar las circunstancias para mejorar la situación previa, aplicando medidas protectoras para el caso de otros sismos y permitiendo que las familias sin vivienda puedan volverse a instalar en otras en condiciones más seguras, más fáciles y más confortables.

Mientras que las autoridades gubernamentales ahora reconocen la mayor amplitud de sus responsabilidades por lo que se refiere a la PREVISIÓN y a la SALVAGUARDA, algunas todavía son reticentes por lo que se refiere a la RECONSTRUCCIÓN. Tienen que hacerse esfuerzos y sufragarse los gastos de quienes han quedado sin hogar y de las víctimas, que en la medida de lo posible deberán ser compensados por sus pérdidas y sufrimientos. El desastre no debe ser motivo de provecho para ellos, ni tampoco causarles una disminución de su nivel de vida, sólo es justo pedirles que contribuyan material y económicamente al trabajo de la reconstrucción. Por otro lado, sería inadmisibles recargarles su propiedad reconstituida con hipotecas que les produzcan una carga demasiado grande o que sean de una duración excesiva. La forma en la que la ayuda de las autoridades debe materializarse no puede ser expresada en una fórmula que cubra todos los aspectos legales o matemáticos. Cada sismo crea casos específicos que requieren un estudio individual y un tratamiento especial. El objetivo debe ser restablecer finalmente para todos el mismo nivel económico y social que tuvieron antes de que se produjera el desastre.

En resumen, tanto si se trata de la predicción de terremotos, de tomar medidas contra sus efectos, de limitar o reducir sus consecuencias, de organizar la ayuda para salvar el mayor número de vidas y de propiedad que sea posible, como de ayudar a que las cosas regresen a la normalidad lo más rápidamente y mejor posible, las autoridades tienen una creciente responsabilidad en asumir los problemas morales, materiales y financieros. En la mayoría de los estados, la autoridad es delegada a varios niveles, en los cuales las autoridades locales, provinciales y nacionales asumen su parte de la responsabilidad en proporción con su responsabilidad política y sus recursos económicos. Es, por tanto, natural que las obligaciones estén igualmente distribuidas en el caso de un desastre tan catastrófico como un terremoto. La manera en la que las tareas y responsabilidades deben ser compartidas entre las varias autoridades, no puede ser fijada por una fórmula general que cubra todos los

aspectos. Sin embargo, analizando las metas operacionales que deben lograrse es posible llegar a elementos o principios fundamentales que pueden ser adaptados a las situaciones particulares de gobiernos deseosos de cumplir con sus obligaciones en este campo.

15.3 Objetivos operacionales

PREVER, SALVAGUARDAR y RECONSTRUIR son las responsabilidades de las autoridades públicas en un estado amenazado por la eventualidad de un terremoto. Para poder asumir estas responsabilidades y distribuir los deberes y tareas que conllevan de una manera eficiente y equitativa, las autoridades tienen que conocer, en primer lugar, las metas a lograr, y luego desarrollar la maquinaria para la acción operativa.

Una vez que las metas a lograr han sido determinadas, éstas condicionan la estructura del servicio operacional a ser usado por las autoridades. Es a la luz de estas metas que cabe fijar los poderes legales vertidos en este servicio y los medios que deben ser puestos a su disposición. En base a la experiencia adquirida en muchos países, desde quienes todavía están en una etapa de improvisación tardía hasta los que tienen una organización altamente perfeccionada para socorro, pueden determinarse tres metas operacionales esenciales, que corresponden a las tres responsabilidades fundamentales —PROTEGER, ALERTAR y AYUDAR.

15.3.1 *Protección*

Esta meta es muy amplia, ya que cubre los conceptos de la previsión y la acción preventiva. En lo que se refiere a terremotos, el primer paso para proteger a la población es estimar el riesgo. Esto supone llevar a cabo una investigación teórica y práctica con miras a identificar las grandes zonas en las cuales ocurren sistemáticamente los sismos y, dentro de estas zonas, identificar las regiones más amenazadas, y si fuera posible, eventualmente, predecir el lugar, la hora y la intensidad de un determinado evento sísmico. Tal conocimiento es esencial si es que la población expuesta a ese riesgo ha de estar alertada. La medida protectora más importante consiste en llevar a cabo estudios técnicos de métodos para la construcción de edificios y otras obras de ingeniería resistentes a los sismos. La protección de la población implica además la aplicación de medidas en áreas amenazadas, tales como el corte de la corriente eléctrica, el cierre del suministro de gas y agua, la evacuación de edificios que son inseguros y el reunir a la población en sectores previamente seleccionados que parezcan seguros. Estas medidas, si han de ser efectivas, deben ser tomadas tan pronto como se pueda dar una alerta.

15.3.2 *Alerta*

El poder predecir un temblor, aun con muy poca anticipación, podría significar la salvación de muchas vidas, pero tiene que admitirse que los adelantos en este sentido hasta ahora todavía no han dado resultados concretos. Es, por lo tanto,

deseable que los servicios a los cuales se les ha confiado la protección de la población se mantengan al tanto de los adelantos logrados en este sentido, de tal manera que puedan estar listos para que cualquier nuevo descubrimiento pueda ser aprovechado.

En las condiciones actuales, debido a lo inadecuado de la predicción y de las medidas de protección, los terremotos siempre causarán pérdidas de vidas y de propiedades, y siempre podrá haber una secuela desastrosa de incendios, inundaciones, contaminación del aire, agua y suelo, etc. Por lo tanto, la principal preocupación de los servicios responsables para la protección de la población será la organización del socorro.

15.3.3 Socorro

El socorro, en el caso de un terremoto, significa primero tratar de salvar las vidas que se encuentran en peligro, y luego proporcionar a los sobrevivientes medios de subsistencia hasta que se establezcan las condiciones.

Salvar vidas en peligro implica recoger a los heridos, tanto a los que pueden moverse como a los que no lo pueden hacer, dándoles primeros auxilios y dirigiéndolos o transportándolos a unidades médicas móviles, donde médicos especialmente cualificados para este tipo de trabajo puedan tratarlos de acuerdo con la seriedad de sus heridas y luego, si es necesario, evacuarlos, después de los primeros auxilios a sus heridas, a hospitales equipados para un tratamiento completo, médico y quirúrgico. Al mismo tiempo, las personas enterradas en las ruinas tienen que ser encontradas y rescatadas. Los supervivientes tienen que ser tratados de la misma manera que los heridos que se encuentran fuera de las ruinas. Los cuerpos de los muertos deben ser reunidos en zonas preparadas para este fin, con todos los artículos o indicaciones que puedan ayudar a su identificación. Simultáneamente, hay que organizar centros de descanso para recibir a los supervivientes ilesos, para reunificar familias, para servir comida y bebida, para proveer de comodidades para el descanso y para empadronar hombres, mujeres y adolescentes que estén en condiciones de participar en las operaciones de socorro o en la administración de los centros de descanso. Tan pronto como sea posible, hay que habilitar centros temporales de alojamiento, para que quienes carecen de viviendas puedan organizar su vida diaria —comidas, cama, servicios higiénicos, etc.

Durante los primeros días estos centros serán por supuesto rudimentarios, pero gradualmente pueden mejorarse, sea organizando viviendas temporales, como tiendas de campaña, casas portátiles, o por la transferencia de quienes carecen de vivienda a otras zonas que no han sido afectadas por el desastre.

Pasará mucho tiempo antes de que la situación vuelva a ser normal. Durante el periodo de transición, sin embargo, deben estar al alcance de quienes han quedado sin casa unas condiciones aceptables de vida. La distribución de comidas en los centros de descanso y en los centros de alojamiento temporal debe, lo más pronto posible, ser sustituida por la distribución de equipamiento y comodidades que permitan a los que han quedado sin vivienda preparar sus propias comidas. Gradualmente, las personas deberán aprovechar sus propias posibilidades para satisfacer sus necesidades, su manera, hasta el momento en que se les pueda ofrecer un empleo remunerado, de acuerdo con sus habilidades.

Hay muchas maneras posibles de lograr estas metas, maneras que han sido ensayadas en distintos países. La función del servicio que se ha confiado, con la responsabilidad total para este trabajo, puede ser concebida sea de manera relativamente amplia o de manera restringida. En cualquier caso, y sea cual sea la estructura política y administrativa del Estado, tiene que respetarse el principio fundamental de que se requiere una organización operacional planificada. Para proteger a una población contra peligros sísmicos, la improvisación en la escena de las operaciones tiene pocas probabilidades de conducir a una acción efectiva. Las autoridades públicas, completamente conscientes de sus responsabilidades, deben actuar de manera estudiada cuidadosamente, en base a una política lógicamente construida que, sin que se piense que sea definitiva, debe ser aplicada y desarrollada por un servicio especial con recursos financieros adecuados, personal cualificado, y equipamiento apropiado para sus necesidades. No debe de olvidarse, sin embargo, que para sacar provecho de la experiencia operacional, de los adelantos científicos y de los cambios en las condiciones de vida y el medio ambiente, la política básica debe evolucionar continuamente para poder seguir siendo eficaz.

15.4 *Acción de las autoridades públicas*

Para proteger a la población contra desastres, particularmente terremotos, el primer paso de las autoridades públicas bien podría ser establecer el servicio que tendrá la tarea de proporcionar tal protección, en representación de aquellas y bajo su cabal responsabilidad. A este servicio lo llamaremos, por conveniencia, Servicio de Protección Civil. La necesidad de establecer este tipo de servicio es un principio fundamental reconocido y aplicado por casi todos los Estados.

La organización de un servicio especializado de este tipo puede, sin embargo, ser concebida de acuerdo con diferentes principios rectores y dentro de diferentes estructuras administrativas. La elección es una decisión de las autoridades públicas, tomada a la luz de su política general, de las exigencias constitucionales y de las estructuras administrativas. Con todo y con eso el número de posibilidades es limitado. Cada una de ellas tiene sus ventajas y sus desventajas.

15.4.1 *Alternativa 1*

La protección de la población es confiada a un ministerio funcional especial. Ésta es una opción que se ofrece a los funcionarios públicos que son conscientes de sus responsabilidades en un mundo en el cual los peligros que provienen de la industria humana y de su progreso son más numerosos, más variados y más serios, y también en países donde tales peligros se combinan con los que implican los frecuentes desastres naturales o las tensiones internacionales persistentes. Esta alternativa permite que el «Ministro para Protección Civil» tenga amplias funciones administrativas y operacionales, extensos poderes para emitir directrices y medios legales, financieros y operacionales acordes con la importancia de sus funciones. Sobre todo, esto asegura que el Servicio de Protección Civil tenga gran libertad de acción y sea completamente independiente, pues este ministro está al mismo nivel que

otros ministros y trata con ellos de igual a igual. Por otro lado, es una solución costosa, y absorbe a un gran número de personas.

15.4.2 *Alternativa 2*

El Servicio de Protección Civil se crea como un secretariado o subsecretariado de Estado de acuerdo con la importancia que se le asigne. En cualquiera de los casos está adscrito a la oficina del primer ministro o a un ministerio.

Si está adscrito a la oficina del primer ministro, el Servicio de Protección Civil retiene algunas de las ventajas que tendría si fuese un ministerio. Su libertad de acción está limitada tal vez por la necesidad de obtener la aprobación del primer ministro, por lo menos en el caso de decisiones importantes. Por otro lado, tal aprobación, en principio, le confiere poder ejecutivo y da a sus decisiones una autoridad que reduce las posibles objeciones o protestas por parte de los servicios ministeriales.

Si el Servicio está adscrito a un ministerio, la pregunta es ¿a qué ministerio? Podría ser uno de los ministerios funcionales que tendrían participación en su trabajo: Obras Públicas o Equipamientos, Salud Pública o Bienestar Social, Construcción o Ambiente, Economía o Finanzas. Todas estas alternativas pueden ser justificadas, pero en cada caso el Servicio de Protección Civil corre el riesgo de ver que sus funciones esenciales queden subordinadas a las funciones técnicas del ministerio en cuestión. Los servicios de este último probablemente tenderían a demostrar un interés marcado en éstos, y a darles prioridad, asignando fondos o ambientes de trabajo, o personal, o servicios de transporte. Por otro lado, el Servicio de Protección Civil puede estar adscrito a un Ministerio de Defensa o al Ministerio del Interior.

Ubicar el Servicio de Protección Civil en el Ministerio de Defensa lógicamente conlleva hacerlo responsable de la protección de la población bajo toda circunstancia, sea en el caso de desastres debidos a causas naturales o por actividad humana, o en el caso de desastres relacionados con conflictos internacionales. Una asociación íntima con el Ministerio de Defensa significa que el Servicio de Protección Civil podría, en el proceso de prepararse para su función durante época de guerra, tener facilidades que serían útiles para su función en época de paz. Obtendrá más fácilmente la ayuda de los militares, incluyendo un cuerpo disciplinado bien dirigido y los servicios especializados entrenados para operaciones de campo bajo condiciones que se asemejan a las operaciones militares.

Esto por supuesto tiene una desventaja —el peligro de que el Servicio de Protección Civil quede demasiado integrado en las fuerzas armadas. Además, la Protección Civil es un servicio difícil, constantemente en evolución, que necesita ser modernizado regular y frecuentemente. Un conocimiento de cómo funciona y de sus procedimientos, así como de las personas que trabajan en él a distintos niveles, exige una cierta estabilidad en lo que se refiere a su personal clave. Las obligaciones o servidumbres a las que están sujetos los oficiales militares son incompatibles con tal estabilidad y, por lo tanto, con un funcionamiento eficiente de un servicio de Protección Civil.

El asignar este servicio al Ministerio del Interior tiene la ventaja de colocar al secretariado de Estado directamente bajo el ministerio ante el cual los representan-

tes del gobierno en las principales divisiones administrativas son responsables, aquél que da apoyo y guía a las comunidades locales, y que generalmente tiene toda la policía a sus órdenes. Los servicios de este ministerio también están acostumbrados a preparar leyes y reglamentos públicos, que el Servicio de Protección Civil necesitaría para legalizar la realización de sus tareas —requisas e indemnizaciones en particular.

La principal desventaja de esta solución es el peligro de que el Servicio de Protección Civil sea politizado, con las resultantes influencias y presiones que pueden impedir y hasta interferir en el funcionamiento eficiente y la organización del socorro, y crear desigualdades con respecto a protección, por razones que puedan no ser de importancia principal.

15.4.3 *Alternativa 3*

El Servicio de Protección Civil forma parte integral de un Ministerio como una Dirección General, Dirección, División o Servicio, según la importancia que se le dé.

Si se adopta esta alternativa, los argumentos aparentemente predominantes son los de que el Ministerio elegido sea el del Interior. Es en ese Ministerio donde el Servicio de Protección Civil será el más independiente y eficaz, además de tener la autoridad y libertad de acción necesarias para llevar a cabo sus responsabilidades, particularmente para obtener la cooperación de otros ministerios o de servicios importantes públicos, semipúblicos o privados y para coordinar la participación en las operaciones de ayuda de todos los medios de intervención obtenidos.

15.5 **La organización de la protección civil**

15.5.1 *Estructura administrativa*

El Servicio de Protección Civil es un cuerpo responsable de la protección general de la población contra los efectos y las consecuencias de desastres naturales o desastres que resulten de las actividades científicas, industriales y económicas del hombre.

La experiencia adquirida por varias naciones que ya tienen servicios coherentes para la Protección Civil y por grandes asociaciones de carácter mundial, tales como la Cruz Roja Internacional, demuestran que la maquinaria de protección civil debe consistir en una sede central nacional y oficinas descentralizadas en las distintas provincias, distritos y otras divisiones territoriales. Estos servicios deben ser establecidos con bases permanentes.

La dirección de la sede nacional debe ser confiada a un jefe seleccionado por su competencia, experiencia, autoridad, habilidad organizativa y capacidad de negociación.

Las atribuciones de la sede nacional deben ser compartidas por un número de sectores administrativos, tres de los cuales son esenciales:

1. Acción preventiva.
2. Reconstrucción.
3. Operaciones.

La importancia dada a cada uno de estos sectores varía, según que las funciones del Servicio de Protección Civil se conciben de manera amplia o restringida.

15.5.1.1 Acción preventiva

El sector de acción preventiva, concebido en términos amplios, puede estar encargado de la investigación y los estudios sismológicos, con todas las implicaciones que tales estudios tienen para la construcción de edificios y obras de ingeniería, la localización de asentamientos humanos y otras medidas preventivas. En este caso, se debe reservar una sección para cada categoría de estudios y de investigación.

Si la Protección Civil se concibe en forma restringida, tales estudios e investigaciones están en manos de cuerpos técnicos externos y el sector de acción preventiva requiere únicamente de algunos especialistas cualificados que deben mantener el enlace con dichos cuerpos, mantenerse informados de sus trabajos y hacer uso de la información obtenida para que la aprovechen otros sectores del servicio central.

Si los estudios y la investigación básica no son incluidos en las funciones del Servicio de Protección Civil, por lo menos se podrá seguir y hacer uso del trabajo realizado por los servicios técnicos.

La acción preventiva no exige solamente medidas técnicas. En cada caso conlleva disposiciones y/o regulaciones legislativas. Parece lógico confiar al Servicio de Protección Civil el estudio y la elaboración de tales textos. Esta tarea será incorporada al sector de acción preventiva, garantizando la organización de un servicio especial de expertos en leyes. Claramente estos expertos en leyes trabajarán en colaboración íntima con los técnicos, pero también con el sector de operaciones, que está vitalmente comprometido y mejor calificado que cualquier otro para evaluar el valor práctico de las medidas contempladas.

También es el sector de acción preventiva el que redactará los diversos tipos de documentos —folletos, panfletos, películas o grabaciones— diseñados para autoridades municipales y locales o para el público, para informarles acerca de riesgos posibles, de los pasos que deben darse para reducir las consecuencias de sismos desastrosos, de las precauciones a tomarse para evitar el peligro cuando éste surja y de los primeros auxilios que se deben proporcionar a los heridos.

15.5.1.2 Reconstrucción

El sector de reconstrucción, si es que se concibe la Protección Civil en términos amplios, toma la responsabilidad de todas las medidas y actividades que permitan que la población retorne a condiciones normales en las regiones afectadas. Estas medidas y actividades se llevan a cabo en tres etapas —provisional, de transición y definitiva. Durante la primera de estas etapas no puede negarse la competencia del Servicio de Protección Civil, pero es menos evidente en las otras dos. ¿Corresponde al Servicio de Protección Civil la construcción o la habilitación de viviendas temporales, determinar cómo las viviendas destruidas han de ser reconstruidas, decidir si es o no es conveniente reconstruir en un lugar menos vulnerable, discutir estos problemas con las personas afectadas, determinar los procedimientos para otorgar préstamos, subsidios y adelantos, y fijar las cantidades? ¿Es realmente tarea

suya, si no el restaurar las redes de comunicaciones y abastecimientos de gas, agua y electricidad, por lo menos supervisar o coordinar este trabajo? Aunque se pueden esgrimir argumentos en favor de ambas posiciones, uno no puede dejar de sentir que es preciso dar un toque de atención sobre las consecuencias de asignar demasiadas responsabilidades al Servicio de Protección Civil —responsabilidades que normalmente recaen en servicios ya existentes que están perfectamente calificados y mejor equipados que aquél para poder afrontar situaciones excepcionales.

Parece, por lo tanto, prudente, cuando se diseña la estructura organizativa de un Servicio de Protección Civil nacional, limitar la competencia del sector de reconstrucción a las medidas de socorro que deben ser tomadas durante la primera etapa de la reconstrucción: la organización de centros de descanso y centros de alojamiento temporal, la distribución de alimentos y de fondos en efectivo para emergencias, el transporte de familias que están siendo alojadas por parientes o amigos, dar a los supervivientes los medios para recuperar de las ruinas de sus casas muebles, ropa de cama, vestimenta y otros bienes familiares o individuales que puedan encontrar, la organización de depósitos de cadáveres donde puedan ser reunidos los cuerpos con miras a ser identificados y sepultados, o trasladados de acuerdo con los deseos de sus familias, la organización de centros para la búsqueda de personas desaparecidas, etc. Aunque el sector de reconstrucción puede participar perfectamente en las otras etapas del retorno a la normalidad, no es deseable, a no ser que el Servicio de Protección Civil sea injustificadamente grande, dar a este sector las funciones o tareas que son responsabilidad de todo el Servicio.

15.5.1.3 Operaciones

El sector de operaciones cumple la verdadera misión de un Servicio de Protección Civil, la que siempre tendrá, aun cuando la acción preventiva y la reconstrucción sean puestos total o parcialmente en otras manos.

El sector de la sede central que es responsable de esta misión debe ser, por lo tanto, el mayor y debe tener departamentos que correspondan a cada una de sus funciones principales. Aparentemente estas funciones se pueden subdividir así:

La primera función es el estudio, diseño y distribución de textos legislativos y administrativos (leyes, reglamentos, decretos, órdenes, instrucciones, cartas circulares) en base a los cuales se puedan preparar los planes para la organización de la ayuda en las divisiones territoriales a distintos niveles.

El entrenamiento del personal de mayor o menor experiencia que tendrá que hacer efectivos estos planes es una segunda función del Servicio de Protección Civil, que exige el establecimiento de un departamento en el sector operaciones de la sede nacional.

Toda instrucción debe ser dada a través de manuales, para asegurarse de que sea uniforme. La preparación de estos manuales debe ser confiada a un comité de redacción que tenga un representante cualificado del departamento de «instrucción» del sector operaciones y tres o cuatro expertos competentes, seleccionados entre el personal ejecutivo que tenga considerable experiencia de campo. En base a estos manuales, debe darse entrenamiento a los maestros (personas que tengan posiciones de autoridad o de mando, que darán la instrucción teórica), a los instructores (personal no supervisor que pondrá a prueba por medio de ejercicios prácticos

el conocimiento teórico y las habilidades físicas de los alumnos), y finalmente a las personas que en realidad estarán haciendo el trabajo.

La tercera función del sector operaciones es la búsqueda, el estudio y la selección del equipo requerido por los grupos operacionales. Esto implica establecer un departamento de «equipamiento» en dicho sector.

La importancia de estas actividades técnicas frecuentemente es subestimada. Sin embargo son vitales desde el punto de vista de la calidad del equipo, para que sea tan sencillo y efectivo como sea posible y también para lograr el menor precio —un factor que no debe menospreciarse. Las actividades técnicas son las que permitirán la homologación de varios tipos de equipamiento, el establecer especificaciones para los fabricantes en cuanto a dimensiones, capacidad, peso, accesorios internos o externos, suministro de energía, etc. Fijar estas normas es generalmente tarea de un comité de técnicos y usuarios competentes y experimentados, seleccionados por el jefe del sector operaciones. Los miembros de este comité pueden proceder de servicios públicos o de empresas privadas.

15.5.2 *Estructura de la zona*

La distribución geográfica y la ubicación de las oficinas de zona merecen una atención muy cuidadosa. No puede recomendarse ninguna estructura definida, ya que la configuración geográfica y la administración territorial de cada país difieren, siendo necesarios arreglos especiales. Parece posible, sin embargo, dar algunos principios rectores que pueden ser adaptados a las situaciones nacionales particulares.

La sede nacional y las oficinas de zona deben estar establecidas en las mismas poblaciones donde se encuentran las autoridades públicas con las cuales el Servicio de Protección Civil tiene que trabajar. Sin embargo, es una medida inteligente evitar el centro de la población o un camino con tráfico pesado, de tal modo que estos servicios operacionales tengan la mayor libertad de movimiento posible en todo momento. Los locales en los cuales se ubican estas oficinas deben ser en lo posible construidos para resistir los movimientos sísmicos. La selección de sitio ha de dictarla la necesidad de que se mantenga permanentemente en funcionamiento pese a todas las circunstancias. Todos los medios de comunicación deben estar disponibles —teléfono, telégrafo, télex, radio.

Los centros de socorro deben estar distribuidos por todo el territorio nacional de tal manera que no quede ninguna parte de la población sin ayuda.

Centros de socorro inicial tienen que instalarse a petición de las autoridades locales o municipales en los pueblos más pequeños. Obviamente, las comunidades pequeñas aisladas, que son de difícil acceso, o las comunidades en cuyo territorio existe algún peligro especial y que por lo tanto son más vulnerables, deben ser las primeras en contar con estos centros de socorro inicial.

Los centros secundarios que, en una emergencia, cubren las parroquias o municipios sin centro de socorro inicial, pero que también apoyan a los centros iniciales si es que se les pide, deben estar ubicados de tal manera que puedan llegar a la escena de operaciones en un lapso de 15 minutos. Sobre el terreno, esto significa un radio de unos 8 a 20 km, según la facilidad o dificultad de acceso bajo todo tipo de condiciones.

Los centros principales de socorro se instalan en los pueblos principales de la división territorial cubierta por la oficina de área. Tendrán que llegar a la escena de operaciones en menos de media hora, que en términos de distancia sobre el terreno significa un máximo de 25 a 40 km, según la facilidad o dificultad de acceso bajo todo tipo de condiciones; en las ciudades grandes, donde las distancias y las dificultades del tráfico hacen que las operaciones sean más lentas, es prudente proporcionar unidades de avanzada en los distritos principales. Estas unidades sirven como centros iniciales de socorro hasta que llega el refuerzo principal.

15.5.3 Estructura operacional

Las labores de rescate, socorro y primeros auxilios a las víctimas, y de alivio para los que no tienen vivienda, constituyen las actividades operacionales específicas del Servicio de Protección Civil.

Las operaciones de campo son el resultado final de una serie de medidas preparatorias que incluyen el entrenamiento de personal, la selección de equipamiento, la constitución de unidades operacionales adecuadamente dirigidas y la adopción de un plan para enviar estas unidades a la acción.

15.5.3.1 Entrenamiento de personal

La primera cuestión consiste en decidir si todo el personal debe recibir el mismo entrenamiento multidisciplinario o si es preferible que se entrene a especialistas. El entrenamiento multidisciplinario es una respuesta económica, pero tal entrenamiento nunca puede ser completo. Si no es de suficiente duración, el conocimiento será sólo superficial. Además, no todos tienen las mismas aptitudes. El entrenamiento multidisciplinario dejará sin desarrollar ciertas aptitudes individuales, y a la vez provocará que ciertas personas se imaginen que son especialistas cuando realmente pueden hacer más daño a todas las personas. Ofrecido en los centros de socorro, rápidamente producirá personal que puede ser utilizado para maniobras sencillas y al mismo tiempo pondrá de manifiesto aptitudes o fomentará intereses especiales que los centros especializados de entrenamiento desarrollarán. El entrenamiento en un tema específico no excluye la posibilidad de entrenamiento en cualquier otro. En verdad, es necesario que el personal más experimentado del Servicio de Protección Civil sea calificado en varios temas. Sin embargo, cada tema debe enseñarse como un curso separado. De ahí la necesidad de que haya centros de estudios especializados.

Para proporcionar entrenamiento básico sólido y para entrenar al personal especializado se necesitan profesores e instructores. El valor del curso depende del nivel de calificación de los maestros e instructores, que deben ser entrenados en centros especiales o por lo menos por medio de cursos específicos en los centros de entrenamiento especializado.

Películas, transparencias y modelos son de un marcado valor educacional para entrenar al personal operacional que ha de trabajar en zonas afectadas por sismos, y también serán útiles para mejorar la organización del socorro en caso de desastre, y para elaborar planes prácticos de las diversas operaciones involucradas en el retorno

a la normalidad, lográndose los mejores resultados mediante la fotografía aérea y la interpretación foto-topográfica de las fotografías obtenidas de esta manera.

Algunas operaciones de rescate o socorro exigen el uso de equipos, productos y técnicas especiales que requieren instrucciones específicas. El entrenamiento de personal especializado frecuentemente requiere mucho tiempo, y es natural que un número considerable de alumnos no estén capacitados y, por consiguiente, sean eliminados del curso. La materia principal de la cual se da instrucción especial, aparte de cómo combatir incendios ordinarios, es el rescate de personas enterradas en las ruinas de edificios o en deslizamientos de tierras. Este aspecto es vital en el caso de un terremoto en el cual distritos enteros, y a veces poblaciones íntegras, son devastadas y quedan personas enterradas, muchas de las cuales están heridas pero otras no han sufrido daño alguno y pueden salvarse si la ayuda llega rápidamente y la labor de rescate es realizada con el debido cuidado. Ha habido personas cuyo rescate se ha producido cuatro, cinco y hasta quince días después de un desastre.

Lo primero es buscar y encontrar a los supervivientes enterrados. Preguntar a las personas que viven en los edificios que se han derrumbado y a los vecinos que pudieron salvarse dará una información inicial acerca del número de personas desaparecidas. La búsqueda puede ser efectuada con perros entrenados o con equipo acústico o electrónico, o con sensores ultra sensibles capaces de detectar el calor de un cuerpo vivo.

Dado que los supervivientes tienen que ser encontrados lo más rápidamente posible, las operaciones de búsqueda y rescate no pueden ser responsabilidad del mismo grupo. Una vez que el equipo de búsqueda ha señalado el lugar donde alguien está enterrado, continúa sus búsquedas en otros lugares, mientras el equipo de rescate entra en acción.

El trabajo de este último consiste en abrirse paso a través de los escombros hasta la víctima sin alterar el equilibrio frecuentemente precario de los escombros, de materiales de construcción, muebles y otros objetos. El equipo de búsqueda debe siempre estar acompañado de un médico, preferiblemente un especialista en reanimación, pues se podría necesitar que él tuviera que administrar primeros auxilios antes de liberar a la víctima, para ayudarla a sobrevivir y a resistir el shock de las maniobras que son necesarias para su rescate. Los equipos sólo utilizan herramientas de mano. Las herramientas automáticas, tales como perforadoras o taladros neumáticos deben ser usadas con gran cuidado, para evitar herir accidentalmente a la persona que estuviese atrapada bajo los escombros.

La coordinación entre equipos de búsqueda y equipos de rescate es esencial, si es que ha de lograrse un silencio absoluto en el lugar, lo cual a veces es necesario para poder detectar sonidos muy tenues o voces de auxilio.

15.5.3.2 Selección del equipo

La efectividad de los equipos de socorro en la escena de un desastre depende principalmente del equipo de que disponen. La selección de equipo para estos grupos, entre los muchos tipos de equipo que frecuentemente existen en el mercado, puede dejarse a los usuarios. Sin embargo, el determinar las categorías del equipo y fijar las normas a ser observadas por los fabricantes es una responsabilidad de la sede nacional. Esta tarea delicada presupone un conocimiento de las necesida-

des de los usuarios y de las condiciones bajo las cuales se usará el equipo. Las decisiones deben ser guiadas, pero no dictadas, por consideraciones financieras, tales como el precio, el costo de la operación, el costo del mantenimiento, la vida útil o factores relacionados con los repuestos. A fin de cuentas, la eficacia operacional debe ser el factor determinante, conjuntamente con las necesidades de los usuarios y las condiciones bajo las cuales se usará el equipo.

La preparación de listas modelo del equipo mínimo necesario para las distintas categorías de centros de socorro y para los tipos más frecuentemente utilizados, y el establecimiento de normas a ser observadas por los proveedores, constructores y fabricantes requieren una amplia experiencia y competencia técnica. Ésta es una responsabilidad que debería ser confiada a grupos de trabajo, presididos por representantes cualificados de la sede nacional del Servicio de Protección Civil y, particularmente, del sector de operaciones. Estos grupos de trabajo deben estar constituidos por representantes de los centros de socorro que utilizarán el equipamiento así como por expertos técnicos nombrados por los fabricantes de modo que los requerimientos de los usuarios y las posibilidades de los productores puedan combinarse de la mejor manera posible.

15.5.3.3 Operaciones en el campo

Los grandes desastres, en particular los terremotos, crean situaciones contra las cuales los centros de socorro no tienen los medios suficientes para afrontarlas. Esto quiere decir que hay que prever la existencia de una organización especial para estas operaciones excepcionales, en base a dos fundamentos esenciales: unidades móviles operacionales y planes para la organización del socorro.

Unidades móviles operacionales

Los deberes asignados a estas unidades presuponen su disponibilidad en todo momento, gran movilidad, personal cualificado y entrenado, equipo potente y considerable autonomía de acción. El tipo de unidad móvil operacional que se asemeja más a estos requerimientos es el de un cuerpo permanente. Cuando los mismos centros de socorro están equipados con profesionales, el entrenamiento de unidades móviles operacionales es meramente un problema de fondos y de suficiente personal. Por costosa que sea esta solución es sin duda la mejor, incluso en el caso de que los centros de socorro sean sólo semiprofesionales, es decir, que cuenten con voluntarios bajo las órdenes de profesionales, pues se mantienen las ventajas de un cuerpo único.

En los países donde el servicio militar es obligatorio, las unidades móviles operacionales pueden estar constituidas fácil y económicamente por reclutas, asignados a esas unidades en vez de a unidades militares. En este caso, los oficiales deben ser permanentes y pertenecer a los centros de socorro.

En todos los casos habrá dificultades de reclutamiento, entrenamiento inicial, entrenamiento regular periódico y movilización. Esta última posibilidad tiene una desventaja seria adicional: reducirá el personal de los centros de socorro justamente cuando estos necesitan de todo su equipo humano y puede significar tener que recurrir a refuerzos que posiblemente estén ocupados en operaciones.

Planes para la organización de socorro

No es suficiente tener centros de socorro y unidades móviles operacionales para considerar que se pueden afrontar todas las situaciones creadas por un desastre sísmico de gran escala. La organización del socorro debe planificarse con anticipación y las operaciones de campo deben coordinarse adecuadamente.

Deben hacerse esfuerzos para operar lo más rápida y eficientemente posible a fin de limitar el número de víctimas y evitar que ocurran mayores daños. La única manera de asegurar una intervención rápida es tener a la gente disponible casi inmediatamente en la escena del desastre o en sus alrededores. Estos equipos de socorro inicial son luego fortalecidos por grupos enviados, primero desde el distrito administrativo principal, luego, desde el nivel territorial superior y finalmente desde el nivel nacional.

A cada nivel debe haber un plan para la organización del socorro. Su valor y su efectividad dependen de su simplicidad y flexibilidad, que a su vez dependen de que se observen tres reglas fundamentales, sacadas de la experiencia con desastres de los más diversos tipos, en países que difieren enormemente en sus estructuras constitucionales y administrativas, costumbres y forma de vida. Estas reglas son:

1. Debe haber un solo comando.
2. Las tareas deben ser asignadas al menor número posible de servicios operacionales.
3. Las personas asignadas a cada uno de estos servicios deben ser idóneas para las tareas respectivas y deben recibir la notificación de sus responsabilidades con anticipación.

El comando único es tan esencial en una organización de socorro como lo es en una organización de defensa militar. Las situaciones creadas por un desastre son demasiado súbitas, demasiado complejas y demasiado fluidas como para que se deje el poder de decisión a un comité o a una comisión. Los grupos colectivos son siempre más lentos, pues tardan en reunirse y en tomar decisiones. Son propensos a interpretar la información disponible de manera diferente y a no estar de acuerdo respecto a la urgencia de la situación, a las verdaderas necesidades y a la naturaleza y magnitud de las fuerzas que deben entrar en acción.

Solamente una persona responsable, un jefe, puede reaccionar rápida y adecuadamente, a la vista de una situación particular, a nuevas situaciones que se originan por las circunstancias cambiantes o a demandas de ayuda que vienen de las unidades ocupadas en operaciones de socorro, demandas que no siempre son justificadas y que deben ser críticamente examinadas por alguien que conozca lo que hace y que no esté sujeto a las presiones dramatizantes, y distorsionadoras del medio ambiente inmediato o de individuos, o muchedumbres asustadas por el impacto del desastre y propensas a ceder al pánico.

A pesar de que la responsabilidad de tomar decisiones ha de ser únicamente del jefe, es obvio que éste necesita asistentes. Ningún jefe puede ser omnisciente, ni puede estar en todas partes al mismo tiempo. El jefe debe, además, saber mantenerse en los límites de sus atribuciones. Podrá considerar necesario atender él mismo una situación particularmente compleja, o avalar con su presencia a un asistente que esté afrontando problemas excepcionales.

Cualquiera que sea la magnitud de un desastre, el director de las operaciones de socorro tiene las responsabilidades siguientes:

Mantenerse informado de la situación y de su evolución, lo cual conlleva la búsqueda y la verificación de información para luego proporcionarla a la autoridad que debe usarla.

Mantener el orden en la zona afectada, de modo que los equipos de socorro tengan completa libertad de acción y de movimiento, evitar el pánico y reprimir el saqueo

Rescatar a las víctimas y administrar primeros auxilios a los heridos, luego, atención médica y, finalmente, evacuarlos a centros hospitalarios.

Afrontar todos los efectos del desastre y tratar de controlarlos, o por lo menos limitar las consecuencias.

Proporcionar alimento y vivienda durante un cierto periodo a las personas sin hogar que no han sufrido heridas.

Reunir los cuerpos de los muertos, identificarlos y colocarlos en un depósito de cadáveres mientras se espera que tenga lugar el entierro o que sean reclamados por la familia.

Facilitar los medios de transporte para cubrir todas las necesidades.

Llevar a cabo lo más rápidamente posible el trabajo más urgente necesario para restablecer los medios de comunicación y las redes de suministro de agua y electricidad y el sistema sanitario en la zona afectada.

Todas estas tareas imperativas pueden ser divididas en seis servicios como máximo. No es deseable tener un número mayor, como tampoco lo es recargar un solo servicio con demasiadas tareas.

Los seis servicios son:

El Servicio de Enlace-Transmisión.

El Servicio de Policía-Información.

El Servicio de Rescate-Socorro.

El Servicio Médico, al cual son llevados los heridos, por el Servicio de Rescate-Socorro que administra los primeros auxilios.

El Servicio de Bienestar-Alojamiento temporal.

El Servicio de Transporte-Obras Públicas.

Cada servicio está a cargo de un jefe seleccionado por sus cualidades personales, sea del servicio público, de una organización o empresa privada o sobre una base individual.

15.6 Disposiciones legales

La organización de un Servicio de Protección Civil debe tener un fundamento legal sólido. Su estructura y sus operaciones deben basarse en una ley y sus reglamentaciones correspondientes.

La ley expresa el deseo de las autoridades públicas de dar al país una organización de socorro. Los reglamentos son textos que dan efectos ejecutivos y compulsorios a la ley en relación con individuos y cuerpos públicos o privados.

Los reglamentos relacionados con la acción preventiva formularán las medidas que deben ser tomadas en anticipación de los riesgos cuando se construyen edificios (en particular edificios altos) u obras de ingeniería civil —caminos, puentes, túneles, presas, sistemas de abastecimiento de gas, agua y electricidad— o cuando se trata de

edificios frecuentados por un gran número de personas, tales como hospitales, colegios, teatros y auditorios, tiendas grandes, almacenes, etc.

Hay un riesgo real de incendio en caso de un sismo destructivo. Esto siempre debe ser previsto y las reglamentaciones preventivas deben ser aplicadas allí donde los riesgos son mayores.

Los edificios muy altos también plantean nuevos problemas para los servicios de socorro y los servicios para combatir incendios, problemas difíciles de solucionar con los medios normalmente disponibles, y que son diseñados para edificios bajos o de mediana altura. Estas dificultades deben ser previstas cuando se construyen esos edificios.

En los edificios frecuentados por el público, el mayor peligro proviene de la presencia de una muchedumbre no organizada y heterogénea, propensa al pánico. La supervisión es difícil, y las salidas normales y de emergencia no son lo suficientemente numerosas y accesibles. La circulación de un lugar a otro es un proceso lento e inconveniente ya en condiciones normales, y resulta aún más difícil durante una emergencia. Hay que establecer reglamentaciones preventivas para remediar la situación en la medida de lo posible, de acuerdo con el tipo de edificio, mejorando el flujo de tráfico y de evacuación, fijando normas para el ancho de los pasadizos, escaleras y salidas de evacuación, proporcionando extintores de incendios que entren en acción automáticamente, etc.

De las plantas industriales peligrosas, en las que ocurren los accidentes más espectaculares son las refinerías de petróleo y los grandes depósitos de hidrocarburos líquidos o licuados.

Cuando ha de construirse una nueva planta de este tipo en una zona sísmica es preferible primero asegurarse de que se ha seleccionado un lugar aislado, bastante retirado de cualquier otra construcción, y prohibir la construcción en una zona cercana a ésta. Las propias instalaciones deben estar sujetas a reglamentaciones estrictas.

Las reglamentaciones relacionadas con la organización del socorro son, si no las más importantes a ser promulgadas, sin duda las más urgentes. El prever o evitar un desastre no ocurre siempre sólo a veces, pero siempre hay que llevar el socorro lo más rápida y efectivamente posible. El contenido de dichas reglamentaciones tiene que ver con la organización de la sede nacional, las responsabilidades exactas de los diferentes niveles de la maquinaria del área con respecto al socorro, los procedimientos para organizar el socorro y la asignación de presupuesto para los gastos de la organización del socorro.

15.7 Conclusiones

Este estudio de la organización del socorro en casos de desastres, con referencia especial a terremotos, que es el tema principal de este capítulo, no pretende ser necesariamente completo ni definitivo, ni servir para todos los propósitos posibles.

Habrá logrado su finalidad si llama la atención acerca de la diversidad y complejidad de los deberes y las tareas que recaen sobre quienes son responsables de la defensa y la protección de la población en zonas propensas a la devastación por terremotos.

El periodo de reconstrucción y de retorno de la población afectada a una vida normal no cae dentro del ámbito de este estudio, pues se sitúa fuera de la fase de emergencia. Las medidas temporales de acomodamiento, si son diseñadas cuidadosamente, proporcionan condiciones aceptables que permiten a la población esperar arreglos transitorios mejorados hasta que se complete todo el trabajo de reconstrucción.

Tampoco se ha intentado estudiar las medidas a tomar para el aprovisionamiento de esta población que espera ser «rehabilitada». Tales medidas pueden ser incorporadas en los planes normales para el aprovisionamiento de la población, con unos cuantos ajustes, que no siempre serán fáciles de hacer pero que son factibles. Demandan meramente una buena coordinación entre los diversos departamentos del gobierno —comercio, agricultura, economía, etc.— y entidades particulares.

La ayuda del extranjero es frecuentemente necesaria y siempre bienvenida, si se toman en consideración las verdaderas necesidades y las costumbres de la población afectada. Todos los países, sean donantes potenciales o víctimas potenciales, deben reconocer la necesidad de coordinar la oferta y la demanda para evitar el despilfarro o las carencias. No debe permitirse que el generoso impulso de ayudar a quienes se han visto afectados por un desastre sea disperso, mal dirigido y perdido, pues ofrece una oportunidad para que las personas de todas las nacionalidades, razas y religiones expresen su solidaridad en forma amplia. A todo nivel, desde el del equipo de socorro que rescata a las personas de las ruinas o de los incendios, hasta el nivel del gobierno de un país miles de millas distante de la escena del desastre, la organización planificada y la cooperación coordinada deben ser consideradas como imperativos indispensables.

Si este estudio ha convencido al lector de esa necesidad, habrá logrado su objetivo.