University of Delaware
Disaster Research Center

MISCELLANEOUS REPORT
#49

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS
SUPERIORES EN ANTROPOLOGIA SOICAL

Russell R. Dynes

1997

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGIA SOCIAL

Programa de Capacitación para la Prevención de Desastres

La Planificación de Emergencias en Comunidades : Falsos Supuestos y Analogías Inapropiadas

Russel R. Dynes
Centro de Investigación de Desatres
Universidad de Delaware
Newark, DE 19716

Artículo publicado en : International Journal of Mass Emergencies and Disasters
1994, Agosto, No. 2

Traducción de Jesús Manuel Macías

1997

La Planificación de Emergencias en Comunidades : Falsos Supuestos y Analogías Inapropiadas

Russell R. Dynes

Resumen

La planificación dc cmergencias en comunidades ha tenido sus raíces en analogías militares las cuales han visto a las emergencias como extensiones de escenarios de "ataques enemigos". Esa forma de pensar fué incorporada durante los primeros arreglos estructurales de la planificación y se ha generalizado como el modelo normativo apropiado para todas las emergencias.

Este modelo considera a las emergencias como condiciones de caos social que debe ser rectificado a través del comando y del control. En este artículo se argumenta que esa visión de las emergencias se basa en un conocimiento incorrecto acerca de la conducta social en emergencias y que por ello el modelo es disfuncional para la planificación. Asimismo, se ofrece un modelo más adecuado que se basa en una forma de ver las emergencias como condiciones de **continuidad**, **coordinación** y **cooperación**.

Este modelo alternativo, que se plantea como un modelo de **resolución de problemas**, se basa en el resultado de investigaciones y no en la analogía "militar". Provee adecuado conjunto de supuestos como bases para la planificación. Sin embargo, las "mejoras" legislativas y técnicas a menudo hacen más rígida y crecientemente inadecuada la tarea de planificación para emergencias en comunidades.

La discusión acerca de la planificación de emergencias usualmente deja de lado el examen de los orígenes conceptuales que la sustentan. Los esfuerzos de planificación se orientaron hacia la anticipación de situaciones para las cuales el planificador ha tenido poca o nula experiencia. Entonces con una experiencia limitada los

planificadores a menudo han basado sus actividades solo en un saber convencional. Dicho saber, sin embargo, no es lo mismo que el conocimiento, ya que ese saber usualmente se refiere a algunas experiencias no sistematizadas, irrelevantes e ideosincráticas.

Se intentará identificar ciertos supuestos problemáticos que están incorporados en el modelo de planificación convencional usado para emergencias. Esos supuestos se centran en nociones que refieren lo que constituye una emergencia y en cuál es la conducta común de respuesta y acerca de cuales son los requerimientos organizacionales para responder a las emergencias. El contexto de esta discusión está relacionado con observaciones derivadas de una tradición de investigación sobre "desastres" en comunidades, muchas de las cuales se han enfocado sobre la naturaleza y complejidad de la respuesta a la emergencia. Esa Tradición de investigación se ha desarrollado en los últimos 25 años, principalmente aunque no de manera exclusiva en los Estados Unidos y ha incluido diversas ocurrencias de desastres tanto "naturales" como "tecnológicos" (Drabek, 1986). Parte de esa tradición de investigación ha implicado el examen de los esfuerzos de planificación comparados con la implementación de esos mismos esfuerzos en un patrón de la actual respuesta a la emergencia (Anderson, 1969).

La discusión se enfocará sobre lo que debe ser identificado como el Modelo de Planificación Dominante. El modelo es dominante por que es universal ; los esfuerzos de planificación alrededor del mundo están basados sobre éste (Dynes, 1983). Las razones de esa difusión de uso se explican menos por su utilidad que por sus patrones más bien similares de origen, de adopción e implementación de dicho modelo.

En suma el modelo dominante ha sido usado como punto de referencia no solo para "el desastre en la comunidad" sino que ha sido también usado para tecnologías riesgosas (Quarantelli, 1977).

Fundamentos del Modelo de Planificación Dominante : Comando y Control

Por conveniencia, el modelo dominante se describe aquí como el modelo "militar" de planificación de emergencia para indicar sus raíces primarias. Los aspectos fundamentales pueden ser entendidos en términos de la triple "C". La primera "C" apunta hacia el supuesto de que una emergencia es caracterizada por el CAOS y las otras dos "C" sugieren que el caos puede ser eliminado solo mediante el COMANDO y el CONTROL. Las raíces de esa formulación están derivadas del largo establecimiento de ideas acerca de la capacidad de las organizaciones militares para enfrentar con eficiencia las situaciones de emergencia. Esta idea también ha sido incorporada a organizaciones "civiles" que pueden enfrentar emergencias (Dynes y Quarantelli, 1981). El supuesto es que "ciertas" formas de organización deben ser "para-militares" en su estructura por cuanto se enfrentan con emergencias o que deben alejarse de sus formas de "ineptitud civil" para acercarse a un modelo militar respecto a como enfrentarse con las emergencias. Esos supuestos son convincentes si se entienden los patrones de evolución que han estado subordinados al pensamiento de la planificación para emergencias. Una breve mirada al desarrollo de la planificación de emergencias en los Estados Unidos, subraya el punto.

Derivado de la experiencia de la 2da. Guerra Mundial y en el contexto de una nueva Guerra Fría, la primera legislación global que en los Estados Unidos hizo referencia a la planificación de emergencias fué el Acta de Defensa Civil Federal de 1950. Esa legislación fué hecha con la intensión de "proveer un sistema de Defensa Civil para la protección de la vida y la propiedad en los Estados Unidos". Mientras que la legislación indicaba que la estructura organizacional a ser desarrollada por la Defensa Civil podía ser usada para proveer ayuda y asistencia en caso de desastres u otras contingencias como ataques enemigos, el primer enfoque estaba asentado sobre el "ataque enemigo" y el desarrollo de tal Defensa Civil estuvo

asignado a la Secretaría de la Defensa. La posibilidad de usar la Defensa Civil para ser aplicada a las emergencias civiles estaba institucionalizada en una doctrina de "uso dual", y esa dualidad estaba siempre referida en términos de la aplicación de la planificación "militar" para emergencias civiles. La Secretaría de la Defensa entonces asignó las responsabilidades de la emergencia a una dependencia llamada Agencia para la Preparación de la Defensa Civil (Defense Civil Preparedness Agency). Como resultado de esa legislación siguió un desarrollo de actividades de "Defensa Civil" que enfatizaron e impulsaron la planificación de emergencias a niveles federal, estatal y locales. Esta "nueva" iniciativa administrativa coincidió con el periodo de desmovilización posterior a la Segunda Guerra Mundial y las nuevas agencias civiles asumieron que la calificación para las responsabilidades de la Defensa Civil/planificación de emergencias estaría mejor fundamentada entre los ex-militares. Puesto que las comunidades locales estaban inseguras respecto a qué tipo de planificación de emergencias debían tener y dado que ésta estaba definida en términos de Defensa Civil, era "obvio" que la experiencia militar previa aparecía como la más calificada para los planificadores de emergencias.

Con esos antecedentes, sin embargo, el concepto de uso dual produjo una considerable tensión organizacional. Cuando las posibilidades de ataque enemigo parecieron declinar, muchos oficiales de Defensa Civil local se involucraron más con emergencias de sus comunidades y usaron sus supuestos "militares" de planificación para esas emergencias. Las prioridades nacionales permanecieron centradas sobre asuntos de seguridad nacional.

Desde luego, la evolución legislativa se alejó aún más del "ataque enemigo" en el Acta de Ayuda para Desastres de 1970. Después, hubo un cambio importante durante la administración del Presidente Carter, cuando varias organizaciones diferentes del gobierno fueron concentradas en la Agencia Federal de Manejo de Emergencias (FEMA) . Este cambio de nombre fué significativo

pero no necesariamente terminó con el impacto de las analogías militares. Mientras que el término "administración" o "manejo" (management) fué introducido y usado, la forma de manejar una emergencia se continuaba haciendo a través del modelo de Comando y Control. Para obtener fondos del Congreso y de otros cuerpos legislativos, era más efectivo el argumento del escenario de "ataque enemigo".

Cuando la planificación se dio en los niveles locales, usualmente era turnada a los departamentos de policía y de bomberos, organizaciones cuya autoridad y estructura de rangos realizaba la planificación en términos de Comando y Control. Los supuestos del modelo fueron tan bien institucionalizados que cuando surgían nuevas situaciones de emergencia, tales como la seguridad de instalaciones nucleares, o el transporte de materiales peligrosos y/o tóxicos, se aplicaban los mismos supuestos y analogías "militares" (Wenger, et al. 1990).

Tal vez sea importante mencionar que el modelo de planificación dominante con su énfasis en el "Comando" estaba implícitamente definido por los arreglos estructurales que desarrollaron sus fundamentos. En primer lugar, su institucionalización en los Estados Unidos enfatizó sobre varios tipos de acuerdos de asociación entre los gobiernos local, estatal y federal. Se creó lo que WeicK (1976) llamó un "sistema organizacional de pérdidas compartidas", en el que la autoridad de cada nivel tiene un cierto grado de autonomía y de esa manera puede establecer límites acerca de como ese nivel puede relacionarse con los otros niveles. Además, la Agencia Federal de Manejo de Emergencias estuvo designada para coordinar la respuesta federal y fomentar la planificación local y estatal, creando lo que May y Williams (1986) llamaron "patrón de gobierno compartido". Este patrón de institucionalización es justamente el más difícil para sostener o apoyar el supuesto del Comando y Control. Drabek (1986, p. 86) ha comentado que "el Comando y el Control son simplemente los peores conceptos para el sistema de gobierno compartido que comprende al sistema de manejo de emergencias. La Coordinación y la

Supervisión son, con mucho, los más apropiados." Aunque esas incompatibilidades estructurales son importantes, el primer interés de este artículo es el de los supuestos que se han hecho en el modelo dominante acerca de la naturaleza del comportamiento durante las emergencias.

Supuestos Establecidos en el Modelo Dominante

La planificación de emergencias es, en efecto, una guía para tener un comportamiento adecuado a ciertas situaciones (Drabek, 1990). De esa manera, ha tenido poco que hacer con el "agente" que pudo haber creado esa situación. No tiene bases sobre los sucesos geológicos o atmosféricos o sobre los procesos industriales peligrosos. La planificación de emergencias está basada en los supuestos acerca de las características sociales del periodo de emergencia y sobre la naturaleza y dirección de las respuestas apropiadas a las características de ese periodo. El modelo dominante está basado, entonces, sobre algunos supuestos interrelacionados. El primero es que el periodo de la emergencia está caracterizado por una aguda distinción que deriva del periodo de pre-emergencia. Mientras que el periodo de pre-emergencia puede estar caracterizado por alguna noción de "normalidad", el periodo de emergencia está definido por manifestaciones de caos social. Este caos está significado por una conducta social considerablemente irracional -pánico es el término usado frecuentemente- y tal desorganización de las personas se manifiesta en un muy amplio abanico de episodios de conductas antisociales. Esa "irracionalidad" se desarrolla por que los mecanismos tradicionales de "control social" han perdido su efectividad. La desorganización social se ve también como un resultado de la falta de eficiencia de la organización social pre-emergencia. El supuesto inicial, entonces, parece ser el que la emergencia crea una significativa disfunción de la vida social lo cual requiere de adoptar medidas extraordinarias para hacerla regresar al orden. Esas medidas extraordinarias están basadas en otros dos supuestos interrelacionados. En la medida en que el "problema" encuentra

fundamento en la "debilidad" de los individuos y de la estructura social, la planificación de emergencias se dirige a establecer un "Comando" sobre el caos y a "recuperar el Control" sobre la desorganización de los individuos. Solo cuando tal Comando y Control son establecidos, la vida social puede retornar a la normalidad y así la emergencia terminará. Esos supuestos interrelacionados son los pilares filosóficos de las prácticas más comunes de la planificación de emergencias.

Consecuencias del Modelo Dominante para la Planificación

Regresando a los temas centrales del modelo de planificación dominante, tenemos el supuesto de que una emergencia es una diferencia drástica de la situación social de manera que el tiempo "normal" es crítico. En parte, este supuesto deriva del escenario del ataque enemigo y también implica, como en un bombardeo aéreo, que las emergencias son fáciles de reconocer. Eso, de hecho, no es el caso, incluso con agentes tales como terremotos, los cuales tienen un impacto repentino. Para distinguir entre un tremor fuerte en una ubicación particular que deja daños mínimos y daños extensos y muy difundidos sobre un área muy amplia se requiere reunir una información basta. También una estructura de toma de decisiones colectiva debe concluir que "algo" está pasando para hacer necesario declarar un estado de "emergencia" (Drabek, 1985).

El hecho de que haya un lento desarrollo de situaciones de emergencia tiene, por supuesto, que ser reconocido y a veces esta noción se refleja en la definición de las emergencias en términos de estado, como una alerta, en una emergencia de una planta industrial, emergencia en una comunidad, etc. En tanto esas distinciones tienen utilidad para reconocer gradientes, la atención es frecuentemente ordenada en determinados niveles de etapas más que dar completa atención al desarrollo gradual de la emergencia.

Una consecuencia del saber convencional respecto a que las emergencias son fácilmente identificables y caracterizadas por el caos y el hecho de que muchas

emergencias se desarrollen sutilmente y mediante un largo periodo de tiempo es que las explicaciones post facto de la "causa" de la emergencia estén en la retención "oficial" de información por parte de alguna "autoridad". Por que las emergencias son "obvias", las agencias que las monitorean solo esperan "verlas". Esta consecuencia no anticipada surgió en Three Mile Island cuando se asumió ampliamente que en la planta debían tener conocimiento de que había una emergencia y se retuvo esa información. Una variante posterior de esas explicaciones se desarrolló en las investigaciones hechas luego del accidente cuando se asumió que los operadores "extraviaron" la emergencia por que una carátula de algún medidor fué cubierta por una etiqueta. Esa inferencia estaba basada en el supuesto de que la emergencia era "obvia" y si no era detectada, entonces era una consecuencia de hechos delictivos o sabotaje.

Una interpretación más adecuada es que la diferencia entre las emergencias y las condiciones de no emergencia a menudo es menospreciada, de manera que las emergencias no son necesariamente "obvias". Hay una tendencia generalizada a normalizar eventos y no a "ver" indicios como significativos, excepto en retrospectiva. El problema de definir una emergencia es un proceso social complejo, en el que se requiere información acerca del status presente comparado con las condiciones del pasado para hacer inferencias respecto a las consecuencias de esas discrepancias. Las carátulas de los medidores, para seguir con el ejemplo de Three Mile islands, son solo fuentes de información, no son determinaciones concluyentes de una evaluación final. Establecer criterios para emergencias en documentos de planificación puede tener utilidad pero la determinación del estado de emergencia no es tan fácilmente reconocible como lo sugiere el concepto de caos.

Asumir el caos tiene otras implicaciones que tienden a justificar la planificación de Comando y Control. Existe la implicación de que las instituciones ordinarias (civiles) son incapaces de enfrentarse con las emergencias, por que sus estructuras son frágiles y la emergencia incrementa su

ineficacia. Esto lleva a cuatro conclusiones para la planificación. Primero, que las instituciones locales necesitarán ser complementadas o reemplazadas por organizaciones "externas", con mayor preferencia por organizaciones militares. Segundo, que aquellas organizaciones locales que pueden funcionar con eficiencia son organizaciones paramilitares, como la policía y los bomberos. Tercero, que aquellas organizaciones que esperan ser efectivas en una emergencia necesitan cambiar su estructura hacia una forma paramilitar. Cuarto, que las formas tradicionales de organizaciones sociales de pre-emergencia (familias, organizaciones de voluntarios), son irrelevantes para acciones de emergencia.

Apoyando la conclusión de que las organizaciones sociales de pre-emergencia son poco viables, está la idea de que las emergencias tienen un efecto desorganizador sobre los individuos lo cual hace casi imposible que se movilicen en acciones personales efectivas. Existe también el supuesto de que los trabajadores de la emergencia están afectados por diversas transformaciones : pánico, paralización, se vuelven anti sociales y son víctimas de trauma ; se convierten en personas egoístas y entonces no pueden ser tomadas en cuenta para tomar acciones desinteresadas. La persistencia de esos mitos refuerza otros aspectos del modelo de Comando y Control. Primero, si las personas se encuentran desorganizadas, se sugiere que tiene que ser creada una estructura de autoridad fuerte. Segundo, se sugiere que debe darse una atención considerable al plan de emergencia para controlar el comportamiento irracional y antisocial. Tercero, se debe dar una asignación muy importante de recursos a las organizaciones paramilitares para controlar tales comportamientos. Cuarto, debido a la amplitud de los efectos traumatizadores, los individuos no tienen la capacidad para tener un desempeño eficiente en los principales roles ocupacionales. Quinto, en tanto que se espera la desorganización de los individuos, la planificación pre-emergencia necesita poner énfasis en reglas rígidas, ya que de otra manera la gente no tendrá un comportamiento adecuado.

Cuando se afirman los efectos extremos tanto en los individuos como en las organizaciones, se provee una justificación "lógica" para aquellas organizaciones que se suponen como las más efectivas en el modelo militar de emergencias. Ciertos temas han dominado los esfuerzos de planificación desde que se supone que cualquier autoridad puede ser derrocada o debilitada. Esta preocupación con el "Comando" lleva hacia otras direcciones. Primero, se concede una gran cantidad de tiempo y esfuerzo en el documento de planificación para especificar las relaciones de la autoridad. Generalmente esas especificaciones están basadas en los patrones de pre-emergencia de la autoridad que se suponen inadecuados. Segundo, las organizaciones que escriben los planes de emergencia se dan a sí mismas una gran autoridad para que estén de acuerdo con los planes de otras. Tercero, los planes usualmente asumen que la autoridad es unidimensional en las emergencias, incluso cuando se reconoce que la autoridad de la pre-emergencia suele ser de carácter multidimensional. Cuarto, se asume que la autoridad y la toma de decisiones necesitan ser centralizadas. Quinto, como se supone el caos, entonces hay una tendencia a planificar a gran detalle. Sexto, el comportamiento espontáneo "no planeado" es evaluado como disfuncional, sin dirección y peligroso. Séptimo, debido a que se supone que las estructuras sociales de pre-desastre son débiles, se hace énfasis en la creación de estructuras organizacionales específicas para emergencias especiales y se detallan líneas de comunicación, de reportes y patrones de autoridad. De esa manera, un plan por su propia naturaleza, no cuenta con un grado de familiarización cuando se implementa. Es por tanto irreal. Octavo, existe también la suposición de que la más importante forma de comunicación está bajo la estructura de autoridad, ya que ésta, en su nivel más alto, "sabe" lo que se debe hacer y las principales necesidades de comunicación se proveen mediante instrucciones "oficiales" dirigidas a la población pasiva y desinformada. Se valora mucho el establecimiento de formas de emitir ordenes a costa de recolectar información acerca de la naturaleza de la emergencia.

En el modelo dominante también está implícita la noción de que deben hacerse esfuerzos extraordinarios para mantener el control social. Esto tiene otras consecuencias. Primero, se da una gran atención para anticiparse y controlar el comportamiento antisocial. Hay una creencia generalizada y reforzada por los medios de comunicación respecto a que el comportamiento antisocial no solo es lo común sino que es también una amenaza para el restablecimiento de la "normalidad". De esta imagen resultan las discusiones acerca de que son necesarias las fuerzas de seguridad y la ley "marcial". Segundo, hay ciertas resistencias para confiar en las formas convencionales de comunicación durante una emergencia. Existe la implicación respecto a que la gente no puede estar confiada en obtener información "correcta" de manera que se requieren esfuerzos adicionales para producir y distribuir información "oficial". Tercero, hay la suposición de que las víctimas son pasivas y que no pueden ayudarse a sí mismas. Por ello, una gran parte de las acciones de emergencia se dedican a resolver los problemas para las "víctimas". Esta es una visión paternalista de las víctimas las cuales necesitan "autoridades" para tomar decisiones. Cuarto, existe un descrédito hacia las acciones independientes hechas por voluntarios o grupos emergentes que no están previstas en la planificación de pre-emergencia. Las acciones espontáneas están, por definición, más allá del control y entonces son consideradas irrelevantes y perturbadoras. Por ejemplo, existe la noción de que las personas no deben actuar mientras no sean notificadas oficialmente. En el accidente de Three Mile Islands, hubo una interpretación común respecto a que aquellas personas que abandonaron el área después de la confusa orden de evacuación del gobernador eran "evacuados", mientras que aquellos que la abandonaron antes fueron considerados faltos de voluntad.

Otra implicación acerca del control social se encuentra en la preocupación respecto a las posibles pérdidas de trabajadores en las organizaciones de emergencia. Las perdidas hipotéticas derivan de la supuesta incapacidad de los empleados para mantener sus responsabilidades ocupacionales

frente a la amenaza. Parte de este asunto fué conceptualizado en términos del rol conflicto y abandono. La idea es que los empleados abandonarían sus responsabilidades de emergencia y tales pérdidas impedirían el funcionamiento organizacional. En el modelo de Comando y Control, lo anterior está asumido como un problema real muy serio. En dicho modelo se prevé una solución parcial a este "problema" y descansa en la organización paramilitar ya que se supone que en ésta hay una experiencia importante para tratar con la gente que podría dejar su "puesto". En general, el modelo de Comando y Control está preocupado por las pérdidas potenciales de mano de obra en las organizaciones de emergencia ya que supone que la emergencia desorganiza y reduce las capacidades y motivaciones de la población "civil".

Hay otras implicaciones en la instrumentación del modelo dominante de planificación de emergencias pero, en general el modelo tiene las siguientes consecuencias.

1. Se asume el caos social y una dramática ruptura durante la emergencia.
2. Se asume que la estructura social y los individuos tienen una capacidad muy limitada para enfrentarse con las emergencias.
3. Se crean estructuras sociales artificiales para reemplazar esas capacidades limitadas.
4. Se expresa una profunda desconfianza en los individuos y en las estructuras para tomar decisiones inteligentes durante las emergencias.
5. Se deja la responsabilidad en una estructura vertical de autoridad para tomar decisiones correctas y comunicarlas mediante información oficial para asegurar la acción.
6. Se crea un sistema cerrado con la intención de sobreponerse a la debilidad inherente de la sociedad "civil" para enfrentarse con emergencias importantes.

Hacia un Más Adecuado Modelo de Planificación de Emergencias : Resolución de Problemas

Sobre la base de una visión muy diferente de las "emergencias" respecto a la que se deriva de la analogía del "ataque enemigo", se pueden establecer supuestos más realistas. En esta nueva visión o modelo se debe asumir lo siguiente :

1. Que las emergencias pueden crear algún grado de confusión y desorganización en el nivel de los patrones de rutina organizacional, pero describir esto como caos social es incorrecto.
2. Que las emergencias no reducen las capacidades de enfrentamiento de los individuos y las estructuras sociales. Estas pueden presentar nuevos e inesperados problemas a resolver.
3. Que la estructura social existente es la más efectiva vía para resolver esos problemas. Crear una autoridad artificial específica de emergencia no es posible ni efectiva.
4. Que los esfuerzos de planificación deben ser construidos alrededor de las capacidades de las unidades sociales para tomar decisiones correctas e informadas. Esas unidades sociales necesitan ser vistas como recursos para resolver problemas y no como problemas en sí mismas.
5. Que una emergencia por su propia naturaleza está caracterizada por una toma de decisiones descentralizada y plural, de manera que la autonomía para tomar decisiones debe ser valorada por encima de la centralización de la autoridad.
6. Que debe crear un sistema abierto en donde se dé un gran valor a la flexibilidad e iniciativa entre las diversas unidades sociales, entonces, los esfuerzos serán coordinados. Los objetivos deben estar orientados hacia la solución de problemas y no a evitar el caos.

Sería posible, no obstante, señalar que sin planificación, las unidades sociales probablemente desarrollarían esfuerzos adecuados respecto a sus respuestas a las emergencias de manera que se encargarían de los supuestos inherentes en el modelo de Comando y Control. Pero no hay elección entre la no planificación y la planificación innata. La planificación puede ser estructurada de manera que subraye las fortalezas de las

unidades sociales para resolver los problemas que las emergencias crean. El punto de partida es hacer la simple observación de que todas las unidades sociales, comunidades, familias, etc., son unidades de solución de problemas en tiempos "normales". Hay ciertas tareas y metas que esas unidades tienen establecidas y para ello desarrollan formas de allegarse de recursos. Las emergencias crean problemas nuevos e imprevistos y en algunos casos pueden crear "más" problemas de los que las unidades sociales pueden tratar en un periodo de tiempo determinado. También las emergencias crean problemas de alta prioridad, en el sentido de que las necesidades relacionadas con la salud y la seguridad requieren ser satisfechas más rápidamente y con mayor certidumbre que cuando se dan en tiempos "normales". Así, la planificación de emergencias tiene un avance conceptual si se enfoca en términos de resolución de "problemas" y no como un intento de sostener a las frágiles unidades sociales mediante la imposición de una autoridad.

Es importante puntualizar algunos supuestos más realistas acerca del comportamiento en emergencias, para definir algunas características adicionales del modelo de resolución de problemas. En lugar del Caos, el énfasis debe estar dado sobre la Continuidad. En lugar del Comando, el énfasis debe estar dado en la Coordinación. En lugar del Control, el énfasis debe darse en la Cooperación.

Continuidad

La idea sugiere que la mejor predicción sobre el comportamiento social en las emergencias, se encuentra en el comportamiento antes de la emergencia. Las emergencias no hacen pecadores a los santos, ni a Jekyls fuera de Hydes. Sin considerar la magnitud de la emergencia, los sistemas sociales permanecerán estando intactos. En la medida en que la gente se conduce a través de ciertas rutinas antes de la emergencia, esas rutinas deben ser utilizadas en la planificación de acciones de emergencia. Por ejemplo, los mensajes de alerta deben ser establecidos en un vocabulario comprensible por aquellos que

viven en la comunidad. Las rutas de evacuación deben ser planeadas considerando los patrones usuales de trafico. En cualquier tipo de acciones de emergencia, las unidades sociales existentes deben ser utilizadas tanto como sea posible y las unidades de emergencia creadas artificialmente deben ser minimizadas.

Con el supuesto de la continuidad del comportamiento, se sugiere que la población afectada por la emergencia no se volverá pasmada, pasiva y/o irresponsable y que será muy capaz de tomar decisiones acertadas acerca de su propio bienestar. Mientras que el modelo de Comando y Control tiende a adueñarse de las decisiones de las "víctimas", el modelo de resolución de problemas tiene el supuesto de que esas poblaciones no pierden su capacidad para tomar decisiones y se concentra en desarrollar formas para desarrollar procesos de toma de decisiones colectivas.

Coordinación

Crear un estructura de autoridad artificial para las emergencias, no será, sin duda, el mejor precursor de autoridad. Siguiendo los principios de Continuidad, la "autoridad de pre-emergencia" soportará y servirá de base para la autoridad en la emergencia. Usando la estructura de la comunidad en la pre-emergencia como una base, se pueden encontrar mecanismos que pueden desarrollar la coordinación. La coordinación se puede efectuar a través de una planificación común y del ensayo de actividades, también mediante el establecimiento de contactos personales, el desarrollo de actividades de unión y el establecimiento de instalaciones compartidas para las operaciones de emergencia, así como del desarrollo de centros de operaciones de emergencias. En efecto, el centro de la planificación de emergencias debe dirigirse hacia los mecanismos, técnicas e instalaciones que promueven la coordinación interorganizacional y la toma de decisiones comunes y no en el establecimiento de un hipotético establecimiento de relaciones de autoridad "apropiadas". Las relaciones de autoridad serán definidas en el

seguimiento de los problemas comunes. La bases de la autoridad en la emergencia serán muy complejas, en parte dependerán de los recursos o del conocimiento e inclusive del nivel de competencia. La especificación de ésta antes de la emergencia es un desperdicio de tiempo por que los patrones exactos no pueden ser predecibles. La mejor predicción disponible deriva de la continuidad de la autoridad que deriva a su vez de las relaciones pre-emergencia. Esa es la base con la cual uno debe empezar. La autoridad puede cambiar en diferentes tiempos durante la emergencia. Los patrones pre-emergencia no serán reproducidos con exactitud. Pero la coordinación puede mantener flexibilidad para que los nuevos elementos puedan ser ajustados en la medida de las necesidades.

Las emergencias conducen al surgimiento de nuevas necesidades y problemas. Los nuevos problemas conducen hacia nuevas actividades. Esas respuestas tienen que operar con una gran dosis de incertidumbre acerca de las necesidades reales y de las capacidades durante la crisis y hay a menudo en ambas un sentimiento y una necesidad de actuar con urgencia. Una consecuencia de ello es que en las ocasiones de emergencia emerge una variedad de comportamientos organizados. Para comprender esa variedad, algunos investigadores han sugerido establecer una matriz para tabular dos dimensiones de tareas y normas -.una tipología que representa el involucramiento organizacional es ilustrativa (ver : Dynes 1979 ; Stallings 1978 ; Drabek 1986) Las tareas de emergencia son regulares o irregulares ; las normas de la emergencia son viejas o nuevas. Así, pueden ser identificados cuatro tipos de respuestas de comportamientos organizados (Dynes y Aguirre 1979) :

1. Establecidas (regular, viejas)
2. En expansión (regular, nuevas)
3. En extensión (irregular, viejas)
4. Emergentes (irregular, nuevas)

La planificación que asume que los problemas de la emergencia pueden ser manejados únicamente por organizaciones establecidas, están trabajando con una visión miope respecto al periodo de la emergencia. Hay otras organizaciones que se expanden (que se ensanchan) y otras que se

extienden (que van cooptando nuevos elementos) para sus actividades en las tareas de la emergencia. Adicionalmente, hay grupos emergentes que se desarrollan. Los esfuerzos de planificación realista requieren adoptar una visión estratégica en relación a como pueden ser manejados los problemas de la emergencia.

Si los esfuerzos de planificación se organizan alrededor de la coordinación, es importante identificar claramente el enfoque de las actividades de planificación. Estos lineamientos pueden derivarse de una distinción entre el agente que genera necesidades y la respuesta que genera necesidades. La diferencia puede ser mejor indicada por una aclaración.

Asumamos que un terremoto produce un x número de muertes y un x número de heridos sobre una amplia área geográfica. La muertes y los heridos pueden ser considerados como agentes demandantes en el sistema de emergencia. Por otro lado, para tratar con esas demandas el sistema de emergencia necesita una comunicación rápida y apropiada; las formas para movilizar y utilizar los recursos humanos en las tareas de búsqueda y rescate tienen que ser coordinadas con las instalaciones medicas existentes, etc. En efecto, hay ciertas necesidades que se encuentran en el sistema de emergencia y que fueron creadas por la respuesta misma. Se sugiere entonces que la planificación de emergencias se enfoque sobre las respuestas que generan necesidades y no tanto sobre los agentes que generan necesidades. El modelo de resolución de problemas puede dar una atención prioritaria en la planificación del proceso de resolución y no tanto sobre el posible agente demandante. Esto significaría un enfoque sobre la planificación para la comunicación y la coordinación, y no tanto sobre los muertos y heridos.

Una ventaja importante de la planificación de acuerdo con el modelo de resolución de problemas es que permite la posibilidad de improvisar soluciones en el periodo de respuesta. De ese modo, el modelo se aleja de la tendencia generalizada de que solo la planificación de emergencias es

adecuada si contiene una descripción detallada del comportamiento adecuado para todos los escenarios hipotéticos. Los planes de emergencia componen diversos volúmenes de cálculos de pérdidas completados con apéndices y revisiones. Esta elaboración trivial en buena parte corresponde a una extensión lógica del pensamiento que se basa en el modelo militar. Su dirección también ha estado fomentada por las agencias reguladoras del gobierno y del mismo modo por los grupos de interés en la "conciencia de seguridad" pública. Por ejemplo, para obtener una licencia de la Comisión Reguladora de Energía Nuclear, se solicitan los servicios de presentación de planes de emergencia detallados los cuales son revisados por interventores del "interés público" que generalmente los califican de "incompletos" y exigen entonces mayores detalles para considerar otros escenarios. Esas elaboraciones que se aluden son auto frustrantes y obstaculizan la planificación efectiva para las emergencias empantanándola en un mar de papeles. Si uno planifica basándose en el patrón de comportamiento de pre-emergencia, encuentra que los excesivos detalles son innecesarios. No se debe considerar que la improvisación es un indicativo de planificación errónea.

Britton (1989a, 1989b) ha comentado que, en la evolución de la planificación de desastres en Australia, las críticas a la respuesta en desastres y la identificación de problemas previos a los desastres han conducido a una burocratización y centralización de la autoridad política. Esas modificaciones crearon las condiciones que fueron señaladas críticamente en la primera parte de este artículo. Britton (1989a, p.9) advierte que la organización "bajo condiciones de desastre, la descentralización e incluso la improvisación son unas respuestas mucho más aplicables." El mismo autor comenta que "la organización efectiva vinculada con tareas complejas no rutinarias evolucionan hacia estructuras orgánicas caracterizadas por un bajo grado de centralización, una baja concentración y un mínimo de formalización." En el mismo sentido, Kreps (1990) señaló recientemente que el manejo de la emergencia necesita incluir tanto la improvisación como actividades de

preparativos. Sin la improvisación, el manejo de la emergencia pierde su flexibilidad respecto a las condiciones cambiantes. Sin embargo, con deficiencias en los preparativos, el manejo de la emergencia pierde algún grado de claridad y precisión. Kreps afirma que la improvisación y los preparativos van de la mano. Los preparativos significan la organización de una respuesta previa a un evento y la improvisación significa la organización de una respuesta durante el evento. La sugerencia del autor no es que se puedan sustituir una a la otra por que ambas están involucradas en sí mismas. Agrega que la planificación y los preparativos incrementan la capacidad de improvisación.

El modelo de resolución de problemas, sugiere entonces, que la planificación debe dirigirse hacia el desarrollo de una respuesta efectiva. Lo anterior se consigue a través de concentrarse en las estructuras que facilitan la coordinación de una respuesta multiorganizacional y no mediante el desempeño de roles en simulaciones definidas que distribuyen autoridad. La mejor forma de anticipación es el conocimiento del comportamiento pre-emergencia y de los dominios organizacionales pre-emergencia. Sobre esa base, se pueden incorporar los nuevos comportamientos emergentes que aparecen en la respuesta a la emergencia, si la planificación de resolución de problemas se enfoca primariamente sobre la respuesta que genera necesidades. Este tipo de planificación no tiene que ser detallada ni anticipar cada contingencia. La improvisación es importante ya que hay más de una forma de solucionar un problema. Sin embargo, para resolver un problema se necesita crear un proceso social para reunir información, distribuir recursos, determinar prioridades entre las necesidades críticas y utilizar más efectivamente los recursos que están disponibles en la comunidad.

Cooperación

La "C" final en el modelo de resolución de problemas, se refiere a la cooperación en lugar del Control. En el modelo de Comando y Control hay una preocupación acerca de las consecuencias

potenciales del comportamiento antisocial, y también hay miedo respecto a que las organizaciones que son importantes para intervenir en las emergencias no sean capaces de operar debido a que sus empleados caigan en una situación de trauma que los haga poco eficientes en sus "roles" conflictivos. Este rol de conflicto se supone basado en las obligaciones conflictivas entre el trabajo y la familia, en las que se asume que los empleados "elegirán" cumplir con las obligaciones familiares. Esa suposición, tan generalizada, se ha considerado como una amenaza potencial que puede ser evitada mediante la dependencia primaria en el personal "quasi-militar" que por sí mismo conforma una familia. Por otra parte, el trabajo empírico un tanto cuidadoso acerca del abandono de roles - que nos conduce a las responsabilidades de emergencia que cada uno tenemos - sugiere que ese no es ningún problema (Ver : Dynes, 1987). En un estudio que examinó el comportamiento de 443 personas que desempeñaron roles dentro de una organización para emergencias en casos que trataron con cuatro diferentes agentes de desastres, se extrajeron las siguientes conclusiones :

Ninguna de las personas que intervinieron abandonaron sus roles de emergencia para optar por sus obligaciones familiares. Para aquellos que estaban en sus casa o lejos de ellas o en el lugar de trabajo, la respuesta más común fué reportarse al trabajo o reaccionar de acuerdo a las necesidades creadas por la emergencia. De aquellas personas que no estuvieron en el lugar de trabajo en el momento de la emergencia, cerca del 28 por ciento de la muestra, indicaron que hubo algún retraso en la comunicación con su centro de trabajo.

Finalmente, debe hacerse notar que en el caso de la submuestra y para el ejemplo de terremoto, la prueba más eficiente respecto a la hipótesis del rol de conflicto fué que no hubo abandono del rol de responsabilidades ocupacio-

nales, ni retrasos en sus reportes al lugar de trabajo, considerando su localización.
En esas observaciones, consecuentemente, no hay un ápice de apoyo que sustenten las predicciones comunes acerca de las consecuencias del rol de conflicto en situaciones de emergencia. (Dynes, 1987, pp. 84-85).

En efecto, el temor que se deriva del modelo del Comando y Control hacia las fallas masivas que se pueden anticipar en la pérdida de personal especializado para intervenir en las emergencias, simplemente no tiene sustento empírico, aunque ese mítico problema permanezca como objeto del interés de la planificación. En consecuencia, se suele pasar por alto en la planificación un problema de mayor significación que alude a la "mano de obra" y es que hay una "sobreabundancia" de potenciales trabajadores. A ello responde el considerar a los "voluntarios" como su probable "fuente" proveedora y capaz de contribuir en el trabajo de las emergencias (Para más detalles ver : Dynes y Quarantelli, 1980 ; Dynes, 1987).

Esos "voluntarios" pueden contribuir significativamente en las tareas generales. Por ejemplo, en nuestro estudio, que se basó en una muestra probabilística de los residentes de la Ciudad de México, observados durante dos semanas posteriores a la ocurrencia del terremoto del 19 de septiembre, estimamos que cerca de dos millones de personas hicieron esfuerzos "voluntarios" para ayudar en aquella situación. Casi la mitad de ellos trabajaron durante cuatro días o más y casi la mitad indicó que habían trabajado en promedio nueve horas al día. Mucho de ese trabajo fué concentrado en la búsqueda y rescate así como en el abastecimiento de subsistencias (Para más detalles ver : Quarantelli, 1989).

El ejemplo de la Ciudad de México intenta oponerse a los supuestos usuales del modelo militar que señalan al "control" como vital y que la perdida de motivación en las "víctimas" de la emergencia es el resultado de perdidas importantes de la mano de obra en las organizaciones de emergencia.

Es verdad que esas organizaciones, basadas en el modelo paramilitar, tienen dificultades considerables para "absorber" a los voluntarios por que no pueden incorporarlos fácilmente dentro de sus rígidas estructuras de autoridad y rangos. Por otro lado, es obvio que los voluntarios pueden contribuir significativamente en las tareas generales del sistema de emergencias. Sin embargo, el uso efectivo de los voluntarios depende de las consideraciones que se hagan en la planificación para su utilización. En el modelo militar las consideraciones de esa potencial cooperación son irrelevantes.

La consideración anterior acerca de los voluntarios no implica que las organizaciones específicas para intervenir en emergencias dejen de ser el elemento central de la respuesta a la emergencia. Obviamente lo son. El punto es que las organizaciones especificas de emergencia no experimentan los principales problemas de soporte en las emergencias por que tienen una fuerza de trabajo leal y motivada que tiene disponibilidad para incrementar su tiempo de trabajo y sus esfuerzos durante el periodo de la emergencia. Lo hacen de buena gana. Los voluntarios son simplemente un apoyo suplementario pero pueden desarrollar tareas de emergencia muy importantes, como búsqueda y rescate, que no se encuentra en ninguna organización de pre-emergencia (Por ejemplo: organizaciones establecidas, en expansión o en extensión). Los voluntarios también pueden constituir el personal primario de organizaciones emergentes. Las organizaciones de emergencia pueden contar con trabajadores para incrementar sus esfuerzos y responder al conjunto de necesidades que supone la situación de emergencia. Otras organizaciones extenderán y/o pondrán en expansión sus actividades hacia tareas de emergencia. Adicionalmente a esos recursos organizacionales, hay una mano de obra agregada que estará siempre disponible en los voluntarios. De hecho, las comunidades están caracterizadas por una utilización más efectiva de su potencial mano de obra, tal como puede observarse en las condiciones pre-emergencia. Las emergencias no están caracterizadas por una distribución inefectiva de mano de obra o por la

perdida de empleados, más bien pueden caracterizarse por una escasez de roles relevantes en la emergencia.

Lo anterior significa que los problemas centrales de la planificación no deben estar enfocados en el "Control" sino en la forma de distribución efectiva de los recursos humanos y materiales de la comunidad.
Muchas de esas decisiones respecto a la distribución de recursos se deberá de hacer sin poner demasiada atención en la planificación. Por ejemplo, las familias pueden ser "voluntarios". Las organizaciones pueden ampliar la duración normal del tiempo de trabajo. Muchas de esas decisiones son lógicas y no necesitan una consideración extensiva en la pre-emergencia.. Por otra parte, es necesario atender las actividades comunitarias más complicadas para planificar su coordinación, y el modelo de resolución de problemas se orienta con mayor efectividad que el modelo militar, hacia ese objetivo.

Conclusiones

En suma, el modelo más efectivo de planificación es el de resolución de problemas. Este modelo se deriva de la investigación sobre el comportamiento organizado durante el periodo de emergencia y no del pensamiento analógico que resulta de los supuestos militares acerca de las consecuencias del "ataque enemigo". Esto es, que el modelo de resolución de problemas se enfoca en la idea de la solución de problemas -las emergencias son, en efecto, un conjunto de problemas que tienen que ser solucionados con algún grado de rapidez y efectividad con los recursos existentes dentro de una unidad social- de la comunidad. El modelo de resolución de problemas supone que los recursos de la comunidad en la pre-emergencia son suficientes y relevantes, y que las condiciones del periodo de emergencia no estarán caracterizados por el caos social sino por la continuidad de esfuerzos y de la estructura. El modelo de resolución de problemas no asume que lo que se necesita es un completo patrón de organización social altamente

centralizado y rígidamente controlado. Ese tipo de patrón de organización social no es efectivo en las condiciones de pre-emergencia en las comunidades y por ello no hay razón alguna para esperar que sea efectivo en las situaciones de emergencia. El elemento clave es desarrollar mecanismos para la integración de las actividades emergentes y convergentes que son necesarias para solucionar los problemas. De esta manera, el enfoque primario de los esfuerzos de planificación de emergencias debe asentarse en el desarrollo de mecanismos y técnicas de coordinación que permitan tener una respuesta efectiva de los recursos organizacionales en la comunidad.

Hay una gran ironía en el hecho de que mucho del reciente incremento del interés en la planificación de emergencias ha sido canalizado en unas direcciones que refuerzan el modelo militar. La aplicación de la planificación de emergencias a las tecnologías riesgosas también ha adoptado el saber convencional con sus supuestos disfuncionales. Esos supuestos disfuncionales han sido fijados dentro de los requerimientos legislativos y judiciales, a menudo demandados por los grupos de "interés público" que definen objetivos para incrementar la seguridad. De esa manera se ha tenido como consecuencia el incremento no de la seguridad sino de la rigidéz. Se puede advertir el surgimiento de un problema adicional en la adopción rápida de sistemas de información computarizados, que se venden como una ayuda para el desarrollo de repuestas racionales a las emergencias. El despliegue de información en las pantallas de las computadoras provee la ilusión de que las variables "reales" pueden ser modificadas por un golpe de tecla y, así, de esa manera, controlar la situación. Ciertamente las nuevas tecnologías pueden ser muy útiles si se diseñan para apoyar el modelo de resolución de problemas y no para reforzar el modelo de Comando y Control.

Hay algunas esperanzas para el futuro. Existe una nueva generación de planificadores de emergencias que están menos preocupados con el asunto de los escenarios del "ataque enemigo". Está incrementándose la investigación sobre el comportamiento en emergencias y ello sugiere que la planificación de emergencias necesita organizarse

en torno al modelo de resolución de problemas. Las capacidades para resolver problemas son inherentes a cada forma de organización social existente. El objetivo de la planificación de emergencias debe ubicarse en la dirección correcta que es movilizar todas aquella habilidades para solucionar problemas en las formas más efectivas.