

Corrigiendo los fallos

por Roz D. Lasker

Por qué los planificadores de medidas de emergencia necesitan información relativa al público

Los planificadores de medidas de emergencia que tratan de atenuar las consecuencias de atentados de terrorismo radiológico – comprendidos los atentados terroristas contra infraestructuras de energía nucleoelectrónica – están trabajando con una gran desventaja. El público es la razón de sus desvelos y el objeto de sus esfuerzos en los ámbitos de la educación y la comunicación del riesgo, pero las estrategias y los planes se están elaborando sin su implicación directa.

En ausencia de la voz del público, ¿sabemos realmente qué es lo que preocupa a la gente en este tipo de situaciones y qué se puede hacer ante los problemas a los que quizá tengan que enfrentarse? ¿Apreciamos realmente cómo puede el público contribuir a la respuesta y a la recuperación? Las últimas investigaciones y experiencias en desastres en Estados Unidos muestran que la respuesta es negativa, y las consecuencias, nefastas.

Pruebas procedentes del estudio de investigación “Nueva definición de la preparación” (Redefining Readiness)

En 2003, el Centro para el Avance de Estrategias de Colaboración en la Salud (*Center for the Advancement of Collaborative Strategies in Health*) diseñó una investigación para responder a la pregunta: “¿Es adecuado el papel que actualmente desempeña el público en la preparación para emergencias o debemos estar preocupados por su implicación limitada y pasiva?” La investigación “Nueva definición de la preparación” ofreció al público estadounidense su primera oportunidad para explicar qué haría ante dos tipos de ataques terroristas, entre ellos, la explosión de una “bomba sucia” (dispositivos de dispersión radiológica). En lugar de pedir a la gente que reflexionara sobre estos acontecimientos de forma abstracta o que diera sus opiniones acerca de los planes o las políticas en general, el estudio ponía a las personas en situaciones concretas y realistas, a una hora y en un lugar en el que normalmente podrían enterarse de la noticia de una emergencia y recibir instrucciones sobre la forma de actuar.

En uno de los supuestos se analizaba cómo reaccionaría la gente ante las instrucciones de permanecer dentro de un edificio que no fuese su propia casa si explotase una bomba sucia a un par de kilómetros de distancia del lugar donde se encontrasen en ese momento y una nube de polvo radiactivo se fuese desplazando hacia ellos. El estudio de investigación

llegó a la conclusión de que los planes de respuesta a este tipo de emergencia radiológica *no funcionarían*, porque las personas no reaccionarían como pretenden los planificadores. Solamente 59% de la población declaró que permanecería dentro del edificio en el que se encontrara en el momento de la emergencia y durante el tiempo que dijeran las autoridades.

¿Cuál es la razón para ello? En contra de la opinión generalizada, el estudio llegó a la conclusión de que la reticencia de la gente a seguir instrucciones no se debe a ignorancia, obstinación o pánico. Al contrario, la mayoría de las personas tiene razones sólidas y lógicas para su comportamiento. En otras palabras, el problema está en los planes y *no* en las personas.

El mayor problema de los planes actuales de respuesta a una bomba sucia es que apenas se ha hecho nada para crear las condiciones que permitirían que la gente se protegiera allí donde se encontrara en el momento de la emergencia.

Es probable que mucha gente se encuentre fuera de casa y lejos de sus familiares – en el trabajo, en la escuela o de compras – en el momento de la explosión de una bomba sucia. El estudio mostró que millones de americanos no acatarían las instrucciones de permanecer dentro del edificio en el que se encontrasen, a no ser que tuviesen la seguridad de que ellos, sus hijos y parejas estuvieran en lugares previamente preparados para la crisis. Desgraciadamente, existen muy pocos sitios en Estados Unidos preparados para funcionar como refugios seguros en caso de necesidad y todavía menos que conozcan el tipo de preparativos que realmente permitirían a la gente sentirse segura.

Pruebas del huracán Katrina

En 2004, el estudio llamado “Nueva definición de la preparación” pronosticó que gran número de personas sufriría y moriría inútilmente si las estrategias de respuesta no se basaban en lo que la gente realmente tiene que afrontar en un desastre. En menos de un año, en 2005, el huracán Katrina golpeó Nueva Orleans y confirmó ese pronóstico.

Consideremos lo que ocurrió en Nueva Orleans. Todo el mundo recibió instrucciones de evacuar la ciudad, pero muchos *no* pudieron hacerlo por sí mismos, bien porque ni ellos ni sus familiares disponían de un medio de transporte o no tenían suficiente dinero para gasolina y alojamiento, bien porque

tenían algún grado de invalidez o graves problemas de salud. Muchas de esas personas murieron. Los que buscaron refugio en el estadio “Super Dome” tuvieron que soportar condiciones atroces, que agravaron todavía más su sufrimiento psicológico y físico. Muchas de las personas finalmente evacuadas fueron separadas de sus familiares y amigos, viéndose privadas del apoyo humano que la gente necesita para poder afrontar una situación de crisis.

Si los problemas que la gente tiene que afrontar durante una evacuación hubieran sido identificados y abordados con antelación, el resultado hubiese sido muy distinto. Podrían haberse movilizado los autobuses de los colegios (que acabaron oxidándose bajo el agua) y los aviones militares (que llegaron después de la crisis) antes de la llegada de la tormenta para evacuar a los residentes discapacitados y a los que carecían de un medio de transporte. Podrían haberse entregado tarjetas de débito a los residentes pobres para que las utilizaran en caso de desastre. Se podrían haber habilitado refugios en los que verdaderamente la gente estuviera a salvo. Podrían haberse elaborado planes de evacuación para mantener a las familias y las redes sociales juntas.

Un fallo fundamental en la preparación para emergencias

Tanto el estudio “Nueva definición de la preparación” como la experiencia vivida en el huracán Katrina revelan un fallo fundamental en la preparación para emergencias: los planificadores de medidas de respuesta a emergencias elaboran instrucciones para que la gente las siga, sin averiguar si es posible seguir esas instrucciones en la práctica y ni siquiera si las instrucciones son la mejor medida de protección para ciertos grupos de personas.

Actualmente, este resultado es prácticamente inevitable, porque el procedimiento que estamos empleando obliga a los planificadores a ser adivinos. Sin la opinión directa del público estos planificadores no tienen posibilidad de conocer las barreras y los riesgos que impiden que ciertos grupos de personas se protejan en casos de emergencia o qué medidas se podrían tomar para abordar tales problemas. Cuando los planificadores carecen de información acerca del público acaban elaborando unas instrucciones que no son viables ni seguras para que las sigan muchos grupos de personas.

Una nueva forma de trabajar con el público

¿Qué se puede hacer para remediar esta situación? Uno de los cambios tiene que ver con la *mentalidad*. A la hora de preparar a las comunidades para responder a emergencias, los planificadores de medidas deben considerar al público, además de como el objeto de su preocupación, como una fuente valiosa de sabiduría. Las personas que viven y trabajan en las comunidades son las únicas que realmente saben los obstáculos que tendrían que afrontar en este tipo de situaciones. Los planificadores no pueden ser eficaces sin los conocimientos de esas personas.



El huracán Katrina de 2005 fue una llamada de atención para la comunidad estadounidense responsable de responder a emergencias, dado que las medidas para afrontar las emergencias fueron claramente inadecuadas. Muchos residentes no pudieron obedecer a la llamada de evacuación y se quedaron abandonados sin acceso a los servicios básicos.

En la foto: la Guardia Nacional del Ejército de EE.UU. colabora en los esfuerzos de ayuda después del Katrina, distribuyendo bolsas de hielo. Dauphin Island, Alabama. Foto:www.army.mil

Los otros cambios tienen que ver con el *proceso*. El público necesita poder reflexionar por adelantado sobre las situaciones de emergencia y contribuir con sus conocimientos a los esfuerzos para preparar a la comunidad. El público también necesita oportunidades para trabajar dentro de la comunidad con otras personas y con las organizaciones en el desarrollo y en la adopción de medidas para abordar los temas de preparación.

El proceso para la implicación de la comunidad

Dentro de las demostraciones locales de la “Nueva definición de la preparación” se está iniciando un proceso completo para la implicación de la comunidad en cuatro comunidades distintas. Colaborando entre sí y con el Centro, estas comunidades han desarrollado un proceso de tres fases para implicar a la comunidad:

- ◆ Conversaciones en grupos pequeños de personas que viven y trabajan en cada una de las comunidades de las demostraciones.
- ◆ Reuniones interactivas de grupos más grandes con el mayor número de personas posible en cada comunidad; y
- ◆ Grupos de acción que reúnen a residentes de la comunidad, expertos y personas de organizaciones públicas y privadas.

Las conversaciones entre los grupos pequeños fueron ideadas para: 1) acceder al conocimiento del público por sentido común y averiguar lo que tiene que hacer la comunidad para proteger al mayor número de personas posible si se producen ciertos tipos de emergencias; y 2) fomentar la capacidad de recuperación, dando al público la oportunidad de reflexionar con antelación sobre esas situaciones.

Para conseguir estos objetivos, las conversaciones se organizaron de forma muy distinta a los tradicionales grupos de muestra elegidos, debates públicos o reuniones en los ayuntamientos. En vez de pedir a las personas que reflexionaran sobre la preparación para emergencias de forma abstracta o que dieran sus opiniones acerca de los planes u opciones de políticas ya desarrolladas por expertos, las conversaciones giraron en torno a supuestos realistas que permitieran a los participantes reflexionar sobre las emergencias en un marco de referencia con sentido para ellos.

La conversación en torno a cada supuesto comenzó con un análisis de los problemas concretos a los que los participantes tendrían que enfrentarse para protegerse ante tales circunstancias. A continuación, el grupo analizó los tipos de medidas que ellos y otras personas de la comunidad podrían adoptar para abordar los problemas previamente identificados.

Aunque solamente participaban diez individuos en cada conversación, en el conjunto del proceso participó un grupo grande y representativo de personas. Un total de casi 2000 personas participaron en las 200 conversaciones que tuvieron lugar en las cuatro comunidades. Un análisis comparativo con los datos del censo mostró que los participantes en las conversaciones se asemejaban mucho al perfil de personas que viven en cada comunidad.

Para asegurarse de que los participantes pudieran expresar lo que realmente les preocupaba, las conversaciones no fueron sometidas a ninguna restricción – centrándose en los problemas o medidas que surgiesen en cada grupo – y no se hizo ningún juicio de valor acerca de nada de lo expuesto. También se tomaron medidas para asegurarse de que los participantes y el conjunto de la comunidad tuviesen una documentación exhaustiva y exacta de las conversaciones. El conjunto de las conclusiones de todas las conversaciones se está comunicando no sólo a los participantes sino también a la comunidad en general.

¿Qué podemos aprender del público?

En uno de los supuestos se analizaron los problemas que se le plantearían a la gente en el caso de que intentaran protegerse refugiándose en el lugar donde se encontrasen tras la explosión de una bomba sucia. Las conclusiones de las conversaciones ponen en duda algunas suposiciones de los expertos acerca del público, identificándose un abanico de graves problemas no previstos a los que la gente suele enfrentarse al intentar refugiarse en el lugar donde se encuentra, y muestran cómo las personas y las organizaciones de las comunidades pueden hacer que el refugiarse en el lugar donde se encuentran sea la estrategia de protección más segura y viable.

Una de las suposiciones que se pusieron en entredicho en las conclusiones de las conversaciones está relacionada con la “radiofobia”: un miedo irracional a la radiación, desproporcionado respecto a sus verdaderos riesgos para la salud y que además preocupa más que otros riesgos más cotidianos. La radiofobia fue observada en unidades militares durante unas pruebas realizadas en los decenios de 1940 y 1950 y muchos planificadores de medidas de respuesta a emergencias presuponen que la radiofobia estará muy extendida entre los ciudadanos ante un acto de terrorismo radiológico, contribuyendo sustancialmente al daño psicológico y a la perturbación social generada por el atentado.

No obstante, la perspectiva del público con respecto a la explosión de una bomba sucia revela que la radiación no es el único riesgo – ni siquiera el más grave – al que se enfrenta la gente. Las conversaciones en pequeños grupos muestran que la gente quiere evitar estar expuesta al polvo y a la radiación nucleares del exterior, y les preocupa que éstos penetren en el edificio donde se encuentren (a través de los conductos de ventilación, ventanas rotas o puertas abiertas). Pero existen otros riesgos para las personas cuando permanecen dentro de un edificio, que les obligan a salir y a exponerse a la radiación, como por ejemplo:

- ◆ no disponer de fármacos o suministros para sus enfermedades crónicas;
- ◆ no disponer de comida, agua, baños en buen estado o un lugar para tumbarse y dormir;
- ◆ pasar demasiado calor o frío;
- ◆ no disponer de sustancias de las que la gente depende (como por ejemplo, cafeína, nicotina o alcohol);
- ◆ estar en condiciones de hacinamiento;
- ◆ estar con gente rebelde o agresiva.

Aun cuando en general se considera que permanecer en el edificio es seguro, muchos se sentirían obligados a salir – exponiéndose a la radiación – para evitar poner en peligro a otros que dependen de ellos, como por ejemplo, niños, familiares discapacitados o animales de compañía que han quedado solos en casa. Otros necesitarían salir para evitar perder sus casas, posesiones o trabajo (por ejemplo, si piensan que alguien podría forzar la entrada de sus casas o que no pueden acudir a sus obligaciones mientras permanecen refugiados en otro edificio).

Está claro que la gente afronta una serie de problemas graves en este tipo de emergencias, pero, en las condiciones actuales, muchas personas no ven cómo podrían protegerse a sí mismas y a otras personas, o a sus animales y las cosas que son importantes para ellas. Esto es debido a que la estrategia diseñada para protegerlas de la radiación – el refugiarse en el lugar donde se encuentren – las expone, tanto a ellas como a sus seres queridos, a otros graves peligros que no se han previsto.

Las conversaciones revelan que muchas de las instrucciones actualmente facilitadas a la gente en los Estados Unidos son

de muy poca ayuda y, a veces, incluso agravan la situación. Por ejemplo:

◆ Actualmente los estadounidenses están recibiendo instrucciones de almacenar provisiones de comida y agua para tres días en sus casas, y la mayoría también guarda sus medicamentos en casa. Pero ante la explosión de una bomba sucia, muchas personas necesitarán refugiarse en *otro* edificio y por tanto no tendrían acceso a esa comida, esa agua y esas medicinas que venían guardando en sus casas.

◆ Los residentes de las comunidades están recibiendo instrucciones de identificar lugares donde las familias puedan reunirse en el caso de una emergencia. Pero ante la explosión de una bomba sucia, el acudir a tal lugar sería un peligro si hubiese que atravesar o adentrarse en la zona contaminada para poder llegar al lugar de encuentro.

◆ Los responsables de edificios y centros de trabajo están recibiendo instrucciones de nombrar a personas para asumir el mando en situaciones de emergencia. Pero, como esas personas forman parte de la comunidad afectada, algunas de ellas saldrían de sus edificios para hacerse cargo de sus propios hijos u otros familiares. Si la información crítica sobre el edificio no estuviese disponible – como suele ocurrir – nadie más sabría dónde se encuentran las cosas y qué hacer.

◆ Los responsables de centros de trabajo también están recibiendo instrucciones de identificar “habitaciones seguras” a las que poder acudir para protegerse de las sustancias tóxicas del exterior. Pero muchas de esas habitaciones son interiores y sin ventanas y no son lo suficientemente grandes para acomodar a la cantidad de personas que probablemente necesitarían refugiarse (una cantidad que en las tiendas y en los edificios públicos sería considerablemente más alta que el número de empleados). Algunas de estas habitaciones no son lo suficientemente grandes para que la gente se pueda mover o tumbar. Y algunas no ofrecen a la gente acceso seguro a comunicaciones, provisiones o baños. Las habitaciones seguras como las descritas aquí no solamente no satisfacen las necesidades básicas de la gente, sino que crean condiciones que *provocan* que la gente se ponga nerviosa o agresiva.

Las conclusiones de las conversaciones muestran que, para muchas personas, el refugiarse en el lugar donde uno se encuentre, actualmente no supone una estrategia segura ni viable. Sin embargo, cuando los participantes en las conversaciones identificaron los problemas a los que se enfrentarían, se sintieron en mejores condiciones para reflexionar sobre las formas de abordar esos problemas. En conjunto, sus ideas sobre las que se deben tomar demuestran que las comunidades sí pueden hacer que el refugiarse en el lugar donde se encuentren sea una estrategia de protección viable para la mayoría de las personas – una estrategia que mantiene a las personas protegidas sin poner en riesgo a sus familiares o a sus animales que no se encuentren con ellas en el momento de la emergencia, y tampoco sus casas o sus trabajos. Mucha gente y muchas organizaciones pueden intervenir en la solución – *no sólo* el gobierno – y los

conocimientos y las ideas que surgieron de las conversaciones les han proporcionado una buena guía para comenzar.

Una relación más recíproca con el público

Los planificadores responsables de elaborar estrategias para responder a actos de terrorismo radiológico pueden mejorar la efectividad de éstas estableciendo una relación más cercana con el público. La preocupación principal de la mayoría de la gente ante atentados de terrorismo radiológico es tomar medidas para protegerse a sí misma y a los demás así como a sus animales y a las cosas que son importantes para ellas.

Los expertos en terrorismo radiológico pueden ser muy importantes para el público ya que pueden explicar la mejor forma en que, en distintas circunstancias, las personas pueden protegerse contra uno de los riesgos a los que se enfrentarían en semejante emergencia – la radiación. Por ejemplo, en supuestos en los que se dispersen sustancias radiactivas a través de distintos medios, ¿cuál sería la mejor forma de actuar para las personas que se encuentran en la calle, en casa o en los distintos lugares de la comunidad?

Una vez suministrada esa información, el público puede ser muy importante para los expertos y planificadores de las comunidades, ya que podrá describir las barreras y los riesgos que afrontarían al tratar de seguir esas instrucciones, así como identificar el tipo de medidas que se podrían tomar para abordar los problemas que surgieran. Los encargados de las demostraciones del estudio “Nueva definición de la preparación” están aprendiendo a implicar al público de esta forma.

Dando al público la oportunidad de reflexionar con antelación sobre las emergencias – y de poner en práctica sus propias habilidades de resolución de problemas – este proceso de implicación está ayudando a los residentes de las comunidades a fomentar la fortaleza que necesitan para hacer frente a atentados de terrorismo radiológico y otras emergencias. Permitiendo que el público en general, los expertos y las organizaciones públicas y privadas compartan sus conocimientos y recursos, el proceso está ayudando a las comunidades a crear las condiciones para hacer viable y seguro que el mayor número posible de personas se proteja en casos de emergencia. A través de la creación de esas condiciones, el proceso está conduciendo a la elaboración de planes de preparación dignos de la confianza del público.

El Dr. Roz D. Lasker dirige el Centro para el Avance de Estrategias de Colaboración en la Salud (Center for the Advancement of Collaborative Strategies in Health) y la Academia de Medicina de Nueva York. Correo-e: rlasker@nyam.org

Para obtener más información sobre el estudio “Nueva definición de la preparación” (Redefining Readiness), véase la dirección www.cacsh.org.