

## **Capítulo 3**

### **Notas sobre los procedimientos generales de socorro**

#### **3.1. CÁLCULO DE LA IMPORTANCIA DE LOS SOCORROS NECESARIOS**

Para contener los efectos de un desastre, acelerar la rehabilitación y asegurar el éxito de las actividades primarias de socorro con víveres y protección de la salud, se precisan varios importantes servicios de apoyo y la aplicación de determinados procedimientos generales. En el Cuadro 1 se establece la importancia de las distintas clases de socorro que se necesitan.

Los procedimientos empleados en la alimentación, nutrición, atención médica y protección de la salud se describen en los capítulos siguientes. Los párrafos que figuran a continuación son notas relativas a los procedimientos generales y a algunos de los servicios de apoyo importantes.

#### **3.2. UNIDAD DE CAMPO**

Para que sus operaciones resulten eficaces, la unidad de trabajo de cualquier servicio (por ejemplo, saneamiento, nutrición, atención médica, etc.) deberá ser pequeña y en general no constar más que de cinco a diez personas. Según la labor que tenga que realizar y la población a la que sirva, la actividad podrá realizarse en múltiples de unidades. Las unidades de poco tamaño hacen mucho más fácil la labor de supervisión y coordinación.

#### **3.3. OBTENCIÓN DE APOYO LOCAL**

El apoyo de las autoridades y habitantes de la localidad es indispensable para que tengan éxito las actividades de socorro. El coordinador local del programa de socorros deberá reunirse periódicamente y sin formalismos con los dirigentes de la comunidad (bien en grupos pequeños o individualmente) y explicarles cómo progresan los trabajos. A su vez, les pedirá que le concedan todo el apoyo y colaboración que pudiera requerir.

**CUADRO I**  
**Cálculo de la importancia de las distintas clases de socorro que se necesitan**  
**en diferentes tipos de desastre**  
 (La importancia atribuida va de "0" a "+ + +")

Tipo de desastre	Sequía	Inundación	Terremoto	Urbano (incendio, etc.)	Epidemia	Refugiados de guerra civil
Socorro necesario						
Alimentación de masas	+	+ + +	+ +	+ + +	+	+ +
Raciones	+ + +	+ +	+	+	+	+ + +
Terapéutica nutricional	+ + +	+ +	0	0	+	+ / + + +
Servicio de salvamento	0 / +	+ + / + + +	+ + +	+ + +	+	0 / + +
Cirugía por traumas	0	+	+ + +	+ + +	0	+ +
Medicina preventiva	+ +	+ +	+ / + +	+	+ + +	+ + / + + + +
Medicina curativa	+ +	+ +	+ +	+ + +	+ + +	+ + / + + + +
Agua	+ + +	+ +	+ + +	+	+	+ + / + + + +
Saneamiento	+ +	+ +	+	+ +	+ +	+ + +
Carreteras/Comunicaciones	0	+ + +	+ + +	+	0	+ / + + + +
Casas/Alojamientos	0	+ + +	+ + +	+ + +	0	+ / + + + +
Agricultura	+ + +	+ + +	+ +	0	0	+ / + + +

### **3.4. EVALUACIÓN Y VIGILANCIA INICIAL**

Es indispensable realizar una investigación inicial, para determinar la magnitud de los daños, el número de personas damnificadas y el socorro inmediato pertinente para cada sector. Esta evaluación inicial irá seguida de un sistema de vigilancia para establecer las necesidades que persisten y el impacto que tienen las medidas de socorro. Tal sistema proporcionará los datos básicos de todas las decisiones y acciones que habrán de aplicarse en las primeras semanas. En el Capítulo 4 se describe el método para evaluar e investigar los problemas de nutrición y de protección de la salud.

### **3.5. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS**

Los recursos constituyen la clave de cualquier operación de socorro, y una rápida evaluación inicial de ellos ayudará a calcular las necesidades de socorro. En lo posible, habrá que utilizar recursos y personal de la propia localidad afectada, pero, incluso antes de preparar los cálculos, hay que movilizar los suministros y el equipo esenciales y desplazarlos hacia la zona del desastre. El transporte de personas y materiales representa a menudo un obstáculo importante para movilizar con rapidez los recursos de la localidad, salvo que este aspecto se planifique con sumo cuidado y se ensaye por anticipado.

### **3.6. NECESIDADES DE SOCORRO INMEDIATO**

La mayoría de los trabajos de salvamento los suele realizar la población de la localidad a las pocas horas de ocurrido el desastre; sin embargo, los esfuerzos locales necesitan un apoyo inmediato de los equipos de salvamento. Las operaciones de salvamento y evacuación abarcan primeros auxilios, atención médica de emergencia y suministro de víveres comestibles en el acto, alojamiento, ropas y agua. Unas buenas comunicaciones, estrictamente coordinadas, garantizarán la cobertura de la zona y harán que haya menos duplicaciones de actividad.

### **3.7. ALOJAMIENTO Y ROPAS**

El alojamiento y las ropas son elementos esenciales en la ayuda con socorros. La escasa resistencia física y la poca vitalidad de las víctimas, combinadas con la prolongada exposición a la intemperie, pueden originar una elevada mortalidad. El fallecimiento por exposición a las inclemencias del tiempo puede producirse mucho antes que la muerte por inanición. Los damnificados por la catástrofe se alojarán en lugares seguros, con preferencia los recintos de instituciones públicas; se les organizará en grupos homogéneos y se les repartirán frazadas y ropas que los protejan. Siempre que sea posible, las ropas se adaptarán a los hábitos y condiciones de vida de la localidad, serán adecuadas y protegerán contra los agentes atmosféricos. En muchos países tropicales, y en especial en las zonas montañosas o los desiertos áridos, la temperatura mínima durante

la noche es con frecuencia muy baja; en estos parajes, quizá haya que llevar frazadas y alguna ropa de abrigo.

Antes de empezar a construir alojamientos, es muy importante considerar si verdaderamente son necesarios. Muchos habitantes de los países en desarrollo pueden levantar con rapidez refugios sencillos, y quizá sólo haya que ayudarles a comprar materiales de construcción existentes en la localidad. Las telas fuertes de plástico no sólo son útiles para montar carpas con rapidez, sino que también pueden emplearse para proteger los productos almacenados.

Si es necesario construir alojamientos de emergencia, en su edificación se tendrán en cuenta los criterios siguientes:

1. Cuando se construyan refugios para atender a una masa de personas, deberán tener fácil acceso.
2. Siempre que sea posible se utilizarán materiales y mano de obra de la localidad; si hay que importar materiales, deberán ser baratos, livianos y compactos.
3. Los refugios deberán poder montarse y desmontarse con rapidez, facilidad y a bajo costo, requiriendo un mínimo de personal y equipo especializados.
4. El diseño de la estructura se parecerá todo lo posible a la vivienda indígena, y su empleo se ajustará a las prácticas de la localidad.
5. El alojamiento será adecuado para el clima y tendrá una buena ventilación. Además, deberá poder resistir a los vientos predominantes.
6. Es importante elegir un lugar adecuado para instalar los refugios, que tenga abastecimiento de agua, drenaje y espacio suficientes; no deberán ocuparse las tierras cultivables, que se necesitan para la agricultura. Los alojamientos protegerán en todas las estaciones y estarán libres de insectos y parásitos. Si hubiera guerra, habrá que establecerlos lejos del teatro de las operaciones. Debe prestarse especial atención a las instalaciones de saneamiento, agua potable y eliminación de excretas y residuos.
7. Es importante que los refugios de emergencia no tengan tanta permanencia que se conviertan en barriadas insalubres. Sin embargo, deberán ser lo suficientemente fuertes para que, cuando cese la emergencia, puedan desmontarse y aprovechar sus materiales para otros fines.

### **3.8. POSIBILIDADES DISTINTAS A LOS CAMPAMENTOS**

Los campamentos y los alojamientos de socorro sirven para concentrar a los refugiados, lo que permite registrarlos y cuidarlos con facilidad, proporciona un fácil acceso a los socorros en víveres y medicamentos y facilita la prestación de otros servicios. No obstante, los campamentos plantean problemas, de los cuales el más importante es la creación de una "psicología de campamento", que representa una dependencia excesiva.

¿Existe alguna posibilidad distinta del campamento? Una posible solución consiste en alojar a los refugiados con las personas de la localidad que hayan salido indemnes de la catástrofe.<sup>7</sup> En la práctica, esta posibilidad es la primera que debe elegirse, y únicamente los refugiados que no puedan alojarse en las casas de la gente de la localidad se enviarán a los campamentos. En determinadas zonas y circunstancias, un gran número de refugiados puede alojarse en los núcleos habitados de la región. No obstante, es importante reunir sólo a las personas de la misma comunidad, clan o grupo, o que hablen el mismo idioma. Los contactos sociales entre los pobladores de la localidad y los refugiados contribuyen mucho a la rehabilitación y reasentamiento de los damnificados en el futuro y hacen más fácil que la organización de socorro cese gradualmente en sus actividades. Al alojar a los refugiados en las casas de los aldeanos, los equipos de socorro deberán asegurarse de que aldeanos y refugiados recibirán igual trato, por lo menos en lo que se refiere al apoyo con elementos de socorro.

### **3.9. AYUDA FINANCIERA A LA POBLACIÓN**

La concesión de ayuda financiera a los damnificados por el desastre en el momento oportuno contribuirá a que se reorienten hacia la rehabilitación. En la compra de artículos de socorro se seguirán las prioridades, preferencias y gustos de las víctimas de la catástrofe; este enfoque les proporcionará un gran alivio psicológico y robustecerá sus iniciativas para reanudar de nuevo sus vidas. Como parte del plan de rehabilitación, se adoptarán las medidas oportunas para proporcionar cuanto antes subsidios, préstamos y otras subvenciones a la población afectada. El reembolso de los préstamos se organizará en las condiciones más liberales y favorables para los damnificados. Además, quizá haya que aplazar la recaudación de impuestos y otros gravámenes en las zonas afectadas por el desastre; las pérdidas y daños a la propiedad se determinarán caso por caso, y las indemnizaciones se pagarán de conformidad con las prácticas que siga el Gobierno.

Quizá resulte necesario promulgar ordenanzas para regular los precios de los artículos de primera necesidad. Asimismo, podrán concederse subsidios para comprar bienes tales como enseres domésticos, productos de consumo y animales de granja. También pueden ofrecerse diversos incentivos a las personas con actividades artesanales, comerciales o industriales, para que reanuden su profesión.

### **3.10. SERVICIOS DE BIENESTAR SOCIAL**

Además hay que atender las necesidades emocionales y psicológicas de las personas damnificadas por el desastre. Con ayuda del personal encargado del bienestar social, deberán adoptarse medidas para restablecer la unidad familiar, proporcionar servicios y asesoramiento a las familias y

(si el programa de socorro se prolonga) organizar servicios para actividades educativas y recreativas. Con una inspección adecuada, los propios individuos de la población afectada podrán ayudar eficazmente en el funcionamiento de algunos servicios de bienestar. Para mantener a los residentes de los campamentos ocupados, pueden establecerse ciertos trabajos productivos sobre la base de autoayuda; estos residentes podrían percibir un salario por sus servicios para saneamiento, construcción de viviendas, drenaje de terrenos, reparto de raciones, alimentación suplementaria, guarderías diurnas, campañas de vacunación, horticultura comunal y otras actividades similares.

### **3.11. COMUNICACIONES, TRANSPORTES Y ALMACENES**

Estos servicios desempeñan una función vital y constituyen la base de todas las medidas de socorro. Es necesario establecer una red segura de comunicaciones locales, que asegure el enlace con tres elementos:

1. Desde el terreno hasta las organizaciones central, local o regional (en ambos sentidos).
2. Con los medios informativos y el público en general.
3. Entre el personal que actúa en las operaciones sobre el terreno.

El transporte suele ser un factor clave para que la operación de socorro tenga éxito, pues el mayor porcentaje de los gastos suele corresponder a los medios de transporte. En consecuencia, es importante que estos servicios estén bien administrados e inspeccionados en cada fase, para poder introducir en poco tiempo los ajustes necesarios. Del informe sobre evaluación y de los equipos de salvamento se pueden obtener mapas detallados de las carreteras y ferrocarriles e información sobre otras rutas utilizables, almacenes intermedios y servicios de otra clase. Los vehículos pueden fabricarse o montarse en el país, con preferencia del mismo tipo, pues la uniformidad facilitará las reparaciones, contribuirá a que los mecánicos se familiaricen con ellos y hará más fácil la obtención de repuestos. Como se usan todos los días, los tipos que predominan en el país resultan los más adecuados para los caminos locales; además, la creación de un parque central de vehículos y un régimen de uso en común facilita las operaciones de socorro.

En los almacenes tendrán que guardarse diversos materiales de socorro, y a tal efecto se aprovecharán las instalaciones físicas existentes con un servicio de seguridad adecuado. Cuando existe una computadora, un programa bien preparado puede resultar muy útil para la logística y los movimientos de suministros.

### **3.12. PERSONAL**

En una operación de socorro, es prudente mantener en un mínimo el número de personas que se traen de fuera de la zona o del país damnificados; en cambio, conviene mucho utilizar el mayor número posible de

auxiliares provenientes de la región afectada. Una razón importante es evitar tener que proporcionar alojamiento y alimentos especiales a personas extrañas. El empleo de personal local para el mayor número posible de trabajos forma y da ocupación a los habitantes, evita que cometan imprudencias, les identifica con las actividades de socorro y contribuye a que se sientan vinculados con la labor de ayuda. Como los trabajadores de la localidad tienen que encontrar por sí mismos casa y comida, su empleo contribuye a apoyar la economía local.

### **3.13. VIGILANCIA Y CONTROL DE LOS PROGRAMAS DE SOCORRO**

La aplicación de las técnicas y mecanismos más recientes para vigilar y controlar las operaciones de socorro facilitará el despliegue más eficiente de los recursos disponibles y la distribución más efectiva de toda la ayuda.

La vigilancia es un instrumento administrativo indispensable para que los programas de socorro funcionen sobre una base eficiente y racional, y requiere que se preparen con regularidad informes sobre las actividades de inspección y las operaciones; estos documentos se remitirán a diario al coordinador local del socorro. Respecto de los informes a los coordinadores provinciales y centrales, se rendirán por días, semanas o quincenas, dependiendo de la clase de datos, de la magnitud de la catástrofe y de la envergadura de la actividad de socorro organizada.

Por ejemplo, los datos acerca de la vigilancia se concentrarán en las enfermedades, las condiciones de la nutrición y las características del propio desastre (es decir, nivel del agua en las inundaciones, movimientos de refugiados, etc.) En las fases iniciales, los informes sobre estos hechos serán muy frecuentes, a menudo más de una vez al día. Los métodos de vigilancia de la nutrición y de los problemas de salud se presentan en el capítulo siguiente. Los informes relativos a las operaciones incluirán resúmenes numéricos de todas las actividades desarrolladas a diario, tales como labor de Medicina preventiva y curativa, datos sobre alimentación, inventarios de existencias, ubicación de los medios de transporte y de los suministros de víveres, despliegue del personal, problemas que plantean las operaciones, etc.

Para ello se habrán preparado formularios sencillos y unificados de informe, los cuales se habrán ensayado como parte de la planificación preparatoria. Los datos tabulados se elaborarán a mano o, si se recurre a la computadora, con planillas de programación impresas, que aparecerán por días o semanas para indicar las circunstancias que se influyen mutuamente o que compiten entre sí. Es necesario devolver los informes al campo todos los días, para asegurar una reunión exacta de datos y ayudar a presentar recomendaciones sobre la reacción de los trabajadores en el terreno frente a las circunstancias cambiantes. También se enviarán informes con regularidad a los representantes oficiales de los organismos internacionales y voluntarios y de otras instituciones donantes.

Los elementos básicos del éxito son el mantenimiento de una eficaz autoridad de control y coordinación a nivel del centro, de la provincia y del distrito/división; una clara delegación de responsabilidades entre todos los funcionarios y buenas líneas de comunicaciones en ambas direcciones.

<sup>1</sup> Durante la guerra civil de Nigeria, se animó a las comunidades y familias a que ofrecieran alojamiento a los refugiados en sus propios domicilios. Los refugiados recogían una vez por semana su ración de víveres en un centro, y pronto empezaron a ayudar a las familias huéspedes en su trabajo, recibiendo por sus servicios alimentos o dinero. Un estudio de evaluación demostró que los refugiados que vivían con los aldeanos pudieron obtener así una cantidad significativa de víveres adicionales, con los que alimentaban a su familia mucho mejor que los que estaban alojados en los pocos "campamentos oficiales" que se establecieron. Además, se comprobó que esos refugiados hacían planes para regresar a sus propios lugares cuando terminase la guerra, ahorrando dinero y comprando algunos artículos esenciales.