

III. LOS GOBIERNOS Y SUS FUNCIONES DE INFORMACION PUBLICA

En el presente capítulo se examinan cuatro esferas del gobierno, cada una de las cuales incluye algunos aspectos de información pública en relación con los desastres^{26/}. Esto significa información tanto para el público general como para públicos especializados. La primera categoría puede incluir material impreso como "procedimientos de evacuación" o "listas de comprobación para la supervivencia", o bien charlas sobre preparación en las radios rurales, e incluirá sin duda un sistema de alarma pública encargado de advertir al público general individualmente. La segunda categoría, de públicos especializados (o de información para las organizaciones), puede incluir actividades como reuniones de información previa para funcionarios gubernamentales, asesoramiento a los administradores y alertas anticipadas a los departamentos gubernamentales, escuelas u hospitales.

1. Esferas de gobierno

Las cuatro esferas son las siguientes:

Aviso. Comprende los servicios de aviso prestados por los gobiernos, en forma de difusión de alertas basadas en la vigilancia, detección y predicción. Incluirá los departamentos de meteorología, hidrología y geología y otros departamentos de ciencias físicas del gobierno.

Radiodifusión. Los servicios de radiodifusión son prestados por los gobiernos mediante los medios de comunicación de masas estatales para la difusión ulterior de esas alertas y de otras informaciones conexas durante todo el desastre. Pueden ser ministerios de radiodifusión, información o cultura, u organismos separados controlados por el Estado; en algunos casos, el control del Estado puede extenderse a otras formas de medios de comunicación de masas o populares.

Reglamentación. Se trata de servicios de reglamentación prestados por los gobiernos para hacer cumplir la ley y el orden, y que son normalmente organismos

^{26/}

Esas esferas se examinarán con mayor detalle en los capítulos IV, V, VI y VII.

principales en los casos de desastre. Pueden ser fuerzas de policía, fuerzas de seguridad o las fuerzas armadas. Por lo común tienen una función limitada de información pública, lo mismo que otros servicios públicos, como el departamento de bomberos, o los departamentos de agua o energía.

Coordinación. Algunas organizaciones de emergencia del gobierno actúan como centros de coordinación en los desastres. El órgano estatal encargado de la tarea es muchas veces la organización nacional de defensa civil, aunque puede haber alguna forma de organización de medidas de emergencia. La información pública sobre los desastres emana normalmente de esa fuente.

2. Niveles de gobierno

Algunas esferas de gobierno (como la difusión) funcionan exclusivamente en el plano nacional. Otras (como los servicios de aviso) funcionan tanto en el plano nacional como en el regional (Estado o provincia). Otros por fin (como los de aplicación de las leyes) funcionan en los planos nacional, regional y local. Resulta difícil generalizar, porque cada país es diferente. El término "gobierno" utilizado en el presente capítulo equivale a organismos de nivel nacional. (En el siguiente capítulo se trata de las organizaciones no gubernamentales, incluidos los medios de comunicación de masas del sector privado).

Existe una función de información pública en el plano internacional. Hay varios sistemas mundiales y regionales de vigilancia y alerta en funcionamiento - el sistema de vigilancia anticipada de la FAO para la escasez de alimentos y la Vigilancia Meteorológica Mundial de la OMM, por ejemplo - pero las alertas de esa naturaleza llegan normalmente al público general por conducto de los gobiernos nacionales.

Hay varios centros internacionales para el intercambio de información sobre los desastres importantes del mundo, entre otras cuestiones: por ejemplo, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO), en Ginebra, y la United States Agency for International Development (USAID). Esta clase de información es sumamente útil para los que se ocupan directamente de las operaciones internacionales de socorro, como las organizaciones gubernamentales de defensa civil y, ulteriormente, los centros

de investigación en materia de desastres.

3. El proceso de alerta

La alerta, como proceso, recorre muchos departamentos y varios niveles de gobierno hasta entrar en la esfera no gubernamental, y es difícil determinar dónde empiezan y terminan los aspectos de información pública (como la alarma pública). El sistema de alerta puede dividirse en tres subsistemas, del siguiente modo^{27/}.

Evaluación: detección, medición, cotejo e interpretación de la información disponible relativa a los cambios del medio ambiente natural. La evaluación se realiza mediante un servicio de aviso, como la oficina meteorológica, y la principal preocupación en materia de información pública es determinar si esa evaluación debe reflejarse en una alerta pública.

Difusión: la decisión de alerta, el contenido del mensaje y la transmisión propiamente dicha de la declaración. Esto comprende decisiones sobre quién debe ser advertido, sobre qué peligro y en qué forma. La difusión comienza en los servicios de aviso y pasa por servicios de comunicación como los medios de comunicación de masas. Las decisiones de alerta se toman a menudo conjuntamente por varias organizaciones, y cabe imaginar que sean una decisión final tomada por la organización nacional de medidas de emergencia. Una vez que se ha tomado la decisión, el proceso de difusión en sí se desarrolla de forma rutinaria en todo plan para casos de desastre bien reglamentado. La información pública comprende la comprobación de que la difusión es tan amplia y oportuna como sea posible, y de que el mensaje resulta tan eficaz como se pueda.

Respuesta: todo comportamiento que es consecuencia de la alerta recibida por personas, pequeños grupos, organizaciones y la comunidad misma. Las tareas de información pública se limitarán a utilizar esa respuesta como información sobre la eficacia del mensaje y del sistema de difusión. (En la sección 3 del capítulo II se tratarán algunos aspectos de esta respuesta).

Este proceso de alerta en tres partes cambia un tanto a medida que se pasa

^{27/} Miletí, Dennis; Drabek, T.E. y Haas, J. Eugene, op.cit.

de un desastre nacional importante a un acontecimiento localizado. En el plano local, la evaluación puede realizarse por un guardián fluvial que vigile las crecidas, por ejemplo; la difusión puede incluir una emisora de radio local o los carteles murales de la aldea; en este plano, la alarma pública y el suministro de información relacionada con el desastre se convierte en función ordinaria del centro local de operaciones de emergencia.

4. Servicios gubernamentales de aviso

La evaluación y difusión de alertas de peligros en los Estados Unidos ha alcanzado un alto grado de eficacia tecnológica. Una breve descripción de los aspectos de información y educación públicas del sistema de alerta contra huracanes de los Estados Unidos puede encontrarse en el anexo II, y del sistema de alerta contra terremotos de China en el anexo I.

Evidentemente, el volumen de información necesario, la red de datos precisa para reunir la información, los conocimientos técnicos imprescindibles para la interpretación y el sistema de comunicación que se necesita para llevar a tiempo la información a las víctimas potenciales impedirán a muchos países en desarrollo contar con servicios adecuados.

La situación de esas sociedades quedó ilustrada por el caso de Bangladesh (entonces Pakistán oriental), a raíz de los ciclones tropicales de 1970. En menor grado, lo mismo puede decirse de las zonas pobres o abandonadas de países más desarrollados. Sin embargo, cuanto más complejos y fiables sean esos servicios, tanto más se tenderá a confiar en procedimientos costosos y a olvidar o rechazar medidas menos costosas pero eficaces.

Un dato obtenido de la investigación, importante para los profesionales de la información pública, es que los funcionarios del servicio de aviso se muestran a menudo renuentes a dar alertas específicas hasta que existe una seguridad razonable de que el peligro se materializará realmente. Esa renuencia se debe al temor a reacciones desfavorables del público si la alerta resulta innecesaria, y posiblemente al temor a la forma en que el público reaccionará ante esa alerta. Tal renuencia es totalmente comprensible, porque tanto la alerta de un desastre que no se materializa como la falta de alerta de un desastre que se materializa

puede tener graves consecuencias.

Un excelente ejemplo histórico de ello fue la vacilación de un meteorólogo y de un encargado de las predicciones de la Oficina Meteorológica de Boston (Estados Unidos)^{28/}. A pesar de las indicaciones evidentes y tempranas, la primera alerta clara del peligro de un tornado se dio finalmente cinco minutos antes de que llegara la tormenta, que mató a 90 personas, hirió a mil más y causó daños en los bienes por valor de millones de dólares.

Sin embargo, todo esto no ilustra mucho sobre la forma en que el público general recibe una alerta de desastre. Vale la pena examinar tres casos, ocurridos en el norte de Australia, los Estados Unidos y la India:

1) El ciclón Tracy llegó a la aislada ciudad de Darwin (Australia), la mañana del día de Navidad de 1974, matando a 65 personas, hiriendo a más de otras mil y causando daños estimados en 1.000 millones de dólares de los EE.UU. Casi todas las viviendas de la ciudad fueron destruidas o dañadas.

La primera alarma de ciclón fue dada por la oficina meteorológica, cuatro días antes de que Tracy llegase, y fue radiada por las emisoras locales de Darwin. Por espacio de once horas antes de la llegada, la oficina estuvo informando con exactitud de que la trayectoria del ciclón lo llevaría sobre Darwin. Hay pocos indicios de que ninguna de las precauciones que hubieran debido tomarse se tomara en realidad: dotar de personal a los centros de emergencia; conseguir más personal; convocar una reunión del comité de servicios de emergencia; desplegar las comunicaciones de emergencia; y alertar a la población para que abandonase las viviendas poco seguras. Cuando el ciclón llegó, los funcionarios competentes estaban celebrando fiestas de Navidad y muchas personas asistían al servicio religioso en la catedral.

El ciclón interrumpió todos los sistemas locales de comunicación, incluidas las emisoras de radio. Al día siguiente, las comunicaciones de Darwin con el exterior eran muy limitadas y, en ocasiones, inexistentes. Se llevaron en avión varios millares de radios de transistores para restablecer la comunicación con la población y, en su momento, 35.000 de las 45.000 personas que la constituían fueron evacuadas a otras partes del país.

^{28/}

Williams, Harry B., op.cit.

2) Varios tornados aislados tocaron tierra en la parte central de Kansas (Estados Unidos), el miércoles 8 de junio de 1966. A primeras horas de la noche, uno de los dos tornados de la zona próxima a la ciudad de Topeka, tomó un rumbo diagonal, de ocho millas de largo y de cuatro a ocho manzanas de ancho, exactamente a través de la ciudad. Sólo se produjeron 17 muertes, pero 550 personas resultaron heridas y los daños en los bienes se estimaron en 100 millones de dólares de los EE.UU.

Los residentes fueron avisados mediante dos sistemas de alerta: una emisora local de la Oficina Meteorológica de los Estados Unidos y la organización local de defensa civil. El teletipo de la oficina meteorológica fue escuchado por las emisoras locales de radio y televisión, el departamento de policía de la ciudad, la oficina del alguacil del condado y el puesto local de la patrulla de carreteras del Estado. La oficina meteorológica local complementó esa red de organizaciones mediante una lista telefónica: los avisados de esta forma fueron nueve emisoras de radio situadas fuera de Topeka que no tenían radioescuchas, el inspector escolar, la organización local de radio de la Citizen's Band y una asociación local de radioaficionados.

Un "teléfono rojo" (línea telefónica directa) unía a los departamentos de policía y de bomberos de la ciudad, la oficina del alguacil del condado, el puesto de la patrulla de carreteras y la cercana base de las Fuerzas Aéreas con la organización de defensa civil. El departamento de policía de la ciudad fue el encargado de lanzar una alarma pública, utilizando 19 sirenas, (y otras sirenas de los talleres del ferrocarril y de la base aérea), como señal inmediata de peligro cuando se avistaron los tornados en la zona. La señal de haber pasado el peligro fue dada por las emisoras locales de radio (privadas, comerciales). Después de sonar las sirenas, se utilizó un sistema de apoyo telefónico en abanico para asegurarse de que las diversas organizaciones habían escuchado y comprendido las sirenas. El departamento de policía puso en funcionamiento ese sistema telefónico de apoyo. Muchas organizaciones contaban con otros servicios para recibir alertas: por ejemplo, el departamento de bomberos escuchaba habitualmente el sistema de radio de la policía. Algunas organizaciones disponían de otros sistemas telefónicos de apoyo propios para casos de alerta.

La asociación privada de radio la Citizen's Band había elaborado una estrategia propia. Cinco miembros, en automóviles dotados de aparatos de radio,

fueron enviados a puestos previamente determinados, situados a lo largo de una de las líneas de vigilancia de tormentas. De esa forma, quedaron conectados en una línea situada fuera de la ciudad, a distancias de cinco millas (por el alcance limitado de su equipo) pero con un alcance general de hasta 25 millas. Un aparato de base, en contacto con el control central, fue situado junto a la pantalla de radar de la estación meteorológica del aeropuerto, de forma que un miembro de la asociación pudiera vigilar la posición relativa de los tornados. Una emisora de radio comercial local utilizó un procedimiento similar de vigilancia de la tormenta mediante unidades móviles. La oficina del alguacil se había procurado los servicios de algunos vigilantes meteorológicos que vivían fuera de los límites de la ciudad, y que le notificaron la marcha de la tormenta. El departamento de policía de la ciudad envió también unidades móviles a las afueras de la ciudad para vigilar los tornados.

Varias emisoras de radio y de televisión transmitieron a sus públicos regularmente información sobre las condiciones meteorológicas, como parte de sus programas ordinarios. Una de las emisoras había establecido un sistema de señales electrónicas en el que éstas se superponían a los programas ordinarios, cada dos minutos, durante la fase activa de la tormenta.

Este complejo de sistemas de alerta, muy desarrollado, fue, sin duda, la razón de la baja tasa de mortalidad registrada durante los desastres de 1966^{29/}.

3) En 1971, las inundaciones llegaron a la aldea de Bastura Nrang, situada en las llanuras de inundación de Ganga, 8 kilómetros al sur de Hastinapur que, a su vez, se encuentra 120 kms. al nordeste de Nueva Delhi (India).

Las llanuras de inundación de Ganga son zonas bajas adyacentes al río Ganges, sometidas a grandes lluvias e inundaciones. Sólo en el siglo pasado se hizo habitual en la zona una agricultura permanente. Las inundaciones de 1954-1955 fueron particularmente catastróficas en la India y motivaron la creación de la Junta Central de Lucha contra las Inundaciones, por considerarse

^{29/} Stallings, Robert, Description and Analysis of the Warning Systems in Topeka, Kan., tornado of June 8, 1966, Research report No. 20, Disaster Research Center, The Ohio State University, Columbus, Ohio, EE.UU.

éstas problema interestatal. La Comisión Central de Agua y Energía fue reforzada agregándole una Dependencia de Inundaciones que la ayudase en los proyectos de lucha contra esos desastres.

Un estudio indica que la aldea de Bastura Narang tenía una población de unas 1.200 personas en 1971^{30/}. En la aldea había una conexión telefónica, pero no electricidad. La mayor parte de la población vivía en viviendas desmanteladas, hechas de paredes de adobe y techumbres de paja. La aldea misma se encuentra en un terreno ligeramente elevado, y la mayoría de las viviendas tienen una plataforma elevada y un alto árbol "neem" (*Melia indica*), siempre verde, al que se trepa en casos de inundación. Las calles son estrechas y profundas, como cunetas, para permitir el fácil desagüe de las aguas de las inundaciones. La aldea está unida con Hastinapur por una carretera recientemente alquitranada (6 kilómetros), que se consideraba como ruta importante de evacuación. Los habitantes de la aldea consideran las inundaciones como un acontecimiento anual y padecen regularmente los daños que causan a las cosechas, los animales y las viviendas.

La alerta de inundación se considera como una forma de reducir los daños y el gobierno no escatima esfuerzos para transmitir las alertas de peligros inminentes a los habitantes. En la inundación de 1971, el mensaje partió de la estación de aforo de Hardwar. Se envió una alerta por telégrafo al Administrador (organismo de lucha contra las inundaciones del distrito) en Meerut. Este transmitió el mensaje al funcionario de inundaciones quien, a su vez, lo pasó al tehsildar, que dio verbalmente órdenes especiales de alerta de inundación y pidió a los que podían verse afectados que evacuaran inmediatamente la zona. En esa inundación, las aguas llegaron hasta la zona de la aldea y la rodearon, pero no afectaron a las viviendas de pavimentos levantados.

En conclusión, puede verse por el ejemplo de Darwin que hasta el mejor servicio de aviso, con una difusión excelente, puede resultar nulo si no responden las organizaciones o el público. Topeka, en Kansas, ofrece un buen ejemplo de un sistema de alerta complicado e interconexo que funciona eficazmente

^{30/} Ramachandran, R., y Thakur, S.C., "India and the Ganga Floodplains", en Natural Hazards: Local, National, Global, Oxford University Press, Reino Unido, 1974.

en varios niveles. Hastinapur muestra que sistemas de aviso y alerta menos complicados pueden funcionar de forma muy eficaz, incluso con escasas esperanzas y un grado mínimo de preparación.

5. Servicios gubernamentales de difusión

Las comunicaciones de masas desempeñan un papel esencial al informar sobre los desastres e interpretar las informaciones en beneficio de las comunidades afectadas. De hecho, son el cauce entre quienes poseen la información y quienes la buscan en las épocas de desastre.

Los medios de comunicación de masas controlados por el Estado forman parte de la cadena de evaluación y difusión descrita. En este contexto, el término "difusión" se refiere generalmente a la radio, aunque puede incluir la televisión en algunos países y los carteles murales, octavillas o diarios en otros. Los medios de comunicación de masas no controlados por el gobierno pero que desempeñan también un papel en ese proceso de difusión se describen en la sección 2 del capítulo IV.

En 1969 se preparó un cuadro comparativo de los sistemas de difusión "gubernamentales" de los países del mundo, agrupados por zonas, contraponiéndolos a los "comerciales". Ese cuadro muestra que la difusión estatal es el modelo predominante en Africa, Asia, Oceanía y Europa, en tanto que la propiedad comercial (privada) predomina en la América septentrional, Centroamérica y la América meridional.

La radio es, indudablemente, el medio de comunicación de masas más importante para la información en épocas de crisis. Se puede disponer de ella lejos del hogar. Es fácil de utilizar mientras se realiza otra tarea, y puede usarse en un automóvil o ser llevada por una persona.

Una autentica ventaja de los medios electrónicos sobre cualesquiera otras formas de medios de comunicación de masas es la velocidad de transmisión. El terremoto de Niigata en el Japón, por ejemplo, coincidió con una emisión de noticias diaria para todo el país, y el hecho del terremoto y su ubicación general fueron anunciados antes de que terminara ese programa. Unas noticias

análogas fueron radiadas por la red de emisoras NHK (estatal), unos segundos más tarde. Diez minutos después, tanto la radio como la televisión comenzaron a dar y repetir alertas de oleadas para localidades concretas de la costa del Japón y, menos de una hora más tarde, la radio NHK estaba añadiendo detalles, como qué líneas férreas estaban bloqueadas y dónde se había incendiado el petróleo, y comunicando que el terremoto era de magnitud 7,7.

Según un estudio, casi todas las organizaciones nacionales recibieron la mayor parte de su información inicial de esos informes de la NHK, a pesar de tener líneas directas con la oficina meteorológica^{31/}. La amplia difusión de las noticias generales sobre el terremoto, en un plazo de treinta minutos a partir de su producción, no fue consecuencia de ningún plan anterior al desastre, sino más bien de la rapidez de respuesta de los medios electrónicos de comunicación de masas, especialmente la red NHK. Esto ocurrió por dos razones: la NHK de Tokio tiene tres conexiones con Niigata, que siguieron funcionando durante casi 20 minutos después del terremoto, y la emisora de radio local de Niigata logró seguir transmitiendo y sus transmisiones fueron interceptadas, escuchadas y retransmitidas por otras estaciones NHK.

En algunos países, el mecanismo gubernamental disponible para esta clase de difusión es bastante masiva. All India Radio, por ejemplo, es un monopolio gubernamental (que forma parte del Ministerio de Información y Difusión de la India) que incluye 45 emisoras de radio, 25 emisoras auxiliares y cinco estudios auxiliares. La capacidad instalada actual puede abarcar poco más de las dos terceras partes del territorio de la India y más del 80% de su población. La televisión de la India se encuentra aún en sus primeras etapas, y abarca alrededor del 3% del territorio nacional y casi el 5% de la población. Los medios de comunicación de masas gubernamentales incluyen también muchas publicaciones periódicas y periódicos murales en varios idiomas, pero no son importantes en caso de desastre, aunque pueden tener efectos beneficiosos a largo plazo en la educación pública. La población rural de la India ha sido siempre objetivo especial de All India Radio, mediante sus "Rural Radio Forum" y "Rural Tele-Clubs", y ello ha supuesto una amplia difusión hasta en las zonas aisladas del país, incluidas las más expuestas a sufrir desastres periódicos.

^{31/} R. Dynes, J. Eugene Haas y E.L. Quarantelli, op.cit.

Un problema especial planteado por los desastres en gran escala es la afluencia de informadores de la radio y la televisión extranjeras. Sus informaciones se limitan a menudo a reportajes espectaculares de interés humano y suelen reforzar las ideas preconcebidas occidentales acerca de los desastres en los países en desarrollo. El resultado es doble: un exceso de ayuda y asistencia materiales no solicitados; y una prolongación del mismo conjunto de tópicos sobre las masas desvalidas, la burocracia ineficiente y la necesidad de la eficacia occidental, que produce la misma reacción al ocurrir el siguiente desastre.

Sería útil contar con un conjunto de directrices sobre la información en casos de desastre. El informar sinceramente a los periodistas extranjeros quizá significase una disminución de la leche en polvo recibida, pero podría dar una visión más objetiva de los países en desarrollo en su transición hacia el occidente. Sin embargo, se requiere una información objetiva sobre los desastres para asegurar el suministro continuo de información exacta a los países propensos a sufrir esos desastres.

En la sección 2 del capítulo IV se trata de los medios de comunicación de masas del sector privado. Una gran parte de su contenido es también de interés directo para la difusión estatal. En el anexo III se incluye una lista de 23 resultados sociológicos de interés para las emisoras, juntamente con una serie de recomendaciones sobre lo que se debe y lo que no se debe hacer.

6. Servicios gubernamentales reguladores

Estos servicios son desempeñados por las organizaciones de una sociedad encargadas de mantener la ley y el orden, principalmente la policía y el ejército. Esas organizaciones actúan normalmente en el plano nacional pero pueden responder a solicitudes de otros niveles de gobierno, hasta llegar a los municipios.

Las autoridades públicas pueden dividirse en tres amplios grupos^{32/}:

^{32/} Rosow, Irving, op.cit.

- 1) Funcionarios públicos: alcaldes, gobernadores, concejales, etc., cuyos conocimientos son en gran parte ejecutivos, administrativos y de gestión;
- 2) Organizaciones de policía y análogas: capacitadas para actuar por iniciativa propia en diversas situaciones de emergencia (y cuyas funciones son hacer cumplir la ley y mantener el orden público, la seguridad y la protección); y
- 3) Organismos especializados de servicios que se ocupan de la seguridad pública (departamentos de bomberos, guardia costera, defensa civil), asistencia pública (departamentos de asistencia, Cruz Roja) y otros servicios técnicos (hospitales, departamentos de obras públicas), cuyas competencias son en gran parte específicas.

Los tres grupos se fusionan en la comunidad y el primero se ocupa de la dirección, el segundo del control social y el tercero de prestar servicios sociales y técnicos.

La policía asume un papel directivo en muchos desastres: sus miembros tienen experiencia en hacer frente a diversas emergencias cotidianas; conocen la comunidad; normalmente son uno de los primeros grupos en conocer la inminencia de un peligro; están acostumbrados a establecer prioridades en las tareas que han de realizar; y normalmente cuentan con un sistema de comunicaciones eficiente y con una reserva adecuada de personal experimentado.

La policía desempeña en los desastres, por lo menos, cuatro clases de tareas: búsqueda y salvamento; control del tráfico y de las multitudes; protección de la vida y de los bienes; y alerta y evacuación^{33/}.

De esas tareas, la segunda sugiere una función poco importante de información

^{33/} Kennedy, Will, The Police Department in Natural Disaster Operations, Research report No. 6, Disaster Research Center, The Ohio State University, Columbus, Ohio, EE.UU.

pública, normalmente mediante la comunicación verbal. La última, evidentemente, implica la difusión de información y asesoramiento en casos de alerta. Durante el terremoto de Niigata en el Japón (1964), la policía utilizó altavoces transistorizados para decir a la población que abandonase las zonas que podían quedar inundadas. En algunos casos, el departamento de policía se encarga de dar información sobre los desastres en forma de comunicados de prensa a los medios de comunicación de masas, y en ocasiones celebra conferencias de prensa y desempeña otras funciones de información pública.

Las relaciones entre las autoridades militares (fuerzas regulares o de la reserva) y las civiles varían considerablemente según los países. En algunos, las fuerzas armadas no desean en absoluto convertirse en el principal organismo de contacto diario con las organizaciones civiles y el público general, y quieren ser agregadas a algún otro organismo, como la policía o la autoridad civil. En la tormenta de granizo de Toowoomba (Australia), en 1976, los oficiales del ejército fueron agregados al personal de la organización de emergencia. En la tempestad de nieve del mismo año, en el sur de Ontario (Canadá), las milicias fueron agregadas a la fuerza regional de policía de Niágara.

En esos casos, el ejército, lo mismo que la policía, desempeña una función reguladora con una misión limitada de información pública. En otros países, especialmente muchos países en desarrollo propensos a sufrir desastres, queda entendido desde un principio que las fuerzas armadas serán el organismo de coordinación (descrito en la sección siguiente) y se encargarán también de ejecutar toda una serie de tareas de información pública.

7. Servicios gubernamentales de coordinación

En muchos países, la organización encargada de los desastres forma parte de la defensa nacional o de la seguridad nacional, aunque puede depender de otros niveles del gobierno para realizar esa tarea. Algunos países cuentan con una sola autoridad nacional, como el ejército. Otros tienen algunas organizaciones locales o regionales con cierto grado de autonomía, aunque puede haber también un órgano gubernamental nacional, por ejemplo, la Planificación de Emergencia del Canadá o la Organización para los Desastres Naturales de Australia, que se convierten en el centro de coordinación cuando el desastre es de escala nacional

y no sólo local o regional.

Hay un útil estudio comparativo que examina las relaciones entre militares y civiles, durante los desastres ocurridos en cuatro países: Italia, el Japón, Chile y El Salvador^{34/}. En los cuatro casos se produjo una respuesta nacional centralizada, en la que el ejército desempeñó un papel esencial en la lucha contra el desastre.

Cuando se rompió el embalse de Vaiont, en el nordeste de Italia, en octubre de 1963, el ejército asumió el control durante todo el período de emergencia. De hecho, uno de los deberes que tienen asignados los carabinieri es prestar asistencia en las emergencias civiles. En el terremoto de Niigata en el Japón (junio de 1964), el ejército japonés (Fuerzas de Autodefensa del Japón) prestó asistencia en gran escala, pero siempre bajo la autoridad civil. Cuando un terremoto asoló la parte central de Chile en marzo de 1965, el comandante de las fuerzas armadas designó a algunos oficiales del ejército como supervisores de distrito, con autoridad sobre los funcionarios civiles locales y regionales. El ejército fue la autoridad más activa durante la emergencia. Cuando un terremoto conmovió San Salvador, la capital de El Salvador, en mayo de 1965, el jefe del estado mayor de las fuerzas armadas asumió el control legal de los grupos y organizaciones en la zona del desastre.

La distinción entre los servicios reguladores y los de coordinación es la diferencia que existe entre dirección y autoridad. La dirección es la capacidad para planificar, organizar y dirigir las actividades de los demás, a fin de alcanzar ciertos objetivos. En las etapas iniciales de los desastres (desastres especialmente espontáneos en comunidades no expuestas normalmente a tales peligros), la dirección es asumida normalmente por la policía. Autoridad es el derecho, poder u obligación reconocidos para ejercer esa dirección y hacer que se obedezcan las directrices. Por eso, en muchas situaciones, la dirección de la policía o del ejército puede convertirse en la única autoridad, pero en otras se establece la autoridad del gobierno municipal o regional, o del servicio nacional de emergencia.

^{34/} Anderson, William A., Military-Civilian Relations in Disaster Operations, Research report No. 5, Disaster Research Center, The Ohio State University, Columbus, Ohio, EE.UU., 1968.

Normalmente esos dos papeles guardan una relación estrecha. Pueden producirse conflictos abiertos o encubiertos, y resolver ese problema es uno de los objetivos de un plan para casos de desastre que asigne con claridad deberes y responsabilidades. Conflictos potenciales análogos pueden surgir como consecuencia de la llegada de una autoridad externa a una comunidad en que se han iniciado ya las medidas de emergencia. Esto se aplica especialmente a los casos en que los conocimientos especializados se confunden con la autoridad, como ocurre con las organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales.

Ello tiene repercusiones en las políticas y los procedimientos de información pública y, en definitiva, en el público general mismo. Una información o un asesoramiento contradictorios, los comunicados de prensa o mensajes de radio innecesarios, la incertidumbre del público en cuanto a la organización a que debe acudir, las controversias públicas sobre competencias o sobre la falta de ellas solo sirven para aumentar la confusión y pueden inducir a desesperar.

Hay 51 países en la lista combinada de las Naciones Unidas de países "menos desarrollados" y de países "más gravemente afectados". De ellos, más de la mitad carecen de plan nacional para casos de desastre. Casi otros tantos no cuentan con una organización nacional para el socorro en casos de desastre, aunque parece probable que las fuerzas armadas o la organización de defensa civil actuarían como tales si se presentase la ocasión.

En esos países, los servicios de aviso y de coordinación son inexistentes o de nivel mínimo. Por ello, la población tiene que obtener su propia información pública de familiares y amigos, en los lugares públicos de reunión, y de grupos y asociaciones. Esto produce normalmente informaciones contradictorias y erróneas, y asimismo rumores.

Hay que tener en cuenta tres funciones principales de las organizaciones que actúan ante un desastre:

- 1) Coordinación: transmitir instrucciones a través de una cadena de mando que toma decisiones;

- 2) **Facilitación:** atender a las necesidades, suministrando desde bienes materiales a personal o información; y
- 3) **Mediación:** establecer vínculos entre las organizaciones, que permitan que las funciones descritas se realicen en uno o en dos sentidos.

En materia de información pública interesan las tres funciones: alguien debe tomar decisiones sobre la clase y el volumen de información que necesita el público general y sobre la mejor forma de obtenerla (hay que contestar al cómo, qué, por qué, dónde y cuándo); alguien debe proporcionar esa información de la forma más útil; y alguien debe comprobar que la información llega a donde será más útil.

Los problemas de comunicación durante el "Martes Negro" de 1967, en que se incendiaron los chaparrales en Hobart (Australia), son un ejemplo de lo que puede ocurrir por falta de coordinación entre las organizaciones. La policía encontró grandes dificultades para desempeñar su tarea de información pública, en primer lugar porque las líneas telefónicas estaban bloqueadas por las llamadas que se recibían, y luego porque los pocos mensajes que finalmente se enviaron mediante emisoras de radio comerciales se mezclaron con otros mensajes que, en gran parte, eran inexactos y agravaron más los problemas.

La interrupción de las comunicaciones en los desastres es una de las principales causas de las condiciones caóticas que a veces se producen. Sin una comunicación adecuada no puede haber intercambio de información, y los esfuerzos de cooperación se hacen sumamente difíciles. El resultado inevitable es la desorganización y la confusión, porque los individuos y grupos actúan sin tener en cuenta lo que otros están haciendo, o sin conocer la situación general y sus prioridades. Los dos sistemas de apoyo principales en cualquier situación de desastre - coordinación y control - dependen en gran medida de una comunicación adecuada.

La información pública depende a menudo de la afluencia de otras clases de información a los centros de coordinación y control. Los que adoptan las decisiones de alertar o avisar al público deben conocer también plenamente la

situación. Por ello, es esencial contar con un servicio de información en la sede situada sobre el terreno, a fin de reunir, clasificar, almacenar e intercambiar la información pertinente.

Esos servicios de información o comunicación existen ya en muchas comunidades, por ejemplo en las jefaturas de policía, pero normalmente se encuentran distantes entre sí y se ven totalmente absorbidos por el enorme incremento de sus tareas normales en épocas de desastre. En la América septentrional y en otras partes la práctica ha sido utilizar los centros de operaciones de emergencia, que sirven de centro de coordinación. Esos centros son, al mismo tiempo, centros de información o de comunicación, enlazados con otros organismos por redes de radio, teléfono o télex, o por servicios de mensajeros.

Algunos municipios tienen centros de comunicación de emergencia y centros de operaciones. En Lunenburg, en la costa oriental del Canadá, se ha establecido uno de esos centros de comunicaciones por la organización local de medidas de emergencia. Hay simplemente un número de teléfono al que puede llamarse para cualquier emergencia. El centro está atendido las 24 horas del día. Todos los servicios de la comunidad están enlazados con el centro, tanto por teléfono como por radio.

Los mensajes de información pública se preparan normalmente en el centro de comunicaciones y se difunden luego por los medios de comunicación de masas o por cualquier otro sistema apropiado que se haya establecido. Después del terremoto de Niigata en el Japón, por ejemplo, el funcionario de información pública de la sede del socorro para casos de desastre pidió prestados dos automóviles al departamento de bomberos local. Esos vehículos recorrieron diariamente la ciudad anunciando con altavoces dónde podía conseguirse agua, donde había alojamientos disponibles, cuál era la desgravación fiscal decidida por el Gobierno, y dónde estaban situados los centros para refugiados. Desde Tokio se enviaron otros dos vehículos, que se utilizaron en el período de más actividad.

Las organizaciones de medidas de defensa civil o de emergencia en el plano local o regional son normalmente muy pequeñas. Sin embargo, cuando ocurre un desastre, se produce un aumento considerable del volumen de la organización,

a medida que el servicio de coordinación utiliza personal de los departamentos de policía, bomberos, salud, asistencia y obras públicas, y posiblemente también de organismos comerciales y no gubernamentales privados, como la compañía de teléfonos, la Cruz Roja, la milicia local o grupos de voluntarios.

Esa expansión se produce a medida que el órgano, ampliado, va asumiendo diversas tareas de mediación entre las organizaciones existentes. Normalmente, se hace cargo de nuevas tareas surgidas del desastre mismo, aunque esas nuevas tareas serán realizadas probablemente por las personas y las organizaciones más próximas al problema en condiciones normales.

Esto incluye la información pública, de la que pueden ocuparse un funcionario de información de la organización nacional de defensa civil o funcionarios de información normalmente pertenecientes al personal de policía o del municipio, o quizá algún periodista local contratado para formar parte de la burocracia del plan de desastre.

Los grandes municipios cuentan a menudo con un servicio permanente de información y relaciones públicas o con un agente de prensa encargado de informar al público de los asuntos municipales. De otra forma, debe existir un servicio auxiliar de información (que puede estar integrado por periodistas locales) como parte del plan para casos de desastre. Ese personal de información, tanto permanente como temporal, debe participar en cualesquiera reuniones, cursos o ejercicios realizados en épocas normales. Debe estar familiarizado con las técnicas periodísticas y con los medios de comunicación locales.

Sea cual fuere la forma de organización, es importante que la información que recibe el público no varíe según las personas. Idealmente, toda la información pública debería difundirse por conducto de una sola persona o de una sola oficina. Esa información debe ser tan oportuna como sea posible. El funcionario de información debe mantenerse al tanto de la situación e intentar avisar al público de cualquier peligro que exista: decirle, por ejemplo, dónde están los centros de recepción, qué lugares deben evitarse, o qué calles o viviendas han resultado dañadas.

La principal tarea del funcionario de información es atender a la comunidad que sufre el desastre. Sin embargo, puede desempeñar una útil función, desviando muchas consultas exteriores de los funcionarios que están intentando realizar sus propias tareas especializadas. Debe procurar ocuparse de los periodistas de fuera de la zona, porque sus reportajes llegarán a la población local y es importante que, en la medida de lo posible, esos relatos exteriores coincidan con lo que realmente está ocurriendo.