

La planificación de las emergencias es la base para una evacuación fluida durante inundaciones

En diciembre de 1993, Francia, Bélgica y Holanda se vieron afectadas por una serie de lluvias torrenciales, causando inundaciones en el sur de este último país. Catorce meses más tarde, en febrero de 1995, una nueva inundación arrasó esta zona, provocando la evacuación de 250.000 personas, la más numerosa en Holanda desde la II Guerra Mundial.

Las situaciones de emergencia que requieren una evacuación son diferentes entre sí. Sin embargo, en todas ellas se da el riesgo de que se produzcan escenas de pánico y caos general. El factor principal del éxito de este caso holandés que sirve como modelo para otros fue su plan para situaciones de emergencia, basado en una perfecta coordinación entre todos los servicios municipales y en una información precisa.

La razón del éxito de la evacuación

Como en todas estas situaciones, el éxito se debió a una conjunción de varios factores: una buena planificación, una buena aplicación, una dosis de improvisación y mucha suerte. Para que se produzca una evacuación fluida es necesario:

- ▶ **La aprobación de un plan actualizado para situaciones de emergencia.** La ciudad de Nimega (Holanda) elaboró un plan a principios de 1994, justo después de las inundaciones de diciembre de 1993. Fue aprobado a principios de 1995, pocas semanas antes de la segunda inundación. El plan sirvió como modelo para las zonas próximas.
- ▶ **Un plan de evacuación a medida y una primera evacuación con éxito.** La policía de Nimega preparó un plan exclusivamente para la evacuación en el momento en que el nivel del agua, en 1995, alcanzó el de 1993. 60.000 habitantes de esa zona fueron los primeros en ser evacuados, la brillante operación sirvió para ofrecer garantías y seguridad a otros habitantes de la zona.
- ▶ **Unos sistemas de comunicación integrados.** Estas estrategias de comunicaciones formaban parte de los planes elaborados en 1994. Se pretendía que los informadores intervinieran en la toma de decisiones de los equipos encargados de la gestión de desastres. Una buena planificación aseguró que la población y los medios de comunicación estuvieran informados puntualmente sobre el estado de la inundación, y sobre cuándo y por qué se debería llevar a cabo una evacuación. El resultado fue que el 75% de la población afectada fue evacuada al menos 24 horas antes de que se produjera la catástrofe.
- ▶ **Un recuerdo colectivo.** La gente aún recordaba la inundación de 1993, en la que vieron ahogarse muchas cabezas de ganado, los servicios públicos que empezaban a fallar y varios comercios al borde de la bancarota.
- ▶ **Que el nivel del agua suba lentamente.** El agua iba creciendo lentamente durante varias semanas en Europa, permitiendo la posibilidad de actuar con calma. Antes de que el agua ascendiera a niveles peligrosos, se

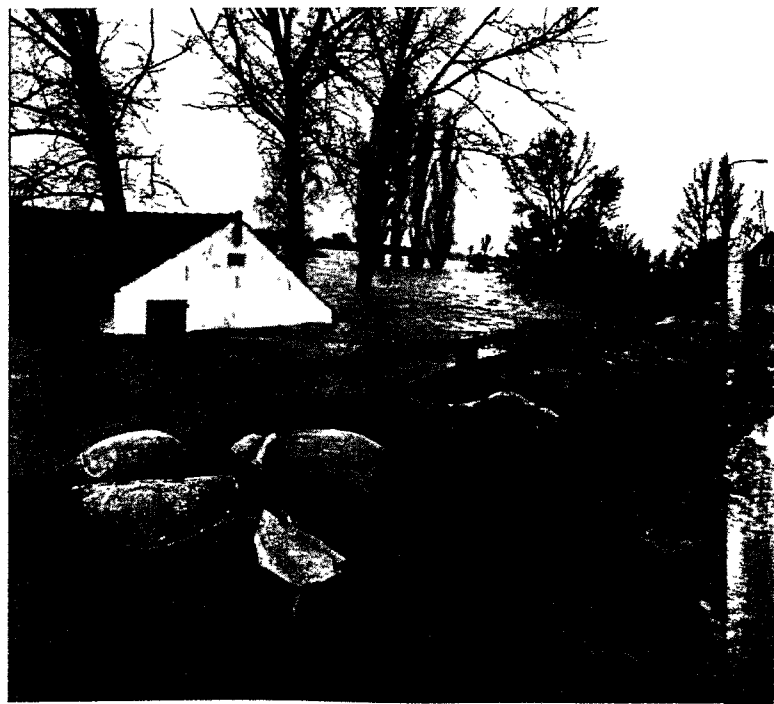
pudo observar algunas partes de Coblenza y Colonia (Alemania) sumergidas. La gente trasladó los muebles de sus hogares y se refugió en casas de amigos y parientes. Solo el 3% de los evacuados aceptó el transporte y refugio públicos (las previsiones gubernamentales eran para el 10%).

- ▶ **Una homogeneidad cultural.** En teoría todos los habitantes hablaban la misma lengua, evitando así posibles faltas de entendimiento lingüísticas o culturales en una situación crítica.

Fuentes: Actas de la II Conferencia Internacional de las Autoridades Locales sobre Desastres y Situaciones de Emergencia, 22-24 de abril de 1996

1 "Communication with Press and Public During High Water Period, Nimegen 1995" John De Munck, Public Relations Manager, Nimega, Postbus 9105, 6500 HG Nimega. Tel: 31 0243 292379 Fax: 31 0243 292378

2 "Mass Evacuation During the Dutch Floods", M.J. Bezuyen y M.J. van Dieën, Crisis Research Center, University of Leiden, Países Bajos



Escenas de las inundaciones en Holanda, enero de 1995.

La importancia de la información

El acertado plan de información a la prensa y a la población fue uno de los factores clave en el éxito de la operación. Para que la gente pudiera abandonar la zona gradualmente, y que no hubiera muchos rumores y noticias de prensa conflictivas, las autoridades ciudadanas utilizaron unos precisos métodos informativos estudiados con antelación.

“Si no se ha experimentado nunca, no se puede tener la mínima idea del gran interés informativo internacional que ha suscitado todo esto, con una avalancha de periodistas, cámaras, técnicos, hablando en sus propias lenguas y todos con la necesidad y el deseo de tener una exclusiva”, señala John De Munnik, relaciones públicas municipal. “Para los portavoces oficiales -continúa De Munnik- la situación de emergencia empieza mucho antes que para otros expertos de la materia, y termina mucho después, con las correspondientes consecuencias en relación al empleo de personal y a la cantidad de trabajo. El interés de la prensa sube a la misma velocidad que el nivel del agua, aunque todavía no haya ninguna razón para adoptar medidas. Y cuando los equipos operativos se toman un poco de respiro, después de haber cumplido su trabajo, la prensa y la gente acuden solicitando información durante semanas”.

Para solucionar este último problema, es necesario:

- ▶ **Que la información forme parte del plan general de emergencia.** “Si no existe un plan, se depende exclusivamente de la improvisación, corriendo el riesgo de caer en una situación caótica”, dice De Munnik. “En estas situaciones -sigue De Munnik- es esencial que haya un equilibrio entre preparación e improvisación. La gestión de las situaciones críticas tiene que tener una base sólida, procurando que la gente pueda hacer su trabajo indisturbada y ofreciendo unos adecuados sistemas de información... Todos los implicados en una situación semejante deben saber quién decide y qué se decide”. Por ejemplo, a los portavoces oficiales de los servicios operativos gubernamentales y de los municipios locales, se les pidió que enviaran toda la información por fax, y sólo sobre su campo de acción.

- ▶ **Acceso a la radio.** Las autoridades se dirigieron a la red regional de radiodifusión para asegurarse de que una emisora de radio funcionara 24 horas al día, transmitiendo los anuncios oficiales con un retraso máximo de

dos minutos. Los habitantes estuvieron informados en todo momento de la evolución del plan, y para ellos, la radio supuso la fuente de información más fidedigna de todas e, incluso, para muchos municipios fue la principal fuente informativa.

- ▶ **Número de información sobre la inundación.** Se atendieron 100.000 llamadas telefónicas en una semana, incluso desde Australia. Se pusieron a disposición 15 líneas telefónicas (con posibilidad de otras 15), para garantizar que todas las actividades operativas funcionaran sin interrupción. Los profesionales de la información tenían a disposición una sala especial con tableros de anuncios, mapas, líneas telefónicas y equipos de televisión con teletexto. Durante el período de máxima actividad, el Departamento Municipal de Personal reclutó, cada día, a 100 personas de los diferentes servicios municipales para capacitarlos en tareas de información. Debido a la gran intensidad de trabajo, estos funcionarios estaban a disposición cuatro horas al día para responder razonablemente a las preguntas solicitadas.
- ▶ **Informaciones regulares de los cambios de turno de los portavoces oficiales, así como informaciones de tipo confidencial.** Para evitar rumores y el pánico que conllevan, es necesario una homogeneidad de la información. Los portavoces estudiaron las informaciones previas de las decisiones, métodos de aplicación, etc. “Este acercamiento a las funciones de los portavoces es aún bastante inusual. A menudo los portavoces no saben más de lo les está permitido revelar. Debido a esta falta de conocimientos, se pueden ver sorprendidos por los periodistas, que disponen de rápidas conexiones y buenos contactos”, comentó De Munnik. Para que un portavoz lleve a cabo su trabajo adecuadamente, necesita tener los conocimientos suficientes para actuar consecuentemente como miembro de un equipo”.
- ▶ **Ruedas de prensa regulares.** Se informó regularmente a los medios de comunicación, incluso en diversos idiomas para cubrir las necesidades de la prensa extranjera. No se dio ningún tratamiento especial a la televisión o a los principales periódicos. Los medios de información locales y regionales desempeñaron un papel fundamental en tareas de información pública.
- ▶ **Rápida respuesta a los rumores y errores.** No se pueden evitar completamente los rumores y errores. Sus efectos se pueden atenuar proporcionando la información correcta lo antes posible. El rumor más extendido entonces fue que un terraplén había sido reventado adrede, según una costumbre medieval local por la que derribando el terraplén a lo largo del río, se reduciría la presión en uno de sus lados. Según De Munnik, “si corre algún rumor, como en este caso, la mejor solución es una desmentida firme y rápida”.



Norbert Volkens/Fotografía

Medellín: los esfuerzos de una ciudad demuestran que la prevención da resultados

Medellín es un ejemplo representativo del dilema que afrontan muchas ciudades del tercer mundo, en donde la esperanza y la desesperación se dan la mano. A pesar de los peligros tecnológicos y naturales, los conflictos civiles, el acelerado crecimiento de la población y la pobreza, ha prevalecido un compromiso ciudadano para reducir los efectos de los desastres naturales. Los esfuerzos de los ciudadanos de Medellín han sido reconocidos en la I Conferencia Latinoamericana de Organizaciones Locales que se ocupan de la gestión de situaciones de emergencias, celebrada en Santiago (Chile), y en donde Medellín fue considerada como una de las ciudades líderes en medidas de prevención de desastres y organización de la respuesta.

Hay que señalar la integración de las prácticas de gestión de los riesgos en las actividades cotidianas: desde la protección medioambiental, hasta la planificación de la vivienda, investigación técnica, control científico y educación cívica. Diferentes personas, de universidades y oficinas gubernativas, trabajan en los barrios de la ciudad con un amplio abanico de programas. Existe un alto grado de motivación porque Medellín padece frecuentes amenazas de desprendimientos, inundaciones y terremotos, y porque la vulnerabilidad socioeconómica sigue creciendo. Se ha facilitado el proceso a raíz de los últimos cambios constitucionales, que han favorecido una descentralización de los problemas relacionados con los desastres, otorgando más poder a las administraciones locales.

En 1985, la ciudad de Armero quedó sepultada por un alud de lodo a raíz del súbito deshielo del volcán Nevado del Ruiz, causando la muerte de los 25 000 habitantes de la ciudad. Esta catástrofe, que fue un paso atrás en los esfuerzos colombianos para mitigar los desastres, condujo a la creación de un Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, que delegaba responsabilidades a las autoridades locales y regionales. Éstas formaron comités presididos por el alcalde y con representantes del sector de la salud, de protección civil, de la Cruz Roja, de la policía, del urbanismo, etc. Cali, Manizales e Ibaque son otros ejemplos del nuevo compromiso social y político que reina en Colombia para intentar reducir los efectos de los desastres.

Medellín, la segunda ciudad más grande de Colombia, tiene 1,8 millones de habitantes, y un crecimiento medio anual del 18%. Casi todos los suburbios de la ciudad, que cuentan con 200.000 habitantes, están situados en las empinadas montañas que rodean la ciudad, que se halla en un estrecho valle, a 1 500 metros de altitud, con numerosos ríos y cuencas. Las inundaciones y los desprendimientos son una constante anual en esta ciudad que se extiende en una zona también propensa a terremotos.

Desde que en 1987 un desprendimiento causó la muerte de 500 personas y dejó sin hogar a otras 3.500, los

habitantes se organizaron ellos mismos para hacer de Medellín una ciudad segura contra las catástrofes naturales. Se creó un nuevo sistema municipal de prevención, respuesta y rehabilitación para tratar de integrar la gestión de los desastres en la planificación económica, social y física de la ciudad. La participación ciudadana ha cambiado el comportamiento local en relación a este tema, y las nuevas estrategias están dando sus frutos, como se demuestra en la elocuente disminución del número de desprendimientos, pasando de 533, en 1993, a 222 en 1994, y 191 en 1995.

Fuentes: "Prevención de desastres en Medellín", Luis Fernando González M., PNUD-Ciudad de Medellín, junio de 1996, y "Mitigación de los desastres e I Medellín: un compromiso social" Helena Molin Valdes, Oficina Regional del DIRDS para Latinoamérica/Caribe, junio de 1996. Más información: Nora Eugenia Villegas Mejías, Directora, Sistema Municipal de Prevención y Atención de Desastres, calle 44, n.º 52-165, Centro Administrativo I la Alpujarra, Edificio de la Alcaldía, piso 12, oficina 1206, Medellín (Colombia). Tel. (57-4) 2625752, fax (57-4) 3811497.



El compromiso ciudadano de Medellín para reducir los riesgos naturales comprende:

- ▶ **Un compromiso político y financiero.** Las medidas de gestión y prevención de desastres se han integrado en el *Plan Estratégico de Desarrollo de Medellín*, aprobado por la junta municipal y con el consenso popular. Este Plan comprende la creación de un *Sistema Municipal de Prevención, Respuesta y Rehabilitación* que depende de la Oficina de la Alcaldía, y de una *Junta ejecutiva* (12 comités encargados de la educación, urbanismo, vivienda, respuesta, rehabilitación, etc.), y una parte del presupuesto general estará destinada a la *gestión de los desastres*. Luis Fernando González, coordinador de un proyecto conjunto entre el PNUD y la ciudad de Medellín sobre la prevención de desastres, comenta que el objetivo principal es “superar el problema común en este campo la aplicación múltiple de medidas desconectadas que implican grandes gastos, pero que tienen pocas repercusiones en la población”.
- ▶ **Investigación y control científico.** Las universidades y las autoridades locales han colaborado en el levantamiento de mapas de evaluación de riesgos de muchos suburbios, en la creación de software para predecir y analizar los niveles de riesgo, y en la

elaboración de un sistema de información geográfica para predecir desastres. Los programas especiales destinados a la vigilancia de los movimientos sísmicos, de las inundaciones y de los desprendimientos, se actualizan constantemente. Los administradores municipales se reúnen regularmente con representantes de la universidad y de la comunidad para determinar y tratar las vulnerabilidades imperantes.

- ▶ **Programas medioambientales.** El Instituto “Mi río”, creado para proteger los ríos de Medellín, ha incorporado medidas de prevención y preparación a los desastres en actividades de higiene, protección ambiental, educación, organización social e información pública.
- ▶ **Un programa de conjunto para mejorar las condiciones de los suburbios.** Las autoridades locales, junto con el PNUD y la agencia gubernamental alemana, están llevando a cabo un programa para estabilizar las laderas que suponen un riesgo para la población, mejorar los asentamientos y, si fuera necesario, ofrecer la posibilidad a la población de instalarse en otros lugares.

- ▶ **Educación cívica.** El programa educativo “Nuestro compromiso con la tierra”, lanzado en 1992, ha servido para concienciar a la población sobre los lazos que unen al hombre con el medio ambiente, la sociedad y los desastres. Está destinado a las enseñanzas primaria y secundaria, universidades, líderes comunitarios y funcionarios públicos. La segunda fase del proyecto, lanzada en 1995, se llama “Prevención de desastres en Medellín: un compromiso para el desarrollo a escala humana”, y comprende un Plan Educativo para la Prevención de dos años de duración, un curso de formación para los líderes comunitarios, profesores y funcionarios públicos, un programa de información pública a través de los medios de comunicación, y una campaña de sensibilización con el lema “adopta un árbol”, destinada a la población a través de los medios de comunicación y las escuelas.



Niños plantando árboles en las montañas de Medellín para prevenir desprendimientos e inundaciones, actividad que forma parte de la campaña de repoblación forestal “Adopta un árbol”.
Foto: Oficina de Prevención y Atención de Desastres, Ciudad de Medellín.