

La internacionalización de la Protección Civil

IGNACIO PORTILLA CUESTA

PROTECCIÓN CIVIL ESPAÑOLA. ASTURIAS

La internacionalización es el final de unos procesos de ámbitos inferiores, en los que se aplican unas mismas técnicas, unos lenguajes compatibles y una filosofía o doctrina común o al menos asimilable.

En el presente trabajo nos fijaremos en algunos de los aspectos a los que nos estamos refiriendo, siendo conscientes de no abarcar con ello todo el amplio campo como el comprendido dentro de lo que se entiende en las sociedades actuales y de nuestro entorno socio cultural por Protección Civil.

Si nos adentramos en los orígenes de la Protección Civil, observaremos que la misma tiene un aspecto marcadamente militar, siendo su denominación inicial la de «Defensa Pasiva», o la de «Defensa Civil».

En nuestro ordenamiento jurídico actual, se mantiene la denominación de «Defensa Civil» para las situaciones de guerra, alarma, excepción o sitio, mientras que se utiliza el de «Protección Civil» para los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Dentro del derecho comparado observamos que los términos «Protección Civil» así como el de «Defensa Civil», prácticamente son sinónimos, dependiendo la utilización de uno u otro de los usos culturales o de influencias que se den en cada país.

En el presente trabajo, que tiene solamente un carácter divulgativo, usamos el término de «Protección Civil» como sinónimo de «Defensa Civil».

¿En qué consiste la internacionalización?

Quizás estemos empezando la casa por el tejado, pues el concepto de internacionaliza-

ción, debe ser el fin de un proceso de normalización, es decir, no se puede tener un sistema de protección civil, máxime si se pretende que el mismo sea integrador, si no va precedido y acompañado de una normalización común a todos los países, en los distintos campos o ámbitos de la misma.

Por eso decimos que la internacionalización es el final de unos procesos de ámbitos inferiores, en los que se aplican unas mismas técnicas, unos lenguajes compatibles y una filosofía o doctrina común o al menos asimilable.

En el presente trabajo nos fijaremos en algunos de los aspectos a los que nos estamos refiriendo, siendo conscientes de no abarcar con ello todo el amplio campo como el comprendido dentro de lo que se entiende en las sociedades actuales y de nuestro entorno socio cultural por Protección Civil.

La autoprotección como elemento fundamental

Siendo el fin último de la protección civil la salvaguardia de las vidas humanas y la protección de los bienes, es doctrina mundialmente reconocida, el que tales fines nunca podrán llegar a obtenerse, por muchas medidas correctoras o mitigadoras de los distintos riesgos, si no se cuenta con una colaboración ciudadana, que sepa reaccionar, y tomar a tiempo las medidas de autoprotección necesarias.

Para que el ciudadano sepa actuar correctamente ante una emergencia, es preciso, que además de la formación cívica que los poderes públicos le fueron facilitando en los distintos estamentos educativos, o por sistemas de formación permanente, conozca realmente cual es el riesgo que le espera, qué características le pueden rodear, y fundamentalmente qué efectos puede acarrear tanto para la vida de

las personas como para la integración de los bienes.

En el mundo actual, nos encontramos con algunos fenómenos sociales que modifican por completo los usos y costumbres de nuestros mayores.

Por una parte el ciudadano de hoy día se empieza a considerar «ciudadano del mundo», es decir, ha pasado a la historia la época en que uno nacía, vivía y moría en su pueblo. Han dejado de tañer las campanas de las iglesias para transmitir a todos los habitantes de la parroquia o del valle, las noticias de un fallecimiento, o la existencia de un incendio urbano o forestal que reclaman la colaboración de todo el vecindario.

Los grandes movimientos migratorios, el fenómeno social del turismo, las relaciones comerciales, etc. conllevan el que la movilidad social sea muy generalizada, encontrándonos incluso, en muchos casos, como son los grandes núcleos de turismo, en donde la población flotante es muy superior a los habitantes de la localidad, solamente este fenómeno exige de por sí mismo una reflexión a los poderes públicos, de cómo hacer llegar a conocimiento de esos turistas, o población flotante las medidas de autoprotección.

Los efectos de un mismo fenómeno meteorológico, son muy distintos de unos países a otros, e incluso de unas zonas a otras, bien porque en unos hayan tomado medidas correctoras en el diseño de las viviendas, o de los servicios públicos, o simplemente por la situación o porque la población se haya acostumbrado a convivir con dicho fenómeno, por ser habitual en la zona.

En resumen, queremos decir, que si se anuncia por las autoridades de Protección Civil la llegada de unos vientos de 120 km/h, habrá personas que no los consideren de gran peligrosidad, puesto que están acostumbradas a los mismos, y porque saben que sus viviendas, servicios eléctricos o telefónicos están diseñados para soportar tales fuerzas, y en conse-

cuencia, no harán caso al aviso dado por la Protección Civil del lugar en el que circunstancialmente se encuentren si son conscientes del carácter destructor que los mismos pueden tener en la zona alertada.

Por otra parte, la cultura de comunicación de masas en la que la sociedad actual vive, hace que las noticias ya no tengan sólo la difusión en la zona en que se producen, sino que las mismas son de inmediato transmitidas a todo el mundo, creando no solamente una alarma, quizás infundada en muchas personas, sino que conlleva unas pérdidas económicas importantes, al anular viajes ya programados, etc.

En consecuencia, no es suficiente con que las autoridades de Protección Civil informen de que se aproxima un temporal de vientos o de lluvias de gran importancia, información que por otra parte ya es facilitada por los servicios meteorológicos y por los medios de comunicación, sino que la función de la Protección Civil, y que la distingue en consecuencia con los servicios de meteorología, es la de valorar «a priori», los efectos que el esperado temporal pueda tener sobre las vidas y los bienes.

Como la normativa existente sobre planificación de Protección Civil, es muy variada, y no puede ser de otro modo, no sólo teniendo en cuenta la soberanía nacional, y las competencias y autonomía normativa de otras administraciones, sino también la diversidad de riesgos y el distinto desarrollo de técnicas a aplicar a cada uno de ellos, creemos que lo más conveniente sería que cada autoridad de protección civil, planifique de acuerdo con su propia normativa, aplicando las técnicas más avanzadas a cada uno de los riesgos, pero una vez acordada la declaración de situación de alerta o de alarma, la misma debe de ser transmitida a la población, haciendo referencia no sólo a su propia normativa, sino también a una «escala internacional de Protección Civil de efectos sobre personas y bienes».

Aún siendo consciente de los muy distintos

parámetros que intervienen en cualquiera de los siniestros de Protección Civil, creemos que resulta imprescindible prever los efectos y el desarrollo del fenómeno, y por eso proponemos, que a semejanza de otras escalas internacionales en uso, como puede ser la M.S.K. para terremotos o la Beaufort para vientos, se aplique una escala internacional de fácil comprensión y memorización por parte de la población, como la que con carácter meramente ilustrativo hacemos figurar en el cuadro 1.

Como se puede observar, la escala expuesta es de «cuenta atrás», es decir el máximo efecto es el «Nivel 0», como creemos que deberían de ser en todos los planes de protección civil,

Cuadro 1

Grado	Efectos
0	Riesgo para la vida de un gran número de personas.
1	Riesgo para la vida de algunas personas.
2	Gran número de edificaciones pueden sufrir daños.
3	Las infraestructuras de carreteras, ferrocarriles, etc. puede sufrir importantes daños.
4	Los servicios públicos de agua, gas, electricidad, teléfonos, etc. pueden resultar inoperantes.
5	Algunas edificaciones pueden sufrir daños.
6	Algunas infraestructuras pueden verse dañadas.
7	Algunos servicios públicos pueden ser afectados.
8	Alguna localidad puede resultar incomunicada.
9	No se esperan daños especiales aplicando las normas de autoprotección oportunas.

pues de esta manera, el ciudadano aunque desconozca cuántos niveles de riesgo hay establecidos en un plan concreto, siempre sabría que cuanto más se acerque al «Nivel 0», más precauciones y medidas de autoprotección debe de aplicar.

La alerta o la alarma base del sistema

Hemos expuesto hasta ahora la necesidad de conseguir que el ciudadano sea consciente del riesgo concreto que le acecha, valorándolo en su justa medida, sin devaluarlo ni magnificarlo, pero consiguiendo esto, no sería bastante para obtener una autoprotección eficaz, si la autoridad competente no informa, de manera inmediata y generalizada, a la población posiblemente afectada.

La Ley 2/85 de Protección Civil, prevé la puesta en funcionamiento de una red de alerta que permita tener informada a la población del riesgo que se le avecina.

Creemos que la evolución y generalización que en el mundo actual alcanzaron los medios de comunicación, conlleva un cambio de las técnicas a usar para transmitir las alertas o alarmas.

Todo el mundo conoce el sonido específico de las sirenas que anunciaban la llegada de la aviación enemiga, o las que indicaban el fin del bombardeo, y ello aunque no hayamos vivido ninguna guerra, sino simplemente por la difusión que de dichas señales se hizo en todas las películas relacionadas con la segunda guerra mundial. Y de esta manera tenemos en nuestra mente que el sonar de las sirenas bélicas es igual a correr hacia el refugio y a oscurecer la ciudad o apagar las luces.

Pues bien, y a semejanza de lo expuesto, creemos indispensable que se establezcan inter-

nacionalmente unos sonidos de sirenas de comienzo y fin de las alertas o alarmas que conlleven a la ciudadanía el hábito de: «sonido de sirena, igual a enterarme de qué emergencia se trata y qué medidas autoprotectoras debo de aplicar o me recomienda la autoridad competente».

Aunque el exponer cómo deben de transmitirse las alertas y alarmas, y de cómo puede llegar la autoridad de Protección Civil a la población para tenerla informada, se sale del ámbito de este trabajo, y merece por sí sólo otro artículo, lo que queremos dejar patente en este caso es que internacionalmente debe de establecerse un sonido de sirena, para que al oírlo, cualquier ciudadano, del país que sea y en el lugar en donde se encuentre, sepa que se le anuncia un riesgo próximo y que tiene que recabar información sobre el mismo y ser informado de las medidas de autoprotección recomendadas u ordenadas, y en su ausencia las que su formación cívica le aconsejen.

La señalización

Hemos visto hasta el momento cómo el primer paso para conseguir la autoprotección más eficaz, es el de alcanzar que la ciudadanía sepa valorar realmente los efectos que sobre la vida de las personas o sobre los bienes pueden conllevar los distintos riesgos que fundamentan la actividad de la protección civil.

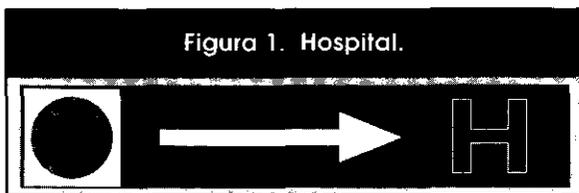
En segundo lugar, nos hemos fijado en la necesidad de hacer llegar a la población, de una manera rápida y generalizada, el aviso de una situación de alerta o de alarma.

Pero una vez llegados a tal estado, es preciso que el ciudadano reaccione cumpliendo las instrucciones que se le den, o tomando unas medidas de autoprotección preestablecidas.

Para facilitar tales conductas sociales, consideramos que es de gran importancia el esta-

blecimiento de una señalización propia de protección civil.

Los poderes públicos han considerado que es necesario fijar una señalización en muchos campos de nuestra vida cotidiana, y así vemos que tanto en la circulación viaria, como en la salud laboral, o en los edificios de pública concurrencia, entre otros casos, está prevista y es exigible una señalización que facilite a los usuarios tanto el conocimiento de los riesgos que se le puedan presentar, como las medidas protectoras que han de aplicar, como son vías de evacuación, uso de mascarillas, etc.



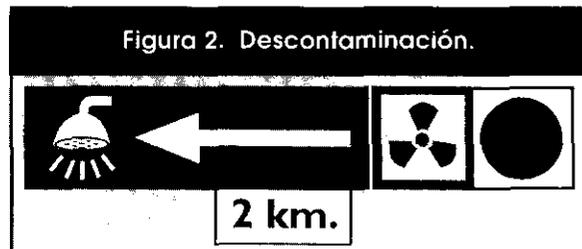
Si las autoridades han visto la necesidad de tales señalizaciones, ¿porqué no se establece una medida similar en el campo de la Protección Civil?

La señalización que propugnamos, y algunos de cuyos casos se exponen en este trabajo a título de ejemplo e ilustrativo, consideramos que debería basarse en los colores, pictogramas, símbolos, formas, etc. de las que son habituales en otros campos sociales, figurando en las mismas el anagrama internacional de la Protección Civil, es decir, el triángulo equilátero de fondo azul, junto con el símbolo del riesgo correspondiente y las leyendas que fuesen precisas.

La señalización específica propuesta sería en unos casos fija y en otros móviles.

Cuando en un plan de emergencia se establecen previamente las vías de evacuación, los puntos de encuentro, los centros de acogida, albergues o refugios, etc., (figura n.º 1) así como las zonas de riesgo, el uso de equipos de protección y demás circunstancias, creemos que exigen una señalización adaptada a las previsiones, máxime cuando en ocasiones las vías o tránsitos, y flujos acordados no son coin-

cidentes con los habituales. Nos referimos a casos como las localidades con centrales nucleares, zonas inundables, etc. (figura n.º 2).



Nos encontramos, en otros casos, como pueden ser ciudades o cascos urbanos históricos, con una gran población flotante, de calles muy estrechas, sinuosas o sin salida, en donde si se llega a iniciarse un incendio, se podría llegar a producir un pánico colectivo, un ir y venir de la gente intentando salir de la zona, llegando a colapsar las vías por donde deberían de llegar los equipos de socorro.

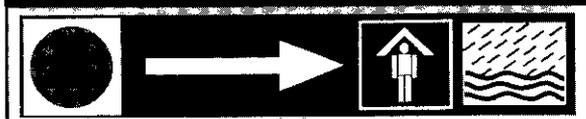
Resulta en consecuencia, según nuestro criterio, mucho más peligrosa la evacuación de un casco histórico, que la de cualquier edificio por complejo que el mismo sea. A mayor abundamiento tengamos presente que se podría llegar a tener que recorrer las retorcidas y sinuosas calles, en circunstancias muy adversas como la falta de iluminación.

Una de las conductas que produce un elevado número de víctimas, es la utilización para



acampadas, paso de vehículos, y demás usos, de zonas por donde no corren las aguas, salvo en los períodos de grandes lluvias, ¿por qué la protección civil no las señala como zonas peligrosas en caso de lluvias? (figura n.º 3 y 4).

Figura 4. Zona segura en inundaciones.



En muchos de los planes que las distintas administraciones establecen para casos de emergencia o catástrofe, están establecidos los «puntos de encuentro» o de «reagrupamiento». Dichos puntos deberían estar previamente señalizados (figura n.º 5).

Figura 5. Punto de encuentro.



Consideramos que el costo de señalización sería reducido y de gran rentabilidad social, pues ello permitiría no sólo un conocimiento real de las medidas de autoprotección que haya que poner en práctica, sino también, y que resulta mucho más fundamental, una mentalización de cuales son los riesgos que nos acechan, y un recordatorio permanente de la política de autoprotección.

En este apartado estamos hablando de la señalización específica de protección civil, haciendo referencia y deteniéndonos en la señalización de carácter fijo, pero desde luego no podemos ignorar que en un gran número de casos de emergencias y catástrofes, la señalización habría que realizarla sobre la marcha, e incluso sería preciso modificarla según fuese evolucionando el evento, pero tal actuación, en vez de devaluar las ventajas de la señalización, incluso la engrandecería al facilitar y circunscribir el siniestro a la zona afectada.

Normalización del léxico

En el contexto de este artículo hemos utilizado en varias ocasiones los términos «alerta» y «alarma», pero ¿son los mismos sinónimos? Desde luego que no, aunque en muchas ocasiones se utilicen como tales.

Tenemos todos muy presentes las últimas inundaciones acaecidas en el sur de España. Recordamos cómo los medios de comunicación social titulaban: «Protección Civil declara la alerta roja en gran parte de España», pero ¿existe realmente tal situación en nuestro ordenamiento jurídico, o en nuestros planes de emergencia?, nuevamente la respuesta ha de ser negativa.

Qué se debe entender por «grave riesgo», «catástrofe», «calamidad pública», «riesgo», etc. son preguntas que no encuentran una respuesta unívoca, y sin embargo deberían ser especificadas y definidas en los términos más concretos posible, a pesar de la amplitud de situaciones a las que se han de aplicar.

Pero mucho más preocupante es el mal uso que se hace del concepto «Protección Civil», cuando en una emergencia, accidente o catástrofe los medios de comunicación dicen: «intervinieron las fuerzas de seguridad, la Cruz Roja y Protección Civil», si bien, realmente se refieren a que han intervenido voluntarios de protección civil.

Estos ejemplos que hemos expuesto ponen de manifiesto la necesidad de normalización del lenguaje usual de la Protección Civil, de sus términos y conceptos. Necesidad que se hace mucho más patente si tenemos en cuenta la diversidad de formación, origen y costumbres de cuantas personas han de intervenir en el campo de la misma.

Y si esto es así en el amplio contexto de la Protección Civil, a nadie que sea estudioso de estos temas se le escapa la necesidad ineludible, y por otra parte muy compleja, cuando se habla de la catalogación de bienes y recursos

movilizables, donde es preciso no sólo definir conceptos, sino también parámetros de medición y otras características.

La identificación

En la normativa de la Protección Civil española nos encontramos con algunos tímidos intentos de establecer el anagrama de la misma, así como la fijación de los elementos identificativos de los integrantes de las «agrupaciones de voluntarios de protección civil».

Los definimos como tímidos, habida cuenta que no fueron desarrollados, ni tienen el fundamento jurídico correspondiente.

Hay que tener presente que en una emergencia o catástrofe las personas intervinientes pertenecen a muy distintos estamentos y de colectivos muy dispares, y sin embargo, cuando intervienen dentro del sistema de la Protección Civil, no sólo han de tener las funciones que les hayan sido encomendadas, sino que también deben de ser identificados por los demás actuan-

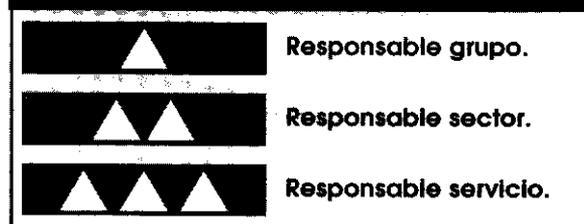
Figura 6.



tes, al objeto de limitar los accesos, y reconocer las funciones y responsabilidades de cada uno.

Como hemos hecho en otros apartados de este trabajo, exponemos unos ejemplos de cómo podrían ser dichas identificaciones, no sólo para los voluntarios integrantes de las Agrupaciones, sino también para todos los operativos intervinientes, especificando tanto sus funciones, como sus responsabilidades y cargos (figuras n.º 6 y 7).

Figura 7.



Normalización de la simbología

La actuación de la Protección Civil, se basa en la coordinación de recursos y medios, tanto materiales como humanos, tras aplicar la técnica de la planificación.

Toda planificación hace uso de planos, croquis, y símbolos para especificar, limitar o acotar zonas operativas, fijación de intervinientes, etc.

Para poder llevar a buen fin tales funciones, y evitar malas interpretaciones, se considera necesario editar un manual, con la simbología normalizada (figuras n.º 8 y 9).

A tal fin hemos preparado un documento base que denominamos «Normalización de simbología para la planificación de emergencias», incluyendo un gran espectro de símbolos, para que pudiera ser de utilidad no sólo a cuantas personas han de confeccionar planes

Figura 8. Aparato de alarma.

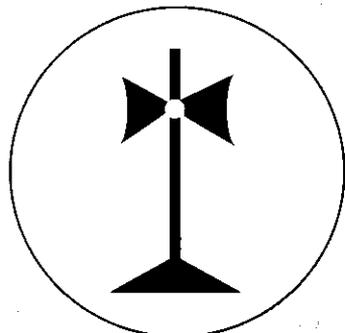
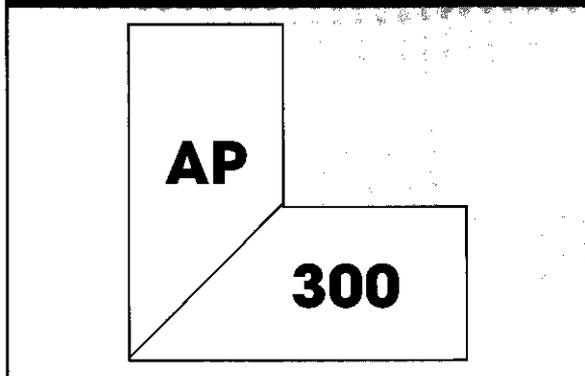


Figura 9. Albergue permanente 300 personas.



de emergencia, sino también a cuantos han de interpretarlos y usarlos.

Se ha pretendido hacer una recopilación de la simbología más usual y normalizada que se usa en los distintos campos.

Para facilitar su uso, dicho documento está estructurado en tres grandes temas:

- A - Edificación
- B - Urbanización
- C - Protección Civil

subdividiéndose cada uno de ellos en aspectos más específicos como se puede observar en el cuadro 2.

Finalmente consta de un índice alfabético que hace referencia al tema correspondiente y a su capítulo específico, según se refleja en el cuadro 3.

Cuadro 2

Tema A - 6 - Gases - Gas Natural

- 6. 6 Arqueta de acometida.
- 6. 7 Canalización vista.
- 6. 8 Canalización empotrada.
- 6. 9 Canalización enterrada.
- 6. 10 Llave de paso.
- 6. 11 Funda.

Cuadro 3

Abrevadero	B-16.	1
Acequia	B-16.	2
Acometida telefónica	A- 1.	3
Acometida megafonía	A- 1.	7
Acueducto	B-16.	3
Aerodromo	B-16.	4
Albergue momentáneo	C-19.	6
Albergue permanente	C-19.	7
Aliviadero	B-12.	1
Almacén patrimonio artístico	C-19.	15
Almacén vestuario y enseres	C-19.	9
Almacén viveres	C-19.	8
Altitud	B-16.	5
Aparato alarma	C-19.	11
Apeadero	B-17.	17

¿Ilusiones o decepciones?

En distintos foros he expuesto estas ideas sobre una visión global de la Protección Civil, de esa necesidad de, superando las características tanto locales o nacionales de cada uno de los riesgos específicos, o de su propia normativa jurídica, intentar determinar y fijar una «doctrina» o «filosofía» de la Protección Civil con unas perspectivas mucho más amplias e

integradoras, que las que actualmente se utilizan, pero he tenido que escuchar voces críticas, unas veces en el sentido de que no es posible ello, por las soberanías nacionales, o por la capacidad de legislación o autonomía de las distintas administraciones, y otras en el sentido de que se había «perdido el tren» en ese intento integrador y universalizador, pues tales pretensiones deberían de haberse hecho patentes en el momento o inicio del desarrollo de la Protección Civil.

Sin embargo creemos que ni unas ni otras de esas ideas tiene razón, y que la política que mantenemos llegará más tarde o más temprano, puesto que las corrientes sociales están en esa línea.

La resolución de la Unión Europea, estableciendo un teléfono único de emergencias para todo el territorio de la Unión, así como la normativa «Seveso» sobre accidentes químicos mayores, son jalones que van estableciendo una política internacionalizadora.

En idéntica línea podríamos considerar la reciente celebración del «I Seminario Iberoame-

ricano sobre Nuevas Tecnologías y Gestión de Catástrofes» organizado recientemente por la Dirección General de Protección Civil de España.

Al ser la Protección Civil un campo multidisciplinar, los profesionales estudiosos de los distintos riesgos promueven reuniones y crean teorías y doctrinas específicas de cada riesgo, pero no analizan su encuadramiento dentro de un sistema integrador, por eso considero necesario que se realicen encuentros que intenten fijar la doctrina y filosofía de la Protección Civil como «un todo», no solo en el ámbito nacional, sino también en el internacional, abriendo caminos y perspectivas nuevas como las que aquí hemos expuesto u otras como la necesidad de un informe previo de Protección Civil en determinadas obras o actividades, como se exige en el «impacto ambiental».

Consideramos, pues, que es preciso tener ilusiones y pensar que llegará el momento en que la Protección Civil será un servicio integrador, necesario y respetado por todos los ciudadanos y los poderes públicos. ■