

## LA ÉTICA DE LA PREPARACIÓN DE COMUNIDADES LOCALES PARA AFRONTAR SITUACIONES DE CATÁSTROFES

M<sup>a</sup> TERESA ALFONSO-GALÁN<sup>1</sup>  
FRANCISCO HORNOS GALVÁN<sup>2</sup>  
ANTONIO PIGA RIVERO<sup>3</sup>

### RESUMEN

En todo país debería existir un centro nacional de coordinación de la ayuda en caso de desastre, así como, a los niveles regional o local, planes y equipos de acción de emergencia, preparados y capaces de asistir a sus comunidades y a las poblaciones vecinas u otras.

Este texto profundiza y analiza un aspecto frecuentemente minusvalorado entre las múltiples funciones y tareas que se incluyen en los esfuerzos de ayuda de emergencia cuando se desencadena una catástrofe. Este aspecto, desarrollado en el presente trabajo, es la inclusión en la preparación para afrontar situaciones catastróficas de la información, educación y formación de la población local a distintos niveles.

Actualmente en nuestras comunidades multiculturales, donde muchas personas viven en soledad o con pocos contactos humanos, es más importante que nunca incluir la población potencialmente afectada en los planes locales de preparación para la atención urgente en casos de desastre.

Es la intención de los autores el desarrollar este tema a lo largo de varios capítulos que incluirán además de esta introducción, los aspectos organizativos de la participación comunitaria, en la preparación tanto para hacer frente a catástrofes naturales como a las de tipo tecnológico o antropogénico.

**PALABRAS CLAVE:** Desastres. Catástrofes. Preparación. Emergencia. Ética. Población. Participación comunitaria.

---

<sup>1</sup> Doctora en Farmacia. Master en Bioética. Profesora Titular de Legislación, Deontología y Bioética. Universidad de Alcalá . Alcalá de Henares (Madrid - España). Miembro colaborador del Centro Europeo de Bioética y Calidad de Vida. (Aosta – Italia). Unidad de la Cátedra UNESCO de Bioética (Italia). E-mail: [mteresa.alfonso@uah.es](mailto:mteresa.alfonso@uah.es).

<sup>2</sup> Ingeniero Superior de Telecomunicaciones. Doctor por la Universidad de Alcalá (España). Consultor Internacional en las áreas de Recursos Humanos, formación de personal empresarial, Gestión de Innovación y Tecnología, Prevención y Control de Riesgos naturales y/o tecnológicos.

<sup>3</sup> Profesor Titular Emérito de Medicina Legal y Forense de la Universidad de Alcalá (España). Médico Forense (jubilado). Ex – funcionario de la Organización Mundial de la Salud. Experto de la Organización Mundial de la Salud y del Consejo de Europa en materia de Desastres y de Medicina Legal. Miembro del Centro Europeo de Bioética y Calidad de Vida (Aosta – Italia)..

## ABSTRACT

Every country should have a national disaster relief coordinating centre and at regional and/or local levels, disaster relief plans and task forces, ready and able to assist its community or other neighbouring districts or populations.

This text analyzes and develops an aspect often neglected in the many tasks and services to be included in the emergency relief efforts when a disaster strikes. This aspect is the inclusion in the preparedness the information, education and training of the local population, at different levels.

Currently, in our multicultural communities, where many people lives in isolation or with few human links, it is more relevant than ever to include the potentially affected population in the local emergency disaster preparedness and relief plans.

It is the intention of the authors to develop this topic along several papers, including, besides this introductory one, the organizative aspects of the community participation in the civil preparedness both in natural as in technological and anthropogenic disasters.

**KEY WORDS:** Disaster. Catastrophe. Preparedness relief. Emergency. Ethics. Population, Community participation.

## ANTECEDENTES: INICIATIVAS Y LOGROS EN POTENCIAR LA ÉTICA EN CASOS DE DESASTRES

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y otras seis agencias de cooperación en 1994 aprobaron un Código de Conducta para asegurar que en caso de desastre los principios de *ética y derechos humanos fundamentales*, además de la imparcialidad e independencia, sean respetados, incluyendo el derecho de las víctimas a recibir asistencia sin retrasos, la no discriminación por ninguna causa, el respeto de la dignidad y cultura de las víctimas, el autocontrol en la toma y difusión de imágenes de las víctimas y el deber de quienes actuasen en nombre de organizaciones humanitarias, de hacerlo con estándares muy elevados de calidad, imparcialidad y responsabilidad para con los beneficiarios de la asistencia y, secundariamente, para quienes, con sus donaciones, financian estas ayudas.

Asimismo importa tener en cuenta la *Declaración de la Asociación Médica Mundial sobre Ética Médica en Casos de Desastre*, de 1994, revisada en 2006, el *Meta-Código de Ética de la Federación Europea de las Asociaciones de Psicólogos*, aprobado en Atenas en 1995 y revisado en Granada en 2005, o los aspectos relativos a la atención y participación en casos de Desastres y Emergencias de las Enfermeras, de los Bomberos, de las Fuerzas de Policía, de los Periodistas, de los Ingenieros Civiles y de las Fuerzas Armadas.

A ello habría que sumar los condicionantes éticos de los servicios de emergencia y de seguridad de las grandes industrias, instalaciones mineras o de energía, depósitos de combustible, polvorines y otras instalaciones militares, grandes presas, etc., en particular tras las grandes catástrofes tecnológicas como *Minamata*, *Seveso*, *Bhopal* o *Chernobil*.

Pero todos estos Códigos y procedimientos tienen una importante característica, que es el considerar el deber de actuar éticamente, específicamente desde la perspectiva de la organización, profesión o corporación que ha desarrollado el Código o norma, que es hacia donde estos Códigos van dirigidos en cada caso.

### ÁMBITO Y OBJETIVOS DEL PRESENTE TRABAJO

Este trabajo al referirse a “*la ética de la preparación de comunidades locales para afrontar situaciones de catástrofe*”, se centra en los aspectos siguientes.

En lo referente a las comunidades locales se refiere fundamentalmente a poblaciones de entre 3.000 y 100.000 habitantes. No obstante, su contenido puede tener aspectos útiles para la integración de otros tipos de planes de prevención y atención en casos de catástrofe de grandes poblaciones, instalaciones industriales, petrolíferas, mineras, etc., que por su tamaño o por su carácter específico no son objeto de este trabajo.

Aunque estas normas pueden ser de gran utilidad en otras comunidades singulares como por ejemplo las insulares, al poder éstas ser muy diferentes entre ellas no nos referiremos a ellas.

Al centrarse en la “ética de la preparación” el trabajo trata de la consideración de la población de cada comunidad en cuestión, como sujeto moral activo, y no meramente receptor pasivo de la asistencia en caso de catástrofe. No obstante dado que la participación de la intervención en caso de catástrofe ha de estar debidamente preparada previamente, esta participación activa de los miembros de la comunidad ha de estarlo también a nivel de la preparación, siendo lo mejor que constituya un componente del *Plan General de Catástrofes* de la zona.

El tema a tratar pretende llenar un hueco importante en las estructuras y métodos de los planes actuales de atención y reducción de las catástrofes, que consiste en lograr que la comunidad esté preparada para integrarse en la organización de la gestión del plan de catástrofes y especialmente para participar como colaboradores activos, en la perspectiva que nos ocupa, sin perjuicio de otros aspectos muy importantes. Por lo tanto este estudio tratará de los aspectos éticos, humanitarios y de participación solidaria en la ayuda a prestar frente a las tragedias, situaciones de pánico y estados de necesidad que se acumulan a partir del impacto de una catástrofe y que van desarrollándose en las fases de post-impacto, desescombros y reconstrucción. Incluye las intervenciones de rescate de víctimas aprisionadas, asistencia médica, quirúrgica, psicológica, de hospitalización, social, de cobijo, distribución de ayuda, protección emocional y afectiva, superación del duelo, etc.

La perspectiva ética en la atención humanitaria y solidaria en casos de catástrofe es tanto más importante en cuanto que las agrupaciones humanas en la actualidad reúnen muchas o todas las características siguientes:

- Tienen grupos de población cada vez más vulnerables, por el envejecimiento y por el aislamiento en el que viven muchas personas o parejas.

- Muchas viviendas e incluso zonas urbanas no están estructuralmente planificadas o adaptadas para afrontar situaciones y destrozos debidos a catástrofes.
- Frecuentemente en una población los planes de catástrofes, si es que existen, no son conocidas por la ciudadanía, ni siquiera en aquellos aspectos que le incumben más directamente.
- La estructura social de la ciudadanía refleja la globalización y la multiculturalidad, con grupos y minorías diversas con sistemas de valores, sensibilidades, idiomas y tradiciones diferentes.
- Existen personas especialmente vulnerables a los desastres como son las que sobreviven en el límite de su capacidad de adaptación ya en situaciones normales, así como las que viven en zonas marginales, como sucede con las áreas de chabolismo, en las que no son raros el tráfico de drogas, la prostitución, la violencia o la inseguridad, sobre todo al anochecer.
- La distribución de los riesgos naturales o de los antropogénicos no es en general aleatoria, de modo que cualquier grupo de población ha de cuidarse de prevenir el desencadenamiento de los riesgos más severos y que puedan materializarse con más frecuencia con secuelas más graves dentro de su zona.
- En lo que respecta a los riesgos antropogénicos hay que tener en cuenta que, además de los debidos a la producción industrial, hay que prever los debidos al almacenamiento y transporte, por todas las vías de comunicación, de sustancias y mercancías peligrosas, a los incendios y a los atentados terroristas, y también a los debidos a la proximidad de puertos y aeropuertos.
- Entre los riesgos que pueden afectar a las sociedades modernas hay que tener en cuenta los relativos a la vulnerabilidad de los sistemas informáticos y de comunicaciones electrónicas, que tan importantes son hoy para cualquier sociedad.

## OBJETIVOS

En base a todo lo anterior los **objetivos del presente trabajo** son los siguientes:

- *Definir* formas de información y formación de la población en el comportamiento ético y humanitario en situaciones de desastre.
- Presentar la introducción de una *metodología de participación comunitaria* para afrontar situaciones de catástrofe, con distintos niveles a partir de los colegios, institutos y universidades de la educación pública de la comunidad, de la acción informativa y formativa de distintas instituciones y empresas y, sobre todo de la creación de un *voluntariado enraizado en la propia población*. En lo relativo a este punto se tratará fundamentalmente en este estudio, de la sensibilización de la población en materia de ética y derechos humanos.

## **HIPÓTESIS Y PRINCIPIOS SOBRE LOS QUE SE BASA EL PRESENTE ESTUDIO**

- Una comunidad humana expuesta a ser víctima de un accidente mayor o de una catástrofe natural o antropogénica, en lo que se refiere a prevención e intervención precoz asistencial y reductora de los daños, debería ser considerada como potencialmente útil como participante activa en muchas tareas, y no simplemente como víctimas pasivas a las que hay que asistir y ayudar.
- Esta consideración de los miembros de la comunidad como agentes activos potenciales implica que, asegurando que se les preste la debida información y preparación de forma continuada, se debe contar con ellos ante cualquier situación de catástrofe, aunque no sean víctimas directas.
- Esa acción de formación, información y entrenamiento tiene diversas modalidades, como ya se ha indicado anteriormente e incluye, con carácter opcional, el derecho a formar parte del voluntariado local de quienes reúnan los requisitos y voluntad de compromiso necesarios. Este voluntariado local forma el eslabón más importante entre la población afectada y los miembros o cooperantes externos del Plan de Catástrofes.
- La Organización Mundial de la Salud reconoce que “uno de los principios fundamentales de la preparación para hacer frente a las emergencias, es la preparación comunitaria”.
- En esta preparación comunitaria la formación en las materias específicas relativas a situaciones de desastres, en ética y derechos humanos, resulta sumamente importante y es el objeto de este trabajo.

### **PRINCIPIOS DE LA FORMACIÓN COMUNITARIA, EN ÉTICA Y DERECHOS HUMANOS, PARA AFRONTAR SITUACIONES DE CATÁSTROFE EN SU POBLACIÓN.**

La formación para afrontar los problemas éticos y de derechos humanos, y para potenciar la solidaridad en casos de catástrofe, debe partir del reconocimiento de la diversidad en materia de tradiciones, culturas y jerarquías de valores. Esta diversidad es hoy en día común en nuestras sociedades globalizadas y con minorías de distintas tradiciones, que deben sentir que sus identidades, convicciones y concepciones religiosas o filosóficas son respetadas.

Es decir que la preparación del voluntariado o la información o formación de la población en general no debe ser, ni percibirse, como un pretexto para adoctrinar a la población en ningún sentido. Los límites de esta afirmación son los que vienen impuestos por la normativa de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, o por las circunstancias objetivas e insuperables de tener que actuar sin pérdida de tiempo en estado de necesidad creadas por la propia catástrofe.

Para conseguir este tipo de formación multicultural en la resolución urgente de problemas y dilemas éticos y de derechos humanos, el método más adecuado es el planteamiento y discusión de dilemas, que incluyan diversos puntos de vista, y el análisis de casos reales y la realización de ejercicios de simulación de diversos tipos de desarrollos de catástrofes, en escenarios que sean lo más reales que sea posible. Esto se ve hoy en día muy facilitado gracias a programas informativos de cartografía digital y de simulación de escenarios.

En estos supuestos las convicciones religiosas o filosóficas de las víctimas de la catástrofe, de los participantes en el rescate y asistencia o de lo que quede en funcionamiento de los servicios locales, constituyen datos y condicionantes a tener en cuenta, pero no son el objeto específico de la formación.

Por otra parte en los distintos tipos de simulación de escenarios de catástrofe, los dilemas éticos y de derechos humanos constituyen una de las perspectivas a tener en cuenta junto a las otras de organización, gestión y coordinación de la actuación tendente al rescate y la asistencia inmediatos de las víctimas sepultadas entre los escombros, aisladas por un incendio, heridas o contaminadas, al control de la situación que evite daños secundarios y a las tareas de atención psicosocial de la población afectada o angustiada por el temor del destino de sus deudos o personas queridas.

Uno de los problemas de la ética de las personas afectadas por una catástrofe que desean ser útiles para los demás, es que de una forma súbita e inesperada (aunque quizás no totalmente imprevista gracias a la formación e información) se pueden encontrar ante situaciones trágicas en las que tienen que tomar, de forma inmediata, decisiones arriesgadas, con un gran margen de incertidumbre respecto a los detalles de lo que ha sucedido y puede aún suceder, por ejemplo en aspectos relativos a riesgos tóxicos o relativos a la contaminación producida, y también respecto a las consecuencias de las decisiones alternativas posibles.

### **OBJETIVOS DE LA INFORMACIÓN Y FORMACIÓN DE UNA POBLACIÓN Y SUS MIEMBROS, EN RELACIÓN CON LOS DILEMAS ÉTICOS QUE SE LES PUEDEN PLANTEAR EN CASO DE DESASTRES.**

Los objetivos de la preparación de una comunidad para afrontar los dilemas éticos que se le pueden plantear en situación de desastre son, en términos generales, los siguientes:

- Facilitar el que los distintos miembros de la comunidad reaccionen sintiéndose solidaria y emocionalmente unidos para llevar a cabo el desarrollo organizado y coordinado de actividades de rescate, ayuda y gestión de las situaciones de catástrofe.
- Facilitar el que toda la comunidad pueda estar informada de las instrucciones y normas a ella dirigidas y el que exista un clima de obediente disciplina, fundamentado en la confianza y la formación, sobre lo ordenado por las autoridades.

- Hacer a la comunidad consciente de los riesgos existentes y de su prevención, y de la importancia de la solidaridad, altruismo y ayuda a los más débiles y vulnerables.
- Evitar cualquier tipo de discriminación negativa, es decir no basada en el autosacrificio a favor de los más vulnerables e indefensos. Entre los métodos más importantes para conseguir lo antedicho destacan los siguientes:
  - a) La inclusión de este tema en la formación escolar de los niños y jóvenes, de una forma progresivamente adaptada a su edad.
  - b) La inclusión de este tema en la información y formación de los gestores empresariales y trabajadores, mediante sus programas de seguridad laboral y medio-ambiental.
  - c) Lograr que el desencadenamiento de un desastre no sea un motivo más de fractura social, sino por el contrario un fenómeno que, una vez superado el duelo y curadas las heridas, aumente la cohesión, los valores éticos y la solidaridad de la comunidad afectada.
- La formación de la comunidad, incluyendo el tema de la preparación para eventualidades de desastre y específicamente de los dilemas éticos que se pueden plantear, en los programas y actividades de prevención y promoción de la salud.
- La información y formación a través de los canales y medios de comunicación públicos de la comunidad y privados o sectoriales de empresas, institutos, ayuntamiento, bomberos, biblioteca pública, organizaciones de protección de la naturaleza o del patrimonio cultural, etc.
- La formación especialmente de la juventud a través de los centros deportivos, de tiempo libre, de desarrollo artístico, de amor por la naturaleza, deporte y otras actividades.
- La inclusión de este tema entre actividades que pueden difundirse a través de las redes de hostelería, turismo y transportes.

**ALGUNOS CONTENIDOS Y CRITERIOS ÉTICOS QUE DEBEN SER  
INCLUIDOS EN LA PREPARACIÓN DE LA POBLACIÓN PARA HACER  
FRENTE A SITUACIONES DE CATÁSTROFE.**

- Es un deber ético el preocuparse de conocer y atender los riesgos naturales y tecnológicos más importantes que puedan afectar a cada comunidad, y las medidas preventivas y de actuación fundamentales.
- Es un deber ético y legal que las empresas e instalaciones que den lugar a riesgos específicos, por sí mismo o secundariamente a otros accidentes o catástrofes, faciliten la actuación preventiva o protectora o la evaluación de la población a riesgo por su proximidad.

- Es un deber ético y de organización el que en caso de emergencia por accidente o catástrofe la población esté motivada y educada para seguir las pautas siguientes:
  - 1) Atender a las instrucciones de las autoridades.
  - 2) Evitar la creación de situaciones de pánico, especialmente si conducen a omitir medidas tales como evitar riesgos eléctricos o de inundación o a bloquear las vías de comunicación, o a dificultar el rescate, la asistencia o la protección de cualquier afectado.
  - 3) Poner cualquier medio existente localmente necesario para atender y aliviar la situación, aunque sea de titularidad privada, a disposición de los servicios de atención. Para ello es importante que estos medios figuren como “recursos” en el plan de catástrofes de la zona.
  - 4) Procurar facilitar el rescate y atención de los supervivientes y de los cadáveres cuidando de que la identificación y manipulación de estos últimos sea facilitada con respeto, y teniendo en cuenta la información a los supervivientes.
  - 5) Cuidar que se atiendan las necesidades específicas de las personas y grupos más vulnerables: niños, discapacitados, enfermos, ancianos.
  - 6) Procurar que dentro de lo posible se atiendan las demandas de las personas con necesidades morales específicas, por pertenecer a minorías religiosas, o de nacionalidad.

### CONCLUSIONES

- Los habitantes de las poblaciones deben ser tenidos en cuenta en los planes de catástrofes, no como potenciales víctimas pasivas, sino como sujetos activos.
- Para hacer posible esta actuación activa, que incluye una gran dosis de solidaridad y valores éticos, la comunidad tiene que recibir una formación adecuada en aspectos de ética y de derechos humanos en situaciones de catástrofe. Esta formación tiene que ser respetuosa con las convicciones y principios religiosos y culturales de las distintas minorías presentes.
- El presente trabajo constituye un esquema de base para preparar cursos de formación de formadores en materia de ética de la prevención de reacción de posibles catástrofes, que deben impartirse teniendo en cuenta las características, vulnerabilidad, demografía y riesgos específicos que amenacen a cada localidad.

### BIBLIOGRAFÍA

1. Aarne Vesilind P. Gunn A.S. *Engineering, Ethics and the Environment*. Cambridge University Press. UK 1998.
2. Álvarez Leira C. y col. *Manual de asistencia sanitaria en las catástrofes*. ELA –Arán. Madrid 1992.
3. Ayala-Carcedo F.J., Olcina Santos J. *Riesgos Naturales*. Ariel Ciencia. Barcelona 2002.

4. Benyakar M. *Intervención en desastres y catástrofes: Ética y complejidad*. (CD). IBIS (International Bioethical Information System).
5. Hornos-Galván F. *Nueva tecnologías para la reducción de la vulnerabilidad en comunidades locales*. (Tesis Doctoral Universidad de Alcalá, 2004). Dirigida por el Prof. Antonio Piga-Rivero.
6. Organización Panamericana de la Salud. *Manejo de cadáveres en situación de Desastre*. Washington 2004.
7. Piga-Rivero A. *Report on a misión to the Islamic Republic of Iran following the earthquake on 21.06.1990*. WHO Copenhagen 1990.
8. Piga-Rivero A. *Guidelines: preventive and emergency measures in chemical warfare. Working document*. WHO. Regional Office for Europe. Copenhagen. January 1991.
9. Piga-Rivero A. *Report on the identification of the bodies of the victims of the hostilities in Yugoslavia*. WHO Copenhagen 1992.
10. World Health Organization. *Community emergency preparedness*. Geneva 1999.