

# LA INTERVENCIÓN SOCIAL ACTIVADOS LOS PLANES DE PROTECCIÓN CIVIL. SINGULARIDADES

ARACELI ESCARTIN SANTOLARIA

COMARCA ALTO GÁLLEGO. CENTRO DE SERVICIOS SOCIALES

araessan@yahoo.es

## RESUMEN

El Sistema de Protección Civil en España tiene como objetivo crear una red de protección hacia las personas y los bienes ante situaciones catastróficas. Esta red se caracteriza por responder a una organización funcional de los servicios y los profesionales, apoyada por voluntarios. Establece una base de coordinación y colaboración entre los distintos grupos de acción que intervienen en la respuesta, para minimizar daños y que sea eficaz.

Para los trabajadores sociales se plantea un doble reto; por un lado conocer como se configura el Sistema de Protección Civil: su estructura, su composición, sus normas... Y por otro lado el hacer visible sus competencias profesionales, pues no toda respuesta es válida o puede decidirse, por el deseo de ayudar.

Si en la actuación cotidiana del Sistema de Servicios Sociales se producen interferencias y hasta cierto intrusismo, con el desarrollo de este nuevo ámbito para la intervención social es imprescindible, además de conocer la organización de la respuesta, defender y asumir las competencias del Trabajo Social, para hacer visible nuestra profesión y objetivos.

Nuestra presencia profesional debe estar presente en todos los estadios de trabajo del Sistema de Protección Civil, puesto que la singularidad de la intervención social debe ser considerada y incardinarse siendo fiel a los objetivos de la profesión.

Considero este momento importante para la profesión en el ámbito de la protección civil y en general en la respuesta en situaciones de emergencia. La actitud que adoptemos, el grado de desarrollo técnico que queramos asumir y el protagonismo que decidamos adoptar en la intervención social en emergencias, hará más fuerte la profesión y a la propia sociedad.

La participación de trabajadores sociales y otros profesionales del Sistema de Servicios Sociales en el Sistema de la protección Civil en España y por ende, en Aragón supone un nuevo ámbito de desarrollo profesional, y como todo ámbito específico, cuenta con unas características propias que son necesarias estudiar y conocer de forma previa.

En concreto, para los trabajadores sociales supone un esfuerzo y la necesidad de estudiar, investigar, conocer... las características de ese sistema en que van a tenerse que incardinar, como profesionales y como parte de los distintos servicios públicos y/o privados del sistema de servicios sociales. Esta incorporación como profesional voluntario o como miembro de un equipo profesional va a determinar y delimitar, en parte, como debe ser su intervención.

Los trabajadores sociales conocemos cuáles son nuestras funciones y competencias, se nos ha formado en el estudio y conocimiento de la comunidad, de las entidades y/o instituciones en las que nos incorporamos para realizar nuestro trabajo habitual, somos conocedoras de los métodos y técnicas de intervención social, de niveles de actuación, de que la necesidad de planificar, de la importancia de ejecutar proyectos y acciones a distintos niveles: preventivo/asistencial o integrador.... aunque esa labor de formación y de mejora es continua.

Reconociendo la importancia de esa formación continua, esta comunicación no está encaminada a plantear cómo debe atenderse en situaciones de crisis o de gran emergencia, ni que habilidades debemos tener presentes en la atención.

Reiterando la importancia de los aspectos señalados, mi intervención tiene dos objetivos que podría resumir en:

1. Destacar la necesidad de conocer de forma previa a cualquier acción, el ámbito de intervención profesional del Sistema de la Protección Civil, en el que prima la organización funcional.
2. Señalar aspectos de la intervención en respuesta a situaciones de emergencias que suponen retos de futuro para la profesión y para propio sistema de Servicios Sociales.

Nuestra intervención tiene unas características específicas, por desarrollo, coyuntura y organización que hace necesario plantear y que valoro en el futuro van a sufrir un gran desarrollo y tiempos de reflexión.

En cualquier ámbito profesional, el primer objetivo que nos marcamos, conscientes o inconscientemente, es conocerlo, cuáles son sus objetivos, sus normas, las posibles derivaciones, qué autonomía tenemos en nuestro trabajo, con quien vamos a trabajar..... Pues esas mismas preguntas deberíamos contestarnos y conocer la respuesta previamente a que cualquier tipo de plan de protección civil se activase.

La incorporación de los servicios sociales en la respuesta en emergencias parece ser reciente, digo “parece ser reciente”, porque en realidad ha estado prevista desde la primera ley española sobre la protección civil, sin embargo los cambios sociológicos producidos en estas últimas décadas (complejidad social, debilitamiento de las relaciones familiares, la inmigración, la demanda de seguridad por parte de los ciudadanos....) ha hecho que sea más visible la necesidad de atención.

Hay una serie de indicadores o datos que imprimen singularidad y especificidad a la atención social en situaciones de emergencia.

Me parece importante insistir, que en nuestras competencias y trabajo no es un tema cerrado, sino que más que nunca está en construcción y el futuro dependerá de cómo se vayan dando respuesta a las situaciones y cuestiones que se planteen.

Primeramente voy hacer referencia a aspectos que considero básicos conocer antes de cualquier actuación social en este campo.

**La intervención social va a desarrollarse dentro de un sistema específico:** El Sistema de la Protección Civil en España/Aragón.

Si nos referimos a un “Sistema”, estamos asumiendo que el sistema de la protección civil está formado por sus propias estructuras, normas, instrumentos, procedimientos, protocolos e incluso documentación y terminología propia.

Por otra parte, el Sistema se ha creado para lograr un objetivo, que en este caso no es sectorial: prestar sanidad, educación, atención social, mantener redes de comunicación, gestión de aguas.... El Sistema Nacional de Protección Civil tiene como objetivo o finalidad “ser el instrumento de la política de seguridad pública, es el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea esta accidental o intencionada” (Art. 1. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil).

La dependencia orgánica del Sistema es del Ministerio del Interior/ Consejería de Presidencia en Aragón.

En esta misma ley se marca el objeto del sistema: “... el Sistema de Protección Civil como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, y regular las competencias de la Administración General del Estado”.

La herramienta para hacer operativo el sistema son los planes, los cuales pueden tener una base territorial (local, autonómico, nacional) o pueden realizarse específicamente para algún tipo de riesgo, tras el análisis del mismo (ej.: incendios)

**Las competencias en materia de protección civil es concurrente entre las CCAA y el Estado.** Si bien todas las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias pueden normalizar y realizar acciones de protección civil sobre distintas actuaciones marcadas en la ley y toda esta actividad se integra en el Sistema Nacional de Protección Civil.

El Sistema de PC gira alrededor del concepto del “riesgo” entendido como “la posibilidad de que una amenaza (“situación en la que las personas y los bienes... están expuestos en mayor o menor medida a un peligro inminente o latente) llegue afectar a colectivos personas o a bienes. (At:2.- Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil).

Destaquemos dos aspectos importantes: la necesidad de prever y adoptar medidas ante riesgos latentes, y como consecuencia se hace necesario trabajar en el desarrollo de proyectos o acciones de prevención con la finalidad de que si se hace efectivo el riesgo mitigar sus consecuencias, y hacer más efectiva y eficaz la respuesta. La ley pone énfasis en la prevención e incluye la formación tanto de profesionales como de los ciudadanos como destinatarios de la misma.

Otro aspecto a destacar, y que enlaza con otro indicador, es que el Sistema cuenta con una terminología y estructura propia. En cuanto a la terminología, en toda su regulación y marco normativo de la protección civil aparecen multitud de definiciones de términos, con el objetivo que todos los profesionales, independientemente del sector que provengan, y los no profesionales interesados en el en la protección civil entendamos lo mismo. (Peligro, vulnerabilidad, emergencia de protección civil=emergencia extraordinaria, emergencia ordinaria...).

En cuanto a la estructura, podemos entrever dos contenidos distintos, según nos refiramos a: la estructura del Sistema, o a la estructura de los planes de protección civil que suponen la herramienta del Sistema.

**1.- La estructura del Sistema**, teniendo en cuenta la atribución de competencias, viene definida por la existencia y complementación, como fichas de un puzzle, de distintos tipos de planes: Planes de Autoprotección. Planes Especiales para dar respuesta a riesgos concretos: riesgo químico, incendios, sísmico, inundaciones... y los Planes de base territorial (planes municipales, comarcales, autonómicos y estatal, que desde mi punto de vista, suponen una reconducción de todos los demás, en el sentido que cuando la situación es muy grave y se hace preciso la intervención de medios extraordinarios, públicos y privados se activan, en los distintos niveles.

El paso de un tipo de Plan a otro, se conoce como “Interfase” y en los propios planes se indican las medidas a tomar.

Hemos hecho referencia a los planes y distintos tipos de planes, me parece importante apuntar que entendemos como “plan”, dentro del Sistema de Protección Civil, en cuanto que supone la plasmación tangible del Sistema de la protección civil española.

Un plan de protección civil es un documento, formado por un conjunto de normas y procedimientos, que prevé el marco orgánico, funcional y los mecanismos que permitan la movilización y la organización de los recursos humanos y materiales para hacer frente a las emergencias que se puedan presentar en su ámbito de aplicación.

**2.- La estructura de los planes** viene pre-fijada y definida, supone la organización de la respuesta. Se caracteriza por ser estructurada, temporal, piramidal y jerárquica. En su desarrollo se van incorporando los profesionales/servicios de los distintos grupos operativos o intervinientes. Se establece: Qué órganos forman la estructura, cuál es la finalidad de cada uno, quién lo configura, qué funciones tiene cada uno de ellos, y organiza el mando.

La FINALIDAD es garantizar una respuesta coordinada de los distintos servicios y personas intervinientes, a la vez que eficiente y unitaria.

Destacar que esta estructura, tiene una duración temporal, mientras que se dure la necesidad de respuesta y supone la creación de una “gran red de atención”, formada como resultado de redes menores y sectoriales (sistema sanitario, sistema de seguridad, sistema de servicios sociales...).

Los Planes de Protección civil se complementan con anexos y procedimientos o incluso con planes sectoriales de los distintos grupos de intervención.

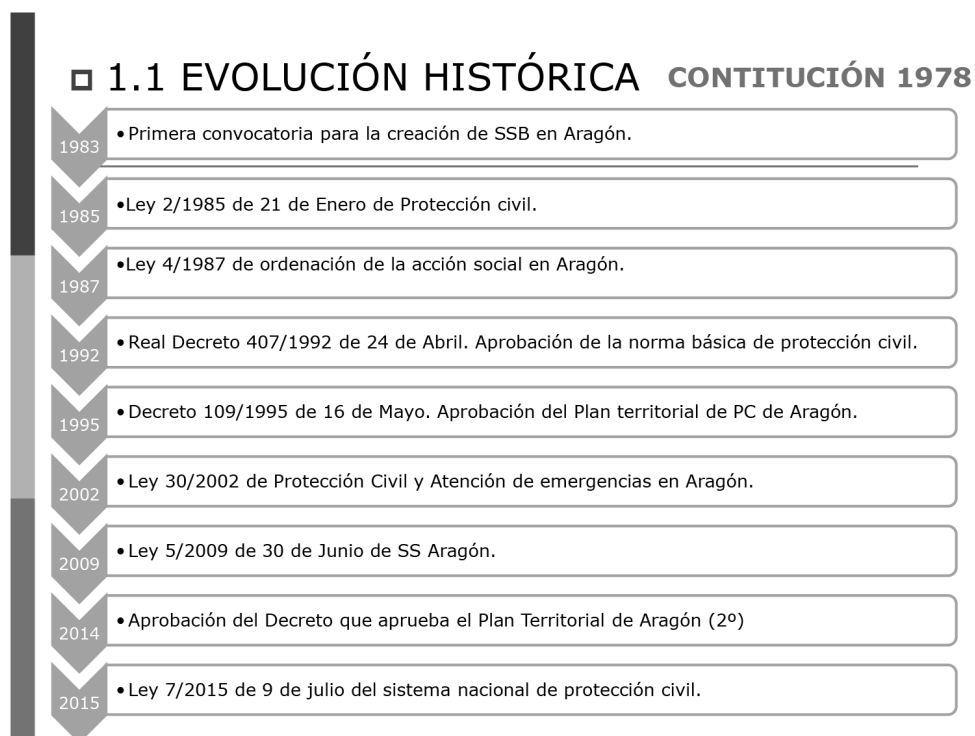
Se ha hecho referencia a una serie de características del Sistema que son necesarios conocer y por supuesto

con mayor profundidad que los expuestos aquí, por cuestiones de tiempo y de espacio, valoro que si los profesionales de la Atención Social no lo conocemos no podremos trabajar y/o organizar ningún tipo de procedimiento, protocolo o servicio que se diseñe para la intervención en situaciones de respuesta ante emergencias extraordinarias.

Frente a otros servicios sectoriales, que están recogidos en los planes de Protección Civil, el grupo de Acción Social ha gozado de menor visibilidad y está en plena configuración, y este es uno de los aspectos que la profesión debe participar en “delinear, configurar, y definir”.

Una de las causas por las que el Sistema de Servicios Sociales no aparece recogido como tal, puede encontrarse en la evolución legislativa de las leyes y normas para la creación del Sistema de la protección y civil y del propio Sistema de Servicios Sociales.

El Sistema actual de la Protección Civil en España es el resultado de una adaptación a la sociedad actual, de la incorporación de nuevas tecnologías y recursos, y de la experiencia tanto de comunidades autónomas como del propio Estado. Si vemos el cuadro de aparición de normas, que han ido configurando ambos sistemas de un Sistema y otro, podemos sacar una serie de conclusiones.



La atención social está recogida en los distintas leyes de forma implícita “personal de socorro” (Ley 2/1985, de 21 de enero), “los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas” “las personas de contacto con las víctimas y sus familiares, y todos aquellos que dependiendo de las Administraciones públicas tengan este fin” (Ley 17/2015, de 9 de julio).

Es en los distintos planes territoriales, donde se recoge de forma explícita a los profesionales de trabajo social y se hace referencia al “Grupo Operativo de Acción Social”, si bien encontramos comunidades autó-

nomas que las funciones de atención social se recogen dentro del grupo de logística.

En Aragón, en su primer Plan de Protección Civil 1.995, aparece recogido el grupo de acción social, con una composición del grupo “arcaico”, sin referencia al Sistema de Servicios Sociales y dando protagonismo a las entidades sociales como Cruz roja; lo cual es lógico en cuanto que en esos momentos hablar del Sistema de Servicios Públicos, era hablar más de un deseo que de una realidad, y aún hoy queda mucho por hacer.

Me atrevería a decir que la mayoría de los profesionales de Trabajo Social desconocen cómo está descrito el grupo de acción en planes de base territorial que les afecta. La mayoría de los Planes son encargados a empresas privadas, y que demuestran gran desconocimiento sobre los Servicios Sociales.

Es necesario revisar ese contenido y tramitar la adecuación del mismo a la realidad de nuestro entorno, tanto desde un punto territorial como sectorial. La composición del grupo no puede ser idéntica en todo el territorio de Aragón, porque los recursos humanos y materiales son distintos, así como las entidades sociales existentes, a un nivel local. ¿Queremos revisar y participar en la elaboración de los planes, en la parte que nos afecta? Es una oportunidad y también un desafío.

Por otra parte, en los planes de Protección Civil de base territorial aparecen enunciadas una serie de funciones, son muy básicas y poco desarrolladas. Desde mi punto de vista suponen un mínimo, la lista no está cerrada, en cuanto que hay elementos y circunstancias externas que influyen.

Las funciones van encaminadas principalmente a cubrir necesidades básicas, alojamiento, reunificación familiar, organización de evacuación, organización de traslados, llevar el control de datos, ubicación de las personas...

Es un elemento a estudiar, a reflexionar y a contestar por la profesión; así como otra situación que esta cada día más presente en los medios de comunicación: la demanda de atención o apoyo psicológica: ¿Supone una identificación entre atención social y psicológica en el ámbito de emergencias? ¿Debemos ir hacia una asimilación de competencias entre unos profesionales y otros? ¿Debe haber un reparto de tareas/funciones/espacios entre estos dos tipos de profesionales? El los equipos de trabajo y entidades sociales también hay otro tipo de profesionales ¿Todos servimos para todo? ¿Es necesario fijar las competencias profesionales en la emergencia? ¿En una situación de emergencia da igual quien responda?

Son numerosas las cuestiones que vamos a tener que respondernos y que según cuál sea la que asumamos como profesionales, va a influir en el futuro diseño de la actuación en la respuesta social en emergencias. El momento es importante.

Esta situación nos lleva a otra singularidad. En el primer plan territorial de Aragón, se distinguían funciones en la zona de operaciones y en “el centro de acogida”; sin embargo en el Plan actual, hace una enumeración de funciones, pero sin distinguir los espacios. Las funciones, participación y representación en el Centro de Dirección y Coordinación, Consejo Asesor y en el Puesto de Mando Avanzado son idénticas y compartidas con los otros grupos de intervención.

Desde un punto de vista competencial, valorando los potenciales destinatarios de nuestra atención, de las numerosas y variadas necesidades que pueden producirse según las características que provoquen la emergencia debemos plantearnos la existencia de varios escenarios distintos. Algunos de ellos previsibles, otros vendrán determinados por las características de la situación: Centro/Oficina de Información social de la

Emergencia, Centro/Oficina de atención individual de atención Social, Centro de evacuación, Centro de espera... Son escenarios “funcionales” que se deben crear para albergar una respuesta a una necesidad y que cubierta deben ir desapareciendo.

La capacidad para organizar estas unidades de atención, pasa en algunos casos por la planificación y en otros, ante la necesidad de toma de decisiones urgentes.

Puedo afirmar, sin miedo a equivocarme, que los espacios de atención social, en la mayoría de los casos son más de dos. En la determinación de espacios para atención entra en juego la figura del “triaje”. Según la necesidad a resolver y personas afectadas por idéntica necesidad, necesitaran de un espacio de atención específico, como centro de operaciones.

De aquí se deriva otro reto profesional, es preciso prever los espacios o servicios mínimos que siempre pueden producirse en una emergencia y estar formados para que producido el suceso que provoca la emergencia organizar los espacios precisos, en el mínimo tiempo posible y con el equipamiento necesario.

Considero que poner un ejemplo puede clarificar lo expuesto anteriormente: El Plan de Socorro Binacional del Túnel del Somport, el Grupo de Acción social, se recogen 9 espacios distintos de presencia de profesionales del Grupo, tres de ellos son los recogidos en la estructura, pero el resto son consecuencia de análisis de riesgos del túnel. Hay un Plan sectorial como anexo al Plan, el cual cuenta con ocho protocolos que afectan directamente a profesionales y voluntarios del Grupo y se recogen una serie de tareas y funciones que deben realizarse en cada uno de los espacios.

Es un ejemplo de trabajo preventivo, que gira sobre los riesgos detectados y las posibles necesidades y ese riesgo se plasma en una realidad.

**La diversidad de destinatarios** objeto de la intervención plantea también muchas incógnitas y aspectos por definir y más cuando si bien todos son afectados por la situación de emergencia las necesidades detectadas pueden ser muy diversas y más cuando hay que incardinar a los voluntarios individuales. Aunque se recoge la intervención de los voluntarios, pero organizados en entidades, la realidad es que los ciudadanos quieren participar y en un primer momento su acción es muy importante. Controlar en el ámbito social esta intervención es importante para minimizar problemas de localización de personas, de alojamiento de presuntos desaparecidos. Esta situación merece de nuestro interés y de prever cómo hacer frente a esta situación.

En cuanto a la atención de miembros de otros grupos de intervinientes, en el momento de respuesta, aparentemente todos están preparados y en las mejores condiciones para colaborar en la respuesta y todas sus necesidades están cubiertas. Cabe plantearse cuáles son los sistemas de autoayuda existente en cada grupo y qué carencias o necesidades de atención social se pueden producir. Desde mi experiencia este es un aspecto que se ha estudiado muy poco y se cuenta con escasos datos, que nos sirvan para plantear alternativas o líneas de actuación; sin embargo es otro aspecto que profesionalmente puede y debe ser objeto de planteamiento.

Por último, reseñar que nuestra intervención, en el tiempo suele tener mayor duración que la respuesta material al suceso, se alarga en días e incluso en semana, lo cual debe estar presente en nuestro trabajo de planificación. La ley del Sistema de Protección Civil destaca la labor preventiva: estudio de riesgos, organización de la respuesta, puesta al día de recursos, formación de los intervinientes.... En nuestro caso hay



mucho trabajo por hacer porque si bien estamos como servicios sociales y como profesionales en el sistema de protección civil, salvo en los territorios que han pasado situaciones que han hecho necesario activar estos planes, no se ha trabajado en el estudio, desarrollo y determinación de los planes sectoriales. Apuntar que hay fortalezas como la declaración del Gobierno de Aragón de realizar una orden que regule los servicios de urgencia/emergencia, pero también hay tensiones entre entidades, profesionales y la duda de si queremos liderar este tipo de intervención en el Sistema de la Protección Civil.

El título de este Congreso es “Construyendo sociedad, construyendo profesión”, el momento es importante para la profesión en el ámbito de la protección civil. La actitud que adoptemos, el grado de desarrollo técnico que queramos asumir y el protagonismo que decidamos adoptar en la intervención social en emergencias, hará más fuerte la profesión y a la propia sociedad... de todos nosotros depende.