

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES DE COLOMBIA

**CONFERENCIA INTERAMERICANA  
SOBRE REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES**  
CARTAGENA DE INDIAS, COLOMBIA  
MARZO 21-24, 1994

***PLANIFICACIÓN, ORGANIZACIÓN Y REALIZACIÓN  
DE LA EVACUACIÓN DE LA POBLACIÓN***

**Rolando Villalobos Muñoz \***  
Marzo 1994

\* *Defensa Civil, CUBA.*

# **PLANIFICACION, ORGANIZACION Y REALIZACION DE LA EVACUACION DE LA POBLACION**

*ROLANDO VILLALOBOS MUÑOZ*

## **I. GENERALIDADES**

La evacuación ante una situación de desastres constituye una de las medidas principales de la Defensa Civil, en interés de proteger la vida de la población y la economía.

La planificación, organización y realización de la evacuación presenta complejidades que solo pueden ser resueltas mediante la coordinación más estrecha y la participación activa de los organismos estatales, entidades económicas y administrativas, las organizaciones sociales y de masas y otras, todos bajo la dirección en nuestro caso de la Defensa Civil.

El concepto de evacuación se define como el traslado organizado hacia otros lugares, a pie o en medios de transportes, de aquellas personas que se encuentran en áreas de riesgo y exista la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno natural u otros provocados por el hombre potencialmente destructivos, previendo los recursos y servicios necesarios con el objetivo de garantizar la vida de los mismos.

**Los principios de la evacuación para casos de desastres están dados:**

- En la planificación centralizada a cada nivel, con el objetivo de asegurar que la misma responda a los distintos tipos de desastres que pueden presentarse.
- Carácter intersectorial de la planificación con el objetivo de que en ella participen todos los organismos e instituciones del estado, entidades económicas y sociales y la población en general.
- Realización dirigida, no espontánea, con el objetivo que la evacuación se ejecute por disposición de los órganos correspondientes.
- Flexibilidad que permite la ejecución de variantes en dependencia de la manifestación del fenómeno y las situaciones concretas de la localidad.
- Carácter selectivo, con el objetivo de normalizar la evacuación innecesaria.
- Rapidez en su realización, que dispone en su ejecución todo tipo de transporte, incluyendo el de tracción animal y a pie.
- Aseguramiento previo, que exige la obtención de antemano de los recursos y la creación de los servicios de todo tipo que garantice la vida de la población evacuada.
- Control adecuado, que exige de la documentación precisa para el registro del personal.
- Prioridad definida, que asegura la realización de la evacuación en el período idóneo para ello.
- La preparación sistemática de los órganos de evacuación y la población, de manera que sean capaces de ejecutar el plan previsto.

## **II. ORGANIZACION DE LOS ORGANOS DE EVACUACION-RECEPCION DE LA POBLACION.**

Los órganos de evacuación-recepción de la población están constituidos en comisiones o entidades encargadas de la planificación, organización, dirección y control de la evacuación-recepción de la población. De acuerdo con las misiones que cumplen éstos, se dividen en:

- a. Comisión Nacional de Evacuación
- b. Comisión Provincial de Evacuación
- c. Comisión Municipal de Evacuación

La composición de los órganos estará en correspondencia con sus diferentes niveles y las condiciones concretas existentes, así como la valoración necesaria de acuerdo con la existencia o no de los organismos que deben estar formando parte de dichos órganos y los tipos de desastres que deben ocurrir.

### **a. Comisión Nacional de Evacuación de la Población.**

Se designa para organizar, planificar, dirigir y controlar la evacuación-recepción de la población, con el objetivo de asegurar que la misma responda a los distintos tipos de desastres que puedan presentarse.

**Su composición es la siguientes:**

- Presidente
- Vice Presidente Primero
- Vice Presidente
- Secretario

Además de estos cargos se designa por cada organismo de la Administración Central del Estado que forman parte de la Comisión Nacional de Evacuación de la Población, su representante, un miembro del primer nivel de dirección.

**Los organismos representados son:**

- Junta Central de Planificación
- Ministerio del Transporte
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Comercio Exterior
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de la Construcción
- Ministerio de Comunicaciones
- Ministerio de la Agricultura
- Instituto Nacional de Reservas Estatales
- Comité Estatal del Trabajo y Seguridad Social
- Academia de Ciencias de Cuba
- Comité Estatal de Estadísticas
- Comité de Defensa de la Revolución
- Federación de Mujeres Cubanas

El presidente de la Comisión Nacional de Evacuación de la Población está facultado para cuando estime conveniente, solicitar la participación de un representante de aquellos organismos que no tienen miembros permanentes en la comisión, para resolver cuestiones inherentes a su rama, que incidan en la evacuación de la población de acuerdo a los distintos tipos de desastres que puedan presentarse.

**Las misiones que cumple la Comisión Nacional de Evacuación de la Población en caso de desastres, son las siguientes:**

- Elaborar las estructuras y tareas de los órganos de evacuación del país.
- Determinar los principios fundamentales que deben regir en la organización de la evacuación para casos de desastres.
- Determinar la cantidad y categoría de la población que debe ser evacuada.
- Elaboración de variantes, vías y métodos de evacuación para cada tipo de desastre.
- Determinar los itinerarios de desplazamiento de los evacuados, así como los plazos para su ejecución por los distintos tipos de desastres.
- Organizar las medidas tendientes a garantizar la alimentación y ubicación de los evacuados.
- Prever todas las medidas de aseguramiento médico necesarias durante las actividades de la evacuación-recepción de la población.
- Elaborar los documentos de evacuación de la población y distribuirlos entre los órganos representados del país.
- Conjuntamente con el Ministerio de Comunicaciones, elaborar el sistema de aviso para evacuar a la población ante los distintos tipos de desastres.
- Elaborar los programas de preparación de los órganos de evacuación a los distintos niveles, así como realizar el control del cumplimiento de los mismos, en correspondencia con los distintos tipos de desastres.
- Elaborar el Plan Nacional de Evacuación de la población en caso de desastre.
- Realizar de forma ininterrumpida la dirección de la evacuación de la población.

**b. Comisión Provincial de Evacuación-Recepción de la Población.**

Se designa para organizar, planificar, dirigir y controlar la evacuación de la población ante los distintos tipos de desastres, así como la recepción de la población de otras provincias. Su composición se rige por los mismos principios establecidos para la comisión nacional.

**Esta puede estar compuesta por:**

- Presidente
- Secretario

Además de estos cargos se designa por cada organismo que forma parte de la comisión provincial, un representante que, como regla tiene nivel de vicedirector provincial.

**Los organismos representados pueden ser:**

- Salud Pública
- Transporte
- Alimentación y Vestuario
- Comunicaciones
- Orden Público y Regulación del Tránsito
- Agricultura
- Construcción
- Estadísticas
- Academia de Ciencia
- Comité de defensa de la Revolución
- Federación de Mujeres Cubanas

El presidente de la Comisión Provincial de Evacuación-Recepción de la Población en caso de desastres, está facultado cuando lo considere necesario, solicitar la participación de representantes de aquellas instancias provinciales que no tienen miembros permanentes en la comisión, para resolver cuestiones inherentes a su especialidad que inciden en la evacuación-recepción de la población de acuerdo al tipo de desastre que puede presentarse.

Las misiones de la comisión provincial de evacuación-recepción de la población estarán relacionadas con las de la Comisión Nacional de Evacuación de Población, adecuadas a su nivel.

**c. Comisión Municipal de Evacuación-Recepción de la Población.**

Se designa para organizar, planificar, dirigir y controlar la evacuación-recepción de la población ante los distintos tipos de desastres. Su composición se rige por los mismos principios establecidos para la comisión provincial.

**Esta puede estar compuesta por:**

- Presidente
- Secretario

Además de estos cargos se designa, por cada organismo que forma parte de la comisión un representante, que como regla tiene categoría de vicedirector municipal.

**Entre los organismos que la integran pueden ser entre otros:**

- Salud Pública
- Transporte
- Alimentación y Vestuario
- Comunicaciones
- Orden Público y Regulación del Tránsito
- Agricultura
- Construcción
- Estadísticas
- Academia de Ciencia
- Comité de defensa de la Revolución
- Federación de Mujeres Cubanas

En caso de desastres el presidente de la Comisión Municipal de Evacuación-Recepción de la Población está facultado para, cuando lo estime conveniente, solicitar la participación de representantes de aquellos organismos que no tienen miembros permanentes en la comisión, para

resolver cuestiones inherentes a su especialidad que inciden en la evacuación-recepción de la población.

Las misiones de la Comisión Municipal de Evacuación-Recepción de la Población, están acorde con las de la Comisión Provincial, adecuadas a su nivel.

Considerando la necesidad de llevar la organización, dirección y control de la evacuación-recepción de la población hasta la base, se crea a nivel de comunidad, comisiones de evacuación-recepción de la población, compuesta de la siguiente forma:

- Jefe Comisión
- Responsable de Asuntos Sociales
- Responsable de Orden
- Orientador

El personal que integra esta comisión es del previsto a evacuar de acuerdo a los distintos tipos de desastres que puedan presentarse.

Las misiones de la Comisión de Evacuación-Recepción de la Población a nivel de comunidad son las siguientes entre otras:

- Elaborar la lista del personal a evacuar a nivel de comunidad y mantenerla actualizada.
- Elaborar, actualizar y entregar las tarjetas de los evacuados.
- Determinar quienes de los previstos a evacuar por su estado físico (ancianos, niños, mujeres en estado de gestación) requieren de cuidados especiales.
- Selección de los ciudadanos para la dirección del personal que se traslada a pie y en transporte.
- Conocer e informar la forma, hora y lugar previsto para comenzar la evacuación de acuerdo con los planes para casos de desastres previstos.
- Instruir a la población en las acciones y hábitos de conductas para evacuarse.

#### **Organización de los diferentes aseguramientos para la evacuación-recepción de la población en caso de desastres.**

Al igual que el resto de las medidas de protección de la población, la evacuación requiere de una serie de aseguramientos, que se brindan por los organismos e instituciones del estado, entidades económicas y sociales, entre los principales se encuentran:

- a. Transporte
- b. Alimentación y Vestuario
- c. Médico
- d. Comunicaciones
- e. Orden Público y Regulación del Tránsito

##### **a. Aseguramiento del Transporte:**

Tiene la finalidad de garantizar el traslado de la población evacuada así como las pertenencias necesarias de ésta, utilizando para ello todo tipo de medio de transporte disponible y de acuerdo

con los distintos tipos de desastres que pueden presentarse, el orden de realización y plazos establecidos.

**El cumplimiento exitoso de esta tarea se logra con:**

- La planificación de antemano de las transportaciones teniendo en cuenta el empleo más eficiente de todos los medios de transporte.
- Realización de las medidas para aumentar el coeficiente de disposición técnica de los medios previstos para la evacuación de la población.
- Análisis previo del movimiento por los itinerarios previstos para los diferentes tipos de transporte.
- Dirección y control ininterrumpido de las transportaciones.

**b. Aseguramiento de alimentación y vestuario:**

El aseguramiento material ininterrumpido es una de las condiciones más importantes para la realización con éxito de la evacuación-recepción de la población.

Este aseguramiento tiene, entre otras, las siguientes misiones principales.

- Abastecer con alimentos a los evacuados de acuerdo con las normas establecidas para casos de desastre,
- Suministro de agua potable.
- Prever y asegurar los centros de elaboración y distribución de alimentos.
- Garantizar el abastecimiento con vestuario y ropa de cama.
- Creación de la reserva de alimentos para los evacuados según los diferentes tipos de desastres que pueden presentarse.

**c. Aseguramiento médico, comprende:**

- Prestación de la asistencia médica y sanitaria a los enfermos y heridos que surjan y garantizar la evacuación de éstos a las instituciones médicas correspondientes para su restablecimiento completo.
- Organización y realización de las medidas higiénico sanitarias y antiepidémicas, por lo que debe mantenerse un control sistemático de los evacuados, además de incrementar las medidas de educación para la salud.
- La asistencia médica del personal evacuado se garantiza, durante el traslado con el personal sanitario así como con la participación de las diferentes instituciones médicas existentes en los distintos niveles de la comunidad. Al personal evacuado se garantiza la asistencia médica en las instituciones existentes (policlínicos y hospitales) que se designan para prestar servicios en caso de surgimiento de los distintos tipos de desastres.
- Las medidas higiénico sanitarias y antiepidemiológicas se incrementan de acuerdo al tipo de desastres que pueda producirse, con el fin de evitar la propagación de enfermedades infecto contagiosas.

- Otro aspecto importante a tener en cuenta, además de la atención médica a niños y ancianos, es la atención a los impedidos físicos y mentales para lo cual se designa el personal y las unidades de asistencia social adecuadas

#### **d. Aseguramiento con Comunicaciones:**

Esta se planifica, generalmente de tres tipos:

- Por radio
- Por alambre
- Por medios móviles

**Por radio:** Se organiza entre las comisiones de evacuación y recepción desde los diferentes centros de dirección, previstos para cada tipo de desastres que puede producirse.

Por lo general estas comunicaciones se garantizan con equipos previamente previstos en los planes de aseguramientos para casos de desastres. Provenientes del Ministerio de Comunicaciones así como de otros organismos e instituciones del estado y entidades económicas.

**Por alambre:** Se realiza a través del servicio de uso de la Defensa Civil y público, en dependencia de las condiciones existentes. Para el control del desplazamiento de las columnas de evacuados se emplean en cooperación con regulación del tránsito las líneas instaladas por éste.

En los lugares de evacuación de los evacuados se emplean los centros de comunicaciones de las provincias y los municipios.

**Por medios móviles:** esta comunicación es una de las fundamentales en caso del surgimiento de los distintos tipos de desastres, empleándose fundamentalmente de forma local se garantizan con el aprovechamiento al máximo de todos los tipos de medios de transporte, incluso bicicletas y caballos.

El aviso juega un papel fundamental para lograr la oportunidad requerida durante la evacuación. Con este objetivo se emplean todos los medios existentes: radiodifusión, sistemas de amplificación locales, altoparlantes, etc.

#### **e. Orden Público y Regulación del Tránsito:**

Este aseguramiento reviste gran importancia para la realización de la evacuación de la población en caso de desastres y garantiza el cumplimiento entre otras de las siguientes misiones:

- El orden público, tanto durante el traslado como en los lugares de ubicación de los evacuados.
- Garantiza la regulación del tránsito en las ciudades que se evacúan y en los itinerarios de desplazamientos de los evacuados.
- Asegura el cuidado de los bienes y medios materiales que quedan en los lugares donde se realiza la evacuación de la población.

Además de estos aseguramientos que se han mencionado a groso modo existen diversos aseguramientos que son necesario prever en dependencia de los distintos tipos de desastres que puedan presentarse, esto presupone un trabajo previo, que exige la creación de los recursos de todo tipo que garanticen la vida de la población evacuada.

### **III. ESTRUCTURA DE LOS PLANES DE EVACUACION-RECEPCION DE LA POBLACION.**

Considerando que los planes de evacuación-recepción de la población para casos de desastres, es el documento con que cuentan los órganos de evacuación para preservar la vida de la población que puede ser afectada ante el surgimiento de los distintos tipos de desastres, se establecen los lineamientos metodológicos siguientes:

- **Nivel que se elabora:**

El plan de evacuación-recepción de la población se elabora en los niveles de comunidad, municipio, provincia y nación. El plan del municipio se aprueba por el Presidente de la Comisión Provincial y el de ésta, por el Presidente de la Comisión Nacional.

- **La base para elaborar el plan de evacuación-recepción de la población son los siguientes documentos:**

- \* Disposiciones del Presidente de la Comisión Nacional.
- \* Indicaciones complementarias de los representantes de los organismos e instituciones del Estado, entidades económicas y sociales que aseguran a la evacuación de la población.
- \* Los planes actuales a cada nivel (municipios, provincia y nación).
- \* Metodología de la Comisión Nacional de Evacuación de la población y de cada organismo e instituciones del Estado que aseguran esta medida.

- **Composición del plan:**

El plan de evacuación-recepción de la población en caso de desastres está compuesto por:

- a. Documentos textuales
- b. Documentos gráficos
- c. Documentos complementarios

**a. Los documentos textuales comprenden:**

- \* Breves características del territorio.
- \* Tipos de desastres y apreciación de las posibles situaciones.
- \* Medidas a cumplir.
- \* Organización del aviso e instrucción a la población.
- \* Organización de los aseguramientos.
- \* Organización de la dirección.

- **Breves características del territorio:**

En ellas se desarrollan aspectos que pueden influir positiva o negativamente en caso de surgimiento de los distintos tipos de desastres que pueden presentarse.

- **Tipos de desastres y apreciación de las posibles situaciones:**

Teniendo en cuenta las características del territorio de Cuba, se determinan los distintos tipos de desastres que pueden presentarse por cada nivel, el área que puede verse afectada por los huracanes, intensas lluvias, ruptura de presas, penetraciones del mar, etc

- **Medidas a cumplir:**

La planificación adecuada de medidas a cumplir de forma concreta e indicando cantidades y plazos de realización para cada posible situación, población a evacuar a albergues o áreas libres, por días o urgentemente, plazos de realización y especificando si existen traslados en transporte, a pie, y entre territorios.

- **Organización del aviso e instrucción a la población:**

Organización del aviso para la evacuación-recepción de la población ante los distintos tipos de desastres que pueden presentarse, en el aspecto relativo a la instrucción se indicará qué lugares del territorio deben prever su evacuación y cuales deben ser las normas de conducta durante el proceso de evacuación.

- **Organización de los aseguramientos:**

En este aspecto se recogerán de forma clara y completa las misiones principales a cumplir por los organismos e instituciones del Estado, entidades económicas y sociales que aseguran la evacuación de la población. El enfoque debe realizarse considerando casuísticamente las cifras correspondientes como por ejemplo:

- \* Asegurar la transportación de 30-500 personas en caso de huracanes, de ellas 20-200 en alerta ciclónica en un plazo no mayor de 10 horas.

- **Organización de la dirección:**

En este aspecto se explicará desde donde se ejerce la dirección de los órganos de la evacuación-recepción de la población, así como la adecuación de la dirección a las situaciones para las que se prevee su puesta en disposición.

**b. Documentos gráficos:**

Estos representan la parte gráfica del plan en la que se señalan aspectos sobre las áreas de riesgo y la relativa a los aseguramientos.

En el territorio se emplean mapas topográficos a escalas apropiadas y planos de las ciudades y poblados.

**En el mapa se representa:**

- Límites territoriales hasta nivel de comunidad.
- Ubicación de los Centros de dirección de los órganos de evacuación.
- Límites de las grandes áreas de inundación muy peligrosas y peligrosas, indicando en algunos lugares las alturas de las aguas.
- Cantidad de personas residentes dentro de las áreas de riesgo.
- Presas y embalses con sus nombres, capacidad, área de inundación aguas abajo en caso de ruptura de la cortina, señalando cantidad de residentes y tiempo de llegada de la ola.
- Principales instituciones médicas.

- Principales vías del territorio de posibles interrupción y puntos de regulación en los itinerarios.
- Costas con posibles penetraciones del mar, indicando población que reside en las mismas.
- Puntos de embarques o desembarques por ferrocarril del personal a evacuar.
- Itinerario principal y auxiliar para la transportación de los evacuados.

**En los municipios se reflejan además:**

- Albergues y cantidad de personas a ubicar
- Instituciones médicas que aseguran la evacuación
- Centros de elaboración de alimentos
- Centros de comunicaciones y plantas de radio que se emplean en interés del plan

**c. Documentos complementarios:** En los mismos se incluyen,

- Los planes de aseguramiento de los diferentes organismos e instituciones del estado, entidades económicas y sociales.
- Tablas y esquemas.

Los planes de aseguramiento a nivel de municipios tienen como característica principal ser un documento que recoge en detalle, las formas, medios y plazos para asegurar que los mismos respondan a los diferentes tipos de desastres que se puedan presentar.

A nivel de provincia dichos planes tienen un carácter más general, sin dejar de explicar los aspectos principales de forma concreta.

Las tablas y esquemas que se reflejan en el plan son las siguientes:

- Cálculo de la evacuación de la población
- Cálculo de la recepción de la población
- Cálculo de las capacidades de recepción
- Cálculo de los órganos de evacuación-recepción
- Cálculo de las transportaciones
- Composición de las comisiones de evacuación
- Esquema de las comunicaciones
- Esquema de la dirección

#### **IV. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA REALIZACION DE LA EVACUACION-RECEPCION DE LA POBLACION.**

Para organizar y realizar la evacuación de la población se pueden utilizar 3 métodos, siendo éstos:

- a. A pie
- b. En transporte
- c. Combinado

**a. A pie:**

Es aquella en que las personas se desplazan a lugares de menor peligrosidad o fuera totalmente de éste, empleando su medio natural de locomoción, por lo general este método se emplea a cortas distancias y en particular en caso de evacuación urgente.

**b. En transporte:**

Es aquella que se realiza hacia lugares algo distantes de su habitual residencia, empleando para este desplazamiento generalmente omnibus, en los lugares de difícil acceso se emplean vehículos de tracción agrícola y carros de gran porte. En casos específicos se emplean vehículos de esteras, anfibios, embarcaciones, el ferrocarril y la aviación incluyendo helicópteros.

**c. Combinado:**

Este método consiste en evacuar simultáneamente en transporte y a pie a las personas, por lo general los medios de transporte se emplean en estos casos para los enfermos, impedidos físicos y mentales, embarazadas y madres con niños pequeños.

**En dependencia de los plazos de que se disponga para su realización esta evacuación puede ser:**

**- Urgente:**

Ante la inminencia de escape o cuando han escapado productos tóxicos industriales, ante una explosión, incendios y peligros de derrumbe.

Cuando existen premisas para la ocurrencia de un fenómeno o situación de las descritas anteriormente, se requiere tener planificado el o los lugares hacia donde dirigirse, estar señalizados y el personal a protegerse debe ser entrenado previamente.

**- Planificada:**

Cuando los plazos de tiempo lo permiten ante un pronóstico temprano y el correspondiente y oportuno aviso se realiza este tipo de evacuación, algunos fenómenos que lo permiten son: los huracanes y otros tipos de tormentas tropicales, la sequía, fallas estructurales en edificios detectadas a tiempo, etc.

**Por el período que puede durar la evacuación esta puede ser permanente o temporal.**

**- Permanente:**

Cuando las personas que han sido trasladadas deben permanecer definitivamente en la nueva ubicación: ejemplo de ello son los evacuados por sequías, desplome de edificaciones, áreas de deslizamiento del terreno.

**- Temporal:**

En la evacuación en caso de huracanes e intensas lluvias, cuando no se destruye la vivienda, ante escapes de productos tóxicos industriales, etc., siendo por espacio de horas o días.

## **CONCLUSIONES**

Durante nuestra ponencia les hemos expuesto a groso modo lo relacionado con la planificación, organización y realización de la evacuación de la población, la que constituye ante una situación de desastres una de las medidas principales de Defensa Civil en interés de proteger la vida de la población.

Consideramos que aún existen cuestiones que debemos investigar para buscar soluciones que nos permitan cumplir exitosamente esta hermosa tarea.

La importancia de la evacuación se pone de relieve, por cuanto de su buena organización, y realización planificada se desprende un reforzamiento de las medidas que se ejecutan por parte de los organismos estatales, entidades económicas y administrativas, las organizaciones sociales y de masas, con el objetivo de asegurar que las mismas garanticen la protección del bienestar socioeconómico de nuestro pueblo.