

PLANIFICACION EN CASOS DE
EMERGENCIAS MASIVAS

Arq. René Torres

Bl Consultores Asociados

EL PROCESO DE PLANIFICACION:

Además de la ORGANIZACION, una preparación efectiva ante los desastres requiere de un proceso eficaz de planificación. El proceso de PLANIFICACION va más allá de la elaboración de un "PLAN CONTRA DESASTRES", se trata en sí de un proceso cíclico, continuo y de hecho no finaliza con la ocurrencia de un determinado desastre. Los especialistas en manejo de desastres, con una perspectiva de planificación están constantemente re-examinando sus metas y acciones y evaluando los resultados. Se trata de un proceso en el cual cada paso conduce a nueva acción.

PROCESO DE PLANIFICACION EN CASO DE DESASTRE

1. IDENTIFICAR PROBLEMAS Y NECESIDADES
2. ESTABLECER METAS
3. DETERMINAR OBJETIVOS
4. ESTABLECER PRIORIDADES
5. DESIGNAR PROGRAMAS DE ACCION
6. EVALUAR RESULTADOS

1. Identificación de problemas y necesidades:

El primer paso de la planificación para casos de desastre es la identificación de las dificultades y requerimientos de la comunidad según el tipo de evento que la afecte. Como ya se mencionó previamente cada comunidad presenta diferencias en relación con los peligros que la amenazan y en cuanto a los recursos disponibles para hacerle frente a los diversos tipos de desastre que la puedan afectar.

Una acción vital y necesaria es el establecer el potencial de ocurrencia de situaciones de desastre en la población que se desea atender y evaluar la capacidad de respuesta existente; ello se logra mediante dos pasos que forman parte del denominado "Sistema Integrado de Manejo de Desastres", estos son:

1.1 Análisis de Peligros:

Mediante un enfoque sistemático y retrospectivo se puede determinar la vulnerabilidad de la comunidad ante una determinada situación de desastre. Dicho enfoque es una forma de anticipar que puede ocurrir y los posibles impactos que diversos tipos de desastre tendrán en la comunidad.

Para los fines anteriores, se utilizan diversos tipos de formatos normalizados que permiten registrar los eventos ocurridos, se preparan mapas de riesgo y de daños probables y otros reportes que permitan mostrar tanto a sectores oficiales y privados como a la propia población, la naturaleza y magnitud de los riesgos enfrentados por la comunidad y lograr una mayor permeabilidad ante requerimientos de recursos destinados a mitigar o atender situaciones de desastre.

1.2 Evaluación de capacidades:

El análisis de peligros nos da la problemática que enfrenta nuestra comunidad. La evaluación de capacidades nos dará la probabilidad de que la población enfrente favorablemente o con éxito los peligros previamente detectados.

Se identifican varias áreas funcionales que deben ser evaluadas para establecer la capacidad de respuesta de la población; cada área está conformada por elementos relevantes, los cuales deben ser evaluados convenientemente.

AREAS FUNCIONALES. Y ELEMENTOS RELEVANTES:

A. Organización para el manejo de desastres

1. Autoridad Legal
2. Presupuesto
3. Selección y Adiestramiento del Grupo Directivo y del Coordinador.
4. Análisis de peligros y planes de desarrollo a largo plazo.
5. Acuerdos por escrito para recibir asistencia y recursos.
6. Apoyo del sector privado.

B. Planificación de Operaciones de Emergencia:

1. Responsabilidades
2. Componentes del Plan
3. Contenido del Plan
4. Aprobación y Promulgación

- 5. Distribución del Plan
- 6. Mantenimiento del Plan

C. Administración de Recursos:

- 1. Evaluación de necesidades
- 2. Planificación y Preparación
- 3. Utilización oportuna y efectiva

D. Dirección y Control:

- 1. Facilidades Estatales y Locales
- 2. Asignación de Responsabilidades
- 3. Protección
- 4. Operaciones de Emergencia
- 5. Sostenimiento de la Vida
- 6. Evaluación de daños
- 7. Mantenimiento

E. Comunicaciones de Emergencia:

- 1. Comunicaciones Primarias de Emergencia
- 2. Comunicaciones alternas de soporte
- 3. Grupo Directivo y Adiestramiento
- 4. Protección
- 5. Energía de emergencia
- 6. Procedimientos de Operaciones normalizados
- 7. Sistema de Radiodifusión de Emergencia
- 8. Mantenimiento

F. Sistemas de Alerta y Alarma

- 1. Sistema de Alerta
- 2. Sistemas de Alarma
- 3. Localización de los Componentes del Sistema en el área poblacional
- 4. Energía de emergencia
- 5. Procedimientos operativos normalizados
- 6. Acuerdos y sitios especiales de localización del sistema
- 7. Mantenimiento

G. Información Pública de Emergencia:

- 1. Sitios de contacto para información oficial

2. Voceros autorizados y Coordinación
3. Preparación y distribución de material de información pública de emergencia

H. Continuidad del Gobierno:

1. Líneas de sucesión o Comando
2. Protección de registros esenciales
3. Predelegación de autoridad
4. Centros de Operaciones de Emergencia alternos
5. Protección de recursos del Estado

I. Protección de Refugios:

1. Facilidades de Refugio
2. Refugios Públicos normalizados
3. Incremento de sitios de Refugio
4. Refugios Públicos de oportunidad
5. Protección contra efectos Bélicos
6. Almacenamiento
7. Etiquetamiento de materiales
8. Recepción y cuidados de los recursos
9. Administración de Refugios

J. Evacuación:

1. preparación de la población
2. Selección de rutas de evacuación
3. Mecanismos de alerta, alarma y activación
4. Ejercicios
5. Movilización
6. Control y Coordinación
7. Seguridad y protección de personas y bienes

K. Medidas de Protección:

1. Prevención de exposición individual ante los peligros
2. Mitigación de exposiciones no evitables
3. Sistema de clasificación y de acción por etapas
4. Almacenamiento y Suministro de dispositivos de protección (ejm: Chalecos Salvavidas, máscaras antigases, etc.)
5. Procedimientos de recuperación y de retorno al área afectada por el desastre

L. Servicios de Atención de Emergencia:

1. Preparación
2. Autoridad de Orden Público
3. Control de Incendios y Rescate
4. Salud Pública (Sanidad)
5. Servicios Médico-Asistenciales
6. Obras Públicas
7. Transporte
8. Servicios Básicos

M. Reportes de Emergencia:

1. Monitoreo
2. Recolección de información
3. Procesamiento
4. Análisis
5. Diseminación de información

2. ESTABLECIMIENTO DE METAS:

En el primer paso del Proceso de Planificación se cubrieron medidas para conocer la situación actual de la población que se desea proteger. En este segundo paso se requiere establecer las metas, lo cual es una forma inicial para determinar "donde" se quiere llegar y "como" se alcanzará el nivel deseado de preparación.

Las metas son amplias, básicas, orientadas al futuro y representan resultados generales que se desea alcanzar, mirando al proceso como un conjunto y a la planificación y la acción como una estructura jerárquica en la cual la señalización de las metas es una primera etapa.

3. DETERMINACION DE OBJETIVOS:

Es el primer paso para el desarrollo de un plan de trabajo; evidentemente los objetivos son la refinación de las metas; es en definitiva el punto en el proceso de planificación donde se comienza a decidir que se quiere realizar en términos de extensión y capacidad de manejo de desastres y en que intervalo de tiempo se quiere lograr lo anterior.

Los objetivos son pues, específicos, alcanzables, medibles y se intenta cumplirlos en un período de tiempo específico.

4. ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES:

El establecimiento de prioridades ocurrirá durante el proceso de planificación al decidir que metas son más importantes o deben ser alcanzadas inicialmente para cubrir otras ya determinadas. Motivado a que los recursos económicos son un factor decisivo, el establecer prioridades al nivel de objetivos puede implicar el realizar las selecciones en base a lo que puede ser alcanzable con los recursos disponibles.

4.1 Estableciendo Criterios:

Para asignar prioridades se requiere utilizar criterios para comparar las alternativas, por lo general se deben considerar tres factores cuando se efectúan selecciones:

1. IMPORTANCIA:

Que es críticamente importante y requiere de acción inmediata?

2. FACTIBILIDAD:

Que tan real resulta el alcanzar la meta u objetivo bajo consideración?

3. INFLUENCIA:

Que habilidad y poder tienen los integrantes del grupo de planificación para que se efectúe el trabajo propuesto?

En ocasiones resulta conveniente abordar aquellos problemas que pueden ser resueltos en forma rápida o que tienen mayor probabilidad de acometerse y una vez lograda su realización se dispondrá del crédito necesario para lograr la aceptación de requerimientos más complejos o de mayor costo.

5. DESIGNANDO PROGRAMAS DE ACCION;

Las metas, objetivos y prioridades se hacen operacionales cuando son transformados en "programas de acción". En la presentación de planes ejecutables deben realizarse algunas estimaciones y decisiones vinculadas a los siguientes aspectos:

5.1 Autoridad y Responsabilidad

Que departamentos e individuos están a cargo de los diferentes aspectos del programa propuesto?

5.2 Costos:

Estimar cuanto costará el programa en relación al personal, equipos y otros recursos necesarios.

5.3 Financiamiento:

Identificar que Departamento, Organismo, sector Público o Privado financiará el Programa.

5. Cronograma:

Establecer el período de tiempo necesario para el diseño e implementación del Programa.

Esfuerzos de Mitigación:

Es evidente el empleo de recursos para eliminar o reducir los peligros asociados con los desastres y ello debe tener una alta prioridad en el proceso de planificación.

Mantenimiento de la Capacidad de Respuesta:

Es altamente importante que las comunidades mantengan su capacidad de respuesta ante los desastres con el paso del tiempo. Cuando la ocurrencia de desastres es poco frecuente en la comunidad, la misma debe tratar de mantener un grado óptimo de capacidad de respuesta, lo cual se puede lograr mediante:

- Actualización de Planes.
- Chequeo y mantenimiento de Equipos para Emergencias.
- Entrenamiento y Ejercicios.
- Verificación de Sistemas y Procedimientos.

6. EVALUANDO LOS RESULTADOS:

La evaluación de resultados es el paso que cierra el ciclo o lazo en el proceso de planificación, es aquí donde se comparan lo que se deseaba alcanzar con los resultados obtenidos. Cuando evaluamos los resultados básicamente consideramos los logros y nuestro programa en dos aspectos:

1. Alcance de las Metas:

Son efectivos los planes, procedimientos y operaciones?
 Nos están llevando al nivel deseado?
 Estamos alcanzando los objetivos propuestos?

2.Relevancia de las Metas:

Reflejan las metas necesidades existentes?

Se ha logrado el necesario progreso para que ciertos problemas se encuentren cercanos a su solución?

Han surgido nuevas necesidades?

Dependiendo de las respuestas a estas y otras interrogantes, la evaluación podrá implicar que se deben modificar o abandonar determinadas metas, objetivos, prioridades, planes, programas y operaciones, ya que no ameritan el esfuerzo que se viene realizando o porque no son adecuadas en función de los resultados alcanzados hasta el momento de la evaluación.

Sin olvidar que las dos grandes áreas a ser evaluadas son primordialmente:

La capacidad para manejar situaciones de desastre y las medidas de Mitigación.

Finalmente debemos tener presente que la evaluación no debe ser una actividad Post-Desastre, se deben conducir evaluaciones regularmente, mediante simulaciones, pruebas y ejercicios diversos.

2.FASE DE MITIGACION;

Las actividades de MITIGACION, son todas aquellas acciones que eliminan o reducen la probabilidad de ocurrencia de un desastre o minimizan los efectos de aquellos desastres que ocurran.

Se ha determinado que los esfuerzos de MITIGACION son muy reducidos al nivel de los responsables de manejar las situaciones de desastre, ello ocurre entre otros factores por:

-El estado actual del desarrollo investigativo en materia de algunos desastres: Es decir para ciertos desastres la ciencia no ha logrado desarrollar medidas de mitigación efectivas (Ejm. Formas de reducir la energía de las tormentas tropicales o alterar la magnitud de los sismos).

-Apatía Pública: La población en general es poco receptiva a la adopción de medidas de mitigación o al respaldo de las mismas por recomendación de los responsables del manejo de los desastres. La necesidad de estas medidas solo se hace evidente después de ocurrido el desastre.

-Intereses económicos y políticos: Los programas de Mitigación pueden llegar a afectar interés de inversionistas y comerciantes así como programas populistas destinados a captar simpatizantes para el gobierno de turno.

2.1 Actividades de Mitigación:

Un estudio realizado por la "Asociación Nacional de Gobernadores" (NGA) de los Estados Unidos de Norteamérica, sobre preparación para casos de desastre, concluyó que la realización de esfuerzos concretos de Mitigación aumentará la efectividad de las actividades de preparación, mejorando a su vez las labores de atención y consecuentemente las de recuperación. Los esfuerzos de Mitigación deben cubrir entre otros los siguientes aspectos:

- Normas para Edificaciones
- Sistemas de Comunicación
- Centros de Operaciones de EMERGENCIA (COE)
- Equipos y accesorios
- Financiamiento
- Análisis de Peligros
- Educación Pública
- Control del Transporte
- Información Técnica
- Seguros
- Manejo del uso de la tierra
- Leyes y Ordenanzas
- Sistemas de Alarma
- Bienestar Social
- Protección de los Recursos
- Inspección
- Procedimientos de Control de Multitudes

2.2 Medidas específicas de Mitigación de acuerdo a determinados eventos desencadenantes de desastres:

Es decir establecer las necesarias medidas a seguir ante eventos cuyo impacto en el área de la comunidad puedan dar lugar a situaciones de desastre.

Por ejemplo en casos de INUNDACIONES Y CRECIDAS RELAMPAGO:

-Un manejo apropiado en el uso de la tierra, sobre todo en relación con las denominadas planicies de inundación (Grave omisión ocurrida en la población de El Limón, Estado Aragua donde se permitió el desarrollo habitacional en una planicie de

inundación con resultados catastróficos para los barrios de Mata Seca y El Progreso durante las gigantesca creciente del 6 de Septiembre de 1987).

-Trabajos de protección y Control (Construcción de diques, sistemas de drenaje, etc en áreas potenciales de ser afectadas por inundaciones).

3. FASE DE ATENCION:

Las actividades de atención son aquellas realizadas ante la ocurrencia de un desastre o inmediatamente después de su presencia; y que proveen de asistencia de emergencia inmediata para la protección de vidas y propiedades de la población involucrada.

Incluyen entre otras las siguientes acciones:

3.1 ALERTA Y ALARMA PARA LA POBLACION AMENAZADA

3.2 ACTIVACION DEL CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA (COE)

3.3 DECLARACION DE UNA SITUACION DE DESASTRE

3.4 CONDUCCION DE OPERACIONES DE BUSQUEDA Y SALVAMENTO (SAR)

3.5 MOVILIZACION DE PERSONAL Y EQUIPOS ESPECIALIZADOS

3.6 EVACUACION DE LA POBLACION

3.7 EVALUACION DE DAÑOS

3.8 TRANSICION A PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS DE EMERGENCIA

3.9 CONTROL DE MULTITUDES

3.10 USO DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES

3.11 MANEJO DE INFORMACION PUBLICA

3.12 COORDINACION DE ESFUERZOS INTERGUBERNAMENTALES E INTER-INSTITUCIONALES

3.13 SOLICITUD DE ASISTENCIA A OTROS NIVELES DE GOBIERNO Y DE SER NECESARIO A NIVEL INTERNACIONAL.

- 3.14 ASISTENCIA PRE-HOSPITALARIA
- 3.15 CONDUCCION DE OPERACIONES DE TRIAGE
- 3.16 TRANSPORTE DE LESIONADOS A CENTROS HOSPITALARIOS DE REFERENCIA
- 3.17 ORDEN PUBLICO
- 3.18 REESTABLECIMIENTO DE SERVICIOS ESENCIALES
- 3.19 CONTROL DE SINIESTROS
- 3.20 SUMINISTRO DE ALIMENTACION, PROTECCION Y REFUGIO PARA LOS EVACUADOS
- 3.21 MORGUE TEMPORAL
- 3.22 APERTURA DE VIAS Y REMOCION PARCIAL DE ESCOMBROS ESENCIALES
- 3.23 REGISTRO Y ANALISIS INICIAL DE LAS OPERACIONES

Quando ocurre un desastre, este tipo de actividades deben ser acometidas sin demora y algunas de ellas en forma simultánea. Las decisiones deben efectuarse rápidamente, al igual que las acciones que correspondan a estas. Resulta obvio que durante el desarrollo de esta fase y para llenar las necesidades críticas de emergencia, se deben localizar, incorporar y coordinar personas y recursos adicionales a los ya disponibles en la comunidad, este punto es decisivo en la toma de decisiones de los integrantes del Centro de Operaciones de Emergencia (COE) y de el o los Puestos de Comando (PC) activados ya que resulta frecuente que NO se solicita ayuda externa (tanto a nivel Regional como Nacional y mucho menos Internacional), por razones de orgullo o por pensar que cualquier apoyo externo que se solicite implicara que los responsables de manejar el desastre no tienen la capacidad técnica u operativa para cumplir con su misión, esta situación ha llevado a la pérdida de numerosas vidas y bienes materiales hasta que el grupo directivo local que esta responsabilizado por la conducción de las operaciones a pesar de su resistencia inicial finalmente termina aceptado de mala gana la asistencia externa por imposición de autoridades de mayor jerarquía y cuando ya es demasiado tarde (El Terremoto de México, Septiembre

1985, y las avalanchas que afectaron a El Limón en el Estado Aragua en Septiembre de 1987, son un ejemplo de renuencia a aceptar asistencia exterior nacional e internacional en casos de desastre).

Las organizaciones y los diferentes departamentos involucrados en la atención del desastre, deben realizar una transición instantánea de la rutina a un estatus de emergencia. El propósito previo de una buena planificación es el de efectuar el mayor número posible de decisiones y arreglos antes de la ocurrencia de la situación de desastre, ello permitirá reducir la carga que pesará sobre la organización responsable del manejo del desastre durante la Fase de Atención.

Todas las funciones a ser cubiertas durante las operaciones de emergencia deben estar previamente señaladas y bien especificadas en el Plan de Operaciones correspondiente.

Cabe señalar que son de vital importancia durante la Fase de Atención, la inmediata activación del Centro de Operaciones de Emergencia (COE) y el establecimiento de uno o varios Puestos de Comando (PC), según las necesidades que surjan en el área del desastre.

La tendencia en muchos países, incluyendo Venezuela, es la de ignorar la necesidad de un Centro de Operaciones de Emergencia (COE) y conformar un incipiente y desorganizado Puesto de Comando (a veces ni siquiera eso), donde se dan cita numerosos funcionarios de la más alta jerarquía (incluso Gobernadores, Ministros y hasta el Presidente de turno) para llenar una cuota de promoción y representatividad ante la comunidad y ante los medios de comunicación social que se hacen presentes en el área del desastre, esto crea una situación de interferencia, falta de coordinación, conflictos de poder y mando que originan un desvío en la toma de decisiones y en general un inapropiado y catastrófico manejo de la situación de emergencia en proceso.

Es de señalar que en muchos casos los Puestos de Comando se establecen dentro de las propias áreas de impacto, lo cual pone en peligro a todos sus integrantes en caso de producirse un segundo impacto asociado con el primero pero de mayor cobertura en la extensión de los daños (tal fue el caso del Incendio de Tacoa donde el Puesto de Comando resultó destruido con el segundo impacto que afectó el área).

4. FASE DE RECUPERACION:

Esta Fase involucra actividades destinadas a retornar a la comunidad hacia la normalidad tan pronto como sea posible; dichas actividades suelen ser sub-divididas en dos grupos:

4.1 Corto Plazo:

Contempla acciones destinadas a reestablecer sistemas y servicios vitales de soporte de la población, a sus condiciones mínimas de operación y suele tener una duración promedio de dos semanas.

4.2 Largo Plazo:

Implica actividades que tienden a retornar a la comunidad a niveles de vida normales o superiores a los previamente existentes antes del desastre; con una duración que generalmente es de varios años.

Se señalan a continuación algunas actividades típicas en la Fase de Recuperación:

- Refugio Temporal
- Limpieza general de Escomoros
- Asistencia Legal
- Información Pública y Educación
- Planificación Comunitaria
- Obtención de información definitiva de las Operaciones de emergencia realizadas.
- Asistencia Nacional y Regional
- Reconstrucción y Rehabilitación
- Tratamiento Médico definitivo
- Medidas de Mitigación,

Con frecuencia la línea de separación entre las Fases de Atención de Emergencia y Recuperación a Corto Plazo es tenue y puede sobreponerse (especialmente cuando han transcurrido unos 15 días en la Fase de Atención); igual comentario podemos hacer de la Fase de Recuperación a Corto Plazo y la de Recuperación a Largo Plazo.

Finalmente la Fase de Recuperación ofrece una oportunidad para evaluar la efectividad y eficacia del programa de manejo de desastres existente, es pues el momento de evaluar el Plan, examinar las nuevas necesidades y problemas surgidos, modificar o plantear nuevas metas, objetivos, prioridades

y programas de acción y iniciar o acelerar los esfuerzos de Mitigación.

Como complemento al análisis realizado a las Fases del Desastre por autores Norteamericanos, queremos exponer aquí brevemente la concepción que sobre las Fases del Desastre contempla el Profesor Michel Lechat.

Este autor identifica para los fines de preparación y manejo de desastres una secuencia en el tiempo de cinco fases:

1. ANTICIPATORIA (También denominada Silencio Inter-Desastre)
2. PRE-DESASTRE
3. IMPACTO
4. ASISTENCIA (Específicamente la suministrada por organizaciones y personas externas al área del Desastre)
5. REHABILITACION

1. FASE ANTICIPATORIA:

Básicamente un período de tranquilidad que resulta oportuno para actividades de preparación, incluyendo análisis de vulnerabilidad, Mapas de Riesgos Aplicación de nuevas tecnologías de tipo preventivo, entrenamiento en operaciones de atención de desastres y educación pública.

2. FASE PRE-DESASTRE:

Se inicia cuando existen indicaciones de un desastre inminente y se puede contar con una predicción basada en apreciaciones de probabilidad o por indicaciones de los servicios de vigilancia de determinados tipos de eventos (Satélites Meteorológicos, Radares de vigilancia de tormentas, etc).

Incluye la activación de los Sistemas de Alerta y Alarma de Emergencia identificados durante la Fase Anticipatoria, que son adecuados para movilizar grupos especializados en la respuesta ante el desastre, así como para que el público en general se movilice hacia sitios de refugio o protección. Esta Fase incluye la activación del Centro de Operaciones de Emergencia (COE).

3. FASE DE IMPACTO;

Involucra la perturbación mayor de la comunidad en el área donde ocurre el desastre, incluyendo inicialmente la posible ocurrencia de conductas de caos o pánico, adicionalmente se presentan acciones de auto-organización en varios grados de complejidad y solidaridad, cuya eficacia puede ser ampliada mediante la realización de programas previos de educación pública ante los desastres en la FASE ANTICIPATORIA.

4. FASE DE ASISTENCIA:

Se inicia con la llegada del apoyo exterior al área del desastre, su eficacia se incrementa mediante actividades de planificación que incluyen la organización y el equipamiento de personal de intervención especializado, planes de asistencia y activación de los Puestos de Comando (PC).

Durante la misma se cumplen actividades de búsqueda y salvamento organizado, asistencia médica prehospitalaria, evacuación a Centros Asistenciales de mayores recursos y medidas sanitarias especiales.

5. FASE DE REHABILITACION:

Incluye el retorno gradual de la comunidad a sus condiciones normales de vida, por etapas graduales donde se contemplan las reconstrucción de viviendas e instalaciones, reactivación definitiva de los servicios interrumpidos y medidas adicionales de mitigación para enfrentar nuevos desastres.

Bibliografía:

- Fire Service Emergency Management Handbook, 1985 elaborado por American Petroleum Institute (API); Federal Emergency Management Agency (FEMA) y la International Association of Fire Chiefs Inc.

- International Workshop on Earthquake Injury Epidemiology for Mitigation and Response, National Science Foundation, Baltimore, U.S.A., 1989