

CAPITULO III

METODOLOGIA

A. METODO

En los capítulos anteriores, se intenta de manera generalizada, exaltar la magnitud de las consecuencias de los desastres naturales y, a la vez, se pretende ofrecer al lector un conocimiento sobre su constitución física y la importancia de establecer condiciones adecuadas para mitigar los efectos de los desastres naturales sobre las poblaciones.

De forma especial, se efectúa un análisis de los diferentes elementos que hacen de la República de Panamá un área no exenta a los embates de un fenómeno natural. A través de esta presentación se trata de concientizar a los lectores de este trabajo sobre la posibilidad de que nuestro país sea víctima de un desastre natural, y que por ello debemos prepararnos para que sus efectos no sean tan negativos como en otros países, en que una preparación inadecuada les costó pérdidas innecesarias.

Logrado este objetivo, se sintió la necesidad de encaminar esta investigación hacia la captación de información relacionada con los planes de salud para emergencias existentes en nuestro país, disponibles en caso de que ocurriese un desastre natural y, para cumplir con este propósito se debió seleccionar el método que, de acuerdo a las metas establecidas en la investigación, fuese el más eficiente, con el fin de que permitiese estructurar tanto el análisis de los resultados, como las conclusiones y recomendaciones del presente trabajo.

A manera de ensayo, se fueron analizando diferentes métodos de investigación y, de esta forma, se encontraron algunas alternativas que a modo de ejemplo, se describen a continuación.

1. Método Objetivo

El método objetivo se caracteriza por la búsqueda de información real y verdadera que no esté modificada por el razonamiento del investigador, planteando la necesidad de que se estudien fría y analíticamente los datos obtenidos, tal y como se consiguieron para cerciorarse de su validez.

Este método se ajusta al capítulo de **Revisión Bibliográfica** de esta investigación, el cual recopila todos los datos fundamentados en conocimientos técnicos y científicos, como lo son, la fuente de origen de los desastres naturales y las características de éstos. Sin embargo, para el desarrollo de las partes subsiguientes de este trabajo, en las cuales se requiere combinar información real con nuestras consideraciones y análisis, este método parece perder validez al no dar espacio al razonamiento personal.

2. Método Histórico

El segundo método, guarda como principio:

...no sujetarse únicamente a lo existente, o sea, a lo visible (interpretar el fenómeno u objeto según sus ojos lo ven), sino que hay que recurrir a la historia para ver la forma y condiciones de cómo evolucionó para llegar a lo actual, a lo que es.¹

¹ PRIETO, Aura Bavaresco de. Las Técnicas de la Investigación: Manual para la Elaboración de Tesis. South-Western Publishing Co., 4a. ed. Estados Unidos: 1979. Pág. 27.

La recopilación cronológica de: los desastres naturales más importantes acaecidos en el mundo; los fenómenos naturales que han ocurrido en Panamá; la investigación concerniente a la legislación panameña existente en materia de desastres; y la búsqueda de información relacionada a las instituciones y agrupaciones que sirven de apoyo en nuestro país en casos de emergencia, requirió la utilización de este método de investigación. No obstante, considerando que el objetivo de este trabajo era conocer la realidad existente y agregar al estudio opiniones personales basadas en observaciones de los hechos, se sintió la necesidad de seguir en la búsqueda de otro método más acorde con los objetivos analíticos de esta investigación.

3. Método Analítico

El tercer método considerado, el analítico, brinda al investigador la oportunidad de descomponer y por ende, profundizar en el estudio que se esté desarrollando. Detenidamente, a través de la observación, se determinan los elementos que componen el problema y seguidamente, mediante un examen crítico, se puede exponer el punto de vista personal del investigador adicionando a la investigación, una descripción de lo que se observa mediante o durante el desarrollo del estudio.

El tema de esta investigación, tiene la particularidad de estar compuesto de numerosos elementos, tales como: las características de los desastres naturales, los planes existentes para la atención de emergencias, la utilización adecuada de los recursos, la legislación vigente, la participación de instituciones y asociaciones vinculadas con aspectos relativos a los desastres, los manejos de una situación de

urgencia, etc. Por ello, el método analítico resulta eficiente al permitir la descomposición total de la situación investigada, de forma tal que se puedan fundamentar las condiciones que condujeron al establecimiento de la hipótesis central de esta investigación. Por lo antes expuesto, queda de manifiesto que para el desarrollo de este trabajo se seleccionó el método analítico.

B. SUJETO

El principal sujeto de esta investigación lo comprenden los Planes con que cuenta el Sector Salud de la Ciudad de Panamá, para la atención de situaciones de emergencia causadas por desastres naturales.

Se incluye, en este sentido, a los entes rectores de la salud de nuestro país: el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social.

Es preciso establecer, empero, que durante una situación de emergencia causada por un desastre natural, existen otros organismos y asociaciones que aportan voluntaria y profesionalmente servicios de remarcada importancia y, que por ello, se incluyen como parte de esta investigación. En tales términos, se hará referencia al Cuerpo de Bomberos de Panamá, Cruz Roja Panameña, Grupo Delta Voluntario, Fuerzas de Defensa de Panamá (actual Fuerza Pública), Liga Panameña de Radioaficionados, Organismos Internacionales, etc.

Igualmente, se presenta un compendio de la legislación existente en nuestro país en materia de desastres, de tal forma que se tenga un marco completo para lograr un análisis eficiente de todos los aspectos relacionados con el tema en estudio.

C. TECNICAS E INSTRUMENTOS

Una vez establecido el método y delimitado el sujeto, se procedió a seleccionar las fuentes de información consideradas como accesibles, para así poder obtener la mayor cantidad de información bibliográfica posible, a fin de que, conjuntamente con la participación en simulacros y las entrevistas, permitan completar el estudio.

D. PROCEDIMIENTOS

Seleccionadas las técnicas operacionales para la recolección de información, se inició el desarrollo de la investigación, utilizando dichas técnicas, que a continuación se describen, en el siguiente orden:

1. Investigación Bibliográfica

Inicialmente y, con la aspiración de dominar totalmente los aspectos básicos de esta investigación se inició la búsqueda de material bibliográfico en las principales fuentes del país como lo son: la Biblioteca de la Universidad Santa María La Antigua y la Biblioteca Simón Bolívar de la Universidad de Panamá. Sin embargo, se apreció que la información disponible; resultaba insuficiente para abarcar los aspectos técnicos

de esta investigación, de tal forma que se sintió la necesidad de incursionar en áreas más especializadas.

En tal sentido, fue preciso ubicar la información en centros especializados como: el Centro de Información del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Biblioteca de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá, el Instituto Tomás Guardia, el Departamento de Salud de Adultos del Ministerio de Salud, el Departamento de Geofísica del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), la Biblioteca Demófilo de Buen en la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, la Biblioteca del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) en el Ministerio de Gobierno y Justicia, la Biblioteca y la Sección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, etc.

Se considera preciso señalar, que fue de vital importancia la utilización de enciclopedias y diccionarios, tanto generales como especializados, los cuales permitieron realizar una investigación más profunda en algunas fuentes, principalmente, libros, publicaciones, documentos técnicos, informes, etc., siendo la mayor parte de ellos producidos por organismos y consultores internacionales.

2. Simulacros

A objeto de participar activamente en las pocas actividades que se llevan a cabo en nuestro país, relacionadas con la preparación para el manejo de situaciones de emergencia, derivadas de la ocurrencia de un desastre natural, a lo largo del período

de esta investigación se tuvo oportunidad de asistir a tres simulacros de situaciones de urgencia, los cuales serán descritos en este capítulo.

Esta participación se encaminó hacia la obtención de ideas, tan claras como fuese posible, sobre las necesidades inmediatas derivadas de una situación de emergencia; la forma en que los distintos organismos relacionados con la atención de urgencias le hacen frente a situaciones que, aunque simuladas, permiten obtener una noción de lo que podría ser la realidad y la coordinación intra e interinstitucional existente en la cooperación frente a situaciones de esta índole, etc. Lo antes enunciado, aclaró algunas incógnitas permitiendo así efectuar un análisis crítico fundamentado en la realidad existente sobre el tema.

Sin más preámbulos, se presenta, en forma breve y concisa, una recopilación de las observaciones realizadas sobre estos eventos.

**a. Simulacro de Incendio en el Estadio Juan Demóstenes Arosemena –
Ministerio de Salud– OPS/OMS**

En el mes de agosto de 1988 el Ministerio de Salud, en una operación conjunta, coordinada por asesores internacionales en materia de desastres de la Organización Panamericana de la Salud, desarrolló un simulacro de incendio en las instalaciones del Estadio Juan Demóstenes Arosemena. En este ejercicio participaron funcionarios de esa institución, de la Caja de Seguro Social, de las Fuerzas de Defensa (actual Fuerza Pública), del Cuerpo de Bomberos de Panamá, de la Cruz Roja Panameña y del Grupo Delta Voluntario.

A pesar de que esta investigación no incluye los incendios como desastres naturales, debido a que éstos son ocasionados, generalmente por la intervención de la acción humana, se consideró de importancia describir brevemente las actividades que se desarrollaron durante el simulacro en cuestión, ya que las mismas dieron una clara idea de la preparación y ejecución de funciones, por parte de los involucrados en llamados de emergencia de cualquier índole.

En esa ocasión, se utilizó la participación comunitaria de moradores de las áreas vecinas al centro deportivo, a quienes se maquilló y preparó de forma que actuasen en roles de víctimas durante el evento. Algunas de ellas desempeñaron actuaciones magistrales en sus papeles de heridos graves, teniendo pleno conocimiento de que eran víctimas reales y que, por lo tanto, su trabajo consistía en permanecer en los lugares asignados esperando la atención de las autoridades de salud respectivas.

Durante el ejercicio se puso en práctica el "triage" (Sistema de clasificación masiva de víctimas cuyo origen se remonta a la Segunda Guerra Mundial, con el que se pretende clasificar rápidamente a los heridos, en función del beneficio que presumiblemente podrán obtener de la atención médica). Para ello se requirió de la utilización de las tarjetas correspondientes (Anexo No. 2). El uso de las mismas permite realizar una clara identificación, de acuerdo a un primer análisis del paciente, de la condición de salud que tiene al momento de la inspección preliminar. Una vez marcado en la tarjeta el color que indica el grado de gravedad

de la víctima; los encargados de efectuar dicha labor, en este caso funcionarios del Grupo Delta Voluntario y de la Cruz Roja Panameña, miembros del Cuerpo de Bomberos de Panamá y de las Fuerzas de Defensa, procedieron a otorgar los primeros auxilios a aquellos que mostraban heridas de consideración y a su posterior traslado en vehículos de esas instituciones hacia el Complejo Hospitalario Metropolitano de la ciudad capital.

Llegadas las víctimas a ese centro hospitalario, se les ubicaba en un "área de triage" situada en el Cuarto de Urgencias de Adultos, donde se les clasificaba de acuerdo a su estado de salud y se les iba trasladando hacia las áreas de atención que su condición requería.

La idea fundamental de este operativo, era probar la eficacia y eficiencia de los servicios antes enunciados, en la atención de situaciones de emergencia en las que se requiere de la acción coordinada de todos los entes inmersos.

Durante la ejecución del simulacro se pudo observar una amplia participación de todas las personas que estaban involucradas en las acciones de socorro, tanto funcionarios, como voluntarios, destacándose, a nuestro criterio, la acción del Grupo Delta Voluntario y del Cuerpo de Bomberos de Panamá, cuyos miembros mostraron un alto grado de preparación y profesionalismo frente a la situación simulada.

Sin embargo, como todo lo que depende del hombre, no fue perfecto, puesto que se pudo constatar ya dentro de las instalaciones del Complejo Hospitalario

Metropolitano, que se cometieron errores en la clasificación de las víctimas, ya que algunas fueron remitidas a recibir servicios que no eran los indicados para su supuesta condición.

b. Simulacro de Terremoto – Hospital Gorgas

El 1° de septiembre de 1988 el Hospital Gorgas efectuó un simulacro tomando como supuesto la ocurrencia de un terremoto de gran magnitud en nuestro país. Dicho ejercicio se llevó a cabo dentro de sus instalaciones, ubicadas en el corregimiento de Ancón, de la ciudad capital.

La práctica tenía como objetivo determinar la capacidad del personal para trabajar coordinadamente en casos de extrema urgencia y la efectividad para evacuar a los enfermos hospitalizados, en el menor tiempo posible.

En la entrada de ese centro hospitalario se efectuó la clasificación de los enfermos o heridos, según su estado de gravedad y se determinó su traslado a la base naval de Howard donde, conjuntamente con funcionarios de las Fuerzas Armadas Norteamericanas se habilitó un hospital de emergencia para estos casos. Adicionalmente, la base contaba con transporte aéreo para el traslado inmediato de víctimas hacia los Estados Unidos de América.

Debido a que las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos para esa época ya se encontraban bastante deterioradas, nuestra participación, como estudiantes panameñas, estuvo bastante limitada aún cuando fuimos invitadas por el entonces administrador en logística del Hospital Gorgas, Teniente Coronel David

Stockand. Empero, se pudo establecer que, el personal encargado de realizar las acciones de urgencia durante el simulacro, logró clasificar y trasladar hacia el hospital móvil a las víctimas (aproximadamente 15 personas) de acuerdo al tiempo y a las condiciones previstas, aún cuando se tuvo el inconveniente de recibir inesperadamente un helicóptero con heridos procedentes de la costa Atlántica a quienes el personal encargado del simulacro tuvo que atender, de forma que las acciones programadas para el ejercicio se vieron interrumpidas brevemente.

El Hospital Gorgas desarrolla anualmente este tipo de ejercicios, preparando una evaluación del desempeño de su personal en los mismos, la cual se envía a San Antonio, Texas, donde se encuentra la organización central de hospitales de las Fuerzas Armadas Norteamericanas, sede donde se controla la calidad y eficiencia de los servicios prestados a los soldados y sus familiares. Pero, desafortunadamente en estos eventos no se permite la participación de funcionarios de salud panameños.

c. Simulacro de Inundación – Comisión del Canal de Panamá

El 29 de septiembre de 1988, la Administración del Canal de Panamá efectuó, a manera de práctica, un simulacro basado en la posibilidad de que un aumento considerable en los niveles de agua de los lagos Gatún y Madden, pusieran en peligro a los habitantes de las áreas cercanas a éstos y, de manera especial, que causara daños a la vía interoceánica.

El supuesto contemplaba una precipitación lluviosa intensa acompañada de vientos fuertes, que diera origen a un desbordamiento de agua en los lagos antes mencionados.

Dicho ejercicio fue realizado dentro de las instalaciones del edificio de la Administración del Canal de Panamá, ubicado en el corregimiento de Ancón de esta ciudad, desde donde se mantuvo una constante comunicación con personal localizado en diferentes puntos ubicados a lo largo de toda la vía canalera. Cabe mencionar que existe un sistema computarizado en el cual se recibe información frecuente sobre el nivel de las aguas de toda la vía y que, gracias a éste, el ejercicio pudo ser desarrollado sin necesidad de trasladar al personal al lugar de los supuestos hechos.

Adicionalmente, es preciso señalar que la Comisión del Canal de Panamá cuenta con un Centro Meteorológico especializado, propiedad del gobierno de los Estados Unidos de América, por medio del cual pueden observarse los cambios climatológicos que se dan en cualquier punto de la superficie terrestre y que además es capaz de captar imágenes a través de un satélite, permitiendo una anticipación valiosa frente a la ocurrencia de un fenómeno natural de tipo meteorológico.

El ejercicio contó con la participación de miembros del Sistema Nacional de Protección Civil, del Grupo Delta Voluntario y de funcionarios de los diferentes departamentos de la Comisión del Canal.

Básicamente, el equipo encargado del simulacro tenía como fin último probar la capacidad técnica con que cuentan las instalaciones de la Comisión del Canal, para ejercer un estricto control en caso de que surgieran anomalías, en este caso una inundación, que alteraran el normal funcionamiento del Canal de Panamá.

El ejercicio debería demostrar la capacidad de abrir las compuertas o grupos de compuertas que retienen las aguas de los lagos Gatún y Madden de forma que se puedan vaciar paulatinamente y evitar así un desbordamiento de sus cauces, hecho que podría transformarse en pocos minutos en un serio problema, que pondría en peligro al considerable número de personas que habitan las áreas aledañas a estos lagos. En este punto se quiere hacer notorio que estas personas están instruidas para que al oír una alarma sonora, la cual es activada 15 minutos antes de abrir alguna de las compuertas de los lagos, procedan a evacuar el área, puesto que se considera un posible aumento de agua en la vía del canal, lo cual supondría un grave peligro para sus vidas y bienes.

En resumen, se puede indicar que eventos de esta índole permiten realizar una evaluación adecuada del funcionamiento de los planes preestablecidos para situaciones de emergencia, de modo que se puedan realizar los correctivos pertinentes en las áreas deficientes, lográndose la adecuación de planes tendientes a la óptima atención de víctimas en caso de una emergencia real.

Es importante que se estime para el futuro, la realización de nuevos simulacros de ésta y otras índoles, a fin de fortalecer la preparación de los grupos

relacionados a las áreas de prestación de servicios de urgencia, con el propósito de que ante una situación real, éstos puedan hacer frente a sus funciones con la máxima eficiencia posible.

3. Entrevista

Adicionalmente se utilizó una última técnica para la recolección de datos que a su vez, permitieron la cristalización de este estudio. Esta fue la realización de entrevistas personales a diferentes funcionarios de las organizaciones involucradas en la atención de situaciones de emergencia.

A través de ese diálogo directo, se buscaba conocer todos aquellos aspectos que no pudieron ser compilados durante la investigación bibliográfica y la participación en los simulacros. Además, se consideró oportuno efectuar un auscultamiento directo de los problemas existentes en el Sector Salud, estudio que únicamente podría desarrollarse mediante una incursión personal en el área, que permitiese obtener la información de la fuente directa.

En esta dirección, se decidió centralizar la atención con miras a confeccionar un cuestionario en el cual la mayoría de las preguntas se ajustaran al mayor número posible de instituciones o asociaciones en las que se quería centrar el interés. Se intentó entonces, dentro de lo posible, establecer un marco de flexibilidad con preguntas abiertas, ya que éstas "proporcionan una variedad más amplia de respuestas,

pues ellas pueden ser expresadas libremente por el entrevistado."¹ Y, tomando como base este criterio, se pudo trabajar con una mayor libertad de acción estableciendo un grado de diálogo social con el informante.

Cabe mencionar que, en este punto, se trató de mantener la entrevista en un momento en que el entrevistado no se sintiera presionado para expresar la situación real del entorno en que se desempeña, situación poco convencional ya que generalmente los servidores públicos, quienes conformaron la mayoría de las personas entrevistadas, suelen ser muy parcos en sus apreciaciones, principalmente sobre los aspectos negativos relacionados con su marco de trabajo.

Determinada y estructurada esta fuente de información, nos avocamos a establecer, a través del grupo de sujetos seleccionados e indicados anteriormente, la forma más adecuada para hacer los contactos necesarios con el fin de desarrollar las entrevistas.

Inicialmente, por medio de visitas con carácter puramente social y de llamadas telefónicas, se pudo contactar a las personas, funcionarios, técnicos y especialistas que se consideraron los más idóneos para proporcionar la información que permitiera desarrollar esta investigación. Empero, no fue fácil y, en la mayoría de los casos, fue más que todo un trabajo de constancia, dedicación y empeño el que prevaleció para lograr el objetivo previamente establecido.

¹ SABINO, Carlos A. El Proceso de Investigación. El Cid Editor, 1a. ed. Argentina: 1980. Pág. 169.

a. Primera Etapa

La primera etapa de la entrevista comprendió el período previo a los acontecimientos del 20 de diciembre de 1989. Este período se caracterizó por presentar graves conflictos y presiones políticas, que limitaron el acceso directo a las fuentes de información y la obtención de datos relacionados con los recursos existentes en las instituciones ligadas a la prestación de servicios de atención de urgencias.

Por otro lado, considerando que en Panamá no se había presentado una situación de emergencia que pusiera en peligro a un gran número de personas, las preguntas en esta etapa de la investigación buscaban, básicamente, conocer los planes existentes en materia de desastres y, fundamentalmente, establecer un inventario de los recursos físicos y materiales con que cuenta el Sector Salud en caso de la ocurrencia de una catástrofe en el país.

Con estos argumentos en mente, se estructuraron las siguientes nueve preguntas, a objeto de lograr homogenizar, hasta donde fuera posible, las respuestas. Ello no exime que, por tratarse de una entrevista hayan comentarios relevantes al margen.

(1) ¿En qué fecha fue constituída la organización y quién o quiénes fueron sus fundadores?

Con el fin de poder establecer el tiempo que una institución ha prestado sus servicios a la comunidad panameña es necesario conocer el período en que

ha estado vigente, permitiendo igualmente evaluar su nivel de experiencia y, en muchas ocasiones, la efectividad del sistema. Igualmente, es importante conocer quiénes fueron los inspiradores de los programas, de forma que se pueda tener una clara idea acerca de la calidad del respaldo que se obtuvo al inicio de la organización y cuáles fueron realmente los ideales en que se basó su creación y si verdaderamente éstos se han mantenido a lo largo de su trayectoria y aún en la actualidad.

Igualmente resulta importante conocer si la institución cuenta con legislación nacional que indique su creación, objetivos, metodología de trabajo y todos los aspectos relacionados con su área de responsabilidad ante la ocurrencia de un desastre nacional, de forma que cuenten con una base legal para el desarrollo de sus actividades.

(2) ¿En qué principios se inspiraron los creadores de la institución?

Resulta necesario saber cuáles son las bases y principales lineamientos sobre los cuales se fundamenta el servicio que presta la institución. De forma similar, resulta necesario conocer las políticas y metodologías de trabajo para, mediante este conocimiento, establecer ideas generales sobre su campo de acción durante una situación de emergencia.

A manera de ilustración, se cita como ejemplo al Cuerpo de Bomberos, organización que mantiene como principio fundamental la atención de incendios y, en este sentido, durante un desastre de esta índole es la institución responsable

de la prestación de servicios de emergencia. De igual forma, la Liga Panameña de Radioaficionados mantiene como deber fundamental la prestación de servicios de comunicación, situación que permitió establecer que la responsabilidad de atender el flujo de información durante una emergencia, es competencia directa de ésta.

(3) ¿En qué forma está organizada la institución?

La disponibilidad requerida para desarrollar las acciones necesarias, en caso de presentarse una situación de emergencia, depende directamente del sistema para tomar decisiones establecido por la institución. En un momento de urgencia, cuando el tiempo resulta un factor del que depende la vida de seres humanos, la activación de un plan de emergencia requerirá del debido conocimiento que tenga cada participante sobre sus responsabilidades dentro del mismo.

Por lo tanto, conocer anticipadamente las disposiciones existentes para iniciar la ejecución de actividades durante la emergencia, será la mejor manera de lograr los objetivos preestablecidos, especialmente en aquellos aspectos que deben ser tratados por especialistas. A manera de ejemplo, se cita la Cruz Roja Nacional, cuyo cuerpo de paramédicos debe conocer claramente la forma y el momento preciso para iniciar su actuación durante una emergencia.

(4) ¿Quiénes son los miembros que participan en la organización?

A través de esta interrogante se quiso establecer cuáles son los requisitos y características necesarios para formar parte de la institución. Con ello se pretendía igualmente conocer qué nivel de especialización se requiere de los miembros para desarrollar las acciones propias del sistema en ocasión de una emergencia.

Adicionalmente, se creyó fundamental precisar los recursos humanos existentes (médicos, enfermeras, paramédicos, etc.), que se encuentran disponibles y que podrían convertirse en útiles herramientas de trabajo para integrar equipos de salvamento y prestar primeros auxilios en las áreas siniestradas por un lado, y por otro sus especialidades, de forma tal que se ubiquen dentro del plan en los puestos en que resulten más útiles.

(5) ¿Con qué recursos físicos cuentan?

En este sentido, se precisa conocer todos los recursos materiales con que se cuenta, especialmente cuando se trata de equipo y materiales con cuya utilización adecuada se pueda salvar la vida de las personas. En este punto se enfatizó por conocer el equipo de transporte y comunicación, herramientas determinantes para movilizar heridos y localizar aquellas áreas que se encuentran mayormente afectadas por el desastre.

(6) ¿Con qué recursos económicos cuenta la institución y de dónde provienen sus fondos?

Aún cuando es importante conocer el origen de los fondos con que opera la institución en tiempos regulares, se ha enfatizado en establecer si la institución cuenta con fondos extraordinarios para activar un plan de emergencia, y ello radica en que es ampliamente conocido que las entidades estatales, principales responsables en la prestación de servicios de emergencia, cuentan generalmente con fondos inferiores a los necesarios para cubrir sus necesidades regulares; por ello, resulta imperioso conocer si los planes de emergencia toman en cuenta mecanismos para la obtención de fondos extraordinarios, que permitan la adquisición de los insumos que se requieren para hacer frente a la situación de urgencia.

Por otro lado, esta interrogante intenta conocer las fuentes que proporcionan ayuda económica a estas instituciones, identificando los posibles donantes, de tal forma que se pueda iniciar la solicitud de fondos inmediatamente se haga presente la necesidad.

(7) ¿A quiénes va dirigida la ayuda?

En tiempos normales, las instituciones entrevistadas brindan servicios permanentes de asistencia social, de forma que se considera importante conocer las áreas de trabajo en que se mueven habitualmente, para establecer los lugares en que su atención resulta de mayor utilidad. Por ejemplo, es ampliamente

conocido que la Cruz Roja Nacional atiende, durante todo el año, instituciones como el Asilo de Ancianos y los Refugios Infantiles, así, en caso de presentarse una situación de urgencia, ya sea nacional o interna en alguna de esas instituciones, los miembros de la Cruz Roja podrán prestar una colaboración sumamente valiosa por conocer apropiadamente dichos lugares.

(8) ¿Cuáles son los problemas, obstáculos y divisiones que enfrenta la institución?

De las respuestas a estas interrogantes se desprenden los parámetros o lineamientos más profundos para sustentar la mayor parte de las conclusiones y recomendaciones de esta investigación. Conocer la situación real por la que atraviesa el Sector Salud y sus colaboradores, permite establecer las bases para efectuar un análisis objetivo general de los problemas esperados en función de la hipótesis de este trabajo.

El ambiente en que se desarrollan y trabajan los servicios destinados a la atención de una situación de emergencia, determinará la eficacia del sistema en caso de presentarse una situación crítica. De esta forma, al establecer el estado de la organización se pueden presentar las recomendaciones pertinentes, a fin de lograr la mayor efectividad de respuesta del sistema cuando la misma se requiera.

(9) ¿Cuenta la institución con un Plan de Emergencia?

Es determinante conocer si la organización ha tomado en cuenta la planificación frente a una situación de emergencia. En este apartado se desea saber si la institución cuenta con un plan de emergencia que establezca las áreas de responsabilidad de sus miembros, los niveles de mando, el sistema de comunicación, la movilización de recursos físicos, materiales, económicos y humanos durante una emergencia.

Igualmente es importante establecer si las instituciones del sector cuentan con un plan de urgencias, si éste ha sido activado en alguna ocasión y de haber sido así, cuáles fueron los resultados alcanzados. O, en caso que nunca haya sido activado, si se han realizado prácticas o simulacros mediante los cuales de pueda determinar la efectividad del plan.

b. Segunda Etapa

Definitivamente, a los acontecimientos acaecidos a raíz de la incursión armada del Ejército de los Estados Unidos de América el 20 de diciembre de 1989, no se les puede otorgar la categoría de desastres naturales, según se explicó anteriormente en la delimitación del estudio y en la definición del término "desastres naturales". Sin embargo, la ocurrencia en nuestro país de dicho evento, se constituyó en una oportunidad para poner a prueba los planes existentes en las diferentes instituciones que prestan apoyo en situaciones de emergencia, indagadas en la primera etapa de estas entrevistas, y así probar la efectividad de los mismos

en la prestación de servicios de socorro a las víctimas, durante los momentos críticos que vivía la población panameña. En tal sentido, se decidió adicionar una interrogante, la cual se consideró oportuna para aclarar conceptos que permitieran presentar un análisis más amplio y objetivo. He aquí lo pertinente:

(1) ¿Cuál fue la participación o actuación desempeñada durante los incidentes armados de diciembre de 1989?

De acuerdo a las respuestas a esta interrogante, se procuró conocer si los planes establecidos por las instituciones para la atención de situaciones de urgencia fueron realmente eficaces en el momento de ser puestos en práctica. Esta información, como ya se mencionó, resultaba de gran valor para la concretización de este estudio, por cuanto se permitió establecer cuáles fueron las fallas encontradas en la planificación existente.