

D. ANALISIS DE LA ORGANIZACION PARA EMERGENCIAS DE LAS INSTITUCIONES DE APOYO AL SECTOR SALUD EN SITUACIONES DE URGENCIA

1. Fuerzas de Defensa de Panamá (Actual Fuerza Pública)

La Ley 20 de 29 de septiembre de 1982, por la cual se dictó la ley orgánica de las Fuerzas de Defensa de Panamá, decreta en el Título I, Capítulo II, Artículo 7, numerales 2, 3, 4 y 8 que esa entidad tendrá entre otras atribuciones principales, el deber de velar por la seguridad pública; la protección de la vida, honra y bienes de todas las personas dentro del territorio nacional; cumplir con la Constitución Política, las leyes y reglamentos de la República y apoyar a las autoridades y funcionarios públicos en el cumplimiento de su deber.

En función de dar respuesta a la necesidad de contar con un batallón de salud, capaz de prestar servicios médicos en períodos de urgencia, en 1986 creó una división especial denominada "Complejo de Contingencias" que, según su directora se entiende como:

una serie de programas sistemáticos de preparación y prevención destinados a dar respuesta en caso de que sobreviniera la ocurrencia de un desastre natural o de una situación especial que atentara contra la paz y seguridad de la nación.¹

¹ SALVADOR, Elissa Doens de, Subteniente. El papel de las Fuerzas de Defensa en una Situación de Emergencia causada por un Desastre Natural. Entrevista Personal. Jefe del Complejo de Contingencias, Batallón de Salud de las Fuerzas de Defensa. Febrero, 1989.

En este sentido el Complejo de Contingencias fue creado, entre otras cosas, para representar un grupo de apoyo a las Fuerzas de Defensa (Actual Fuerza Pública) en el área de salud en situaciones de emergencia, específicamente con la misión de:

Organizar tácticamente los servicios médicos para brindar el apoyo de servicios de salud en una contingencia, entiéndase por contingencia a hechos que ocurren imprevistamente convulsionando los hábitos adquiridos durante los tiempos de paz, y que demandan respuestas inmediatas para solucionar los problemas que se presentan.¹

Dentro de las principales funciones que se atribuyen al Complejo de Contingencias se encuentran las siguientes:

- Asegurar el tratamiento y evacuación de los heridos y enfermos de las Fuerzas de Defensa a todos los niveles.
- Asegurar aspectos higiénicos epidemiológicos tanto de las tropas como de las áreas de conflicto.
- Registrar, controlar y distribuir el personal médico-sanitario a las unidades de combate.
- Organizar el suministro oportuno a las unidades de combate con medicamentos, equipos y material de curaciones.
- Organizar la protección médica (antiatómica, antiquímica y antibacteriológica), a todos los niveles.
- Llevar el control estadístico de los servicios médicos durante las acciones combativas.

¹ SALVADOR, Elissa Doens de. Complejo de Contingencias, en: PRAXIS, Revista Académica de Medicina Militar. Panamá: diciembre, 1988, año 1, No. 2. Pág. 1.

- Mantener la preparación combativa y especial del personal médico, técnico y paramédico.
- Elaborar los planes de contingencia.
- Planear ejercicios para perfeccionar el funcionamiento de los planes.
- Supervisar que los planes elaborados se cumplan y ejecuten en todas las instalaciones del Batallón de Salud Militar.
- Coordinar con las entidades civiles encargadas de dar atención durante los desastres naturales.¹

Además, de acuerdo con su estructura, el Complejo de Contingencias tendría capacidad para organizar servicios médicos móviles adaptables a la situación de combate y manejar en corto tiempo y utilizando las medidas más eficaces, un gran volumen de asistencia médica.

Adicionalmente, esta división mantenía una serie de programas de tipo educativo cuyo fin era preparar a sus tropas en el manejo y conducción de situaciones de emergencia. He aquí las mismas:

- Servicio de capacitación para el manejo de situaciones de emergencia.
- Planes de emergencia a nivel nacional.
- Prácticas en manejo de bajas masivas.

¹ SALVADOR, Elissa Doens de. Complejo de Contingencias, en: PRAXIS. op. cit. Pág. 1.

coordinación de las actividades de esta división para prestar servicios de salud, no sólo a los miembros de las Fuerzas de Defensa (Actual Fuerza Pública) afectados por la incursión armada del Ejército de los Estados Unidos de América, sino a los civiles que, por la ubicación de sus viviendas, resultaron afectados durante ese período.

Esta situación permitió corroborar que el Complejo de Contingencias se manejaba dentro de un marco puramente teórico, aún a pesar de que la institución armada nacional contaba con gran cantidad de recursos físicos y humanos, que como ya se mencionó fueron mantenidos en estricto secreto, ya que llegado el momento de poner en práctica las funciones para las cuales fue creado, el mismo no fue capaz siquiera de iniciar labores de evacuación de las áreas en conflicto, tarea esencial para desarrollar un plan de contingencias.

Lamentablemente, no ha sido posible obtener un inventario de los recursos del complejo, sin embargo, esta institución era la única dentro del territorio nacional que contaba con helicópteros, transporte de suma importancia para el rescate de heridos.

Resulta preocupante que en nuestro país, existan instituciones creadas para brindar servicios de urgencia como ésta, y que se mantengan aisladas del resto de los organismos instituidos con funciones afines, los cuales no cuentan con los mismos recursos y que al momento de requerirse sus servicios éstos no puedan ser utilizados.

Sería de suma importancia que todas las actividades de emergencia en salud sean coordinadas por una sola institución, y que ésta cuente con inventarios actualizados de los recursos disponibles en todas las organizaciones creadas con el fin

de socorrer a la población, de forma que al momento de requerirse, estén a disposición de quienes los necesiten.

Probablemente exista la excusa de que debido a lo sorpresivo de la incursión de diciembre pasado, el Complejo de Contingencias no contó con el tiempo necesario para activar su plan de emergencias, empero, esto conduce al siguiente cuestionamiento: ¿para qué fue creado entonces, si de acuerdo a las funciones que se le asignó su deber principal era garantizar la seguridad de todos los afectados ante un conflicto bélico?.

En resumen, es importante no sólo contar con un plan de emergencias, sino tener la capacidad de ponerlo en práctica en el momento preciso en que se requiere su activación, porque al igual que los incidentes de diciembre de 1989, que se dieron sin aviso previo, los desastres naturales, en su mayoría, ocurren súbitamente y a diferencia de lo anterior, afectan generalmente a toda la población de una ciudad, razón por la que se debe estar preparado para actuar aún cuando quienes deban iniciar las actividades se encuentren afectados por el mismo.

2. Cuerpo de Bomberos de Panamá

El primer paso hacia la concientización de la necesidad de participación humana organizada para realizar actividades destinadas a la protección y seguridad de las personas en nuestro país, fue dado a finales del siglo pasado con la creación del Cuerpo de Bomberos.

Esta institución fue constituida formalmente el 28 de noviembre de 1887, con el fin primordial de dar respuesta en casos de incendios, fenómeno muy frecuente en aquella época, debido a que la gran mayoría de las construcciones eran básicamente de madera.

A través del tiempo el Cuerpo de Bomberos se ha constituido como pilar y eje primordial en la atención de casos de urgencia, acudiendo no sólo a prestar sus servicios al llamado de "fuego", sino atendiendo cualquier otra situación de emergencia en la que se requiere de apoyo especializado. De esta forma y adicionalmente a los servicios regulares de prevención, mitigación y control de incendios, el Cuerpo de Bomberos mantiene una serie de actividades permanentes que han dado origen a programas que comprenden:

- Unidad especializada de búsqueda y rescate de emergencia.
- Unidad especializada en desactivación de bombas.
- Atención en casos de accidentes.
- Sección de Mecánica.
- Controles de ingeniería en la construcción.
- Escuela de Bomberos.
- Sección de Electricidad.
- Unidad especializada en radio y comunicación.
- Banda de música.

El Cuerpo de Bomberos es una entidad adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, el cual representa un ente organizador y su primera fuente de recursos económicos.

La institución en sí es de carácter voluntario y sin fines de lucro. Independientemente de esto, el Cuerpo de Bomberos cuenta en la ciudad de Panamá con un total aproximado de 159 miembros permanentes, quienes laboran en unidades de trabajo repartidas en nueve cuarteles ubicados estratégicamente en el área capitalina (Anexo No. 8).

En cuanto a las actividades de asistencia en casos de emergencia, las mismas se realizan atendiendo los llamados de la comunidad, los cuales son recibidos por una guardia permanente que labora las 24 horas del día. En caso de presentarse una situación de extrema urgencia o un desastre inminente, el sistema activa su Plan Central de Emergencias, que se incluye en el Anexo No. 9, en el cual se especifican las acciones a tomar para cada situación hasta lograr el control de la misma.

Adicionalmente con el objeto de atender efectivamente los llamados de urgencia, el Cuerpo de Bomberos cuenta un inventario de recursos materiales en el que se indica la especialidad de cada uno, ver Anexo No. 10.

Al analizar en forma general la participación del Cuerpo de Bomberos en situaciones de emergencia acaecidas en la ciudad de Panamá desde su fundación, es necesario resaltar las respuestas positivas y siempre efectivas de la institución. Sin embargo, no podemos pasar por alto el hecho que a partir de 1987, cuando por causa

de la situación derivada de presiones políticas, los sectores gubernamentales o los relacionados con éstos, se limitaron a mantener una actitud político-partidista y, lamentablemente el Cuerpo de Bomberos no fue la excepción, situación sustentada con las elecciones presidenciales del 7 de mayo de 1989, cuando la institución se abstuvo de colaborar en la seguridad, tal como lo había venido haciendo desde sus inicios y, de forma similar durante la Cita Eucarística del 28 de mayo del mismo año, cuando los grupos cívicos nacionales tuvieron que proporcionar extraoficialmente la seguridad que requerían los participantes.

Por otro lado, se precisa aclarar que durante la incursión armada de las tropas del ejército de los Estados Unidos de América el 20 de diciembre pasado, las actividades iniciales de la institución fueron realizadas de forma independiente por miembros aislados de la misma, quienes brindaron servicios de rescate y, lamentablemente el mecanismo en sí, como un todo, no logró movilizarse según lo esperado en función de su planificación y organización para enfrentar situaciones de emergencia, debido, según uno de los oficiales del Cuerpo de Bomberos a que "no fue posible establecer los enlaces, supuestamente preestablecidos, para la atención en situaciones de emergencia según el Plan de Operaciones."¹

Por otro lado, el órgano informativo del Cuerpo de Bomberos en boletín especial de esa institución, planteó la limitación en el desarrollo de las acciones de

¹ AROSEMENA, Gregorio. "Actuación del Cuerpo de Bomberos de Panamá ante una situación de Emergencia Nacional". Entrevista Personal. Capitán, Jefe de la Compañía No. 5 del Cuerpo de Bomberos de Panamá. Panamá: marzo, 1990.

socorro desarrolladas desde las primeras horas de la madrugada del día 20 de diciembre, de la siguiente forma:

Se había declarado una conflagración en el barrio del Chorrillo, pero fue imposible llegar allá por el intenso tiroteo de ametralladoras, cohetes y morteros. Al día siguiente se envió una comisión formada por el Capitán Baruco y el Teniente Eduardo González para ver si era posible combatir el fuego, pero con mucha cortesía un Oficial de los Estados Unidos indicó que lo dejáramos así pues aún era peligroso debido a los tiros esporádicos que aún se oían.¹

Adicionalmente, el mismo reporte soslaya sobre algunas de las dificultades que se presentaron para establecer los canales de comunicación del Cuerpo al indicar que:

era imposible lograrlo con funcionario alguno, pero tan pronto pudimos, nos contactamos con Oficiales del Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos de América, con ellos coordinamos toda una serie de comunicaciones y colaboraciones de alta seguridad y como tal no podemos mencionar en este escrito.²

No es la intención de este análisis, presentar una crítica directa al valuarte que es y que siempre ha sido el Cuerpo de Bomberos de Panamá, sin embargo, no se puede pasar por alto lo expresado en dicho informe cuando se refiere a que la

¹ Cuerpo de Bomberos de Panamá. Departamento de Comunicación Social y Protocolo. Boletín Informativo No. 286 del miércoles 17 de enero de 1990. Pág. 1.

² Idem.

institución "actuó de conformidad al Plan de Operaciones y Desastres Nacionales establecido por la Dirección General de los Cuerpos de Bomberos de la República"¹, aseveración que no compartimos totalmente ya que si bien es cierto que pasadas las horas críticas de la conflagración, el Cuerpo de Bomberos, realizó una importante labor en el transporte de víctimas a los centros hospitalarios y en el control de incendios, principalmente de locales comerciales y de edificios de las Fuerzas de Defensa, inicialmente su labor carecía de una organización adecuada que permitiera el profesional desempeño de sus miembros cuya preparación y fin último es salvaguardar la vida y la seguridad de los panameños.

3. Grupo Delta Voluntario

Es bien sabido, que al momento de ocurrir un desastre de grandes proporciones, toda la colaboración resulta poca, para hacerle frente a las numerosas necesidades provocadas por la catástrofe. Por ello, un grupo de panameños que sintió la falta de mayor número de recurso humano calificado que tuviese la capacidad de atender y responder efectivamente ante la ocurrencia de una situación de emergencia en nuestro país, se reunió e ideó la creación de un grupo organizado de voluntarios, a quienes se entrenaría en las labores de colaboración para situaciones de emergencia.

El Grupo Delta Voluntario se inició como una fuerza de respaldo y apoyo al Cuerpo de Bomberos de Panamá, adquiriendo personería jurídica propia el 23 de julio de 1986.

¹ Idem.

Esta unidad, cuyo objetivo principal es reunir a todas las personas que tengan interés en el desarrollo de técnicas de protección y supervivencia ante un desastre causado por la naturaleza o por el hombre, está integrada por voluntarios de ambos sexos, de todas las profesiones y ocupaciones cuya misión es coordinar y apoyar acciones de comunicación, primeros auxilios y búsqueda de sobrevivientes.

Con este fin,

el Grupo Delta Voluntario mantiene planes y programas de manejo de emergencias, reforzados éstos con prácticas, seminarios, charlas, etc., que tienen como objetivo mantener al grupo en condiciones óptimas para atender cualquier situación que requiera de sus servicios.¹

El grupo utiliza como distintivo una Cruz de Malta color lima, al igual que todas las brigadas internacionales de emergencia y rescate en casos de desastre. Esta Cruz lleva en su centro un círculo color naranja con la leyenda "Unidad Delta Voluntaria" y dentro del círculo se encuentra un triángulo blanco sobre fondo azul. Esta insignia es colocada sobre banderines, placas, uniformes, automóviles, prendedores, calcomanías, etc., y sólo pueden portarla los miembros reconocidos por la unidad.

¹ CRUZ, Felipe. "El papel del Grupo Delta Voluntario en una Situación de Emergencia causada por un Desastre Natural". Entrevista Personal. Vice Presidente del Grupo Delta Voluntario. Panamá. Julio, 1989.

Este grupo lo constituye una Asamblea General, un Directorio, un Consejo de Coordinadores y un grupo de voluntarios seleccionados entre los miembros de la asociación y, el Reverendo Guillermo Tejada Martínez, Párroco de la Catedral Metropolitana de Panamá e integrante de las extintas Fuerzas de Defensa, actúa como coordinador y representante de la unidad.

El número de voluntarios participantes en el Grupo Delta es variable, pero generalmente, éste suele oscilar alrededor de 66 personas quienes aportan cuotas, colaboran en el desarrollo de actividades sociales y obtención de donaciones externas, apoyo que les ha permitido adquirir equipo destinado a la prestación de servicios de socorro, el cual se menciona a continuación:

- Una unidad especial que presta el servicio de ambulancia.
- Una unidad móvil de comunicación.
- Dos unidades de transporte, tipo bus con capacidad para 8 y 15 pasajeros, respectivamente.

Adicionalmente, los autos de propiedad personal de cada uno de los miembros están acondicionados con un botiquín de primeros auxilios para prestar socorro en caso de ocurrir una emergencia y además, un radio personal de onda corta que es utilizado para alertar a la unidad en caso de que se requiera de su presencia. Este grupo se ha distinguido por su activa participación en actividades organizadas conjuntamente por el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social, las Fuerzas de Defensa (Actual Fuerza Pública), el Cuerpo de Bomberos de Panamá y el SINAPROC, bajo la

conducción de asesores de la OPS/OMS. Como ejemplo, el simulacro efectuado en el mes de agosto de 1988, cuando se realizó una actuación simulada de desastre por incendio, en el Estadio Juan Demóstenes Arosemena, fue una oportunidad en que demostraron una gran coordinación y un alto grado de disciplina, en su valiosa intervención en la clasificación y traslado de heridos en las áreas de triage.

Se considera que la existencia de grupos civiles voluntarios organizados, es esencial para la atención eficiente de situaciones de emergencia causadas por desastres naturales, ya que a través de éstos se puede ampliar el radio de servicio de socorro a la población afectada.

No obstante, la infiltración de ideas políticas dentro de esta organización causó una profunda división entre sus miembros, situación que se agravó con los comicios electorales del 7 de mayo de 1989, debido principalmente a que la dirección del grupo estaba, como mencionamos anteriormente, en un sacerdote que se desempeñaba en las Fuerzas de Defensa quien encaminó sus objetivos hacia aspectos totalmente políticos dejando de lado la labor humanitaria del grupo y, en consecuencia, miembros activos del grupo se separaron o fueron separados de sus puestos.

Durante los eventos acaecidos a partir del 20 de diciembre de 1989, no se observó la participación de esta organización como tal. Unilateralmente, algunos miembros se presentaron al Cuartel de Bomberos de la zona de Arraiján para ofrecer su apoyo, pero conscientes de que actuaban aisladamente y éste no era el ideal para el cual se había creado el grupo.

Por otro lado, ninguno de los recursos disponibles, y anteriormente citados, pudo ser utilizado ya que todos se encontraban ubicados en la residencia particular del director del grupo.

Estimamos que lamentablemente, la buena disposición de este grupo de ciudadanos que voluntariamente ofrecieron su tiempo y esfuerzo para adiestrarse adecuadamente, a fin de atender a la población en situaciones de emergencia, se vio anulada por factores puramente políticos.

Sin embargo, cabe señalar que grupos de esta índole resultan de gran beneficio para la sociedad, en su calidad de fuentes de apoyo para las instituciones responsables de la seguridad y bienestar del pueblo panameño.

Por ello, debe incentivarse la creación no de uno, sino de varios grupos voluntarios de atención, rescate y traslado de víctimas en situaciones de urgencia, a objeto de minimizar la pérdida de vidas por la carencia de una pronta y eficaz asistencia.

4. Cruz Roja Panameña

La Cruz Roja Panameña se fundó mediante la Ley 40 de 2 de junio de 1917, luego de una ardua labor realizada por la Sra. Matilde De Obarrio de Mallet, quien motivó al gobierno vigente para que se adhiriese a los ideales que estableció Henry Dunant, ginebrino quien fundó la Cruz Roja Internacional el 24 de junio de 1859.

En 1925 fue reconocida por el Comité Internacional de la Cruz Roja y así forma parte de la Cruz Roja Internacional, adquiriendo el derecho de utilizar como emblema la cruz roja sobre fondo blanco, distintivo de esa organización.

El 1° de agosto de 1968, mediante el decreto 1451 se establecieron los estatutos generales de la Cruz Roja Panameña, con los cuales el gobierno la reconoció oficialmente como una institución autónoma de socorro voluntario, auxiliar de los poderes públicos y, particularmente como un servicio complementario de la entonces Guardia Nacional, y como única sociedad nacional de la Cruz Roja con capacidad para ejercer sus actividades dentro de los límites geográficos de la República de Panamá.

Esta organización está integrada por los siguientes organismos, los cuales representan sus bases administrativas: Asamblea General, Comité Central, Organismos de Consulta y Coordinación, Organismos Administrativos y de Ejecución, Directiva de Capítulos Provinciales y Comités Distritoriales y Locales.

La institución recibe donaciones de diferentes entidades como: Casinos Nacionales, Lotería Nacional de Beneficencia, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Cruz Roja Internacional, etc., con el fin de cubrir los salarios de los miembros permanentes de la administración y para subsidiar algunos programas de asistencia social.

a. Principios Fundamentales

Con el propósito de brindar un eficiente servicio de prevención y alivio humanitario entre las víctimas de los desastres, la Cruz Roja Internacional mantiene

dentro de sus sistemas operacionales, una serie de principios fundamentales que representan sus bases y estatutos de trabajo y coordinación, los cuales se mencionan seguidamente:

Principio de Humanidad: la Cruz Roja se esfuerza bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como también hacer respetar a las personas, favorecer la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Principio de Imparcialidad: la Cruz Roja no hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Principio de Neutralidad: con el fin de conservar la confianza de todos, la Cruz Roja se abstiene de tomar parte en las hostilidades, y en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso y filosófico.

Principio de Independencia: la Cruz Roja es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las sociedades nacionales deben, sin embargo conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios propios de la sociedad.

Principio de Carácter Voluntario: la Cruz Roja es una institución de socorro voluntario y desinteresado.

Principio de Unidad: en cada país sólo puede existir una sola sociedad de la Cruz Roja, la cual debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Principio de Universalidad: la Cruz Roja es una institución universal, en cuyo seno todas las sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente.¹

b. Funciones

La responsabilidad de la prevención de los desastres, la asistencia a las víctimas y la reconstrucción general de las áreas afectadas por éstos, recae tradicionalmente en los gobiernos de los países afectados; de esta forma, la Cruz Roja representa teóricamente un organismo de carácter auxiliar y complementario que presta voluntariamente sus servicios en ocasión de presentarse una situación de emergencia.

Bajo los principios anteriormente enunciados, la Cruz Roja Panameña trata, en lo posible, de mantener programas de trabajo y asistencia para brindar sus servicios de forma tal que pueda dar una respuesta efectiva a la comunidad en que sirve.

Entre algunos de sus programas de trabajo se pueden mencionar:

- Inventario cronológico de desastres ocurridos en la República de Panamá.
- Mapas que indican las áreas propensas a la ocurrencia de desastres en el territorio nacional.

¹ Liga de Sociedades de la Cruz Roja Internacional. Manual de Socorro de la Cruz Roja en Casos de Desastre. Ginebra, Suiza: 1982. Pág .1.

- Listado de todas las personas que al haberse capacitado en primeros auxilios o rescates, pueden formar parte del Cuerpo de Socorristas.
- Preparación de la Juventud de la Cruz Roja, que capacita en primeros auxilios a escolares a nivel nacional.
- Elaboración de planes de emergencia.
- Organización de seminarios en primeros auxilios para voluntarios.
- Elaboración de programas de salvamento acuático.
- Preparación del grupo de damas voluntarias, para prestar asistencia en el Hogar de la Esperanza y en las salas geriátricas de los hospitales nacionales.
- Mantenimiento de un grupo especializado de paramédicos, que responden las 24 horas del día a cualquier llamado de emergencia en que se requiera su apoyo dentro de la ciudad de Panamá.

En cuanto a los recursos con que cuenta la Cruz Roja, ésta tiene aproximadamente 10,000 voluntarios a nivel nacional, 7,000 de los cuales corresponden a la ciudad capital, quienes actúan como fuerza de apoyo a los programas que desarrolla la organización y, además con una serie de recursos materiales que se encuentran listados en el Anexo No. 11.

Desde otro punto, es preciso indicar que durante la intervención militar realizada por los Estados Unidos de América a partir del 20 de diciembre de 1989, la Cruz Roja Panameña fue el organismo que se hizo cargo de las actividades de socorro, trasladando víctimas y prestando los primeros auxilios a los heridos.

De hecho, desde las primeras horas de ese día, los medios radiales notificaron la participación activa de la Cruz Roja, ratificando así el cumplimiento de sus principios fundamentales, citados previamente; demostrando igualmente que aún sin importar cuáles sean las circunstancias que propicien una situación de emergencia, sus miembros utilizan todos los medios a su alcance con el único propósito de servir a quien los necesita, pese a costo de su propia seguridad.

Referente a su actividad durante ese período crítico, los voluntarios de esa organización prestaron su apoyo a 1,017 heridos; rescataron y transportaron a morgues 129 cadáveres; proporcionaron asistencia y seguridad a 850 militares que se entregaron al ejército norteamericano a través de esta organización; atendieron 1,513 solicitudes de búsqueda de personas desaparecidas; han brindado asistencia a los damnificados; y en la actualidad administran el Campamento de Refugiados de Albrook Field, donde se encuentran 3,000 personas, a quienes les proporcionan alimentos y útiles de higiene personal, recibidos como donación de organismos externos de ayuda.

5. Liga Panameña de Radioaficionados

El 8 de enero de 1947 fue fundada en la ciudad de Panamá la primera liga de radioaficionados, debido a la inquietud de algunos aficionados a la radiocomunicación que tenían interés de practicar de forma organizada, sus habilidades en la ciencia de la electrónica y de la comunicación. Así, con el discurrir de los años, se vio la necesidad de ampliar esta organización a nivel nacional y fue entonces cuando el 16

de abril de 1977 se creó la Liga Panameña de Radioaficionados con la participación de miembros de toda la República.

Actualmente, esta liga labora en diferentes zonas de operación, que se encuentran distribuidas a nivel provincial. Adicionalmente,

existen otras organizaciones de radioaficionados entre las cuales podemos mencionar a Radio Club de Panamá. Se cuenta además con personas que practican la radioafición sin pertenecer a ninguna organización en particular.¹

En resumen, existen en Panamá aproximadamente, 1,200 personas que practican la radioafición como un pasatiempo científico, y sin ánimo de lucro tratando de mantener el principio de ayuda a la comunidad, cuando ésta requiera del aporte de la radiocomunicación en ocasión de una situación de emergencia.

En cuanto a los miembros de la Liga Panameña de Radioaficionados, éstos mantienen una organización constituida por una Asamblea General de Delegados y una Junta Directiva Nacional con un período de vigencia anual. Estos grupos constituyen el organismo supremo de la Liga, y sus miembros son escogidos por los delegados de cada zona de operación a lo largo de todo el país.

En cuanto a su participación en situaciones de emergencia, la Liga Panameña de Radioaficionados ha creado una red técnico-operativa de emergencia, con el fin de

¹ DELGADO, Rodolfo. "El Papel de los Radioaficionados en una Emergencia causada por un Desastre Natural". Entrevista Personal. Miembro fundador de la Liga Panameña de Radioaficionados. Panamá: agosto, 1989.

establecer enlaces de comunicación dentro o fuera del territorio nacional en caso de presentarse calamidades públicas, desastres naturales, accidentes o cualquier otra situación que pudiese afectar en alguna forma la vida y seguridad de la comunidad.

Durante una emergencia, el propósito de la red es tomar contacto inmediato con las autoridades encargadas de coordinar las actividades para enfrentar la emergencia en la región y brindar el servicio de comunicación en forma organizada y eficiente. En caso de que la emergencia ocurra en territorio nacional, los radioaficionados deberán establecer contacto inmediato con el Cuerpo de Bomberos, en caso de incendios; con el SINAPROC, en caso de desastres naturales; con las Fuerzas de Defensa (Actual Fuerza Pública), en caso de accidentes, enfrentamientos armados y cualquier otro incidente que requiera de su atención.

La actuación de la Liga Panameña de Radioaficionados ante la presencia de un desastre, puede resumirse de la siguiente forma:

- Los miembros que se encuentren en la zona del siniestro mantendrán control de las comunicaciones dentro de las bandas internacionales, previamente asignadas al servicio de la radioafición.
- El Presidente de la zona y/o el Coordinador del Comité de Emergencias de la red técnico-operativa establecerán la iniciación del operativo; igualmente determinarán el servicio a prestar, organizando y programando todo lo referente al mismo.

- En caso de que la situación de emergencia fuera de carácter internacional, la red de emergencia será coordinada por el Presidente de la Junta Directiva a nivel nacional, quien se encargará de organizar los servicios que puedan prestar las zonas de todo el país.
- Todas las zonas tendrán el equipo de comunicación necesario, para prestar sus servicios en caso de ser llamados como elementos de apoyo en una emergencia.
- La comunicación entre el lugar del siniestro y la sede de la Liga en la zona se efectuará en forma organizada y con datos concisos, limitándose a pasar la información estrictamente necesaria.
- Se nombrará un coordinador informativo en la sede de operaciones para coordinar la entrega o recibo de información.
- Los miembros que participen en la red de emergencia recibirán instrucciones directamente de la dirección, manteniendo como norma que la responsabilidad administrativa es de la Liga y que la responsabilidad en el manejo adecuado de la comunicación será de los operadores.
- La Liga establecerá los turnos de operación, el alcance de la misión, el relevo de operadores y restringirá la participación de sus miembros en el operativo.
- Los operadores ubicados en la zona del siniestro, deberán llevar un registro actualizado de las actividades realizadas, el cual deberá ser entregado al coordinador, con el fin de que se prepare un informe evaluativo general que incluya los siguientes aspectos:

- a. Lugar y sitios de operación, características del siniestro que originó la red.
- b. Tipo de servicio, número de comunicados según actividades, tales como tráficos familiares, oficiales, muerte, enfermedad, medicina, etc.
- c. Equipos utilizados, tiempo de operación por equipos, evaluación del estado inicial o final de los equipos con las recomendaciones del caso, daños, pérdidas, etc.
- d. Evaluación sobre colaboración de otras entidades que participaron conjuntamente en actividades como: transporte, suministro de alojamiento, alimentación, etc.
- e. Listado y evaluación de los servicios prestados por el personal que participó en el operativo.
- f. Costos totales del operativo en la zona.
- g. Copia de este informe debe llegar al Presidente Nacional a no más de veinte (20) días de finalizado el operativo.¹

En cuanto a la reglamentación de las operaciones de los miembros que integran la red de emergencia, se puede resumir lo siguiente:

- En cada zona se formará un grupo de radioaficionados quienes manejarán los operativos necesarios a nivel de zona.

¹ Liga Panameña de Radioaficionados. Reglamento Administrativo y Operativo de la Red de Emergencia (IV Asamblea Nacional de Delegados), Chitré, Panamá: 1 de agosto de 1981). Pág. 4.

- En las diferentes zonas se establecerán contactos previos con entidades oficiales con el fin de coordinar positivamente los trabajos a realizar durante un operativo.
- Los grupos que participen durante un operativo deberán utilizar algunos distintivos a nivel nacional. Estos pueden ser: chaleco sin mangas de color verde fluorescente, con los distintivos de la Liga sobre el cual llevarán los indicativos de zona, nombre, grupo sanguíneo, etc. y, adicionalmente, utilizarán un casco, también de color verde.
- Cada miembro debe mantenerse en contacto constante con las oficinas de la sede y procurar utilizar las bandas destinadas con anterioridad como líneas para casos de emergencia.
- Portar equipo básico de emergencia como: radio multibanda, con sus respectivas antenas, plantas de emergencia, cables, repetidoras portátiles, herramientas de primera necesidad, carpas, alimentos básicos, botiquín de primeros auxilios, etc.

La Liga Panameña de Radioaficionados ha participado en diferentes seminarios y reuniones convocados por el SINAPROC, con el propósito de establecer su función, de forma tal que pueda prestar una colaboración adecuada en el área de las comunicaciones, en caso de presentarse una situación de emergencia.

En el mes de octubre de 1988, cuando la costa Atlántica del país se vio seriamente amenazada por el paso del huracán Juana (Joan), "los radioaficionados

mantuvieron permanente contacto con el Centro de Huracanes de Miami, recibiendo información sobre el estado, localización y trayectoria del fenómeno."¹

De igual forma, en los accidentes aéreos acaecidos en los últimos años entre la Isla de Contadora y la ciudad de Panamá, los miembros de esta Liga han brindado un valioso aporte en las operaciones de búsqueda y rescate de las aeronaves.

Debido a la situación tan especial que vivió el país como consecuencia de la incursión armada del ejército de los Estados Unidos de América en diciembre pasado, la Liga Panameña de Radioaficionados se limitó a recibir y retransmitir información entre radioaficionados acerca de los desórdenes públicos, saqueos, robos, ubicación de enfrentamientos armados, etc., sin que se efectuara una verdadera comunicación organizada, ni una notoria participación como grupo especializado para el manejo de información en esta situación de urgencia.

Lamentablemente, este fallo en el manejo de las comunicaciones redundó negativamente en una comunidad sumamente alterada y carente de información veraz sobre la realidad existente. Por ello, se hace imprescindible que sean personas preparadas y organizadas quienes mantengan el control sobre las informaciones que se transmiten, de forma que la población conozca la realidad de los hechos que se estén dando y su actuación se dé en función de ellos.

¹ LEWIS, Henri. "Actuación de los Radioaficionados en Emergencias Nacionales". Entrevista Personal. Radioaficionado de la Liga Panameña de Radioaficionados. Panamá: julio, 1990.

6. Organizaciones que Prestan Asistencia Internacional

Cada vez que un país se ve afectado por un desastre natural de gran magnitud, la cooperación internacional responde generosamente proporcionando toneladas de ayuda en medicamentos y suministros, así como enviando equipos de voluntarios y técnicos para las labores de rescate y atención médica que no se puedan obtener en el ámbito local.

Esta ayuda, generalmente basada en un genuino sentimiento de solidaridad, es brindada por muchos organismos, asociaciones, grupos y gobiernos cuyos objetivos, a pesar de no ser los mismos, son comunes en el otorgamiento de expertos y apoyo financiero para el país afectado por un desastre natural, el cual deberá contar con una preparación adecuada para coordinar esa ayuda, de forma que se logre el mayor beneficio posible para las víctimas.

La mayor parte de los organismos internacionales que prestan asistencia en casos de desastre natural, cuentan con oficinas de socorro a las que se deben dirigir las solicitudes de asistencia, que generalmente sólo son aceptadas cuando se originan en las instituciones debidamente reconocidas por esos organismos. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) únicamente acepta aquellas solicitudes que sean generadas por el Ministerio de Salud del país afectado y, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, sólo las recibe por conducto de sus contrapartes nacionales.

A continuación se describen brevemente las funciones y campo de acción de los principales organismos que prestan asistencia internacional en casos de desastre:

a. Organismos de las Naciones Unidas

En 1965 durante el XIX período de las Naciones Unidas, su Secretario General informó a la Asamblea General sobre la medida adoptada por las Naciones Unidas y sus diferentes organismos especializados en función de prestar asistencia a los países asolados por desastres naturales.

En función de ello, recomendó que la ayuda de los organismos de las Naciones Unidas se concentrara principalmente en el envío rápido de expertos al lugar del desastre, en el suministro de equipos de rescate y en la elaboración de planes de socorro en colaboración con los gobiernos de los países afectados.

A continuación se describe brevemente la actuación que deberá desempeñar cada uno de los organismos que integran las Naciones Unidas en caso de requerirse su intervención por la ocurrencia de un desastre natural en alguno de sus países miembros.

(1) Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO)

Mediante la resolución 2816 de la XXVI Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1971 se creó esta oficina, cuyas responsabilidades pueden resumirse en lo siguiente:

- Proporcionar información precisa respecto de las necesidades de socorro.

- Movilizar y coordinar el socorro para casos de desastre proveniente de los Organismos de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional en general, en respuesta a una solicitud de asistencia de un Estado afectado.
- Establecer un servicio de información en Ginebra a fin de intercambiar información y armonizar las necesidades con los suministros y servicios de las fuentes donantes.
- Hacer arreglos por anticipado respecto de la asistencia de emergencia que los países y organizaciones donantes estén dispuestos a proporcionar.¹

A nivel de país, la UNDRO está representada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que, a través de su Representante Residente sirve como conducto a las solicitudes del gobierno afectado en todos los aspectos relacionados con la catástrofe. En caso de presentarse un desastre natural, la UNDRO envía al país víctima un equipo especializado para evaluar las necesidades de emergencia y coordinar, a nivel local, la ayuda proveniente del sistema de Naciones Unidas y de otras fuentes internacionales.

(2) Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)

A este organismo le compete coordinar las actividades internacionales de salud, proporcionar cooperación técnica para evaluar las necesidades de salud,

¹ Organización Panamericana de la Salud. Administración Sanitaria de Emergencia con Posterioridad a los Desastres Naturales. Publicación Científica No. 407. 2a. ed. Washington, D.C., Estados Unidos: 1983. Pág. 70.

dirigir la asistencia sanitaria internacional y, en resumen, se puede establecer que es el encargado de movilizar y coordinar los recursos internacionales de socorro de emergencia.

Dentro de las principales funciones que se le atribuyen a la OPS/OMS se encuentran: la cooperación de emergencia en el diagnóstico del impacto del desastre sobre la salud del país afectado, la evaluación de los requerimientos, la formulación de proyectos de rehabilitación, la coordinación de ayuda sanitaria internacional y mantener contacto con UNDRO y los demás organismos donantes.

Además, el Representante de la OPS/OMS del país víctima del desastre mantendrá un estrecho contacto con el Ministerio de Salud de ese país, con el Representante Residente del PNUD y con el organismo nacional encargado de la coordinación general, que para el caso de Panamá sería el SINAPROC.

(3) Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

A pesar de que UNICEF presta asistencia directa a los programas sobre salud, educación y bienestar materno-infantil en los países en desarrollo y, por ende, su principal función con posterioridad a un desastre natural es el reestablecimiento a mediano y largo plazo de los servicios a niños y madres, se encuentra en capacidad de proporcionar una asistencia considerable a todos los grupos vulnerables, ya que su director ejecutivo tiene acceso a una importante reserva de fondos en efectivo para ser utilizados en emergencias, además de una

reserva de urgencia en el almacén de UNICEF ubicado en Copenhague, Dinamarca.

Este organismo, ligado estrechamente con los aspectos de salud, trabaja en una íntima relación con la OPS/OMS, estando además autorizado para ejecutar acciones a nombre de UNDRO.

(4) Programa Mundial de Alimentos (PMA)

El PMA colabora directamente con la OPS/OMS en la vigilancia nutricional durante las emergencias. El mismo dispone de gran cantidad de recursos, para hacer frente a las necesidades urgentes de alimentos de países asolados por desastres naturales.

(5) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Sus funciones principales son las de brindar cooperación técnica y promover inversiones para el desarrollo agrícola a largo plazo en sus países miembros y tiene además la responsabilidad de prevenir la escasez de alimentos en casos de emergencias, tanto causadas por desastres naturales como por malas cosechas.

Para prestar su apoyo, el Director General de la FAO, dispone de fuentes de ayuda alimentaria para la atención de emergencias a través de los productos que les son prometidos por países donantes.

En Panamá, el PNUD es el coordinador de los programas desarrollados por UNDRO, PMA y FAO, mientras que la OPS/OMS y UNICEF trabajan por separado. Sin embargo, al momento de declararse una situación de emergencia causada por un desastre natural, el Representante Residente del PNUD y el de la OPS/OMS coordinan en forma conjunta todas las actividades inherentes a la asistencia internacional para el manejo de la emergencia.

b. Organismos Gubernamentales

Gran cantidad de gobiernos prestan asistencia a los países afectados por desastres naturales, ya sea en forma de ayuda bilateral (de gobierno a gobierno), o a través de grupos intergubernamentales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad Económica Europea (CEE).

En el caso particular de la OEA, ésta cuenta con el Fondo Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia (FONDEM), administrado en forma conjunta por un comité de representantes de la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la OPS/OMS, cuya responsabilidad se circunscribe a proporcionar alimentos y suministros médicos a los Estados miembros afectados por un desastre.

Por otro lado, la CEE presta asistencia para salvamento, recursos de rehabilitación y ayuda alimentaria de emergencia a los países de Africa, el Caribe y el Pacífico, utilizando para ello su reserva financiera que asciende a 280 millones

de dólares, para esos países y a 60 millones de dólares, para países ubicados fuera de las áreas antes indicadas.

c. Organismos No Gubernamentales

A nivel internacional, existe un gran número de organizaciones no gubernamentales, que dedican esfuerzos a las actividades de socorro internacional en casos de desastre, proporcionando recursos materiales, humanos y económicos.

Entre los principales se incluye: la Liga de Sociedades de la Cruz Roja con sede en Ginebra, Suiza; el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) dedicado principalmente a la atención de personas afectadas por guerras y conflictos civiles; el Cooperative for American Relief Everywhere (CARE) con sede en Nueva York, Estados Unidos de América, cuya ayuda va destinada a la rehabilitación de las instituciones sanitarias básicas y a la reconstrucción de viviendas; la Confederación Internacional de Caridades Católicas (CARITAS Internacional) que estimula, coordina y apoya las actividades de socorro de sus 91 países miembros; el Catholic Relief Service (CRS), organización estadounidense coordinada con CARITAS que proporciona alimentos, ropa, suministros médicos y albergues a través de los sacerdotes católicos locales existentes en los países afectados; la Federación Luterana Mundial (FLM) con sede en Estados Unidos de América, cuyo principal aporte consiste en el otorgamiento de préstamos para la reconstrucción a largo plazo; el Ejército de Salvación Internacional con sede en Londres, Inglaterra que provee asistencia en la atención de salud y suministros de diversas clases; etc.

Todos estos organismos funcionan enmarcados dentro de los límites constitucionales de los países en que han de prestar su ayuda. Y, algunos de ellos, como ya se mencionó, exigen la presentación oficial de una solicitud formal del gobierno del país afectado para poder actuar pero, una vez puesto en marcha el engranaje de la asistencia internacional de emergencias, sus aportes resultan de sumo valor para sobrellevar la emergencia causada por el desastre natural en el país que sufrió la catástrofe.

Tal como se ha podido apreciar en el análisis de los planes existentes en las instituciones relacionadas con la prestación de servicios de urgencia, la mayoría de estas entidades cuentan con actividades específicas y definidas, las cuales son puestas en práctica en caso de presentarse una situación de emergencia que lo amerite. Empero, si se toma en cuenta que en los últimos años nuestro país no ha enfrentado la presencia de ningún desastre natural de grandes proporciones y que, únicamente se ha requerido de la activación de dichos planes durante los incidentes de diciembre de 1989, situación que requirió la ejecución de los mismos por haber afectado un gran número de ciudadanos, se puede afirmar que en cada una de las instituciones del sector salud y sus colaboradores se presentaron deficiencias que deben ser debidamente evaluadas con el fin de imponer los correctivos necesarios para que en caso de requerirse nuevamente su ejecución, éstas puedan brindar el servicio que se espera de ellas.

En función de lo anterior, se puede indicar que existe un gran número de deficiencias en la ejecución de los planes existentes, las cuales son ocasionadas por diversos factores tales como: recursos insuficientes; los funcionarios involucrados no tienen una idea clara sobre sus funciones; no trabajan adecuadamente como equipo o no han sido entrenados en forma adecuada; o simplemente, los planes no se ajustan a la realidad existente en el medio.

Además cabe señalar que en caso de la ocurrencia de una situación de emergencia, causada por un desastre natural o de otra índole, todas las personas de la comunidad afectada son víctimas del siniestro, inclusive los trabajadores de la salud, y por ello hay que considerarlos como personas preocupadas por sus propios problemas, de forma que su entrenamiento debe ser lo suficientemente bueno como para que sean capaces de prestar sus servicios en forma eficiente, independientemente de su estado anímico, sentando así la premisa de que el entrenamiento permitirá al funcionario ser capaz para realizar actividades que sin éste no hubiese podido desempeñar.

Desde otro punto, hay que considerar la administración de los recursos físicos disponibles catalogándolos de acuerdo a si éstos son consumibles o no, es decir, si son utilizados y repuestos (suministros médicos) o si por el contrario son considerados como recursos permanentes (vehículos, camillas, etc.). Se precisa aclarar entonces que es una buena práctica el mantener un registro actualizado sobre las existencias de materiales, principalmente de aquellos que debido a su constante

utilización, deberán ser repuestos de forma que se mantengan las cantidades necesarias para prestar una atención inmediata adecuada en caso de presentarse una urgencia. Para ello se requiere que el personal responsable esté consciente de la importancia de: controlar la utilización medida de los mismos; de ordenar su reposición, según las políticas de la institución cuando sea necesario; y de almacenarlos adecuadamente, de forma tal que estén disponibles al momento de requerirse su utilización.

En la mayoría de los planes de emergencia de las instituciones de salud, se presenta un listado de los suministros médicos, principalmente medicamentos, que son requeridos para hacerle frente a la primera fase de la atención de urgencia y, sobre este particular, es preciso señalar que la utilización de éstos resulta en uno de los más importantes aspectos de la prestación de servicios de salud, debido a que son elementos indispensables para salvaguardar la vida de muchas de las víctimas, además de que son muy costosos, sumamente poderosos y en algunos casos peligrosos, razón por la cual deberán ser controlados cuidadosamente.

Por otro lado, los planes estudiados no contemplan presupuestos operativos para la situación de emergencia, ni los mecanismos a aplicar en caso de ser requerida la obtención de fondos para activar el plan cuando sea necesario.

Sobre este aspecto, es importante mencionar que los planes de esta índole, que generalmente son puestos en ejecución súbitamente, sin dar tiempo para una

fase de preparación, deben indicar claramente los tipos de recursos económicos con que cuentan o las posibles fuentes de obtención de fondos externos.

El último aspecto que debe tomarse en consideración al preparar un plan de emergencias del sector salud es el tiempo, recurso que no es renovable y que en función de esta característica deberá ser administrado lo más eficientemente posible, ya que en el caso particular de salvar vidas, una acción únicamente tiene el efecto esperado si se realiza en el momento justo que se precisa. De este modo, al elaborar un plan de emergencia resulta imprescindible que se investiguen los mecanismos que permitan su ejecución en el menor tiempo posible.