
**MANUAL DE PROCEDIMIENTOS
DEL COMITÉ DE OPERACIONES DE
EMERGENCIA EN SALUD
COE-S**

**II EDICIÓN
2006**

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DEL COMITÉ DE OPERACIONES DE EMERGENCIA EN SALUD COE-S

Edición Técnica:

Dra. Caroline Chang, Profesional Nacional OPS/OMS
Dr. Alvaro Campo Ojeda, Consultor ASC OPS/OMS

Colaboración y Revisión Técnica:

Dr. José Antonio Campos, Coord. DIPLASEDE - MSP
Dr. Mario Cruz Chang, Director Provincial de Salud de Sucumbíos
Lic. Miriam Armas, Punto Focal de Desastres DPS, Sucumbíos.
Lic. Ana María Puga, Punto Focal de Desastres DPS Imbabura
Dr. Jhony Merchán, Dpto. Técnico de la DPS de Sucumbíos
Dr. Rafael Zapata, Epidemiólogo, de la DPS de Sucumbíos.
Lic. Felipe Bazán M, coord. Provincial Defensa Civil de Guayas.

Dr. Carlos Roberto Garzón. Asesor Subregional
Programa de Preparativos de Emergencias y Desastres OPS/OMS

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DEL COMITÉ DE OPERACIONES DE EMERGENCIA EN SALUD COE-S

Presentación:

El Ecuador es un país que se encuentra en el cinturón de fuego del Pacífico y por ende expuesto a diversas amenazas. En el transcurso de los últimos años, un sin número de eventos de origen natural y antrópico han ocasionado numerosas pérdidas de vidas, damnificados y cuantiosos daños en la infraestructura del sector salud, sólo para mencionar algunos de mayor impacto como fueron: el Fenómeno de El Niño 97-98, erupciones de los volcanes Pichincha, Tungurahua y Reventador, el represamiento de la Josefina, terremoto de Bahía de Caráquez, incendio del oleoducto de Esmeraldas, entre otros.

Ante estos eventos las instituciones del sector salud han hecho su mejor esfuerzo por responder adecuadamente a las necesidades de la población afectada, sin embargo un factor común ha sido la falta de coordinación interinstitucional e intersectorial, sacando a relevancia las deficiencias de orden técnico y originando duplicidad de acciones, funciones y recursos en una misma población dejando a otras vulnerables sin atención oportuna.

El Ministerio de Salud Pública del Ecuador en seguimiento a los fundamentos de la Política Nacional de Salud y en cumplimiento a los compromisos internacionales y de la Región Andina en el área de gestión de riesgos, ha definido entre sus prioridades el fortalecimiento de la Red Nacional de Salud para Emergencias y Desastres, creada por acuerdo ministerial bajo la coordinación nacional de la Dirección de Seguridad Nacional y Prevención de Desastres (DIPLASEDE).

El objetivo de esta Red Nacional es promover las acciones y políticas en la gestión de desastres del sector salud, la gestión de información para la reducción de riesgos y brindar una respuesta coordinada, eficaz y oportuna en emergencias y desastres.

Siendo la coordinación interinstitucional una estrategia técnico-política de gran importancia para una respuesta efectiva, es imprescindible que las instituciones que conforman el sector salud estén debidamente articuladas bajo el liderazgo del organismo rector que es el Ministerio de Salud, para planificar, prevenir, mitigar y responder ante situaciones de emergencias y desastres.

En algunos países de América Latina se ha venido desarrollando exitosamente la iniciativa de conformar Comités Operativos de Emergencia para el sector salud (COE-s). En el Ecuador con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud, se han conformado COE-s en algunas provincias vulnerables bajo el marco del Sistema Nacional de Defensa Civil dentro del cual el área 2 corresponde a salud.

El Ministerio de Salud Pública presenta el Manual de Procedimientos del Comité Operativo de Emergencias del sector salud, el mismo que pretende ser un instrumento de orientación y apoyo para las instituciones que conforman los COE-s para lograr una mejor coordinación interinstitucional e intersectorial desde la planificación hasta la respuesta, esperando que esta última alcance los niveles de intervención esperados.

Ministerio de Salud Pública del Ecuador

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DEL COMITÉ DE OPERACIONES DE EMERGENCIA EN SALUD COE-S

Introducción

En el pasado, los desastres han sido manejados de forma individualizada, sin criterios de coordinación interinstitucional, por lo que las acciones de respuesta han sido multivariadas, con acciones y recursos dispersos, esto ha generado la necesidad de contar con una serie de procedimientos encaminados a mejorar la toma de decisiones por las autoridades del sector salud, que les permita una mejor orientación técnica para la organización del antes, durante y después de los eventos adversos.

El COE, para que tenga un buen funcionamiento, necesita de un espacio físico que reúna a un grupo de autoridades, pero también necesita de guías que le permitan a esa autoridad institucionales tomar las mejores decisiones en las respuestas durante las emergencias y en los desastres.

Con este Manual se pretende establecer el marco ordenado, necesario para que las dependencias encargadas de materializar las respuestas de salud puedan realizar sus actividades dentro de un esquema lógico, y que las buenas intenciones que caracterizan los esfuerzos de planeación, realmente se materialicen en acciones concretas al asignarse recursos materiales y humanos suficientes para el logro de sus objetivos.

Definición de Comité de Operaciones de Emergencia en salud:

Es el grupo humano de coordinación en todas las acciones asignadas al sector salud para prevenir o reducir los efectos directos o indirectos; antes, durante y después de una emergencia o desastre.

Perfil del personal que integra los COE-S:

El personal que integra el COE-S son las autoridades de las entidades de salud y relacionadas a la salud, tomadores de decisiones, con un alto concepto de lo que significa el trabajo en equipo dentro de la organización, quienes deben estar preparados física y psicológicamente para enfrentar situaciones de emergencias y desastres, producto de eventos de magnitud leve, moderado, o grave de carácter natural o por la actividad humana o combinación de los dos.

Misión del Comité de Operaciones de Emergencias en salud:

Ofrecer un conjunto de recursos (humanos, técnicos, tecnológicos logísticos y de planificación), concentrados en un ambiente físico, con fundamentos de seguridad e independencia de servicio, para aumentar los niveles de información visual, escrita o verbal que permita generar decisiones para ser utilizadas por los Equipos de Pronta Respuesta, Puntos Focales, áreas de salud y otras instancias operativas, antes, durante y después de un desastre.

Objetivo del Comité de Operaciones de Emergencias en salud:

El Comité de Operaciones de Emergencia, estará en capacidad de responder adecuadamente, antes, durante y después de un evento adverso, permitiéndole canalizar, coordinar y establecer criterios de actuación, así como también agilizar la participación de agentes externos, medios consultivos y movilización de recursos que sean requeridos para la atención apropiada de un desastre.

Escenario del Comité de Operaciones de Emergencia en salud:

El Sistema Nacional de Defensa Civil es un organismo permanente del Estado, que desarrolla acciones de Prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación en desastres de cualquier origen; para limitar y reducir los daños que tales desastres pudieren causar a personas, bienes e instituciones, realiza acciones de emergencia para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcional en todos los órdenes de actividad para afrontar eventos adversos de todo orden dentro de la política de prevención y manejo de emergencias, pensando siempre que los impactos destructivos que

soporta una población afectada resultan cada vez mayores, frente a los beneficios que reportan las acciones de preparación, sobre la base de una oportuna y correcta planificación de todos los aspectos relacionados con una emergencia.

El Ministerio de Salud Pública es el órgano rector de salud en el país, conforma el Área de Salud y Ambiente del Sistema Nacional de Defensa Civil, teniendo a su cargo toda la organización de su sector, en la prevención, respuesta y rehabilitación del área de salud en casos de emergencias o desastres. Siendo esta área tan compleja, se hace necesario organizarla internamente para el manejo de los desastres, a través de un Comité Operativo de Emergencias en Salud (COE-S).

El COE-S funciona en dos situaciones: la de normalidad y la de emergencia o desastres:

- Durante la normalidad, el nivel de operatividad es bajo o medio y es durante este tiempo, cuando se realizan los procesos de planificación, evaluación de amenazas, vulnerabilidad y riesgos, estudios comparativos de eventos pasados, se conforma la Sala de Situación, etc.
- Durante la emergencia o el desastre a causa de evento leve, moderado o grave es cuando se requiere su máxima operatividad y por ende la participación de las máximas autoridades de salud de la provincia para la ejecución de planes de emergencia.

Formas de activación del COE-S

El COE-S se activará en tiempo de normalidad mediante gestiones de la autoridad de salud, convocando a los responsables de las decisiones de otras instituciones relacionadas a la salud, y mediante una agenda de trabajo se establecerán compromisos y acciones interinstitucionales para las actividades del sector salud en las fases de prevención, mitigación y preparación.

Durante la emergencia o desastre la autoridad de salud activará el COE-S.

- 1.- Cuando el evento adverso es evidente y no necesita notificación.
2. Cuando el Punto focal u otra persona da la alerta a la autoridad de salud.
3. Cuando el evento adverso ha sido debidamente comprobado.

ALERTAS

Concepto:

Es la declaratoria de un estado debido a la cercanía de un evento adverso.

La autoridad de salud nacional, provincial, cantonal o parroquial notificará a sus Autoridades nacionales y red de salud de la posible o inminente ocurrencia de un evento adverso con el fin de tomar precauciones específicas. De acuerdo al Sistema Nacional de Defensa Civil del Ecuador las alertas se las clasifica de la siguiente manera:



Alerta Amarilla:

Supone los primeros antecedentes o el acercamiento de un fenómeno natural, no hay movilización de los recursos del sector salud pero sí información y vigilancia constante de la amenaza y de las zonas en peligro.



Alerta Naranja:

Es el riesgo inminente de afectación que el fenómeno va a causar en el país o sobre una región mediante su declaratoria siendo la autoridad de salud quien convoca y activa el Comité de Operaciones de Emergencia en Salud, para tomar las acciones de respuesta.



Alerta Roja:

En este momento se produce el impacto del evento adverso en el territorio. El Comité de Operaciones de Emergencia en Salud se activa y mantiene en sesión permanente, para coordinar las acciones de respuesta y toma de decisiones adecuadas y oportunas

Acciones del Comité de Operaciones de Emergencia en Salud antes del desastre:

Los COE-S desarrollarán actividades interinstitucionales antes del desastre realizando lo siguiente:

1. La autoridad de salud correspondiente (nacional, provincial, cantonal, parroquial) convocará a sus miembros y/o sus delegados con poder de decisión, para conformar el COE-S. Este se conformará, todas las decisiones y compromisos quedarán escritas en acta, las reuniones serán periódicas de tal forma que no se diluya el poder de convocatoria.
2. Los COE-S deberán articularse con los consejos cantonales o provinciales de salud respectivos, de acuerdo al nivel de complejidad, para armonizar criterios y actividades coordinadas de preparativos, prevención y respuesta.
3. Identificará y elaborará mapas de amenazas: tomando la información de organismos técnicos reconocidos, señalarán en el mapa o en cartografía: fallas geológicas, zonas sísmicas, ríos y lagos que puedan desbordarse y ocasionar inundaciones, volcanes activos, amenazas de origen antrópico tales como: fabricas de químicos, gasolineras, refinerías de petróleos, aeropuertos, muelles, etc.
4. Identificará vulnerabilidades: frente a las amenazas en el mapa de la localidad identificará las comunidades, centros de salud, instituciones que pueden ser afectadas por la amenaza.
5. Elaborará el mapa de recursos: Actualizará los inventarios interinstitucionales de los recursos existentes y que pueden ser utilizados antes, durante y después de una emergencia. Definirá qué instituciones pueden participar y establecerá las responsabilidades de utilización de los recursos y mantendrá actualizados estos inventarios.
6. Liderará la elaboración de los planes de emergencia comunitarios, familiares, hospitalarios, escolares e institucionales del sector salud en concordancia con el Plan Nacional de Emergencia.
7. Establecerá el mecanismo de la alerta temprana, esta actividad

se hará con los organismos responsables de monitorear el comportamiento de las amenazas, como son los institutos geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, etc.

8. Determinará los sitios seguros que puedan ser útiles para albergues o refugios de damnificados.
9. Desarrollará programas de educación y capacitación a fin de mejorar la respuesta individual y colectiva frente a posibles emergencias y desastres; para esto se pueden utilizar los centros de capacitación locales, Centros de Cruz Roja, Bomberos, Defensa Civil, entre otras.
10. Organizará actividades de participación comunitaria para la prevención, mitigación, preparación y respuesta ante desastres con los líderes comunitarios coordinando con instituciones comunitarias y ONG's.
11. Elaborará materiales educativos dirigidos a la comunidad en general, que informen de los riesgos, medidas preventivas y actividades a seguir ante un desastre.
12. Organizará la Sala de Situación con la información relevante para la toma de decisiones, en esta sala estará la información relacionada con:
 - a. Mapa de amenazas
 - b. Mapa de vulnerabilidades
 - c. Mapa de recursos
 - d. Tablas estadísticas de morbi-mortalidad/perfiles epidemiológicos de la población
 - e. Descripción histórica de desastres ocurridos en la zona, más lecciones aprendidas.
 - f. Inventarios de recursos
 - g. Planes de emergencia
 - h. Monitoreo de amenazas
 - i. Áreas de seguridad
 - j. Mecanismos de alerta y alarma
 - k. Mecanismos de notificación ciudadana
 - L. Cadena de llamada a los involucrados en el COE-S.

- m. Información de Salud Pública (normas técnicas de salud pública)
- n. Listado de teléfonos de emergencia e instituciones del sector y autoridades.
- o. Análisis de información obtenida
- p. Acciones tomadas boletines de prensa.

Esta información puede estar escrita en documentos o en forma virtual.

La información procesada que llega a la Sala de Situación deberá ir actualizándose en las tablas de incidencia en la medida que cambian los escenarios y debe estar ubicada en un espacio físico, lugar donde se reúne el COE-S.

13. Organizar el equipo EDAN-S Interinstitucional que se trasladará inmediatamente a realizar la evaluación de daños y análisis de necesidades en la zona de desastre o emergencia.

Acciones del Comité de Operaciones de Emergencia en Salud durante el desastre:

La autoridad de salud, inmediatamente recibida la alerta de desastres convocará a los integrantes del COE-S con la finalidad de realizar las siguientes acciones:

1. Ordenará la ejecución del Plan de Emergencia
2. Coordinará las acciones de respuesta.
3. Notificará la emergencia a las instancias superiores del Ministerio de Salud Pública en el caso de las provincias, e informará las acciones emprendidas.
4. El COE-S elaborará informes a las autoridades superiores de las acciones y decisiones tomadas para enfrentar la emergencia.
5. Tomando en consideración los roles institucionales mantendrá comunicación con los organismos de atención prehospitalaria y acciones de atención de las víctimas, vigilancia epidemiológica, saneamiento ambiental, agua segura, control de vectores, salud mental, distribución de nutrientes, calificación sanitaria de los albergues, etc.

6. La autoridad local de salud gestionará ante instancias superiores del MSP la provisión de recursos para la atención de emergencia.
7. El equipo EDAN-S se trasladará a realizar la evaluación de daños ordenándose los resultados en forma secuencial y lógica en la sala de situación de manera que permita observar la magnitud del evento y tomar decisiones por las autoridades de salud y demás miembros del COE-S.
8. La autoridad de salud informará a la prensa de los avances de la respuesta y acciones emprendidas por el COE-S.
9. Coordinará acciones de referencia y contrarreferencia con otros hospitales y servicios de salud de la provincia y el país.
10. Coordinará la ayuda externa e internacional, dependiendo de la magnitud y el estado de la emergencia.
11. Designará un delegado con toma de decisiones para que asista a las sesiones del COE de Defensa Civil

Acciones del Comité de Operaciones de Emergencia en Salud después del desastre:

1. Utilizará la evaluación de daños y análisis de necesidades para ejecutar acciones prioritarias en Salud como son: retorno a la normalidad, rehabilitación y reconstrucción de los sistemas de servicios de salud, agua, alcantarillado, vigilancia epidemiológica, disposición de cadáveres, higiene ambiental, etc.
2. Gestionará recursos a instancias superiores para la rehabilitación y reconstrucción.
3. Evaluará con todos los integrantes del COE-S la respuesta del sector salud a fin de captar lecciones aprendidas y que sus resultados sean útiles para futuras intervenciones, y retroalimentará el Plan de Emergencia.
4. Evaluará las acciones de rehabilitación y reconstrucción con la finalidad de fortalecer los criterios de prevención, mitigación y de desarrollo.

Roles Institucionales:

- **Ministerio de Salud Pública:**

Es el órgano rector de salud del país y establece las normas y políticas de salud, hace la vigilancia: epidemiológica, de la calidad de agua, y de la salud ambiental a través de las direcciones de salud.

- **Organismos Básicos del Sistema de Defensa Civil que hacen Salud.**

CRUZ ROJA:

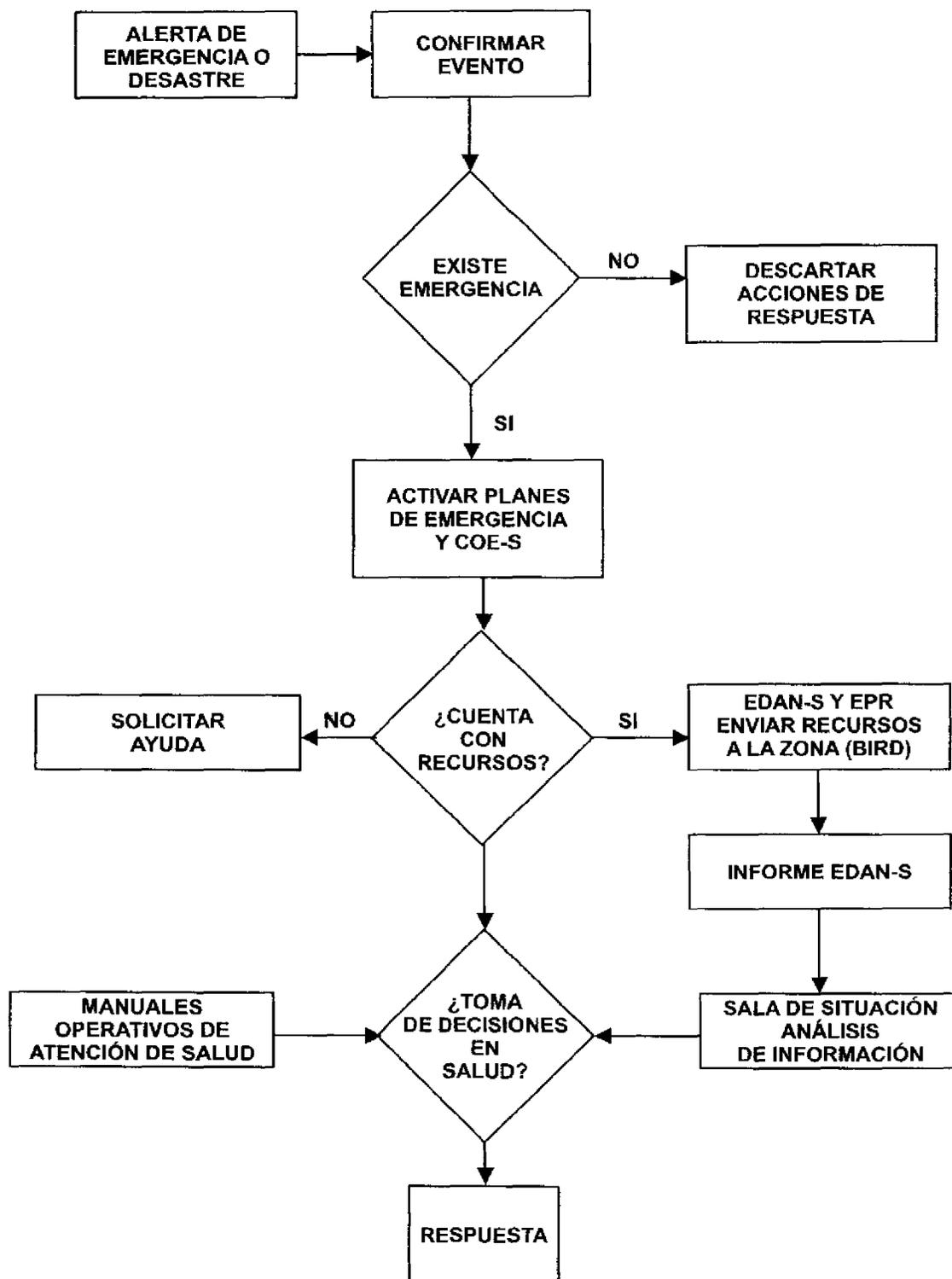
Es un organismo de doble carácter, nacional e internacional, auxiliar de los poderes públicos en sus tareas humanitarias, aliviando el sufrimiento de las personas en tiempo de emergencias y desastres, asistiendo a las víctimas en el área prehospitalaria, prestando los primeros auxilios y traslado a los hospitales y centros de salud; además distribuye ayuda humanitaria a los damnificados de los desastres y vela por el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario en caso de conflictos armados.

CUERPO DE BOMBEROS:

Es el organismo encargado de la prevención y respuesta frente a emergencias de incendios, rescate y salvamento de víctimas.

- **Entidades Oficiales y Privadas que hacen salud:**

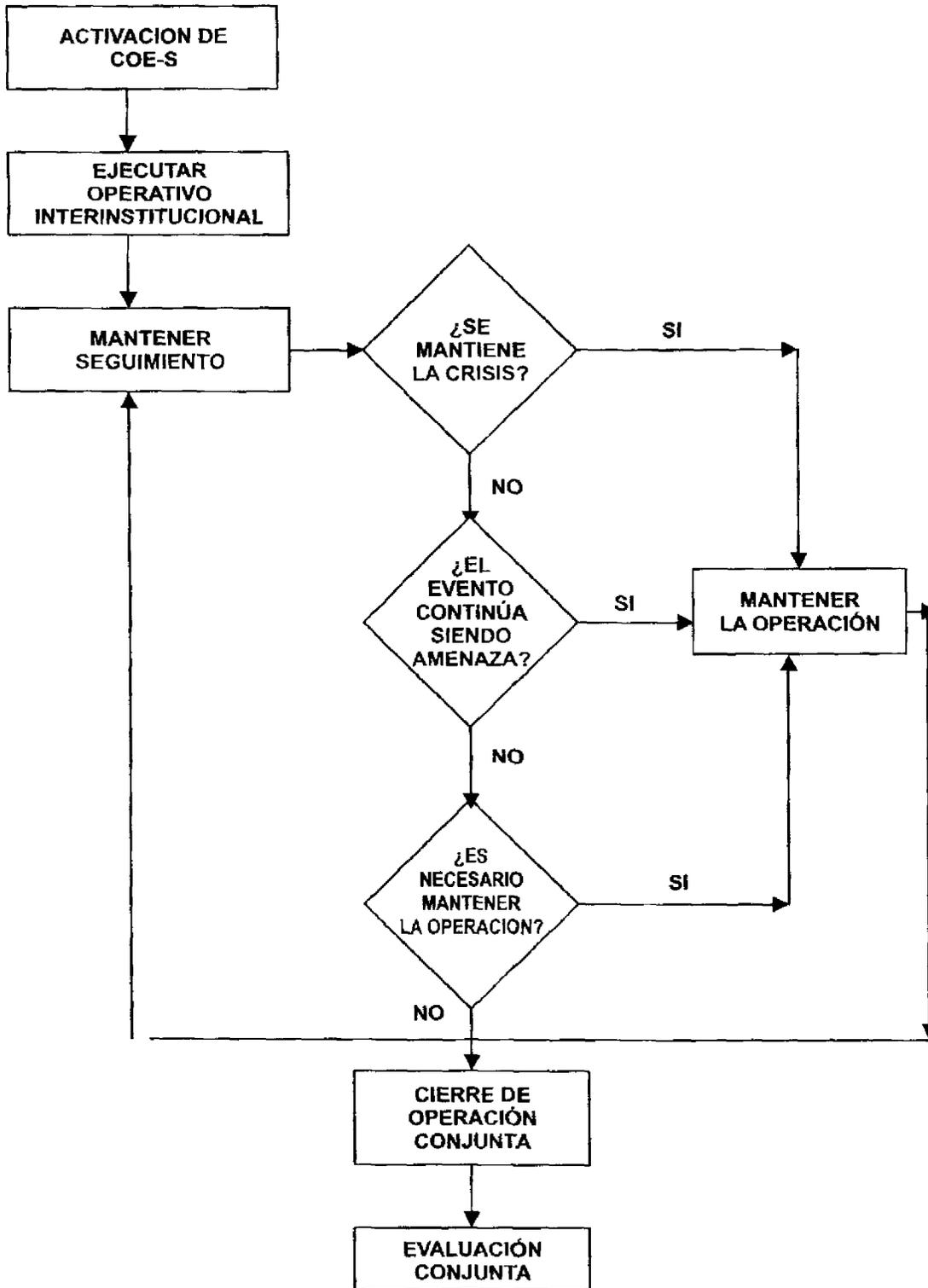
- Sanidad Militar y Policial
- IESS
- Municipalidades
- Gobiernos Provinciales
- Junta de Beneficencia
- ONG`s privadas
- Colegios de Profesionales
- Universidades
- Industria farmacéutica
- Asociación de clínicas privadas
- Otras afines



* EPR: Equipo Pronta Respuesta
* BIR. Brigadas Intervención Rápida Desastre

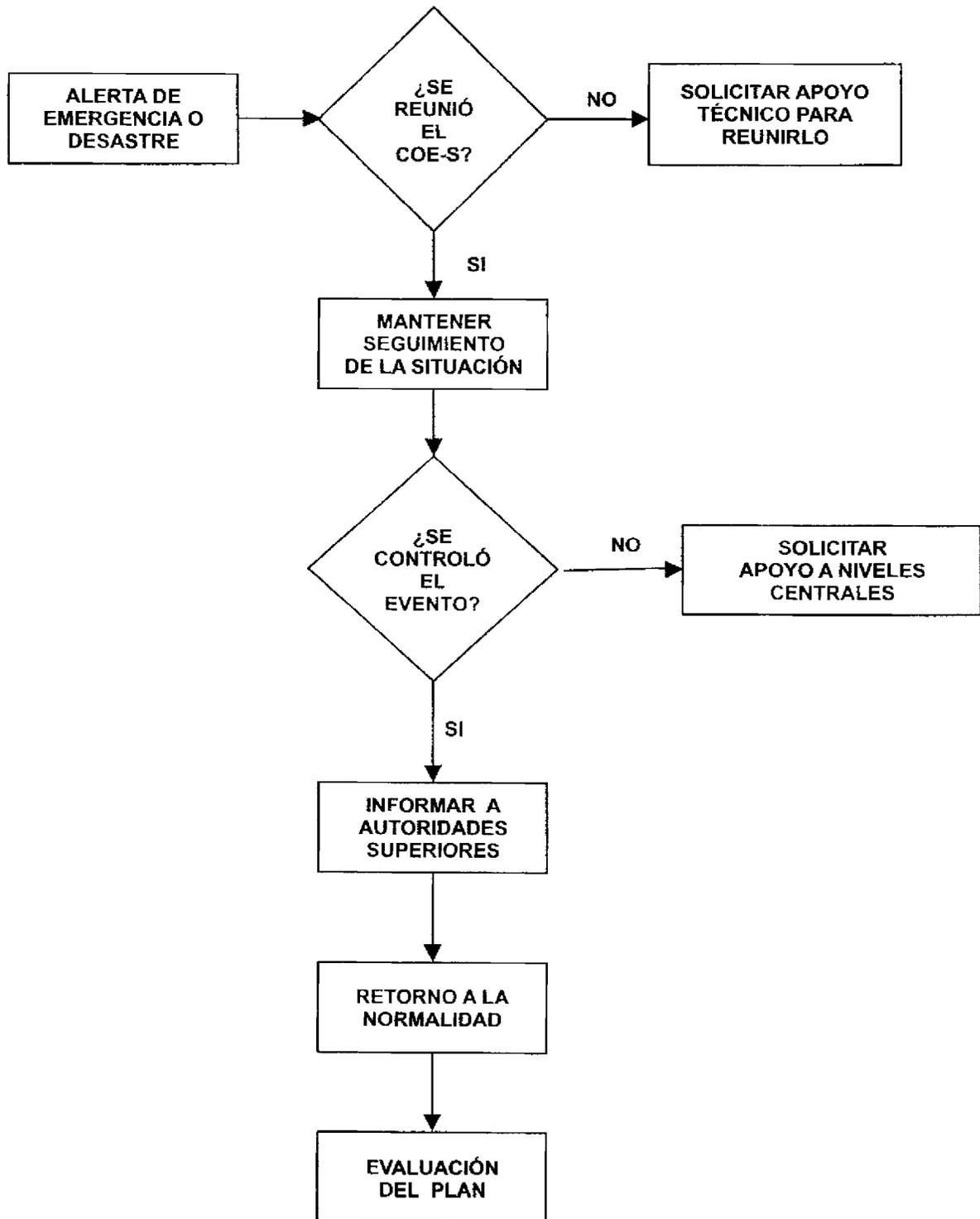
FLUJOGRAMA

OPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL



FLUJOGRAMA

SEGUIMIENTO DEL COE-S FRENTE A LA SITUACIÓN DE DESASTRES O EMERGENCIAS



GLOSARIO DE TÉRMINOS

- EDAN-S = Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades en Salud
- EPR = Equipo de Pronta Respuesta
- BIRD = Brigada de Intervención Rápida en Desastres
- ONG´S = Organización No Gubernamental
- COE-S = Comité de Operaciones de Emergencia en Salud
- MSP = Ministerio de Salud Pública
- DPS = Dirección Provincial de Salud
- DIPLASEDE = Dirección de Planificación de la Seguridad para el Desarrollo Nacional

Referencias bibliográficas

- 1- Organización Panamericana de la Salud. Los Desastres Naturales y la Protección de la Salud. (Publicación científica # 575). Washington, D.C.: OPS/OMS, 2000.**
- 2- Organización Panamericana de la Salud. Preparativos de Salud para Situaciones de Desastres. (Serie manuales y guías sobre desastres N.3). Quito Ecuador, Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Socorro en caso de desastres. 2003.**
- 3- Organización Panamericana de la Salud. Manual de Evaluación de Daños y Necesidades en Salud para Situaciones de Desastres. (Serie manuales y guías sobre desastres N.4). Ecuador, Área de preparativos para situaciones de desastre, agosto 2004.**
- 4- Defensa Civil Ecuador. Folleto informativo, Defensa Civil, ¿Qué es? ¿Cómo actúa? ¿qué y cuáles? son los fenómenos naturales.**

