

PLANEAMIENTO PARA EMERGENCIAS Y DESASTRES

Por: Abel Aliaga Marro *

GENERALIDADES

El planeamiento y el plan

El Planeamiento

Fase del proceso administrativo consistente en formular objetivos y determinar actividades y estrategias para lograrlos.

El Plan

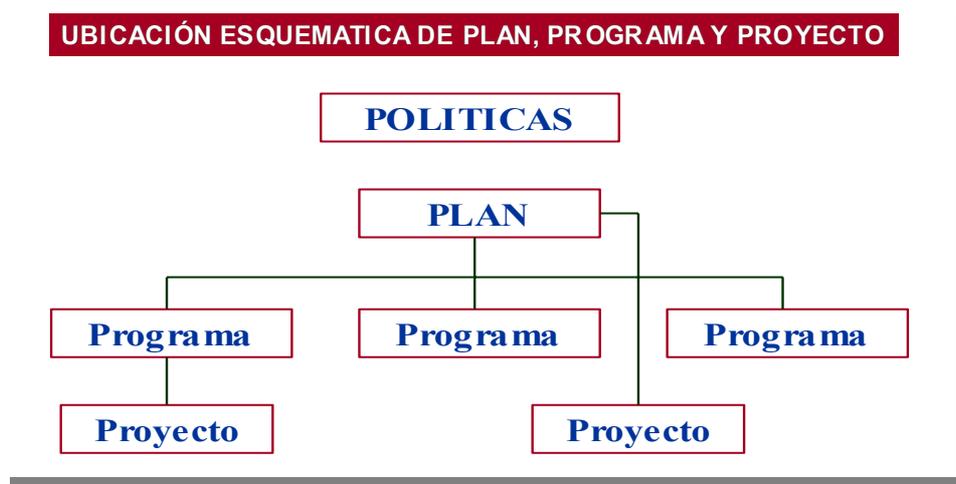
Expresión de objetivos y de recursos, estrategias y actividades para lograrlos.

Los programas

Conjunto de actividades afines entre si, correspondientes a objetivos que contribuyen al logro de los del plan al que pertenecen.

Los proyectos

Agrupación de actividades enmarcadas en un plan o en un programa, con directivas bien definidas sobre financiación y tiempo.



El plan como instrumento para transformar una situación

- Situaciones que exigen la elaboración de un plan

Son aquellas situaciones no deseadas, o que siendo deseada puede lograrse mejores situaciones. Estas situaciones están representadas por la identificación y descripción de problemas. En el caso de las emergencias y desastres estamos hablando de riesgos y de daños.

* Estudios superiores en Derecho y Ciencias Políticas.
Director Ejecutivo de Planeamiento de Defensa Nacional / Oficina General de Defensa Nacional del Ministerio de Salud / Perú.
Consultor e instructor en temas de gestión de riesgos y manejo de desastres.

- Quiénes participan en su elaboración

Si bien las normas definen al órgano encargado de elaborar y proponer los planes dentro de una institución, también es deseable que este proceso sea participativo a fin de enriquecerlo y facilitar su ejecución. Como tal, es conveniente que en la elaboración participen representantes de los involucrados en el problema, así como aquellos que pueden contribuir en el análisis de la problemática, la proposición de las alternativas de solución, y sobre todo, tenga injerencia en el financiamiento y en la ejecución del plan.

- Quién aprueba el plan

Al igual que en el caso anterior, las normas también establecen la responsabilidad en la aprobación de los planes. Lo que debe cuidarse antes de ejecución, es que el plan este debidamente aprobado.

El plan dentro del contexto de la administración.



El plan aplicado a las emergencias y desastres.

El campo de las emergencias y desastres proporcionan dos escenarios bien definidos en los que es necesario la elaboración de planes:

- Situación de riesgo, en el que se hacen estimaciones sobre los daños probables que estarían ocurriendo en un lugar definido, en un tiempo determinado y por un suceso específico. Es el resultado de factores preexistentes que caracterizan el lugar: la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos.
- Situación de daño, es el escenario post impacto que luego de la evaluación de daños y el análisis de necesidades recibirá la denominación de emergencia o desastre.

De pendiendo del escenario se formularán los planes, y serán sus objetivos los que permitirán definir su naturaleza y denominación: intervención de riesgos, respuesta, recuperación.

TIPOS DE PLANES PARA EMERGENCIAS Y DESASTRES

SITUACION DE RIESGO

El conocimiento de esta situación es posible gracias al proceso de estimación de riesgos cuya tecnología está bastante difundida: $R = f(A \cdot V)$.



Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la estimación de riesgos puede ser expresada tanto cualitativa como cuantitativamente, ambos con utilidad diferente. La primera de ellas proporciona información para determinar prioridades de intervención; en tanto que la segunda permite la definición de objetivos y acciones concretas de intervención.

La estimación de riesgos: la gran dificultad

Objetivos que pueden formularse:

- Eliminar riesgos: prevención. Lo cual es posible en tanto las estrategias estén dirigidas a eliminar uno o los dos factores del riesgo.
- Reducir riesgos: mitigación. A diferencia de lo anterior, en este caso la intervención del riesgo debe dar como resultado la disminución de los valores asignados a uno o los factores del riesgo.
- Asegurar una respuesta adecuada y oportuna: preparación

Los Planes que se derivan:

- Plan de Intervención de Riesgos que incorpora los objetivos de prevención y de mitigación.
- Plan de Respuesta. Las actividades orientadas a su implementación y prueba (simulacros) son los llamados preparativos.

SITUACION DE DAÑO

Esta situación se caracteriza por la presencia de daños producto de un evento adverso, o cuando éstos son inminentes en un plazo inmediato. El conocimiento de esta situación se realiza a través del proceso de evaluación de daños y análisis de necesidades, que con más o menos formalidad, es bastante difundido y utilizado en nuestros países.

Objetivos que se pueden emplear:

- Control del evento
- Atención de daños
- Recuperación de daños: inmediata (rehabilitación), mediano y largo plazo (reconstrucción)

Planes que derivan:

- Aplicación de los planes de respuesta.
- Plan de Intervención (si no se tiene planes de respuesta previos)
- Plan de Rehabilitación: orientado a la reposición en un tiempo inmediato de los servicios básicos en la comunidad afectada (agua, energía, comunicaciones, transporte, salud, vivienda, etc.)
- Plan de Reconstrucción: dirigido a recuperar/ mejorar los niveles de desarrollo en las diferentes actividades sociales y productivas de la localidad.

No obstante lo anterior, frente a sucesos específicos de probable y cercana ocurrencia, en los que es posible definir escenarios, puede aplicarse un plan que cruce más de un objetivo de los propuestos, abarcando los tres momentos en la gestión de riesgos y el manejo de los desastres: antes, durante y después. Estos planes se denominan de contingencia.

PLANES DE CONTINGENCIA

De acuerdo al diccionario, *contingencia* es un hecho o evento que puede suceder o no. Para el efecto se refiere a un evento particular potencialmente desastroso que afectaría a un escenario geográfico definido.

De dicha definición se pueden establecer dos características fundamentales: el primero está referido a la probabilidad de la ocurrencia, y lo segundo se sitúa en lo adverso o dañino de lo que pudiese suceder. En el primer caso, la probabilidad de ocurrencia del evento tiene que ser alta para motivar interés en adoptar acciones tendientes a evitar su ocurrencia, o evitar su impacto destructor o desarrollar los mecanismos para el manejo oportuno de los daños que podrían ocasionar. De hecho, una baja probabilidad no es justificación suficiente para iniciar acciones en función de dicho evento, más aún en países en vías de desarrollo en los que la característica común es la insuficiencia de recursos.

Respecto a lo segundo, aquel evento probable tiene características destructivas. Lógicamente, la adopción de acciones estará en proporción a la capacidad destructiva del evento: se ésta es mínima, muy probablemente los daños calculados pueden ser asumidos por los servicios y recursos normalmente disponibles para la atención de emergencias dentro de la localidad, no requiriéndose de planes especiales. Contrariamente, si el evento se muestra potencialmente altamente destructivo, exigirá la adopción de acciones específicas a través de un plan.

Conjugando ambas características, si un evento es altamente probable en un tiempo cercano, y este se presenta como altamente destructivo, entonces, es necesario la elaboración de un plan con objetivos y acciones concordantes con la estimación y oportunidad de los daños que estarían produciéndose.

Frente a tal situación probable surge el llamado *plan de contingencia*, entendiéndose como tal al documento que presenta en forma clara, concisa y completa los riesgos, los actores y sus responsabilidades ante un determinado evento previsible potencialmente adverso, proponiendo acciones para tres momentos: antes (mitigación y preparación); durante (respuesta) y; después (rehabilitación).

Características del Plan de Contingencia

En su elaboración debe cuidarse que el plan de contingencia cumpla con las siguientes características a fin de asegurar su oportunidad y su eficacia:

- **Inmediato**
El Plan debe ser elaborado inmediatamente conocido el suceso destructivo previsible y de ser declarada la alerta verde correspondiente por la autoridad competente.
- **Específico**
El plan establece objetivos y acciones de mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación frente a un evento previsible específico. Deben elaborarse tantos planes de contingencia como eventos previsibles se identifiquen.
- **Coherente**
Los objetivos, acciones, responsabilidades y recursos contenidos en el plan deben ser los necesarios y oportunos para el manejo del evento específico. Su presentación debe hacerse en forma sencilla y clara, evitando información innecesaria o redundante.
- **Flexible**
El Plan más que una norma, es una guía que debe optimizar la reducción del riesgo y la respuesta, facilitando su adaptación frente a circunstancias no previstas.
- **Integrado**
Sus disposiciones deben estar relacionadas y compatibilizadas con los planes de contingencia de las instituciones de la localidad y de los niveles superiores.

Casos que justifican su elaboración

Concordando a lo dicho líneas arriba, la elaboración de un plan de contingencia debe estar plenamente justificado a través de la identificación de un probable evento adverso cuya ocurrencia se prevé en un plazo cercano, unos días, unas semanas, algunos meses) y que para el control y atención de los daños estimados sea necesario la movilización de recursos adicionales a los normalmente disponibles para emergencias, situación que debe ser considerada como tal por la autoridad competente mediante la declaración de la alerta correspondiente.

Pasos en su elaboración

Estimación de riesgos

Siguiendo la metodología bastante aceptada, este proceso se inicia con la identificación y caracterización de la amenaza o peligro. Vale decir, precisando el evento que ocurriría en un plazo cercano, así como de las características que presentan en esta oportunidad: manifestaciones, severidad, fecha de probable ocurrencia, duración estimada, zonas impactadas, causas de su ocurrencia. Esto último para definir probables acciones de intervención dirigidas a evitar la ocurrencia del probable evento o atenuar su impacto; mientras que los primeros sirven para conocer las características destructivas del evento que actuarán sobre los elementos expuestos.

Frecuentemente, y como debe ser, esta parte del proceso está a cargo de las instituciones científicas como las encargadas del clima, el comportamiento geofísico, el estudio del mar, las universidades, etc.

Una segunda parte consiste en identificar los elementos expuestos a dicha amenaza o peligro; es decir, qué y quiénes se encuentran dentro del ámbito de impacto del probable evento: poblaciones, servicios, infraestructura productiva, etc. De cuyos elementos debe hacerse un análisis de vulnerabilidad o afectabilidad en función a las características del evento esperado; concluyéndose el ejercicio con la estimación de los daños que estarían presentándose: la extensión del área a ser afectada, las zonas de mayor impacto, así como el tipo y magnitud de

los probables daños en los servicios de salud, la salud de la población, los servicios básicos y el medio ambiente. Esta parte del proceso debe responder a un trabajo multisectorial y multidisciplinario.

El análisis de eventos anteriores similares puede contribuir a una mejor estimación del riesgo actual.

En el anexo se acompaña una matriz que puede ayudar en la estimación de riesgos.

Inventario de capacidades

Estimado los probables daños, es necesario conocer las capacidades locales para la determinación de objetivos y acciones correspondientes. Para esto es fundamental realizar un inventario de las capacidades aplicables para modificar el riesgo, u organizar anticipadamente las acciones de respuesta y rehabilitación post impacto inmediato.

Con frecuencia, las instituciones oficiales o no gubernamentales disponen de procedimientos y herramientas que facilitan este proceso, lo cual debe ser aprovechado antes de echarse a elaborar uno nuevo. Es más, muchas de esas instituciones seguramente ya tiene avanzado la información necesaria sobre capacidades; sobre todo a nivel de las organismos de protección y defensa civil, sectores estatales (ministerios), municipalidades, ONGs, universidades.

Sobre este punto podría agregarse que localmente se tiene mucho más capacidades de lo que cada institución por separado creé que existan; es más, en muchos casos se tiene todo lo necesario para organizar y ejecutar eficazmente un plan para emergencias y desastres, como es un plan de contingencia.

Elaboración del Plan de Contingencia

Estimado los daños producto de la amenaza y la vulnerabilidad, y conocido las capacidades para hacer frente a dichos daños, el siguiente paso consiste en establecer los objetivos generales, los objetivos específicos si son necesarios, así como las acciones y los recursos necesarios para lograrlos. El contenido del plan se organiza en tres momentos: antes, que involucra objetivos dirigidos a modificar el riesgo, así como organizar oportunamente la respuesta; durante, cuyo objetivo es asegurar la respuesta adecuada y oportuna frente a los daños, y; después, cuyo objetivo es recuperar a corte plazo el funcionamiento de los servicios esenciales de la localidad. Las acciones de reconstrucción generalmente están asociadas con el desarrollo, para lo cual muchos países aplican para estas acciones los procedimientos y formatos habituales para proyectos de inversión.

Para la organización del plan de contingencia se proponen los siguientes componentes:

Componentes del plan

1. Título
2. Introducción
3. Base Legal
4. Estimación del Riesgo
 - Identificación y caracterización de la amenaza o peligro
 - Análisis de Vulnerabilidad de los elementos expuestos
 - Estimación del Riesgo
5. Objetivo General del Plan de Contingencia
6. Objetivos Específicos y Actividades según Momentos
 - Momento Antes
 - Momento Durante

- Momento Después

7. Anexos

Veamos someramente, de qué se trata cada componente.

1. TÍTULO

La denominación Plan de Contingencia debe ser acompañado con el nombre probable evento, el año calendario y el nombre de la institución. Esto facilita su identificación para su seguimiento y control.

2. INTRODUCCIÓN

Presentación del contexto general en el cual se inscribe la elaboración del plan de contingencia, precisándose la Declaración de Alerta que la motivó, el equipo encargado de elaborar el plan, acciones seguidas en la elaboración.

3. BASE LEGAL

Listado de la normatividad vigente que constituye el marco general para la elaboración del plan de contingencia.

4. ESTIMACIÓN DEL RIESGO

4.1. Identificación y caracterización de la amenaza o peligro

Se identificará el suceso previsible de probable y cercana ocurrencia que podría generar daños en un ámbito geográfico definido. Se indicará:

- Denominación del suceso previsible y si es natural, antrópico o social.
- Manifestaciones del evento, especialmente cuando es complejo como el Fenómeno de El Niño.
- Fecha de probable ocurrencia.
- La magnitud o severidad que podría alcanzar.
- Tiempo que podría durar su manifestación.
- Lugares que podrían afectarse: comunidades, distritos, provincias o departamentos.
- Población que podría ser afectada.
- Probables causas del evento generador.

Cada ámbito geográfico en el que el suceso previsible presentaría manifestaciones específicas, constituirá un escenario. El plan incluirá objetivos y actividades en los tres momentos para cada escenario.

4.2. Análisis de vulnerabilidad

Se analizará la vulnerabilidad de los elementos expuestos a la manifestación del suceso previsible identificado, lo que dependerá del interés o responsabilidad de la institución que elabora el plan. Para el sector salud, de manera general, son dos: la comunidad y los establecimientos de salud.

4.2.1. Comunidad

Población:

- a. Indicadores demográficos: población total expuesta, distribución de la población según ciclos de vida; e indicar los grupos de la población más vulnerables o susceptibles de sufrir daños por efecto del evento previsible.
- b. Perfil epidemiológico: enfermedades prevalentes, principales antecedentes epidemiológicos relacionados a eventos similares previos.
- c. Principales actividades económicas, población en situación de pobreza.

- d. Preparativos y capacitación de la comunidad para hacer frente al evento previsible.

Servicios básicos:

- a. Vías de acceso y medios de transportes disponibles en la localidad o cercanos a ella. Indicar para cada caso, las condiciones de vulnerabilidad.
- b. Sistemas de comunicación existentes en la comunidad, como telefonía, radiocomunicación, etc. Indicando las condiciones de vulnerabilidad para cada una de ellas.
- c. Energía eléctrica, indicando si hay disponibilidad del servicio localmente, si hay alumbrado público y el porcentaje de la población con servicio domiciliario. Complementar señalando las condiciones de vulnerabilidad del sistema.
- d. Agua potable, señalar si hay en la localidad servicio de agua de consumo humano, el porcentaje de la población que cuenta con servicio domiciliario, así como la calidad de agua que se consume. Indicar, asimismo, las condiciones de vulnerabilidad del sistema.
- e. Disposición de desechos. Indicar los servicios disponibles en la localidad (sólidos y desagüe, etc.), señalando el porcentaje de la población que cuenta con servicio domiciliario y las condiciones de vulnerabilidad del sistema.

Sobre la vulnerabilidad de este servicio OPS/OMS dispone de información técnica.

4.2.2. Establecimientos de Salud

Identificación de los establecimientos de salud expuestos y, de acuerdo a la manifestación del evento previsible, considerar por cada uno de ellos el análisis de vulnerabilidad por cada uno de los componentes de la vulnerabilidad aceptada internacionalmente: estructural, no estructural y organizativo-funcional. Revisar bibliografía técnica OPS/OMS.

4.3. Estimación de Riesgo

Por cada escenario se deberá calcular los daños que se estarían produciendo según los elementos expuestos:

4.3.1. Comunidad:

Se identificarán situaciones probables en los siguientes daños trazadores:

- a. Número de muertes.
- b. Número de personas con lesiones traumáticas según tipo y gravedad de lesión.
- c. Riesgo potencial de aparición (número de casos) o incremento (porcentaje) de casos de enfermedades transmitidas por agua, por alimentos, por vectores, o por persona a persona.
- d. Problemas de salud mental.
- e. Desplazamiento de la población: número de personas y zonas probables de destino.
- f. Daños a los servicios básicos indicando tipo y severidad del daño.
- g. Daños a la producción, indicando tipo y severidad del daño.
- h. Escasez de alimentos.
- i. Daños al medio ambiente, especificándose tipo y severidad del daño.

4.3.2. Establecimientos de Salud:

- a. Daños a la infraestructura de los servicios de salud, precisándose tipo y severidad del daño.
- b. Daños al equipamiento y los servicios básicos, precisándose tipo y severidad del daño.
- c. Daños a la población del establecimiento, indicando tipo, cantidad y severidad del daño.

5. OBJETIVO GENERAL DEL PLAN DE CONTINGENCIA

Debe expresarse lo que se desea lograr con la ejecución del plan de contingencia frente al riesgo estimado y los daños que se estarían presentando. Su redacción abarca a los tres momentos: antes, durante y después.

6. OBJETIVOS ESPECIFICOS Y ACTIVIDADES SEGÚN MOMENTOS

6.1. MOMENTO: ANTES

6.1.1. Objetivos específicos

Planteamiento de los Específicos del Plan de Contingencia en función a lo dispuesto en la declaratoria de alerta que la dio lugar, así como a los probables daños según la estimación de riesgos.

Los objetivos a ser propuestos deben contribuir a:

- a. Evitar o disminuir los probables daños.
- b. Adecuar la capacidad de respuesta frente a los daños estimados.

6.1.2. Actividades

Para la definición de actividades del Plan de Contingencia se tomará en consideración:

- a. Los daños identificados para los escenarios definidos.
- b. La inclusión de actividades mitigación y preparación; si la situación así lo amerita.
- c. La programación deberá considerar las actividades y tareas a realizar, unidad de medida, meta, cronograma, responsables y presupuesto.
- d. El presupuesto deberán indicar los gastos previstos según partidas.

6.2. MOMENTO: DURANTE

6.2.1. Objetivos específicos

Establece lo que se desea lograr con la ejecución de las acciones de respuesta para el manejo de los daños que estaría presentándose conforme a la estimación de riesgos realizado previamente.

6.2.2. Acciones de Respuesta

Redacta, de manera general, las acciones que la institución debe realizar para el conocimiento, atención y control de los diversos daños estimados tanto en la población como en los establecimientos de salud, detallándose los responsables de su ejecución y los recursos disponibles.

6.2.3. Activación de la Respuesta

Indica el mecanismo mediante el cual se activa la respuesta. En el caso de un plan de contingencia, la respuesta es activada mediante la declaración de la Alerta Roja emitida por la autoridad competente.

6.2.4. Comando y Comunicaciones

Señala la composición, funciones y local de trabajo del equipo que tiene a su cargo la conducción de las acciones de respuesta. En el caso de las instituciones de salud es el respectivo Comité de Defensa Civil conforme a las directivas correspondientes, cuyo local de trabajo es el Centro de Operaciones de Emergencia (COE) previamente definido e implementado.

También deberá señalarse los medios de comunicación disponibles para la coordinación de las acciones de respuesta, precisándose las frecuencias e indicadores en caso de radiocomunicaciones, y de los números en caso de teléfonos.

6.2.5. Coordinaciones Interinstitucionales

Se precisa las instituciones con quienes deberá coordinarse para optimizar la respuesta. En cada uno de ellos debe indicarse: nombre de la institución, dirección, los medios de comunicación disponibles, titular de la institución y resumen del apoyo que puede brindar.

6.2.6. Fin de la Emergencia

Se precisa quién, cuándo y por qué medio se da término a las acciones de respuesta. Esta es, superada o controlada la situación que motivó la declaratoria de alerta roja.

6.3. MOMENTO: DESPUES

6.3.1. Objetivos específicos

Los objetivos a ser propuestos deben contribuir a recuperar a corto plazo la capacidad operativa de los establecimientos de salud de acuerdo a los daños probables a la infraestructura, los servicios básicos y al equipamiento establecidos en la estimación de riesgos.

6.3.2. Estrategias

Se señala los medios en que estarían reparándose los daños esperados, así como los recursos que tal fin se disponen.

La especificación de las actividades y su descripción se precisarán luego de la evaluación de daños una vez ocurridos y analizado las necesidades correspondientes.

7. ANEXOS

- 7.1. Mapas que indiquen la zona geográfica que sería afectada por el evento natural, antrópico o social, las vías de comunicación y la ubicación de los establecimientos de salud.
- 7.2. Directorio indicando nombres, direcciones, teléfonos fijos / celulares, y correos electrónicos de los responsables de la ejecución del Plan de Contingencia.
- 7.3. Directorio de radio comunicaciones, indicando las ubicaciones y frecuencias radiales.
- 7.4. Inventario de Capacidades para Emergencias y Desastres.

CUADRO 1: MATRIZ DE ESTIMACION DE RIESGOS

| LA AMENAZA | | LA VULNERABILIDAD | | | | | | EL RIESGO |
|------------|----------------------------------|---------------------------------|----------------------------|----------------|-----------|-----------|-----------------------|-----------|
| AMENAZA | CARACTERIZACION | ELEMENTO EXPUESTO | ANALISIS DE VULNERABILIDAD | | | | ESTIMACION DEL RIESGO | |
| | Probabilidad de su presentación: | Población: | Física | Cultural | Social | Económica | | |
| | | 1. | | | | | | |
| | Manifestación: | 2. | | | | | | |
| | | Establecimientos de Salud: | Estructural | No estructural | Funcional | | | |
| | | 1. | | | | | | |
| | Magnitud: | 2. | | | | | | |
| | | Servicios básicos: | Estructural | No estructural | Funcional | | | |
| | | 1. Agua | | | | | | |
| | Fecha de probable presentación: | 2. Energía eléctrica | | | | | | |
| | | 3. Comunicaciones | | | | | | |
| | | 4. Transportes | | | | | | |
| | | 5. Disposición de desechos | | | | | | |
| | Duración estimada: | Viviendas y edificios públicos: | | | | | | |
| | | Infraestructura productiva: | Estructural | No estructural | Funcional | | | |
| | | Lugares de probable impacto: | | | | | | |
| | Causas: | | | | | | | |

CUADRO 2: MATRIZ DE ACTIVIDADES POR OBJETIVOS

| OBJETIVO ESPECIFICO 1: | | | | | | | | |
|------------------------|-----------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|----------------|-------------------------------|
| Actividad | Programación de Metas | | | | | Presupuesto | Financiamiento | Oficina/Dirección Responsable |
| | Unidad de Medida | Meta Total | Meta Mes 1 | Meta Mes 2 | Meta Mes 3 | | | |
| 1. | | | | | | | | |
| 2. | | | | | | | | |
| OBJETIVO ESPECIFICO 2: | | | | | | | | |
| Actividad | Programación de Metas | | | | | Presupuesto | Financiamiento | Oficina/Dirección Responsable |
| | Unidad de Medida | Meta Total | Meta Mes 1 | Meta Mes 2 | Meta Mes 3 | | | |
| 1. | | | | | | | | |
| 2. | | | | | | | | |

CUADRO 3: MATRIZ DE PRESUPUESTO

| ACTIVIDAD | RECURSOS NECESARIOS | UNIDAD DE MEDIDA | CANTIDAD REQUERIDA | | | | PRECIO UNITARIO | PRECIO TOTAL (S/.) | PARTIDA PRESUP. | FINANCIAMIENTO |
|-----------|---------------------|------------------|--------------------|-------|-------|-------|-----------------|--------------------|-----------------|----------------|
| | | | Mes 1 | Mes 2 | Mes 3 | Total | | | | |
| 1. | 1. | | | | | | | | | |
| | 2. | | | | | | | | | |
| 2. | 1. | | | | | | | | | |
| | 2. | | | | | | | | | |
| | 3. | | | | | | | | | |
| | 4. | | | | | | | | | |
| 3. | 1. | | | | | | | | | |
| | 2. | | | | | | | | | |
| | 3. | | | | | | | | | |