



CAPÍTULO II. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO EN DESASTRES A NIVEL NACIONAL

En el marco de la política nacional los distintos países de América Latina y el Caribe cuentan con un marco legal bajo el cual se articulan los sistemas nacionales de defensa civil, reducción del riesgo u otros.

Estas organizaciones tienen sus particularidades en cada país, pero persiguen objetivos comunes de coordinación, fortalecimiento, información, cambios de cultura, gestión de recursos, preparación del sistema y organización de la respuesta cuando sea necesario. Comparten criterios de afinidad y complementariedad en sus funciones y principios de transparencia, economía y responsabilidad. Este marco sustenta la coordinación sectorial e intersectorial. También tienen criterios territoriales de organización para cubrir todo el país. Estas instituciones suelen depender de los ministerios de defensa o del interior o sus equivalentes nacionales.

En una situación ideal, este sistema debería funcionar de forma coordinada en el "antes", "durante" y "después" de la ocurrencia de un desastre. Sin embargo, en algunos países de América Latina los sistemas aún no están consolidados, mientras que en otros se ha generado un proceso de desarrollo legislativo y de fortalecimiento institucional, gracias a un decidido apoyo político.

En el ámbito local se requiere del apoyo decidido del sector salud en la prevención, los preparativos y la respuesta a desastres.

MECANISMOS DE COORDINACIÓN

COORDINACIÓN INTERSECTORIAL: se da entre las instituciones de diferentes sectores que se complementan o que

intervienen en diferentes campos relacionados con la prevención, mitigación, preparación y atención de los desastres. Por ejemplo, durante una situación de desastre, para solucionar la escasez de agua y dar asistencia adecuada a la población se requiere la coordinación entre el ministerio de salud y otros ministerios, como el de obras públicas, ambiente o el de agricultura.



Ejemplos de coordinación intersectorial en el "antes" pueden ser los comités intersectoriales para dar seguimiento a determinados riesgos o amenazas, tales como incendios forestales, emergencias aéreas, concentraciones públicas, fenómeno de "El Niño" y otros. En el "durante", el ejemplo más claro podría ser el "Centro de Operaciones de Emergencia".

COORDINACIÓN SECTORIAL: se da entre las instituciones con una misión claramente definida en un sector, para asesorar, diseñar y ejecutar planes en este campo. En el sector salud se involucran el ministerio de salud, la seguridad social, la cruz roja, los bomberos, los servicios de salud, los organismos no gubernamentales (ONG) que prestan servicios de salud y las instituciones encargadas del abastecimiento de agua, entre otras.

Ejemplos de comités sectoriales podrían ser el comité de comunicaciones, comité de logística, prevención y control de enfermedades, comité de información-educación-capacitación y otros.

COMITÉ OPERATIVO DE EMERGENCIAS - COE: es la instancia permanente de coordinación con las instituciones públicas, privadas y organismos no gubernamentales, que trabaja en la prevención y atención en caso de emergencias o desastres. Se constituye con representación institucional o sectorial, designado por las máximas autoridades del país o como un esfuerzo de las instituciones para ser posteriormente oficializado. El propósito del COE es construir, conducir y compartir acciones con las instituciones y organizaciones públicas y privadas, representadas en las diferentes áreas, con el fin de integrar y coordinar el potencial institucional para el desarrollo de acciones

de prevención y atención ante situaciones de emergencias y desastres. Dependiendo del país, existen distintos tipos de COE así como niveles. Entre los principales tenemos:

- a) COE básico: constituido por instituciones responsables de salvaguardar la vida humana, realizar labores de seguridad, atención urgente a la población y el restablecimiento inmediato de los servicios básicos interrumpidos en las áreas afectadas por la emergencia o desastre (cruz roja, bomberos, policía, fuerzas armadas, seguridad social, servicios básicos, salud, obras públicas, tránsito y vialidad, emergencias y otras).
- b) COE pleno: conformado por las instituciones de respuesta inmediata, detalladas en el punto anterior y las de intervención mediata, responsables de las labores de atención, encaminadas a la recuperación y a la rehabilitación definitiva del área o áreas afectadas. A las instituciones que conforman el COE básico se suman los sectores de energía eléctrica y combustibles, agropecuario, vivienda, beneficencia social y otros.
- c) COE ampliado: constituido por representantes de instituciones de primera respuesta, intervención mediata e instancias que asesoran en el nivel científico-técnico a los tomadores de decisiones y representantes de sectores de planificación nacional, involucrados en el manejo de una emergencia o desastre.

La organización de los COE por niveles y sectores depende de la organización estatal.

ORGANIZACIÓN NACIONAL

El sistema integrado

En cada país existe una institución nacional que promueve, facilita y coordina las funciones de prevención, mitigación, preparación, atención y reconstrucción. Su nombre varía de un país a otro y sus atribuciones y responsabilidades generalmente están

asignadas por ley. En muchos países la institución nacional mencionada crea una comisión y una oficina coordinadora.

La institución coordinadora reúne a los ministerios-secretarías y demás entidades que tienen alguna responsabilidad en el tema, de manera sectorial, intersectorial y territorial. Esta organización se replica a menor escala en los niveles regionales y locales. Para dar permanencia a su trabajo integran comités y se preparan planes para responder a los desastres. Algunas han empezado a adentrarse en la prevención y mitigación, aunque es un esfuerzo más complejo y de largo plazo⁴. Además de la planificación y la organización nacional, esta institución también realiza programas de educación e información, impulsa obras estructurales para la reducción del riesgo, promueve la normativa y la definición de políticas públicas orientadas a la prevención y mitigación de los desastres. En los últimos años, algunos países en este nivel han llegado a avanzar hasta un enfoque de reducción integral del riesgo.

Durante y después de un desastre esta instancia adquiere su máxima visibilidad y los recursos movilizados están bajo su responsabilidad. El ministro de salud habitualmente forma parte de esta instancia, sin embargo es necesario recalcar la importancia de que siempre sea parte o tenga en ella un representante.

El sector salud

El sector salud ha venido trabajando para reducir la vulnerabilidad, preparándose para la respuesta y atendiendo emergencias. Dentro del sector, con el apoyo de OPS-OMS, se han creado los Programas Nacionales de Desastres, que dependen de un responsable o director que lidera y coordina las actividades hacia dentro y fuera del ministerio de salud. El alcance del programa incluye múltiples amenazas (naturales, químicas, radiactivos, conflictos civiles, violencia, etc).

4 La preparación consiste en realizar actividades y tomar medidas que procuren una eficiente atención frente a un desastre. La prevención y la mitigación se refieren a las actividades que pretenden reducir los factores de amenaza y vulnerabilidad en la sociedad y así disminuir la posibilidad o la magnitud de futuros desastres. (ODC Ingeniar, La Red, ICF Consulting: 2001)

El equipo técnico de salud para el manejo de los desastres o comité nacional de salud asesora al comité nacional de emergencia y ejecuta las acciones que le corresponden al sector salud.

Las actividades de preparación posibilitan contar con planes, tenerlos listos y actualizados, ponerlos a prueba mediante ejercicios regulares de simulacro con participación sectorial e intersectorial. Si bien la preparación tiene pocos beneficios visibles de forma inmediata, sus resultados se hacen evidentes cuando ocurre un desastre. Las actividades de mitigación deben incluir medidas de reducción de vulnerabilidad en todos los servicios del ministerio, en las distintas fases de construcción y remodelación. En la fase de respuesta, el programa nacional del sector salud se encarga de coordinar las actividades destinadas a reducir la pérdida de vidas y bienes y proteger la integridad de los servicios de salud.



ORGANIZACIÓN LOCAL⁵

Comité Operativo de Emergencia - COE local

La población de las organizaciones territoriales de base se agrupa y se manifiesta en comunidades, municipios, departamentos o estados y regiones. Los municipios están representados por el alcalde, el concejo y los funcionarios.

En estos ámbitos, ante la ocurrencia de un desastre, se organiza para monitorear y responder a los efectos del evento adverso y así surgen los Comités Operativos de Emergencias a nivel local. El grado de descentralización y desarrollo de las instituciones incide en la capacidad de decidir y actuar en la preparación y atención de los desastres. La respuesta inmediata la realiza la comunidad, las instituciones locales, sus autoridades y personal técnico,

5 En la presente publicación "lo local" se refiere al nivel municipal o ámbitos menores que éste (municipios pequeños y medianos, dado que los municipios grandes requieren de formas más complejas de organización).

usando todo su potencial y recursos, mientras que la organización nacional cumple una función de apoyo, que varía según la magnitud del desastre o el contexto de desarrollo.



El Comité de Operaciones de Emergencia-COE local tiene una relación directa con la comunidad y debe contemplar en su gestión los canales de comunicación y formas de participación de las organizaciones de la sociedad civil. El COE está constituido bajo el amparo jurídico de una reglamentación emanada de la instancia nacional, pues en algún momento administrarán recursos públicos y tomarán decisiones que afectan a la población. Esto incide en el cumplimiento de las competencias y en la rendición de cuentas.

Los principales procesos de coordinación a cargo de los COE locales son:

1. **Información:** conocimiento de las amenazas, áreas de riesgo, población vulnerable, información base para la planificación. Incluye el manejo de los flujos informativos entre las instituciones y de éstas hacia la población.
2. **Decisión:** la toma de decisiones está basada en el conocimiento, la información actualizada, la capacidad de poder, entre otros factores, de ahí la importancia de que los miembros reúnan un perfil que les permita tomar decisiones fluidamente.
3. **Planificación:** los planes de emergencia definen responsabilidades y priorizan las acciones.
4. **Acción:** está definida por los acuerdos emanados de la coordinación interinstitucional, la aplicación de normativas, los planes establecidos, la creatividad y el sentido común para responder ante la emergencia.
5. **Evaluación:** del entorno y de la intervención.

Funciones de los COE locales

Las funciones del COE se dan en el marco de los procesos arriba mencionados. La organización de desastres del nivel local depende de su tamaño poblacional-territorial y los recursos con los que cuenta.

A continuación se desarrollan las funciones de los COE locales en las fases de "antes", "durante" y "después" de un desastre.⁶

ANTES DEL DESASTRE:

- ◆ Identificar y elaborar mapas de amenazas⁷, ubicando en el territorio los elementos físicos que pueden convertirse en fenómenos destructivos para determinadas comunidades, tales como fallas geológicas, zonas sísmicas, terrenos inestables que amenacen con deslizarse, ríos y lagos que pueden desbordarse y causar inundaciones, volcanes activos. También se incluyen amenazas de origen antropogénico (humano), por ejemplo, fábricas, instalaciones de almacenamiento de químicos o combustibles y otros.
- ◆ Identificar las comunidades vulnerables a esas amenazas y caracterizar esta vulnerabilidad; se requiere explicar por qué son susceptibles a resultar dañadas por una o varias amenazas; esto servirá para encontrar las formas de prevención, mitigación y preparación de las comunidades.
- ◆ Elaborar y aprobar los planes locales de emergencia, generales y sectoriales, en concordancia con el plan nacional de emergencia.⁸

6 Esta división por fases, aunque no es absoluta en la práctica, ha sido utilizada por la OPS y otras instituciones con fines didácticos y corresponde a un enfoque de la gestión de las actividades para la reducción de los desastres llamado "ciclo de los desastres". En este enfoque sobresalen tres aspectos: la preparación y la mitigación se ubican en el "antes" de los desastres, la atención del desastre incluye la respuesta, rehabilitación y la reconstrucción; estas acciones se ubican en el "durante y después".

7 En varios países se les conoce con el nombre de "mapa de riesgos", pero se está abandonando este nombre por no ajustarse al concepto de riesgo. El mapa de amenazas es una representación espacial de las amenazas en una escala determinada; también puede utilizarse el "escenario de amenaza" para describir la realidad sin tener que elaborar un mapa.

8 Las políticas nacionales y el plan nacional de emergencia son diseñados en el nivel central, por el comité nacional de emergencia.

- ◆ Establecer sistemas de alerta temprana para el monitoreo de la amenaza, así como definir los mecanismos de aviso a la población. Facilitar la toma de decisiones y optimizar la respuesta de las instituciones.
- ◆ Actualizar los inventarios de recursos, sistematizar esos datos, elaborar mapas de recursos y readecuarlos ante diferentes hipótesis de riesgo.
- ◆ Tomar las previsiones logísticas para atender una situación de alerta o de emergencia, no solo en cuanto a necesidades materiales, sino también en cuanto a procedimientos y coordinaciones. Algunas de esas previsiones son transporte, albergues temporales, sistemas para la administración de los suministros de emergencia.
- ◆ Promoción permanente de una cultura de prevención y de incorporación del tema en las agendas de las instituciones, para lograr su participación en las acciones comunales de prevención, mitigación y preparación; en el ámbito interno, para que tomen las medidas de autoprotección necesarias. Por ejemplo, los hospitales que deben atender a sus pacientes internos y al personal, pero también deben estar listos para recibir gran cantidad de víctimas en poco tiempo.
- ◆ Desarrollar los programas de capacitación y educación en gestión de riesgo para funcionarios de instituciones y líderes comunitarios.
- ◆ Informar y participar permanentemente a la población, con el objetivo de promover la autoprotección, incentivar el trabajo comunitario y realizar rendición de cuentas acerca de su labor y manejo de recursos. El Comité Local de Emergencia puede impulsar redes comunitarias para la gestión local del riesgo y de los desastres.

DURANTE EL DESASTRE:

- ◆ Coordinar las acciones de búsqueda, rescate, socorro y evacuación de las víctimas.
- ◆ Gestionar y proveer los recursos necesarios para la atención de urgencia.
- ◆ Evaluar el impacto inmediato.
- ◆ Informar del impacto y actividades realizadas (datos objetivos sobre desaparecidos, muertos y heridos) a autoridades nacionales, prensa y población. Controlar el pánico.

DESPUÉS DE UN EVENTO:

- ◆ Coordinar los sistemas de atención a las víctimas, red de servicios, así como las acciones encaminadas a la higiene ambiental y el manejo de cadáveres.
- ◆ Coordinar la evaluación de los daños y el análisis de las necesidades en el área de desastres.
- ◆ Participar en las reuniones del nivel central, gestionando recursos, realizando seguimiento a los compromisos e informando a su comunidad sobre avances o retrocesos en la gestión de los mismos.
- ◆ Coordinar las acciones de apoyo logístico general (suministros, acopio y administración de la ayuda externa, nacional e internacional).
- ◆ Coordinar la rehabilitación y reconstrucción⁹ de las áreas afectadas.
- ◆ Evaluación de la respuesta integral; los resultados servirán como base para la reconstrucción y para las futuras acciones de prevención, mitigación y preparación.

⁹ La rehabilitación se logra mediante las acciones urgentes que se ejecutan para restablecer las condiciones básicas de funcionamiento de los servicios y las vías de transporte. La reconstrucción contempla las acciones de restauración y transformación de las condiciones económicas, sociales y de infraestructura, en el mediano y largo plazo; idealmente, estas acciones contemplan medidas de prevención y mitigación para evitar o reducir futuros desastres.

El sector salud en lo local

En el ámbito local se requiere del apoyo decidido del sector salud en la prevención, los preparativos y la respuesta a desastres. La salud de la población requiere la decisión de trabajo conjunto de las autoridades locales con el sector salud.



Por lo tanto, es recomendable crear un Sub-Comité de Salud (SCS) que trabaje bajo el COE, tome decisiones operativas y coordine acciones con diversas entidades para llevar adelante los preparativos del sector salud para situaciones de desastres en el nivel local. El SCS se reunirá periódicamente y designará a un representante permanente ante el COE local, quien debe ser la máxima autoridad de la instancia de salud en lo local y será el vocero oficial que comunique las necesidades y alternativas de solución a la máxi-

ma autoridad local, la población y organizaciones locales.

COMPOSICIÓN DEL SUBCOMITÉ DE SALUD LOCAL: está compuesto por técnicos del nivel local de salud, bajo el liderazgo de la máxima autoridad local de salud. Debe ser un comité ágil, con decisiones basadas en el conocimiento técnico. No es una asamblea plena de empleados del sector, por lo que solo lo integran pocos miembros del nivel técnico decisorio o aquellos con experticia reconocida y necesaria. En varios desastres ocurridos en el pasado la conformación del comité con numerosas personas impidió la toma de decisiones rápidas y eficaces. Las áreas funcionales pueden ser: a) atención en servicios, b) vigilancia y control de enfermedades, c) educación y organización sanitaria, d) logística, e) comunicaciones.

Algunas de las instituciones llamadas a integrar este comité son:

- ◆ Servicios públicos locales de salud.
- ◆ Servicios de la seguridad social.
- ◆ Cruz Roja.

- ◆ Organismos no gubernamentales que presten servicios de salud.
- ◆ Medicina forense.
- ◆ Bomberos.
- ◆ Servicios o empresas de saneamiento y abastecimiento de agua.
- ◆ Empresas privadas relacionadas con el sector, por ejemplo: comercializadoras de medicamentos, proveedores de servicios de salud privados (clínicas y laboratorios).
- ◆ Servicios de salud de las fuerzas armadas.

Si la magnitud del evento es importante, el apoyo del nivel regional y nacional de salud al nivel local es fundamental, cuidando de no rebasar su nivel de autoridad.

El SCS es parte de la estructura funcional del COE local, le brinda asesoría y ejecuta las acciones que le competen, de acuerdo a lo planificado.