

Señor

Ministro de Salud
S. D.

Estimado señor Ministro:

Conforme a su solicitud, he revisado la literatura disponible sobre desastres, discutido con personas nacionales y extranjeras con experiencia en este campo, analizado la Legislación Nacional y alguna extranjera correspondientes y, considerando la idiosincracia y la experiencia costarricenses en las afortunadamente pocas situaciones graves de desastre que ha vivido el país en los últimos 20 años y lo que hemos podido observar en países vecinos azotados por catástrofes, he preparado el presente documento, que someto a su consideración. Con él sólo pretendo adaptar esos elementos a nuestra realidad nacional y, como el título del mismo lo indica, suministrar elementos preliminares necesarios, para la elaboración de un "Plan Nacional de Emergencia" a desarrollar en caso de desastre. Además, conforme al espíritu de la Legislación Costarricense existente al respecto, es responsabilidad de la Comisión Nacional de Emergencia la formulación de este tipo de planes, razón de más para que el presente documento sea sólo un paso inicial en el proceso de planificación para situaciones de emergencia.

La complejidad de un problema que implica tantas y tan variadas acciones, que quienes como usted han vivido y podido apreciar a través de su participación en la Comisión Nacional de Emergencia conocen ampliamente, y quienes no hayan tenido la oportunidad de trabajar en situaciones de desastre podrán apreciar en el índice de este documento, obliga a que la planificación necesaria para estas situaciones contemple 2 tipos de acciones; las de tipo general, que requieren participación multisectorial coordinada, que las hace objeto de intervención directa de la Comisión Nacional de Emergencia; y las específicas de

cada sector, de las cuales se puede responsabilizar directamente a las instituciones que lo constituyen, bajo la autoridad coordinadora de una de ellas. Esto lleva a la necesidad de que exista un "Plan General o Nacional" y una serie de "Planes Sectoriales", debiendo ser elaborado aquel por un grupo de trabajo multidisciplinario y multisectorial, para pasar a constituir -después de su aprobación o modificación por la Comisión Nacional de Emergencia- el marco conceptual para que grupos de trabajo de cada sector elaboren sus propios planes sectoriales que, después de ser aprobados o modificados por la autoridad señalada como rectora para el sector correspondiente, deben ser sometidos a la Comisión Nacional de Emergencia, para la verificación de su compatibilidad con el Plan Nacional. Este trabajo sólo pretende ser el documento básico de análisis para la elaboración de dichos planes, señalando los aspectos más importantes sobre los cuales debe definir normas claras el Plan Nacional de Emergencia. Además, se recomienda en él la integración de Comités Provinciales o Regionales de Emergencia que, sobre la base del Plan Nacional y los Sectoriales, es conveniente que elaboren sus propios planes para el ámbito geográfico que les corresponde, requisito del que se puede prescindir al inicio, pero que es altamente recomendable desarrollar, por las características propias que puedan tener las distintas áreas geográficas del país, en relación con el riesgo de ocurrencia de desastres de tipos específicos en ellas.

Se propone una estructura organizativa para actuar ante situaciones de emergencia que considera 3 niveles generales de acción:

- a) un "Nivel de Dirección", constituido por la Comisión Nacional de Emergencia, responsable de definir la política que orienta la elaboración del Plan; aprobarlo o reajustarlo; adoptar las medidas complementarias de carácter general necesarias para ejecutarlo; y aportar los recursos de cada institución para su cumplimiento;

- b) un "Nivel de Coordinación", bajo la autoridad de un "Coordinador de Operaciones" y constituido por personal muy capacitado con puestos regulares en otros organismos o instituciones, disponible con carácter temporal en épocas normales para cumplir con las tareas preparatorias del Plan, y permanente durante las situaciones de emergencia, para hacerlo con la dirección y supervisión de las operaciones en caso de desastre. Se propone organizar este personal en 9 "Secciones", de acuerdo con las funciones a desarrollar;
- c) un "Nivel de Ejecución", constituido por los equipos de personal asignados por las distintas instituciones y organismos para la ejecución del Plan, para constituir las fuerzas de trabajo que ejecutarán las acciones en los lugares afectados por desastres.

Además, considerando que la estructura que se diseñe para actuar ante una situación de catástrofe de magnitud considerable debe garantizar tanto la ejecución de las actividades necesarias para la atención del desastre como la continuación ininterrumpida de las acciones de los programas ordinarios de los organismos que participen en el Plan, hasta donde lo permita el drenaje de recursos que requiera la atención de emergencia, se ha recomendado que en cada institución u organismo se asigne a dos funcionarios de alto nivel autoridad suficiente, de manera que cada uno de ellos se encargue de uno de estos campos de acción, bajo la autoridad del funcionario de mayor jerarquía de la institución, quien coordinará la acción de ambos y será el máximo representante de su institución ante la Comisión Nacional de Emergencia.

Se plantea una clasificación de los desastres, que se considera útil para fines de planificación que, según el uso que pueda hacerse de los recursos locales para atender sus consecuencias, los agrupe en 3 tipos, según su "amplitud limitada" respete la infraestructura de los servicios públicos y afecte a sólo una parte de la población, permitiendo el uso de todo tipo

de recursos locales para atender sus consecuencias; por su "gran magnitud", aunque no afecte la mayoría de la infraestructura de los servicios públicos, impida o dificulte notoriamente la utilización de los recursos humanos locales, por la forma en que los afecta; o destruya en su mayoría la infraestructura de servicios públicos locales, obligando a que todos los recursos para la prestación de servicios durante la fase de emergencia tengan que ser aportados desde fuera de las localidades afectadas.

Además, para una mejor sistematización de las acciones a realizar, se analiza las necesarias para cada una de las fases que clásicamente se puede identificar en las situaciones de desastre, o sea, la de "Prevención", previa al impacto del fenómeno que origina el desastre; la de "Emergencia o Atención", que se extiende desde este momento hasta que se produce la "Normalización Vital", que es la capacidad de contar con todos los recursos necesarios para atender las demandas vitales generadas por el desastre y utilizarlos adecuadamente para satisfacerlas; y la "Fase de Rehabilitación y Reconstrucción", consecutiva a dicha normalización vital. Para cada una de estas fases, se analiza los aspectos a considerar dentro de los múltiples campos de acción que abarca, revisándose como punto aparte las medidas necesarias para contar con una legislación adecuada para actuar ante situaciones de emergencia.

Finalmente tomando en cuenta que en la "Fase de Rehabilitación y Reconstrucción", el Plan no debe orientarse sólo a la reparación y reconstrucción de los daños del desastre, sino a la programación de actividades tendientes a acelerar el desarrollo económico-social de la zona afectada, tomando en consideración la situación de coyuntura de la dicha zona, las aspiraciones de las comunidades, las necesidades del país y el Plan Global de Desarrollo, tarea de tal envergadura que debe ser encomendada a un organismo de carácter permanente con amplia capacidad de planificación y con autoridad legal para definir polí-

ticas económico-sociales, elaborar planes globales y señalar los lineamientos que deben seguir los planes sectoriales del país, como lo es, OFIPLAN, y que la función primordial de la Comisión Nacional de Emergencia debe dirigirse a desarrollar las acciones preventivas para caso de desastre y atender las consecuencias de las catástrofes, se señala el riesgo de que, mientras la Comisión Nacional de Emergencia pudiese encontrarse dirigiendo todos sus esfuerzos hacia la elaboración o ejecución de un plan de reconstrucción, por la magnitud de tal tarea pudiera descuidar los aspectos indicados que constituyen su razón básica de ser, con consecuencias deplorables para la población afectada por un posible nuevo desastre. Por estas razones, se recomienda definir muy claramente los campos de acción, encargando a la Comisión Nacional de Emergencia la dirección de todas las acciones de prevención y respuesta a situaciones de desastre, y a OFIPLAN la planificación de la etapa de reconstrucción, con la estrecha colaboración de la Comisión.

Al dejar este documento en sus manos, considero cumplido el cometido que se me encargó; confío en que sus dotes de ejecutivo lleven a convertirlo en un Plan capaz de asegurar una acción efectiva y coordinada para el infortunado caso de que en el futuro nuestro país o una nación hermana se vean afectados por una situación de desastre; y, aunque deseo de todo corazón que nunca llegue a ser necesaria la ejecución de dicho plan, espero que a partir de su preparación nuestro país se vaya capacitando cada día más para hacer frente a la adversidad, así como que en el caso en que fuese necesario, lo continúe haciendo con el criterio de que ella no debe considerarse como causa de lamentos, sino como fuente de enseñanza y elemento de desarrollo de la solidaridad social y de la confianza de nuestro país en sus capacidades para enfrentar el futuro con optimismo, como ya lo ha demostrado cada vez que le ha tocado superar situaciones de crisis.

Atentamente,

UNIDAD SECTORIAL DE PLANIFICACION



Dr. Lenin Sáenz Jiménez
DIRECTOR

ELEMENTOS PRELIMINARES

PARA ELABORACION DE UN PLAN NACIONAL DE EMERGENCIA

A DESARROLLAR EN CASO DE DESASTRE

CONSIDERACIONES LEGALES

Como paso previo a la definición de los lineamientos generales a seguir para la elaboración de un plan de acción a desarrollar en caso de desastre, se hace necesario el análisis de la legislación vigente en que se debe enmarcar.

El Artículo 6 de la "Ley N°4374", Nacional de Emergencia" crea la "Comisión Nacional de Emergencia" y, tanto este mismo artículo como el 1° del "Reglamento de Emergencias Nacionales", la responsabilizan del "planeamiento, dirección, control y coordinación de los programas y actividades de protección, salvamento y reconstrucción de "Zonas de desastre" que así sean declaradas, conforme al Artículo 1 de la misma ley".

El Artículo 8 de dicha ley, en su inciso a), es aún más concreto cuando establece como función de la Comisión Nacional de Emergencia: "planificar, organizar, controlar y coordinar la acción de salvamento y defensa de las áreas afectadas o en peligro. En este caso podría interpretarse las acciones de defensa como acciones de prevención.

Ese mismo artículo en su inciso b), responsabiliza a la Comisión de "Elaborar planes de salvamento y rehabilitación, de reconstrucción de las zonas afectadas, y los programas de trabajo necesarios para su ejecución"; en su inciso c), de "autorizar y supervisar la ejecución de obras realizadas por otras entidades o por particulares en las zonas afectadas, y velar porque su ejecución se ajuste a las normas y fines establecidos en el Plan Regulador que elabora; y en el inciso g), de efectuar las investigaciones científicas o técnicas necesarias para preparar planes y programas de recuperación física y económica de las zonas de desastre".

Estas funciones las concreta el "Reglamento de Emergencias Nacionales" en el Artículo 11, que señala que "La Comisión Nacional de Emergencia" deberá elaborar un programa de previsión que comprenderá, por lo menos, lo siguiente: Planes de distribución y suministro de alimentos, ropa combustible, primeros auxilios, sistemas de radio comunicaciones y materiales de construcción para

atender emergencias de cualquier magnitud.

Planes relacionados con la definición detallada de las acciones inmediatas a tomar ante las emergencias nacionales para salvaguardar la vida, salud y hacienda de los habitantes de la zona afectada.

Programas de orientación dirigidos al público en general respecto a las medidas a tomar ante emergencias.

Coordinación de la actividad de entidades e instituciones nacionales e internacionales respecto a estudios e informaciones de caracter hidrológico, geológico, meteorológico, vulcanológico y cualesquiera otro relativo a causa de emergencias.

Capacitación de Personal especializado, tanto a servidores dependientes directamente de la Oficina, como de otras instituciones públicas y privadas que puedan colaborar en situaciones de emergencia, mediante cursos impartidos por especialistas y mediante la obtención de becas para estos estudios en organismos extranjeros".

Esta definición de funciones la complementan los artículos 23, 24 y 25 del mismo reglamento que define como "Plan Regulador General" aquel conjunto de planos, mapas, reglamentos, gráficos y suplementos relativos a la reconstrucción y rehabilitación de la zona de desastre"; define los elementos mínimos que el mismo debe contener y responsabiliza de su preparación a la Oficina de la Comisión Nacional de Emergencias.

Por otra parte, el artículo 13 del mencionado Reglamento establece que "conforme al Artículo 3 de la Ley Nº4374, todas las dependencias públicas se encuentran en la obligación de coordinar con la Comisión Nacional de Emergencia sus actividades en la zonas afectadas hasta que por Decreto Ejecutivo no se ordene la cesación del estado de emergencia".

En consecuencia, conforme al espíritu de la Ley, es obligación de la tantas veces mencionada Comisión la formulación de los planes de acción en caso de desastre.

Sin embargo, la complejidad del problema y la necesidad de enfrentarlo con una acción multi-sectorial coordinada, obliga a que el plan contemple dos tipos de acciones:

- a) Acciones de tipo general que requieren acción multi-sectorial coordinada que, en consecuencia, las hace objeto de acción directa de la Comisión Nacional de Emergencia;
- b) Acciones específicas de cada sector, de las cuales se puede responsabilizar directamente a las instituciones que lo constituyen, bajo la autoridad coordinadora de una de ellas.

En consecuencia para la acción en caso de desastre debe existir un "Plan General Nacional", elaborado por un grupo de trabajo integrado por representantes de los distintos sectores y aprobado o modificado en última instancia por la Comisión, y "Planes Sectoriales", elaborados por grupos de trabajo propios de cada sector, dentro de los grandes lineamientos señalados por el Plan General y aprobados o modificados por la autoridad señalada como rectora para el Sector, antes de ser propuestos a la Comisión Nacional de Emergencia para la verificación de su compatibilidad con el Plan Nacional.

Por la necesidad de coordinación permanente que se requiere durante la elaboración de los planes sectoriales, es conveniente, con base en el artículo 10 del Reglamento, delegar en el Coordinador de la Comisión Nacional de Emergencias la autoridad necesaria para la asignación de responsabilidades y tareas al respecto.

Debe tomarse en consideración que el Artículo 19 del Reglamento de Emergencias Nacionales asigna las siguientes funciones a la "Oficina de la Comisión Nacional de Emergencia": "Artículo 19:" La Oficina de la Comisión Nacional de Emergencia tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir con las disposiciones, acuerdos y resoluciones que dicte la Comisión relativos a programas de emergencia.
- b) Actualizar los planes de abastecimiento y distribución de alimentos, ropa, combustibles, medicinas, equipo de salvamento y materiales de construcción para atender emergencias de cualquier magnitud, conforme lo señale la Comisión.
- c) Llevar la contabilidad relativa al Fondo Especial de Emergencia de acuerdo al sistema contable, formularios y procedimientos de control indicados por la Comisión.

- d) Elaborar las planillas del personal a su cargo.
- e) Llevar el inventario permanente de los activos.
- f) Promover relaciones con organismos internacionales especializados en este tipo de actividades para obtener su colaboración.
- g) Mantener un archivo completo de la documentación relativa a los diferentes Planes Reguladores Generales que se elaboren.
- h) Preparar y distribuir materiales destinados a capacitar a la población sobre medidas a tomar y procedimientos a seguir en casos de emergencias.
- i) Preparar los Planes Reguladores Generales para someterlos a conocimientos de la Comisión.
- j) Coordinar la actividad de los diferentes organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en la atención de las emergencias.
- k) Tomar las primeras medidas de carácter precautorio para proteger personas y bienes afectados por fenómenos naturales, epidemias o actos humanos que puedan dar motivo de la declaratoria de "Zona de desastre" por el Poder Ejecutivo:
 - l) Cumplir con las demás obligaciones que impongan la Ley N°4374 y el presente "Reglamento".

También deberá recordarse que el artículo 10 del Reglamento señala como función del coordinador de la Comisión "Supervisar las labores de la Oficina".

El carácter regional o local de gran cantidad de catástrofes hace necesaria la acción en tales niveles; para que la misma sea realmente efectiva, se necesita contar con planes elaborados para ello con anterioridad al desastre, que contemplen las características propias del área geográfica afectada.

El ya mencionado Reglamento de Emergencias Nacionales, ha previsto esta situación en los Artículos 40 y 41, que señalan que "La Comisión Nacional de Emergencia podrá delegar algunas de sus funciones en Comisiones regionales o locales cuando así se justificare por la naturaleza o magnitud de las emergencias" y que dicha Comisión "designará libremente a los miembros que integran las comisiones regionales o locales y detallará claramente sus atribuciones y responsabilidades. Estos miembros laborarán ad-honorem".

Es recomendable, en consecuencia, integrar Comités Provinciales o Regionales

de Emergencia, que reproduzcan en cada provincia o región previamente definida, la estructura del Comité Nacional y a los que se encargue la elaboración de "Planes Generales de Emergencia" para sus respectivas provincias o regiones, mediante el ajuste correspondiente del Plan General Nacional. A su vez, cada uno de sus integrantes deberá responsabilizarse, con la colaboración de personal de la institución que representa, de la elaboración del respectivo "Plan Sectorial" a nivel provincial o regional, conforme a las normas del respectivo "Plan Sectorial Nacional".

Será responsabilidad de los Comités Provinciales o Regionales de Emergencia coordinar y comandar las actividades y medidas de prevención, atención y rehabilitación para casos de catástrofe dentro de la jurisdicción de su provincia o región, mientras la Comisión Nacional de Emergencia no decida asumir directamente tales funciones. Así mismo, deberán efectuar una evaluación de los riesgos potenciales o reales de catástrofe en la región geográfica que les corresponde y evaluar los recursos públicos y privados existentes en la provincia o región, así como las medidas, acuerdos y coordinación necesarios para el funcionamiento de dichos recursos dentro del menor lapso posible, en caso de situaciones de emergencia.

Además, deberán definir criterios para establecer prioridades e integrar los esfuerzos voluntarios, para preparar conjuntamente con el Comité Nacional de Emergencias, los programas de capacitación necesarios. Es recomendable que los integrantes de dichas Comisiones sean los máximos representantes a nivel provincial de los organismos que constituyen la Comisión Nacional de Emergencias.

Tanto los planes nacionales como los provinciales o regionales de acción en caso de desastre, deberán tomar en cuenta la posibilidad de asignación de labores a nivel local a las Asociaciones de Desarrollo Comunal, que pueden actuar como Comités Locales de Emergencia, para su participación activa en casos de catástrofes en sus propias localidades o para su colaboración en caso de desastres que ocurran en otras comunidades.

CARACTERISTICAS DE LOS DESASTRES

En Costa Rica, los desastres son ocasionados con mayor frecuencia por temporales y lluvias torrenciales; inundaciones; fenómenos torrenciales, como cabezas

de agua o avalanchas; seguías; accidentes masivos de transporte; terremotos; deslizamientos de tierra (derrumbes); y erupciones volcánicas. Menos frecuentes son los huracanes y tornados; los incendios y explosiones de gran magnitud; y las epizootias y epidemias que adquieren las características de desastre.

En relación con la planificación de las acciones a tomar en caso de desastre, según el uso que pueda hacerse de los recursos locales para atender sus consecuencias, puede considerarse 3 tipos de desastre;

- a) Desastre de amplitud limitada, que respeta la infraestructura de los servicios públicos y afecta sólo a una parte de la población; en consecuencia, permite utilizar para atender sus consecuencias todo tipo de recursos locales.
- b) Desastre de gran magnitud, en el que se conserva sin mayores daños la mayoría de la infraestructura de los servicios públicos, pero la población se ve afectada anímicamente en tal forma que, aunque se puede contar con los recursos materiales de la localidad, no se puede utilizar inicialmente sus recursos humanos, afectados al principio por un conflicto de roles como - jefes de familia responsables del bienestar de tales grupos sociales y de funcionarios responsables de toda la comunidad, que irán siendo incorporados en forma gradual y progresiva a la solución del problema, conforme se vayan reponiendo del impacto emocional y solucionando sus problemas personales originados por el desastre.
- c) Catástrofe que destruye en su mayoría la infraestructura de servicios públicos locales, obligando en consecuencia a que todos los recursos para la prestación de servicios durante la fase de emergencia tengan que ser aportados desde fuera de las localidades afectadas. En estos casos también se debe buscar la incorporación gradual y progresiva de los recursos humanos locales a la ejecución de los programas, con el doble propósito de utilizarlos y de que dicha utilización les sirva a ellos, a su vez, de terapia ocupacional.

Cualquiera que sea el tipo de desastre, en él se puede distinguir dos momentos críticos

- a) Un momento en el que se produce el IMPACTO del fenómeno que lo origina; y

- b) Un momento en que se alcanza la NORMALIZACIÓN VITAL, o sea la capacidad de contar con los recursos de todo tipo, necesarios para atender aunque sea en forma primaria las demandas vitales generadas por el desastre, y utilizarlos adecuadamente para la satisfacción de tales demandas. Las necesidades vitales son aquellas sin las cuales es difícil que sobreviva una persona; en consecuencia, se debe considerar como demandas vitales las mínimas para cubrir las necesidades de sobrevivencia humana hasta que cese la emergencia producida por el desastre.

Estos dos momentos, esquematizados en el gráfico adjunto, permiten distinguir 3 fases en la planificación de las acciones a tomar en caso de desastre:

- a) Una "Fase de Prevención", que termina en el momento del Impacto.
- b) Una "Fase de Emergencia" o de "Atención", que se extiende desde el momento del "Impacto" hasta que se obtiene la "Normalización Vital", y cuya duración depende de factores tales como la magnitud del desastre, la respuesta de la comunidad ante él y la efectividad, tanto de los planes previamente preparados como de su ejecución.
- c) Una "Fase de Rehabilitación y Reconstrucción", consecutiva a la "Normalización Vital", cuya trascendencia es condicionada por la magnitud del desastre pudiendo llegar en algunos casos de gran severidad a exigir modificaciones del Plan Nacional de Desarrollo, tanto en sus metas como en sus prioridades ya sea para destinar recursos adicionales a esta fase, o porque la destrucción causada por el desastre impide alcanzar las metas formuladas antes de que el mismo se produjese.

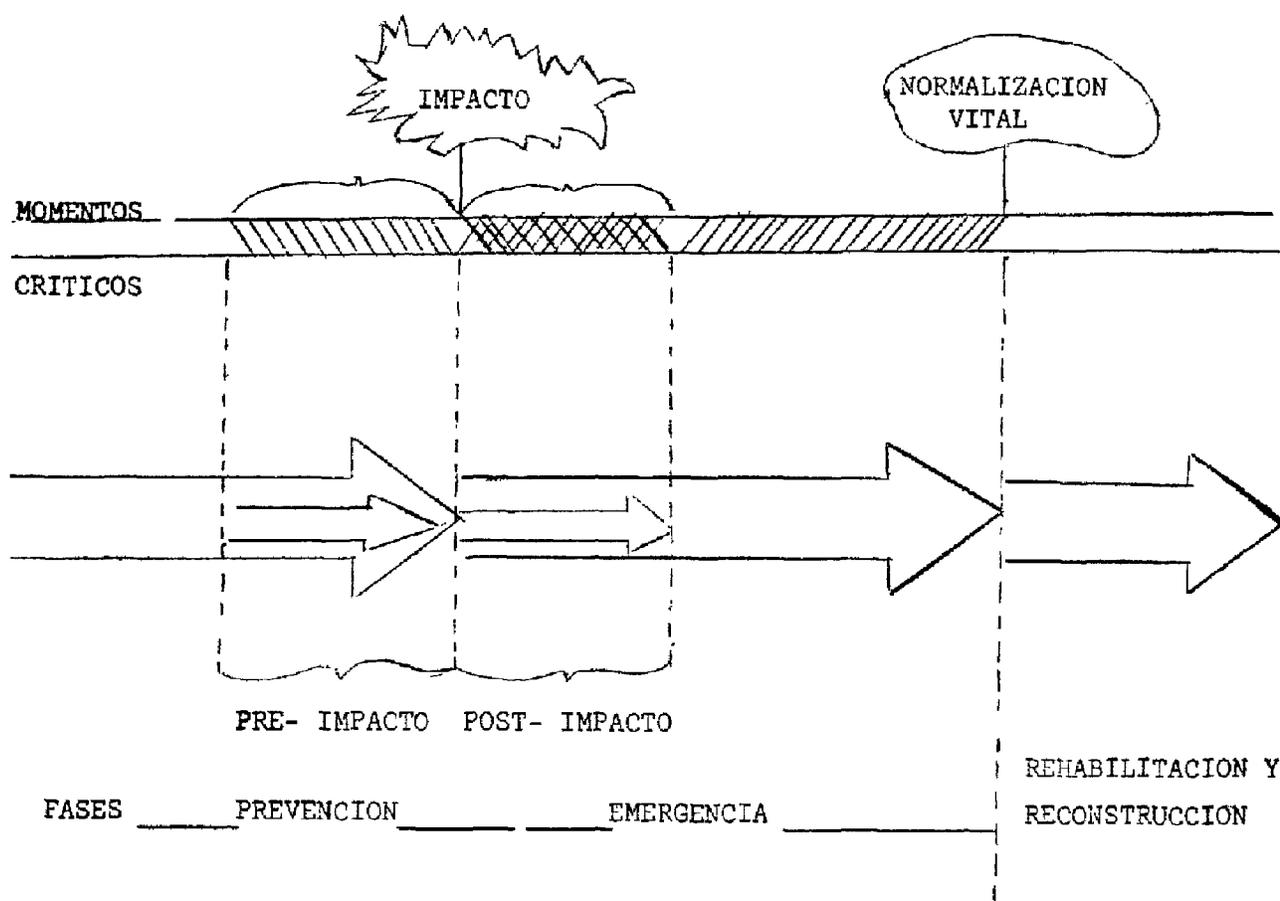
Se describe como "Rehabilitación" el restablecimiento obtenido con medios de tipo transitorio y como "Reconstrucción" el de tipo definitivo, que indica el regreso o superación de la situación anterior al desastre.

El "Impacto" del fenómeno que origina el desastre se inicia con la percepción de sus primeros efectos destructores, y puede ser lento y progresivo como en el caso de una inundación o violento, como en el de una explosión o terremoto. En ocasiones, puede estar precedido de un período denominado de "PRE-IMPACTO", en el que se aprecia manifestaciones que permiten advertir la inminencia del desastre y, en consecuencia, adoptar medidas de urgencia contempladas en los

respectivos planos de acción.

Generalmente el inicio de la "Fase de Emergencia" se caracteriza por un período sumamente crítico, llamado de "POST-IMPACTO" caracterizado por la confusión subsiguiente al impacto del fenómeno causal, que puede causar interrupción del funcionamiento normal de los servicios públicos y alteración del orden, que puede llegar hasta el caos. La severidad de este período puede ser amortiguada con una rápida iniciación de la ejecución de las acciones previstas en los planes correspondientes.

MOMENTOS CRITICOS Y FASES DE UN DESASTRE



LOS PLANES DE ACCION

A pesar de la diversidad de causas de desastre descritas anteriormente, existe una serie de medidas a tomar, similares en todos los casos, que variarán en general más que por la causa del desastre, por los daños producidos a la infraes

estructura local de servicios públicos, permitiendo o impidiendo la utilización de recursos locales, conforme se detalló al analizar las características de los desastres.

Como consecuencia de lo señalado al analizar los aspectos legales, deberá elaborarse 2 tipos de planes en escala nacional: el "General" y los "Sectoriales". Estos, a su vez, deben servir de base para la elaboración de los respectivos planes provinciales o regionales. En todos ellos deberá preverse las 3 alternativas de utilización de recursos locales: total, parcial o nula, según la magnitud del desastre, conforme se describió anteriormente.

Conforme a los planteamientos hechos, la elaboración y ejecución de los planes constituye un proceso cuyas distintas etapas corresponden a las fases y períodos descritos:

- a) Durante la "Fase de Prevención" se desarrolla el planeamiento y preparación de las acciones a realizar en caso de desastre.
- b) Cuando existe un período de "Pre-Impacto", debe comenzarse de inmediato la adopción de medidas preliminares y de organización local para la atención del desastre.
- c) En el período de "Post-Impacto", debe iniciarse la ejecución de las operaciones de emergencia con la mayor brevedad posible.
- d) En la fase de emergencia siguiente al período de "Post-Impacto", se busca fundamentalmente la estabilización y mantención de sistemas de apoyo vital.
- e) En la fase de rehabilitación y recuperación, se restablece la infraestructura de las áreas siniestradas, conforme a las normas señaladas por los planes nacionales o provinciales, de acuerdo con la información obtenida de la evaluación de los resultados del desastre y la política definida al respecto.

PLAN GENERAL A NIVEL NACIONAL

1.- ELEMENTOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN

La experiencia obtenida en numerosos países ha enseñado que, cualquiera que sea la causa de un desastre, no se puede atender en forma improvisada. Esto ha conducido a que en muchos de ellos la actitud de limitarse a la atención de la situación producida como reacción posterior al desastre (lo que no siempre se

hace en forma ordenada) ha cambiado por la de la prevención de tales situaciones, ya sea mediante la planificación de medidas tendientes a evitar resultados **catastróficos** en el caso de desastres previsibles que las permitan, o por la preparación de planes que indiquen claramente qué hacer ante las situaciones de emergencia que puedan presentarse.

Planear conduce al diseño de una estructura o indicaciones sobre acciones a de sarrollar dentro de un margen de situaciones que pueden anticiparse.

Los elementos dentro de la estructura de cualquier plan incluyen:

- a) un diagnóstico de situaciones existentes o susceptibles de presentarse y de recursos que podría utilizarse para hacerles frente;
- b) un ordenamiento de metas a alcanzar, señaladas sobre la base de algún esquema de asignación de prioridades;
- c) distribución de los recursos disponibles para alcanzar esas metas, dentro del marco general definido por las prioridades;
- d) desarrollo de rutinas que se anticipen a contingencias cuyas características y requerimientos se puede predecir.

El propósito de la planificación para situaciones de desastre es el de acumular, organizar y aplicar conocimientos sobre desastres que originen demandas de emergencia, y tomar las medidas de preparación antes de que se produzca una crisis. Mediante ella, el país debe determinar sus vulnerabilidades; adoptar instrumentos legales, formular normas previas y tomar acciones destinadas a la prevención; hacer los preparativos necesarios, asignar los recursos y ejecu tar las operaciones de emergencia; y señalar los grandes lineamientos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas. La estrategia deberá determinar las prioridades, distribuir responsabilidades, identificar y asignar campos de acción, adoptar o apli car instrumentos legales, determinar fuentes de fondos y establecer mecanismos de coordinación entre instituciones y organi zaciones participantes.

El planeamiento para situaciones de desastre implica gran cantidad de activida des complejas y exige, por lo tanto, el análisis total de los problemas que

podrían presentarse y de la participación que requieren de personas capacitadas en muy distintas disciplinas para su solución.

El análisis del problema tiene que estar orientado a responder: ¿qué trastornos ocasionaría el desastre?; ¿a quiénes les corresponde hacer algo para prevenirlo o aliviar sus efectos?; ¿a quiénes les correspondería actuar una vez que se produzca? ¿hasta dónde llega la responsabilidad de cada uno?; ¿quién debe tomar las decisiones finales y en qué forma y por qué mecanismo se debe delegar la autoridad para la toma de decisiones en distintos niveles?.

El planeamiento básico debe originar un anteproyecto, que será corregido como resultado de observaciones, sugerencias racionales y experiencias que se obtengan en el desarrollo de simulacros de acción. Con todas estas adiciones y modificaciones se debe obtener un proyecto que, al ser aprobado por la Comisión Nacional de Emergencia, dará origen al plan definitivo que en última instancia es modificado sobre la marcha, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones que se hagan del desastre y sus consecuencias.

El Plan General debe contener todos los planes específicos de los diferentes sectores, instituciones y organismos comprometidos que, antes de ser aprobados por la Comisión Nacional de Emergencia, deben haber recibido la aprobación de quien haya sido nombrado al respecto como máxima autoridad del sector. Los planes deberán coordinarse para evitar discrepancias. Cada plan deberá estar escrito, para permitir ejercicios o simulacros y evitar duplicación y confusión. Todos los organismos que participen en el Plan General, públicos o privados, oficiales o voluntarios, deberán contar con planes propios compatibles con el general, y deberán ponerse de acuerdo sobre aspectos de coordinación y dirección.

El plan debe iniciarse con una clara definición de los objetivos que persigue y debe definir claramente los aspectos a considerar en cada una de las fases que ya han sido descritas; debe detallar la organización existente y también la organización que se hará cargo de su ejecución.

Por las razones expuestas en la parte de este documento correspondiente a "consideraciones legales", es necesario encargar a un grupo de trabajo multisectorial y multidisciplinario la elaboración del Plan.

La Evaluación de la forma como se ejecute el Plan, en caso de que haya que lle

varlo a la práctica o en ejercicios de simulacro, puede dar lugar a mejoramientos del mismo, así como la información que se reciba sobre la experiencia de otros países. En consecuencia, es conveniente que se establezca un mecanismo para que después de un desastre se pueda llevar a cabo estudios y preparar recomendaciones destinadas a perfeccionar el proceso de tomar decisiones, reforzar la coordinación requerida y mejorar la organización.

Finalmente, también es fundamental la preparación de programas de capacitación y entrenamiento del personal responsable de la ejecución del plan.

A continuación se señala los puntos que es recomendable desarrollar en el plan y se hace algunos comentarios sobre su razón de ser y la orientación más conveniente para su desarrollo; su discusión habrá de originar el proyecto que, aprobado o modificado por la Comisión Nacional de Emergencia, conducirá al Plan Nacional de Emergencias.

Objetivos del Plan Nacional de Emergencia

Los siguientes objetivos generales deberán orientar el contenido del plan:

- 1.- Constituir el marco general de referencia que sirva de base para: la planificación, coordinación y ejecución de actividades; la administración de recursos y el control y evaluación de lo actuado, durante las fases de "prevención", "emergencia" y "recuperación y rehabilitación" en situaciones de desastre, por parte de las instituciones y organismos responsables de la solución de los problemas que aquellas originen.
- 2.- Fomentar el desarrollo de estudios de vulnerabilidad y de medidas de prevención y alarma de desastres.
- 3.- Establecer mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones y organismos gubernamentales y privados que posean recursos necesarios para afrontar cualquier tipo de emergencia, en sus distintos niveles de organización.
- 4.- Desarrollar una organización capaz de evaluar y afrontar todas las situaciones de emergencia que revistan caracteres de gravedad y definir muy claramente dentro de ella la autoridad, responsabilidades funciones y actividades del Comité Nacional de Emergencia de cada uno de sus integrantes y de los Comités Provinciales o Regionales correspondientes, así como de las instituciones representadas en ellos.

- 5.- Establecer los objetivos, métodos procedimientos y recursos recomendables para la educación de la población sobre la conducta a observar ante situaciones de emergencia, así como para la capacitación y adiestramiento de los responsables de la dirección, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades del plan.
- 6.- Desarrollar mecanismos de información y de coordinación de la ayuda nacional e internacional en caso de desastre.
- 7.- Señalar la línea de acción a seguir para que la rehabilitación y reconstrucción de áreas afectadas por desastres se lleve a cabo en forma compatible con los objetivos determinados por los planes nacionales de desarrollo socio-económico, de manera que no sólo se restituye, sino que amplía la capacidad productiva de tales áreas, como componentes de programas de desarrollo regional, aprovechando el espíritu de solidaridad que se desarrolla en sus poblaciones, como consecuencias de un desastre de gran magnitud.

FASE DE PREVENCIÓN

La planificación, como proceso permanente y dinámico que es, debe permitir el análisis de problemas y de recursos aplicables a su solución, para predeterminar cursos de acción futura, cuyo control de ejecución y evaluación de resultados permita el reajuste de los planes. Dentro de este concepto, el plan para la fase de prevención debe contemplar, por lo menos, los siguientes aspectos:

- a) diagnóstico y pronóstico de los riesgos de desastre, según sitios de más probable ocurrencia y de recursos existentes en diferentes niveles;
- b) plan de protección y prevención de desastres, que incluya los sistemas de información y de alerta; y la organización y capacitación del personal necesario;
- c) preparación del plan para la fase de emergencia y de los lineamientos generales para la rehabilitación y reconstrucción.

Diagnóstico y Pronóstico de Riesgos de Desastre y de Recursos

La protección contra desastres comienza con la identificación y conocimiento de los tipos de desastre naturales probables de ocurrir en áreas determinadas y de la vulnerabilidad de ellas a dichos desastres.

En vista de que la mayoría de los desastres presentan características comunes, pero a la vez cada tipo de ellos las tiene específicas, su estudio conduce a determinar las medidas generales a tomar en caso de desastre y a identificar las especiales requeridas para protegerse contra cada uno de ellos.

Los estudios científicos y de ingeniería pueden utilizarse para obtener planes más realistas, ya que pueden indicar condiciones que originan desastres, lugares susceptibles y efecto sobre seres humanos y animales, ambiente y objetos físicos.

Cada región se caracteriza por determinados fenómenos, que dan lugar a los riesgos y amenazas propias de cada localidad. La determinación, calificación y cuantificación de estos fenómenos capaces de provocar desastres, con base en los antecedentes nacionales y las experiencias de otros países, deben ser objeto de estudio cuidadoso que trate de llegar, hasta donde sea posible, a

sus causas u orígenes, de manera que se puedan controlar oportunamente, mediante la aplicación de los conocimientos sobre su comportamiento.

Los detalles específicos de cualquier plan deben prepararse de acuerdo con las características de la región o de la comunidad a que correspondan, de las probabilidades de amenaza contra ella y de los recursos disponibles para hacerles frente.

En muchos casos, las características locales y antecedentes de situaciones presentadas pueden llevar a pronósticos bastante precisos, como la probabilidad de ocurrencia de inundaciones en áreas propensas a ellas ante la posibilidad de una temporada lluviosa severa, o la posibilidad de grandes derrumbes en caso de terremotos en áreas con antecedentes de deslizamiento de tierras.

Como la planificación debe contemplar la asignación de prioridades, para poder hacerla con criterio adecuado se necesita determinar la "vulnerabilidad" de áreas determinadas a tipos específicos de desastres. La primera prioridad se asignará a las regiones con mayores probabilidades de ser afectadas por desastres. En la actualidad no sólo se espera medidas preventivas, sino también - adecuadas medidas de preparación.

Los resultados de los análisis de vulnerabilidad se presentan, por lo general, bajo la forma de "mapas de riesgo", que representan en forma gráfica el tipo y el grado de riesgo que representan determinados fenómenos naturales en distintas ubicaciones geográficas del país. Como ejemplo, se puede señalar la identificación de fallas geológicas y sus condiciones subyacentes, para el trazado de mapas del riesgo de ocurrencia de terremotos; o en el trazado de mapas para casos de inundación, con la indicación de las áreas que probablemente quedarán cubiertas por las aguas.

En consecuencia, es punto fundamental para el diagnóstico la elaboración de mapas de zonas críticas y vulnerables y el conocimiento de la frecuencia y periodicidad de los desastres.

Se puede usar el siguiente criterio para codificar las zonas analizadas en los mapas, mediante la asignación de grados al historial y potencial de desastres:

0.- Si no hay antecedentes de desastres del tipo analizado.

1.- Con antecedentes de 1 a 3 acontecimientos, pero con daños menores, pocas -

personas lesionadas y problemas de menor gravedad, todo lo cual originó gastos no muy considerables.

2.-Más de 3 acontecimientos con características similares a los del grado 1, o en caso de que se hubiese presentado un número inferior, por lo menos uno de ellos fue capaz de producir daños importantes, bastantes víctimas y problemas serios, todo lo cual originó gastos mayores.

3.-Una o más catástrofes de gran magnitud, con daños muy serios, gran número de víctimas y muchos problemas complejos, todo lo cual originó gastos muy grandes.

Como elemento que se va a ver afectado directamente por las consecuencias de cualquier desastre, es de fundamental importancia el conocimiento de la distribución y composición de la población en zonas vulnerables, lo que requiere información sobre aspectos demográficos, socio-culturales de educación y de vivienda.

Los estudios sobre el comportamiento humano tienen su aplicación para estimar las reacciones de individuos, de grupos humanos y de organizaciones frente a los desastres y proporcionan conocimientos de gran utilidad para orientar la preparación de información sobre probabilidades de desastre sin provocar reacciones emocionales perjudiciales, y de avisos de alerta o instrucciones de evacuación de manera que sean acatados; así como para prever reacciones humanas que pueden ser utilizadas o deben ser neutralizadas para fines de ayuda mutua, regulación de la convergencia de gente hacia la zona del desastre y control sobre problemas de pánico o de acciones irracionales motivadas por el ansia de sobrevivir.

Para la planificación de las acciones a tomar en todos los niveles, es indispensable el conocimiento de los recursos existentes para hacer frente a situaciones de emergencia. Debe disponerse de información suficiente para la toma de decisiones, pero no tan excesiva y detallada que su recolección implique la utilización de mucho tiempo y abundantes recursos y que su análisis se haga difícil y poco productivo. Es recomendable, con la asesoría de expertos nacionales en Estadística, organizar un banco de datos, con información obtenida de fuentes oficiales y privadas sobre recursos humanos y materiales utilizables en situaciones de desastre.

La información en este aspecto deberá incluir los inventarios, ubicación y procedimientos para obtener lo siguiente:

- 1.- recursos en forma de documentos: mapas de riesgos; cuadros estadísticos; - planes para casos de desastre;
- 2.- caminos, aeropuertos, puertos y ferrocarriles, con su descripción y capa-cidad;
- 3.- vehículos clasificados (camiones, ambulancias, buses, bombas de incendio, automóviles, etc.) y facilidades para abastecimiento de combustibles;
- 4.- aviones, helicópteros, lanchas y otros vehículos similares;
- 5.- establecimientos de atención médica con sus capacidades y recursos;
- 6.- facilidades para saneamiento del medio, tanto para la distribución de agua de buena calidad sanitaria como para la disposición de excretas (incluye equipos móviles de purificación de aguas);
- 7.- facilidades de comunicación, como redes de radio oficiales; emisoras comer-ciales y de aficionados; algunos sistemas de localización de personas que existen en el Area Metropolitana; sistemas de comunicación por radio de ta xis y ambulancias; etc;
- 8.- reservas alimenticias y su ubicación, tales como silos, estancos del Conse-jo Nacional de Producción, etc;
- 9.- edificios públicos o privados susceptibles de ser utilizados en caso de - emergencia como centros de operaciones, albergues, o locales de atención a damnificados, tales como escuelas, bodegas, teatros, estadios, etc;
- 10.- maquinaria y equipo de ingeniería pesada;
- 11.- zonas probables de evacuación y refugio;
- 12.- energía eléctrica.

Esta información se obtiene del estudio de la infraestructura existente en las distintas localidades y debe elaborarse con distinto grado de detalle para los niveles local, provincial y nacional.

A nivel local, en el medio rural, puede ser de gran utilidad la información - existente en los "Puestos de Salud" de las encuestas que se hacen para progra

mar las acciones de salud rural.

Como ejemplo de su utilidad puede señalarse el uso que deberá hacerse al elaborar un plan de evacuación de la información sobre las vías a utilizarse (primarias y secundarias); la accesibilidad y facilidad de desplazamiento; la disponibilidad de medios de transporte masivo; las reservas alimenticias y de combustible; la capacidad de los establecimientos de atención; etc.

Especial énfasis debe hacerse en la necesidad de un inventario clasificado de los recursos humanos que se consideren críticos en cada sector, susceptibles de ser utilizados en caso de emergencia, con especificación de las organizaciones estatales y privadas a que pertenecen, así como el análisis de la posibilidad de participación restringida o total de las organizaciones frente a los desastres.

También es de fundamental importancia, al analizar los recursos disponibles, conocer la capacidad económica de los gobiernos - nacional o locales - para reaccionar en los momentos de desastre, con la reserva disponible del Fondo Especial de Emergencia y con otros recursos extraordinarios. Se debe prever las fuentes de financiación, estatales o de instituciones de auxilio o bienestar social, para cubrir los gastos de las operaciones durante el período crítico.

Se debe dar vital importancia al estricto control de las actividades tendientes a conseguir una prevención efectiva; esto incluye el control periódico del estado de los recursos de distintos tipos que deben aportar las distintas instituciones comprendidas en el Plan.

También es fundamental disponer de un sistema de alerta y vigilancia permanente con rotación del personal, de manera que no se llegue a presentar sorpresas de fin de semana.

VIGILANCIA Y ALERTA

Muy variadas son las medidas de alerta y vigilancia permanentes y las preventivas, según los distintos tipos de desastre; por lo tanto, es de enorme utilidad el enfoque interdisciplinario de análisis de sistemas en la preparación contra desastres.

La vigilancia para los distintos tipos de desastre puede comprender aspectos como los siguientes que se cita a manera de ejemplo:

- a) en inundaciones, cálculos de volúmenes de agua en ríos que las producen con frecuencia; informes meteorológicos sobre lluvias en esas áreas;
- b) en huracanes, información recibida de los centros destinados a su estudio que existen en el extranjero, sobre la aparición y evolución de aquellos y sobre las rutas que siguen;
- c) en terremotos, registro y medición de sismos; preparación de mapas de riesgos sísmicos; señalamiento de condiciones capaces de favorecer - como resultado secundario - la aparición de derrumbes, inundaciones o corrientes de agua, capaces de originar avalanchas;
- d) en derrumbes, inspección visual para detectar condiciones desfavorables del suelo, salientes y resquebrajamiento;
- e) en desastres originados en actividad volcánica, mediciones de la actividad sísmica y de inclinaciones y salientes del terreno a largo plazo; así como mediciones de la temperatura y análisis químico de los gases y la lava de los volcanes activos, cuando tales medidas son posibles, ya que estas últimas acciones han sido señaladas como más efectivas que el método de fotografías infrarrojas
- f) en sequías, ciclos históricos registrados en los antecedentes.

La alerta involucra métodos y procedimientos sistemáticos para notificar a la población amenazada la proximidad de un desastre y para dar las instrucciones correspondientes sobre el comportamiento más adecuado que se debe seguir. Los procedimientos que se adopte deben asegurar que toda persona amenazada reciba el aviso y lo entienda, de manera que pueda realizar las acciones apropiadas.

La información sobre "que hacer", siempre que sea posible, debe divulgarse con anticipación como parte del programa de información y relaciones públicas y, si los recursos lo permiten, deberá repetirse al dar la alerta sobre la inminencia del desastre.

Cuando este tipo de información es divulgada con anterioridad, deberá incluir: medidas generales de prevención; acciones específicas que se deberán llevar a efecto cuando se transmite la alerta; instrucciones sobre qué hacer y qué no hacer en el momento del impacto y en el período de post impacto; e información sobre la asistencia que estará disponible.