

Para la divulgación de la alerta deberá definirse con anterioridad los medios que se utilizarán, que podrán ser: radio o televisión; sirenas; campanas; avionetas equipadas con luces debajo del fuselaje señales visuales, tales como banderas; etc. Cualquiera que sean los sistemas a utilizarse, es necesario divulgar el significado del aviso y los pasos a seguir al recibirlo.

Será necesario utilizar diferentes medios de alerta según las concentraciones de población en distintos sitios, estimadas para el día y la noche. Ante todo, se estimará a qué horas y cuánta gente tendrá la posibilidad de recibir avisos por radio y televisión. Si estos medios no se consideran adecuados, deberá definirse en qué forma se efectuarán los avisos, según los sitios donde se espera que se encuentren distintos porcentajes de población. Así por ejemplo:

- a) para quienes se encuentren trabajando, comunicación a la dirección o gerencia respectiva, por vía telefónica; o utilización de sirenas, campanas, pitos, altavoces, etc.;
- b) para quienes se encuentren en escuelas: comunicaciones internas, sirenas, campanas, pitos, etc;
- c) para quienes se encuentren en sus casas: además de las comunicaciones por radio o televisión, podrá usarse vehículos con parlantes o mensajeros;
- d) para personas que vayan en vehículos por carreteras: vallas interruptoras del tránsito, policías o patrullas.

Durante el período de amenaza de desastre, de inmediato deberá adoptarse las siguientes medidas, que afectarán a los niveles más altos de la organización diseñada para actuar ante esa situación:

- a) alertar a la Comisión Nacional de Emergencias y al "Coordinador de Operaciones";
- b) poner en funcionamiento el "Centro de Operaciones de Emergencia" que se describirá más adelante, al analizar la organización para hacer frente al desastre.
- c) decidir qué población se considera amenazada;
- d) estinar cuáles serán las reacciones públicas, basándose en experiencias anteriores, nacionales o extranjeras, o en ejercicios de simulacro llevados

a cabo anteriormente.

- e) revisar el sistema de preparativos, para detectar probables deficiencias y tratar de subsanarlas;
- f) informar a los organismos privados y voluntarios cuya participación se espera para la ejecución del Plan.

Medidas preventivas o de mitigación

Las medidas preventivas o de mitigación tienen como fin reducir la vulnerabilidad de las personas y las propiedades a los desastres naturales. Se refieren a aspectos como la promulgación y aplicación de instrumentos legales sobre utilización de terrenos y normas de construcción; la elaboración de programas de seguros contra desastres, para reducir la vulnerabilidad financiera; y el apoyo a las investigaciones que pueden conducir a la adopción de medidas para minimizar el impacto de los desastres mediante modificaciones meteorológicas. Entre las medidas preventivas, también las hay de tipo específico, tales como:

- a) en inundaciones, tratamiento de la tierra en las vertientes, para disminuir el desagüe, obras de ingeniería, como diques y reservorios para regular el flujo de los ríos; tratamiento de canales y compuertas de desviación, para evitar que el agua de la inundación invada áreas específicas; además, reglamentación del uso de la tierra que asegure el uso más económico de las áreas inundables considerando los riesgos involucrados;
- b) en huracanes, divulgación de medidas de seguridad para reducir el riesgo que corren los seres humanos; señalamiento de rutas de evacuación; legislación que garantice que las construcciones tengan estructuras resistentes a la fuerza del huracán;
- c) en terremotos, restricción del uso de la tierra en las áreas de alto riesgo identificadas en los mapas de riesgos sísmicos; revisión de la legislación sobre construcción antisísmica; vigilancia del cumplimiento de las normas estructurales en materia de ingeniería y de materiales;
- d) en derrumbes, legislación sobre el uso de la tierra y limitación de construcciones en áreas potencialmente peligrosas; pronóstico meteorológico efectivo que induzca a evacuación oportuna;

e) en desastres de origen volcánico, establecimientos de rutas y procedimientos de evacuación;

f) en sequías, almacenamiento y mejora del abastecimiento de agua; establecimiento de reservas alimenticias para uso humano animal.

Elementos comunes en la prevención de todo tipo de desastre son la educación de la población y la divulgación de información al respecto, que son factores imprescindibles para el éxito en materia de protección y preparación contra desastres.

Con base en las medidas que se llegue a determinar como necesarias para la prevención de desastres debe revisarse la legislación existente al respecto y recomendarse las disposiciones legales necesarias para hacerlas efectivas.

Finalmente, durante la fase de prevención debe prepararse y divulgarse los planes para la fase de emergencia; debe capacitarse a los responsables de su ejecución; y debe llevarse a cabo prácticas de los mismos, con simulacros de emergencia que permitan su análisis y reajuste.

Durante esta fase debe aprovecharse la organización preparada para actuar durante la de emergencia y probarse su funcionamiento y capacidad de reacción ante probables situaciones de desastre.

Finalmente, también durante esta fase se señala los lineamientos generales para la rehabilitación y reconstrucción.

Estas consideraciones finales nos conducen a analizar los aspectos que debe considerarse en las fases siguientes.

FASE DE EMERGENCIA

El gobierno nacional es en última instancia el responsable del desarrollo de su propia preparación y de la ejecución del plan de acción para caso de desastres. Es esencial que dicho plan sea el producto del esfuerzo coordinado de todas las instituciones involucradas y de la colaboración que abarque a todos los niveles gubernamentales. O sea que el Plan no debe ser un documento técnico preparado en el ambiente tranquilo de una oficina, sino el resultado de un acuerdo final, producto de la discusión entre representantes de varias instituciones, que a su vez constituyen los transmisores de la información y experiencia de los distintos niveles de la institución que representan.

La cantidad y las características de los problemas que surgen en caso de desastre, son bastante diferentes a los que se presentan durante tiempos normales en las acciones de gobierno. Una característica común a todos los recursos o situaciones considerados como emergencias consiste en que para superarlos requieren esfuerzos extraordinarios y recursos superiores a los habituales. El mismo carácter de emergencia de una situación se origina muchas veces en la gran demanda de recursos extraordinarios que origina que a menudo sólo puede ser satisfecha mediante una considerable dosis de improvisación que, si no se coordina con las acciones que están ejecutando otras personas u otros grupos, puede incluso producir resultados contraproducentes. En consecuencia, la recolección de información - fundamental en caso de desastre - su evaluación, la adopción de decisiones y la dirección de las operaciones, requieren una estrecha y permanente interrelación entre los responsables de tales acciones.

El plan debe indicar claramente el área de responsabilidad de cada organismo, público o privado, en caso de emergencia. En casos de desastre de gran magnitud la estructura burocrática normal resulta insuficiente para la toma de decisiones instantánea. En consecuencia, es necesario dejar claramente definido quiénes pueden tomar decisiones específicas en cada campo de acción de manera que se pueda actuar en forma inmediata, de acuerdo con el curso que vayan tomando los acontecimientos.

Durante la Fase de Emergencia debe procederse al examen de la situación; determinar la cantidad y calidad de socorros requeridos; definir grados de prioridad para la ejecución de medidas de protección, salvamento, y socorro; asignar

el personal y los recursos necesarios definir la forma de utilización de la ayuda exterior e interior; y coordinar los esfuerzos destinados a combatir los efectos de la catástrofe y a proteger a la población afectada.

El plan de acción para la fase de emergencia debe ser concebido, formulado y aprobado durante el período preventivo; debe ser suficientemente amplio, de manera que contemple los distintos aspectos que se puedan presentar en caso de desastre, y lo suficientemente general para que, siendo adecuado para orientar las acciones, permita todos los reajustes necesarios, de acuerdo con las características propias del desastre que se presente. Debe, además, contemplar las medidas necesarias para ser puesto en ejecución de inmediato en cuanto se produzca la emergencia.

Lógicamente, los objetivos del Plan Nacional de Emergencia, como marco conceptual del mismo, deben ser objeto de amplia discusión, inicialmente en los niveles técnicos y finalmente en el de decisión, para su aprobación final. Aprobados estos objetivos globales, los sectoriales deben ser reajustados a ellos.

El plan debe basarse en las capacidades reales del país y contar con disposiciones que permitan incorporar la ayuda exterior de acuerdo con la necesidad y disponibilidad de la misma; debe ser revisado y actualizado periódicamente; debe ser aprobado, mediante simulacros que permitan su crítica y modificación; y debe ser ampliamente conocido de todos los que participen en su ejecución.

Debe basarse en el "diagnóstico y pronóstico de riesgos de desastre y de recursos", que ya analizamos en la parte del documento correspondiente a la Fase de Prevención y debe reajustarse de acuerdo con la reevaluación e información que se obtenga sobre los daños que produzca el desastre, aspecto éste que analizaremos más adelante en forma más amplia.

La reacción inicial ante una situación de desastre tiende a la ampliación de los servicios rutinarios de emergencia, tales como los de policía, Cruz Roja, bomberos, y salud pública; además, debe atender al abastecimiento que las personas consiguen por su cuenta en épocas normales pero que el desastre ha interrumpido, tales como alimentos, viviendas y otros; finalmente, pero no con carácter menos prioritario, se requiere tomar medidas especiales en materia de atención médica.

Durante la fase de emergencia se aplica en la realidad todo lo planeado, con los reajustes que la situación determine. En líneas generales, las acciones a tomar en esta fase deben ser las siguientes:

- a) Llevar a cabo las medidas tendientes a que la Comisión Nacional de **Emergencia** se convierta en el director de las operaciones y a que se ponga en funcionamiento la organización definida en el plan. La experiencia extranjera indica la conveniencia de la constitución de un Centro de Operaciones de Emergencia (COE), en donde se planea coordine, conduzca y controle las operaciones que demanden las situaciones planteadas. Estos COE pueden ser organizados también a nivel sectorial, provincial o local;
- b) Obtener información inmediata de los daños producidos mediante una evaluación inicial que se completará posteriormente con otra detallada;
- c) Poner en marcha el plan, conforme a la información obtenida sobre los daños;
- d) Solicitar auxilio y apoyo en relación las necesidades determinadas.
- e) Adoptar las medidas necesarias para superar las situaciones de desorden, caos o pánico que se puedan generar durante el período de Post Impacto.
- f) Coordinar todas las acciones de tipo general o específico que se produzcan como resultado de la puesta en marcha del Plan, la ayuda nacional o internacional que se reciba, el comportamiento humano y los fenómenos que puedan producirse como resultado secundario del desastre.

Basados en la información estudiada sobre experiencias extranjeras, algunas características propias de nuestro país y el análisis de la legislación vigente y las estructuras y procedimientos administrativos nacionales, creemos que el plan de operaciones para la fase de emergencia debe tomar en consideración las funciones siguientes:

1.- Organización para hacer frente al desastre

Al elaborar un plan de acción para situaciones de desastre, se deberá tomar todas las medidas posibles para hacer el mejor uso de las organizaciones existentes, especialmente del sector público, debiendo éstas prepararse para su adaptación y ampliación, en el tanto que sea necesario para hacer frente a la situación de emergencia.

Ante la presencia de un desastre de magnitud considerable, es frecuente que la mayoría de los esfuerzos de los organismos relacionados en alguna forma con la solución de los problemas originados por la catástrofe se orienten fundamentalmente a la solución de tales problemas, descuidando el desarrollo de los programas preparados para los períodos de normalidad. Esta situación, plenamente justificable en el área afectada por el desastre y parcialmente justificable en áreas de donde se tome recursos para utilizarlos en la afectada, no tiene otra justificación en otras áreas que la falta de previsión de un mecanismo tendiente a garantizar la continuación de las actividades normales con los menores trastornos posibles en las áreas no afectadas. En consecuencia, la estructura organizativa que se diseñe para actuar ante una situación de catástrofe - de magnitud considerable debe garantizar:

- a) la ejecución de las actividades previstas en el Plan de Emergencia para la atención del desastre; y
- b) la continuación ininterrumpida de las acciones de los programas ordinarios de los organismos que participen en el Plan, con el menor grado de reducción posible, hasta donde lo permita el drenaje de recursos que se haga para atender la situación de emergencia.

En consecuencia, es recomendable que en cada institución u organismo que participe en la ejecución de acciones del Plan, se designe por lo menos a 3 funcionarios del más alto nivel posible, con autoridad para tomar las decisiones necesarias: uno de ellos que representará a su institución u organismo en el Comité Nacional de Emergencia y será el responsable de coordinar ambos campos de acción; y los dos restantes, para que cada uno de ellos se responsabilice de uno de los campos de acción descritos.

El responsable de la ejecución de las actividades del plan para desastres actuará como contraparte del Comité Nacional de Emergencia dentro de su propio organismo y será quien, de acuerdo con los planes, movilizará los recursos del organismo involucrado.

Además de estos funcionarios de alto nivel, cada institución u organismo deberá designar, para actuar en los distintos niveles, los técnicos capaces necesarios para desarrollar sin interrupciones las actividades que requiera la situación de emergencia.

Para la atención del desastre, lo más recomendable es la constitución de una estructura y la formulación de normas técnicas y administrativas, que permitan la dirección y el control centralizado, conjuntamente con una eficaz ejecución descentralizada. La autoridad general, incluyendo los aspectos de control, coordinación y responsabilidad y su respectiva delegación, deberá ser claramente establecida en el plan que se haya elaborado con anterioridad al desastre. Ante una situación de emergencia de magnitud considerable, se vuelve imprescindible, para una acción realmente efectiva, disponer de mecanismos de coordinación para conseguir y asignar los recursos requeridos con carácter urgente para satisfacer las necesidades prioritarias. Es tradicional que en la situación existente en las condiciones normales previas al desastre haya serios vacíos de coordinación en todos los niveles, que es necesario llenar ante la situación de emergencia y que se encuentran íntimamente relacionados con una necesaria definición de líneas de autoridad y control.

Para actuar en caso de desastre, se requiere diseñar una estructura en la que se cuente con la participación efectiva de todas las instituciones y organismos cuyo aporte se necesita para enfrentar la emergencia. Esta participación no sólo se da en distintos campos de acción, donde cada organismo o entidad responsable de una actividad deberá haber planeado y entrar a ejecutar en el momento requerido las actividades que le son propias, en estrecha coordinación y colaboración con los demás participantes, sino también en distintos niveles de actuación, en los que participan funcionarios de distinta jerarquía.

Un informe técnico preparado por el Centro de Investigaciones de Desastre de la Ohio State University, identifica 2 tipos de demandas generadas por un desastre:

- a) las generadas por el agente, o sea el fenómeno que causó la emergencia - tal como terremoto, inundación, etc. - que señala áreas precisas de responsabilidad y tareas que deben ser efectuadas por alguien, para disminuir al mínimo las pérdidas humanas y materiales, y que incluyen acciones como: la alerta; preparaciones previas al impacto; búsqueda y rescate; atención de damnificados; restablecimiento de los servicios esenciales para la comunidad afectada; etc;

b) las demandas generadas por la respuesta, que no son creadas por el agente del desastre, sino que se originan en las actividades que se producen como respuesta a la catástrofe, y que incluyen aspectos tales como comunicaciones; evaluación continua de la situación; búsqueda y asignación de recursos humanos y materiales definición de autoridad coordinación; etc.

La multiplicidad y heterogeneidad de las acciones señaladas hace notorio que, para poder atender a estos 2 tipos de demanda, se requiere la acción coordinada de muchas instituciones y organismos.

Por otra parte, ante una situación de desastre las decisiones hay que tomarlas con un carácter de urgencia tal que no se pueda utilizar para ello las estructuras existentes en época normal sin modificaciones previas claramente definidas. En consecuencia, se hace necesario prever la determinación de una estructura de poder que se extienda desde los niveles más elevados hasta los que van a ejecutar sus tareas en las áreas afectadas, en términos tales que muy claramente delegue facultades, confiera responsabilidades y dote de autoridad eventual a funcionarios y otras personas, según sea pertinente, a fin de que el Plan de Emergencia sea reajustado y entre en operación en el más breve plazo posible, para salvar situaciones administrativas que no solamente entorpecerían el buen desarrollo de las acciones de socorro, sino que incluso podrían agravar los daños del desastre.

La declaración de Zona de Desastre en cualquier parte del territorio nacional, deberá servir como elemento desencadenante para poner en acción de emergencia coordinada todos los recursos, las instalaciones y los servicios requeridos para la ejecución del Plan.

Debe definirse con anticipación quién será la persona que asuma la función de "Coordinador de Operaciones" en caso de desastre, quién será responsable de la inmediata puesta en marcha del Plan y de ejecutar los acuerdos que tome la Comisión Nacional de Emergencia. Es recomendable que esta función la asuma el jefe de la "Oficina de la Comisión Nacional de Emergencia", conocida como "oficina de Defensa civil". Este Coordinador de Operaciones debe estar completamente al tanto de lo que está ocurriendo en la zona de desastre, de todos los problemas que se estén presentando como consecuencia de la emergencia y de todas las medidas que se tomen al respecto.

La estructura que se diseñe debe considerar por lo menos 3 niveles de acción: uno de dirección uno de coordinación; y uno de ejecución.

a) Nivel de Dirección:

Está constituido por el Comité Nacional de Emergencia, y es el responsable de aportar los recursos humanos, materiales y tecnológicos de cada institución a la que se asigne la ejecución de acciones del Plan, y de tomar las medidas de carácter general necesarias para dirigir y coordinar la utilización de dichos recursos en la forma más racional.

Debe definir la política que oriente la elaboración del Plan; darle su aprobación; y recomendar tanto los reajustes al mismo como la adopción de las medidas complementarias de carácter general que se requiera para su buena ejecución. También le corresponde recomendar al Poder Ejecutivo la aprobación de los decretos y resoluciones necesarios y proponer al Legislativo los instrumentos legales requeridos para la adecuada ejecución del Plan. Además, le corresponde crear y organizar el funcionamiento de las comisiones provinciales o regionales y las locales; promover, organizar y coordinar las unidades de apoyo y colaboración necesarias, temporales o permanentes; y tomar las medidas para que su participación y actividad en el cumplimiento del Plan sean realmente efectivas; así como tomar las medidas necesarias para la capacitación de su personal para actuar en casos de emergencia. También es el responsable de la definición de política sobre la ayuda nacional e internacional que se reciba o se aporte para situaciones de desastre.

b) Nivel de Coordinación

Bajo la autoridad de quien se haya designado como "Coordinador de Operaciones", debe constituirse un núcleo de personal capacitado, que deben aportar todas las instituciones y organismos, que será responsable de la elaboración y actualización del Plan y de dirigir su operación en caso de desastre. Este núcleo debe constar de asesores y ejecutivos capaces y de Personal capacitado todos ellos con puestos regulares en otros organismos o instituciones, y debe estar disponible con carácter temporal en épocas normales para cumplir con las tareas preparatorias, y permanente durante las situaciones de emergencia, para hacerlo con las de dirección y supervi-

si3n de las operaciones en caso de desastre. A esta forma y utilizaci3n de personal se le ha llamado "Sistema de dos sombreros", y asegura la disponibilidad de un equipo de personal completamente integrado y capacitado, proveniente de las instituciones y organismos existentes, gubernamentales, privados y voluntarios.

Para su mejor desempe1o, todo este personal se debe organizar en secciones organizadas por especialistas de instituciones afines, tales secciones podrían ser:

- a) evaluaci3n de da1os, informaciones telecomunicaciones
- b) restablecimiento de los servicios p1blicos;
- c) operaciones especiales;
- d) salud p1blica y atenci3n m3dica
- e) transporte y abastecimiento;
- f) seguridad y orden p1blico;
- g) relaciones p1blicas y ayuda nacional e internacional;
- h) manejo de personal;
- i) finanzas y control.

Cuando acontezca un desastre, este n1cleo que en la fase de prevenci3n tendr1 s3lo rol asesor, asumir1 adem1s el de director de las operaciones, coordinando y dirigiendo todos los recursos disponibles, para conseguir una respuesta r1pida y ordenada ante las necesidades del desastre.

El enlace con la Cruz Roja y otros organismos voluntarios asegurar1 que el potencial de estos grupos sea conocido, que los mismos puedan ser integrados en forma efectiva en los programas de emergencia y que se obtenga una distribuci3n equitativa de funciones y una buena utilizaci3n de recursos humanos y materiales. Se har1 el mayor esfuerzo posible para evitar duplicaciones, competencia y desaveniencias entre todos los grupos integrantes. Debe ser tomado en cuenta particularmente el rol excepcional que pueden jugar la Cruz Roja y otros organismos voluntarios en los desastres, prestando asistencia que podría no estar inmediatamente disponible en organismos oficiales. Es recomendable considerar la posibilidad de asignar un funcionario de tiempo completo a la tarea de coordinar actividades con la Cruz Roja y otros organismos voluntarios.

En resumen, las funciones de este nivel se pueden sintetizar en su responsabilidad de garantizar tanto la elaboraci3n y la ejecuci3n del Plan de -

Emergencia, como el cumplimiento de los acuerdos de la Comisión Nacional de Emergencia.

c) Nivel de Ejecución:

Está constituido por los equipos de personal asignados por las instituciones y organismos responsables de la ejecución del Plan y representa las fuerzas de trabajo que en los lugares afectados por el desastre deben desarrollar las acciones planeadas para la fase de emergencia.

Para asegurar que las funciones básicas y de apoyo necesarias sean ejecutadas por personal competente y responsable, debe determinarse claramente qué personal de qué institución u organismo, público o privado, será el responsable del cumplimiento de cada una de las funciones analizadas en el Plan, tomando en consideración las 3 alternativas anteriormente señaladas de utilización de los recursos locales: total, parcial, o nula, según la magnitud del desastre

Con anterioridad deberá haberse determinado el personal susceptible de ser utilizado en cada una de las alternativas, precisando su cargo, nombre, dirección y teléfono, tanto personal como oficial, de los jefes encargados, y señalando los recursos de que dispondrán para la ejecución de sus acciones. Las funciones a desarrollar son detalladas en los puntos siguientes de este documento.

Los niveles de acción descritos corresponden a la organización diseñada para actuar en ámbito nacional, pero pueden ser reproducidos en ámbito provincial o local.

Es recomendable que en el ámbito provincial o regional se organice Comisiones de Emergencia con un modelo similar al planteado para el ámbito nacional, que actuarán cuando lo determine la Comisión Nacional de Emergencia.

En el ámbito local, las funciones que corresponden a tales comisiones pueden ser encargadas a las Asociaciones de Desarrollo Comunal.

Según la magnitud y trascendencia del desastre, la Comisión Nacional de Emergencia decidirá si se pone en funcionamiento sólo el mecanismo diseñado para el ámbito nacional, o si se utiliza con distintos grados de amplitud las estructuras de los niveles provincial o local, ya sea en forma simultánea o separada.

El Plan deberá considerar todas estas distintas posibilidades, de manera que se simplifique la labor de la Comisión Nacional de Emergencia al tener que tomar una decisión al respecto.

Centro de Operaciones de Emergencia (C.O.E)

La experiencia de países que con frecuencia se han visto afectados por desastres naturales, ha demostrado que las acciones requeridas para la dirección y el control de las operaciones de emergencia en casos de catástrofe de magnitud considerable se desarrollan con mayor efectividad mediante el uso de un Centro de Operaciones de Emergencia (C.O.E.) o un servicio similar, que constituye una infraestructura destinada a facilitar el funcionamiento de la organización diseñada para actuar ante tales situaciones

Un C.O.E. es un lugar de seguridad relativa donde los funcionarios claves se reúnen durante situaciones graves con características de desastre, con el fin de asegurar una rápida toma de decisiones, cuando se requiere la participación de más de 2 instituciones u organismos. Con él se busca contar con un ambiente adecuado para la toma de decisiones, que sirva a la vez como eje de todas las comunicaciones relativas al desastre.

Para desastres de mayor gravedad y ámbito nacional, la magnitud del problema puede exigir la organización de Centros de Operaciones de Emergencia sectoriales, que actúen como elementos dependientes del C.O.E principal o primario, con el cual actúan en forma coordinada para dirigir las acciones que corresponden al Sector correspondiente.

También esas experiencias recomiendan considerar la posibilidad de establecer Centros de Operaciones de Emergencia en otros ámbitos, tales como provincias, regiones u otras jurisdicciones políticas, para llevar a cabo en ámbito provincial, regional o local las funciones definidas por el C.O.E. nacional, utilizando para ello instalaciones, equipos y abastecimientos existentes en la comunidad y habiendo definido claramente con anterioridad los procedimientos necesarios para convertirla en C.O.E. Para ello, el Plan debe considerar la habilitación, en la capital o cabecera de la jurisdicción correspondiente, de un local que cuente con facilidades de comunicaciones para la coordinación de los servicios y las entidades privadas o voluntarias cuyos recursos humanos y

materiales se haya considerado como necesarios para la prevención o solución de los problemas que se producen en caso de desastre.

Es característica común a todos los C.O.E. la de contar con una planta física con algún grado de protección contra desastres y con comunicaciones necesarias para dirigir y controlar las acciones que deban ser ejecutadas.

Se clasifican en 2 tipos:

- a) C.O.E. Primario, aquel desde el cual se dirige, coordina y controla todas las funciones de emergencia, por los principales funcionarios del gobierno;
- b) C.O.E de Apoyo, aquellos desde los cuales se dirige, coordina y controla - una o más funciones de emergencia, tales como salud, bomberos, ingeniería de obras públicas, etc.

Para el buen funcionamiento de un C.O.E se requiere 4 elementos primordiales

- 1) protección contra desastres;
- 2) personal capacitado para llevar a cabo las funciones esenciales cuyo desarrollo trata de garantizar el C.O.E que son las que corresponden a los niveles de "Dirección" y de "Coordinación",
- 3) capacidad de comunicaciones, con especial énfasis en la capacidad para obtener información de alerta para caso de desastre y de transmitirla a quienes corresponde;
- 4) materiales, equipo y abastecimiento necesarios, que lógicamente involucran la información requerida para la toma de decisiones, ya enumerada en este documento en la parte correspondiente a diagnóstico y pronóstico de riesgos de desastre y de recursos".

Las facilidades de planta física pueden ayudar mucho al buen funcionamiento de los niveles de "Dirección" y de "Coordinación".

Por tanto, al seleccionar el sitio para instalar el Centro de Operaciones de Emergencia se debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a) espacio adecuado y dividido en una área amplia para el centro principal de operaciones y con oficinas más pequeñas adyacentes, para funciones asociadas tales como conferencias, secretariado, comunicaciones, etc.;
- b) proximidad a centros de comunicación de radio o teletipo, nacionales e internacionales;

- c) posibilidad de instalar con carácter temporal, en el mismo C.O.E. primario, equipos de radio y líneas adicionales de teléfono;
- d) accesos de fácil control, para impedir el ingreso de personas no autorizadas;
- e) una sala de recepción, para conferencias con representantes de la Prensa, diplomáticos que soliciten información u ofrezcan la colaboración de sus países, representantes de organismos voluntarios o de organismos internacionales y otros visitantes; es útil tener más de un ambiente para conferencias;
- f) buena ventilación;
- g) equipo generador de electricidad auxiliar, que asegure energía a todo el Centro de Operaciones;
- h) facilidades sanitarias;
- i) acceso a servicios esenciales, tales como alimentación, con atención continua de 24 horas al día para todo el personal activo en el Centro de Operaciones;
- j) dormitorios temporales;
- k) acceso a escritorios, mesas, pizarrones y demás equipos de oficina.

Es conveniente seleccionar más de un lugar aparente, para poder contar con varias alternativas, en el caso de que uno o más de los lugares escogidos fuesen destruidos por el desastre.

2) Observación, Evaluación e Información de Daños

El proceso de toma de decisiones durante la fase de emergencia, especialmente durante el período de Post-Impacto, idealmente debería consistir en el establecimiento de una serie de prioridades, con base en datos objetivos acerca de los recursos disponibles y de las necesidades generadas por el desastre, y ajustado tanto a la política definida para situaciones de desastre como a los objetivos a largo plazo determinados para el desarrollo socio-económico del país. Para poder aproximarse a este ideal, uno de los factores claves lo constituye la disponibilidad de información confiable, resultante de la "evaluación de los daños", o sea del análisis cualitativo y cuantitativo de los efectos del

desastre, para determinar los requerimientos de recursos de emergencia, las pérdidas de todo orden y los elementos de juicio técnicos para los posteriores planes de rehabilitación y reconstrucción. Sin embargo una de las características más constantes de las situaciones de desastre es la falta, durante las primeras horas y en ocasiones aún durante los primeros días, de información sobre la extensión de la catástrofe, las necesidades concretas de ayuda y los recursos disponibles o con posibilidad inmediata de ser obtenidos.

Por el contrario, lo que frecuentemente se presenta durante ese período es una serie de rumores, de contradicciones y de informaciones con gran frecuencia - fantasiosas o alarmistas.

Ante la aparición de un desastre se requiere disponer con mayor brevedad posible de información objetiva, por lo menos, sobre los siguientes aspectos:

¿qué se produjo?;

¿dónde se produjo?;

¿qué daños causó?;

¿qué se necesita?;

¿quién se responsabiliza de la información suministrada?.

También es fundamental que, con anterioridad a la aparición de cualquier desastre, cualquier persona con posibilidades de informar al respecto sepa con seguridad a quién dirigirse para suministrarle la información.

Es altamente recomendable poder disponer de uno o varios equipos de personas especializadas para la inspección del área de desastre, capaces de movilizarse con la mayor rapidez posible, para determinar el alcance de los daños o proporcionar alerta temprana sobre el peligro potencial existente en una zona.

Es función primordial de la actividad de observación y evaluación, desarrollar los métodos y medios para poder efectuar evaluaciones de verdadera utilidad. Debe determinarse exactamente qué información será requerida por cada uno de los sectores para poder actuar en forma adecuada y oportuna cuando ocurra un desastre. Sobre esta base, se debe organizar esta actividad, de manera que sea posible contar con la información necesaria en el plazo más corto posible.

Es recomendable aunar esfuerzos de los coordinadores de los distintos sectores, para utilizar desde un principio los servicios de su personal ya presente en

el área del desastre.

Al hablar de evaluación de daños, es conveniente señalar que el término "daño", es definido como el resultado de una acción transitoria o permanente que afecta la vida, salud o economía de la población, o la infraestructura de un ente o sistema material, impidiendo la producción para la cual fué diseñada.

También es de fundamental importancia capacitar a equipos de personas en diferentes localidades del país con potenciales riesgos de desastre, para que su ministren la información necesaria el respecto. Una de las primeras tareas será evaluar los daños ocasionados, con el propósito inicial de conocer la situación preliminar, determinando la magnitud y naturaleza de las pérdidas sufridas para, con base en dicha evaluación, proceder a los ajustes necesarios para la puesta en marcha inmediata del Plan de Emergencia y poder suministrar a la mayor brevedad los primeros auxilios y otras formas de ayuda prioritaria.

En cuanto a la información sobre el desastre, debe destacarse 2 tipos:

a) información inicial, tan completa y rápida como sea posible, sobre el suceso en sí, lugar del hecho hora, primera estimación de los daños, o primera información confirmada de los mismos, y medidas tomadas o por tomar; estas estimaciones se referirán básicamente a número de muertos, heridos, personas sin hogar, daños a la propiedad, servicios públicos, instalaciones médicas y necesidades en materia de vivienda y alimentación; también es de gran utilidad la información sobre la actitud de la población y de las autoridades en la zona del desastre, para determinar el auxilio socio-sicológico necesario; cuando la capacitación del equipo o la persona que hace la evaluación lo permita, también es muy útil la información sobre el mecanismo por el cual ocurrieron los hechos;

b) información estadística de los daños; para cuya recolección deberá diseñarse los formularios correspondientes, de manera que se pueda ir teniendo un panorama claro sobre la situación en sí, los cambios que se van produciendo en ella y las medidas que se van tomando; es importante señalar que debe definirse claramente la información de este tipo que se requiere, con el fin de evitar el registro y comunicación de datos que no son de real importancia para la toma de decisiones, tales como el desglose de nombres y

edades de los damnificados; que pueden presentarse en forma resumida según sexo y grupos de edad.

También es de enorme importancia insistir en que no se debe repetir los antecedentes ya informados, para evitar errores en los cómputos totales de la información que se reciba.

Ante la falta de un equipo constituido por personal especializado, todos los datos anteriormente señalados pueden ser obtenidos por personas que simplemente hayan recibido cierta capacitación específica, que no necesariamente deben ser técnicos. Este tipo de evaluación, que tiene que ser de ejecución inmediata, para orientar la toma de decisiones urgentes, se denomina evaluación primaria y se diferencia de la evaluación formal, que requiere de personal técnico especializado, que - como veremos más adelante - es fundamental para la planificación de la rehabilitación y reconstrucción de la zona afectada, y que se denomina evaluación técnica o definitiva.

Para llevar a cabo la evaluación primaria de daños, debe diseñarse con anterioridad al desastre modelos de recolección de datos, tanto generales como para cada uno de los sectores, susceptibles de ser utilizados en diferentes niveles y revisados cuidadosamente, de manera que suministren la información requerida inmediatamente después de sucedida la emergencia, con claridad y en cantidad suficiente, pero que no soliciten tal cantidad de datos que su obtención pueda llegar a retardar la llegada de la información a los sitios donde debe ser analizada. (ver anexo N°3).

3) Comunicaciones

En condiciones de emergencia originadas por situaciones de desastre, las comunicaciones se convierten en un factor crítico, ya que se requiere que la situación, cualquiera que sea la parte del territorio nacional que haya afectado, sea informada con "RAPIDEZ, PRECISION Y VERACIDAD" a los responsables de tomar decisiones para adoptar las medidas de urgencia necesarias.

Ante esta situación de necesidad, es precisamente cuando las comunicaciones se vuelven más difíciles o se interrumpen. Por tanto, se comprenderá claramente la importancia de la determinación de la disponibilidad de instalaciones y servicios en este campo y de la planificación de módulos de comunicaciones, planteando distintas alternativas de utilización de todos los medios disponibles en

la localidad , de cualquier procedencia, potencia o capacidad, valiéndose de todas las entidades y personas que dispongan de ellos, ya que la efectividad de la acción que se tome para atender la emergencia dependerá en un altísimo grado de la información oportuna y digna de crédito de que se disponga.

Proyectar e instalar un sistema oficial para uso exclusivo en caso de desastre, sería utópico por el alto costo que representa. Esta limitación obliga a considerar la necesaria participación de todos los sistemas y facilidades existentes, tanto del sector público como del privado. La consecución de este apoyo requiere una amplia acción de divulgación y motivación de todas las personas u organismos que cuenten con dicho recurso, con el fin de obtener su colaboración, bajo la forma de participación activa adecuada en el sistema que se diseña. Para lograr la participación de organismos estatales, podría utilizarse la ampliación de la reglamentación de la Ley Nacional de Emergencia, que establece en su artículo 3 que "todas las dependencias e instituciones públicas estarán obligadas a coordinar con el Poder Ejecutivo y la Comisión que por esta ley se crea las actividades en las zonas afectadas":

El sistema que se diseña deberá:

- a) suministrar, confirmar y evaluar las informaciones que con caracter de urgencia indicarán la existencia de una situación de desastre y la necesidad de tomar acción al respecto;
- b) garantizar la continuidad de informaciones que permitan un conocimiento exacto y oportuno de la situación existente en la zona del desastre y la forma en que la misma se va modificando;
- c) asegurar la comunicación de los niveles de "Dirección" y de "Coordinación", con el de "Ejecución", para la comunicación de decisiones y órdenes sobre acciones a ejecutar;
- d) mantener comunicación con otros países y organismos internacionales, para informar acerca del desastre y solicitar la ayuda que se requiera.

El sistema que se diseña debe basarse en una política operativa de telecomunicaciones definida por la Comisión Nacional de Emergencia uniforme para todos los elementos que conformen el sistema, sean públicos o privados de manera que se garantice la efectividad de las actividades de enlace. También debe -

elaborarse y divulgarse un manual de procedimientos a seguir, que permita que todos los participantes en el sistema, aún ante la situación de confusión o incluso de pánico que pueda ocasionar una catástrofe, sea capaz de proporcionar por el canal correspondiente la información necesaria a quien se haya de finido muy claramente. La elaboración de tales normas debe constituir un tema del "Plan de Telecomunicaciones para caso de desastre".

Es necesario que ante cualquier situación que se presente que signifique riesgo de desastre, aún sin que haya sido solicitada, se produzca la comunicación: inmediata de los pormenores y consecuencias del hecho, a través de un canal de finido que lleve en última instancia a la persona previamente designada como Coordinador de Operaciones, con autoridad para la adopción de las medidas iniciales.

Para el buen funcionamiento de un sistema de comunicaciones se requiere una - preparación constante y dinámica, con frecuentes ejercicios o simulacros, para mantener bien entrenados a todos los operadores.

Al organizar el sistema de comunicaciones para situaciones de emergencia, de be r á tomarse en consideración la posibilidad de utilizar los siguientes servicios

- a) servicios públicos de telecomunicaciones, tales como los servicios telefónicos y de telex del ICE y los de telégrafos y radios nacionales.
- b) servicios de radiodifusión, que incluye tanto las emisoras de radio como las de televisión;
- c) servicios de radiocomunicación privada, que comprende estaciones emisoras o receptoras, fijas o móviles, de entidades de derecho público o privado, relacionadas con la industria, comercio u otras actividades propias.
- d) servicios de radiocomunicación mixta, constituidos por instalaciones en pue ntos aé reos o marítimos, para establecer comunicación con naves en viaje;
- e) servicios de telecomunicaciones especiales, que son los establecidos para fi nes científicos o técnicos, utilizados normalmente para la transmisión de señales horarias, frecuencias de patrón, boletines metereol ógic os, amplifi cación de sonidos con altavoces en lugares públicos, etc.
- f) servicio de radio aficionados, constituido por estaciones privadas debidamente autorizadas, que permite el intercambio de mensajes en bandas de fre-