

**SEGUNDAS JORNADAS LATINOAMERICANAS DE TRABAJO SOBRE MANEJO
OPERATIVO DE CATASTROFES NATURALES**

PLANIFICACION PARA DESASTRES

EL PROCESO Y EL METODO

PLANIFICACION PARA DESASTRES

EL PROCESO

Y EL METODO

OBJETIVOS: cada estudiante deberá ser capaz de:

- Comprender que la planificación es el proceso que sustenta las bases para el manejo y la respuesta adecuada a un desastre.
- Describir los principios básicos de la planificación, tanto de la metodología como del proceso.
- Identificar las barreras y facilidades inherentes al proceso de planificación.
- Desarrollar un plan viable de coordinación de desastres y un proceso para mantenerlo al día, en el seno de la comunidad.

El proceso de desarrollar planes locales es a menudo de más valor que el plan en sí. El proceso de planificación le permite a la comunidad examinar sus peligros y recursos potenciales. La habilidad de visualizar las consecuencias del desastre intensifica el valor de un plan escrito.

El plan es una herramienta del manejo operativo de desastres.

POR QUE PLANEAR PARA EMERGENCIAS?

- * Para poner orden al caos y al furor que acompaña a las primeras horas de un desastre? de acuerdo en desacuerdo
- * Para mantener al personal clave informado, suministrarle pautas a seguir y datos técnicos durante operaciones reales de emergencia/desastre. de acuerdo en desacuerdo
- * Para identificar todos los recursos que se podrían necesitar, denotando sus capacidades? de acuerdo en desacuerdo
- * Para estar alerta ante las emergencias/desastres que pudieran ocurrir? de acuerdo en desacuerdo
- * Para eliminar la ineficiencia y dar guía y orientación al personal nuevo? de acuerdo en desacuerdo
- * Para permitir cambios y mantenerse al día por medio de la revisión de las políticas y los procedimientos? de acuerdo en desacuerdo
- * Para no pasar por alto algo durante un evento real? de acuerdo en desacuerdo
- * Para establecer una cadena de mando con responsabilidades y tareas asignadas de antemano? de acuerdo en desacuerdo
- * Para establecer la necesidad y la dirección de la capacitación? de acuerdo en desacuerdo
- * Para establecer un enlace previo al incidente que permita "A todos tocar la misma tonada"? de acuerdo en desacuerdo
- * Guía para que las futuras decisiones pueden resolver los problemas de respuesta? de acuerdo en desacuerdo
- * Para establecer los medios que capten y diseminen la información sobre emergencias al público? de acuerdo en desacuerdo
- * Para establecer una terminología común? de acuerdo en desacuerdo
- * Para establecer las bases educativas e informativas de preparación para emergencias? de acuerdo en desacuerdo
- * Para salvar vidas y propiedad? de acuerdo en desacuerdo

Totales:
de acuerdo: 13
en desacuerdo: 2

I. INTRODUCCION

1.0 La efectividad de la respuesta a las necesidades de una comunidad en tiempo de emergencia dependen de las actividades que se hayan llevado a cabo antes de que ocurra el evento. Estas importantes actividades incluyen planificación, preparación, capacitación, mitigación respuesta.

LA PLANIFICACION Y PREPARACION PARA DESASTRES Y EMERGENCIAS INCLUYE:

- Identificación del peligro potencial.
- Determinación del impacto potencial en la comunidad.
- Organizar una respuesta efectiva y coordinada por parte de los recursos disponibles en la comunidad.
- Identificar funciones y responsabilidades específicas en un plan escrito.

1.1. La coordinación comunitaria de desastres es una ocupación profesional a tiempo completo, y algo inferior a eso defraudaría a los ciudadanos que ponen su confianza en los oficiales electos. Un plan de coordinación de desastres comunitario comprensible nunca se termina. Requiere atención permanente.

1.2 Es esencial reconocer que un segmento de la comunidad por si solo no puede alcanzar las complejas demandas de un desastre. Problemas nuevos e inusuales emergen en corto tiempo, y la estructura comunitaria debe modificar sus reacciones a situaciones que no existían previamente. Unicamente un proceso bien manejado formará las bases para la cooperación comunitaria y un espíritu de trabajo en equipo. Unicamente acuerdos mutuos de ayuda y cooperación y planes conjuntos de desastres con las comunidades vecinas asegurarán los mejores esfuerzos para salvar vidas y la propiedad.

1.3 | La planificación de desastres es un esfuerzo comunitario conjunto. Pero debido a que está relacionado con eventos inciertos, usualmente se le da una muy baja prioridad en la agenda de la comunidad. Los oficiales electos y los jefes de las agencias a menudo racionalizan esta baja prioridad con aseveraciones tales como, "No pasará aquí porque nunca ha pasado", o "Encararemos la situación si llega a suceder, por qué gastar tiempo y dinero ahora?"

Se debe desarrollar una estrategia para mantener a las organizaciones y personal importante enterados y apoyando el programa operativo de emergencia y sus necesidades.

Si el desastre potencial no es aceptado y reconocido por la comunidad entonces el plan operativo de desastres se tendrá con una baja prioridad hasta que ocurran un desastre. Usualmente después del

evento surgirá una racha de ayuda (frenesí salvaje). Los planes se pondrán al día y los problemas de respuesta serán dirigidos y aparentemente solucionados. Pero a no ser que ocurra pronto una gran emergencia o desastre, la racha de ayuda se desvanecerá. El manejo operativo de desastres nuevamente será una prioridad baja. El plan se verá obsoleto. Las lecciones aprendidas se olvidarán. La historia se repetirá nuevamente. El desastre ocurre nuevamente, el frenesí salvaje y el echar la culpa a otros comenzarán nuevamente.

- 1.5 Un plan operativo comunal bien diseñado y manejado es un proceso que trata de mantener el manejo de emergencias visibles y mantendrá los asuntos y programas asociados en un lugar importante en la agenda de la comunidad.

Dígame, entonces...qué es un plan?

Un plan es un método para un esquema o una acción. Es una propuesta para llevar a cabo una decisión o un proyecto. Representa la preparación de una comunidad o una organización en un área específica para un evento específico. Puede ser escrito u oral. Aún cuando los planes están basados en condiciones o suposiciones específicas, no son estáticos. Por medio de estimados continuos, análisis y estudios dentro del marco general del proceso planificador, los planes cambian, se refinan y se mantienen al corriente.

II. FILOSOFIA: POR QUE PLANEAR?

- 2.0 "Cuando ocurre una emergencia que amenaza el ritmo normal del proceso de una sociedad, es una OBLIGACION LEGAL y RESPONSABILIDAD de los gobiernos en todos los niveles, el actuar dentro del marco de sus respectivas esferas, para aliviar tanto las causas como los efectos de tales circunstancias."

- a. La obligación primordial es la protección de vidas y de la propiedad.
- b. La responsabilidad legal para el manejo de emergencias (mitigación, preparación, respuesta, recuperación) existe en todos los niveles del gobierno, local, estatal, nacional.

- 3.0 Por qué planear?

- 3.1 Para ser efectivo; para ser eficiente; para proteger la propiedad;
PARA SALVAR VIDAS!
- 3.2 Porque se minimizará las consecuencias y la mayoría de las personas reaccionarán de una manera confiable si ellas están informadas. Las personas desinformadas no reaccionan bien bajo condiciones de sorpresa e incertidumbre.

'No haga nada, y las cosas irán de mal en peor'

-Murphy

- 3.3 Para darle la utilización apropiada a los recursos gubernamentales o privados para prevención, mitigar o aliviar los efectos del desastre.
- 3.4 Para darle un marco comprensible a la preparación para desastres, operaciones de emergencia y actividades de recuperación.
- 3.5 Para definir autoridades legales, funciones y operaciones.
- 3.6 Para proveer una descripción de las acciones necesarias a tomar por el gobierno local (y estatal) antes de que la ayuda nacional pueda estar disponible.
- 3.7 Para proveer una descripción de los programas de asistencia en desastres.

Dos cosas son comunes a todos los desastres:

1. Nadie pensó que podría suceder o que sucedería.
2. Aquellos que estaban preparados fueron recompensados.
-Cómo? Con la salvación de vidas!

-
-
- 4.0 El valor de un plan: No es una cura!
 - 4.1 El plan permite tomar decisiones con anticipación. El tiempo es usualmente un factor en las operaciones diarias gubernamentales, pero durante las emergencias:
 - El número de decisiones a tomar aumenta rápidamente.
 - Las decisiones tomadas pueden significar vida o muerte.
 - El tiempo para pensar y decidir es reducido.
 - 4.2 El plan debe proveer un programa comunal activo para mitigar los efectos del desastre.
 - 4.3 Debe proveer para el desarrollo y el mantenimiento de la organización de una comunidad para responder y manejar emergencias y desastres.
 - 4.4 El plan es el vehículo escrito del manejo operativo de emergencias. Un buen plan por si solo no garantiza una buena operación de desastres, pero habrá poca o ninguna posibilidad de una respuesta bien manejada sin un plan.

"La existencia de un Comité Planificador asegura que el personal clave se conozca entre sí mucho antes de que el desastre ocurra.

La planificación debe aceptar que habrá caos general al principio a pesar de los detalles de los planes de contingencia existentes, ya que el personal reaccionará como cualquier ser humano normal y harán la tarea de emergencia que ellos vean como más necesaria hasta que llegue el momento en que se ponga el plan en operación y un control general sea desarrollado y las tareas ubicadas." - Reporte del Desastre del Metro de Moorgate, Londres.

Porqué Planear:
- Legal?
- Moral?
- Curiosidad?
- Es un trabajo?

III PLANIFICACION DE DESASTRES BASADA EN LA INVESTIGACION: UN BUEN CONCEPTO

5.0 Qué es planeacion de desastres basada en investigación:

5.1 Es el desarrollo de estrategias pre-desastre (Plan, SOP) para encontrar las necesidades de una comunidad por medio de lo siguiente:

- a. Anticipar las tareas y demanda de los desastres por medio de un avalúo comprensivo de los peligros de la comunidad.
- b. Revisando las pasadas "Lecciones aprendidas" de los desastres experimentados por investigadores de desastres.

El conocimiento adquirido de más de 30 años de investigación sobre desastres representa una herramienta potencial para los involucrados en el manejo de emergencias.

- Tom Drabek (y, Tom, si no dijiste esto, estamos seguros de que así lo pensaste)

5.2 Observaciones interesantes sobre la investigación de desastres:

- a. "La mayoría de los gobiernos locales hacen planes formales... pero estos raramente reflejan los alcances de las demandas del desastre a encontrar" (Kartez, Kelley, 1965)

- b. "Lo que es curioso es que después de años de investigación sobre desastres y el comportamiento organizacional en emergencias mayores, los gobiernos locales aún se sorprenden cuando sus procedimientos operativos de rutina, con sus largos y detallados planes de respuesta, son hallados irrelevantes en un evento de desastre" (Hoetmer, 1984)
- c. "Una larga historia de investigaciones repetidamente critican a los gerentes por no haber anticipado las demandas sociales y organizacionales del ambiente de desastre "(Kartez, Kelley, 1985)

5.3 Signos de alerta de insuficiente preparación para desastres:

- a. La observación de los investigadores de desastres es que si una o más de estas condiciones existen en su comunidad, entonces las operaciones de desastre serán menos que inadecuadas:
 - * Falta de urgencia/prioridad sobre la planificación de emergencias entre los oficiales locales y los ciudadanos.
 - * Confusión sobre los oficiales electos y sus cometidos hacia la planificación de emergencia.
 - * Confusión sobre los roles intergubernamentales y sus responsabilidades con respecto a la planificación de emergencia.
 - * Falta de una organización comunal en manejo de emergencias.
 - * Falta de una emergencia viable que es parte del proceso diario de gobierno.

SABE USTED?

- * Con qué poderes exactamente estará usted investido durante emergencias?
- * Que opciones tiene usted?
- * Si los recursos con que podría contar en cuanto a personal/equipo están organizados y listos a responder?
- * Como obtener recursos de "afuera"?
- * Como organizar/formar/usar un EOC?

Muchas de las respuestas o información relativa a estas preguntas (y más) puede encontrarse en la investigación de desastre.

IV. LOS DOCE PASOS DE LA PLANIFICACION

El desarrollo y mantenimiento de un proceso comunal de planificación para desastres, más la escritura y producción del plan, anexos, SOPs, requiere doce pasos:

1. Desarrolle el proceso del plan de acción
2. Complete un análisis de vulnerabilidad al peligro
3. Decida quién puede ayudar y responder
4. Obtener apoyo ejecutivo
5. Haga una primera visita
6. Escriba un borrador del Plan Básico y sus anexos
7. Escriba el SOP (Procedimientos básicos de operación)
8. Haga la entrevista larga
9. Ejercite el plan
10. Critique el ejercicio
11. Finalice el plan
12. Mantenga el plan el proceso

Miremos de cerca cada uno de estos doce pasos.

6.0 PASO 1: Desarrolle el proceso del plan de acción.

6.1 Qué es lo que dice? Usted empieza un proceso de planificación para producir un plan comunal de desastres desarrollando en primera instancia un plan de doce pasos para producir un plan? La respuesta es sí, y aquí diremos por qué.

- a. Un proceso de planificación de desastres a nivel comunal es simple en su diseño pero complejo en su alcance. Este proceso, si va a tener éxito, involucrará a toda la comunidad. El proceso planificador requerirá agencias y organizaciones para dar esfuerzo, tiempo (horas-hombre), recursos y tal vez un poco de dinero.

- b. Muchos procesos planificadores de desastres empiezan con un frenesí salvaje de ayuda, y solo una idea general de las necesidades a ser cumplidas. Pero a corto tiempo los intereses empezarán a declinar. Ahí parece no haber don de mando. Algunas agencias/organizaciones empiezan a lloriquear, sobre las "numerosas reuniones y el impacto de las horas-hombre" que el esfuerzo del proceso planificador está utilizando en su labor diaria. Pronto habrá poco apoyo e interés en continuar el proceso, y la labor de al menos producir algún tipo de documento escrito, probablemente recaerá en los hombros de un solo individuo. Resultará un "plan de aspiración" y tendrá poco uso si ocurre un desastre.
- c. Para tener éxito, el proceso de planificación de desastres debe ser "bien planeado", y DEBE tener APOYO EJECUTIVO. El plan de proceso deberá contener:

- Objetivos y metas claras.
- Un "diagrama lineal de tiempo" de los pasos más importantes y sub-tareas.
- Una descripción de los roles del proceso planificador y sus responsabilidades.
- Un presupuesto estimado tanto de dinero como de horas-hombre

Habrá una mejor oportunidad de alcanzar las metas y objetivos del proceso planificador si las varias agencias/organizaciones comprenden el esfuerzo total que se requerirá de ellas. Agregue a esto el esfuerzo continuo y estímulo por parte de los oficiales electos, y habrá aumentado sus posibilidades de éxito.

Algunas vías de entrada a la planificación:

- a. El "Plan de aspiración" (Malo). Un individuo es designado para poner al día el plan comunal contra desastres. Se hace rápido (no queremos gastar mucho dinero/tiempo), con poco o ningún contacto/contribución de parte de otros (no queremos gastar el tiempo de nadie o causar excitación excesiva) y la distribución del plan final es limitado (tampoco tenemos dinero para imprimirlo).
- b. El plan "Deje que ellos hagan por sí solos" (Peor). La persona que ha producido el "Plan de Aspiración", generalmente el director de operaciones de emergencia designado, quiere que todas las agencias/organizaciones escriban sus propios planes. Luego "envíame una copia, porque mi trabajo es el de ser el 'cuidador' de los planes". Por lo tanto ahora hay docenas de "Planes de Aspiración" guardados en un archivo central. El director de operaciones de emergencia orgullosamente proclama "Nosotros estamos listos para desastre... He hecho mi trabajo... solo mire todos estos planes en el archivo!

- c. El "Plan Comunal Coordinado de desastres" (EL MEJOR).
*Refiérase a la FIGURA DE PLANIFICACION 1 en la próxima página. El gerente de operaciones ha involucrado satisfactoriamente todas las facetas de la comunidad. Se desarrolló un plan de coordinación. Cada agencia y organización desarrolló sus procedimientos de respuesta de acuerdo a sus roles y responsabilidades. Si el proceso planificador se mantiene habrá una excelente posibilidad de que haya una buena operación de desastre.

PARA QUE SEA EFECTIVA, LA PLANIFICACION DEBE ESTAR BASADA EN LA COMUNIDAD!

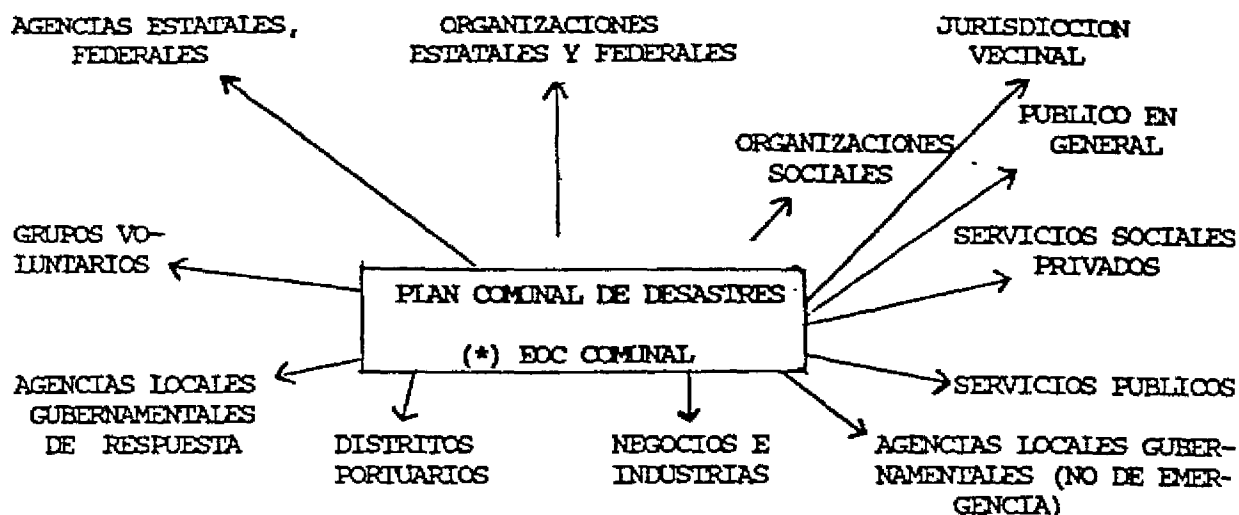
- 6.3 Usted **NUNCA DEBE PLANEAR SOLO**, por lo tanto usted necesitará establecer un comité de planificación de desastre (consejo?).
- a. Deben estar incluidos representantes de todas las agencias y organizaciones involucradas. Si el grupo se hace muy grande, considere la posibilidad de establecer sub-comités para funciones de emergencia en particular. Un comité director guiaría y manejaría todo el proceso.
- b. **VENTAJAS** de un comité planificador (consejo, fuerza laboral)
- La carga de trabajo es compartida.
 - Se puede producir información más extensa.
 - Es el primer escalón hacia la coordinación operativa.
- c. **DESVENTAJAS** de un comité.
- No hay dos personas que piensen igual.
 - No hay dos organizaciones/agencias que tengan las mismas políticas de operación.
 - Las labores a realizar pueden malograrse "slip through the crack" debido a suposiciones incorrectas sobre quién debe hacer qué.
 - Conflictos de personalidad y ego.
- d. **PROBLEMAS** de un comité.
- Paso lento.
 - Rivalidad entre las agencias.
 - Reuniones atascadas.
- e. **SOLUCION** a las desventajas y problemas.
- Un buen Director (el adecuado)

f. POR QUE USAR CONSULTORES?

- Escasez de trabajadores.
- Necesidad de información especial.
- Escasez de tiempo.
- Nadie calificado o experimentado.
- Charlie Wittenberg necesita el dinero.

g. POR QUE SE NECESITA EL DIRECTOR DE EMERGENCIA?

- para dar dirección.
- para administrar.
- tomar decisiones.
- dar direcciones.
- retroalimentar.
- para asegurar que se desarrollen los planes, acuerdos y SOP's.



EL PLAN COMUNAL DE COORDINACION DE DESASTRES DESCRIBE ROLES, RESPONSABILIDADES Y CAPACIDADES. EL EOC FACILITA LA COORDINACION Y CONSENSO, DONDE SE REUNEN LOS QUE TOMAN LAS DECISIONES DE TODAS LAS AGENCIAS Y ORGANIZACIONES COMUNALES. SE LLEVAN A CABO ACTIVIDADES DE CAMPO DE ACUERDO CON CADA PLAN DE RESPUESTA Y SOP'S CORRESPONDIENTES A CADA AGENCIA U ORGANIZACION.

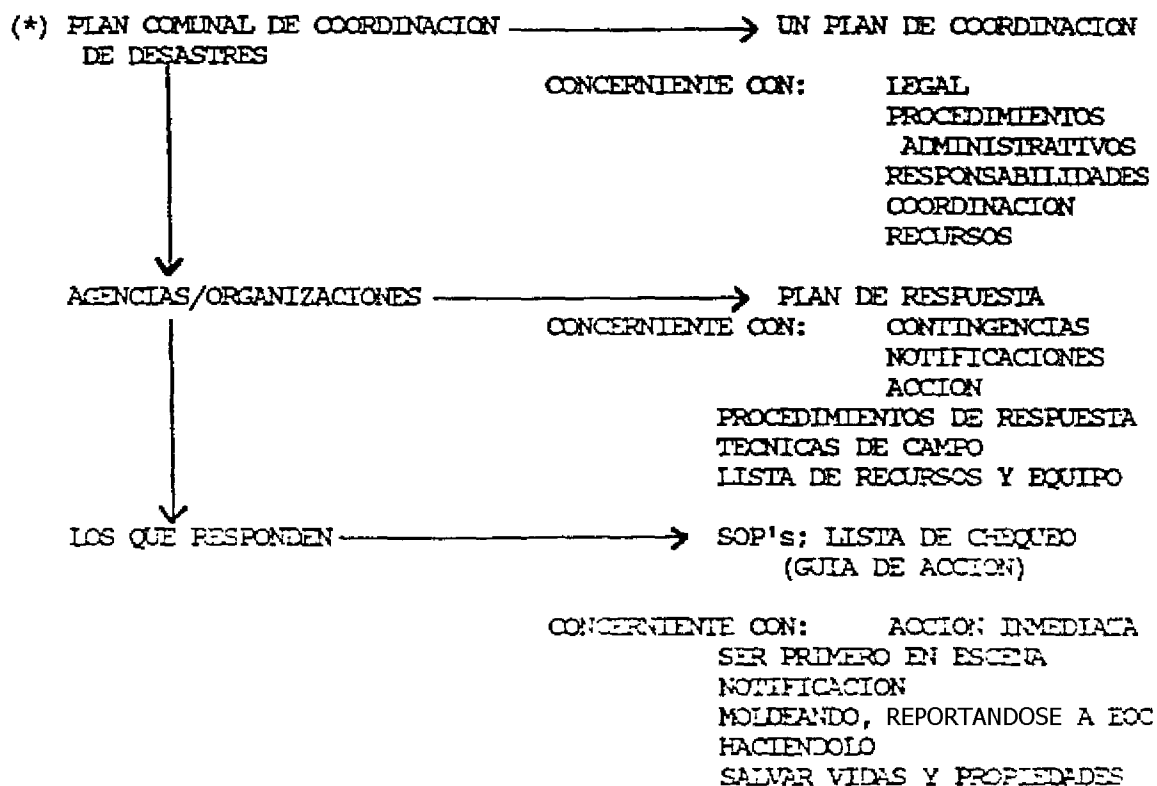


FIGURA DE PLANIFICACION No. 1

6.4 Se dijo anteriormente que el APOYO EJECUTIVO es imprescindible. Y sin él, un proceso de planificación de desastres está condenado a fracasar. Por lo tanto, asegúrese de tener el apoyo ejecutivo antes de empezar!

- a. **RECOMENDACION:** Complete los pasos de planificación del 1 al 4 antes de iniciar formalmente el proceso de planificación comunal. es esencial que suministre a los ejecutivos lo siguiente:
- un proceso de plan de acción detallado (límites de tiempo, acontecimientos importantes, presupuesto, estimado de horas hombre, etc.)
 - un análisis de peligros (riesgos) de la comunidad - (las bases para la planificación)
 - una idea general de cuáles agencias / organizaciones deberán participar en el proceso de planificación (¿quién puede ayudar y responder?)
- b. Usted puede sentir que ya tiene el apoyo de los ejecutivos porque ellos le han confiado la tarea de poner al día el plan de la comunidad como parte de su trabajo. Aún así le recomendamos que complete los pasos 1 al 4, y entregue la información organizada formalmente.

FAVOR TOMAR NOTA: Una apuesta segura es de que la mayoría de los ejecutivos tendrán poco o ningún conocimiento del proceso de planificación para desastres. Y especialmente lo que el proceso requiere en tiempo, horas hombre y dinero, para que este sea exitoso. Si ellos apoyan el proceso de planificación luego de presentarles toda la información anterior, usted estará en camino al éxito.

TRISTE PERO CIERTO: Existe un riesgo de que después de que la información se suministre, los ejecutivos decidan no autorizar o apoyar el proceso de planificación. La consecuencia sería el impacto de dinero y horas hombre en las agencias involucradas ya propuestas. Podría ser que se le indique simplemente poner al día el plan existente. Si esto ocurre, recomendamos que lo anote, indicando que solamente un "plan vacío" de la comunidad se realizará de acuerdo a las instrucciones recibidas. Luego, espere a que se realicen las elecciones y elijan nuevos ejecutivos que entiendan la importancia de una coordinación de emergencia comunal y las responsabilidades que conlleva por parte de ellos. Mientras tanto, mantenga sus dedos cruzados para que no ocurra ningún fenómeno desastroso.

Prepare un plan de acción del proceso de planificación y siga el paso de planificación número 2. FIGURA DE PLANIFICACION #2, en la siguiente página, muestra un ejemplo del gráfico lineal de tiempo del proceso para una comunidad pequeña. Se ha estimado que un proceso de planificación bien llevado a cabo, para una comunidad con población de 30.000 a 50.000, puede tomarse unos 18 meses.

6.5 Sugerencias de Horarios:

- a. El mes de diciembre no deberá utilizarse para entrevistas o toma de decisiones de los oficiales. Las personas no estarán disponibles debido a las actividades propias de las festividades, vacaciones.
- b. Agosto tampoco es un buen mes para entrevistas debido a las vacaciones.
- c. Si su comunidad se basa en la agricultura, manténgase bien informado de cuándo ocurre la siembra, cosecha, etc. Busque otras influencias que se deben considerar para programar las entrevistas, como feriados, tiempo de caza, etc.

7.0 PASO 2: Haga un Análisis de Vulnerabilidad de Riesgos de la Comunidad.

- 7.1 Cómo ayuda al proceso de planificación para desastres, el avalúo de riesgos de la comunidad deberá mostrar una descripción clara de todos los problemas de reacción a emergencias y las nuevas demandas sociales causadas por el ambiente de desastre.
- 7.2 REVISAR Capítulo 7, el cual muestra cómo preparar el avalúo de riesgos.

"No hay razón para esperar que los organizadores se formen imágenes sobre desastres en forma deductiva mediante poderes de aprendizaje sobrenaturales."

"Aprender sobre desastres sin una experiencia verdadera es un riesgo crítico para el estudio y práctica del manejo de emergencias."

-Kartez, Kelly

- 7.3 RECUERDE, el análisis de riesgos será su principal "herramienta de venta" del proceso de planificación. Estará en sus manos crear imágenes y demandas para desastres a través de este importante documento.