



CAPÍTULO 1

Componentes esenciales de la organización local ante emergencias y desastres



Introducción

La gestión del riesgo tiene como escenario primordial de acción el ámbito local, y cuenta con los niveles regional y nacional como instancias de apoyo. Su responsabilidad incluye precautelar la vida y los bienes de las personas, así como la preservación del medio ambiente.

El trabajo en el ámbito local se fundamenta en la participación activa de las instituciones y de la sociedad civil. Las acciones se deben tomar en diferentes sectores como salud, agua, saneamiento, educación, vivienda y transporte, etc. Cada uno de estos tiene tareas específicas propias de su sector y de la coordinación intersectorial.

El objetivo de este capítulo es presentar aspectos esenciales para la coordinación y respuesta en el ámbito local, ante emergencias y desastres, en el que juega un rol fundamental la organización local, y la participación de todos los actores y sectores, en sus diferentes campos de acción.

Entre sus contenidos, presenta diversas instancias de coordinación y toma de decisiones, tanto a nivel general, cuanto para el sector salud; además, herramientas técnicas para el manejo de la información por parte de las autoridades locales y los responsables de los servicios de salud, agua y saneamiento.



Instancia de coordinación y toma de decisiones en situaciones de emergencias y desastres

Toda acción local para emergencias y desastres debe enmarcarse dentro del sistema nacional para desastres, que busca la integración funcional de los diferentes sectores de la sociedad. Cada país define sus políticas para la atención y prevención de desastres, y organiza su propio sistema formado por entidades públicas, privadas y comunitarias que comparten criterios de afinidad y complementariedad en sus funciones. Este marco sustenta la coordinación sectorial e intersectorial y las responsabilidades territoriales. Como parte de este sistema, se establecen determinados niveles e instancias, que se encuentran bajo la coordinación de la máxima autoridad política respectiva que, de acuerdo con los procesos de desconcentración y descentralización, delega responsabilidades cada vez más frecuentes en los ámbitos locales.

El tipo de organización que se describe a continuación se desarrolla en la mayoría de países, promoviendo una respuesta integrada entre sus actores:



Cuadro 1. Niveles de coordinación y funciones

Niveles de coordinación	Funciones
Nacional	Formula políticas para el sector, además de supervisar, coordinar y apoyar el accionar de los otros niveles, especialmente el regional.
Regional	Es la instancia de intermediación entre lo nacional y lo local, nivel al cual lo supervisa, coordina y apoya. En algunos países toma el nombre de departamento, estado, provincia, nivel subnacional.
Local	Se organiza con todos sus actores; plantea propuestas acordes a su realidad; ejecuta acciones coordinadas; promueve la permanente participación de la población.

Dentro del sistema, la instancia de coordinación, en el nivel que se encuentre, toma la denominación de Comité Operativo de Emergencias (COE), que puede variar en cada país, asumiendo nombres como Centro de Operaciones de Emergencias, Centro de Comando, etc. Independientemente del nombre que se le asigne, se refiere a una instancia de coordinación de actividades específica para la preparación y respuesta ante emergencias y desastres. Este documento mantiene la denominación de COE, a la instancia de coordinación y toma de decisiones.

Las instituciones del sector salud, agua y saneamiento deben formar parte activa de las diferentes instancias de coordinación para la preparación y respuesta ante emergencias y desastres, y liderar la implementación permanentemente de acciones intra e intersectoriales, enmarcadas en planes oportunamente elaborados y consensuados entre los diversos sectores que conforman estos niveles de coordinación, conjuntamente con la población.

El Comité Operativo de Emergencias (COE)¹

¿Qué es?

Una instancia político-técnica de coordinación, conducción y decisión² que reúne a todas las instituciones locales, que participan en la preparación y respuesta en caso de emergencias y desastres, para prevenir o reducir sus efectos directos o indirectos.

¿Cuáles son sus responsabilidades?

- **Planificación.** El plan local de preparativos y respuesta ante emergencias y desastres como herramienta técnico-administrativa debe orientar el manejo de emergencias y desastres, y ser formulado y ajustado a las circunstancias locales del riesgo. Los servicios de salud, agua y saneamiento deben asegurar que sus acciones se encuentren articuladas con los demás sectores al interior del plan local.
- **Manejo de la información.** Todas las instituciones que conforman el comité deben compartir la información relacionada con efectos del desastre sobre la población, morbimortalidad local, inventario de recursos, cobertura y calidad de sus servicios, preparativos y esquemas de respuesta, para incluirlos dentro del plan local de preparativos y respuesta ante emergencias y desastres.
- **Toma de decisiones.** Es el proceso esencial y función primordial del COE local, y por ello sus integrantes deben contar con la autoridad y conocimiento suficiente para definir acciones y asumir compromisos. Sin embargo, dependiendo del evento, muchas decisiones importantes se toman en otros niveles superiores, lo cual obliga a gestionar diversos recursos de manera oportuna y eficaz.

¹ Tomado y adaptado de Organización Panamericana de la Salud. *Guía de preparativos de salud frente a erupciones volcánicas. Módulo 1. El sector salud frente al riesgo volcánico. Mecanismos de coordinación.* Quito-Ecuador: OPS; febrero 2005, pág. 45.

² Organización Panamericana de la Salud. *Manual de evaluación de daños y necesidades en salud para situaciones de desastre, Serie Manuales y Guías sobre Desastres, N° 4.* Ecuador: OPS; 2004, pág. 115.

- **Intervención:**³ Una vez definido un curso de acción, se debe coordinar el uso de los recursos disponibles, acorde con las prioridades definidas en el COE. Aquí cumplen un rol preponderante los componentes administrativos y financieros de las instituciones involucradas, al asegurar con su contingente la ejecución de acciones técnicas, en caso de emergencias y desastres.
- **Evaluación de las acciones locales.** Los preparativos y la respuesta local deben evaluarse mediante simulaciones, simulacros y, con posterioridad a los eventos, para identificar aspectos susceptibles de mejoramiento.

¿Cuáles son sus principales actividades?

- Formular el diagnóstico del riesgo: evaluación de amenazas y vulnerabilidades.
- Tomar decisiones para la aprobación y ejecución del plan local de preparativos y respuesta ante emergencias y desastres, en concordancia con la normativa jurídica vigente y las directrices técnicas regionales y nacionales, incluidas las establecidas por las autoridades sectoriales.
- Establecer sistemas de alerta temprana, para el monitoreo de las amenazas, y definir los mecanismos para notificación a la población, alistamiento y movilización de recursos.
- Prever los requerimientos de apoyo logístico para la preparación y respuesta ante emergencias y desastres.
- Promover la participación de la población en los preparativos y respuesta ante emergencias y desastres, especialmente, con actitudes y prácticas que protejan la salud y el uso adecuado de sus servicios.
- Coordinar la evaluación de daños, realizar el análisis de necesidades y definir el curso de acción local para superar los efectos de la emergencia o desastre.
- Informar el impacto del evento a los niveles superiores del sistema nacional para desastres, medios de comunicación y comunidad.
- Durante y después del evento adverso realizar evaluaciones de la respuesta global de todos los involucrados en esta instancia de coordinación.

³ República del Perú. Ministerio de Salud. Resolución Ministerial N° 984-2004 MINSA del 4 de octubre de 2004: Organización y funcionamiento del Centro de Operaciones de Emergencias del Sector Salud (COE-SALUD).

¿Quién lo conforma?

- Máxima autoridad política local —alcalde, gobernador—, quien lo preside.
- Autoridad local del sistema nacional para desastres, donde exista.
- Autoridades sectoriales estatales.
- Representantes de las instituciones prestadoras de los servicios de agua y saneamiento y otros como energía, transporte, medios de comunicación.
- Autoridades de las Fuerzas Armadas y Policía.
- Organismos de socorro.
- Representantes comunitarios, clubes de madres, juntas de vecinos, etc.
- ONG locales y cooperación internacional.
- Otros que se consideren necesarios, de acuerdo con el evento adverso que los convoque.

¿Cuáles son los recursos mínimos para operar?

- Equipamiento de comunicaciones, mobiliario, transporte y alimentación.
- Soporte eléctrico, agua suficiente y unidades sanitarias para garantizar su operación en condiciones de emergencias.

¿Cuáles son las características del lugar donde opera?

- Fácil acceso para las instituciones y la comunidad.
- Con facilidades para su operatividad.
- Resistencia suficiente para que no colapse funcional o físicamente ante la ocurrencia de un desastre.

¿Cuándo opera?

Generalmente, un COE se activa para enfrentar un desastre y se mantiene activo mientras dure. En algunos países, este comité puede mantener funciones permanentes, que van más allá de la fase de respuesta, por ejemplo: CLOPAD en Colombia.

De acuerdo con la normativa legal de cada país, con el fin de facilitar la concertación y agilidad de las acciones sectoriales al interior del COE, se nombran subcomisiones, comités, áreas de trabajo, etc. que cumplirán la asignación de funciones específicas, como el caso de salud, agua y saneamiento, que de ninguna manera significa crear instancias paralelas de coordinación, sino más bien delegar funciones en equipos específicos, mediante un trabajo conjunto con la instancia de coordinación local.

En el COE local se define la manera en que se organizarán las instituciones que lo conforman y la comunidad, para responder adecuadamente en caso de emergencias y desastres.

El COE salud

¿Qué es?

Instancia de coordinación específica para el sector salud, en estrecha coordinación y colaboración con el COE general, implementa las acciones de preparativos y respuesta que corresponden a este importante sector. Su accionar se enfoca a preservar la salud de las personas y al adecuado funcionamiento de los servicios de salud destinados para el efecto.

¿Quiénes conforman el COE salud?

- La máxima autoridad local del sector salud, quien lo preside;
- representantes de todas las entidades de salud públicas y privadas de la localidad;
- representantes de entidades de salud que, para la localidad, sean centros de referencia de pacientes en caso de emergencia o desastre;
- organismos de socorro y otras entidades de atención prehospitalaria;
- representantes de la comunidad;
- representantes de los ámbitos regional y nacional, en los casos en que sean responsables de la prestación de servicios de salud en la localidad;
- representantes de las entidades formadoras del recurso humano en salud;
- otros actores del sector como aseguradoras o proveedores según se estime conveniente.

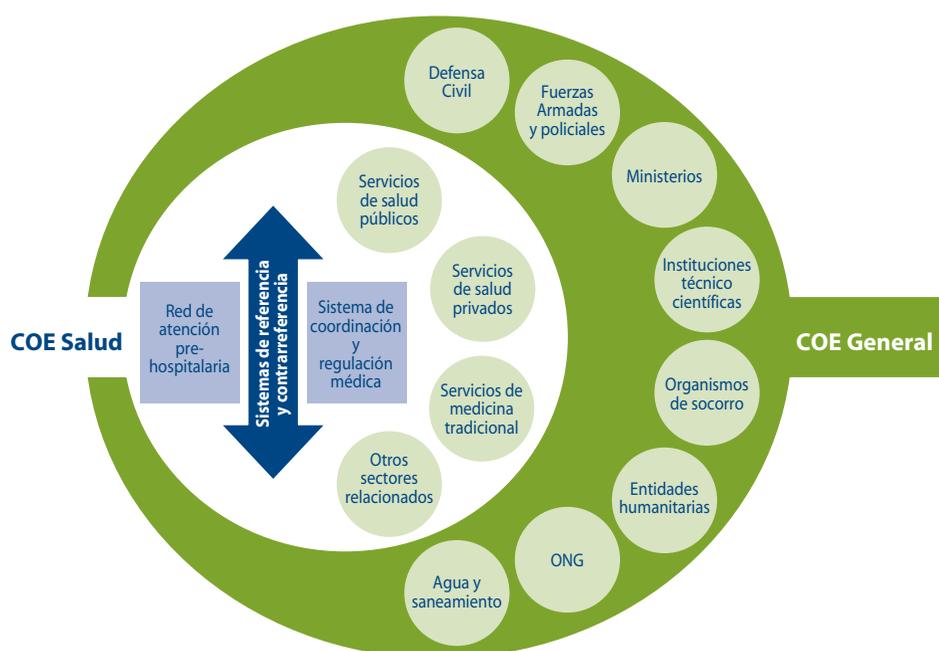
¿Cuáles son las principales funciones del COE salud?

- Planificar y evaluar los preparativos de respuesta sectorial. En aquellas localidades que lo consideren necesario, estos preparativos podrán tener la estructura de un plan sectorial de respuesta ante desastres.
- Definir la organización de la red de servicios de salud para desastres.
- Promover la formulación y prueba de los planes hospitalarios de emergencias.
- Garantizar la asistencia médica a los lesionados, la continuidad en la atención a los enfermos y la prestación de servicios de atención primaria en los alojamientos temporales.

- Restaurar la red de servicios y los programas de salud previamente establecidos.⁴
- Velar para incorporar a la comunidad en los preparativos para la respuesta ante emergencias y desastres.
- Desarrollar programas de educación y capacitación, a fin de mejorar la respuesta individual y colectiva frente a posibles emergencias y desastres.⁵
- Asegurar para que los preparativos para la respuesta de salud se incorporen adecuadamente en el plan local.

Gráfico 1

Actores para la coordinación local ante emergencias y desastres



4 Organización Panamericana de la Salud. *Preparativos de salud para situaciones de desastres. Guía para el nivel local*. Ecuador: OPS; 2003, pág. 22.

5 Ministerio de Salud Pública del Ecuador, OPS/OMS. *Manual de procedimientos del Comité de Operaciones de Emergencias en Salud COE-S*. II ed. Quito; 2006.

Sala de situación⁶

¿Qué es?

Es una herramienta técnica que permite sistematizar y procesar la información de lo que ocurre en una emergencia o desastre. Facilita la toma de decisiones en el COE y se encuentra dispuesta en un espacio físico específico o de manera virtual en la Web.

¿Cuáles son sus principales actividades?

- Recopilar, procesar, analizar y difundir datos sobre daños a personas, bienes y medio ambiente, e identificar necesidades locales.
- Consolidar y actualizar información relevante.
- Monitorear la evolución de los acontecimientos, evaluar intervenciones e identificar situaciones que exigen acciones de control.
- Mantener un inventario actualizado de los recursos locales y dar seguimiento sobre su movilización y uso.

¿Quién lo conforma?

Un equipo humano multidisciplinario, designado desde las diferentes instituciones y sectores de la actividad local.

¿Con qué opera?

Requiere equipamiento mínimo para recibir y transferir información a los equipos de respuesta, la comunidad, las instituciones y el COE local.

En aquellas localidades que cuentan con mayores recursos tecnológicos, la sala de situación puede ser un espacio virtual donde se concentra la información más relevante de la emergencia, una vez que ha sido procesada y analizada por el equipo técnico responsable.

¿Dónde opera?

En un espacio físico que facilite el trabajo en equipo, permita presentar la información con los medios disponibles: carteles, avisos, tableros.



⁶ En algunos lugares, podría llamarse centro de información, sala de información u otro similar. Lo importante no está en el nombre asignado, sino en su función.

¿Cuándo opera?

De manera ideal en las fases del «antes, durante y después» de ocurrido un evento adverso.

¿Cuál es la información mínima que debe contener?

- Plan local de preparativos y respuesta ante emergencias y desastres;
- impacto institucional, sectorial y por servicios;
- efectos asociados esperados en las próximas horas o días postevento;
- alerta declarada que indique hora y día;
- mapa que señale las zonas afectadas según cada sector;
- recursos disponibles;
- recursos movilizados a la zona de impacto, con hora, misión, responsable y medio de comunicación;
- necesidades identificadas y probables soluciones;
- apoyo ofrecido del nivel externo.

La sala de situación de salud

¿Qué es?

Independientemente de la existencia de una sala de situación general en el COE, en el COE salud, debe existir un instrumento propio que permita el manejo sistemático de la información en salud y facilite la toma de decisiones.

La sala de situación en salud es la instancia donde la información es analizada sistemáticamente por un equipo de trabajo con diferente formación y experiencia sobre la situación de salud en una población, durante situaciones de emergencias y desastres. Esta sala de situación puede implementarse de manera física o en forma virtual en la Web.⁷

¿Cuál es la información mínima a presentar al COE local?

La información se convierte en un insumo y producto de la sala de situación. Recordemos que ésta debe ser sencilla, válida, oportuna y actualizada. Debe presentar lo siguiente:

- Impacto del evento sobre la salud local en términos de morbilidad, desagregado por grupos de edad, género, zona, entre otros;



En casos de emergencia, debe crearse una sala de situación en aquellas localidades donde no existe.

⁷ Para mayor información en este tema, remitirse a OPS/OMS. *Vigilancia epidemiológica sanitaria en situaciones de desastre. Guía para el nivel local*. Washington, D.C.: OPS; 2002.

- identificación de grupos de riesgo;
- presencia de brotes o epidemias;
- estado de los recursos disponibles;
- necesidades de apoyo logístico del sector.

¿Quiénes la conforman?

- El profesional de salud responsable del tema de desastres;
- un médico epidemiólogo o salubrista, con experiencia en manejo de emergencias y desastres;
- un técnico informático con experiencia en logística y comunicaciones.

¿Qué requiere para su accionar?

- Equipamiento adecuado;
- *software* de soporte estadístico y vigilancia epidemiológica;
- información general sobre la población y la red de los servicios de salud: estructura poblacional y otros datos demográficos, perfil epidemiológico previo, calidad de los servicios, coberturas, recursos disponibles;
- personal capacitado.



Equipos de intervención ante emergencias y desastres

Una pronta y adecuada respuesta ante eventos adversos exige una estrategia organizacional que permita optimizar al máximo los recursos humanos y logísticos disponibles y los que se reciben, para lo cual se conforman equipos de intervención multidisciplinarios e intersectoriales. Éstos reciben diferente denominación y estructura, dependiendo del nivel de su accionar y de las organizaciones que apoyan situaciones de emergencias y desastres.⁸ Generalmente se denominan equipos de pronta respuesta.



⁸ En este sentido, la Cruz Roja cuenta con equipos nacionales y regionales de intervención (NIT, RIT); Oxfam Internacional y la Oficina de Asistencia para Desastres del Gobierno de Estados Unidos para América Latina y el Caribe (OFDA/LAC) tienen equipos humanitarios de respuesta; y Naciones Unidas, con el equipo UNETE.



Es importante en la fase del «antes» conformar y capacitar a los equipos de pronta respuesta, a fin de que actúen oportuna y eficazmente en el momento de la ocurrencia del siniestro.

El equipo de pronta respuesta

¿Qué es?

En el contexto local, se define así a un importante mecanismo técnico-operativo multidisciplinario que realiza diferentes acciones para enfrentar emergencias o desastres, inmediatamente después de ocurrido el evento adverso; además, recopila información para la oportuna toma de decisiones por parte de las autoridades del COE.

¿Cuáles son sus principales acciones?

- Realizar la evaluación de daños y análisis de necesidades, y emitir informes preliminares y de situación a las instancias pertinentes.
- Colaborar en terreno con las instituciones locales y organizaciones comunitarias en labores de respuesta.
- Conjuntamente con las autoridades sectoriales, municipales, regionales y/o nacionales presentes en la localidad, verificar en terreno la situación y orientar acciones de ayuda externa, asegurando así un abordaje integral de la situación de emergencia o desastre.

¿Quiénes lo conforman?

Su conformación depende de cada realidad local e institucional. Para el COE general, éste debería incluir:

- Un coordinador del equipo;
- un encargado de administración y logística;
- un técnico del sector salud;
- un técnico de agua y saneamiento;
- un técnico en información y comunicación;
- otros, de acuerdo al evento: nutricionista, ingeniero civil, inspector sanitario, técnico en vialidad, etc.

Además, si el impacto desborda su capacidad o no existe el personal específico, es posible pedir el apoyo de otros equipos externos.

¿Dónde opera?

En los lugares donde ocurrió y afectó un evento adverso.

¿Cuándo opera?

- Mientras dure la emergencia o el desastre.

El equipo de pronta respuesta en salud

De acuerdo al tamaño de la jurisdicción —por ejemplo, un municipio pequeño— puede existir un solo equipo de pronta respuesta multidisciplinario, pero en el caso de territorios más amplios pueden conformarse equipos específicos en salud o en otros sectores.

¿Quiénes lo conforman?

El equipo de pronta respuesta del sector salud debe conformarse acorde con las necesidades del evento y la capacidad resolutive de los servicios de salud en el lugar, pero en términos generales se recomienda la inclusión de:

- Un coordinador del equipo, de preferencia un profesional capacitado en emergencias y desastres (en algunos lugares se denomina punto focal);
- un médico epidemiólogo o, en su defecto, un médico con capacitación en vigilancia epidemiológica;
- un ingeniero civil o arquitecto, con entrenamiento en evaluación de daños a la infraestructura sanitaria;
- un médico general o una enfermera;
- un técnico en agua y saneamiento;
- un técnico en información y comunicación.⁹

¿Cuáles son las funciones del equipo de pronta respuesta en salud?

- Recopilar información sobre el estado de salud de la población y el funcionamiento de los servicios de salud, agua y saneamiento.
- Identificar y evaluar daños en las instalaciones de salud: estructural, no estructural y funcional.
- Establecer las necesidades inmediatas de recurso humano, equipos y suministros para la atención en salud.
- Recomendar medidas inmediatas para rehabilitación de las instalaciones afectadas.
- Identificar factores de riesgo para la salud de las personas en las zonas evaluadas y sugerir medidas para su control.
- Implementar un sistema de recolección de información epidemiológica por zonas geográficas definidas y en albergues.
- Proponer medidas para el restablecimiento de los programas de salud pública.

⁹ El rol que cumplen los diversos integrantes del equipo de pronta respuesta se presenta en el anexo 8, Responsabilidades de los integrantes del equipo de pronta respuesta en salud.



Sistemas de alerta temprana

Un sistema de alerta temprana consiste en el monitoreo de la amenaza y la transmisión rápida de información, que active mecanismos de alarma en una población previamente entrenada para reaccionar.

Al término «alerta temprana» a menudo se le da el significado de «predicción», cuando en realidad muchos sucesos que representan una amenaza son impredecibles. La alerta temprana simplemente advierte que un evento puede ocurrir y que es el momento de tomar las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias.

Para que un sistema de alerta temprana sea efectivo debe tener la capacidad de estimular una respuesta oportuna antes de que se presente el suceso. Previamente debe identificar a los usuarios de la información de la alerta temprana y la forma más eficiente de entregar información veraz, con el fin de apoyar su capacidad de toma de decisiones. Por lo tanto, debe traducir los datos relevantes en indicadores de alerta temprana, que los responsables de la toma de decisiones puedan interpretar y utilizar con facilidad.¹⁰

Un sistema de alerta permite a la localidad actuar en forma oportuna ante la probable ocurrencia de una emergencia o desastre y hacer el seguimiento de las amenazas, tarea habitualmente asignada a entidades técnicas con el equipamiento y personal especializado para el efecto. En algunas localidades se pueden constituir sistemas de alerta temprana para eventos hidrometeorológicos, erupción volcánica, sísmicos, etc., de base comunitaria, con equipos sencillos y de fácil operación.

Se pueden definir alertas mediante codificación por niveles de colores, números o cualquier otro modelo que permita informar rápida y claramente la condición del fenómeno peligroso, y desencadenar acciones locales. El siguiente cuadro describe, simplemente, un modelo de niveles de alerta por colores, el cual debe ajustarse a las condiciones locales y a la normativa del país al respecto.

El éxito de la alerta temprana depende de cuán entrenadas estén la población y las instituciones que conforman el COE, en el sistema y los mecanismos de reacción.

¹⁰ Ministerio del Interior. República Argentina. Dirección Nacional de Protección Civil. *Sistema de alerta temprana*. Disponible en: www.jica.go.jp/mexico/pdf/seminario22.pdf

Cuadro 2. Ejemplo de un modelo de niveles de alerta y alistamiento

Nivel de alerta	Descripción	Nivel de alistamiento del COE
Amarilla	Potencial ocurrencia de un evento.	<ul style="list-style-type: none"> • Se anuncia públicamente sobre la posible emergencia. • Se revisan, actualizan los planes frente a desastres y emergencias y se intensifica la educación a la población en acciones de preparativos y respuesta.
Naranja	Inminente ocurrencia de un evento que causará daño en la localidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere alistamiento interinstitucional, activación del COE local según se tenga previsto.
Roja	Ocurrencia de un evento que genera daños a la población, los bienes y/o el medio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Se ordena la movilización de recursos. El COE sesiona en forma permanente y se ejecutan las acciones de respuesta previstas en los planes frente a desastres y emergencias.

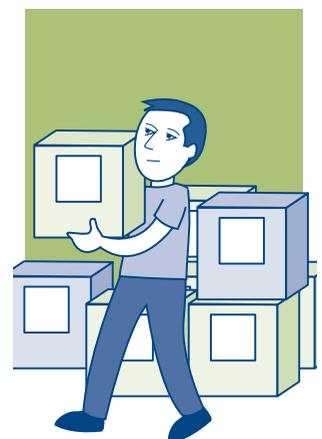
La declaratoria de alerta es una responsabilidad de la autoridad política que se sustenta en evidencia técnica, y tiene implicaciones operativas, político-administrativas y financieras.



Manejo de suministros y asistencia humanitaria

La logística y manejo de suministros es un sistema que facilita, de manera más ordenada, la utilización óptima de los recursos. En situaciones de emergencia y desastres, la logística es requerida para apoyar la organización e implementación de las acciones de respuesta, para que éstas no sean únicamente rápidas sino también efectivas.

La movilización del personal, del equipamiento y del material necesario para el trabajo de los grupos asignados al terreno, tanto para búsqueda y rescate, asistencia médica, asistencia humanitaria, reubicación de poblaciones afectadas, requieren de un sistema logístico para ser llevadas a cabo con eficiencia.



La tarea primordial de la cadena de logística consiste en entregar las provisiones, insumos, medicamentos, en buenas condiciones y en las cantidades solicitadas, en los lugares y en el momento en que son requeridas.

Los eslabones de la cadena logística a considerar son los siguientes: abastecimiento, transporte, almacenamiento, distribución. Éstos se encuentran en estrecha relación, dependiendo recíprocamente unos de otros; de modo que la ruptura o mal funcionamiento de uno de ellos afectará todo el proceso.

Las acciones de preparación y respuesta en situaciones de emergencias y desastres, que deben considerar los miembros de los equipos de logística, son las siguientes:

- Planificar el montaje de un sistema de manejo de suministros de emergencia que establezca tareas a realizarse, responsables, coordinación del sistema, recursos necesarios y acuerdos para la distribución.
- Garantizar los mecanismos necesarios para el intercambio de información entre las instituciones, tales como telefonía, radio-comunicaciones, entre otros.
- Coordinar el transporte, las comunicaciones y los abastecimientos necesarios para la movilización y labores de los equipos de pronta respuesta en la zona de impacto.
- Coordinar con los otros actores locales presentes en el COE, los medios de transporte de lesionados, personal y acceso internacional, nacional, regional y local, desde y hacia la zona del desastre, por vía terrestre, acuática y/o aérea, con los abastecimientos y equipamiento para el manejo de la emergencia, teniendo presentes las condiciones de accesibilidad.

Se recomienda la implementación del sistema LSS/SUMA (Sistema de Manejo de Suministros Humanitarios),¹¹ el cual tiene como principal objetivo mejorar la administración de la ayuda humanitaria, ya que facilita la identificación, clasificación y distribución de los suministros, y, por lo tanto, permite que llegue a los afectados de forma organizada y rápida. Además, facilita la preparación de reportes continuos que pueden ser compartidos con autoridades en el país afectado, donantes, agencias humanitarias y los medios de comunicación, entre otros.¹²

En cuanto a la asistencia humanitaria, la ayuda externa debe limitarse a cubrir aquellas necesidades puntuales y técnicas que no pueden ser atendidas por la comunidad afectada. Lamentablemente, en varios de nuestros países, aún no está claro el mecanismo para solicitar la ayuda externa, y en más de un desastre ocurrido, la ayuda no solicitada se transforma en una carga para el receptor, por la abrumadora cantidad de recursos recibidos, que no necesariamente son los que se requieren.

11 Mayor información la encuentra en: <http://www.disaster-info.net/SUMA/spanish/index.htm>

12 Para mayor información sobre el tema, revisar el texto: Organización Panamericana de la Salud. *Logística y gestión de suministros humanitarios en el sector salud*. Washington D.C.: OPS; 2001.

Éstas son algunas recomendaciones a tener en cuenta:

- La asistencia humanitaria debe satisfacer las necesidades identificadas en la evaluación de daños y necesidades.
- Es preferible canalizar toda ayuda a través de los gobiernos locales y limitarse exclusivamente a lo solicitado.
- Enmarcarse siempre al contexto sociocultural de la zona afectada.
- Los planes de emergencia deben considerar la ayuda externa, teniendo claros los protocolos, flujogramas y normas de coordinación, en la recepción, almacenamiento y distribución de la misma.
- En el plan local se podrá delegar esta responsabilidad a comisiones específicas consideradas para este fin, con amplia participación de la población.
- Es menester actuar siempre con absoluta transparencia y responsabilidad ciudadana, estableciendo un mecanismo permanente de rendición de cuentas.

Algo prioritario a considerar es que la solicitud de ayuda humanitaria no la puede realizar de manera indiscriminada todo ciudadano o institución de la localidad afectada. Es importante que la máxima autoridad local, luego de recibir y analizar la información de daños y necesidades posteriores a un evento adverso ocurrido en su jurisdicción, solicite a nombre de toda la población la ayuda más pertinente.

Una opción factible para movilización de recursos internacionales, cuando la situación lo amerita, es a través de organismos e instituciones de la cooperación internacional. Existen fuentes bibliográficas relacionadas con el tema.¹³



Información pública y comunicación social

Una de las estrategias más efectivas que debe ser utilizada transversalmente en la planificación de la respuesta y la recuperación de un desastre es un buen proceso de comunicación. Un plan de comunicación adecuado logra el intercambio de información entre todos los actores de la comunidad y, por ende, mejores posibilidades de enfrentar los efectos del evento adverso.¹⁴



13 Organización Panamericana de la Salud. *Asistencia humanitaria en casos de desastres. Guía para proveer ayuda eficaz*. Washington D.C.: OPS; 2000. • Código de Conducta para la Cruz Roja Internacional, la Media Luna Roja y las ONG para la ayuda en emergencias. Disponible en: <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/> • Proyecto Esfera. *Carta Humanitaria de Esfera y sus normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*. Disponible en: <http://www.sphereproject.org/spanish/manual/index.htm>.

14 Organización Panamericana de la Salud. *La comunicación frente a erupciones volcánicas. Módulo 5*. Quito: OPS; 2005.

Durante una emergencia existen varios actores involucrados en el proceso de comunicación que realizan trabajos diversos; entre ellos se encuentran los siguientes:

- Los potenciales afectados, según el escenario;
- las autoridades locales;
- los miembros de las instituciones u organizaciones que conforman el COE;
- el personal asistencial: organismos de socorro, personal de salud, etc.;
- los medios de comunicación;
- el público en general;
- la comunidad científica;
- los cooperantes y donantes.

Cada uno de ellos necesita información para realizar diversas actividades, por lo que será pertinente usar un medio, un mensaje y un lenguaje particular. La comunicación y una adecuada gestión de la información pública facilitan la coordinación, fortalecen el análisis de las necesidades y la toma de decisiones.

Acciones a considerar en el COE local:

- Diseñar y ejecutar el plan de comunicación para enfrentar un desastre o emergencia, que incluya mecanismos de coordinación y adecuado flujo de información con los medios de comunicación masivos.
- Generar información exacta, creíble, confiable y oportuna; difundida mediante los canales y medios adecuados para llegar a quien la necesita; que sea precisa, clara, comprensible; con transparencia y culturalmente adecuada.
- Fortalecer la coordinación y propiciar concertaciones entre instituciones, organizaciones y entidades públicas y privadas, involucradas en la respuesta, así como la sociedad civil.
- Ofrecer información a los medios masivos de comunicación sobre la afectación, organización de la respuesta y las recomendaciones a la población sobre los comportamientos adecuados.
- Elaborar y coordinar la producción y emisión de comunicados de prensa basados en la información procesada en la sala de situación y decisiones tomadas en el COE.

- Hacer seguimiento a los rumores y comentarios que surjan entre la comunidad afectada y/o las instituciones, y realizar acciones correctivas en aquellos casos en que éstos tergiversen la realidad, o afecten la labor comunitaria o institucional.
- Establecer mecanismos para analizar la cobertura e información difundida por los medios de comunicación masivos para corregir o aclarar la información, así como los rumores.
- Canalizar la información hacia los niveles superiores y organismos no gubernamentales.

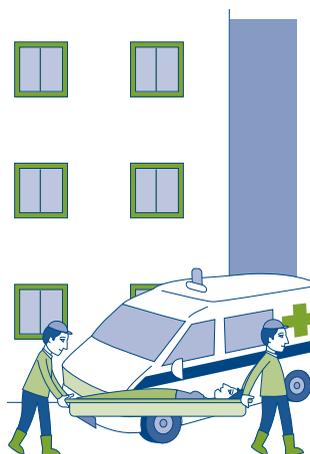
El COE debe mantener un vocero autorizado para informar a los medios de comunicación durante la emergencia o desastre. El vocero debe tener un conocimiento profundo de la situación, así como de la información disponible, empatía con los medios de comunicación y manejar un lenguaje claro y sencillo.

Acciones relacionadas con el sector salud:

- Promover cambios positivos de comportamiento, hábitos y actitudes de la población afectada frente al riesgo.
- Mantener una generación proactiva de información hacia los medios de comunicación masivos y público en general; con mensajes claros, sencillos, adecuados a las diversas audiencias; garantizando que se difundan de manera oportuna y por los canales adecuados. Coordinar con el COE local, así se evitarán duplicaciones, errores y malentendidos.
- Difundir el impacto del desastre en la salud de la población, tomando en cuenta la evaluación de daños y análisis de necesidades del sector salud a través de la sala de situación.
- Coordinar las acciones que garanticen la operación del sistema de información sectorial, con un adecuado flujo de comunicación e información al interior del COE local.
- Posterior al impacto, proporcionar información básica y orientación a la comunidad sobre acciones que la población debe realizar para mitigar los efectos del evento en la salud de las personas. Se pueden habilitar canales de consulta y asistencia a la población, como una línea telefónica, un sitio de información, una página Web, entre otros.

Las entidades prestadoras de servicios de salud deben asegurarse de que en sus planes se consideren actividades de información pública y comunicación social, acordes con las disposiciones establecidas por el COE local y la autoridad de salud. (Ver *anexo 6*, Esquema del plan de comunicación frente a emergencias y desastres).

El primer comunicado de la institución, difundido después de ocurrido el desastre o la emergencia, es muy importante. Por lo tanto, analice detenidamente qué va a decir, qué no va a decir, cómo y cuándo lo va a decir.



Simulaciones y simulacros

La evaluación de cada uno de los planes puede plantearse de diversas maneras. Aquí se sugiere la realización de simulaciones y simulacros, que son herramientas utilizadas con este fin, pues enfrentan a las autoridades del COE, sus áreas de trabajo, y a la población, a situaciones probables de emergencia o desastre, poniendo a prueba su capacidad de respuesta.

Las **simulaciones** son ejercicios de escritorio que se realizan bajo situaciones ficticias y controladas. En un salón se reúne un grupo de personas con materiales de trabajo mínimos para desarrollar el ejercicio, dentro de un ambiente de tensión y presión similar al que se espera encontrar en un desastre real.

Estos ejercicios pueden tener una duración variable; se plantean uno o varios escenarios posibles, se proporciona la información necesaria para provocar la toma de decisiones e identificar comportamientos de acuerdo con las funciones asignadas, tendientes a solucionar los problemas planteados por la situación simulada.

Los **simulacros** constituyen la actividad práctica por excelencia en el proceso de preparación para desastres. Son situaciones representadas que se asemejan a los escenarios que podrían ocurrir en la realidad. Es necesario que exista un libreto previamente diseñado, y que se utilicen «simuladores» con las características específicas de la situación real, como personas, equipos, edificios, vehículos, etc.

Estos ejercicios deben estar bien planificados. De la calidad de la simulación y del simulacro dependerá el buen aprendizaje de los involucrados.

Para realizar el simulacro es necesario crear un ambiente lo más realista posible, recreando las situaciones que verdaderamente podrían presentarse en el evento, con efectos visuales y auditivos: víctimas maquilladas, humo, gritos, curiosos, escombros, sirenas, etc. Es importante identificar los riesgos del ejercicio para los simuladores, el personal en entrenamiento y los equipos; establecer claramente las reglas del simulacro, e informar al personal, las instituciones y la comunidad de la realización de dicho ejercicio, para evitar situaciones de pánico en las áreas que no están involucradas en el mismo.¹⁵

¹⁵ OMS-OPS. *Guía de preparativos de salud frente a erupciones volcánicas. Módulo 2: Protección de los servicios de salud frente a erupciones volcánicas.* Quito-Ecuador: OPS-OMS; 2005.