MODELO OPERATIVO DE RESPUESTA

VERSIÓN 2.0

Marzo 2007

MÓDULO 1.

UNIDADES DE COORDINACIÓN

PROYECTO DIPECHO:
"Fortalecimiento de las capacidades locales para la reducción de riesgos y la preparación para desastres en la Costa Ecuatoriana"

Contrato ECHO/DIP/BUD/2005/03007

Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP)
Noboa Caamaño 186 y Humbolt.
Tel/fax 22521467. Quito - Ecuador

Coordinadora CISP Ecuador
Amparo Eguiguren

Director de Proyecto
Marco Antonio Giraldo Rincón

Autores:
Marco Antonio Giraldo Rincón
marantgi@yahoo.es

Julio Cesar Celorio Saltos
Jccelorio_0922@yahoo.com

Con la colaboración de:
Defensa Civil Provincial de Manabí
Equipo del Proyecto DIPECHO – CISP

Agradecimientos:
Autoridades del Cantón Sucre
Autoridades del Cantón San Vicente
Instituciones locales del Sistema de Defensa Civil

Concepto, diseño y diagramación:
Marco Antonio Giraldo Rincón
Julio Cesar Celorio Saltos
Giuliano Bosi

Este documento se ha realizado con la asistencia financiera de la Comisión Europea. Los contenidos que en él se exponen reflejan exclusivamente la opinión del CISP y, por lo tanto, no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la Comisión Europea.

TABLA DE CONTENIDO

UNIDAD I. ORIENTACIONES BÁSICAS SOBRE EL USO DEL MODELO OPERATIVA DE RESPUESTA A EMERGENCIAS…….....…… 6

¿Cómo se define el modelo Operativo de Respuesta?……..…….....7
¿Cuál es el propósito del modelo de respuesta?..... 7
¿Cuáles son sus objetivos?.....8
¿Frente a qué tipo de emergencia?……..... 8

UNIDAD II. LA ORGANIZACIÓN……..10

¿Cómo se disponen las instituciones públicas, privadas y ONGs para participar en las acciones de respuesta a una emergencia o desastre?.....11
¿Cómo se plantea la organización institucional para la respuesta?.....12
Unidades de coordinación……12
Áreas de trabajo……12
Sub-áreas de trabajo……13
¿En emergencia, quiénes toman las decisiones?.....15
¿Qué es el COE?.....15
¿Cómo se constituye y cúales son las funciones del COE?.....15
El Centro de Comando……15
La Sala de Operaciones……16
¿Es necesario que el COE siempre se active con sus dos áreas?.....17
¿En qué lugar debe funcionar el COE?..... 18
¿Qué acciones desarrolla el COE?.....18
¿Cómo está estructurado el COE?.....19
¿Qué actividades desarrollan la comisiones del COE?.....20
Comisiones del Centro de Comando:
Finanzas……20
Comunicación……21
Asistencia Externa…… 21
Comisiones de la Sala de Operaciones:
Logística…….. 22
Información……24
Telecomunicaciones……25
¿Qué es el Puesto de Mando Unificado (PMU)…… 27
¿Cómo se constituye en PMU?.....27
¿Cómo esta organizado el PMU?.....28
¿Qué son las áreas o divisiones de trabajo?.....28
¿Cómo están integrada las áreas?.....29
¿En qué orden y de que manera se agrupan las unidades de coordinación, comisiones, áreas y sub-áreas según el modelo operativo?.....30

UNIDAD III. LA PLANIFICACIÓN……31

¿Qué fases o momentos tiene el proceso de respuesta?.....32
¿Qué acciones se desarrollan en el ANTES o en la PRE-CRISIS?.....33
¿Qué acciones se desarrollan en el DURANTE o en la CRISIS?.....34
¿Qué acciones se desarrollan en el dESPUÉS o en la POST-CRISIS?.....35

TABLA DE CONTENIDO

¿Cómo se hace la planificación de las acciones según el momento de la respuesta?.....36
¿Qué son los flujogramas de la respuesta?.....36
¿Para qué sirven los flujogramas?.....36
¿Quienes son los responsables del manejo de los flujogramas?.....37
¿Cuáles son los flujogramas de la respuesta?.....37
¿Cómo se interpretan los flujogramas?.....37
Colores relacionados con las áreas…….. 38
¿Cómo se utilizan los flujogramas de la respuesta?.....38
Flujograma de la Pre-crisis…… 42
Flujograma de la Crisis…… 44
Flujograma de la Post-crisis…… 46
¿Qué es un protocolo?.....47
¿Cómo se clasifican y cuales son los protocolos?.....47
¿Cómo se utilizan los protocolos?..... 48

PROTOCOLOS GENERALES…….. 49
Protocolo 1 de Alerta……50
Protocolo 2 de Alistamiento Preventivo……51
Protocolo 3 de Verificación y Activación de la Alarma……52
Protocolo 4 de Evaluación Preliminar……53
Protocolo 12 de Instalación y Activación del PMU……54
PROTOCOLOS DEL CENTRO DE COMANDO……55
Protocolo 5 de Coordinador del COE y Alcalde……56
Protocolo 6 de Medios de Comunicación……58
Protocolo 7 de Asistencia Externa……49
Protocolo 8 de Instalación y Activación del COE……60
Protocolo 9 de Telecomunicaciones…… 61
Protocolo 10 de Manejo de la Información…… 62
Protocolo 11 de Logística de Operaciones…… 63

UNIDAD IV. LA COORDINACIÓN……64

Descripción……65
Objetivos de la coordinación institucional…… 65
Responsables de la coordinación institucional……65
Niveles de coordinación…… 66
Nivel base de coordinación…… 66
Coordinador del PMU……67
Coordinador de Área…… 68
Nivel intermedio de coordinación…….. 68
Coordinador Operativo……69
Coordinador de Información del COE……69
Coordinador Logístico del COE…… 69
Coordinador de Telecomunicaciones del COE……70
Nivel avanzado de coordinación……70
Coordinador General……..71

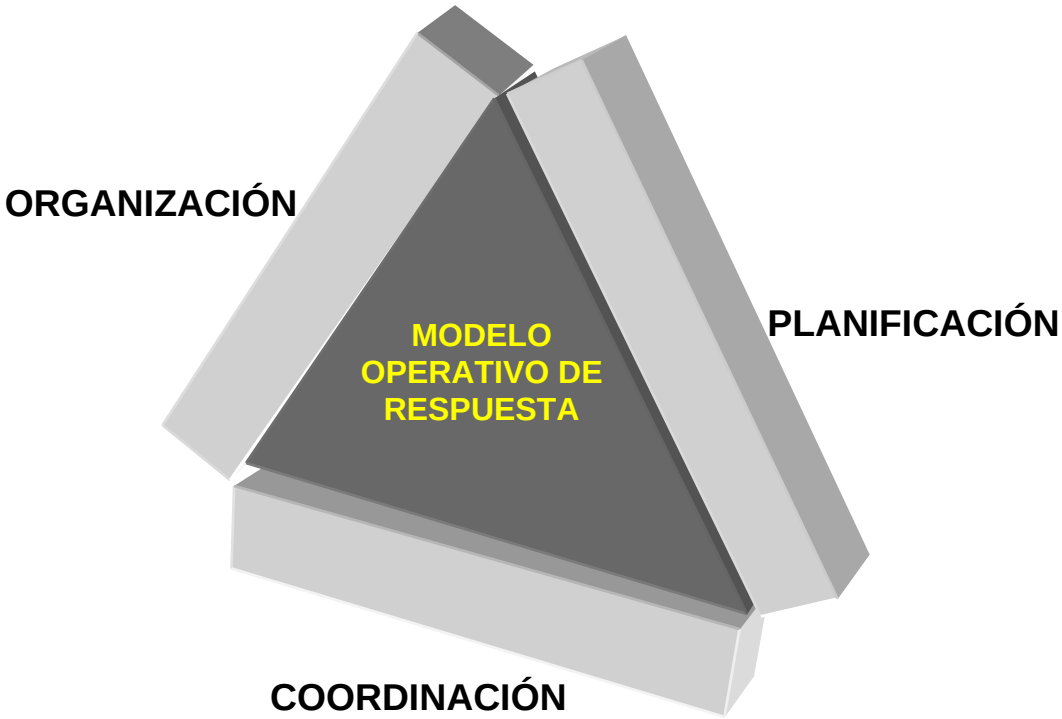
UNIDAD I

ORIENTACIONES BÁSICAS SOBRE EL USO DEL MODELO OPERATIVO DE RESPUESTA A EMERGENCIAS

¿Cómo se define el modelo operativo de respuesta?

El modelo operativo de Intervención o respuesta corresponde a la organización institucional y su estructura básica de funcionamiento para la atención de emergencias. Se constituye como el resultado de la integración de tres aspectos esenciales en las tareas de atención de emergencias y desastres:

- La organización dispuesta para realizar las actividades de respuesta.
- La planificación realizada para facilitar el desarrollo de dichas actividades.
- La coordinación establecida para lograr la interrelación entre las comisiones y la obtención de los resultados específicos y generales que exige el proceso de respuesta.



Este modelo de Operaciones de Emergencia, contempla entre otros los siguientes aspectos: definición del cuadro territorial, objetivos a conseguir, componentes y entidades que deben ser activadas y procedimientos o protocolos de actuación frente al evento esperado.

Como insumos para la formulación del Modelo se debe tener la información territorial básica y las informaciones complementarias, inherentes a los procesos físicos que generan las condiciones de riesgo, la evaluación de las amenazas, los escenarios hipotéticos de riesgo y los recursos disponibles.

¿Cuál es el propósito del Modelo?

En términos generales a través de la formulación e implementación del Modelo Operativo de Respuesta a emergencias se busca:

- ⇨ Dirección y coordinación unificada de todas las intervenciones de emergencia.
- ⇨ Organización de la primera intervención (Búsqueda, Rescate y EDAN)
- ⇨ Definir zonas seguras y mecanismos de evacuación de la población.
- ⇨ Información constante a la comunidad en el área de influencia del evento.
- ⇨ Asistencia a la población (atención de heridos y personas que requieran atención médica especializada).
- ⇨ Rehabilitación de los servicios e infraestructuras básicas.
- ⇨ Asistencia a la población afectada por el evento (alojamiento y suministro alimentario)

¿Cuáles son los objetivos?

- ⇨ *Establecer líneas de acción específicas* a nivel institucional que permitan articular la respuesta ante una emergencia, para optimizar los recursos disponibles en el municipio.
- ⇨ *Unificar las metodologías* de actuación por parte de los organismos encargados de la respuesta en situaciones de emergencia.
- ⇨ *Definir competencias y responsabilidades institucionales* en las diferentes fases de operación.
- ⇨ *Establecer mecanismos de organización y planificación* para brindar una respuesta oportuna en el momento que sea requerido.
- ⇨ *Definir los escenarios de riesgo probables* y plantear la formulación de Planes de Contingencia para eventos específicos

¿Frente a qué tipo de emergencias?

Teniendo en cuenta los recursos y las capacidades locales, se pueden clasificar las emergencias de la siguiente manera:

Emergencia Tipo 1. Evento de magnitud menor y de efecto localizado, que puede ser atendido con los recursos y las capacidades locales disponibles.

Emergencia Tipo 2. Evento de afectación extendida a varios sectores de un cantón, pero sin consecuencias lo suficientemente graves como para ser declarado como desastre; para su atención se requiere el apoyo específico de los organismos Provinciales y la gestión de recursos tendientes a garantizar la atención de la población afectada.

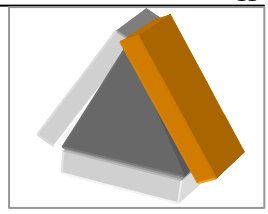
Emergencia Tipo 3. Evento de afectación masiva en una o varias ciudades que comprometa el desarrollo de la provincia; se requiere la intervención de entidades externas de orden nacional y organismos de apoyo en la atención de emergencias; las capacidades locales y provinciales se superan completamente debido al nivel de afectación producido por el evento.

Emergencia Tipo 4. Evento de afectación masiva en una o varias Provincias, cuyo manejo requiere la intervención directa del nivel nacional y de organismos externos de apoyo internacional. Se superan completamente las capacidades locales, provinciales y nacional.

Es importante anotar que para el efecto de esta clasificación se entiende como **emergencia** a todo evento repentino o previsible que pueda causar afectación sobre un sistema urbano, sin exceder su capacidad de respuesta y de recuperación. El conjunto de elementos físicos y sociales que integran en forma sostenible una comunidad particular se conoce como **sistema urbano**; dichos elementos influyen significativamente en la forma como sus organizaciones y comunidades responden ante la influencia de fenómenos naturales inherentes al medio o ante eventos producidos por las actividades propias del ser humano generando escenarios de **desastre**. En este sentido se entiende por desastre aquellos eventos en los que se presentan alteraciones intensas en las personas y en su contexto físico y social, debido a que el impacto es superior a las capacidades instaladas para la respuesta y para la recuperación de las áreas afectadas.

UNIDAD II

LA ORGANIZACIÓN



LA ORGANIZACIÓN

¿Cómo se disponen las instituciones públicas, privadas y ONGs para participar en las acciones de respuesta a una emergencia o desastre?

La organización está dada por grupos de instituciones que desarrollan actividades afines y cuya participación está condicionada por la capacidad existente en el medio donde se toman las decisiones y se producen las acciones. Entre mayor sea el número de instituciones que participan, mayor será la complejidad en el proceso de organización y coordinación para el desarrollo de las actividades requeridas; por tal razón, existen niveles de organización de acuerdo con las capacidades disponibles en la zona de impacto. Para brindar claridad sobre lo mencionado anteriormente, se puede afirmar que no es lo mismo atender una emergencia en una población de 1.000 habitantes en comparación con la misma emergencia en una población de 50.000; tal vez las exigencias de la respuesta sean las mismas, pero indudablemente las capacidades disponibles en ambos escenarios de impacto serán distintas y las afectaciones seguramente no serán iguales.

De un lugar a otro varía el componente físico (capacidad) e institucional (representación), así como los niveles de afectación, ya que las vulnerabilidades también son diferentes; todo esto obliga a plantear una estructura organizativa que pueda ser aplicable en cualquier escenario de impacto, simplemente a través de la activación de comisiones o grupos de trabajo, en los que pueden participar desde una institución hasta un número considerable de ellas; en tal situación, la única diferencia serán las capacidades disponibles de un lugar a otro, porque en ambos casos las funciones y las acciones serán las mismas.

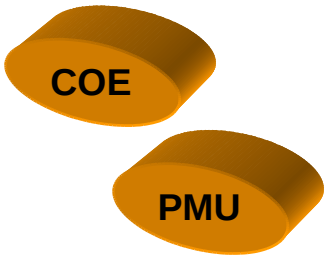
A modo de ilustración, y siguiendo con el ejemplo presentado al principio de éste módulo, si se consideran dos escenarios hipotéticos de afectación por un sismo de magnitud 5, en una población de 1.000 habitantes y otro exactamente igual en una población de 50.000, es de esperar teóricamente mayores afectaciones en la población con más alto número de habitantes, pero la mayor afectación técnicamente debe ser compensada por la mayor capacidad que debe existir en este contexto para responder a la emergencia, ya que habrá un mayor número de bomberos, más instituciones, más personal de la fuerza pública, más posibilidades de atención hospitalaria, etc; entonces tal vez la desventaja la tiene la población con menor número de habitantes, porque seguramente un impacto de menor magnitud podría convertirse fácilmente en un desastre en función de su capacidad real para actuar sobre sus consecuencias. Sin embargo este aspecto es muy relativo, ya que los factores condicionantes de la respuesta son muchos y de diferente índole, lo que hace peligroso realizar generalizaciones, si se tiene en cuenta que en muchos casos se ha visto que existen mejores mecanismos a nivel local y comunitario para reaccionar y para recuperarse de un impacto que en escenarios urbanos con mayores capacidades y mejores posibilidades para la respuesta.

Por lo anterior, los niveles organizativos para la atención de emergencias varían en función de las capacidades que existen en el escenario que se está considerando (comunitario, parroquial, cantonal, provincial, regional, nacional), pero como se mencionó antes, no se alteran las funciones institucionales, ni las actividades inherentes al proceso de respuesta.

¿Cómo se plantea la organización institucional para la respuesta?

La estructura organizativa es elemental y consta básicamente de Unidades de Coordinación para la toma de decisiones y Unidades de trabajo, para la realización de las acciones:

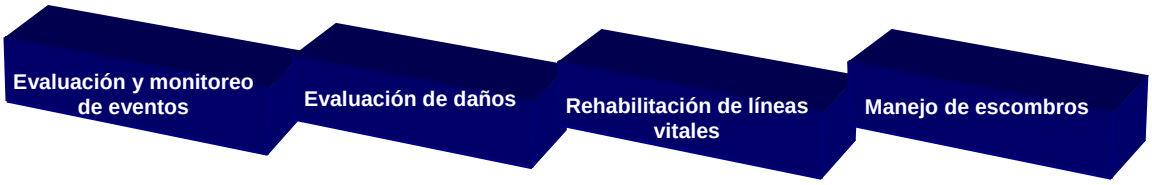
Unidades de Coordinación: Corresponde al Centro de Operaciones de Emergencia (COE) y los Puestos de Mando Unificado (PMU), conformados por Áreas bajo la coordinación de personal administrativo y operativo, con experiencia en la administración de emergencias.



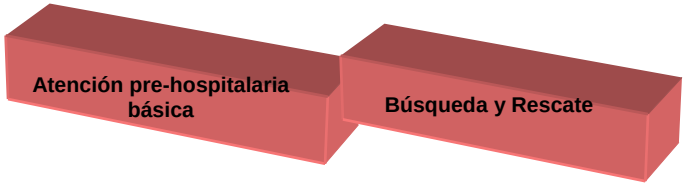
Áreas de trabajo: Conjunto de instituciones que de acuerdo a su afinidad intervienen en los diferentes momentos de la respuesta, desarrollando acciones de conformidad con una serie de protocolos de respuesta y en estrecha relación con las competencias institucionales. Las áreas desarrollan actividades homogéneas dirigidas a proporcionar una respuesta coordinada por parte de las diferentes organizaciones o instituciones que intervienen; como ejemplo se puede mencionar que los organismos de seguridad, sólo pueden actuar en función de ese tema "la seguridad", razón por la cual su competencia está claramente definida; pero igual sucede con las demás instituciones, ya que están definidos los roles para cada una de ellas en función de sus competencias y capacidades.

Sub-áreas de trabajo: Una área está conformada por varias sub-áreas, las cuales desarrollan actividades específicas dentro de el área a la que pertenece, por ejemplo: El Área de Salvamento está conformada por las Sub-áreas de: Atención Prehospitalaria básica y Búsqueda y Rescate; cada una de éstas, actúan simultáneamente o en diferentes momentos de la respuesta.

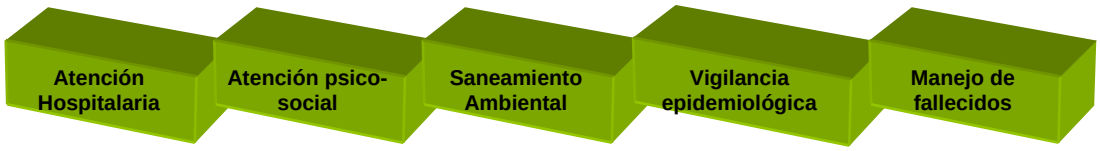
De Infraestructura y Servicios



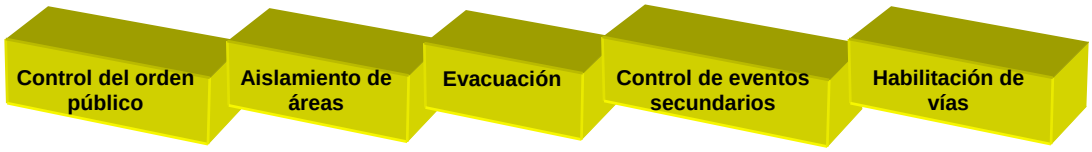
De Salvamento



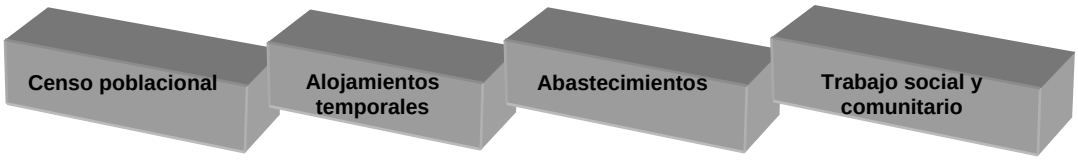
De Salud



De Seguridad



De Asistencia Social

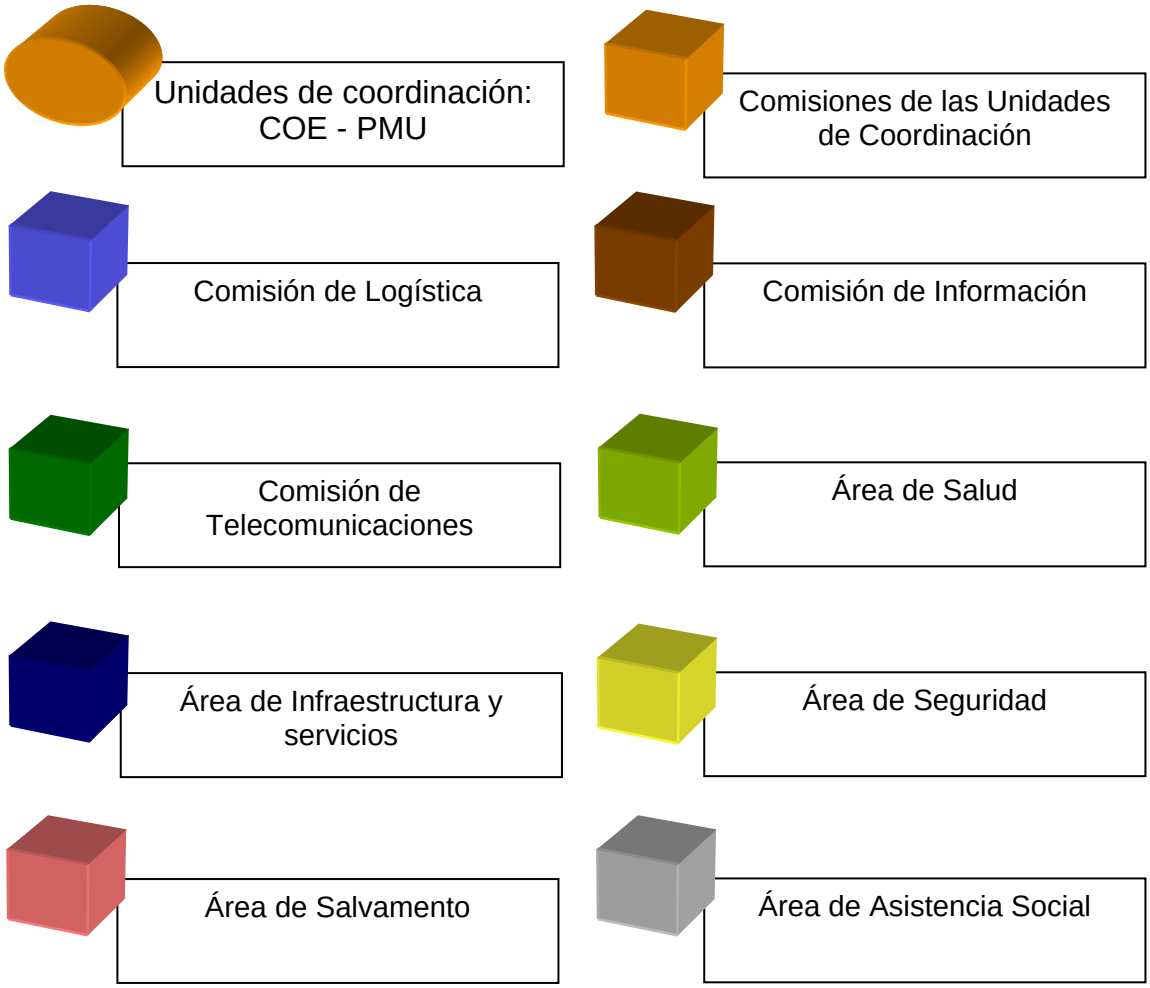


La activación o funcionamiento de las Unidades de Coordinación: COE y PMU, así como de las Áreas y Sub-áreas dependen en gran medida del lugar donde se presenta la emergencia y de las capacidades disponibles para su atención.

A nivel Comunitario es probable que sólo pueda activarse el COE y algunas Áreas; mientras que en el nivel municipal según el área de afectación seguramente se activarán el COE, los PMU y las Áreas con algunas sub- áreas de trabajo; mientras que en una emergencia de gran magnitud, el nivel Provincial y Nacional deberán tener activos y en funcionamiento todos los componentes del modelo.

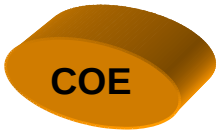
Antes de entender como funciona el modelo de operaciones, es necesario conocer como se agrupan las instituciones y cuales son sus funciones en materia de respuesta a emergencias y desastres:

Simbología



¿En emergencia, quiénes toman las decisiones?

EL CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA (COE)



¿Qué es el COE?

Corresponde al espacio físico e institucional, concertado para reunir en caso de emergencia, los representantes de las entidades y organismos de socorro, con el fin de realizar la coordinación técnica, administrativa y operativa necesaria para la atención eficaz de una emergencia o desastre. Se puede entender como el nivel ejecutivo del Plan de Respuesta, donde priman las acciones de corto y mediano plazo. El COE está conformado por las diferentes instituciones que integran el Sistema de Defensa Civil, de acuerdo a sus líneas de acción y competencias.

Conceptualmente corresponde a la instancia con mayor autoridad en la coordinación de emergencias y es presidido por el representante de máxima jerarquía en la unidad territorial correspondiente:

A nivel Provincial: El presidente del COE. Gobernador.
A nivel Cantonal: El presidente del COE. Alcalde.
A nivel Parroquial: El presidente del COE. El presidente de la Junta Parroquial.

El Centro Operativo de Emergencias se activará en el momento que sea declarada una alerta frente a un fenómeno previsible o en el caso de declararse la emergencia por presentarse un evento de aparición súbita.

¿Como se constituye y cuáles son las funciones del COE?

El COE está integrado por dos unidades de coordinación: El Centro de Comando y la Sala de Operaciones; ambas unidades realizan un trabajo complementario en orden a garantizar la toma de decisiones y la respuesta eficaz sobre los lugares afectados por el evento.

En la instalación del COE se deben prever dos áreas:

- ***CENTRO DE COMANDO:***

  Corresponde al componente administrativo, de toma de decisiones y de gestión para la coordinación integral de la emergencia.

  El Centro de comando es responsable de la administración y gestión de recursos, la coordinación interinstitucional con organismos regionales y nacionales, el suministro de informaciones a los diferentes medios de comunicación y la canalización de la ayuda externa que llegue como apoyo a la atención de la emergencia. Es la instancia donde se toman decisiones político administrativas respecto de los eventos en desarrollo y se dispone

de los insumos financieros y normativos que dan soporte a la ejecución de las actividades en las diferentes etapas del proceso. Está conformada por tres comisiones de trabajo: Finanzas, Medios de Comunicación y Asistencia Externa. El Centro de comando normalmente estará integrado por el Alcalde y su equipo de Gobierno, además de los directores de instituciones que hacen parte del Sistema de Defensa Civil con sede en la zona de afectación.

FUNCIONES

- Toma decisiones de carácter administrativo respecto al manejo de la emergencia, soportadas por las informaciones que aporta el COE desde su Sala de Operaciones.
- En coordinación con las instancias técnicas y operativas del Sistema de Defensa Civil evalúa las condiciones de la emergencia, sugiere y orienta la aplicación de disposiciones legales que respalden las actuaciones administrativas necesarias.
- Planifica, gestiona y controla la oportuna destinación de recursos físicos y financieros para la atención de la emergencia y asegura el proceso de rehabilitación y reconstrucción.

SALA DE OPERACIONES:

La Sala de Operaciones corresponde al componente operativo del COE, donde se direccionan los aspectos logísticos y de información; para asegurar la funcionalidad en los diferentes frentes o áreas de trabajo. Está integrada por los jefes operativos de las instituciones que realizan intervención en las zonas afectadas por el evento.

Está organizada por Comisiones que en conjunto representan el modelo organizacional para la respuesta. Se encarga de coordinar a nivel interinstitucional las actividades en la zona de impacto a través de los PMU (Puestos de Mando Unificado) y de las acciones adelantadas por las diferentes Áreas dentro o fuera de la zona de influencia del fenómeno, para lo cual administra los recursos disponibles y gestiona a través del Centro de Comando, la consecución de los elementos necesarios en la fase de atención. Está conformada por tres comisiones de trabajo: Logística, Información y Telecomunicaciones.

Desde el punto de vista institucional, está conformada por las instituciones operativas que integran el Sistema de Defensa Civil, así como todas las entidades de apoyo que debido a sus características sean involucradas en el proceso de respuesta. La Sala de Operaciones se enlaza con el Centro de Comando a través del Coordinador de la Defensa Civil.

FUNCIONES

- Coordina operativamente a nivel interinstitucional las diferentes fases de la atención de la emergencia, desde el momento de su activación por parte del COE o de alguno de los organismos de socorro.

- Coordina la ejecución de las actividades operativas a través de los PMU (Puestos de Mando Unificado) y de las acciones adelantadas por las diferentes Áreas dentro o fuera de la zona de impacto.
- Administra los recursos disponibles y gestiona a través del Centro de Comando, la consecución de los elementos necesarios en la fase de atención.

¿ES NECESARIO QUE EL COE SIEMPRE SE ACTIVE CON SUS DOS ÁREAS DE TRABAJO?

LA COORDINACIÓN GENERAL

LA COORDINACIÓN OPERATIVA

La activación del COE se realiza de acuerdo a dos factores esenciales:

- ***SEGÚN EL TIPO DE EMERGENCIA*:**

En emergencias Tipo 1. No se activa el COE como tal, porque todas las coordinaciones y labores de respuesta se realizan directamente en la zona de impacto por parte del Puesto de Mando Unificado (PMU).

En emergencias Tipo 2. Si la afectación del evento es menor, se activará sólo la Sala de Operaciones y los PMU, según el número y amplitud de zonas a atender.

En emergencias Tipo 2. Si la afectación del evento es mayor, se activarán las dos unidades de coordinación del COE y los PMU, de acuerdo con la extensión de la zona de impacto.

En emergencias Tipo 3 y 4. En todos los casos estarán activas las dos unidades de coordinación del COE y los PMU.

- ***SEGÚN LAS CAPACIDADES DISPONIBLES*:**

De acuerdo con las capacidades locales, se realizará la activación parcial o total del COE, ya que entre más grande sea la población, habrá más participación institucional y por ende mayor capacidad.

A nivel Parroquial:

El COE sólo funcionará como una organización básica en la que no se diferenciarán las dos áreas, simplemente será la reunión de los integrantes del Sistema Parroquial de Defensa Civil y los responsables de las Áreas (Ver Plan de Preparación y Respuesta COE).

A nivel Cantonal:

En poblaciones pequeñas, el COE estará constituido igual que en el nivel parroquial, como una organización básica, en la que internamente se toman las decisiones y se coordinan las operaciones, sin diferenciación de áreas al interior del COE.

En poblaciones intermedias y grandes, el COE estará integrado por las dos áreas que lo componen y se activará según el tipo de emergencia.

¿En qué lugar debe funcionar el COE?

Para el cumplimiento de las tareas, el COE debe disponer de un espacio físico con la infraestructura adecuada que permita a las instituciones realizar la administración de la emergencia. Es importante identificar uno o dos centros alternos que puedan ser empleados en caso de fallar la primera opción.

Debe asegurar que tenga como dotación mínima: Instalaciones eléctricas para los equipos, mesas, computador, equipos de telecomunicaciones, implementos de oficina, cartografía actualizada del territorio, directorios de los integrantes de las instituciones que integran el COE Cantonal, inventario detallado de recursos de las instituciones del Cantón.

***Características*:**

- Debe estar ubicado en una edificación que cumpla con las normas de construcción de sismo resistencia.
- Disponibilidad inmediata del espacio.
- Espacio cerrado o que se pueda cerrar fácilmente.
- Posibilidad de acondicionar un helipuerto en su entorno inmediato.
- Contar con instalaciones adecuadas para dar funcionamiento a los servicios de comunicación y telemática.
- Contar con servicios públicos básicos.
- Tener espacio suficiente para el parqueo de vehículos.
- Tener a disposición una zona de alimentación y un lugar para el descanso.

¿Qué acciones desarrolla el COE?

El COE como instancia interinstitucional de coordinación de la emergencia, debe desarrollar actividades de diferentes tipos; entre ellas podemos mencionar las siguientes:

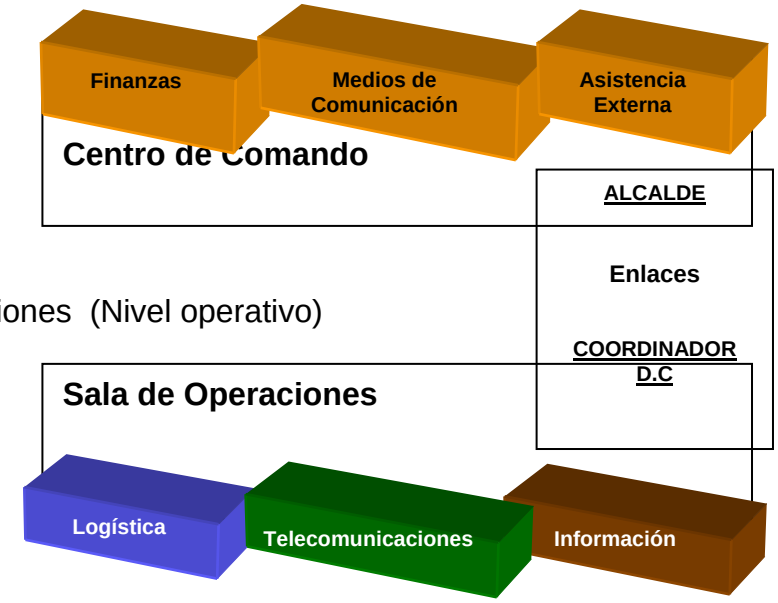
- Activa el Plan de Emergencia y los respectivos protocolos de respuesta dependiendo del tipo de emergencia.
- Verifica las instituciones que participan en la operación.
- Identifica de acuerdo a los reportes operativos, el área de afectación y las acciones que se han adelantado.
- Activa las Comisiones y Áreas requeridas para el manejo de la emergencia.
- Determina los escenarios de operación, de conformidad con la cartografía existente.
- Recibe periódicamente los reportes de los PMU y realiza el seguimiento de las acciones de respuesta en toda la zona de impacto.
- Determina las posibilidades de intervención en la zona de impacto, de acuerdo al inventario de recursos disponible.
- Toma decisiones respecto al avance de las acciones en cada uno de los frentes de operación, de acuerdo a los reportes suministrados por los PMU.

- Identifica y prioriza la intervención en las zonas más afectadas o en las zonas que no tienen restricción para la operación.
- Coordina los aspectos relacionados con el manejo de la información y determina los mecanismos para su divulgación
- Identifica las posibilidades de gestión y adelanta las acciones necesarias para garantizar el normal desarrollo de las operaciones.
- Adelanta el seguimiento de las actividades desarrolladas por cada una de las Comisiones y Áreas.
- En caso de emergencia Provincial, establece enlace de coordinación con las unidades jerárquicas superiores.
- Envía los reportes correspondientes al nivel superior y acata las directrices impartidas desde dicho nivel.

¿Cómo está estructurado el COE ?

El COE está estructurado como se ha mencionado, según sus dos unidades de coordinación: El Centro de Comando o nivel de toma de decisiones, la cual está integrada por las Comisiones de Finanzas, Medios de Comunicación y Asistencia Externa y la Sala de Operaciones o nivel operativo, la cual se compone de las Comisiones de Logística, Información y Telecomunicaciones.

Centro de Comando (Nivel de toma de decisiones)



Sala de Operaciones (Nivel operativo)

¿Qué actividades desarrollan las comisiones del COE?

Comisión de Finanzas del Centro de Comando

Las labores de respuesta exigen la disposición de recursos económicos, como parte esencial del proceso. La administración municipal debe contar con un fondo especial de emergencias que permita dar agilidad a las acciones en trámite bajo dichas circunstancias. Las entidades de orden operativo, instituciones prestadoras de servicios y organismos de seguridad, deben contar con los recursos necesarios para la intervención operativa en la primera fase de atención.

ACTIVIDADES

- Establecer la disponibilidad de recursos económicos al momento de la emergencia.
- Definir de conformidad con las informaciones suministradas por la coordinación Operativa, la priorización de la inversión, velando siempre por la optimización del recurso disponible.
- Adelantar los trámites pertinentes para el desembolso de los recursos.
- Adelantar gestiones ante organismos de orden regional y nacional, para la destinación de recursos encaminados a la atención y recuperación de las zonas afectadas.
- Administrar los recursos que sean canalizados de diferentes fuentes, con destinación a la respuesta y recuperación.
- Realizar informes periódicos sobre las inversiones realizadas

RESPONSABLE DIRECTO

- Representante Legal del departamento financiero del Municipio

ENTIDADES DE APOYO

- Infraestructura y Servicios-representante financiero del área.
- Salvamento-representante financiero del área.
- Salud-representante financiero del área
- Seguridad-representante financiero del área.
- Asistencia Social-representante financiero del área.

Comisión de Medios de comunicación del Centro de Comando.

Para garantizar un adecuado flujo de las informaciones relacionadas con la atención de la emergencia, se debe establecer al interior de la Coordinación General una instancia que permita transmitir hacia los medios de comunicación toda la información necesaria para divulgar los diferentes aspectos de la respuesta e informar a la comunidad en general sobre recomendaciones a seguir en el proceso.

ACTIVIDADES

- Recibir la documentación del Centro de información del COE y elaborar los comunicados oficiales de prensa.
- Establecer canales de comunicación que permitan el flujo permanente de la información hacia los medios.
- Monitorear la difusión de la información por los medios.
- Convocar a ruedas de prensa, cuando la Coordinación General lo solicite.
- Elaborar comunicados de información pública con los lineamientos necesarios para orientar las acciones de la comunidad.

RESPONSABLE DIRECTOS

- El presidente de los círculos de periodismo local.
- Un vocero designado por el COE

ENTIDADES DE APOYO

- Medios de comunicación local, un representante de cada medio.

Comisión de Asistencia Externa del Centro de Comando

Frente a situaciones de emergencia donde se superan las capacidades instaladas en el ámbito local, se desarrollan coordinaciones con el nivel regional y nacional, a fin de garantizar el apoyo logístico y la ayuda humanitaria en el área afectada. Es una acción prioritaria establecer un único canal de coordinación que permita sobre la base del análisis de necesidades, orientar las ayudas y realizar la coordinación de los respectivos grupos de apoyo en pro de la optimización de los recursos disponibles para las acciones de respuesta y recuperación.

ACTIVIDADES

- Recopilar toda la información relacionada con la disposición de ayudas externas y suministros, de acuerdo con las diferentes áreas.
- Realizar en asocio con las comisiones de Logística e información, el análisis de necesidades y la priorización de recursos para la atención.
- Recibir las comisiones o grupos de apoyo externos y orientar su intervención remitiéndolos a las Unidades de Coordinación o Áreas correspondientes.
- Coordinar conjuntamente con la comisión de logística la canalización de los apoyos externos.
- Suministrar la información de necesidades a la comisión de Asuntos financieros, para la respectiva disposición o gestión de los recursos.

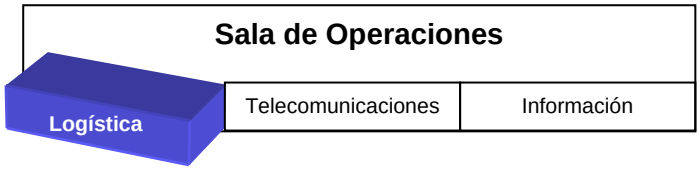
RESPONSABLES DIRECTOS:

- Municipio, bajo la responsabilidad del patronato o de un concejal designado por el alcalde.
- Asistencia Social.

ENTIDADES DE APOYO

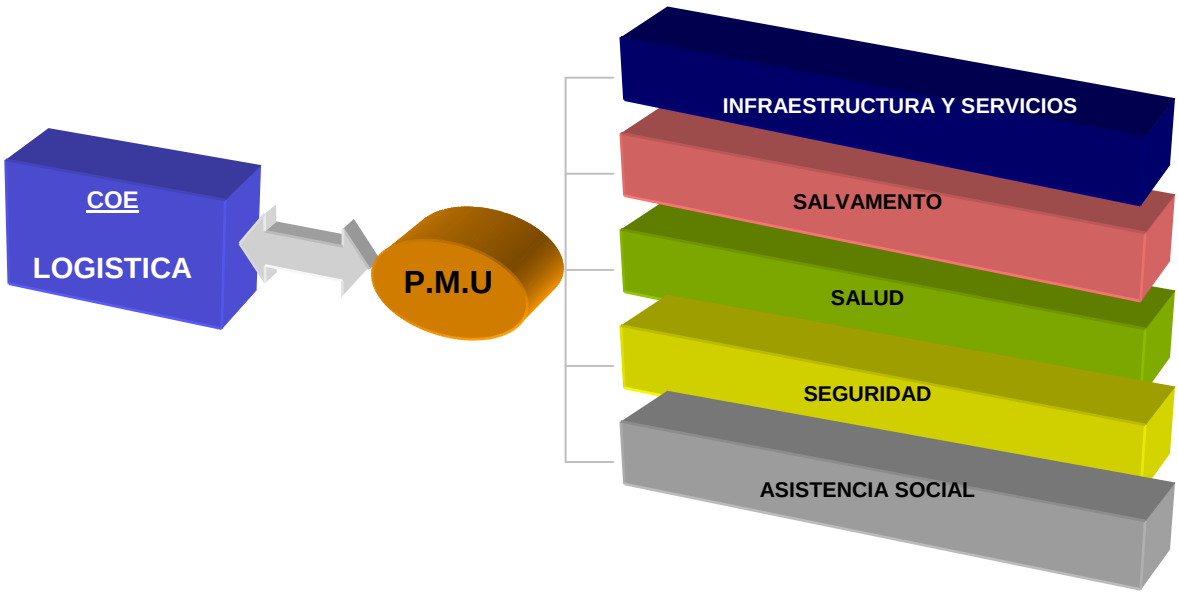
- Cruz Roja con su programa de ayuda humanitaria.
- Defensa Civil, bajo su sistema de ayuda humanitaria nacional.
- Empresas privadas.
- Entidades provinciales.

Comisión de Logística de la Sala de Operaciones.



Para efectos de coordinación y administración de emergencias, es fundamental tener a disposición los recursos necesarios para la respuesta y recuperación de una zona, frente a los impactos probables; dichos recursos son de diferente índole: Humanos, tecnológicos y financieros; los cuales están disponibles y al servicio en número y cantidad en los organismos de socorro y demás entidades que conforman el COE.

La atención de emergencias demanda la utilización de diferentes equipos y recursos dependiendo del impacto generado; razón por la cual cada Área debe contar con el apoyo logístico necesario para garantizar su intervención; en caso contrario, deberán adelantarse en las gestiones pertinentes ante los organismos encargados para facilitar su consecución.



Las Comisiones llevan implícitamente la logística de operaciones, puesto que no podría ser posible el desarrollo de las acciones en cada Área sin considerar todos y cada uno de los elementos indispensables para el cubrimiento de las operaciones. En este punto es importante establecer la relación existente entre la logística de operaciones y la capacidad real de respuesta; dependiendo de la magnitud del evento y de la infraestructura y recurso humano disponible, se puede establecer previamente el alcance del nivel local y las necesidades prioritarias de gestión en el momento de la emergencia.

La coordinación logística debe contar con un equipo humano experimentado en el manejo de suministros y con pleno conocimiento de los procedimientos utilizados en los diferentes procesos y frentes de respuesta. La logística debe por lo tanto, integrarse por personal calificado y especialmente designado para tal fin, de cada Área.

ACTIVIDADES

- Evaluar las condiciones de la emergencia e identificar con el apoyo de las Áreas la disponibilidad de recursos para su atención.
- Llevar los registros de elementos en uso y apoyar las Áreas en el análisis de necesidades, según el orden de prioridad.
- Establecer relación directa con el Centro de Comando para el inventario y distribución de los elementos provenientes de la ayuda externa, de acuerdo con las Áreas y Comisiones activadas y con las prioridades identificadas.
- Actualizar permanentemente los inventarios de elementos destinados para las tareas de respuesta.
- A través de la Coordinación del COE, adelantar las gestiones ante el centro de comando para la destinación de recursos económicos de emergencia y para la consecución de los elementos faltantes para la atención, que no estén a disposición de las instituciones en el nivel local.
- Canalizar convenientemente y con la celeridad requerida, las solicitudes de apoyo logístico realizadas por las Áreas en operación.
- Llevar un registro permanente de las solicitudes en trámite y necesidades atendidas.

- Coordinar el envío de recursos a los diferentes frentes de operación.
- Garantizar el flujo de la información hacia las instancias correspondientes para la gestión de recursos en emergencia y establecer a modo indicativo las alternativas posibles para la consecución de los elementos requeridos.

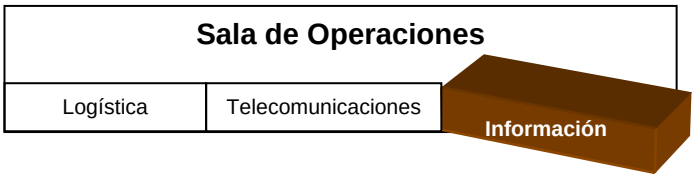
RESPONSABLES DIRECTOS

- Municipio, bajo la responsabilidad de un delegado con capacidad de gestión.
- Áreas de trabajo, bajo la responsabilidad de un delegado con capacidad de gestión.

ENTIDADES DE APOYO

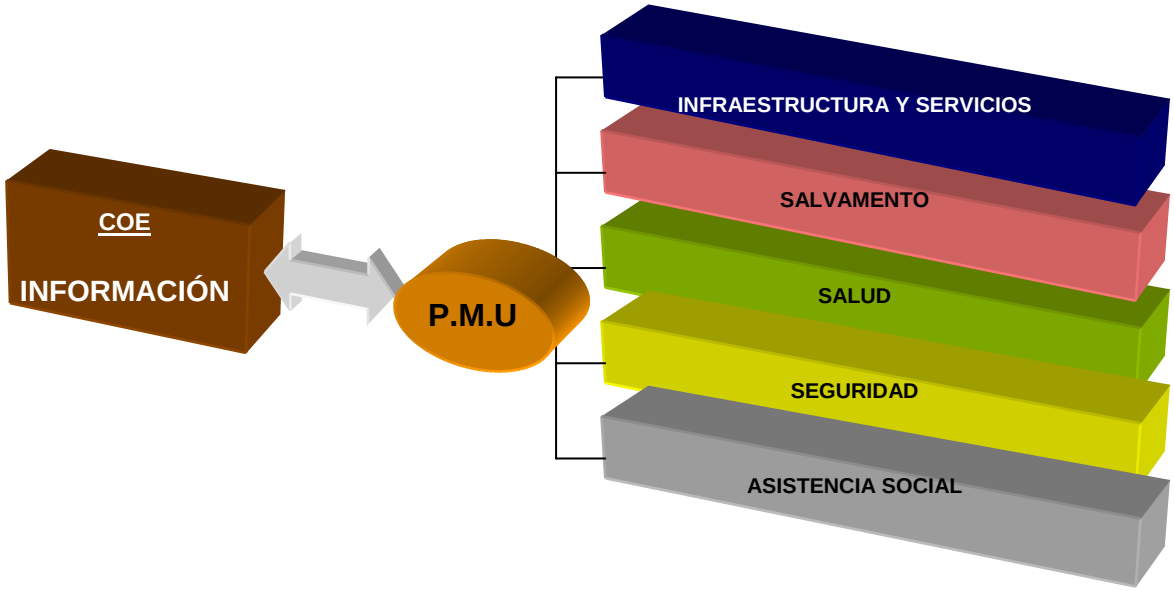
- Empresas privadas.

Comisión de Información de la Sala de Operaciones.



Corresponde a la instancia de la Sala de Operaciones donde se administra toda la información producida en el proceso de respuesta. Cada Puesto de Mando Unificado con sus respectivas Áreas, producirá una serie de informaciones producto de la evaluación y análisis de la situación en la zona de afectación y transmitirá permanentemente al COE los datos para su sistematización en los casos que sea posible, con fines administrativos y para la respectiva gestión de recursos y toma de decisiones.

Al igual que la Coordinación Logística, el Centro de Información desarrollará sus actividades en asocio con las Áreas que hayan sido activadas en los diferentes frentes de operación.



Las acciones del centro de información dependerán del flujo de datos desde los diferentes P.M.U instalados en la zona de impacto. De conformidad con lo anterior, las Áreas que sean activadas deben contar con la logística de operaciones necesaria para su trabajo y con los elementos indispensables para la captura y procesamiento de la información obtenida en el ejercicio de sus funciones. Se debe contar con herramientas conceptuales y metodológicas para el manejo de la información y con los insumos apropiados debidamente estandarizados para el correcto flujo de los datos.

ACTIVIDADES

- Recibir y ordenar la información producida en la zona de afectación, transmitida al COE por los P.M.U.
- Cotejar los datos recibidos y elaborar informes de operación y consolidados.
- Disponer de las herramientas tecnológicas necesarias para el manejo de la información y propiciar la utilización de software cuando sea requerido.
- Apoyar las Áreas en la sistematización de la información producida.
- Transmitir la información prioritaria y los consolidados al Centro de Comando, para la toma de decisiones.
- Garantizar el adecuado manejo de las informaciones producidas y asesorar las diferentes Áreas en la captura y tabulación de datos.
- Preparar informes periódicos para las sesiones del Centro de Comando.
- Apoyar al Centro de Comando en la expedición de Comunicados de prensa y en el manejo de los medios de información pública.
- Velar por la disposición de insumos en las Áreas para la correcta captura y procesamiento de la información.
- Establecer líneas de información y definir canales para el flujo de datos en relación con el evento ocurrido y con las condiciones logísticas existentes.
- Apoyar la coordinación logística en el análisis de necesidades.

RESPONSABLES DIRECTOS

- Defensa Civil, analista de información de emergencia
- Cuerpo de Bomberos analista de información de emergencia
- Comunicador en desastres.

ENTIDADES DE APOYO

- ONGs que trabajen en proyectos locales sobre la línea me manejo de crisis.

Comisión de Telecomunicaciones de la Sala de Operaciones.

Las telecomunicaciones son el eje fundamental de las labores de respuesta; normalmente después de un evento de afectación masiva, los sistemas de telefonía colapsan siendo necesario tener a disposición alternativas para el manejo de las comunicaciones de emergencia mientras se re-establecen los servicios básicos. En este orden de ideas, los sistemas de comunicación por

radio ofrecen la mejor alternativa ya que pueden ser funcionales incluso en los casos más críticos.

Las telecomunicaciones están presentes en todas las fases de la respuesta y son el canal primario a través del cual fluye la información que se produce desde la zona de impacto hasta el centro de coordinación de la emergencia y viceversa

ACTIVIDADES

- Disponer de los equipos y frecuencias para su uso en emergencia.
- Determinar los aspectos procedímentales para el adecuado manejo de las radiocomunicaciones en situaciones de emergencia.
- Vigilar el uso debido de las frecuencias y equipos disponibles. Optimizar los recursos
- Garantizar con el apoyo de la coordinación logística la disposición de elementos y la consecución de los faltantes en los diferentes frentes de operación.
- Establecer los protocolos para el tráfico de las comunicaciones y definir las prioridades en el flujo de la información.
- Establecer un plan alternativo en caso que fallen los sistemas principales.
- Coordinar con Logística e Información el tránsito adecuado de las informaciones desde los PMU hacia el COE y en sentido contrario.
- Articular con las Entidades que tienen a disposición frecuencias de uso privativo, a fin de mejorar los canales y establecer líneas alternas de comunicación.

RESPONSABLES DIRECTOS:

Radio operadores de:

- Defensa Civil
- Cuerpo de Bomberos
- Policía

ENTIDAD DE APOYO

- Radio Aficionados

PUESTO DE MANDO UNIFICADO (PMU)

¿Qué es el Puesto de Mando Unificado PMU ?

Es la Unidad de Coordinación compuesta por los miembros de jerarquía operativa de las instituciones que actúan en las zonas afectadas por el evento. Debido a su carácter operativo, normalmente está integrado por los organismos de seguridad, socorro y algunas instituciones de orden técnico.

De acuerdo al evento y a la magnitud del mismo, se instalan los Puestos de Mando Unificado que se requieran para cubrir en forma integral el área de impacto.

Cada Puesto de Mando Unificado está enlazado con el COE y dependerá operativa y Administrativamente de éste. En eventos de menor magnitud se activa el PMU y no el COE. Las Áreas que se activan en cada P.M.U. dependen directamente de los requerimientos observados en el lugar específico en el que se desarrolla la operación.

Los Puestos de Mando Unificados (PMU) toman su lugar directamente en las zonas de afectación por el evento, donde se reúnen y coordinan sus actividades las diferentes instituciones que conforman las Áreas. Los PMU se constituyen como el nivel base en la atención de la emergencia, ya que actúan operativamente en los sectores que han sufrido afectación.

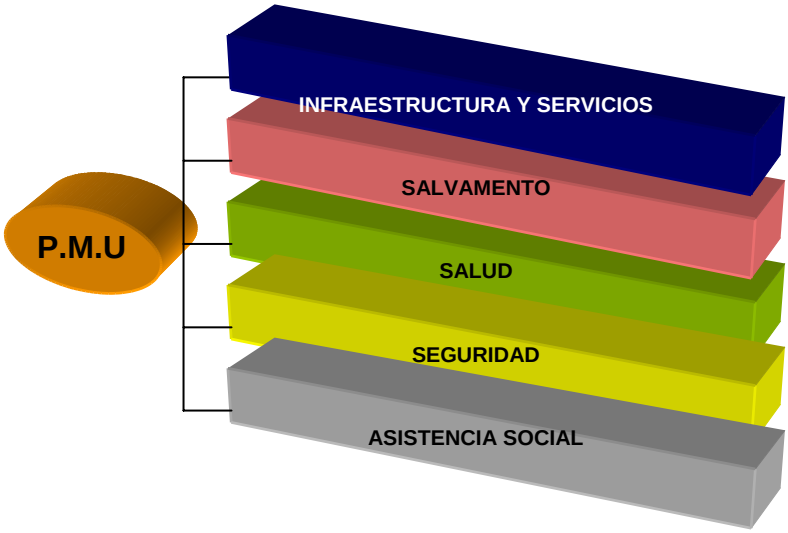
FUNCIONES

- Realiza las acciones de respuesta, de acuerdo con las capacidades locales existentes.
- Coordina el trabajo de las diferentes Áreas que sean activadas en el terreno y canaliza hacia el COE las informaciones que provengan de ellas.
- Realiza la toma de decisiones sobre los aspectos de intervención y manejo de situaciones directamente en el escenario de impacto.
- Realiza las gestiones que sean pertinentes ante el COE, para garantizar la oportuna y eficaz atención de las zonas afectadas.

¿Cómo se constituye el PMU?:

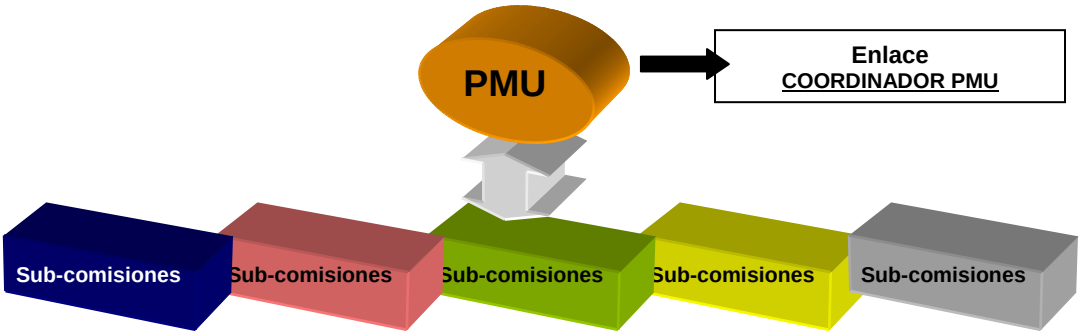
Los PMU están constituidos por instituciones que de acuerdo a sus competencias ejecutan acciones específicas según las Áreas que se activen para la atención de la emergencia.

Los PMU son unidades de coordinación en el terreno, que tienen bajo su control un área específica dentro de la zona general de impacto. Cada PMU tendrá bajo su coordinación las actividades que desarrollen las Áreas que estén activas en su respectiva zona.



¿Cómo está organizado el PMU?

Los PMU están organizados por Áreas y Sub-áreas de trabajo, cada una de ellas con funciones claramente establecidas según las áreas de acción en emergencia



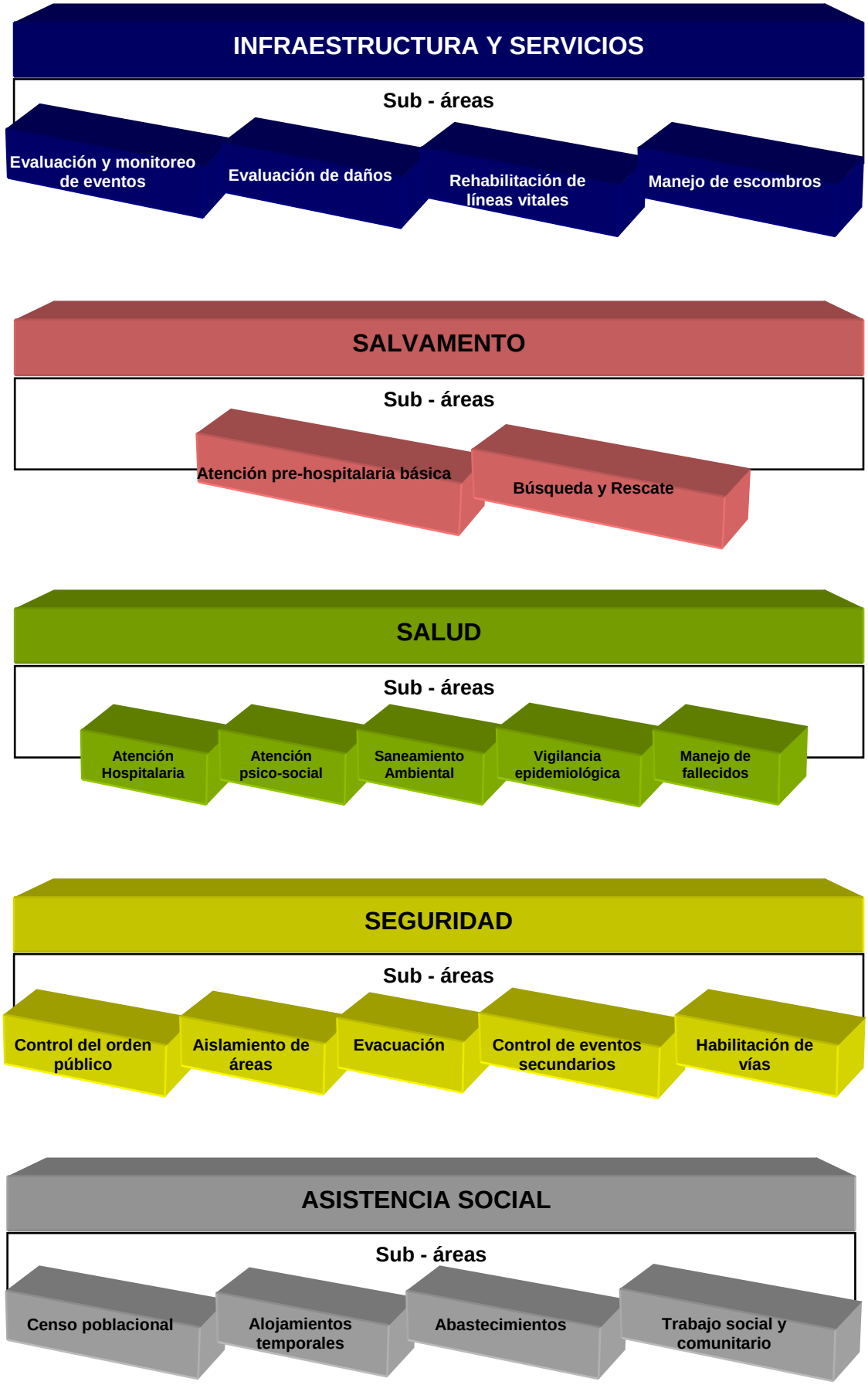
¿Qué son las Áreas?

En el proceso de preparación para la respuesta ante una emergencia o desastre, deben definirse con anticipación las Áreas que desarrollaran tareas específicas, de conformidad con protocolos de actuación y en estrecha relación con las competencias institucionales.

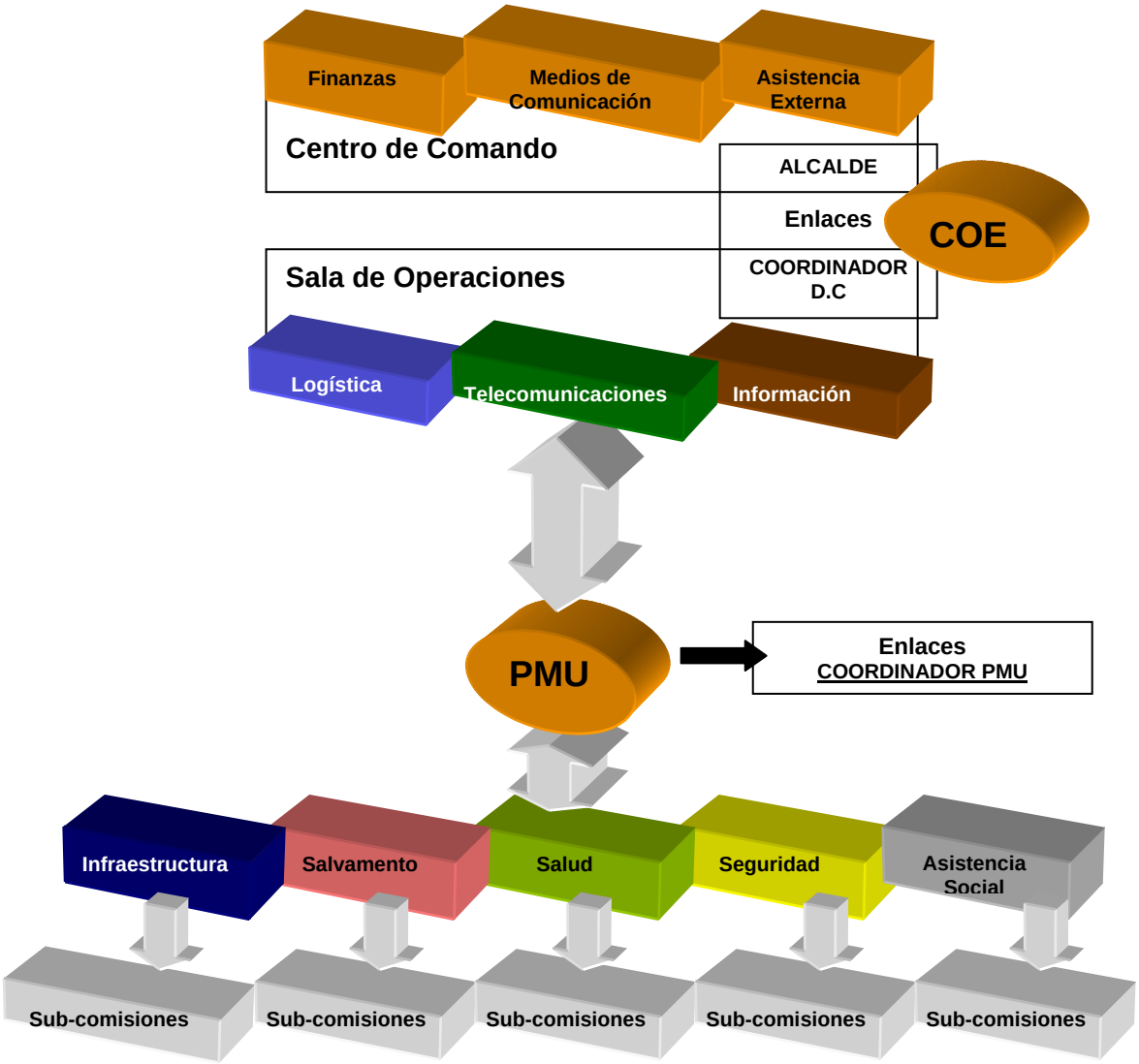
La Área corresponde al conjunto de instituciones que de acuerdo a su afinidad intervienen en la atención a la emergencia o desastre, desarrollando acciones muy concretas en los diferentes frentes de la operación. Las Áreas están constituidas por sub-áreas asociadas en grupos de actividades homogéneas dirigidas a proporcionar una respuesta coordinada por parte de las diferentes organizaciones que intervienen.

Cada Área con respecto a las demás, adquiere un papel diferente dependiendo de los efectos causados por el evento. Por lo tanto, es importante al interior del plan, prever una respuesta flexible del sistema, por medio de la activación de éstas Comisiones y sus respectivas sub-áreas.

¿Cómo están integradas las áreas?

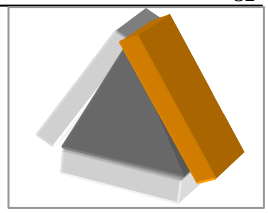


¿En que orden y de qué manera se agrupan las Unidades de Coordinación, Comisiones, Áreas y Sub-áreas según el modelo operativo?



UNIDAD III

LA PLANIFICACIÓN



LA PLANIFICACIÓN

¿Que fases o momentos tiene el proceso de respuesta?

Si se consideran los eventos en forma individual, cualquiera que sea su naturaleza, es fácil advertir que existe un antes, durante y después: el antes, relacionado con las actividades de previsión de fenómenos y alertamiento; el durante, que corresponde a las acciones de respuesta y por último el después, relacionado con actividades de rehabilitación y reconstrucción. Pero la interpretación se hace un poco más compleja cuando se tratan fenómenos tales como las erupciones volcánicas o los eventos desencadenados por el tránsito de Huracanes; en los cuales no se trata de un solo evento sino de un ciclo de eventos en lapsos de tiempo determinados, normalmente cortos; en tales casos se asume la clasificación de precrisis, crisis y post-crisis; esta terminología es usada para categorizar los momentos de la respuesta para aquellos fenómenos que tienen carácter previsible.

También es importante mencionar que eventos tales como los sismos y algunos deslizamientos e inundaciones, que son de ocurrencia súbita, no iniciarían con la fase de precrisis, sino que la ocurrencia del evento dependiendo de su magnitud e impacto, introduciría en forma directa la fase de crisis o el durante, máxime si existen posibilidades de producirse eventos secundarios que repercutan en forma importante sobre las áreas involucradas.

En síntesis, la clasificación presentada en este documento: precrisis, crisis y post-crisis, no pretende reemplazar los conceptos tradicionales del antes, durante y después; sino que por el contrario, permiten complementarlos considerando escenarios complejos, en los cuales los efectos de varios eventos se traslapan en tiempo y espacio, generando condiciones de crisis, no por la ocurrencia de un evento en particular, sino por la superposición de varios de ellos y en algunos casos por la duración de los efectos por largos periodos de tiempo sobre las áreas afectadas.

Para el caso específico de este propuesta, es importante hacer una consideración adicional: la fase de precrisis no involucra los aspectos de preparación; la fase de precrisis se inicia con la previsión y alertamiento sobre un fenómeno específico y se sobreentiende que el componente de preparación ya ha sido implementado con anterioridad.

¿Qué acciones se desarrollan en el ANTES o en la PRECRISIS?

PREVISIÓN
ALERTA
ALISTAMIENTO PREVENTIVO

Momento en el cual se advierte de la presencia de un fenómeno amenazante para la comunidad. Por ejemplo: El Centro de vigilancia de Huracanes detecta la formación de un Huracán en el mar Caribe, pero está todavía a considerable distancia de la Costa de Honduras…

El **antes** es un tiempo (relativamente corto) que tenemos para organizarnos y alistarnos para enfrentar el impacto del evento. A este momento ya deben haberse desarrollado las actividades de preparación.

Cuando se tienen informaciones de carácter técnico-científico basadas en evaluaciones o estadísticas, que advierten sobre la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno en un área determinada (PREVISIÓN); las autoridades establecen la ALERTA para motivar la activación de los planes institucionales de emergencia y contingencia y para generar actitudes proactivas en las comunidades (ALISTAMIENTO), a fin de activar los protocolos de acción para reducir el impacto del evento probable.

En la fase de alerta se realiza el alistamiento institucional y de las Áreas previamente definidas para su actuación en el momento de la respuesta.

Alerta amarilla

Se declara cuando aumenta la probabilidad de ocurrencia de un evento, que puede generar situaciones previsibles. El COE mediante convocatoria del Presidente o Coordinador se reunirá para determinar el riesgo existente, tomar las precauciones necesarias e informarle a la población sobre la situación.

Alerta naranja

Se declara cuando la probabilidad de ocurrencia del evento es inminente. Ante la amenaza que se avecina, el presidente del COE con los demás miembros del mismo y, con el apoyo de las comisiones y áreas, alertará a los miembros de las diferentes organizaciones e instituciones locales y ordenará que todos los recursos humanos y materiales con que cuentan para enfrentar emergencias se mantengan disponibles durante las próximas horas.

Alerta roja

Ante la inminente llegada del fenómeno anunciado, el Presidente del COE, con el apoyo de los demás miembros del Comité y los coordinadores de las áreas, ordenará la activación del mismo.

¿Qué acciones se desarrollan en el DURANTE o en la CRISIS?

Momento en el cual se manifiesta el fenómeno sobre la zona y se causan los impactos físicos y sociales sobre la población.

El **durante** es un tiempo que tenemos para protegernos del evento y poner en funcionamiento las actividades concebidas en la fase de preparación para enfrentar las consecuencias del fenómeno.

RESPUESTA

- **PRIMARIA**

La respuesta primaria involucra todas las acciones adelantadas durante las primeras horas después del impacto. En esta fase cobran especial importancia las actividades tendientes a controlar los efectos directos del evento sobre la población a través de la atención a las personas lesionadas, el control de la zona impactada y la evacuación de comunidades hacia lugares seguros. En emergencias de pequeña magnitud los tiempos se hacen más cortos, razón por la cual no se discrimina en respuesta primaria y secundaria, ya que los efectos del evento y la atención de la población se realiza en lapsos de tiempo menores.

Normalmente la activación de las instancias de coordinación y áreas de trabajo, se da en forma gradual y en algún caso simultáneo, siendo necesario establecer de conformidad con las funciones y responsabilidades asignadas, el orden cronológico de activación.

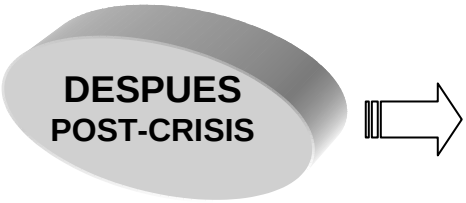
- **SECUNDARIA**

La respuesta secundaria corresponde a las actividades desarrolladas después de las primeras 72 horas de ocurrido el evento. Es importante mencionar que la determinación del número de horas es relativo y para este caso específico sólo corresponde a un parámetro considerado para dilucidar los procesos de la respuesta dentro del orden lógico en el que se dan; también vale la pena mencionar- como se anotó anteriormente -que el tiempo de respuesta tiene relación directa con la magnitud del evento y las capacidades locales para su atención.

En situaciones de desastre por ejemplo, los procesos de activación se realizan en forma relativamente lenta, lo cual significa la prolongación de los tiempos considerados tanto para la respuesta primaria como secundaria. No existen términos definidos en este aspecto, pero a pesar de las circunstancias temporales, se considera que las secuencias de actuación se mantienen.

En la respuesta secundaria prevalecen las acciones tendientes a estabilizar las zonas impactadas, evaluar la magnitud de los daños, rehabilitar los servicios básicos y brindar atención especializada a las personas lesionadas en el evento.

¿Qué acciones se desarrollan en el DESPUÉS o en la POST-CRISIS?



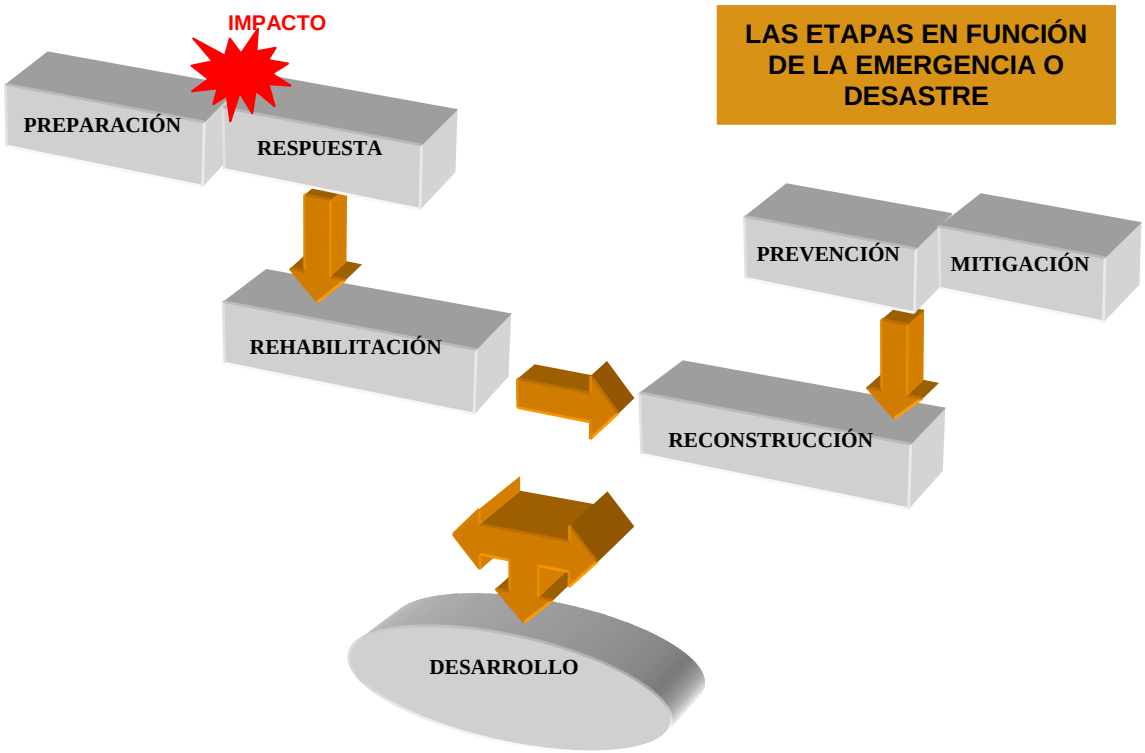
Momento en el cual se evalúan los efectos del fenómeno y se realizan las acciones de rehabilitación de la zona para el retorno a la normalidad.

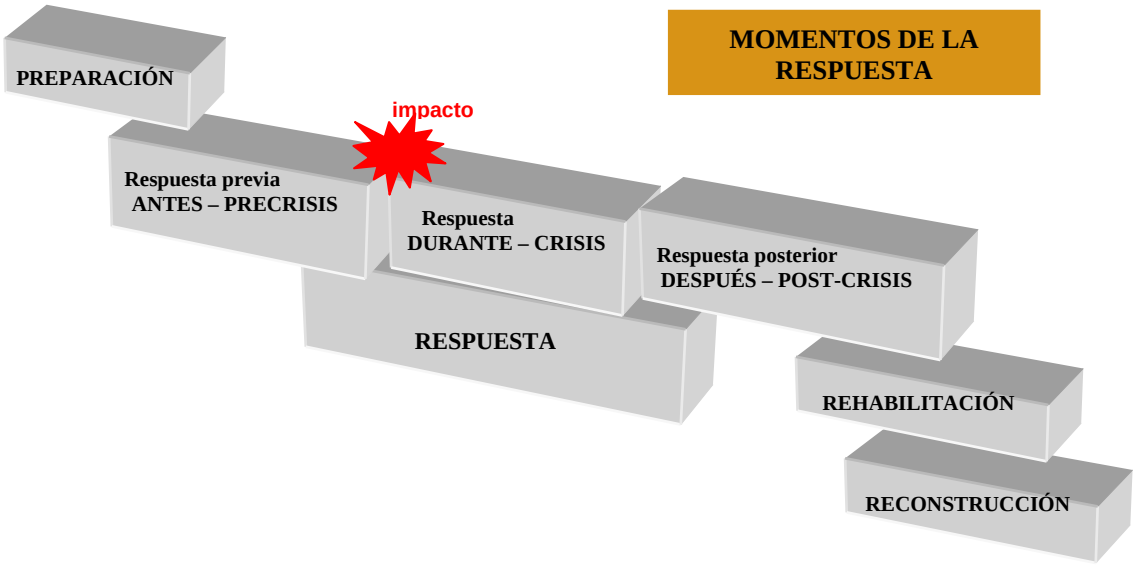
El **después** es un tiempo que tenemos para retornar a las actividades cotidianas de la comunidad, evaluando los daños, reconstruyendo las áreas que hayan sido afectadas y evaluando la experiencia para iniciar la fase de preparación para el próximo evento.

REHABILITACIÓN
RECONSTRUCCIÓN

Corresponde a todas las tareas conducentes a garantizar el retorno a la normalidad de la zona impactada; dependiendo de la magnitud de los daños la rehabilitación y recuperación, tendrán una mayor o menor duración; en situación de desastre la rehabilitación y recuperación puede tardar meses o incluso años.

En la rehabilitación y recuperación se logra inicialmente el relativo retorno a la normalidad asegurando el cubrimiento de las necesidades básicas de la población afectada. En este momento, tienen especial relevancia los aspectos técnicos y financieros, con los cuales se facilita la reconstrucción de las áreas y la sostenibilidad de las familias damnificadas.





¿Cómo se hace la planificación de las acciones, según el momento de la respuesta?

La planificación de las acciones se realiza utilizando flujogramas y protocolos que permiten ver de que manera se van ejecutando las actividades desde el antes o precrisis hasta el después o post-crisis. Se entiende que en cada etapa habrá un conjunto de acciones que se desarrollan en forma secuencial siguiendo un orden lógico según los acontecimientos y según las necesidades.

¿Qué son los flujogramas de la respuesta?

Corresponden a la representación gráfica de las líneas de actividad generales en emergencia, en orden secuencial y de relación respecto a los momentos de la respuesta; es decir, las actividades que se desarrollan en el ANTES (Precrisis), las acciones que se llevan a cabo en el DURANTE (Crisis) y las actividades del DESPUÉS (Post-crisis).

¿Para que sirven los flujogramas?

Los flujogramas de la respuesta tienen un objetivo básico: mostrar en forma esquemática la secuencia de las actividades en el proceso de respuesta; razón por la cual, son esenciales para generar orden respecto al manejo de la emergencia y el tiempo en el que se deben ejecutar las diferentes actividades. Los flujogramas son una herramienta para facilitar la coordinación de las actividades desde el COE.

¿Quiénes son los responsables del manejo de los flujogramas?

- El Coordinador Operativo del COE
- Los Coordinadores o responsables de las Áreas

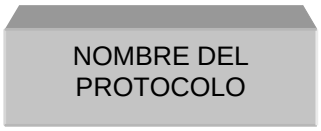
¿Cuáles son los flujogramas de la respuesta?

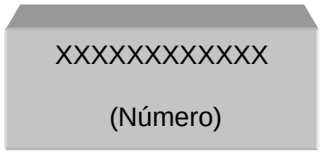
Para efecto de una mejor comprensión de los aspectos propios de la atención de emergencias, se presentan a continuación los tres flujogramas base generales, sobre los cuales gira todo el proceso de aplicación del Plan de Emergencia: Precrisis, Crisis y Post-crisis.

Cada flujograma está constituido por líneas de actividad generales, las cuales toman lugar en el esquema gráfico de acuerdo a su orden en el que deben ser ejecutadas; esto quiere decir que la lectura de los flujogramas se realiza de arriba hacia abajo entendiendo que las actividades de la parte superior son las primeras en ejecutarse y las de la parte inferior las últimas; sin embargo, esto no es una regla que se pueda generalizar, ya que algunas de las actividades tienen carácter de simultaneidad y mientras se realiza una acción, en simultánea pueden desarrollarse otras; es probable que algún protocolo no se pueda activar debido a que no existe capacidad técnica o logística para hacerlo, pero en tal caso otras áreas entran a cubrir el espacio buscando el recurso necesario a través de gestión o apoyando mientras es posible satisfacer la necesidad específica.

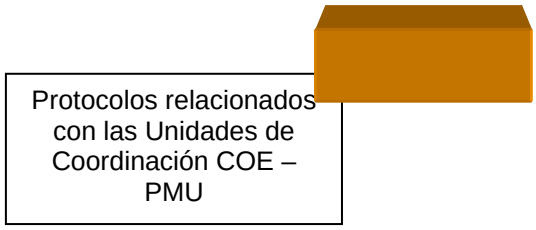
¿Cómo se interpretan los flujogramas?

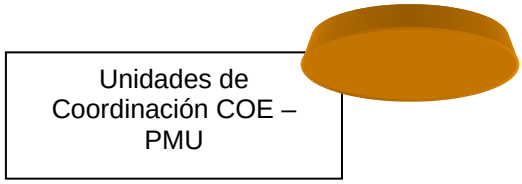
Las flechas en el flujograma indican la dirección en la fluye el proceso y el color del cuadro corresponde a la Área responsable de ejecutar cada protocolo, según la simbología que se viene manejando a lo largo del documento.

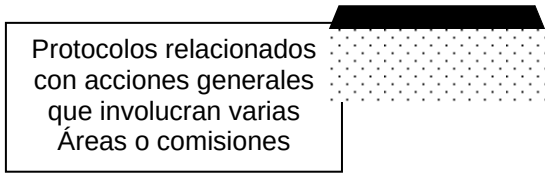




Número del protocolo según el orden establecido en el Plan de emergencia







Colores relacionados con las Área

Relación entre protocolos, sin que exista dependencia entre ellos

Secuencialidad: significa el orden en el que se da la activación y refleja la dependencia entre protocolos

Interdependencia: significa relación bi-direccional entre protocolos

¿Cómo se utilizan los flujogramas de la respuesta?

Para el uso adecuado de los flujogramas, se deben seguir los siguientes pasos, preferiblemente en el orden que se presentan:

- Tomar el flujograma correspondiente respecto al momento de la respuesta en el que va a actuar: Precrisis, Crisis o Post-crisis.

- Se realiza el chequeo desde la parte superior del flujograma hacia la parte inferior, teniendo en cuenta que cada flujograma está diseñado para mostrar de manera indicativa el orden en la activación de protocolos.

- Con base en las informaciones que se tienen respecto al evento, su magnitud y afectación; se identifican los protocolos que deben estar activos o que deben activarse. La capacidad institucional determina la posibilidad de activar las Áreas y sub-áreas y en consecuencia los protocolos que sean requeridos, esta acción depende del tipo de evento y la magnitud del mismo, puesto que en impactos nivel 1 y algunos impactos nivel 2, normalmente se realizarán activaciones parciales, es decir, sólo las áreas y comisiones que sean indispensables para el manejo de la emergencia; pero en impactos nivel 3 y 4, es casi seguro que deben activarse todas las Áreas y sub-áreas contenidas en el Plan con sus respectivos protocolos. Esta situación obliga en la mayoría de los casos, a realizar la demanda de asistencia externa para apoyar o para activar áreas o comisiones que el departamento o el municipio no están en capacidad de poner en funcionamiento.

- Deberán señalarse sobre el flujograma, los protocolos que están activos, según el tipo de emergencia registrado; lo cual permite tener

una visión panorámica de los escenarios de operación que se están desarrollando en la zona de impacto.

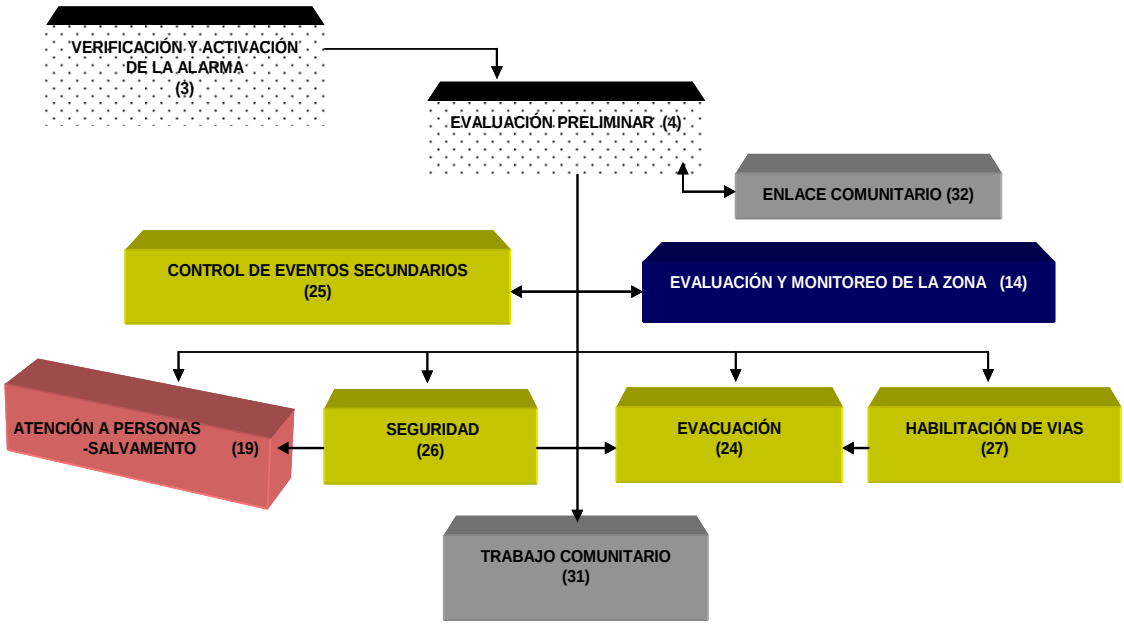
- El color del protocolo identifica la Área responsable de su ejecución, lo que facilita la identificación de las instituciones deben estar presentes en los PMU y el tipo de información que se debe estar produciendo, para ser trasmitida al COE.

- La Coordinación Operativa realiza el seguimiento a cada protocolo activo, indicando las instituciones que participan en él, la información que han trasmitido, las necesidades particulares y los aspectos relevantes de la operación en su campo específico de actividad.

- Identificar los protocolos activos y los responsables de los mismos, permite ver con facilidad, los puntos críticos de la respuesta donde se necesitan apoyos o refuerzos, además de orientar el proceso de respuesta para la toma oportuna de decisiones.

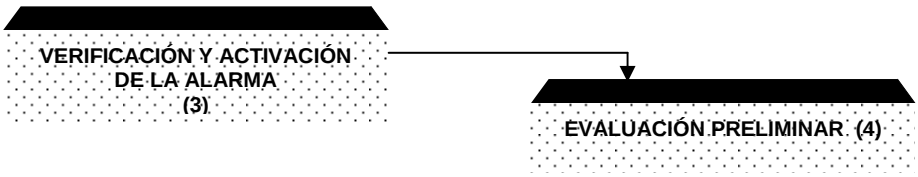
Ejemplo de aplicación:

En el flujograma de Crisis, el protocolo de Atención a personas o Salvamento, tiene como finalidad brindar la atención en primeros auxilios y búsqueda y rescate a personas afectadas por un evento determinado.

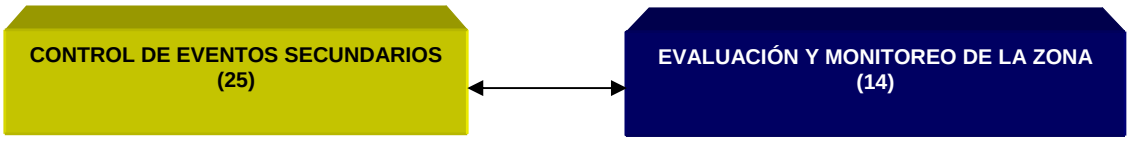


Para activar el protocolo de atención a personas:

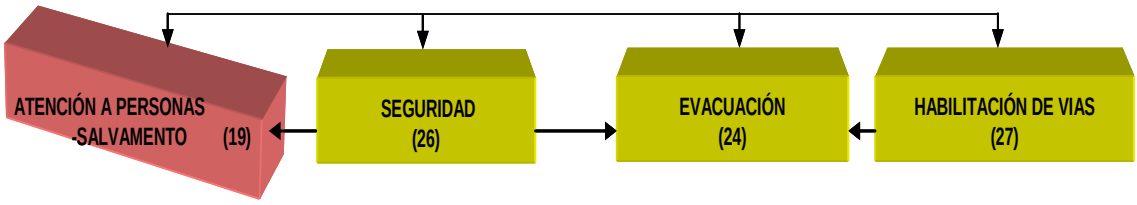
Debieron haberse activado en forma previa los protocolos de: Verificación y activación de la alarma, Evaluación preliminar, Control de eventos secundarios y Evaluación y Monitoreo de la Zona; lo que significa que antes de proceder a la atención de las personas (Salvamento), se debe realizar la evaluación preliminar de la zona de impacto para explorar los puntos donde se realizará la intervención (Protocolos de activación).



Y proceder a la evaluación y control de eventos que puedan comprometer la seguridad del personal operativo que ingresará a dicha zona (Protocolos de Evaluación). Estos corresponden a procesos de análisis, uno de orden técnico (14) y el otro de orden operativo -seguridad en operaciones- (25), que se desarrollan en forma simultánea.

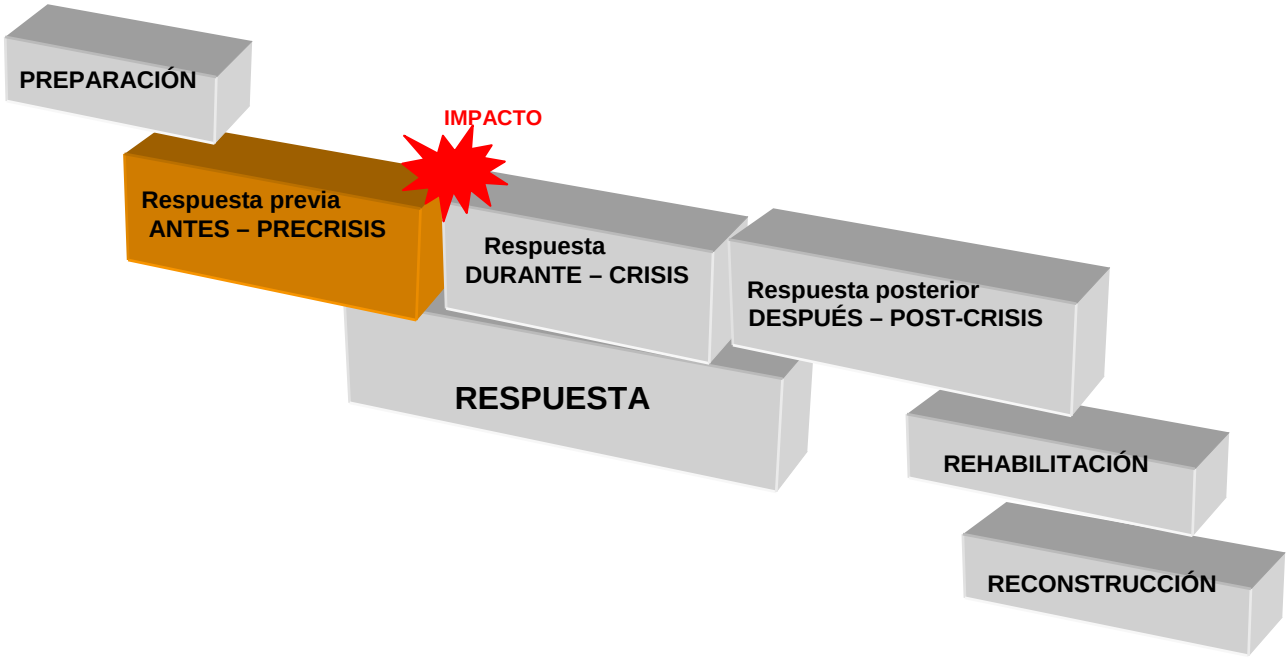


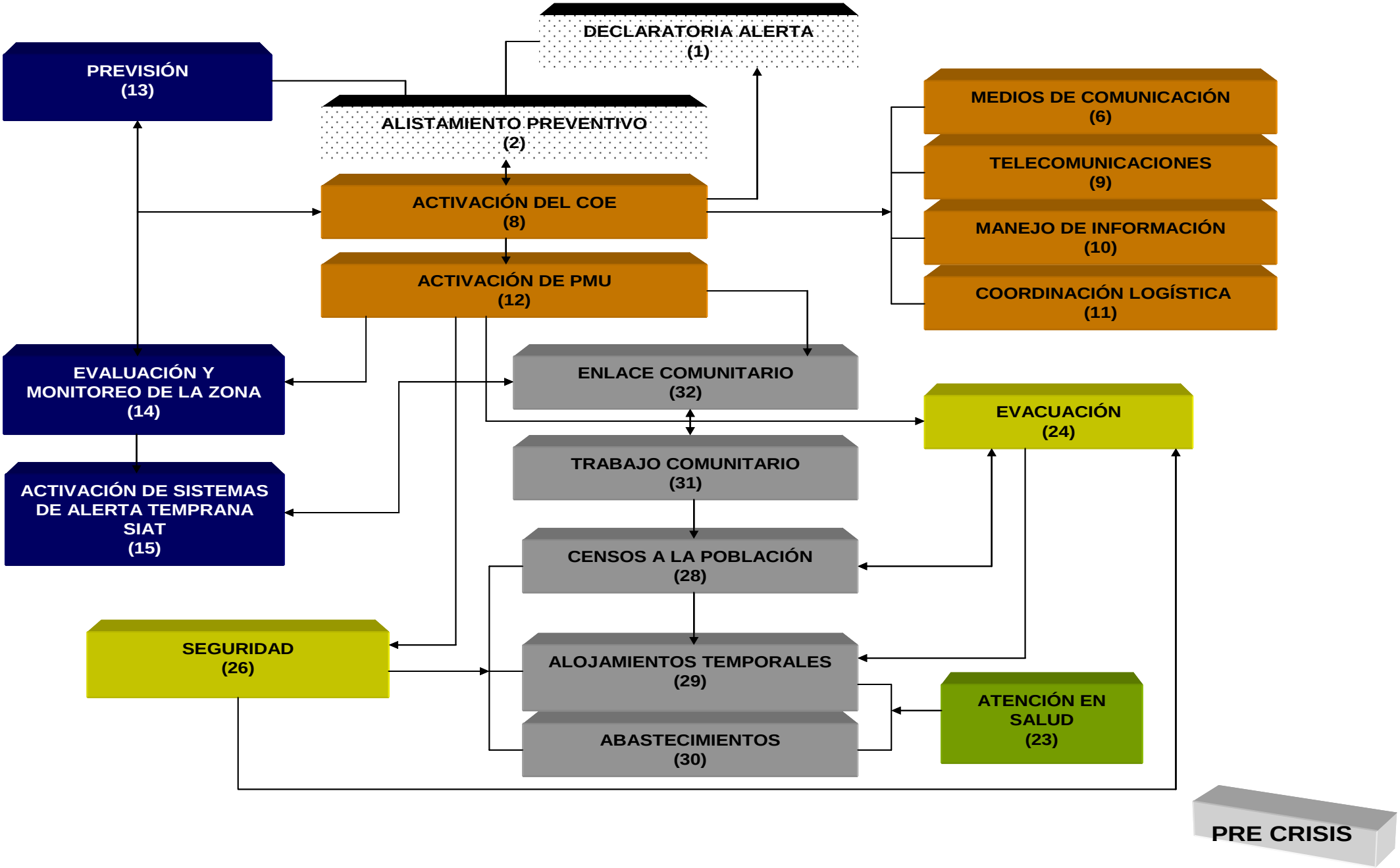
Luego aparecen los protocolos de acción directa en terreno (19, 26, 24, 27 y 31); y de acuerdo con lo mencionado se puede advertir que la activación de protocolos corresponde a una cronología de respuesta lógica y secuencial. Mientras se realiza la atención o salvamento a personas (19), se pueden dar al mismo tiempo los procesos de evacuación (24), Aseguramiento de áreas (26) y Habilitación de vías (27). Cada protocolo esta categorizado por un color, el cual corresponde al de la Comisión que tiene bajo responsabilidad su ejecución.



FLUJOGRAMA DEL

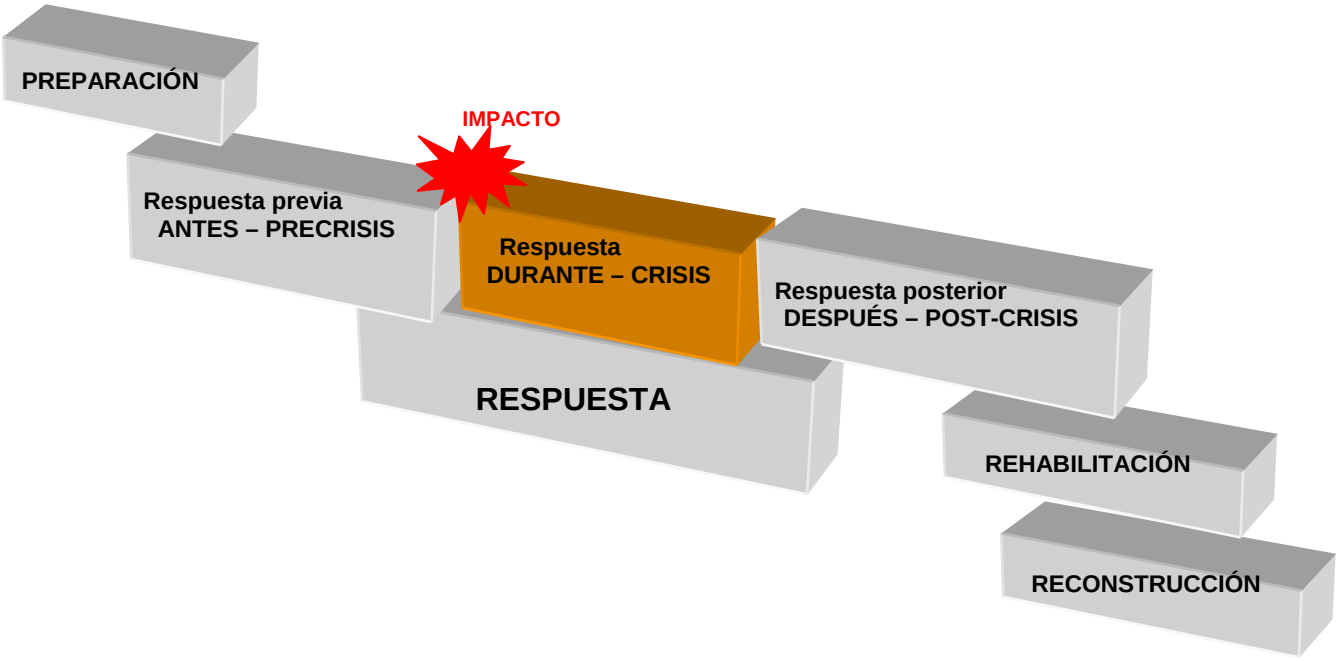
ANTES O PRECRISIS

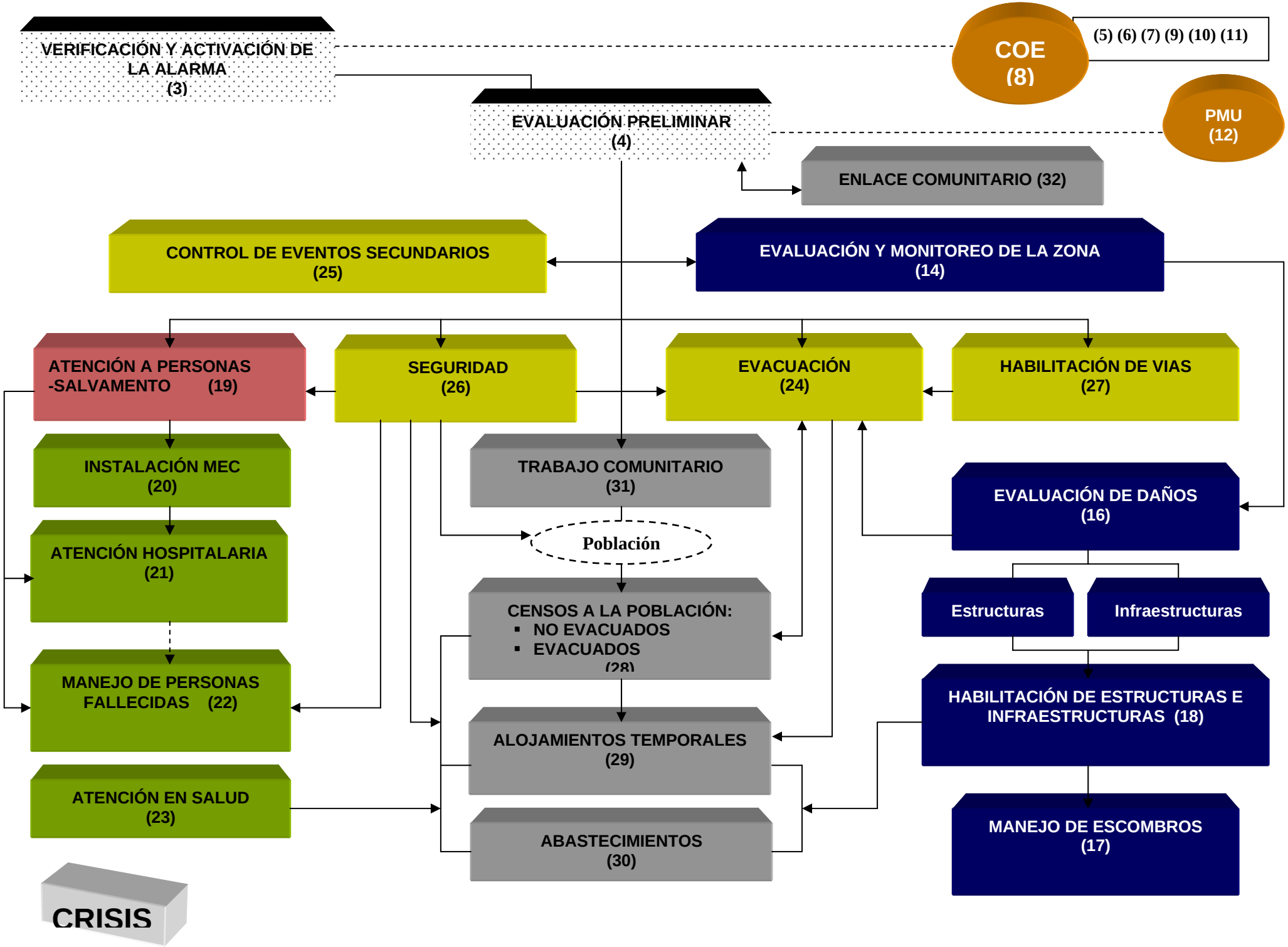



DECLARATORIA ALERTA
(1)
PREVISIÓN
(13)
ALISTAMIENTO PREVENTIVO
(2)
MEDIOS DE COMUNICACIÓN
(6)
TELECOMUNICACIONES
(9)
ACTIVACIÓN DEL COE
(8)
MANEJO DE INFORMACIÓN
(10)
ACTIVACIÓN DE PMU
(12)
COORDINACIÓN LOGÍSTICA
(11)
EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LA ZONA
(14)
ENLACE COMUNITARIO
(32)
EVACUACIÓN
(24)
TRABAJO COMUNITARIO
(31)
ACTIVACIÓN DE SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA SIAT
(15)
CENSOS A LA POBLACIÓN
(28)
SEGURIDAD
(26)
ALOJAMIENTOS TEMPORALES
(29)
ATENCIÓN EN SALUD
(23)
ABASTECIMIENTOS
(30)
PRE CRISIS

FLUJOGRAMA DEL

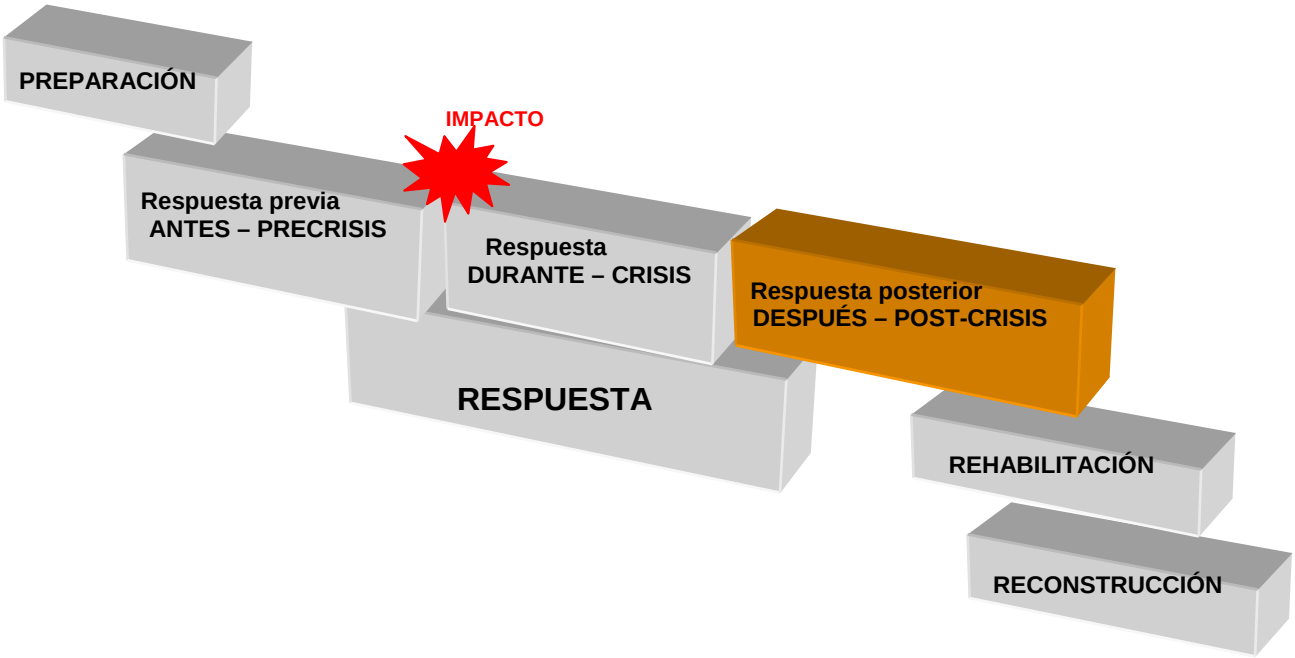
DURANTE O CRISIS

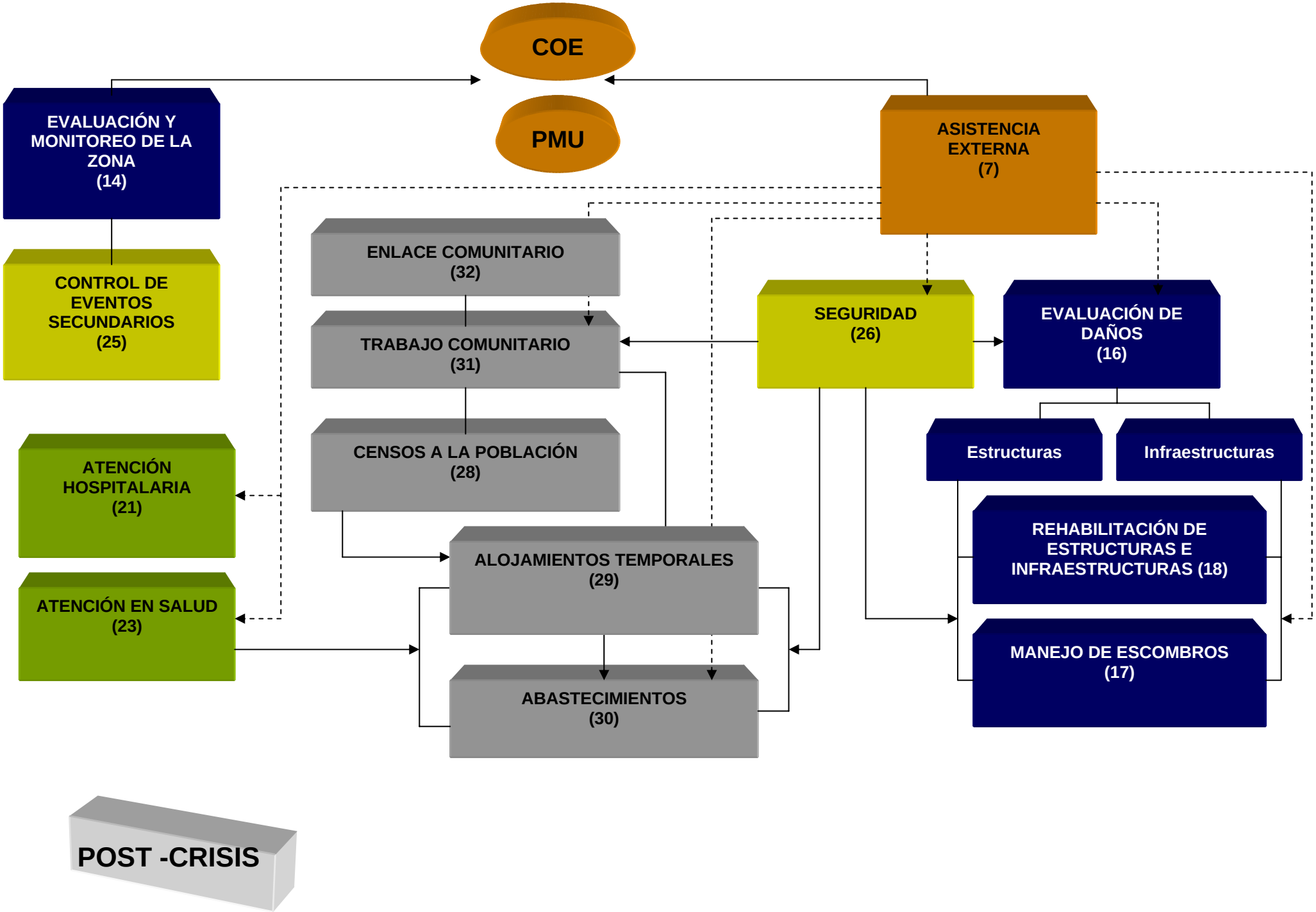



VERIFICACIÓN Y ACTIVACIÓN DE LA ALARMA (3)
COE (8)
(5) (6) (7) (9) (10) (11)
PMU (12)
EVALUACIÓN PRELIMINAR (4)
ENLACE COMUNITARIO (32)
CONTROL DE EVENTOS SECUNDARIOS (25)
EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LA ZONA (14)
ATENCIÓN A PERSONAS -SALVAMENTO (19)
SEGURIDAD (26)
EVACUACIÓN (24)
HABILITACIÓN DE VIAS (27)
INSTALACIÓN MEC (20)
TRABAJO COMUNITARIO (31)
EVALUACIÓN DE DAÑOS (16)
ATENCIÓN HOSPITALARIA (21)
Población
Estructuras
Infraestructuras
CENSOS A LA POBLACIÓN:
NO EVACUADOS
EVACUADOS
(28)
MANEJO DE PERSONAS FALLECIDAS (22)
HABILITACIÓN DE ESTRUCTURAS E INFRAESTRUCTURAS (18)
ALOJAMIENTOS TEMPORALES (29)
ATENCIÓN EN SALUD (23)
ABASTECIMIENTOS (30)
MANEJO DE ESCOMBROS (17)
CRISIS

FLUJOGRAMA DEL

DESPUÉS O POST-CRISIS




COE
PMU
EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LA ZONA (14)
ASISTENCIA EXTERNA (7)
CONTROL DE EVENTOS SECUNDARIOS (25)
ENLACE COMUNITARIO (32)
TRABAJO COMUNITARIO (31)
SEGURIDAD (26)
EVALUACIÓN DE DAÑOS (16)
CENSOS A LA POBLACIÓN (28)
Estructuras
Infraestructuras
ATENCIÓN HOSPITALARIA (21)
REHABILITACIÓN DE ESTRUCTURAS E INFRAESTRUCTURAS (18)
ALOJAMIENTOS TEMPORALES (29)
ATENCIÓN EN SALUD (23)
MANEJO DE ESCOMBROS (17)
ABASTECIMIENTOS (30)
POST -CRISIS

¿Qué es un protocolo?

Un protocolo es un conjunto de actividades dispuestas en forma secuencial que en su respectivo orden apuntan a cumplir una tarea específica de la respuesta; la mayoría de estas actividades se presentan como una serie de pasos a seguir para llevar a cabo la acción objetivo del protocolo.

¿Cómo se clasifican y cuáles son los protocolos?

De acuerdo con las unidades de coordinación o las Áreas responsables de desarrollar las diferentes actividades de atención en emergencias, se ha realizado la siguiente categorización de protocolos, orientada a facilitar el manejo de los mismos a través de los flujogramas:

1. PROTOCOLOS DE ACTIVACIÓN

PROTOCOLO 1. Alerta
PROTOCOLO 2. Alistamiento preventivo
PROTOCOLO 3. Verificación y activación de la alarma
PROTOCOLO 4. Evaluación preliminar

2. PROTOCOLOS DE COORDINACIÓN

COORDINACIÓN GENERAL COE:
PROTOCOLO 5. Coordinador del COE y Alcalde
PROTOCOLO 6. Medios de comunicación
PROTOCOLO 7. Asistencia externa

COORDINACIÓN OPERATIVA COE:
PROTOCOLO 8. Instalación y activación del COE
PROTOCOLO 9. Telecomunicaciones
PROTOCOLO 10. Manejo de la información
PROTOCOLO 11. Logística de operaciones

PUESTOS DE MANDO UNIFICADO (PMU)
PROTOCOLO 12. Instalación y activación del PMU

3. *PROTOCOLOS DE OPERACIÓN*

ÁREA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

PROTOCOLO 13. Previsión
PROTOCOLO 14. Evaluación y monitoreo de la zona
PROTOCOLO 15. Activación de Sistemas de Alerta Temprana
PROTOCOLO 16. Evaluación de daños en estructuras
PROTOCOLO 17. Manejo de escombros
PROTOCOLO 18. Rehabilitación de líneas vitales

ÁREA DE SALVAMENTO

PROTOCOLO 19. Atención a personas – Salvamento

ÁREA DE SALUD

PROTOCOLO 20. Instalación y activación del MEC
PROTOCOLO 21. Atención hospitalaria de emergencias
PROTOCOLO 22. Manejo de personas fallecidas
PROTOCOLO 23. Atención en salud

ÁREA DE SEGURIDAD

PROTOCOLO 24. Evacuación
PROTOCOLO 25. Control de eventos secundarios
PROTOCOLO 26. Seguridad
PROTOCOLO 27. Habilitación de vías

ÁREA DE ASISTENCIA SOCIAL

PROTOCOLO 28. Censos a la población
PROTOCOLO 29. Alojamientos temporales
PROTOCOLO 30. Abastecimientos
PROTOCOLO 31. Trabajo social y comunitario
PROTOCOLO 32. Enlace comunitario

¿Cómo se utilizan los Protocolos?

Ningún protocolo funciona en forma aislada, todos están relacionados de alguna manera ya sea bajo un vínculo de apoyo o de dependencia. En los flujogramas de la respuesta se hizo evidente el hecho que algunas líneas de acción de la respuesta dependen de otras; por ejemplo, no se puede realizar el ingreso a la zona de impacto para atender a las personas afectadas (Protocolo 19) hasta tanto se haya hecho la evaluación del terreno y se garanticen las condiciones de seguridad requeridas para las labores de atención (Protocolos 25 y 14). Esta condición es particularmente importante, ya que en muchos lugares del mundo, se han perdido vidas de los grupos de respuesta, por no realizar una valoración adecuada del escenario de operaciones antes de permitir el ingreso de personal auxiliador.

Los flujogramas y los protocolos funcionan en conjunto y han sido diseñados para facilitar la coordinación de las actividades de respuesta y para establecer un orden que permita garantizar el control general de las acciones desde y hacia cualquier frente de la operación. Cada comisión asumirá bajo su responsabilidad la ejecución de los Protocolos que le corresponden y en el momento que sea indicado ponerlos en funcionamiento.

PROTOCOLOS GENERALES

PROTOCOLO 1. ALERTA

UNIDAD DE COORDINACIÓN RESPONSABLE: Coordinación COE.

ÁREAS QUE INTERVIENEN:

- ⇨ Infraestructura y Servicios
  - Evaluación y Monitoreo de eventos
- ⇨ Seguridad
  - Evacuación
- ⇨ Asistencia Social y Ayuda Humanitaria
  - Censos a la población
  - Ayuda humanitaria de emergencia

RESPONSABLE DE ACTIVACIÓN: Coordinación del COE

ACCIONES:

1. Si la previsión del evento es a corto plazo o inminente, activa en forma inmediata las Áreas y Comisiones.
2. Si la previsión del evento es a mediano plazo, convoca reunión del COE y define el nivel de alertamiento.
3. Establece planes de monitoreo de zonas de acuerdo con los escenarios de riesgo probables en el municipio (por ejemplo: Monitoreo del nivel del cauce de un río).
4. Realiza reuniones con las entidades técnicas, cada 24 horas, a fin de adelantar el seguimiento al evento en proceso.

PROTOCOLO 2. ALISTAMIENTO PREVENTIVO

UNIDAD DE COORDINACIÓN RESPONSABLE: Coordinación COE.

ÁREAS QUE INTERVIENEN:

- ⇨ Infraestructura y Servicios
  - Evaluación y Monitoreo de eventos
- ⇨ Salvamento
  - Búsqueda y Rescate
- ⇨ Salud
  - Atención Hospitalaria
- ⇨ Seguridad
  - Control del orden público
  - Evacuación
- ⇨ Asistencia Social y Ayuda Humanitaria
  - Censos a la población
  - Ayuda humanitaria de emergencia

RESPONSABLE DE ACTIVACIÓN: Coordinación del COE.

ACCIONES

1. Una vez se ha establecido el nivel de Alerta, notifica a las entidades responsables de las Áreas.
2. Realiza por parte de cada Área Funcional activada, el registro de los recursos humanos y técnicos disponibles para la atención de una posible emergencia.
3. Notifica a la coordinación del COE, la activación de cada área funcional y la disposición de personal y equipo.
4. Establece una línea de comunicación permanente con la coordinación del COE, a fin de recibir información sobre la evolución del evento.
5. Remite a la Coordinación del COE, periódicamente informes sobre el personal disponible y los planes institucionales internos para la respuesta.
6. Activa los Planes Hospitalarios de Emergencia.
7. Activa los Planes de Seguridad y Control de Orden Público.

PROTOCOLO 3. VERIFICACIÓN Y ACTIVACIÓN DE LA ALARMA

UNIDAD DE COORDINACIÓN RESPONSABLE: Coordinación COE.

ÁREAS QUE INTERVIENEN:

- ⇨ Infraestructura y Servicios
  - Evaluación y Monitoreo de eventos
- ⇨ Salvamento
  - Búsqueda y Rescate
- ⇨ Seguridad
  - Control del orden público

ACCIONES:

1. Al ser notificada la ocurrencia de un evento en algún sector(es) de la ciudad, el Cuerpo de Bomberos y la Policía se desplazan a la zona afectada, a fin de realizar la verificación del incidente y proceder a activar las diferentes Áreas de respuesta dependiendo de la magnitud del evento y el área involucrada.
2. En emergencias tipo 2, 3 y 4, eventos de mediana y gran magnitud, no se da el proceso de notificación y verificación, ya que el fenómeno se convierte en el mismo factor de alarma.
3. El representante de la institución que realizó la evaluación, notifica verbalmente del incidente a la Coordinación del COE y a las entidades operativas: Cruz Roja, Servicios de Salud, Policía y Ejército. La información suministrada constará de los siguientes aspectos generales:
   Lugar(es) de ocurrencia del evento.
   Extensión aproximada.
   Datos generales de afectación de personas.
   Datos generales de daños en infraestructuras.
   Prioridades de Intervención.

PROTOCOLO 4. EVALUACIÓN PRELIMINAR

UNIDAD DE COORDINACIÓN RESPONSABLE: Coordinación COE.
Entidades Técnicas
Organismos de Socorro

ÁREAS QUE INTERVIENEN:

- ⇨ Infraestructura y Servicios
  - Evaluación y Monitoreo de eventos
  - Evaluación de daños (Preliminar)
- ⇨ Salvamento
  - Búsqueda y Rescate
  - Atención Prehospitalaria Básica
- ⇨ Seguridad
  - Control del orden público
  - Control de eventos conexos
  - Aislamiento de áreas

ACCIONES

1. Al llegar las entidades técnicas y los organismos de socorro, realizan la revisión general de la zona impactada y definen conjuntamente la estrategia de intervención: Activa ó Pasiva.
2. Cuando la estrategia es Activa, notifican inmediatamente las áreas de Salvamento, Seguridad y Salud, las cuales ingresan a la zona guardando siempre las recomendaciones de seguridad en operaciones.
3. Cuando la estrategia es Pasiva, notifican las áreas de Infraestructura y Seguridad; monitoreando la zona frente a eventos secundarios, evacuan la población en riesgo y aíslan el perímetro para impedir el ingreso de personas y entidades a la posible área de afectación.
4. Si el área de afectación no es general sino sectorial, establecen comisiones de evaluación conformadas por mínimo dos instituciones.

PROTOCOLO 12. INSTALACIÓN Y ACTIVACIÓN DEL PMU

UNIDAD DE COORDINACIÓN RESPONSABLE: Coordinación COE
Organismos de Respuesta

ÁREAS QUE INTERVIENEN:

- ⇨ Infraestructura y Servicios
  - Evaluación y Monitoreo de eventos
  - Evaluación de daños (Preliminar)
- ⇨ Salvamento
  - Búsqueda y Rescate
  - Atención Prehospitalaria Básica
- ⇨ Seguridad
  - Control del orden público
  - Control de eventos conexos
  - Aislamiento de áreas
  - Evacuación
- ⇨ Asistencia Social y Ayuda Humanitaria
  - Censos a la población
  - Abastecimientos

ACCIONES

1. Se realiza la instalación del PMU, con todas las instituciones que participan en la operación, definiendo para tal efecto un sitio cercano a la zona de impacto, que tenga las condiciones adecuadas para su funcionamiento.
2. En emergencias tipo 1. el PMU reemplaza el COE, ya que toda la coordinación de la atención se realiza directamente desde el PMU en la zona de impacto.
3. En emergencias tipo 2, 3 y 4, con las instituciones que intervienen, definen el coordinador operativo del PMU y las personas encargadas de realizar los reportes a la Coordinación Logística y al Centro de Información del COE respectivamente.
4. Al realizar el ingreso a la zona de impacto (estrategia Activa), el PMU establece la cadena de socorro y se activan automáticamente las Comisiones, dependiendo del evento y el área de afectación. La activación de las Áreas se realiza simplemente con el inicio de actividades específicas por parte de las instituciones presentes en la zona de impacto.
5. Con el apoyo del Área de Telecomunicaciones del COE, se definen los códigos y los canales que serán utilizados para la transmisión de datos desde la zona de impacto hacia el COE.
6. Se inicia la cadena de información. La entidad operativa que lidera el PMU, comunica al COE la situación presentada, el resultado de la evaluación preliminar y la estrategia de intervención adoptada.
7. El PMU realiza un inventario de los elementos disponibles para la atención y analiza la situación del área afectada, con el fin de establecer necesidades de apoyo y otros requerimientos logísticos necesarios. Esta información será transmitida a la Coordinación Logística del COE, para su respectivo trámite.
8. En caso de adoptarse una estrategia pasiva, el PMU realiza los requerimientos a las entidades encargadas o al COE, para asegurar la zona y permitir o restringir el ingreso del personal.
9. En el PMU se evaluarán las condiciones del sitio y conjuntamente con las instituciones que participan en él, realizarán análisis de necesidades permanentes, los cuales serán remitidos al COE.
10. El PMU acoge las directrices impartidas por el COE.
11. Verifica el desarrollo de las acciones de las Áreas, recopila la información y la trasmite periódicamente al COE.
12. Si las operaciones son prolongadas, el PMU determina cada cuanto se realiza relevo de personal en la zona.
13. Cada PMU determinará el comienzo y final de la operación en su zona de intervención, de acuerdo con el evento y el manejo de la situación presentada.

PROTOCOLOS DEL CENTRO DE COMANDO

PROTOCOLO 5. COORDINADOR DEL COE Y ALCALDE

Coordinador del COE

1. Solicita a las entidades correspondientes, la información del evento registrado.
2. Establece comunicación directa con los organismos que se encuentran en la zona de afectación.
3. Después de recibir información desde el lugar del impacto y dependiendo de la magnitud del evento y el área de afectación, activa el Plan de Respuesta Cantonal
4. En caso de emergencias tipo 1, se dirige a la zona de impacto e instala el PMU.
5. En caso de emergencias tipo 2, 3, y 4, instala el Centro Operativo de Emergencias (COE) en el sitio previamente definido en el Plan de Respuesta.
6. Después de confirmado el evento, severidad y población afectada; establece comunicación con el Alcalde o en su defecto con el superior inmediato e informa detalladamente la situación.
7. Informa de la situación al Coordinador de la Junta Provincial de Defensa Civil y dependiendo del caso solicita su presencia o la de su delegado.
8. En la sesión del COE y con las Comisiones que actúan en la operación, verifica las prioridades de intervención en la zona.
9. Verifica el cumplimiento de los lineamientos definidos en el Plan de Respuesta y la activación de las Áreas.
10. Intercambia comunicaciones permanentemente con el Coordinador de la Junta Provincial de Defensa Civil y define conjuntamente los procedimientos a seguir, dependiendo del evento registrado.
11. Si el Alcalde no se encuentra presente en el COE, establece comunicación permanente con él e informa detalladamente sobre el avance en las operaciones y los requerimientos necesarios.
12. Solicita intervención del Alcalde para adelantar las gestiones necesarias ante organismos externos, si después del EDAN, el COE lo considera pertinente.

Alcalde

1. Solicita al coordinador del COE información del evento.
2. Confirma, directamente o por medio del coordinador del COE, con las autoridades técnicas, operativas, comunales o de policía, la ocurrencia del desastre, precisando información sobre tipo de evento, severidad, cobertura geográfica y población afectada.
3. Confirmada la información inicial establece comunicación con el coordinador del COE para verificar la activación del plan de Respuesta y confirma los principales detalles de la organización local según el escenario de emergencia que se ha presentado.
4. Define aspectos administrativos tales como la necesidad de activar el Centro de Comando del COE.
5. Solicita se de aviso al COE del evento ocurrido y suministra la mayor información disponible
6. Se hace presente a la mayor brevedad en la sede establecida del Centro Operativo de Emergencias (COE).
7. Garantiza que el COE ha comenzado a sesionar y que hay claridad en las prioridades y en las responsabilidades según el Plan de Respuesta.
8. Con el apoyo del coordinador provincial de Defensa Civil y el COE actualiza la información básica de la emergencia, evalúa la capacidad de respuesta local e indica la gravedad de la emergencia.
9. Informa estas evaluaciones al COE.
10. Llama o recibe llamada del Gobernador y/o del Coordinador provincial de Defensa Civil, para conocer sus apreciaciones sobre la gravedad del evento y las recomendaciones de manejo provincial y nacional.
11. En coordinación con las autoridades del Sistema de Defensa Civil ubicadas en el Centro Operativo de Emergencias (COE), revisa los planes de atención de la emergencia específicos por Áreas.
12. Estudia y define con el Gobernador o el Coordinador provincial de Defensa Civil y con el Coordinador cantonal de Defensa Civil, el Plan específico para el manejo de la emergencia a nivel local.

PROTOCOLO 6. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

UNIDAD DE COORDINACIÓN RESPONSABLE: COE Centro de Comando

ÁREAS QUE INTERVIENEN:

⇨ *Medios de Comunicación*

ACCIONES

1. Se activa una vez ocurrido el evento. En emergencias tipo 1 y 2, dependiendo del lugar del fenómeno y su afectación, esta en el PMU ó en la Coordinación Operativa del COE actuando como apoyo a la Coordinación del COE. En algunas emergencias tipo 2 y en emergencias tipo 3 y 4, se ubica en la Coordinación General del COE, como apoyo a las labores del Alcalde.
2. Recibe la información trasmitida por el Centro de Información del COE y elabora boletines de prensa con los consolidados de afectación y acciones prioritarias desarrolladas.
3. Canaliza todas las informaciones que se producen en las áreas de operación, manteniendo un flujo permanente de información zona de afectación – unidades de coordinación – medios.
4. Define los mecanismos para la información pública y elabora los comunicados informativos sobre el evento y recomendaciones a la comunidad.
5. Convoca a rueda de prensa cuando el Alcalde lo solicite.
6. Dispone de toda la información relacionada con la atención del evento y apoya el Centro de Información del COE en la elaboración de informes consolidados que faciliten su transmisión a los medios de comunicación.
7. Verifica permanentemente la confiabilidad de las informaciones transmitidas a través de los diferentes medios.

PROTOCOLO 7. ASISTENCIA EXTERNA

UNIDAD DE COORDINACIÓN RESPONSABLE: COE Centro de Comando

ÁREAS QUE INTERVIENEN:

- ⇨ Coordinación General
  - *Asistencia Externa*
- ⇨ Coordinación Operativa
  - Coordinación Logística
  - Centro de Información
- ⇨ Todas las Áreas en el proceso de respuesta.

ACCIONES

1. En emergencias tipo 2, 3 y 4, establece con el apoyo de la Coordinación Logística, el análisis de necesidades definiendo las prioridades de acuerdo con las informaciones remitidas desde la zona de impacto.
2. Los grupos de apoyo a las diferentes áreas de operación, llegan a un sitio previamente definido para su recepción, donde se identifican y suministran información sobre el objeto de su llegada, capacidad, disponibilidad de equipos, logística de operaciones y medios de auto-sostenibilidad.
3. De conformidad con las informaciones suministradas por la Coordinación Logística, procede a definir su zona de intervención y la persona contacto en el sitio para su arribo y coordinación operativa.
4. El inventario de las donaciones se realiza de la siguiente manera: La llegada de auxilios por vía aérea se inventaría en el Aeropuerto, especificando el tipo de ayuda, la cantidad y el estado de la misma.
5. Dispone de un equipo humano para la realización de inventarios, verificación de ayudas, clasificación y distribución.
6. Coordina logísticamente el traslado de las donaciones hasta los sitios de almacenaje, realizando un segundo inventario al entrar a la bodega.
7. Se remiten los datos de la donación a la Comisión de Asistencia Externa, donde se establece su destino y prioridad para la entrega.
8. Dispone de los aspectos logísticos en recurso humano necesarios para la clasificación de las ayudas en la zona de almacenamiento.
9. Verifica el estado de los elementos recibidos y su posibilidad de uso.
10. Determina lugares de entrega y las personas responsables, de acuerdo con el análisis de necesidades realizado por la Coordinación Logística y el Centro de Información del COE.
11. Entrega los elementos de ayuda a la sub-área de Abastecimientos y provisiones, que se encarga de la respectiva distribución.
12. Levanta los inventarios correspondientes y realiza el control de las entregas, identificando necesidades y elementos disponibles.
13. Las ayudas que lleguen por vía terrestre, se remiten directamente a la zona de bodegaje, donde se realiza el inventario y su respectiva clasificación.

PROTOCOLO 8. INSTALACIÓN Y ACTIVACIÓN DEL COE

UNIDAD DE COORDINACIÓN RESPONSABLE: Coordinación COE.

ÁREAS QUE INTERVIENEN: Todas las Áreas en el proceso de respuesta.

RESPONSABLES: Alcalde
Coordinación de Defensa Civil

ACCIONES

1. Después del proceso de Alarma, las instituciones se reúnen en el menor tiempo posible, en el lugar indicado para el funcionamiento del COE, previa verificación de las condiciones del sitio y la disposición de los elementos mínimos para el desarrollo de las operaciones.
2. Se activan simultáneamente las Comisiones de la Sala de Operaciones: Telecomunicaciones, Información y Logística.
3. En emergencias tipo 1 el PMU hace las veces de COE y desde la misma zona afectada realiza la coordinación de todos los aspectos de la respuesta.
4. El área funcional de Telecomunicaciones define los canales de comunicación con los PMU para el tránsito de las informaciones hacia el COE.
5. Cuando las informaciones lleguen al COE a través de canales de comunicación alternos, siempre se trasladarán a la Comisión de información para su respectiva verificación, con lo cual se evita que se adelanten acciones al margen de la coordinación del COE.
6. Las condiciones de la emergencia determinarán la necesidad de activar el Centro de Comando con sus respectivas Comisiones.
7. Cada área funcional del COE tiene responsabilidades específicas y estará bajo su dominio el procesamiento de la información que provenga de la zona de impacto y su remisión a las instancias correspondientes (coordinación general) para efectos de información o gestión.
8. La coordinación operativa del COE consolidará toda la información mediante reuniones permanentes con los coordinadores de las tres Comisiones: Logística de Operaciones, Información y Telecomunicaciones. De cada reunión se levanta un informe consolidado que pasa a el Centro de Comando, en el cual se contemplan los siguientes aspectos:
   - El área de afectación y las acciones que se han adelantado.
   - Escenarios de operación, de conformidad con la cartografía de la respuesta.
   - Seguimiento de las acciones de respuesta en toda la zona de impacto.
   - Posibilidades de intervención, de acuerdo al inventario de recursos disponible.
   - Decisiones respecto al avance de las acciones en cada uno de los frentes de operación, de acuerdo a los reportes suministrados por los PMU.
   - Acciones prioritarias y principales requerimientos.
9. El coordinador de Defensa Civil es el enlace oficial con el Centro de Comando y rinde cada hora, informe detallado al Alcalde, sobre las operaciones, las gestiones y las decisiones operativas en curso, según los aspectos antes mencionados.
10. El Alcalde con su equipo asesor determina las posibilidades de inversión o gestión de recursos para garantizar el desarrollo de las acciones.
11. Cualquier inquietud de carácter legal que surja en el ejercicio de las funciones, se remite al área funcional Asuntos Jurídicos para su respectiva revisión.
12. En caso de emergencia regional, establece la línea de coordinación con el COE provincial.
13. Envía los reportes correspondientes al COE provincial y acata las directrices impartidas desde el nivel Nacional.

PROTOCOLO 9. TELECOMUNICACIONES

UNIDAD DE COORDINACIÓN RESPONSABLE: COE Sala de Operaciones.

ÁREAS QUE INTERVIENEN:

⇨ Coordinación Operativa
Telecomunicaciones
Coordinación Logística
Centro de Información
⇨ Todas las Áreas en el proceso de respuesta.

ACCIONES

1. Identifica la funcionalidad de las frecuencias de comunicaciones después de ocurrido el evento.
2. Elabora un inventario de las frecuencias que se encuentran en funcionamiento.
3. Instala el centro de telecomunicaciones del COE, ubicando personal experto con los respectivos equipos, al servicio del Centro de Información y al servicio del Centro de Comando
4. Coordina todos los aspectos operativos y funcionales necesarios para enlazar el COE con los PMU, ya sea a través de la frecuencia de la Defensa Civil o por medio de frecuencias de uso institucional, obteniendo siempre los permisos para hacerlo.
5. Establece control sobre el tráfico de comunicaciones y promueve el orden en el tráfico de la información.
6. Identifica problemas relacionados con el flujo de las comunicaciones desde los diferentes frentes de operación.
7. Solicita el apoyo cuando se requiera, para la utilización de frecuencias institucionales que permitan dar fluidez a las comunicaciones en situación de emergencia.
8. Identifica necesidades de equipos y gestiona la consecución de los elementos para la funcionalidad de las comunicaciones.
9. Establece turnos de radio-operadores en los dos puestos de recepción de la información del COE.

PROTOCOLO 10. MANEJO DE LA INFORMACIÓN

UNIDAD DE COORDINACIÓN RESPONSABLE: COE Sala de Operaciones.

ÁREAS QUE INTERVIENEN: Todas las Áreas en el proceso de respuesta.

RESPONSABLES: *Coordinación del COE y responsables de las Áreas*.

ACCIONES

1. Una vez instalado el COE, la Comisión de Información se activa para recibir todos los datos que se produzcan en la zona de impacto.
2. La Comisión de Información levanta los inventarios de informes disponibles, normas y otros insumos documentales y cartográficos requeridos para la atención de la emergencia.
3. Guía los PMU cuando sea necesario, en relación con las informaciones requeridas con más urgencia y a su vez, establece directrices para la remisión de los informes por orden de prioridad.
4. Las informaciones que serán manejadas a través de la Comisión de Información son:
   - Áreas afectadas: Magnitud y severidad del evento.
   - Población afectada.
   - Daños en estructuras e infraestructuras.
   - Actividades desarrolladas en el proceso de respuesta.
   - Prioridades de intervención.
5. Los PMU instalados envían datos generales y específicos al Centro de Información y sólo podrán ser transmitidos mensajes de prioridad por vía radio; la información complementaria es consignada en formatos que luego se remiten a través de informes consolidados al Centro de Información. La responsabilidad de consolidar y definir la información básica requerida en las diferentes fases del proceso recae en los PMU y en las respectivas Áreas activas.
6. El Centro de información o la Comisión de Información, estará a cargo de dos instituciones, que tengan la experiencia en el manejo de datos, en la elaboración de informes y en la consolidación de informaciones en situaciones de emergencia.
7. La Comisión de Información elabora informes cada hora, que entregará al Coordinador del COE y al Alcalde.
8. Una vez superada la situación de emergencia, adelanta acciones para recopilar las principales informaciones del proceso y procede a su sistematización.

PROTOCOLO 11. LOGÍSTICA DE OPERACIONES

UNIDAD DE COORDINACIÓN RESPONSABLE: COE Sala de Operaciones.

ÁREAS QUE INTERVIENEN: Todas las Áreas en el proceso de respuesta.

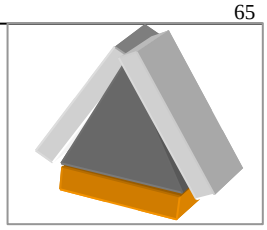
RESPONSABLES: *Coordinación del COE y responsables de las Áreas*.

ACCIONES:

1. Una vez instalado el COE, la Coordinación Logística (Comisión Logística) se activa para recibir toda la información relacionada con la disposición de elementos para la respuesta y los recursos para la operación.
2. Al igual que el Centro de Información, la Coordinación Logística esta en enlace con todos los PMU, a fin de consolidar las siguientes informaciones en relación con las Áreas en operación:
   - Equipos, maquinaria, elementos, recurso humano y transporte disponible en las zonas afectadas.
   - Disponibilidad de alimentos y áreas de descanso para los grupos de respuesta.
   - Disponibilidad de personal para relevos en los frentes de operación.
   - Requerimientos de los grupos de respuesta para la operación.
3. En relación con la población afectada en el evento, de conformidad con las evaluaciones realizadas en la zona de impacto:
   - Disponibilidad de elementos en el centro de reserva para la ayuda humanitaria de emergencia a la población afectada.
   - Disponibilidad de áreas o sitios adecuados para el alojamiento transitorio de personas.
   - Disponibilidad de transportes para el traslado de ayudas o elementos de apoyo a la comunidad.
   - Necesidades básicas de la población. Requerimientos de trámite a corto, mediano y largo plazo.
4. De acuerdo con el diagnóstico de cada PMU, se definen las necesidades básicas y de consecución a corto plazo según el momento de la operación.
5. La coordinación logística internamente y con el apoyo de las instituciones que la integran, define la prioridad para el envío de los recursos disponibles en los respectivos centros de acopio y reserva.
6. Cuando se supere la capacidad disponible, establece contacto directo con el área de asistencia externa a fin de gestionar los recursos faltantes.
7. La coordinación logística tendrá a disposición el inventario de recursos de todas las instituciones del Sistema de Defensa Civil y de conformidad con la magnitud del evento, establece la necesidad de solicitar apoyo del COE provincial u otras organizaciones externas.
8. Realiza las gestiones en el nivel local cuando sea factible, siempre con la participación de la Coordinación del COE, para la consecución de elementos que permitan facilitar el trabajo de las Áreas o para el suministro de ayuda a la comunidad afectada. La autonomía de gestión de la Coordinación Logística se limita al nivel local, cuando supere esta instancia, se hará la solicitud al área de Asistencia Externa del COE.
9. En emergencias Tipo 2, 3 y 4. Coordina con el área de asistencia externa la distribución por prioridad de los elementos que sean remitidos para el apoyo a la población afectada.
10. Elabora informes de la logística en operaciones cada hora y confronta los datos recibidos, con el Centro de Información, a fin de realizar el análisis de necesidades conjuntamente.

UNIDAD IV

LA COORDINACIÓN



LA COORDINACIÓN

Descripción

En el proceso de respuesta a emergencias, debe existir una unidad de mando y coordinación, representada por la máxima autoridad del sistema; quién se encargará de coordinar institucionalmente las acciones y garantizará la toma de decisiones sobre los eventos en proceso. La coordinación institucional se considera el eje principal de las acciones de respuesta y sobre ella se sustentan todas las actividades que toman lugar en la preparación, atención, rehabilitación y recuperación post-evento.

Como se ha mostrado a lo largo del documento, la coordinación institucional es un proceso transversal a todas las Unidades de coordinación y Comisiones de trabajo del Plan de Respuesta, lo que necesariamente conduce a establecer canales y procedimientos para lograr la articulación entre áreas, el flujo oportuno de la información, el adecuado análisis de necesidades y la eficaz toma de decisiones sobre las acciones en proceso.

Objetivos de la Coordinación Institucional

- Articular las instituciones públicas y privadas que tengan relación con las acciones de respuesta.
- Activar el Plan de respuesta para el control y manejo de las situaciones generadas por el evento.
- Realizar las coordinaciones y las gestiones que sean pertinentes, para lograr la atención eficaz de la emergencia.
- Realizar el enlace institucional con las diferentes autoridades en orden de jerarquía, para las gestiones de recursos orientados a la atención y rehabilitación de las zonas afectadas.
- Tomar decisiones de orden jurídico, financiero y operativo en relación con las situaciones generadas por el evento.
- Realizar la coordinación transversal de las actividades de respuesta a la emergencia sustentando las actuaciones en la aplicación del modelo operativo y el modelo de coordinación que se plantea en este capítulo.

Responsables de la Coordinación Institucional

Para llevar a cabo la coordinación de todos los aspectos de la atención de las emergencias, se han definido las siguientes unidades de Coordinación, las cuales ya han sido descritas previamente:

CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA (COE)

Centro de Mando
Sala de Operaciones

PUESTO DE MANDO UNIFICADO (PMU)

Niveles de coordinación

La propuesta de coordinación que se presenta es producto del análisis exhaustivo de la atención de múltiples emergencias presentadas en Colombia y Ecuador y se fundamenta en el principio de coordinación institucional por Comisiones de trabajo.

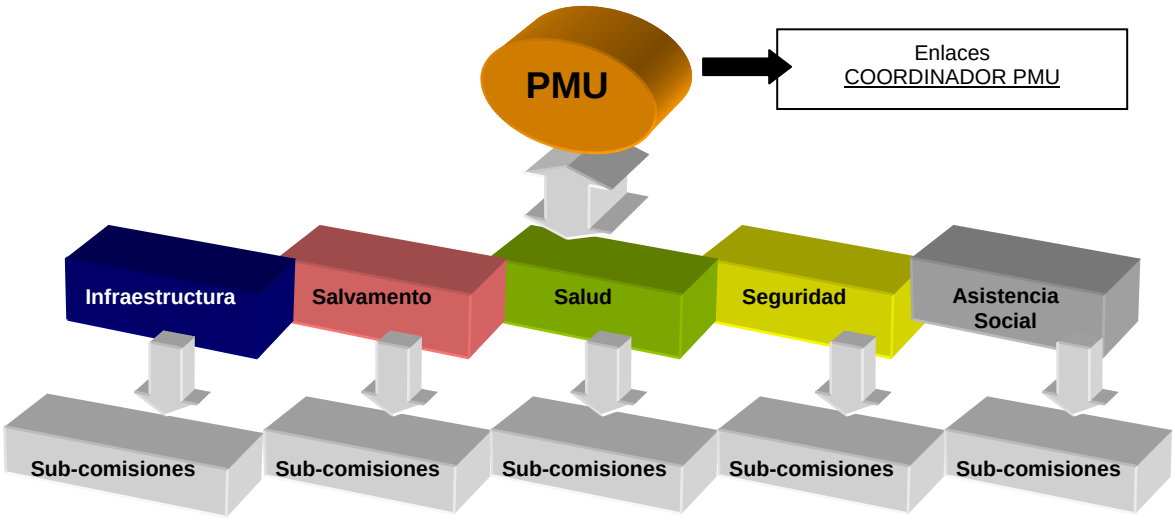
El componente de coordinación es absolutamente necesario para lograr el adecuado funcionamiento del modelo operativo; hasta este punto, ya se ha entendido que el modelo operativo está constituido por tres componentes básicos: Organización, Planificación y Coordinación; ahora bien, el componente de coordinación se entiende como la manera en que se integran y coordinan los otros dos componentes del modelo operativo para obtener resultados precisos en torno a la atención de cualquier situación de emergencia o desastre; dicho de otro modo, el modelo operativo es la forma como se organizan las instituciones, planifican su actuación y coordinan sus acciones, en función de garantizar las condiciones de respuesta más apropiadas.

¿Como engranan las Unidades de Coordinación COE – PMU?
¿Como se lleva a cabo la gestión de recursos ante el Centro de Comando?
¿Como se articula el Centro de Comando y la Sala de Operaciones del COE?

Estas preguntas se responden sólo a través del componente de coordinación, ya que no basta con tener la organización y los planes, sino que es necesario hacer que esa organización funcione y que esos planes se materialicen en acciones ordenadas y concretas por parte de los diferentes actores institucionales y sociales (comunidades) que son conducidas en un momento dado a generar procesos de respuesta.

Nivel base de coordinación:

El nivel base de coordinación corresponde a los Puestos de Mando Unificado, donde se realiza el primer eslabón en la toma de decisiones. En estos puntos existe una concentración de instituciones realizando actividades de diferentes tipos, dependiendo de la emergencia que se haya registrado.



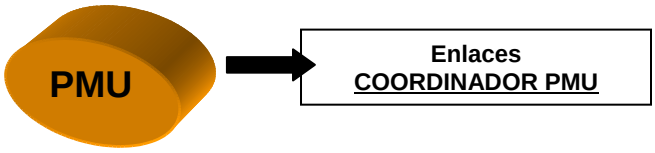
El Protocolo 12 del plan de emergencia establece la secuencia para la activación del PMU y dentro del cual una actividad primordial es la determinación de la institución Coordinadora del PMU, ya que ésta a través de personal operativo con mayor experiencia del que disponga, garantizará el cumplimiento de las actividades correspondientes a dicho protocolo.

En el PMU se coordinan las Áreas que se activen para el manejo de la situación y garantiza la producción de información confiable para la correcta toma de decisiones.

En emergencias tipo 1, la coordinación de actividades de respuesta se restringe al PMU, ya que al corresponder a un evento de efecto localizado, toda la coordinación de actividades se hace directamente desde dicha Unidad de mando.

Cada PMU será responsable entonces de coordinar las Áreas Funcionales que se encuentren activas en su radio de acción y en asocio con las instituciones que las integran tomará las decisiones que correspondan para el manejo de la situación.

Coordinador de PMU



- Congrega las instituciones que llegan a la zona de impacto para establecer la unidad de coordinación en terreno.
- Aplica el protocolo de evaluación preliminar y define en conjunto con las instituciones presentes en la zona, la estrategia de intervención.
- De acuerdo con las instituciones reunidas en la zona y según el evento ocurrido, define las Áreas y Subáreas que se activarán.
- Realiza un inventario de los recursos disponibles en el área de influencia del PMU.
- Facilita la toma de decisiones sobre los recursos disponibles en la zona y verifica el cumplimiento de las condiciones de seguridad en la operación.
- Recopila toda la información producida en su área de intervención y garantiza su envío a la Central de Telecomunicaciones del COE.
- Asegura el correcto diligenciamiento de los formatos y la captura de información en el terreno.
- Realiza las gestiones de recursos indicando el nivel de prioridad para la consecución de los mismos.
- Solicita y verifica la canalización de las informaciones a través de la Central de Telecomunicaciones del COE

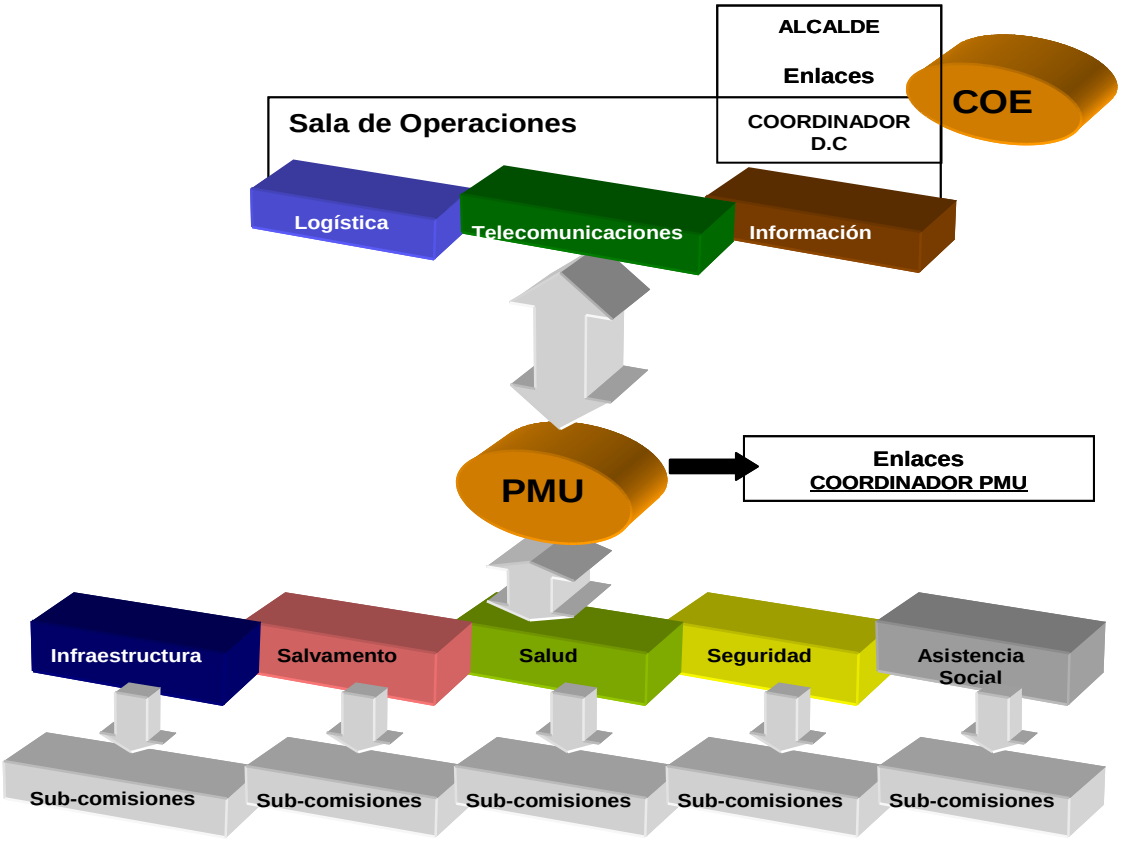
Coordinador de Áreas

- Garantiza la reunión de todas las instituciones que integran el área.
- Sigue los lineamientos consignados en la ficha de actividades para la atención de la emergencia que le corresponde a su Área.
- Verifica la disposición de formatos, inventarios, mapas y todos los insumos que se requieran para la operación.
- Entrega al Responsable de la Comisión Logística y al responsable de la Comisión de Información, los datos e informes que son requeridos por el COE según las fichas de actividades.
- Realiza la discusión interna y la toma de decisiones sobre la utilización de los recursos que hay disponibles en su Área.
- Realiza el análisis de necesidades de acuerdo con los recursos disponibles y los recursos requeridos.

Nivel intermedio de coordinación:

El nivel intermedio de coordinación se activa, cuando sea necesario instalar más de dos PMU, normalmente en emergencias tipo 2. Dependiendo de la magnitud del evento, de su área de afectación y de las exigencias operativas para la respuesta, se activará el COE parcial o totalmente.

El nivel de coordinación intermedio corresponde a la activación de varios PMU en terreno y el COE sólo a través de su unidad de Coordinación - Sala de Operaciones.



Coordinador operativo

- Activa el Plan de Emergencia local, y el nivel de coordinación correspondiente de acuerdo con el impacto registrado.
- Instala el Centro Operativo de Emergencias (COE) en el sitio previamente definido en el Plan de Emergencias.
- Después de confirmado el evento, severidad y población afectada; establece comunicación con el Alcalde o en su defecto con el superior inmediato e informa detalladamente la situación.
- Informa al Coordinador de la Junta Provincial de Defensa Civil y dependiendo del caso solicita su presencia o la de su delegado.
- Activa el flujograma de acuerdo al momento de la respuesta y verifica la activación de protocolos por Áreas Funcionales.
- En la sesión del COE y con las áreas que actúan en la operación: Logística y Centro de Información, verifica las prioridades de intervención en la zona y realiza el seguimiento de las acciones.
- Hace la interlocución entre el Centro de Comando del COE y la Sala de Operaciones para la gestión de recursos y la entrega de informes con destino a los medios de comunicación.
- Solicita intervención del Alcalde para adelantar las gestiones necesarias ante organismos externos, si después del EDAN, el COE lo considera pertinente.

Coordinador de Información del COE

- Activa el protocolo de Manejo de la Información, una vez se ha realizado la activación del COE.
- Verifica la disposición de formatos para el manejo de la información por parte de las diferentes Áreas Funcionales.
- Garantiza la correcta aplicación del flujograma correspondiente al protocolo de Manejo de la información, en las diferentes Áreas Funcionales activas en el COE.
- Recibe informaciones de las Áreas Funcionales y elabora los consolidados por Área
- Entrega información actualizada al Coordinador Operativo, para su remisión al Centro de Comando o a los Medios de Comunicación.
- Solicita información a las Áreas Funcionales cuando se requiera.
- Verifica que el ciclo de información dentro del COE entre las diferentes Áreas funcionales se desarrolle sin inconvenientes.
- Soluciona problemas y hace de intermediario cuando se presenten discusiones o haya dificultades para el manejo de información.
- Orienta la gestión de información y el diligenciamiento de formatos, la captura de datos y todo lo relacionado con la producción de informes sobre la operación.

Coordinador Logístico del COE

- Activa el protocolo de Logística de Operaciones una vez se ha activado el COE.
- Verifica la disposición de formatos e inventarios en las diferentes Áreas Funcionales activas en el COE.

- Garantiza la correcta aplicación del protocolo correspondiente a la coordinación logística, en las diferentes Áreas Funcionales activas en el COE.
- Apoya en la evaluación de necesidades y orienta las Áreas Funcionales en el manejo logístico de sus recursos, de acuerdo a la logística interna y externa.
- Elabora el inventario actualizado de recursos en operación y recursos en gestión.
- Elabora informes consolidados para su entrega al Coordinador Operativo, relacionados con los recursos utilizados y los requerimientos operativos por orden de prioridad.
- Realiza el seguimiento de las gestiones adelantadas ante la coordinación general y canaliza los insumos y recursos de ayuda externa, a través de las áreas funcionales correspondientes.

Coordinador de Telecomunicaciones del COE

- Activa el protocolo de telecomunicaciones cuando se realice la activación del COE.
- Instala los equipos y verifica su correcto funcionamiento para el envío de datos a través de los canales oficialmente definidos.
- De acuerdo con la magnitud de la emergencia, toma decisiones sobre las mejores alternativas para el manejo de las comunicaciones entre PMU y COE.
- Garantiza la comunicación permanente entre PMU y COE.
- Dispone de las herramientas tecnológicas necesarias para facilitar el tráfico de las comunicaciones.
- Establece la Central de Comunicaciones del COE y se asegura de la recepción y tabulación de las informaciones que circulan entre el COE y PMU.
- Gestiona la consecución de equipos o recurso humano cuando sea necesario para su funcionamiento.
- Garantiza el correcto envío de datos procedentes de los PMU hacia las Áreas Funcionales activas en el COE.

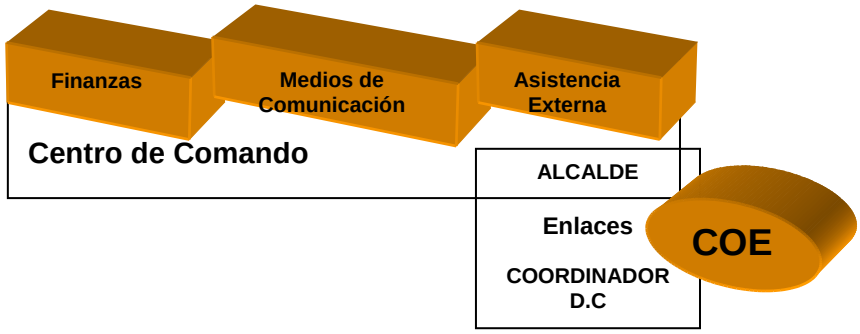
Nivel avanzado de coordinación

El nivel avanzado de coordinación se activa en emergencias tipo 2, 3 y 4, en las cuales hay varios PMU en la zona de impacto y el COE se encuentra operando en sus dos instancias: Centro de Comando y Sala de Operaciones.

Este nivel de coordinación es típico en eventos de gran magnitud, especialmente en aquellos que exigen la activación de todo el modelo operativo y requieren la coordinación de todas las instituciones que integran el sistema.

Además de contar con la participación de los responsables de áreas y coordinadores, requiere la participación de:

Un Coordinador general



- Confirmada la información inicial del evento establece comunicación con el coordinador de la Junta Cantonal de Defensa Civil para verificar la activación del plan de Emergencia y confirma los principales detalles de la organización local según el escenario de emergencia que acaba de presentarse.
- Se encarga de garantizar el cubrimiento de seguridad para la población en la zona de impacto.
- Define aspectos administrativos para la coordinación de la emergencia. Solicita a la Comisión de Asuntos Financieros, la disposición de recursos económicos.
- Con el apoyo del coordinador de la Junta Cantonal de Defensa Civil y los coordinadores de área en el COE actualiza la información básica de la emergencia, evalúa la capacidad de respuesta local y evalúa la gravedad de la emergencia. Verifica la activación de protocolos y áreas funcionales.
- Establece comunicación directa con el Gobernador y realiza las gestiones pertinentes de acuerdo a las necesidades logísticas que se establezcan en la Coordinación Logística del COE
- Garantiza que el COE ha comenzado a sesionar y solicita la reunión de los coordinadores de Área cuando lo considere pertinente.
- Establece contacto con los medios de comunicación a través del jefe de prensa de la Alcaldía, remite información confirmada y convoca a rueda de prensa cuando lo considere pertinente.
- Establece prioridades para la gestión de ayuda externa y define los canales para la obtención de dicha ayuda.
- Solicita apoyo al Gobierno Nacional cuando las condiciones de la emergencia han superado la capacidad local y departamental.
- Expide los actos administrativos que sean necesarios para garantizar las labores de atención a la población afectada.