



Guía para la Planificación Local

*Una Mejor Preparación y
Respuesta ante la Emergencia*

FALTA
creditos

FALTA
Prologo

Contenido

- 7** pag. **Capítulo I.**
La importancia de planificar
- 15** pag. **Capítulo II.**
Los siete pasos de la planificación de la respuesta
- 29** pag. **Capítulo III.**
Algunos conceptos fundamentales
- 35** pag. **Capítulo IV.**
Descripción del Proceso de Planificación de la Preparación y Respuestas a las Emergencias
- 47** pag. **Capítulo III.**
Algunos conceptos fundamentales

Introducción

Este documento es uno de los productos finales del “Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades Departamentales para la Gestión de Riesgos en Uruguay”, desarrollado en forma conjunta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay y la Presidencia de la República.

En este marco se inició, en julio de 2010, un proceso de planificación de la preparación y la respuesta a las emergencias para el departamento de Artigas, que se amplió en los meses siguientes a los departamentos de Salto, Paysandú y Treinta y Tres. El objetivo fue elaborar, en un ámbito amplio de intercambio y de aprendizaje, una metodología propia, que permita conjugar las experiencias diversas y los insumos ya elaborados en un camino de construcción colectiva. No se trató meramente de elaborar un documento universal y prefijado; se trató, más bien, de articular un proceso de más largo aliento que permitiera pensar, desde la preparación y la respuesta, la gestión integral del riesgo al nivel departamental (y en fases siguientes, al nivel municipal).

Fue así que la primera versión de este material se diseñó a partir de un ejercicio de revisión bibliográfica y documental, y de una serie de consultas a operadores y expertos en el tema; esto permitió construir el primer marco metodológico de planificación. En una segunda etapa, el marco metodológico fue aplicado y revisado en los

cuatro departamentos referidos. Después de las sucesivas correcciones y aportes, se puso a disposición de los líderes comunitarios y de las autoridades locales y nacionales en forma de guía general para la planificación. Este trabajo, entonces, tiene por objeto constituirse en un apoyo conceptual y metodológico para ayudarlos en la elaboración de planes locales al nivel departamental y municipal.

La bibliografía que sirvió de base para esta guía es la siguiente:

- Allan Lavell (2003): “La Gestión Local del Riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica”, Panamá.
- Dirección de Prevención y Atención de Desastres (2008): “Guía metodológica para la formulación del Plan Local de Emergencia y Contingencias (PLEC’s)”, Colombia.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2008): “Guía para la elaboración de planes de respuesta a desastres y de contingencia”, Suiza.
- Instituto Nacional de Defensa Civil (2006): “Manual Básico para la Estimación del Riesgo”, Perú.



Capítulo I.
La importancia de planificar

Capítulo I.

La importancia de planificar

¿"Planes Locales" o "Procesos Locales de Planificación"?

Es posible hacer planes sin planificar, y se puede planificar sin hacer planes. Pero ambos extremos son insuficientes. Si se realiza un plan sin que haya mediado un proceso participativo de planificación, de evaluación colectiva de los riesgos y de definición de un marco organizacional para coordinar los esfuerzos y los recursos, estamos frente a un simple papel (a veces ni siquiera es un papel, sino un archivo en una computadora) que no orienta ni compromete suficientemente un trabajo en equipo efectivo en caso de ocurrir un evento adverso, porque se desconoce y resulta ajeno a quienes lo tienen que adoptar como guía.

A veces, sólo alcanzaría para orientar a quien lo escribió, que se hace propietario de una falsa y por tanto peligrosa seguridad.

Si, por el contrario, se planifica y se socializa suficientemente el proceso pero no se llega a un compromiso formal y escrito, habremos realizado un ejercicio frustrado, porque no llegó a cristalizar en una herramienta real y efectiva de acción coordinada para el momento crítico de una emergencia.

Ambas dimensiones son estrictamente esenciales y, por tanto, objetivos indisolubles de esta guía. Por un lado, buscamos un proceso participativo abierto y continuo, de elaboración y permanente actualización del plan; por otro lado, pero dentro

de ese mismo proceso, queremos un plan como documento que brinda las certidumbres necesarias para orientar la acción y comprometer su realización en un momento determinado.

El primer componente es la planificación en sentido amplio, como un proceso continuo e inacabable de intercambio colectivo para identificar y evaluar conjuntamente entre las autoridades y la comunidad los niveles de riesgo, luego de lo cual se pasará a organizar los recursos públicos y privados para preparar y responder a las emergencias.

El segundo componente es el Plan Local de Emergencia y Contingencias (PLEC), documento aprobado por las autoridades, que consigna y compromete las actividades coordinadas que se llevarán adelante durante la fase de preparación y respuesta a las emergencias en el territorio del departamento o del municipio. Es una referencia actualizable periódicamente para la acción y organización, que tiene el objeto de minimizar los daños e impactos negativos de los eventos naturales y antrópicos, facilitando la posterior recuperación de las comunidades afectadas.

Proceso de Planificación

Plan local de Emergencia y Contingencia

¿Improvisar o Planificar?

Planificar implica adoptar acciones presentes (asumiendo sus correspondientes costos en, por ejemplo, tiempo de reuniones, búsqueda de información, etc.) para situaciones negativas que ocurrirán, o no, en un futuro indeterminado. Esto es incurrir en costos colectivos hoy, contantes y sonantes, en función de peligros probables pero de ocurrencia futura incierta.

Si predomina una cultura de la improvisación, es decir, marcada por la inmediatez y la evanescencia, la disyuntiva se resuelve inmediatamente: actuaremos llegado el evento negativo, con la certeza de su ocurrencia, característica y dimensiones; mientras tanto, mientras no ocurra, atenderemos otros temas, que siempre son urgentes y necesarios. Esto es así aun cuando innumerables evaluaciones y estudios han demostrado que, ocurrido el fenómeno negativo, las respuestas fueron sustancialmente menos eficientes cuando no existía una planificación previa. Tengamos presente que la ineficiencia, en estos casos, no sólo refiere a mayores pérdidas materiales y medioambientales sino, sobre todo, a vidas humanas.

Para confiar en que el proceso de planificación se consolide y generalice debe predominar la sagacidad, es decir, la combinación de astucia y

prudencia para prevenir las cosas, que incorpora el análisis del presente con la dimensión del futuro. Sólo esta virtud planificadora permite que se asuman los costos reales hoy de un posible desastre mañana; a veces surge como consecuencia de un desastre real, que pone en escena la amenaza como referencia tangible y desencadena una pérdida de confianza sobre el control social

Otra razón para planificar es porque lo dice la ley:

“Planificación: el establecimiento de planes para la reducción de riesgos y la atención de desastres constituyen deberes de las autoridades, y en su caso de los particulares, y su inclusión en la planificación del desarrollo nacional y departamental, en el ordenamiento territorial, en el desarrollo sostenible y en las condiciones para las inversiones pública o privada”

Artículo 3º (Principios del Sistema Nacional de Emergencias) Inciso D, Ley 18.621

del riesgo o una percepción de fortalecimiento de los riesgos.

Quizás nosotros seamos un ejemplo de ello. En los últimos años, en Uruguay se está instalando la convicción de que es necesario gestionar el riesgo. El dramático retorno de la aftosa en el año 2000, los incendios forestales de Rocha en 2005, el temporal del 23 y 24 de agosto del mismo año, las inundaciones de noviembre y diciembre de 2009 y las recurrentes sequías que afectan nuestra producción, son algunos de los fenómenos que marcaron la percepción pública y que “pusieron en escena” las amenazas naturales y antrópicas junto a la consciencia de nuestra vulnerabilidad frente a ellas.

Esto se acentúa en el marco de la variabilidad climática (registrada en una mayor recurrencia e intensidad de los fenómenos climáticos extremos en las últimas décadas) y de la instalación de grandes complejos productivos, que nos permiten prever una intensificación del riesgo de desastres. La preocupación sobre el tema surgió concomitante con el interés por elaborar planes e institucionalizar los mecanismos organizacionales y legales que permitan la Gestión Integral del Riesgo que, si bien sigue siendo insuficiente, ha tenido sustanciales avances en los últimos años.

La improvisación y la planificación están en tensión continua, y la consolidación de un proceso sostenido de planificación depende de los resultados en esa liza. Por ello, las respuestas al “por qué”, “para qué” y “dónde” planificar estarán marcadas, como se ilustra a continuación, por esa disyuntiva.

¿Por Qué Planificar?

“No puedo ir a la reunión de planificación porque estoy ocupado, pero llámame cuando ocurra algo de verdad”

“No debemos anticiparnos. Cuando ocurrió una emergencia, hicimos nuestro trabajo sin necesidad de planificar; si bien tuvimos algunos problemas, la buena voluntad nos permitió ayudar a la gente afectada”

“La planificación es una prioridad. Tiene resultados reales y tangibles que se apreciarán en toda su dimensión cuando suceda una emergencia”

Cuando ocurre un fenómeno adverso, que requiere activar coordinadamente un conjunto importante de recursos humanos y materiales, el tiempo es un factor fundamental. Lo que no se planificó previamente se deberá hacer en ese momento, en la urgencia y con escasa información. Decisiones equivocadas, tiempo perdido o

acciones descoordinadas tienen un impacto directo en la vida de las personas afectadas.

Antes de que ocurra el desastre, obviamente, no tenemos información certera sobre el fenómeno y su impacto, pero un trabajo previo nos puede asegurar conocer y prever algunos elementos estratégicos:

- Qué recursos hay disponibles para la respuesta (recursos humanos, refugios, vehículos, etc.)
- Cómo podemos monitorear las amenazas para estar preparados y alertas
- Cómo vamos a iniciar la acción, quién avisa a quién
- Qué debemos hacer frente a circunstancias específicas
- Cuál es el plan concreto de respuesta en caso de ocurrir cada una de las amenazas priorizadas

¿Por Qué Planificar?

La planificación busca consolidar un proceso participativo de intercambio entre todos los actores involucrados, así como elaborar (o actualizar) el Plan Local de Emergencia y Contingencias. Ambos objetivos se necesitan y alimentan mutuamente.

“No es necesario planificar. Nosotros ya tenemos planes... es sólo cuestión de revisar en alguno de los cajones de alguno de los armarios de alguna de las oficinas...”

“La planificación es un proceso inacabable de articulación. Los planes, por su parte, deben estar disponibles, actualizados, ser suficientemente conocidos y estar aprobados”

“Son cometidos de los Municipios:

(...) Adoptar las medidas urgentes necesarias en el marco de sus facultades, coordinando y colaborando con las autoridades nacionales respectivas, en caso de accidentes, incendios, inundaciones y demás catástrofes naturales comunicándolas de inmediato al Intendente, estando a lo que éste disponga”

Artículo 13º (Descentralización política y participación ciudadana) Numeral 15, Ley 18.567

Cuadro de Objetivos

OBJETIVO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Consolidar un proceso de planificación participativa de la preparación y la respuesta a la emergencia	Socializar conceptos y miradas comunes sobre gestión de emergencias y desastres entre los actores locales.
	Identificar las amenazas y la vulnerabilidad.
	Definir los niveles de riesgo.
	Inventariar las capacidades para la preparación y la respuesta en el departamento.
	Preparar la organización necesaria para responder a las emergencias y desastres.
Elaborar y actualizar el Plan Local de Emergencia y Contingencias	Preparar y actualizar los planes de contingencia.
	Establecer líneas de trabajo y coordinación, con responsabilidades y plazos.
	Establecer compromisos de acción formales y protocolizados en circunstancias definidas.

¿Para Qué Planificar?

“Dejemos que se planifique al nivel nacional o internacional, donde tienen una perspectiva más amplia y, seguramente, más recursos. Si pasa algo, les pedimos ayuda”

“La capacidad de respuesta inmediata, en momentos de emergencia, se basa en la movilización local. De acuerdo al principio de subsidiariedad, en caso de ser superadas sus capacidades de respuesta, se eleva el pedido de ayuda al siguiente nivel (local, nacional, internacional)”

¿Dónde Planificar?

La planificación debe darse en todos los niveles: municipal, intermunicipal, departamental, interdepartamental, nacional e internacional.

Sin embargo, debe priorizarse la gestión descentralizada. El nivel local es estratégico para la planificación de la respuesta porque:

- Los desastres no suelen afectar a todo un país, y aun siendo así, su impacto es heterogéneo según cada región y localidad (tiende a ser variable la incidencia de los fenómenos adversos de acuerdo al lugar, así como la exposición y la vulnerabilidad de cada comunidad frente a ellos). Por tanto, las formas de la respuesta necesariamente deben ser propias de cada lugar.
- La participación de la comunidad y el establecimiento de relaciones de cooperación entre los actores involucrados es mucho más factible en ámbitos reducidos.
- La conciencia del riesgo y la importancia de su gestión se facilita cuando toma referencias tangibles y cercanas

“La reducción de la vulnerabilidad, así como la capacidad de respuesta a los desastres, está directamente relacionada con el grado de acceso descentralizado a la información, comunicación y decisión y con el control de los recursos”

Habitat Agenda. Istanbul Declaration on Human Settlements, United Nations Conference on Human Settlements

Descentralización de la gestión y subsidiariedad en las acciones: la reducción de riesgo y la atención de desastres se cumplirá primariamente en forma descentralizada. En consecuencia corresponde a los subsistemas el aporte de sus capacidades técnicas y recursos, sin perjuicio de las acciones que corresponda tomar a nivel nacional cuando la situación lo requiera. »

Artículo 3º (Principios del Sistema Nacional de Emergencias) Inciso D, Ley 18.621



Capítulo II. Los siete pasos de la planificación de la respuesta

Capítulo II.

Los siete pasos de la planificación de la respuesta

La infinita complejidad y variedad de circunstancias que resulta de la intersección de amenazas y vulnerabilidades en cada lugar específico nos sugiere ser reticentes respecto a las fórmulas genéricas y absolutas. Sin embargo, es posible y recomendable identificar algunos hitos necesarios del proceso de planificación que sirvan de guía para cada caso particular.

1	Evaluar las amenazas
2	Evaluar las vulnerabilidades
3	Elaborar escenarios de riesgo
4	Elaborar sistemas de información y alerta temprana
5	Identificar la capacidad institucional de respuesta
6	Organizar la respuesta
7	Elaborar planes de contingencia

Los siete pasos de la planificación de la respuesta estarán marcados con el ritmo de tres acciones que son transversales y permanentes:

• COMUNICAR



• ACTUALIZAR



• COMPROMETER

1) Comunicación

entre las autoridades, los grupos sociales y la comunidad en su conjunto como un flujo continuo de intercambio de información y de construcción dialógica de una mirada y un interés común;

2) Actualización

continua a partir de la convicción de que estamos en un contexto de cambio, donde varían desde los datos climáticos hasta nuestros umbrales de aceptación de los riesgos, lo que exige ver y rever el proceso, agregar información y corregir datos sin asumir nunca haber alcanzado un estadio definitivo;

3) Comprometer

y responsabilizar como una necesaria cristalización formal del diálogo, que permita contar con certezas en situaciones que generalmente estarán marcadas por la urgencia y la incertidumbre.

1. Evaluar las amenazas

Definir los acontecimientos -potencialmente factores de desastres- que requieren nuestra atención implica seleccionar, y para ello previamente debemos definir los criterios con los cuales haremos esa selección; las dos dimensiones principales (pero no únicas) de evaluación son: a) la probabilidad de ocurrencia, y b) el impacto esperado. Estos son los dos criterios principales sugeridos para la evaluación de las amenazas. Para ponerlos en práctica se indican los siguientes pasos:

Compartir los antecedentes de desastres que hayan impactado en el lugar en las últimas décadas. Revisar registros y escuchar experiencias. ¿Qué ocurrió exactamente? ¿Cuándo? ¿Dónde?

Calificar colectivamente a las amenazas (todas las posibles) de acuerdo a su probabilidad de ocurrencia

PROBABILIDAD	DEFINICIÓN
ALTA	La amenaza ya se ha materializado en el lugar y con alta frecuencia, o existen indicios muy fuertes de su futura ocurrencia.
MEDIA	La amenaza se ha manifestado con mediana frecuencia, o si bien no se ha manifestado, existen indicios importantes de su futura ocurrencia.
BAJA	La amenaza nunca se ha materializado o lo ha hecho muy poco, y no existen indicios, o son muy leves, que señalen su futura ocurrencia.

Calificar colectivamente a las amenazas (todas las posibles) de acuerdo a su potencial impacto

IMPACTO ESPERADO	DEFINICIÓN
SEVERO	Amenazas que podrían afectar en gran medida (cantidad y gravedad) a la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar.
MODERADO	Amenazas que podrían afectar en mediana medida (cantidad y gravedad) a la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar.
LEVE	Amenazas de impacto restringido, con escasa y débil afectación en la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente.

Elaborar, con la información anterior, la matriz de evaluación del riesgo. Colectivamente se decidirá cuáles son las amenazas prioritarias para trabajar en este proceso. Asimismo, luego de este ejercicio se remitirá a otras instancias de planificación del desarrollo (ordenamiento territorial, vivienda, vialidad, etc.) las sugerencias de líneas de acción que permitan llevar los riesgos a niveles más aceptables.

		IMPACTO		
		LEVE	MODERADO	SEVERO
PROBABILIDAD	ALTA	Riesgo Moderado	Riesgo Elevado	Riesgo Inaceptable
	MEDIA	Riesgo Tolerable	Riesgo Moderado	Riesgo Elevado
	BAJA	Riesgo Aceptable	Riesgo Tolerable	Riesgo Moderado

2. Identificar las vulnerabilidades

Los factores que hacen a una comunidad susceptible de ser afectada por las amenazas son innumerables y de distintos niveles. En este punto es donde surge más claramente la relación entre los conceptos de "gestión de riesgos de desastre" y de "desarrollo local", en su mutua afectación.

Los límites y problemas del desarrollo aumentan la vulnerabilidad de la comunidad. A su vez, la ocurrencia de los desastres afectará negativamente el desarrollo y, en un círculo vicioso, aumentará la vulnerabilidad futura. Es por ello que ambos (desarrollo y gestión del riesgo) deben pensarse juntos, para romper esa trágica trampa en la que suelen sumergirse las comunidades.

Pero si bien la vulnerabilidad alude al desarrollo, en toda su complejidad, es posible tomar algunas interrogantes básicas como guía general de un proceso de deliberación colectiva. A ellas debemos incorporarle otras dimensiones particulares del lugar (por ejemplo, hábitos de conducta que puedan ser relevantes en esa comunidad), y algunas que adquieren importancia a partir de las amenazas priorizadas (por ejemplo, el tipo de suelo en zonas inundables).

Vulnerabilidad en la respuesta

Preguntas Orientadoras

- ¿Está instalado y funcionando el CECEOED?
- ¿Se reúne periódicamente el Comité Departamental de Emergencias?

- ¿Existen planes de contingencia aprobados, actualizados y conocidos?
- ¿Existen recursos humanos y materiales locales para enfrentar situaciones de emergencia?

Vulnerabilidad social, cultural y económica

Preguntas Orientadoras

- ¿Las personas conocen las amenazas a las que están expuestas?
- ¿Sabén qué hacer si ocurren?
- ¿Cuál es la situación socioeconómica de la población del lugar?
- ¿Existen grupos excluidos o personas en situación de calle?
- ¿Existen grupos especialmente vulnerables?

Vulnerabilidad social, cultural y económica

Preguntas Orientadoras

- ¿Las construcciones cumplen los requisitos técnicos para soportar las amenazas identificadas?
- ¿El saneamiento y alcantarillado resistirán los eventos adversos?
- ¿y los servicios públicos esenciales (agua, luz, teléfono)?
- ¿Hay zonas aisladas?

3. Elaborar escenarios de riesgo

Construir un escenario de riesgo es conjugar las amenazas y vulnerabilidades identificadas en una hipótesis concreta de ocurrencia del evento. La situación simulada es descrita en detalle como si fuera un dato real, tanto en impacto, severidad

y localización geográfica. Es necesario elaborar escenarios para cada una de las amenazas priorizadas. El siguiente cuadro debe ser acompañado de los mapas del lugar referenciando la amenaza y las zonas de impacto.

AMENAZA (descripción detallada del evento probable)			
ZONA DE OCURRENCIA (anexar mapa)			
ÁREA O GRUPO AFECTADO	FORMAS DE AFECTACIÓN	NÚMERO PROBABLE (si amerita)	DESCRIPCIÓN
Población	Fallecidos		
	Heridos		
	Desaparecidos		
	Evacuados		
	Medios de Vida afectados		
	Grupos vulnerables especialmente afectados		
Infraestructura y Servicios	Viviendas		
	Edificios estratégicos (hospitales, escuelas, etc.)		
	Infraestructura vial (rutas, caminos, puentes, etc.)		
	Servicios públicos esenciales (luz, agua, energía, recolección de residuos, etc.)		
OTRAS AFECTACIONES QUE CONSIDERE RELEVANTES (medioambientales, productivas, etc.)			

4. Definir sistemas de información y alerta temprana

Más allá de lo altisonante que pueda resultar la expresión, y de la real complejidad que pueda alcanzar el sistema de información y de alerta temprana al nivel local, en el proceso de planificación es necesario definir las formas en las que es posible monitorear la evolución de los factores que determinan las amenazas identificadas (por ejemplo, las lluvias registradas en las estaciones meteorológicas ubicadas en la cuenca de un río cuya crecida genera inundaciones) y definir aquellos valores o eventos que activan la acción (si-

guiendo el ejemplo anterior, la altura del río crítica para activar alarmas, iniciar evacuaciones, etc.).

Existen formas de seguimiento que son muy simples, pero que orientan el trabajo a partir de identificar fenómenos naturales cíclicos (temporadas de lluvia, de calor, de tormentas, etc.) y de fenómenos antrópicos (fechas de mayor turismo, festivales, transporte de producción zafra, etc.); esto es el modo más simple de seguimiento de las amenazas, que permite activar fases de preparación y respuesta.

Al nivel nacional, en Uruguay existen formas de Sistemas de Alerta Temprana respecto a Fenómenos Meteorológicos, Incendios Forestales (Sistema de Alerta y Monitoreo de Incendios Forestales), Epidemiológicos (Dengue) y de Sanidad Animal y Vegetal, que pueden ser considerados en la planificación local.



5. Identificar la capacidad institucional

La identificación de la capacidad institucional está relacionada estrechamente a los siguientes pasos de la planificación, en tanto es un insumo fundamental de diagnóstico de todo aquello que se encuentra disponible al nivel local en recursos humanos, técnicos, legales, organizacionales, etc. para responder durante las emergencias.

La clave de una buena planificación consistirá, precisamente, en orientar de forma eficiente esos recursos (así como en adoptar acciones para ampliarlos y mejorarlos) hacia acciones coordinadas de preparación y respuesta.

El primer paso para la identificación de la capacidad institucional es la elaboración de un inven-

tario, lo más detallado posible, de los recursos disponibles. Este inventario será una herramienta de consulta continua, por lo que debe ser actualizado periódicamente por medio de consultas a todas las organizaciones públicas o privadas que cuenten con algún tipo de recurso potencialmente útil en caso de emergencia.

El segundo paso implica un esfuerzo analítico mayor, pensando colectivamente en la real capacidad (más allá de la simple suma de recursos parciales) para responder a las emergencias en áreas específicas. Esta evaluación es la que nos permitirá, en el siguiente paso de la planificación, organizar los grupos de trabajo para maximizar la utilidad de los recursos disponibles.

Inventario de Recursos para Contingencias

Cada institución completará, con el máximo detalle posible, el siguiente cuadro con los recursos disponibles en su institución para ser utilizados en caso de que ocurra un desastre.

INSTITUCIÓN:	
LLENADO POR:	

1. Disposición de Recursos Humanos

RECURSOS HUMANOS (ej. doctores, apoyo administrativo, conductores, etc.)	CANTIDAD

2. Disposición de Vehículos

TIPO DE VEHÍCULO	CANTIDAD	ESTADO

3. Equipos de Asistencia, Rescate o Combate de Incendios

EQUIPOS DE ASISTENCIA, RESCATE O INCENDIOS	CANTIDAD	ESTADO

4. Equipo de Telecomunicaciones

EQUIPO DE TELECOMUNICACIONES	CANTIDAD	ESTADO

5. Recursos para la Atención de Personas Afectadas

RECURSOS PARA ATENCIÓN DE PERSONAS	CANTIDAD

6. Otros Recursos que Considere Relevantes

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	ESTADO

Cuadro: Identificación de Capacidades Institucionales

ÁREAS FUNCIONALES	CAPACIDAD INSTITUCIONAL (detallar)
<p>COORDINACIÓN INSTITUCIONAL: Disponibilidad de ámbitos legales de articulación interinstitucional (Ley de Creación del SINAE) y su efectivo funcionamiento; nivel de participación y articulación de los grupos sociales, canales de información, solicitudes de apoyo en caso de superación de las capacidades locales, etc</p>	
<p>SALVAMENTO: Recursos para el aislamiento, búsqueda, rescate y evacuación de la población potencialmente afectada</p>	
<p>SALUD: Capacidad para la atención y traslado de heridos, prevención de epidemias, controles médicos</p>	
<p>HÁBITAT Y SUSTENTO: Disponibilidad de alojamientos temporales, disponibilidad y capacidad de distribución de alimentos, agua, abrigos, etc.</p>	
<p>SOCIAL COMUNITARIA: Disponibilidad de equipos de atención psicosocial, de evaluación de daños y análisis de necesidades canales de información a la comunidad, etc</p>	
<p>INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS: Capacidad para mantener, rehabilitar, (cortar en caso de necesidad), los servicios esenciales, mantenimiento de las zonas de acceso y evacuación, remoción de escombros, etc.</p>	

6. Definir la organización

De acuerdo a la Ley 18.621, el Comité Departamental de Emergencias (CDE) es el órgano responsable de la formulación en el ámbito de sus competencias -y en consonancia con las políticas globales del Sistema Nacional de Emergencias- de las políticas y estrategias al nivel departamental. El Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED) es la instancia de coordinación operativa y técnica al nivel departamental.

Como complemento, ya sea en ese mismo nivel departamental o al nivel municipal, es posible organizar instancias de trabajo que faciliten la coordinación y que favorezcan una participación más eficiente.

Estos grupos de trabajo se dividen en dos tipos, correspondientes a dos momentos particulares: durante la fase de normalidad funciona la "Organización para la Gestión Integral del Riesgo", y durante la fase del impacto del fenómeno adverso se activa la "Organización para las Emergencias".

En la Organización para la Gestión Integral del Riesgo se definen los grupos de tarea usualmen-

te correspondientes a los trabajos técnico, operativo y educativo. Para cada una de esas áreas se convocará a todas las instituciones y grupos sociales que resulten pertinentes.

Estos grupos de trabajo habilitan la posibilidad de que participen también representantes de instituciones y grupos sociales que se encuentran, en primera instancia, lejos de la respuesta a las emergencias, pero que pueden tener un rol importante en la Gestión del Riesgo, como las direcciones de Ordenamiento Territorial, las Instituciones Educativas, etc.

En la Organización para las Emergencias se definen los grupos de trabajo de acuerdo a las áreas funcionales que se evaluaron en el paso anterior, con el liderazgo explícito de una institución en cada una.

En algunos casos, como la Salud, es clara la relevancia y liderazgo del Ministerio de Salud Pública; en otras, como Infraestructura y Servicios, que incluye un conjunto más heterogéneo de acciones, la concurrencia interinstitucional es más amplia y, por tanto, requiere un mayor esfuerzo de articulación.

7. Definir los planes de contingencia

Existen diversos formatos de planes de contingencia; podemos encontrar planes de contingencia estructurados con conceptos militares, otros matizados por expresiones de la cooperación internacional, otros llenos de conceptos técnicos especializados, etc..

También difieren en las amenazas: es muy diferente un plan de contingencia para un accidente carretero con múltiples heridos que el correspondiente a una inundación que afecta a 6.000 personas.

En primera instancia, ninguno es mejor que otro mientras logren satisfacer ciertos niveles de información y coordinación. A continuación se presentan algunos contenidos básicos de un plan de contingencia.

A. Amenaza

Definir la amenaza de la que tratará el plan de contingencia, delimitando aproximadamente su impacto.

B. Monitoreo y Activación de la Respuesta, Cadena de Llamados

Definición de los mecanismos básicos de seguimiento y los valores de alerta, alarma y activación de la respuesta institucional. Deben incluirse los enlaces institucionales con sus datos de contacto, así como las instrucciones e interpretaciones respecto a la alerta y alarma que serán empleadas para cada caso. La cadena de llamados debe ser explícita, con responsables claros y con mecanismos de reaseguramiento.

C. Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades

Establecer la forma, el procedimiento y los responsables de efectuar la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN).

D. Acciones de Contingencia Sugeridas para la Comunidad Afectada

Los planes de contingencia elaborados en el marco del CECOED deben incluir un mínimo de recomendaciones dirigidas a la comunidad.

En primer lugar, se debe establecer cuáles serían las acciones más seguras y pertinentes a poner en práctica por la comunidad ante el impacto de la amenazas.

Una vez definidas estas acciones, se deben dar a conocer ampliamente a todos los sectores de la población, evaluando periódicamente su aplicación mediante simulacros programados y/o simulaciones.

E. Procedimientos de Contingencia

Esta es la parte central del plan de contingencia, y a la vez la más disímil de acuerdo a cada amenaza y cada localidad. Debe plantearse, directa y claramente, qué procedimientos se deben adoptar en cada caso particular que pueda presentar la ocurrencia de la amenaza. Esto incluye mecanismos generales de consulta y toma de decisiones frente a situaciones imprevistas.

F. Responsables y Coordinación

Los planes deben establecer quienes serán los responsables de dirigir, coordinar, desarrollar y

apoyar los diferentes procedimientos de contingencia que deban ser implementados frente a cada amenaza en particular.

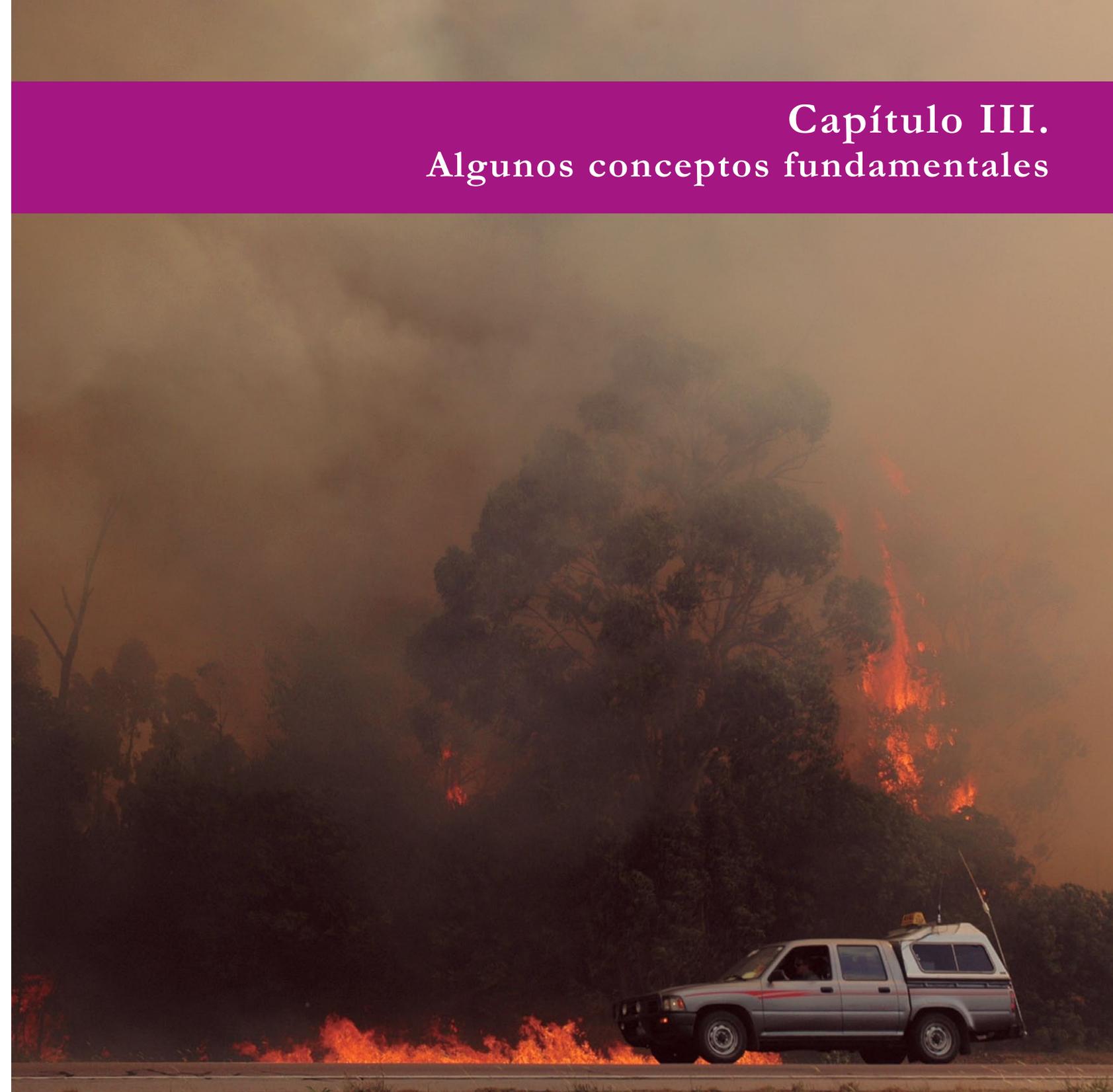
Para esto se sugiere que las diferentes instituciones acuerden formalmente entre sí de cuáles procedimientos o acciones específicas se harán cargo, los responsables de las áreas y procedimientos a desarrollar estableciendo cómo se efectuará la coordinación interinstitucional en el sitio de la emergencia, y cuál será el conducto regular para el manejo de la situación. Es importante que los compromisos adquiridos institucionalmente para cada evento en el manejo de la emergencia sean registrados en cada plan de contingencia respectivo.

G. Implementación Logística

Cada plan debe establecer cómo se dispondrán de forma eficiente los recursos, insumos y equipos disponibles, e igualmente cuáles serán necesarios gestionar para garantizar la adecuada contingencia del evento.

Determinar y gestionar las necesidades logísticas estableciendo para cada plan de contingencia los recursos existentes, las necesidades más relevantes y el mecanismo de apoyo entre las diferentes instituciones operativas para disponer de los recursos.

Capítulo III. Algunos conceptos fundamentales



Capítulo III.

Algunos conceptos fundamentales

Antes de iniciar la planificación es necesario socializar algunas ideas que nos permitan iniciar un diálogo informado. Aquí subrayamos sólo algunos datos básicos sobre el riesgo de desastres y la gestión integral del riesgo, con algunos apuntes sobre el marco institucional de las emergencias en el país.

¿Qué Significa “Riesgo de Desastres”?

El Riesgo de Desastres “es la probabilidad que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo definido. Se obtiene de relacionar la amenaza con las vulnerabilidades de los elementos expuestos”.

RIESGO = AMENAZA * VULNERABILIDAD

La Amenaza es “un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales”.

La Vulnerabilidad “corresponde a la manifestación de una predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso que se presente un fenómeno o peligro de origen natural o causado por el hombre”.

Notemos que la expresión “riesgo de desastre” se plantea en sentido amplio: no alude solamente

a los impactos de un fenómeno súbito y de dimensiones catastróficas, que es la primera imagen que suele asociarse con la expresión, sino que incluye también a aquellos eventos de menor magnitud o de ocurrencia progresiva, que tienen consecuencias negativas sobre una comunidad sin la capacidad de responder o recuperarse.

Una sucesión de heladas puede poner en riesgo los medios de sobrevivencia de familias que no tienen la capacidad de sobreponerse a esa situación, con un impacto esperado mayor que una tormenta muy severa en un barrio residencial.

Esto nos lleva a diferenciar entre “desastre” y “emergencia”, ambos incluidos en el sentido amplio de la expresión “gestión del riesgo de desastres”:

ESTADO DE DESASTRE: “Es el estado excepcional colectivo provocado por un acontecimiento que pone en peligro a las personas, afectando su salud, vida, hábitat, medios de subsistencia y medio ambiente, imponiendo la toma de decisiones y el empleo de recursos” (art. 4).

El estado de desastre será declarado por el Poder Ejecutivo, actuando el Presidente de la República en acuerdo con los Ministros competentes por razón de materia, o en Consejo de Ministros (art. 18).

DESASTRE: “Es toda situación que causa alteraciones intensas en los componentes sociales, físicos, ecológicos, económicos y culturales de una sociedad, poniendo en peligro inminente la vida humana, los bienes de significación y el medio ambiente, sobrepasando la capacidad normal de respuesta local y eficaz ante sus consecuencias”.

EMERGENCIA: “Estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por una reacción inmediata y exige la atención o preocupación de las instituciones del Estado, de los medios de comunicación y de la comunidad en general”

¿Qué es la Gestión Integral del Riesgo de Desastres?

Definida de forma genérica, la Gestión del Riesgo de Desastre se refiere a un proceso social complejo, cuyo fin último es la reducción o la prevención y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. Admite, en principio, distintos niveles de coordinación e intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar.



ALERTA: “Es el estado declarado por la autoridad competente con el fin de tomar precauciones específicas debido a la probable y cercana ocurrencia de un evento” (art. 4).

*Al nivel nacional, la autoridad competente es el Sistema Nacional de Emergencias
Al nivel departamental, es el Comité Departamental de Emergencias*

PREVENCIÓN: “Medidas y acciones, de carácter técnico y legal, dispuestas con anticipación con el fin de evitar o impedir que se presente un fenómeno peligroso o para evitar o reducir su incidencia sobre la población, los bienes, los servicios y el ambiente” (art. 4).

MITIGACIÓN: “Planificación y ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo. La mitigación es el resultado de la aceptación de que no es posible controlar el riesgo totalmente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y consecuencias y sólo es posible atenuarlas” (art. 4).

PREPARACIÓN: “Son las actividades de carácter organizativo orientadas a asegurar la disponibilidad de los recursos y la efectividad de los procedimientos necesarios para enfrentar una situación de desastre” (art. 4).

ATENCIÓN DE DESASTRES: “Es el conjunto de acciones preventivas y de respuesta dirigidas a la adecuada protección de la población, de los

bienes y de medio ambiente, frente a la ocurrencia de un evento determinado” (art. 4).

REHABILITACIÓN: “Es la puesta en funcionamiento en el más breve tiempo posible de los servicios básicos en el área afectada por el desastre y la adopción de medidas inmediatas dirigidas a la población afectada que hagan posible las otras actividades de recuperación que pudieran corresponder” (art. 4).

RECUPERACIÓN: “Es el conjunto de acciones posteriores al evento catastrófico para el restablecimiento de condiciones adecuadas y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, de los bienes y de los servicios interrumpidos o deteriorados y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad” (art. 4).

¿Cuál es Marco Institucional de la Gestión de Riesgos en Uruguay?

La principal referencia legal de la Gestión de Riesgos de Desastres en Uruguay es la Ley 18.621 de Creación del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE).

En esta guía atendemos sólo dos fases de la gestión de riesgos: la preparación y la respuesta a las emergencias.

No son ni las más ni las menos importantes; son dos fases necesarias, como las otras, que están en estrecha correlación con ellas y, por tanto, debemos tenerlas siempre presentes, como un todo integral.

El Sistema Nacional de Emergencias que se propone “es un sistema público de carácter permanente, cuya finalidad es la protección de las personas, los bienes de significación y el medio ambiente, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre, mediante la coordinación conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles, de modo de propiciar las condiciones para el desarrollo nacional sostenible”.

Es, por tanto, un ámbito de articulación interinstitucional para que cada organismo del Estado actúe en forma eficiente y coordinada en las distintas fases de la Gestión del Riesgo.

El SINAE se encuentra integrado, en sus aspectos orgánicos, por:

- A) El Poder Ejecutivo.
- B) La Dirección Nacional de Emergencias.
- C) Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgo y Atención de Desastres.
- D) Ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados.
- E) Comités Departamentales de Emergencias. Las dos principales instancias departamentales de gestión del riesgo son el CDE y el CECOED.

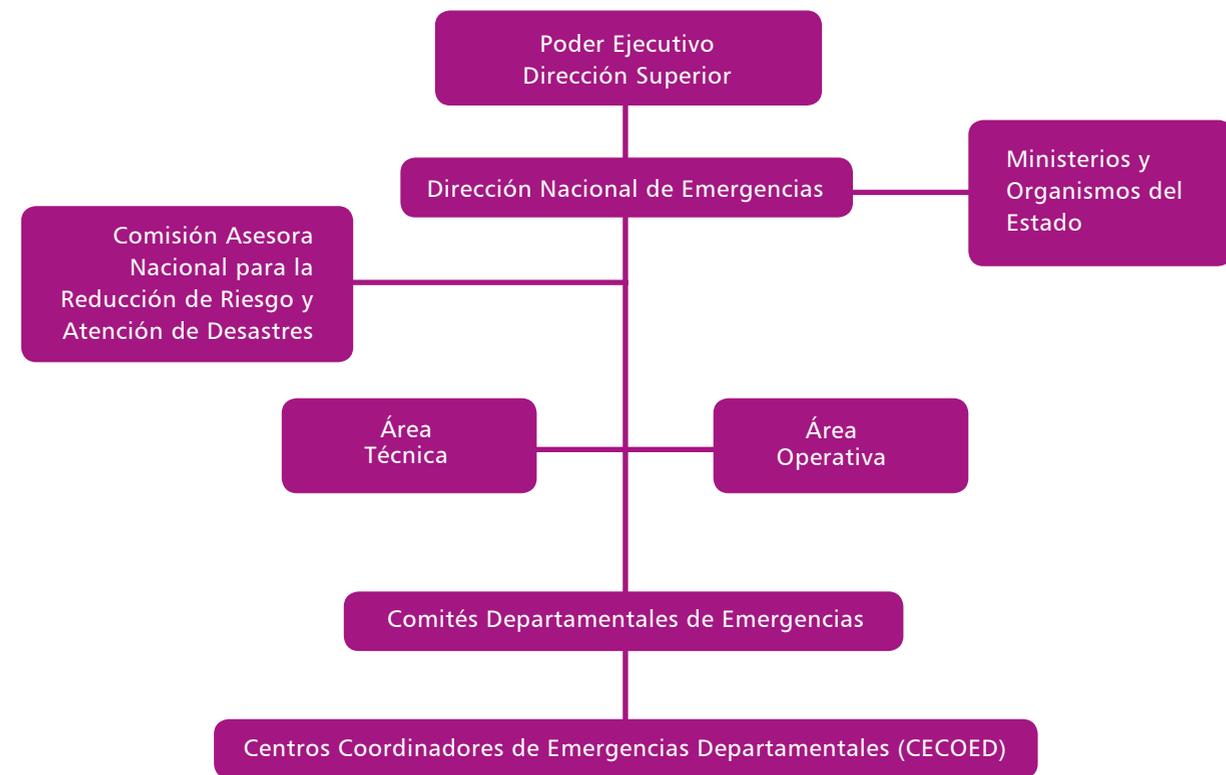
Los Comités Departamentales de Emergencias (CDE) “son los órganos responsables de la for-

mulación en el ámbito de sus competencias y, en consonancia con las políticas globales del Sistema Nacional de Emergencias, de políticas y estrategias a nivel local”.

El Centro Coordinador de Emergencias (CECOED) “es un ámbito de coordinación, comunicación y capacitación al nivel departamental. Es coordinado por un funcionario de la máxima jerarquía designado por el Intendente, con amplios conocimientos en el tema de la gestión de riesgos”.

Los “Subsistemas de Emergencias Departamentales” son las instancias de coordinación y ejecución descentralizada y primaria de actividades de prevención, mitigación, atención, rehabilitación y recuperación, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre con impacto local, y en el marco de las políticas públicas de descentralización consagradas en nuestra legislación nacional”.

Organigrama del Sinae



Capítulo IV. Descripción del Proceso de Planificación de la Preparación y Respuesta a las Emergencias



Capítulo IV.

Descripción del Proceso de Planificación de la Preparación y Respuesta a las Emergencias

Descripción

Proceso participativo de elaboración de PLANES LOCALES DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIAS al nivel departamental. Consta de ocho sesiones, incluyendo un taller de coordinación entre departamentos de una misma región.

Objetivo General

Elaborar y acordar un plan de preparación y respuesta para enfrentar emergencias o desastres en el departamento

Objetivos Específicos

- Socializar un conjunto de conceptos y miradas comunes sobre gestión de emergencias y desastres entre los actores locales.

- Analizar las amenazas del departamento.
- Analizar la vulnerabilidad frente a emergencias y desastres del departamento.
- Analizar las capacidades para la preparación y la respuesta en el departamento.
- Formular una propuesta organizativa para la gestión de las emergencias y desastres.
- Formular planes de contingencia en relación a las amenazas identificadas.
- Socializar los planes entre los departamentos vecinos.

Diagrama: Contenido de Sesiones



SESIÓN 1

Objetivos	Comprometer a los actores en el proceso de planificación
	Socializar el glosario y el marco legal e institucional
	Socializar y acordar el plan de trabajo y resultados esperados
Agenda	Presentación y objetivos de la Sesión (10')
	Presentación de los participantes (10')
	Presentación del proceso de planificación (40')
	Establecimiento de acuerdo sobre el plan de trabajo, identificación de antecedentes e insumos disponibles (30')
	Presentación del glosario y del marco legal e institucional (50')
	Comentarios sobre glosario y marco legal e institucional (25')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
Participantes	CDE ampliado:

Lista de Comprobación Previa

Confirmaciones	
Nota formal de invitación a las autoridades departamentales y/o municipales informando del proceso	
Confirmación de asistencia y lugar	
Materiales	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión, d) copia de ley 18.621	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	

Lista de Comprobación Posterior

Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) siguiente convocatoria, d) material de apoyo (Gestión local del riesgo + Ley), e) recordatorio de tarea: identificar desastres y emergencias ocurridos en el departamento	
Gacetilla de prensa sobre acuerdo para inicio de trabajo enviada	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

Comentarios / Pendientes / Evaluación	

SESIÓN 2

Objetivos	Identificación de las amenazas al nivel de departamento y localidad
	Evaluación y priorización de las amenazas
Agenda	Presentación, resumen de sesión anterior y objetivos (15')
	Presentación de los participantes (5')
	Identificación de las amenazas al nivel de departamento y localidad (60')
	Evaluación y priorización de las amenazas (30')
	Geo-referenciación y descripción de las amenazas priorizadas (55')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
Participantes	CDE ampliado:

Lista de Comprobación Previa

Confirmaciones	
Confirmación de asistencia y lugar	
Materiales	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	

Lista de Comprobación Posterior

Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) siguiente convocatoria	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

Comentarios / Pendientes / Evaluación	

SESIÓN 3

Objetivos	Identificación y cuantificación de la vulnerabilidad
	Identificación de recursos institucionales
Agenda	Presentación, sumario de sesión anterior y objetivos (15')
	Identificación de la vulnerabilidad (50')
	Evaluación de la vulnerabilidad (60')
	Identificación de recursos institucionales para la respuesta (40')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
Participantes	CDE ampliado:

Lista de Comprobación Previa

Confirmaciones	
Confirmación de asistencia y lugar	
Materiales	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión,	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	

Lista de Comprobación Posterior

Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) siguiente convocatoria y recordatorio de tareas pendientes para la siguiente sesión	
Seguimiento a la elaboración de los escenarios de riesgo	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

Comentarios / Pendientes / Evaluación	

SESIÓN 4

Objetivos	Definición de los escenarios de riesgo
	Diagnóstico de las capacidades organizacionales para la respuesta
	Presentación conceptual sobre diseño institucional
Agenda	Presentación, sumario de sesión anterior y objetivos (15')
	Presentación de los escenarios de riesgo (30')
	Intercambio y ajuste de los escenarios de riesgo (40')
	Diagnóstico de las capacidades institucionales (a partir de análisis de la vulnerabilidad institucional de la sesión anterior) (40')
	Presentación sobre diseños institucionales y protocolos (40')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
Participantes	CDE ampliado:

Lista de Comprobación Previa

Confirmaciones	
Confirmación de asistencia y lugar	
Confirmación de transporte y alojamiento	
Materiales	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión,	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	

Lista de Comprobación Posterior

Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) siguiente convocatoria y recordatorio de tareas pendientes para la siguiente sesión	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

Comentarios / Pendientes / Evaluación	

SESIÓN 5

Objetivos	Definición del diseño organizacional
	Definición de los protocolos de acción
Agenda	Presentación, sumario de sesión anterior y objetivos (15')
	Definición de la organización para la respuesta (60')
	Presentación, adecuación y ajuste de formato de protocolos (60')
	Presentación del formato de redacción del PLEC (15')
	Definición del equipo redactor del PLEC (15')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
Participantes	CDE ampliado:

Lista de Comprobación Previa

Confirmaciones	
Confirmación de asistencia y lugar	
Materiales	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión,	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	

Lista de Comprobación Posterior

Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) siguiente convocatoria y recordatorio de tareas pendientes para la siguiente sesión	
Seguimiento a la redacción del PLEC con el equipo responsable	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

Comentarios / Pendientes / Evaluación	

SESIÓN 6

Objetivos	Definición de los grupos de trabajo de los planes de contingencia
	Definición del borrador de los planes de contingencia
Agenda	Presentación, sumario de sesión anterior y objetivos (15')
	Avances del equipo redactor (20')
	Presentación sobre el contenido de los planes de contingencia (20')
	Definición de los grupos de trabajo, responsables y plan de trabajo (20')
	Dinámica de grupos: borrador de planes (60')
	Discusión plenaria sobre borradores de planes (30')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
Participantes	CDE ampliado:

Lista de Comprobación Previa

Confirmaciones	
Confirmación de asistencia y lugar	
Materiales	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión,	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	

Lista de Comprobación Posterior

Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) confirmación de los equipos de trabajo para los planes de contingencia, d) siguiente convocatoria y recordatorio de tareas pendientes para la siguiente sesión	
Seguimiento a la redacción del PLEC con el equipo responsable	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

Comentarios / Pendientes / Evaluación	

SESIÓN 7

Objetivos	Definición de los planes de contingencia
Agenda	Presentación, sumario de sesión anterior y objetivos (15')
	Dinámica de grupos: planes de contingencia (90')
	Socialización y ajuste de los planes de contingencia (40')
	Avances del equipo redactor (20')
	Cierre - Resumen - Convocatoria y contenido de siguiente reunión (15')
Participantes	CDE ampliado:

Lista de Comprobación Previa

Confirmaciones	
Confirmación de asistencia y lugar	
Materiales	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión,	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	

Lista de Comprobación Posterior

Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) plan de trabajo para la redacción final	
Gacetilla de prensa	
Seguimiento a la redacción final del PLEC con el equipo responsable (que incluye reuniones presenciales) y por intercambios de correo electrónico con todos los participantes	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

Comentarios / Pendientes / Evaluación	

SESIÓN 8

Objetivos	Socialización de los planes de respuesta
	Identificación de líneas de cooperación regionales
	Evaluación conjunta del proceso de planificación
Agenda	Presentación y objetivos (10')
	Presentación de participantes (10')
	Presentación de plan departamental 1 (30')
	Presentación de plan departamental 2 (30')
	Presentación de plan departamental 3 (30')
	Debate sobre línea de cooperación de la región y lecciones aprendidas (50')
	Cierre - Pasos a seguir (20')
Participantes	CDE ampliado:

Lista de Comprobación Previa

Confirmaciones	
Confirmación de asistencia y lugar	
Confirmación de presentaciones de planes con cada responsable	
Materiales	
Lista de asistencia	
Carpetas con: a) agenda, b) PPT's del día, c) guía de sesión,	
Papelógrafo (papeles y marcadores)	
Cámara de fotos	
Laptop + Proyector	

Lista de Comprobación Posterior

Correo electrónico enviado a autoridades y asistentes con: a) PPT's, b) lista de asistentes, c) planes locales, d) principales conclusiones y pasos a seguir	
Gacetilla de prensa	
Archivo de los documentos generados (lista de participantes, fotos, etc.)	

Comentarios / Pendientes / Evaluación	



Capítulo V.
Formato del Plan Local de
Emergencia y Contingencias

Capítulo V. Formato del Plan Local de Emergencia y Contingencias

Este documento consigna las actividades coordinadas que se llevarán adelante durante la fase de preparación y respuesta a las emergencias en el territorio del departamento.

Es una referencia de acción y organización que tiene el objeto de minimizar los daños e impactos negativos de los eventos naturales y antrópicos, facilitando la posterior recuperación de las comunidades afectadas.

Período de Elaboración: Período de vigencia:

2 años a partir de su aprobación por el Comité Departamental de Emergencias (CDE). Previo al cumplimiento de ese plazo, el CDE solicitará al Centro Coordinador de Emergencias (CECOED) una propuesta de actualización del Plan.

Página de Firmas	
Aprobación por el Comité Departamental de Emergencias	
_____	_____
Intendente Departamental	Fecha
_____	_____
Jefe de Policía Departamental	Fecha
_____	_____
Jefe de Destacamento de Bomberos	Fecha
_____	_____
Representante del Ministerio de Defensa Nacional	Fecha
_____	_____
Representante del Ministerio de Desarrollo Social	Fecha
_____	_____
Representante del Ministerio de Salud Pública	Fecha

Capítulo 1. Contexto del Departamento

1.1. Aspectos Generales del Departamento

Incluir: ubicación del departamento y los principales centros urbanos (coordenadas geográficas y geo-referenciadas), información básica sobre infraestructura, instituciones, clima y geografía y una breve descripción demográfica, social y económica.

Extensión: 1 carilla

1.2. Reseña de Emergencias y Desastres

Incluir: el registro de los principales eventos adversos que han afectado al departamento, especialmente en los últimos diez años, consignando un breve resumen sobre el origen y el impacto de cada uno.

Extensión: 1 carilla

1.3. Objetivos y Justificación del PLEC

El PLEC es una guía conceptual, organizacional y operativa, elaborada participativamente, para coordinar las actividades de preparación y respuesta de las autoridades y la comunidad frente a posibles emergencias y desastres. Significa pensar colectivamente cómo organizar a las personas, los recursos y los esfuerzos públicos, privados y comunitarios en los momentos previos y cuando ocurra una emergencia.

Se enmarca en los requerimientos de la Ley 18.621, del Sistema Nacional de Emergencias, que señala en el artículo 3: "Planificación: el establecimiento de planes para la reducción de riesgos y la atención de desastres constituyen deberes de las autoridades, y en su caso de los particulares,

y su inclusión en la planificación del desarrollo nacional y departamental, en el ordenamiento territorial, en el desarrollo sostenible y en las condiciones para las inversiones pública o privada"

1.4. Descripción del Proceso de Elaboración del PLEC

Describir el proceso, señalando el período de tiempo, los participantes y una breve mención de la metodología.

Extensión: media carilla

1.5. Actualización y socialización del Plan

Este Plan Local de Emergencias y Contingencias será entregado a todas las autoridades y líderes de la comunidad que estén involucrados en las tareas de preparación y respuesta a las emergencias en el departamento. Esta entrega será consignada formalmente, y el original, con las constancias firmadas y selladas de entrega, quedará a cargo del coordinador del CECOED. Asimismo se buscará la difusión pública del Plan por los medios disponibles, para garantizar su más amplia socialización.

El Plan tiene una vigencia de dos años a partir de su aprobación por el Comité Departamental de Emergencias. Antes del cumplimiento de ese plazo, el Comité Departamental de Emergencias deberá solicitar al CECOED para su consideración una propuesta de actualización, que revise posibles cambios en las amenazas y vulnerabilidades, así como, y especialmente, asegure la pertinencia y actualidad de los planes de contingencia.

Amenaza es un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

2.1. AMENAZAS PRIORIZADAS

En el taller plenario se clasificaron las amenazas de acuerdo a su potencial impacto y su probabilidad de ocurrencia. La probabilidad se definió de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro: Niveles de probabilidad	
PROBABILIDAD	DEFINICIÓN
ALTA	La amenaza ya se ha materializado en el lugar y con alta frecuencia, o existen indicios muy fuertes de su futura ocurrencia.
MEDIA	La amenaza se ha manifestado con frecuencia media, o nunca se ha manifestado pero existen indicios importantes de su futura ocurrencia
BAJA	La amenaza nunca se ha materializado o lo ha hecho con muy baja frecuencia, y no existen indicios, o son muy leves, que señalen su futura ocurrencia

El potencial impacto se definió de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro: Niveles de impacto	
IMPACTO ESPERADO	DEFINICIÓN
SEVERO	Amenazas que podrían afectar en gran medida (cantidad y gravedad) a la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar.
MODERADO	Amenazas que podrían afectar en mediana medida (cantidad y gravedad) a la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente del lugar.
LEVE	Amenazas de impacto restringido, con escasa y débil afectación en la comunidad, la infraestructura y el medio ambiente.

Con el cruce de estas dos variables, se construyó un conjunto de escenarios que permite clasificar las amenazas y, por tanto, evaluarlas y priorizarlas. El siguiente cuadro es el resultado de la reunión plenaria, en la que los participantes asignaron en grupos pequeños los valores estimados de impacto potencial y probabilidad de las amenazas al nivel departamental, y luego se socializó y consensuó al nivel de todo el colectivo. Se clasificaron las amenazas que corresponden al nivel de riesgo moderado, importante e inaceptable.

Figura: Priorización de Amenazas

		IMPACTO		
		LEVE	MODERADO	SEVERO
PROBABILIDAD	ALTA	Riesgo Moderado	Riesgo Elevado	Riesgo Inaceptable
	MEDIA	Riesgo Tolerable	Riesgo Moderado	Riesgo Elevado
	BAJA	Riesgo Aceptable	Riesgo Tolerable	Riesgo Moderado

De acuerdo a lo anterior, se propone la priorización de las siguientes amenazas para el departamento (completar):

- _____
- _____
- _____
- _____

2.2 . Descripción de las amenazas priorizadas

A continuación, se realiza una breve mención de las principales características de las amenazas priorizadas:

(Completar la siguiente tabla con un cuadro por cada amenaza priorizada)

AMENAZA PRIORIZADA:
ZONA DE POSIBLE OCURRENCIA:
DURACIÓN ESTIMADA DEL EVENTO:
ESTACIONALIDAD (SI EXISTE UNA ÉPOCA DEL AÑO DE MÁS PROBABLE OCURRENCIA):
EXTENSIÓN DE LA POSIBLE ÁREA AFECTADA:
OTRAS AMENAZAS ASOCIADAS AL EVENTO:
CAUSAS PROBABLES DE OCURRENCIA:

2.3 Análisis de vulnerabilidad

Vulnerabilidad es la manifestación de una predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se presente un fenómeno o peligro de origen natural o causado por el hombre.

Realizar una descripción de la vulnerabilidad por sectores (marco institucional, infraestructura, situación socioeconómica, etc.), por zonas específicas y frente a las amenazas priorizadas

Extensión: 1 carilla

ANEXO: Mapa de vulnerabilidad y amenazas

Anexar mapas referenciando las amenazas priorizadas y las localidades más vulnerables

Extensión: sin determinar

Capítulo 3 Escenarios de Riesgo

Elaborar un escenario de riesgo implica conjugar las amenazas y vulnerabilidades identificadas anteriormente en una hipótesis concreta de ocurrencia del evento. La situación simulada es descrita en detalle como si fuera un dato real, tanto en impacto, severidad (que será alta) y localización geográfica.

3.1 Descripción de los escenarios de riesgo

(Completar un cuadro por cada amenaza priorizada)

AMENAZA (descripción detallada del evento probable)			
ZONA DE OCURRENCIA (anexar mapa)			
ÁREA O GRUPO AFECTADO	FORMAS DE AFECTACIÓN	NÚMERO PROBABLE (si amerita)	DESCRIPCIÓN
Población	Fallecidos		
	Heridos		
	Desaparecidos		
	Evacuados		
	Medios de Vida afectados		
	Grupos vulnerables especialmente afectados		
Infraestructura y Servicios	Viviendas		
	Edificios estratégicos (hospitales, escuelas, etc.)		
	Infraestructura vial (rutas, caminos, puentes, etc.)		
	Servicios públicos esenciales (luz, agua, energía, recolección de residuos, etc.)		
OTRAS AFECTACIONES			

ANEXO: Mapas de riesgo

Incluir una georeferenciación de cada escenario de riesgo identificado

Capítulo 4. Organización para la Emergencia

4.1. Organigrama local para la atención de las emergencias

Comité Departamental de Emergencias (CDE)

El Comité Departamental de Emergencias es el órgano responsable de la formulación en el ámbito de sus competencias y en consonancia con las políticas globales del Sistema Nacional de Emergencias, de las políticas y estrategias al nivel local. De acuerdo a lo previsto en la Ley 18.621, sus cometidos son:

- A)** Aprobar políticas, estrategias, normas, planes y programas departamentales sobre reducción de riesgos y manejo de emergencias y desastres, formulados por la respectiva Intendencia.
- B)** Declarar la situación de alerta departamental en parte del territorio o todo el departamento, comunicándola a la Dirección Nacional del Sistema.
- C)** Solicitar a la Dirección Nacional la declaratoria de situación de desastre en parte del territorio o todo el departamento, cuando corresponda.
- D)** Establecer las comisiones asesoras en temas especializados que se crean necesarias para el funcionamiento de su subsistema departamental.
- E)** Promover y articular que cada entidad, nacional o departamental, que opere en el respectivo departamento cumpla con lo establecido en la presente ley, en su área de competencia.

El Comité Departamental de Emergencias está formado por los siguientes miembros permanentes:

Intendente Departamental/Representante	
Jefe de Policía Departamental	
Jefe de Destacamento de Bomberos	
Representante del Ministerio de Defensa Nacional	
Representante del Ministerio de Desarrollo Social	
Representante del Ministerio de Salud Pública	

Lo integran también los siguientes miembros no-permanentes:

Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED)

El Centro Coordinador de Emergencias Departamentales es la instancia de coordinación operativa y técnica. Los cometidos establecidos por ley son los siguientes:

A) Promover un ámbito de coordinación para las acciones que deben ejecutar las diferentes instituciones en: prevención, mitigación, atención de desastres y rehabilitación que corresponden al Sistema Nacional de Emergencias, en tanto los fenómenos que determinan las mismas permanecieran circunscriptos al territorio departamental, y de acuerdo con los recursos a su disposición y los mandatos del Comité Departamental; e incentivando la formulación participativa de planes de emergencia y de contingencia frente a cada tipo de amenaza.

B) Recibir, sistematizar y transmitir a su Comité Departamental de Emergencias y a la Dirección Nacional de Emergencias del Sistema la información necesaria para la identificación de fenómenos que pudieran determinar la activación operativa del mismo y, según el caso, efectuar el seguimiento de los mismos.

C) Organizar actividades de capacitación y formación a nivel departamental en coordinación con la Dirección Nacional de Emergencias, la Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, y los Comités Departamentales de Emergencias.

D) Establecer reuniones periódicamente y de manera extraordinaria en situaciones de emergencia; las mismas serán convocadas por el Intendente Municipal respectivo o el funcionario designado por el mismo.

- El Centro Coordinador de Emergencias Departamentales está conformado por:

¹ Se considera la organización al nivel departamental, que deberá ajustarse si el Plan es de nivel municipal.

4.2. Comisiones de Trabajo en fase de normalidad

Describir las comisiones de trabajo que desarrollarán sus actividades durante la fase de normalidad para la Gestión Integral del Riesgo definiendo sus responsabilidades, funciones, integrantes y dinámica de reuniones.

Extensión: 2 carillas

4.3. Coordinación durante las emergencias

Incluir una definición de un protocolo general de activación y coordinación de la respuesta, atendiendo a los flujos de información y de comunicación interna y externa. Organización para las emergencias, incluyendo la definición de las áreas funcionales, con sus integrantes y funciones. Definición de protocolos generales por áreas funcionales. Mecanismo de transición a las fases de rehabilitación y recuperación.

Extensión 4 carillas

4.4. Inventario de recursos físicos y técnicos

Incluir un listado de todos los recursos físicos y técnicos estratégicos disponibles en caso de emergencia, con el mayor nivel de precisión posible (transporte, telecomunicaciones, atención médica, etc.)

Extensión 2 carillas

Incluir un plan de contingencia por cada evento

Se debe considerar que los planes de contingencia deben ser adecuados, en forma y contenido, a la realidad local y las amenazas específicas. Esto no hace recomendable un protocolo general y rígido y abre un discreto abanico de posibilidades, pero siempre dentro de los márgenes de una propuesta con información clara y orientadora de acciones concretas. En definitiva, más allá de sus características particulares, el plan de contingencia debe permitir a todos los involucrados, tanto los responsables institucionales de la respuesta como a las comunidades afectadas, saber en poco tiempo qué esperar de los demás y qué esperan los demás de cada uno. Esto incluye acciones definidas secuencialmente, recursos disponibles, canales de comunicación y articulación y todas las dimensiones que deban activarse en la fase de respuesta, dada la contingencia ocurrida. Los capítulos que cada plan necesita incorporar indefectiblemente son:

- a) Evento o amenaza
- b) Acciones y fuentes de monitoreo
- c) Activación de la respuesta, cadena de llamados
- d) Evaluación de daños y necesidades
- e) Acciones de contingencia sugeridas para la comunidad afectada
- f) Procedimientos de contingencia
- g) Responsables y coordinación
- h) Implementación logística

Extensión de 2 a 5 carillas por evento