

INDICE

CAPITULO I	
ANTECEDENTES -----	1
Introducción -----	1
Sismos -----	2
Actividad Volcánica -----	3
Inundaciones -----	4
Sequías -----	5
Migraciones masivas -----	5
CAPITULO II	
CONSIDERACIONES LEGALES -----	7
CAPITULO III	
ASPECTOS IMPORTANTES DE LOS DESASTRES PARA FINES DE PLANIFICACION -----	13
Tipos de Desastres -----	13
Características propias de algunos desastres -----	14
Fases en la planificación para situaciones de desastre -----	15
CAPITULO IV	
RESPONSABILIDADES GENERALES DEL SECTOR SALUD EN SITUACIONES DE EMERGENCIA -----	19
Responsabilidades del Sector -----	19
Responsabilidades de carácter general -----	20
1. Diagnóstico de Vulnerabilidades y recursos del sector -----	20
2. Elaboración de los planes del sector y sus instituciones -----	22
3. Evaluación de daños producidos por el desastre -----	24
4. Organización y Determinación de responsabilidades y del apoyo administrativo requerido para la emergencia -----	27

5.	Suministros y Transporte -----	28
	. Medicamentos -----	33
	. Equipo y material quirúrgicos -----	36
	. Alimentos -----	36
	. Otros Suministros -----	37
	. Combustible -----	38
	. Transporte -----	38
6.	Comunicaciones -----	39
7.	Articulación intra y extrasectorial -----	40
8.	Educación y capacitación -----	42
9.	Evaluación de las acciones planificadas para la emergencia y reajuste de los planes -----	42
CAPITULO V		
	RESPONSABILIDADES ESPECIFICAS DEL SECTOR SALUD EN SITUACIONES DE EMERGENCIA -----	44
1.	Primeros auxilios y atención médico- quirúrgica de urgencia -----	44
	Clasificación de heridos, o "triage" -----	47
2.	Identificación de lesionados, o "Tagging" -----	50
3.	Traslado y evacuación de heridos y enfermos -----	50
4.	Organización y reforzamiento de hospitales que recibirán damnificados -----	52
	El plan de emergencia para el hospital -----	53
	Reestructuración para "atención progresiva de pacientes -----	55
	Otros aspectos de organización para la emergencia -----	56
5.	Reposición de la atención médica habitual -----	58
6.	Vigilancia epidemiológica y control de enfermedades -----	60
7.	Saneamiento ambiental básico -----	61
	. Abastecimiento de agua -----	63
	. Disposición de excretas -----	65

. Eliminación de desechos sólidos -----	66
. Higiene de los alimentos -----	67
. Lucha contra la fauna nociva -----	68
. Control sanitario de instalaciones diversas -----	69
. Educación higiénica -----	69
8. Medidas de protección a la salud mental de la población afectada -----	70
CAPITULO VI	
ORGANIZACION PARA SITUACIONES DE DESASTRE -----	73
Nivel de Dirección -----	73
Nivel de Coordinación -----	74
Nivel de Ejecución -----	78
Mecanismos de Respuesta ante un Desastre -----	81
CAPITULO VI.º	
EL PROCESO DE PLANIFICACION PARA SITUACIONES DE DESASTRE -----	84
CAPITULO VIII	
PLANIFICACION A NIVEL DE COMUNIDADES -----	89
El Comité Local de Emergencia -----	89
1. Diagnóstico de vulnerabilidades -----	89
2. Inventario de recursos para la atención de la emergencia -----	89
3. Elaboración de planes específicos -----	90
4. Organización para la emergencia -----	91
5. Medidas preventivas -----	91
6. Evaluación de daños -----	92
7. Evacuación y rescate -----	92
8. Colaboración en el transporte de víctimas -----	93
9. Colaboración en el transporte de suministros -----	93
10. Albergue de familias afectadas -----	93
11. Saneamiento ambiental básico -----	94
12. Actividades de censo y búsqueda de víctimas -----	94

13. Comunicaciones -----	95
14. Capacitación para la acción -----	95
15. Evaluación de las acciones y reajustes en los planes -----	95
CAPITULO IX	
PLANIFICACION A NIVEL DE HOSPITALES -----	96
1. Organización para la emergencia -----	96
2. Diagnóstico de riesgos e inventario de recursos -----	100
3. Preparación del Plan -----	101
4. Activación del Plan -----	104
5. Articulación intra y extrasectorial -----	106
Planificación de otras responsabilidades del hospital -----	107
CAPITULO X	
PLANIFICACION A NIVEL REGIONAL -----	108
CAPITULO XI	
DISPOSICIONES FINALES -----	111

CAPITULO I

ANTECEDENTES

Introducción

En Costa Rica existen numerosos antecedentes de fenómenos naturales de gran magnitud que han asumido carácter catastrófico, desorganizando los patrones de vida cotidianos, causando a la población afectada perturbaciones psicosociales y económicas y comprometiendo su salud física y mental. En la mayoría de los casos, esa población no ha estado preparada, ni organizada, para actuar adecuadamente en el momento de la tragedia, ni después de ella.

Los tipos de desastres más frecuentes en nuestro medio han sido "topológicos", como inundaciones, aludes y derrumbes, provocados por temporales y lluvias torrenciales, cabezas de agua o avalanchas, huracanes y tornados.

También han tenido enorme importancia los desastres "telúricos y tectónicos", como los terremotos y las erupciones volcánicas.

Aunque de menor espectacularidad, también cabe recordar numerosos desastres por accidentes, entre ellos, fallas de construcciones, explosiones, incendios, choques, naufragios, descarrilamientos, intoxicaciones alimentarias, etc.

Además, merecen atención dos situaciones de gran importancia: a) las sequías que casi todos los años padece, en especial, la región del Pacífico Seco, que producen grandes pérdidas agrícolas o pecuarias; y b) en los últimos años, las migraciones masivas, particularmente como producto de conmociones sociales en algunos países vecinos.

Entre los principales desastres ocurridos en el país, puede citarse los siguientes:

Sismos

En lo que a movimientos sísmicos se refiere, desde el siglo pasado existe memoria de varios de ellos, de los cuales han sido injustamente culpados distintos volcanes, en especial el Irazú y el Poás, ya que, en realidad, la mayoría de estos movimientos se produjeron en zonas de fractura de materiales rocosos, cuyos movimientos entre sí originan fallas que liberan energía, determinando diferentes intensidades de ondas sísmicas, según la profundidad de tales fallas y la cantidad de energía acumulada.

Entre las localidades más afectadas del país por movimientos sísmicos, debe citarse la ciudad de Cartago, cuya estructura fue seriamente afectada por un terremoto en abril de 1910 y cuya destrucción se produjo en dos ocasiones como resultado de sismos: en setiembre de 1841 y en mayo de 1910.

Entre los mayores desastres de origen sísmico, cabe recordar también el terremoto denominado de San Casimiro, ocurrido en marzo de 1924, que sacudió al Valle Central y cuyo epicentro abarcó Orotina, San Mateo y San Ramón, cuyas consecuencias habrían sido gravísimas si en aquel tiempo dichas áreas hubiesen estado tan pobladas como lo están actualmente.

En la segunda mitad de este siglo, entre los movimientos sísmicos más intensos ocurridos, cabe citar los ocurridos en la localidad denominada Partillos, en 1952; en Bajos de Toro Amarillo, en 1955; en las inmediaciones de Río Chiquito de Arenal, en 1973; un temblor intenso que estremeció el

territorio nacional en abril de 1983 cuya intensidad fue superior a la del terremoto que dos días antes causó serios destrozos en la ciudad de Popayán, Colombia; y el terremoto de San Isidro del General, en julio de ese mismo año.

Actividad Volcánica

En lo que a actividad volcánica se refiere, cabe recordar las erupciones de cenizas del Volcán Poás: en 1834; entre 1953 y 1955; y en 1964.

Mención especial merece la actividad volcánica del Irazú, con sus enormes erupciones de ceniza, que se prolongaron desde marzo de 1963 hasta 1974, las cuales afectaron seriamente la economía del país y culminaron con una enorme avenida en el trayecto del Río Reventado, al derrumbarse una enorme represa natural que había construido el acúmulo de ceniza, arrastrando una enorme cantidad de lodo y piedras que arrasó parte del poblado de Taras de Cartago.

En 1970, este volcán hizo algunas erupciones de características similares, pero muy pequeñas.

También entre los grandes desastres de origen volcánico, cabe recordar la explosión que hizo el Volcán Arenal en 1968, con expulsión de lava, ceniza, vapor, etc. y la producción de una enorme onda de calor de alrededor de 800°C, que destruyó todo lo que encontró a su paso, dejando enormes pérdidas y causando de 70 a 100 defunciones en sus siete kilómetros de recorrido.

En junio de 1970 y agosto de 1972, hizo nuevas erupciones y provocó movimientos sísmicos de poca intensidad, con expulsión de vapores y ceniza. En 1974, repitió la onda de calor. En 1979 y 1980, el cráter activo permaneció obstruido por la lava, que formó una especie de domo, hasta que, en mayo de 1981, el cráter se abrió y el domo se deshinchó, mientras el gas escapaba con fuerza desde la chimenea central del cráter activo. Posteriormente la lava volvió a desbordarse y se produjeron explosiones de lava y rocas. Aún permanece activo.

También es conveniente recordar que el Volcán Rincón de la Vieja, en la Cordillera de Guanacaste, estuvo en plena actividad hasta hace poco tiempo. El período más activo se extendió desde noviembre de 1966 hasta mediados de 1970, con erupciones de ceniza y retumbos, quemando pastizales al sur del volcán y produciendo gran destrucción de la fauna silvestre y contaminación de ríos.

Inundaciones

Los desastres que con mayor frecuencia han asolado el territorio nacional, han sido las inundaciones, acompañadas en numerosas ocasiones de derrumbes y daños en puentes y caminos.

Ya se han vuelto rutinarios los desbordamientos de ríos en el Área Metropolitana y alrededores -entre los meses de agosto y octubre, y ocasionalmente en noviembre- de los ríos Virilla, Tiribí, Torres, María Aguilar y Ocloro, afectando especialmente áreas de familias pobres que han ubicado sus viviendas en sus orillas.

En el resto del territorio nacional, los ríos causan problemas de diferente índole aproximadamente cada tres o cuatro años, produciendo derrumbes, daños en puentes y en la vía del ferrocarril, inundaciones y daños a la agricultura y a casas, e incomunicando algunas poblaciones. La Oficina de Defensa Civil, lleva un registro cuidadoso de estos problemas desde 1969, que permite identificar fácilmente las zonas más vulnerables. En algunas ocasiones, estas inundaciones se han producido como resultados de huracanes que han afectado zonas marítimas vecinas.

Una de las provincias más afectadas periódicamente por inundaciones ha sido la de Guanacaste.

Sequías

Casi todos los años, la provincia de Guanacaste se ve afectada por dos fenómenos naturales contrastantes, que producen grandes daños y pérdidas a la economía nacional: en la época lluviosa, las inundaciones, a las cuales ya se hizo mención, y en la estación seca, las sequías, resultantes de veranos prolongados y la correspondiente escasez de agua.

Este último fenómeno afecta la ganadería y la agricultura, con grandes pérdidas, en ocasiones, en especial de arroz.

Migraciones masivas

En lo que a migraciones masivas se refiere, éstas se han producido especialmente desde 1978, a causa de conflictos en países vecinos. Es así, como se

registra grandes migraciones que hicieron necesaria la atención de 5.000 refugiados nicaraguenses en 1978 y a 800 salvadoreños en 1980. Además, entre 1979 y 1980, fue necesario atender a un grupo de 2.150 refugiados cubanos. En la actualidad, el número de refugiados existentes en Costa Rica es bastante grande, y ha venido creciendo aceleradamente como resultado de la migración de numerosos ciudadanos de la república vecina del norte. Las consecuencias de estas migraciones masivas para nuestro país son básicamente socio-económicas, síquicas y sanitarias.

CAPITULO II

CONSIDERACIONES LEGALES

La elaboración y la ejecución de cualquier plan para situaciones de desastre, deben sujetarse a la legislación existente en el país.

En su artículo 6o., la Ley Nacional de Emergencia crea la "Comisión Nacional de Emergencia", y la responsabiliza del planeamiento, dirección, control y coordinación de los programas y actividades de protección, salvamento y reconstrucción de cualquier parte del territorio nacional que haya sido declarada "Zona de Desastre", conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de la citada ley.

El artículo 8o. de dicha ley, en su inciso a) es aún más concreto, ya que entre las atribuciones de la Comisión Nacional de Emergencia, señala las de "planificar, organizar, controlar y coordinar la acción de salvamento y defensa de las áreas afectadas o en peligro". En este caso, entre las acciones de defensa se puede incluir las de prevención. En ese mismo artículo 8o. se responsabiliza a la Comisión: en su inciso b), de elaborar planes de salvamento y los programas de trabajo necesarios para su ejecución; en su inciso d), de evaluar la magnitud de los daños ocurridos; y en su inciso f), de coordinar y supervisar la ejecución de los programas de los organismos nacionales e internacionales, en lo que atañe al salvamento y la recuperación de la zona afectada.

Las funciones indicadas las concreta el "Reglamento de Emergencias Nacionales" en su artículo 11º, al señalar que la "Comisión Nacional de Emergencia" deberá elaborar un "Programa de Previsión" que comprenderá, por lo menos:

- a) planes de distribución y suministro de alimentos, ropa combustibles, primeros auxilios, sistemas de radiocomunicaciones y materiales de construcción, para atender emergencias de cualquier magnitud;
- b) planes relacionados con la definición detallada de las acciones inmediatas a tomar ante las emergencias nacionales para salvaguardar la vida, salud y hacienda de los habitantes de la zona afectada;
- c) programas de orientación, dirigidos al público en general, respecto a las medidas a tomar ante emergencias;
- d) coordinación de la actividad de entidades e instituciones nacionales e internacionales respecto a estudios e informaciones de carácter hidrológico, biológico, meteorológico, vulcanológico y cualesquiera otros relativos a causas de emergencia;
- e) capacitación de personal especializado en esta materia.

Por otra parte, el artículo 13º del mencionado Reglamento establece que "conforme al artículo 3o. de la Ley N° 4374, todas las dependencias públicas se encuentran en la obligación de coordinar con la Comisión Nacional de Emergencias sus actividades en las zonas afectadas, hasta que, por Decreto Ejecutivo, no se ordene la cesación del estado de emergencia".

En el artículo 17º del "Reglamento de Emergencias Nacionales", se crea una "Oficina de la Comisión Nacional de Emergencias", para el cumplimiento de las funciones y la ejecución de los acuerdos y resoluciones de la Comisión, a la cual responsabiliza, además, en el inciso b) del artículo 19, de actualizar los planes para atender emergencias de cualquier magnitud, conforme lo señale la Comisión. La oficina mencionada es dirigida por el Director General de Defensa Civil.

El artículo 4o. de la Ley 4374 autoriza al Poder Ejecutivo para declarar , por Decreto, la condición de "zona de desastre" en cualquier parte del territorio nacional, cuando por un fenómeno natural, epidemia o acto humano, lo crea necesario. Tal declaración configura el estado de calamidad pública, previsto en el artículo 180 de la Constitución Política, el cual permite variar el destino de partidas autorizadas, o abrir créditos adicionales para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas, en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública, sin que la Contraloría pueda negar su aprobación a los pastos ordenados. Además, para financiar las actividades necesarias en situaciones de desastre, el artículo 4o. de la susodicha Ley No. 4374, autoriza al Poder Ejecutivo para constituir un Fondo Nacional de Emergencia, a disposición de la mencionada Comisión, cuyo manejo está exento de los trámites previstos en la Ley de Administración Financiera, exceptuanco, el control posterior de la Contraloría General de la República.

Las citas anteriores han puesto en evidencia que la responsabilidad de la Comisión Nacional de Emergencia consiste en "planear, dirigir, controlar y coordinar" los programas y actividades destinados a la atención de situaciones de desastre. Sin embargo, la Ley no indica que tales acciones tengan que ser realizadas directa y exclusivamente por dicha Comisión. Antes bien, al señalar la Ley 4374, en su artículo 3o., que todas las dependencias e instituciones públicas estarán obligadas a coordinar con el Poder Ejecutivo y la Comisión las actividades que realicen en las zonas afectadas por desastres, se hace evidente la posibilidad de que dichas instituciones actúen ante tales situaciones. En consecuencia, en esta materia ellas pueden actuar por sí mismas, siempre que sean autorizadas por la Comisión, se coordinen con ella y sus actividades se ajusten a las normas y planes definidos por ella.

Es evidente que, conforme al espíritu de la ley, es obligación de la Comisión Nacional de Emergencia formular los planes de acción para situaciones

de desastre. Sin embargo, en la práctica se dificulta el cumplimiento de esta responsabilidad, ya que la complejidad de esta problemática y la necesidad de enfrentarla con una acción multisectorial coordinada, obligan a la planificación de dos tipos de acciones:

- a) acciones de tipo general, que requieren una intervención multisectorial coordinada y que, en consecuencia, deben ser objeto de la planificación directa de la Comisión Nacional de Emergencia; y
- b) acciones específicas de cada Sector, de cuya planificación y ejecución se puede responsabilizar -por delegación- directamente a las Instituciones que lo constituyen, debidamente coordinadas, conforme a lo previsto en el Decreto Ejecutivo No. 14.184.

En consecuencia, para una acción efectiva y coordinada en caso de desastre, se necesita que exista tanto un "Plan General Nacional" de carácter multisectorial, aprobado por la Comisión Nacional de Emergencia, como "Planes Sectoriales" para cada uno de los sectores, enmarcados dentro de los grandes lineamientos que señale el Plan General, y aprobados por la autoridad rectora de cada sector.

Al respecto, cabe comentar que el Decreto Ejecutivo No. 14.184, de 14 de enero de 1983 -de "Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial"- estableció sectores económicos y sociales y asignó al Ministro Rector de cada sector la definición de la política sectorial y la dirección y coordinación del sector. Además, estableció Consejos Nacionales Sectoriales, constituidos en cada sector por el Ministro Rector, el de Planificación y el de la Presidencia y por los Presidentes Ejecutivos de cada una de las instituciones integrantes del Sector, encargando a dichos Consejos funciones de asesoría y análisis de los problemas políticos, técnicos e institucionales del Sector.

Las disposiciones comentadas permiten sustentar la posibilidad de que la Comisión Nacional de Emergencia delegue en el Consejo Nacional Sectorial de Salud, ampliado con la representación de una entidad que normalmente no forma parte de él, la Cruz Roja, la responsabilidad de orientar las acciones correspondientes a su campo en caso de desastre, para lo cual deberá velar por la formulación y promulgación de los Planes Sectorial e institucionales correspondientes para Situaciones de Emergencia, en sus distintos ámbitos y niveles, así como adoptar las medidas necesarias para garantizar la adecuada ejecución de dichos planes, en caso de que fuese necesario.

El carácter regional o local de gran cantidad de catástrofes, hace necesaria la acción en tales niveles; para que dicha acción sea realmente efectiva, se necesita contar con planes elaborados para ellos con anterioridad al desastre, que contemplen las características propias del área geográfica afectada. El Reglamento de Emergencias Nacionales ha previsto esta situación en los artículos 40 y 41, que señalan que "la Comisión Nacional de Emergencia podrá delegar algunas de sus funciones en Comisiones Regionales o Locales cuando así se justificara por la naturaleza o magnitud de las emergencias", y que dicha Comisión "designará libremente a los miembros que integrarán las Comisiones Regionales o Locales y detallará claramente sus atribuciones y responsabilidades. Estos miembros laborarán ad honorem".

Por otra parte, el Decreto No. 14.184 -"de Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial"- establece para cada Ministerio o Institución descentralizada la obligación de contar con una Dirección Regional permanente en cada Región Administrativa creada formalmente, la cual debe actuar como enlace obligado entre los niveles superiores del Ministerio -o Institución- y las restantes estructuras de nivel inferior que dependen de ese ente, así como de coordinar con las otras Direcciones Regionales del mismo sector la programación y la ejecución de sus actividades en la Región. Además, establece la existencia de Comités Sectoriales Regionales, integra-

dos por todos los Directores Regionales del Sector en la Región respectiva, a los cuales les corresponde programar y coordinar las actividades del sector en la Región, en apoyo tanto del Ministro Sectorial como del Consejo Regional de Desarrollo respectivo.

Ambos Decretos suministran suficiente base legal para encargar a los Comités Sectoriales Regionales de Salud la elaboración de los planes correspondientes para situaciones de desastre en sus respectivas regiones, con base en las normas de este Plan General Sectorial. A su vez, a cada uno de sus integrantes se le puede responsabilizar de dar el apoyo directo de su respectiva institución, para la elaboración de los correspondientes planes a nivel comunitario, o de los establecimientos o agencias con que cuente.

Los Decretos anteriores también dan pie para responsabilizar a los Comités Sectoriales Regionales de Salud de:

- a) la coordinación y el comando de las actividades y medidas necesarias para atender dentro de su ámbito de acción, situaciones de desastre dentro de la jurisdicción de su Región, mientras el Consejo Nacional Sectorial o la Comisión Nacional de Emergencia no hay asumido directamente tales funciones;
- b) el desplazamiento de recursos del Sector de una a otra comunidad de su Región, en caso de que así lo demande la atención de una situación de emergencia; y
- c) la adopción de las medidas y acuerdos necesarios para el mejor uso de dichos recursos dentro del menor lapso posible, en caso de que ocurrie se alguna de tales situaciones.

CAPITULO III

ASPECTOS IMPORTANTES DE LOS DESASTRES
PARA FINES DE PLANIFICACIONTipos de Desastres

Independientemente de su causa (terremoto, huracán, avalancha, etc.), para la planificación de las acciones necesarias para remediar las consecuencias de un desastre, se le clasificará en una de las siguientes categorías, según el uso que permitan de los recursos locales para su atención:

- a) desastre de magnitud limitada, cuando respete la infraestructura de los servicios públicos y afecte sólo a una parte de la población, permitiendo, en consecuencia, utilizar todo tipo de recursos locales para atender sus consecuencias;
- b) desastre de magnitud intermedia, cuando, aunque no cause mayores daños en la mayoría de la infraestructura de los servicios públicos, la población haya sido muy afectada anímicamente; aunque permita contar con bastantes recursos materiales de la localidad, su atención requiere apoyo de fuera del área afectada, en especial de recursos humanos, mientras el personal local se va incorporando en forma gradual y progresiva conforme se vaya reponiendo del impacto emocional y solucionando los problemas personales que le haya ocasionado la contingencia;
- c) desastre de gran magnitud, cuando destruya la mayoría de la infraestructura de los servicios públicos locales, obligando a que la mayoría de los recursos para la prestación de servicios durante la fase de emergencia tengan que ser aportados desde fuera de las localidades afectadas.

Al elaborar planes de atención para situaciones de desastre, en cualquier nivel, se debe tomar en consideración estas distintas posibilidades de utilización de los recursos.

Características propias de algunos desastres

Además de los aspectos comunes a todos los desastres que permiten la clasificación anterior, se debe tomar en consideración algunas características propias de cada uno de ellos, al planificar las actividades necesarias para atenderlos.

En relación con los terremotos, debe recordarse que pueden ocasionar gran cantidad de muertos y heridos, cuyo volumen depende del tipo de vivienda predominante en la localidad afectada, de la concentración de la población y de la hora del día en que se produzca; así, los daños humanos son mayores en zonas densamente pobladas, en localidades con construcciones pesadas sin requisitos antisísmicos, o cuando el sismo se produce durante la noche. Estos desastres son lo que ocasionan mayor número de muertes. Los heridos, que generalmente triplican el número de muertos, en su mayoría presentan lesiones menores; se estima que alrededor del 20% de ellos presentan fracturas sencillas, heridas del cuero cabelludo, traumatismos craneo-encefálicos, o quemaduras leves, y que menos del 10% de ellos son casos con lesiones internas o traumatismos múltiples graves, que requieran tratamiento quirúrgico o cuidados intensivos.

Los daños humanos por inundaciones varían, según éstas se produzcan en forma súbita, o de manera lenta. En las súbitas, sin mayores antecedentes en nuestro país, se produce gran número de muertes por ahogamiento y de desapariciones, pero el número de lesionados es relativamente bajo. En las lentas,

que constituyen probablemente el tipo de desastre más frecuente en Costa Rica, son escasas las defunciones y las lesiones graves que requieran atención médica intensiva.

En las erupciones volcánicas, los problemas predominantes en nuestro país han sido las enfermedades broncopulmonares, dermatosis y algunas otras afecciones de carácter alérgico.

Los daños producidos por grandes avalanchas de lodo constituyen una mezcla de los ocasionados por terremotos y por inundaciones súbitas.

Fases en la planificación para situaciones de desastre

En cualquier tipo de desastre, existen dos momentos críticos:

- a) un momento en que se produce el "IMPACTO" del fenómeno que lo origina; y
- b) un momento en que se alcanza la "Normalización Vital", o sea la capacidad de contar con los recursos de todo tipo, necesarios para atender -aunque sea en forma primaria- las demandas vitales generadas por el desastre, y de utilizarlos adecuadamente para la satisfacción de tales demandas. Se considera que las demandas vitales son las mínimas requeridas para cubrir las necesidades de supervivencia humana, hasta que cese la emergencia producida por el desastre.

Estos dos momentos, esquematizados en el gráfico N° 1, permiten distinguir tres fases en la planificación de las acciones a tomar en caso de desastre:

- a) una "Fase de Prevención", que termina en el momento del impacto;
- b) una "Fase de Emergencia" -o de "Atención de la Emergencia"- que se extiende desde el momento del impacto hasta que se obtiene la "Normalización Vital", cuya duración depende de la magnitud del desastre; de la respuesta de la comunidad ante él; de la efectividad de los planes preparados previamente; y de la de ejecución; y
- c) una "Fase de Rehabilitación y Reconstrucción", posterior a la "Normalización Vital", cuya trascendencia es condicionada por la magnitud del desastre. Se entiende por "Rehabilitación" el restablecimiento obtenido con medidas de tipo transitorio, y por "Reconstrucción" el tipo definitivo, que indica el regreso o superación de la situación anterior al desastre.

El impacto del fenómeno que origina el desastre se inicia con la percepción de sus primeros efectos destructores, y puede ser lento y progresivo, como en el caso de una inundación, o violento, como en el de una explosión o terremoto.

En ocasiones, puede estar precedido de un "Período de Preimpacto", en el que se aprecia manifestaciones que permiten advertir la inminencia del desastre y, en consecuencia, adoptar las medidas de urgencia contempladas en los respectivos planes de acción.

El inicio de la "Fase de Emergencia" lo constituye un período, llamado de "Postimpacto", caracterizado por la confusión subsiguiente al impacto del fenómeno casual, que puede causar interrupción en el funcionamiento normal de los servicios públicos y alteración del orden. Su severidad puede ser amortiguada con una rápida iniciación de la ejecución de las acciones previstas en los planes.

Conforme a lo anterior, la elaboración y la ejecución de planes para la atención de situaciones de desastre constituye un proceso, representado en el gráfico N° 2, cuyas distintas etapas corresponden a las fases y períodos descritos:

- a) durante la "Fase de Prevención", se desarrolla la planificación y preparación de las acciones a realizar en caso de desastre;
- b) cuando existe un "período de preimpacto", debe comenzarse de inmediato la adopción de medidas preliminares y de organización local para la atención del desastre;
- c) en el "período de postimpacto", debe iniciarse, con la mayor brevedad posible, la ejecución de las operaciones de emergencia;
- d) en la "Fase de Emergencia" siguiente al período de postimpacto, se busca fundamentalmente, con medidas transitorias, la estabilización y mantenimiento de sistemas de apoyo vital; y
- e) en la "Fase de Rehabilitación y Reconstrucción", se restablece la infraestructura de las áreas siniestradas, conforme a las normas señaladas por los planes que se elabore, de acuerdo con la información obtenida de la evaluación de los resultados del desastre y la política de finida al respecto.

GRAFICO No. 1

MOVIMIENTOS CRITICOS Y FASES DE UN DESASTRE

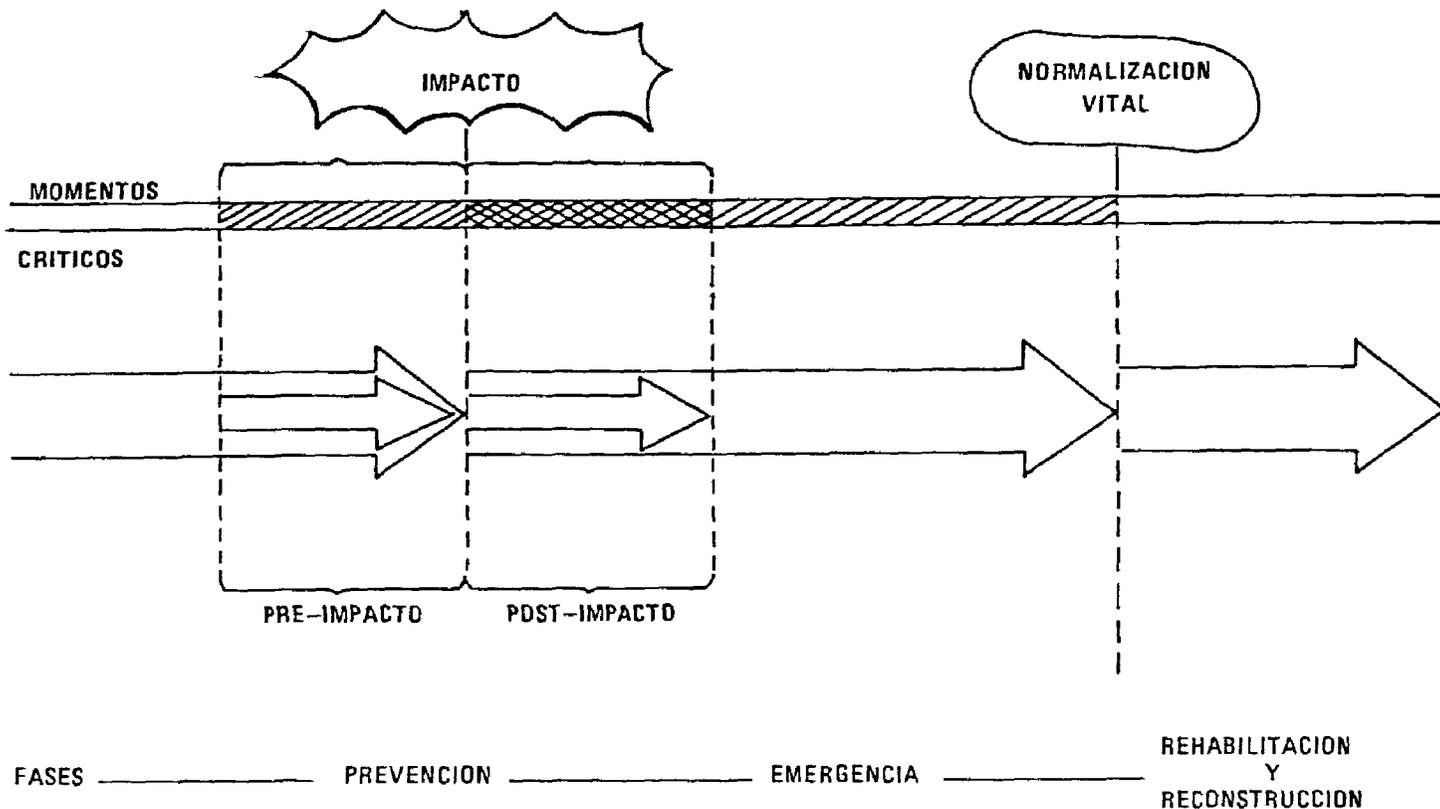


GRAFICO No. 2

EL CICLO DE LA PLANIFICACION DE LA ATENCION DE SITUACIONES DE DESASTRE

