



# Manual sobre Organización y Funcionamiento para Centros de Operaciones de Emergencias

Centro Regional de Referencia en Preparación  
para Desastres CREPD



Federación Internacional de Sociedades  
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

# Guía de seguridad para operaciones en el terreno

## Agenda Global de la Federación Internacional (2006-2010)

Durante los próximos cinco años, la Federación se centrará colectivamente en la consecución de los siguientes objetivos y prioridades.

### Nuestros objetivos

**Objetivo 1:** Reducir el número de muertes, heridas y daños causados por los desastres.

**Objetivo 2:** Reducir el número de muertes, dolencias y perjuicios relacionales con enfermedades y emergencias de salud pública.

**Objetivo 3:** Aumentar la capacidad de las comunidades locales, la sociedad civil y la Cruz Roja y la Media Luna Roja para abordar las situaciones de vulnerabilidad más urgentes.

**Objetivo 4:** Promover el respeto a la diversidad y la dignidad humana, reducir la intolerancia, la discriminación y la exclusión social.

### Nuestras prioridades

- Mejorar nuestra capacidad local, regional e internacional de respuesta a desastres y a emergencias de salud pública.
- Ampliar nuestras actividades con comunidades vulnerables en los ámbitos de la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la reducción del riesgo de desastres.
- Ampliar de manera significativa nuestros programas y actividades de sensibilización en materia de VIH/SIDA.
- Reforzar nuestra labor de sensibilización sobre problemas humanitarios prioritarios, en particular sobre la lucha contra la intolerancia, el estigma y la discriminación, y promover la reducción del riesgo de desastres.

© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Está autorizado citar, copiar, traducir a otros idiomas o adoptar a las necesidades locales cualquier parte de esta publicación sin necesidad de solicitar la autorización previamente la aprobación de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, siempre que se indique la fuente de manera expresa e inequívoca.

Agradecemos los valiosos aportes recibidos durante la elaboración de este manual por los voluntarios y funcionarios de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, Secretariado de la Federación, a la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, Oficina para Desastres USAID/OFDA-LAC; otras instituciones u organizaciones no gubernamentales y consultores independientes.

EDICIÓN 2: 1,000 ejemplares 2009

### Centro Regional de Referencia en Preparación para Desastres (CREPD)

Dirección: 17 calle poniente y avenida Henry Dunant,  
San Salvador, El Salvador,  
Centroamérica

Teléfonos: + 503 2239-4986  
+ 503 2239-4938

Contacto: miguelvega@telesal.net

### Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja Oficina Regional de Representación para México, Centroamérica y Panamá.

Dirección: Av. Vicente Bonilla, Edificio 115  
Clayton Ciudad del Saber  
Panamá

República de Panamá  
Teléfono: + 507 380-0250

Contacto: marjorie.sotofranco@ifrc.org





# Índice

Introducción .....	5
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>7</b>
<b>Sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia</b>	
1.1 Sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia .....	9
1.2 Manejo y Control de Operaciones de Emergencia (MACOE).....	9
1.3 Ventajas de un sistema MACOE .....	10
1.4 Principios fundamentales de un sistema MACOE .....	10
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>15</b>
<b>El Proceso Administrativo y su relación con el Sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia (MACOE)</b>	
2.1 El proceso administrativo y su relación con el sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia (MACOE) .....	17
2.2 Ventajas de la aplicación del proceso administrativo al organizar el COE .....	25
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>29</b>
<b>Teoría general del centro de operaciones de emergencia</b>	
3.1 Centro de Operaciones de Emergencias .....	31
3.2 Conceptos fundamentales.....	31
3.3 Competencias generales .....	35
3.4 Organización conceptual del COE .....	35
3.5 El modelo de tres áreas .....	36
3.6 Funciones típicas que caracterizan al COE .....	39
3.7 Puesto de Comando .....	47
3.8 Sala de Situación .....	47

<b>CAPÍTULO IV</b> .....	49
<b>Metodología para organizar el COE</b>	
4.1 Desarrollo inicial del proyecto y aspectos estratégicos (Planeación) .....	51
a) Análisis inicial .....	51
b) Planeación estratégica .....	52
c) Organización por procesos .....	53
4.2 Fases del proceso de organización de un COE .....	57
4.2.1 Fase I .....	58
4.2.2 Fase II .....	60
4.2.3 Fase III .....	62
4.2.4 Fase IV .....	68
4.2.5 Fase V .....	69
<b>CAPÍTULO V</b> .....	75
<b>Funcionamiento del COE</b>	
5.1 Generalidades .....	77
5.2 Construcción de los procedimientos estándar de operación .....	78
5.3 Los procedimientos operativos .....	79
<b>ANEXOS</b> .....	85
Anexo N° 1 .....	87
Anexo N° 2 .....	88
Bibliografía .....	89

## Introducción

**L**levar adelante las delicadas tareas que requieren las emergencias o desastres; así como, sustentar una organización que integre los esfuerzos técnicos y políticos en una búsqueda común por mitigar sus consecuencias, constituyen elementos complementarios entre la necesidad de planificar y la de mejorar la capacidad de respuesta. Esta, ha sido una tarea que el CREPD ha apoyado desde sus inicios ya que constituye la perspectiva que justifica, da lógica y continuidad a su razón de ser.

Este manual propone una guía para organizar centros de operaciones de emergencia dentro de la perspectiva de un Sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia (MACOE) el cual está integrado por herramientas de distinto rango que constituyen un conjunto orgánico y articulado de relaciones funcionales, métodos y procedimientos, de carácter inter-institucionales, inter-agenciales y territoriales.

### **¿Por qué es necesario este manual?**

El Centro de Operaciones de Emergencia es una herramienta vital y útil para el control de la respuesta a emergencias y desastres, sin embargo, para que esta herramienta cumpla con su cometido es necesario desarrollar metodológicamente su organización y su funcionamiento incorporando conceptos científicos que parten de la noción de procesos de toma de decisiones e incorporación de áreas estructuradas en componentes de decisión política, operaciones y comunicaciones, en la que se procesa la información y se establece un intercambio de la misma que facilita la toma de decisiones. Utilizar la metodología que propone este manual garantizará que el COE sea una herramienta útil al proceso de control de operaciones y reduce la posibilidad de que, por falta de una metodología se constituyan instancias poco efectivas.

### **¿A quién está dirigido este manual?**

Este manual está dirigido a los técnicos(as) de las instituciones cuya finalidad sea organizar centros de operaciones de emergencia de cualquier nivel y que requieran de una metodología sencilla, coherente y que garantice los resultados deseados.

### **¿Qué finalidad tiene este manual?**

Este manual tiene como finalidad brindar información sobre los aspectos más importantes que deben ser considerados al desarrollar procesos de organización de COE. Parte del mismo, le dedica particular atención al Sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia y vincula de manera directa la relación entre el Plan de Respuesta y los Sistemas Nacionales, así como, con otras herramientas de control de operaciones tales como: Salas de Situación y Puestos de Comando. Brinda además información sobre la teoría general del COE, los criterios para desarrollar procesos de decisión y del proceso administrativo, de manera que los técnicos tengan una visión de la ubicación del COE en dicho proceso.

# Capítulo I

## Sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia



El sistema MACOE es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos, protocolos, intersectoriales, intergubernamentales y territoriales (nacional, departamental, municipal), cuya finalidad es controlar las operaciones de emergencia según su jurisdicción de manera efectiva.



## 1.1 Sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia

### 1.1 Generalidades de un sistema típico de manejo y control de operaciones

La complejidad del manejo de emergencias, junto a la exigencia de responder mejor a las situaciones en crisis, ha aumentado la necesidad de contar con un sistema regulado, flexible y capaz de administrar la información proveniente de los distintos escenarios con el propósito de mejorar los procesos de toma de decisiones.

Cada vez más se hace necesario e importante establecer acuerdos intersectoriales e interinstitucionales bajo un sistema común de manejo de emergencias. Las circunstancias en que este sistema de control de emergencia opera, variarán según el tipo de escenarios y los factores externos e internos que estén presentes, tales como: Factores políticos, administrativos, culturales, entre otros.

El MACOE constituye un sistema efectivo que facilita la coordinación intersectorial, interinstitucional e interagencial, unificando criterios y estableciendo objetivos comunes que se transformaran en acciones conjuntas, combinadas y sostenidas; para ello se auxilia de los principios del proceso administrativo.

### 1.2 Manejo y Control de Operaciones de Emergencia (MACOE)

El sistema MACOE es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, procedimientos y protocolos de carácter intersectorial, interinstitucional, interagencial y territorial (nacional, departamental, municipal), cuya finalidad es

la administración de situaciones de emergencia en términos de control, según su jurisdicción de manera efectiva.

El COE es un componente del MACOE que interactúa con otras herramientas de control, tales como: Salas de Situación, Puestos de Comando, y Centros de Operaciones de otros niveles territoriales; todos ellos aplicando un proceso coordinado de toma de decisiones según su jurisdicción.

Sobre salas de situación y puestos de comando, se trata en el Capítulo III.

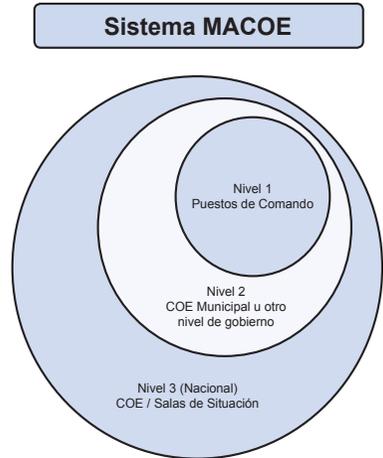


Figura 1, Capítulo 1: Niveles de coordinación (Adaptación del esquema de la guía de Planes)

### 1.3 Ventajas de un sistema MACOE

- ✓ Permite establecer objetivos comunes para la emergencia
- ✓ Adopción de un enfoque colectivo para lograr los objetivos
- ✓ Mejora el flujo de información
- ✓ Mejoramiento de la coordinación intersectorial, interinstitucional e interagencial.
- ✓ Establecimiento de prioridades de manera coordinada
- ✓ Respeto de las competencias institucionales
- ✓ Se asegura el conocimiento de la información por todos los involucrados
- ✓ Se elimina la duplicidad de esfuerzos
- ✓ Coherencia con otros sistemas

### 1.4 Principios fundamentales de un sistema MACOE<sup>1</sup>

- **Terminología común:** La terminología del sistema está

<sup>1</sup> Algunos basados en el Modelo de Sistema de Comando de Incidentes.

normalizada y es coherente con todos los organismos involucrados.

- **Organización modular:** La estructura del sistema se puede aumentar en múltiples niveles para atender la complejidad y extensión de la emergencia.
- **Comunicaciones integradas:** El sistema requiere un plan común de comunicaciones, procedimientos normalizados de operación, un texto claro, frecuencias comunes y terminología común.
- **Planes consolidados de acción de emergencias:** Los planes de acción describen los objetivos, estrategias, recursos y organización; así como metas de respuesta y las actividades de apoyo.
- **Espacio de control manejable:** Un “alcance manejable” se define como el número de individuos o funciones que una persona puede manejar con eficacia.
- **Instalaciones designadas para emergencias:** Éstas deben contar con los medios adecuados para un manejo y control eficaz.
- **Manejo compartido de los recursos:** La totalidad de los recursos se maneja a través de todas las instituciones que integran el sistema desplegadas en una emergencia.

El desarrollo organizativo del Sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia propone tres niveles de coordinación que lo integran.

Los niveles 3 y 2 corresponden a centros de operaciones de emergencia o salas de situación. El nivel 1 corresponde al nivel de puestos de comando.

**Nivel 3: Departamento, Estado, provincia o nivel nacional**

<i>Componente: Centro de Operaciones de Emergencia</i>	
<b>Funciones:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informes consolidados</li> <li>✓ Coordinación y/o apoyo de COE de nivel 2</li> <li>✓ Decisiones políticas</li> </ul>
<b>Tipo de decisiones:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Coordinación inter-sectorial, inter-institucional e inter-agencial</li> <li>✓ Decisiones políticas</li> </ul>
<i>Componente: Sala de situación</i>	
<b>Funciones:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Coordinación y/o apoyo de nivel 2</li> </ul>
<b>Tipo de decisiones:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Coordinación y monitoreo en apoyo del nivel 2</li> <li>✓ Decisiones políticas</li> </ul>

**Nivel 2: Municipio, comarca, cantón u otro nivel local de gobierno**

<i>Componente: Centro de Operaciones de Emergencia</i>	
<b>Funciones:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Coordinación de SCI en el ámbito territorial y enlace con el escalón superior</li> </ul>
<b>Tipo de decisiones:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Coordinación interinstitucional en apoyo a los SCI activos en el terreno</li> <li>✓ Decisiones políticas</li> </ul>

*Componente: Sala de situación*

<b>Funciones:</b>	✓ Coordinación de SCI en un ámbito sectorial
<b>Tipo de decisiones:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Enlace con nivel superior.</li> <li>✓ Operativas para coordinación sectorial</li> <li>✓ Decisiones políticas</li> </ul>

**Nivel 1: Terreno de operaciones o escena***Componente: Puesto de comando*

<b>Funciones:</b>	• Coordinación en el terreno
<b>Tipo de decisiones:</b>	• Operativas y tácticas



**Conclusión:** El Sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia es un mecanismo para coordinar los esfuerzos intersectoriales, interinstitucionales e interagenciales, con el objetivo de reducir la improvisación y la incertidumbre derivada de la crisis debido a coordinaciones inadecuadas.



# Capítulo II

## El proceso administrativo y su relación con el sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia (MACOE)



Las emergencias exitosamente manejadas son las que cuentan con el auxilio de la ciencia administrativa en sus distintos procesos. Uno de esos es el manejo y control de operaciones, el cual, se desarrolla dentro de la instancia denominada Centro de Operaciones de Emergencia que puede tener distintos niveles según la jurisdicción a que pertenece.



## 2.1 El proceso administrativo y su relación con el sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia (MACOE)

*Administrar es planear, Organizar, dirigir, coordinar y controlar. Henry Fayol*

**E**l aporte que la administración hace al sistema MACOE consiste en darle forma (organización), de manera consecuente con los escenarios de riesgo. El uso de la administración es la principal herramienta que establece la diferencia entre la efectividad e ineffectividad en el manejo de la operación de emergencia. El éxito que se tiene al alcanzar resultados positivos en el control de operaciones depende en gran medida, que sus integrantes utilicen herramientas tales como: Procedimientos, cuadros de situación, informes, mapas, entre otros.

Los COE de los diferentes niveles están conformados por grupos de personas que representan instituciones que buscan los beneficios del trabajo articulado y cooperativo, con el propósito de realizar acciones conjuntas consensuadas intersectorialmente en beneficio de las personas afectadas.

### Proceso Administrativo<sup>2</sup>

Se refiere a planear, organizar, dirigir y controlar la estructura y funcionamiento de órganos y cargos que componen una institución o empresa. Se ha comprobado que la eficiencia de la institución o la empresa es mucho mayor que la suma de las eficiencias de sus

---

<sup>2</sup> Algunos autores mencionan a la coordinación como un componente adicional del proceso, para efectos de este manual se consideran solamente las cuatro descritas.

integrantes y que ella debe alcanzarse mediante la racionalidad, es decir, la adecuación de los componentes y cargos a los fines que se desean alcanzar, muchos autores consideran que el administrador debe tener una función individual de coordinar, sin embargo parece más exacto concebirla como la esencia de la habilidad general para armonizar los esfuerzos individuales que se encaminan al cumplimiento de las metas del grupo.

Por tanto cabe decir que la administración es el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades de los miembros de la organización y el empleo de todos los demás recursos organizacionales, con el propósito de alcanzar metas establecidas por la organización.

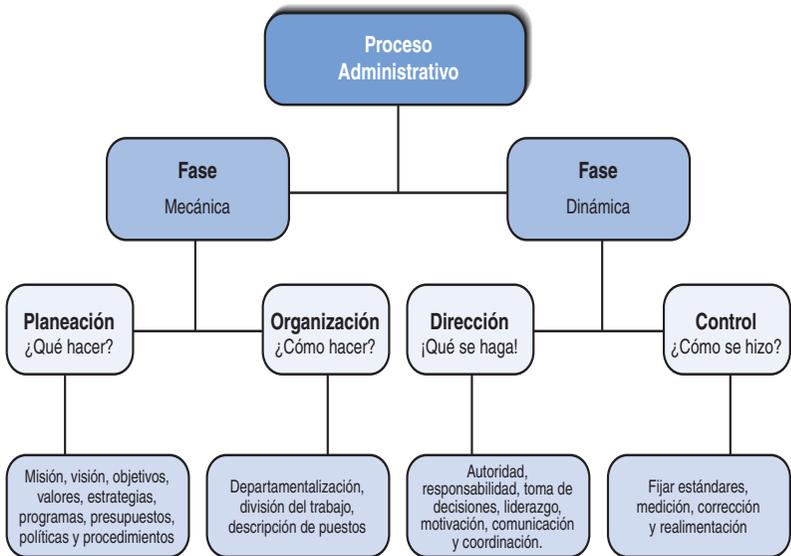


Figura 1, Capítulo 2: Esquema Proceso Administrativo

Fuente: M. en C. Eduardo Bustos Farias

[http://www.angelfire.com/ak6/proceso\\_escom/unidad\\_2.pdf](http://www.angelfire.com/ak6/proceso_escom/unidad_2.pdf)

Manejar una emergencia consiste en un proceso sistemático de orientar los esfuerzos interinstitucionales hacia el mejoramiento de la situación de los afectados y a su rápida recuperación. En emergencias se habla de la administración como un proceso para subrayar el hecho de que todos los involucrados, desempeñan ciertas actividades interrelacionadas con el propósito de alcanzar los resultados positivos.

Cuando ocurre una emergencia o un desastre, tomar el control de la situación depende de la aplicación oportuna del proceso administrativo, el cual debe quedar consensuado y validado durante la fase de preparación.

Veamos a continuación como las fases del proceso administrativo se relacionan con el manejo de las emergencias o desastres.

### **Planificar**

*“La Planificación es decir con anticipación, qué hacer, cómo, cuándo y quién ha de hacerlo”. “Anticipar el curso de acción que ha de tomarse con la finalidad de alcanzar una situación deseada (BID, 1985)”.*

La planeación es un proceso intelectualmente exigente; requiere la determinación de los cursos de acción y la fundamentación de las decisiones, en los fines, conocimientos y estimaciones razonadas. La tarea de la planeación es exactamente: Minimización del riesgo y el aprovechamiento de las oportunidades.

La planeación establece un esfuerzo coordinado, de dirección tanto a los administradores como a los que no lo son, reduce el impacto del cambio, minimiza el desperdicio, la redundancia y fija los estándares para facilitar el control.

Durante la planificación para emergencias se diseñan los objetivos y se establecen los procedimientos idóneos para alcanzarlos, esto consiste en diseñar los planes según el nivel de riesgo existente, entiéndase por ello: Planes de Respuesta, Emergencia, Contingencia, entre otros.

Los planes constituyen una guía para:

- ✓ Obtener y comprometer los recursos que se requieren para alcanzar los objetivos.
- ✓ Para hacer que las instituciones desempeñen actividades congruentes con los objetivos y los procedimientos elegidos.
- ✓ Controlar el avance hacia los objetivos durante la puesta en marcha del plan cuando ocurre una emergencia o desastres, esta actividad es desarrollada por el Centro de Operaciones de Emergencia, de tal manera que, cuando el proceso no sea satisfactorio, se puedan tomar medidas correctivas, a esto último le denominamos control de operaciones.
- ✓ Asignar responsabilidades y funciones específicas.

### **Organizar**

*Organizar es el proceso para ordenar y distribuir el trabajo, la autoridad y los recursos entre los miembros de una organización, de tal manera que estos puedan alcanzar los resultados deseados.*

*Se trata de determinar:*

- ✓ *Los recursos y las actividades que se requieren para alcanzar los objetivos de la organización.*
- ✓ *Se debe diseñar la forma de combinar esas actividades y recursos con criterio de departamentalización.*

✓ *La asignación de responsabilidades y la autoridad formal asignada a cada puesto.*

Pasos básicos para organizar:

1. Dividir la carga de trabajo entera en tareas que puedan ser ejecutadas, en forma lógica y cómoda, por personas o grupos. Esto se conoce como la división del trabajo. En el COE, se conoce como sectores funcionales.
2. Combinar las tareas en forma lógica y eficiente. Esto se conoce como la departamentalización. En el COE, la organización funcional.
3. Especificar quién depende de quién en la organización, esta vinculación de los departamentos produce una jerarquía de la organización. La estructura de dirección, desde el coordinador del COE, coordinadores de sectores y coordinadores de sección.
4. Establecer mecanismos para integrar las actividades de los departamentos que todo sea congruente y vigilar la eficacia de dicha integración. Este proceso se conoce con el nombre de coordinación.

En términos de organización para desastres, diferentes objetivos requieren de estructuras de distinto nivel, a fin de sectorizar los objetivos, actividades, procesos, personal y recursos de la organización, a través de la aplicación de la división del trabajo y la especialización, a esto se le llama departamentalización.

## Dirigir

*“Es la capacidad de influir en las personas para que contribuyan a las metas de la organización y del grupo, implica mandar y motivarlos para que realicen tareas esenciales. La dirección incluye motivación, enfoque de liderazgo, recursos, trabajo en equipo y comunicación.”*

Dentro de la planificación de emergencias la dirección implica autoridad, influir y motivar a las personas para que realicen tareas planificadas dentro del plan de respuesta.

Aquí se destaca una acción sumamente importante que se llama “coordinación”, que debe practicarse como actividad de la fase de preparación a fin de que esta se desarrolle sin problemas.

Las relaciones inter-institucionales deben ser horizontales, a fin de que haya correspondencia y reciprocidad, de tal manera que quien dirija los procesos lo haga teniendo en cuenta que su autoridad es técnica y funcional mas no jerárquica.

Durante el proceso de administrar la emergencia la dirección / coordinación no recae en una sola persona sino en varias, de distinto nivel y rango, es decir que las decisiones no constituyen una actividad aislada, sino un proceso descentralizado presente en toda la organización. *“El especialista decide sobre su especialidad”*.

## Controlar

*Es la función administrativa que consiste en medir y corregir el desempeño individual y organizacional para asegurar que los hechos se ajusten a los planes y objetivos. Implica medir el desempeño contra las metas y los planes, muestra dónde existen desviaciones con los estándares y ayuda a corregirlas.*

El control facilita el logro de los planes, aunque la planeación debe preceder al control. El propósito y la naturaleza del control es fundamentalmente garantizar que los planes tengan éxito al detectar desviaciones de los mismos, ofrece una base para adoptar acciones a fin de corregir desviaciones indeseadas reales o potenciales.

La función de control consta de cuatro pasos básicos:

1. Señalar niveles medios de cumplimiento; establecer niveles aceptables de productividad. En el sistema esto sería equivalente al establecimiento de prioridades, cursos de acción y evaluación.
2. Establecer el desempeño a intervalos regulares (la periodicidad dependerá del evento, de las prioridades y las necesidades del nivel político), es decir, el jefe de operaciones debe evaluar por medio de reuniones cortas o actualizaciones de situación, el cumplimiento de los cursos de acción establecidos para la situación.
3. Determinar si existe alguna variación de los cursos de acción establecidos.
4. Si existiera alguna variación, tomar medidas, tales como el replanteo de los cursos de acción. Si no existe ninguna variación, continuar con el seguimiento de la actividad.

**Fases del Control:** Un proceso de control corriente, cuyo propósito sea ayudar a vigilar las actividades periódicas consta de las siguientes fases:

- Comparar el desempeño (resultados reales) con las metas y normas planificadas.
- Preparar un informe de desempeño que muestre los resultados reales, los resultados planificados y cualquier diferencia entre ambos.

- Analizar las variaciones y las operaciones relacionadas para determinar las causas subyacentes de las variaciones.
- Desarrollar cursos de acción opcionales para corregir cualquier deficiencia y aprender de los éxitos.
- Hacer una selección (acción correctiva) del menú de alternativas y ponerla en práctica.
- Hacer el seguimiento necesario para evaluar la efectividad de la corrección; continuar con la información previa para efectos de replanteo de la planificación.

El control eficaz exige una información previa. En otras palabras, se supone que los objetivos, los planes, las políticas y las normas se han desarrollado y comunicado a aquellas personas que son responsables del desempeño.

Por lo tanto, el control debe apoyarse en procesos de realimentación, el cual exige mediciones de desempeño y acciones correctivas para asegurar el logro de los objetivos.

Cuando los planes se hacen operacionales, debe ejercerse el control para medir el avance. En algunos casos, el control tiene también como resultado la modificación de los planes, cambios en la operación y reasignación de los recursos.

### **¿Cómo funciona esto dentro del COE?**

Información previa: Informe preliminar de situación de la emergencia, la cual debe ser compartida entre todos los involucrados. El informe de situación preliminar servirá para hacer la identificación de los problemas, prioridades y elección de cursos de acción que serán ejecutados por las instituciones que integran el COE; posteriormen-

te estos cursos de acción serán evaluados con el objeto de mantener aquellos que hayan sido efectivos y modificar aquellos que no lo han sido.

## **2.2 Ventajas de la aplicación del proceso administrativo al organizar el COE**

- Se ofrece un marco de trabajo conceptual el cual está basado en procesos orientados a cumplir metas y objetivos, tales como mitigar las necesidades de las personas afectadas.
- Proporciona fundamentos al trabajo organizado y promueve el entendimiento, el trabajo conjunto y cooperativo.
- Garantiza el desempeño deseado.
- Permite comparar el desempeño real (las acciones en términos de respuesta a favor de las víctimas) contra lo planificado (los cursos de acción).
- Permite identificar desviaciones en los cursos de acción planificados y ejecutados por medio de la actualización de situación.
- Permite hacer un análisis de las causas de las desviaciones y tomar las medidas correctivas pertinentes.
- Permite hacer mediciones y evaluaciones de proceso para retroalimentar el proceso de toma de decisiones.
- Se obtiene flexibilidad, si bien es cierto en una situación de emergencia ocurren una variedad de situaciones, el proceso brinda a los integrantes del COE el margen necesario para adaptarlo a un conjunto particular de situaciones.

- El uso de la administración en el COE proporciona a los coordinadores de área y sectores herramientas para analizar y comprender los problemas derivados de la emergencia que los lleve a determinar los objetivos y los medios para alcanzarlos.

Finalmente, es importante indicar que en el proceso de creación de un COE es necesario seguir algunos principios administrativos (creados por Henry Fayol) que orienten su organización y funcionamiento a fin de que éste, cuente con el sustento técnico y científico de dicha disciplina.

Estos principios administrativos deben caracterizar al COE y por lo tanto deben reflejarse conceptual y materialmente ya que con ellos se garantiza su validez, confiabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

A continuación se describen los principios administrativos que se relacionan con la organización y funcionamiento del COE.

<b>PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS</b>	
<b>División del trabajo</b>	Esta es la especialización que se hace necesaria lograr la eficiencia en el uso en el proceso de toma de decisiones. Ejemplo: En el COE, la agrupación de sectores funcionales en donde se encuentran todas las instituciones especialistas en una función.
<b>Unidad de mando</b>	Esto significa que se deberán recibir órdenes sólo de un superior. Ejemplo: En el COE el director supervisa a los coordinadores de sector y los coordinadores de sector a los integrantes del sector.

<b>Unidad de dirección</b>	Según este principio, cada grupo de actividades con el mismo objetivo deben tener una cabeza y un plan. Ejemplo; Cada sector tiene un coordinador y el sector tiene un conjunto de procedimientos por medio de los cuales toman decisiones.
<b>Subordinación del interés individual al general</b>	Esto se explica por sí solo; cuando ambos difieren, la gerencia debe conciliarlos. Ejemplo. En el COE, la selección de cursos de acción deben producir los que se llama “Operación Conjunta” la cual en ocasiones se vuelve combinada con otros sectores de apoyo, como cuando el sector salud requiere del apoyo del sector de infraestructura u otro.
<b>Espíritu de equipo</b>	Éste es el principio de que “la unión hace la fuerza”, así como una extensión del principio de la unidad de mando que subraya la necesidad del trabajo en equipo y la importancia de la comunicación para obtenerlo. Ejemplo: Los resultados producidos por el COE no pertenecen a un solo sector, sino a todos los sectores en donde cada quien intervino en el área de su competencia.



# Capítulo III

## Teoría general del centro de operaciones de emergencia



El COE es más que un local debidamente dotado para la toma de decisiones en situaciones críticas. También con frecuencia, se conceptualiza al COE como una organización incidental, en donde la mayor parte del trabajo se realiza durante o después de un evento adverso. Por el contrario, el COE es un conglomerado de elementos, que interactúan desde el nivel operativo en la zona de emergencia, hasta el nivel de decisión política más alto.



### 3.1 Centro de Operaciones de Emergencias

**E**l Centro de Operaciones de Emergencia COE, representa hoy en día, un tema de gran interés para diversas personas e instituciones ligadas al manejo de emergencias y desastres. Sin embargo, debido a que los conceptos difieren de un país a otro, incluso de una institución a otra, se requiere una estandarización relativa a sus principios y metodología para organizarlo.

Esta diferencia de conceptos contrasta con la presencia de problemas comunes que surgen cada vez que hay una emergencia. Por ejemplo, se citan los siguientes:

- Abundancia de información inútil para tomar decisiones.
- Ausencia de información necesaria y urgente.
- Presencia de personas que no contribuyen con el proceso.
- Generalmente las personas que han trabajado en el proceso de organización del COE, son sustituidas constantemente, a veces por personal inexperto.
- Es común que no haya claridad sobre el momento para desactivar el COE.
- Con frecuencia, hay instituciones que operan al margen del COE.
- A menudo, el COE no tiene medios reales para tomar decisiones y generar una respuesta efectiva, siendo este el problema más crítico.
- No existe vinculación entre el nivel político y operativo.

Estos problemas no sólo restan efectividad al COE, sino que generan paralelamente, frustración y agotamiento innecesarios.

### 3.2 Conceptos fundamentales

Es común que cuando se trata de organizar un COE, se procure un local apropiado, con sistemas de comunicación eficientes y servicios

de apoyo que brinden comodidad a las personas encargadas de tomar decisiones en caso de emergencia o desastre.

Del mismo modo, los COE se integran en la mayoría de los casos, con personal técnico especializado, que representa por lo regular a diversas instituciones del sistema nacional, estas personas, llevan a cabo importantes labores que soportan duras jornadas de trabajo. Sin embargo, a menudo, persisten problemas como los descritos anteriormente, que en mayor o menor medida disminuyen la capacidad de respuesta de cualquier Sistema Nacional.

El COE es más que un local debidamente dotado para la toma de decisiones en situaciones críticas. También con frecuencia, se conceptualiza al COE como una organización incidental, en donde la mayor parte del trabajo se realiza durante o después de un evento adverso. Por el contrario, el COE es un conglomerado de elementos, que interactúan desde el nivel operativo en la zona de emergencia, hasta el nivel de decisión política más alto.

Esto pareciera rebasar los conceptos de COE tradicionales. No obstante, al analizar con cuidado los procesos, se demostrará que los mismos, trascienden a cualquier local o instalación física, e involucran tanto niveles técnicos, como políticos. De acuerdo con lo anterior se sugiere la siguiente definición como punto de partida para su estudio.



### **Centro de operaciones de Emergencia**

Componente del sistema nacional para emergencias y desastres, responsable de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta, entre diferentes niveles, jurisdicciones y funciones de instituciones involucradas en la respuesta a emergencias y desastres.

De la anterior definición debe resaltarse que el COE es un componente del sistema nacional. Por lo tanto, de la eficiencia primaria de ese sistema nacional, dependerá en buena medida la efectividad del COE.

Asimismo, las funciones del COE comienzan mucho antes que se genere una emergencia o desastre y trasciende a los procesos de respuesta. De allí el término *promover*, que incluye también la difusión en ámbitos técnicos y políticos. (Protocolos y procedimientos).

En la definición anterior, se enuncia la planeación que debe llevarse a cabo en un COE, misma que debe tener carácter estratégico, como táctico. Asimismo, se citan el mantenimiento de dos elementos importantes: ***Coordinación y operación conjunta***. Ambos términos guardan estrecha relación, pero se refieren a aspectos distintos. Por ejemplo: La coordinación incluye una amplia gama de actividades previas, que permiten fijar funciones, jurisdicciones y procesos de trabajo entre instituciones en diferentes niveles (protocolos y procedimientos).

A diferencia de la coordinación que es esencialmente previa, la operación conjunta, se integra tanto por procedimientos como por procesos de decisión. Esta operación conjunta debe dirigirse desde el COE durante la respuesta a algún evento.

La definición de COE también abarca el ámbito institucional y jurisdiccional. Esto implica consideraciones específicas para las instituciones, muchas de las cuales, tienen ya, sus procesos de respuesta definidos. Asimismo, la definición abarca tanto a COE de nivel nacional, nivel departamental, provincial, municipal, o como se denomine a las divisiones político administrativas de cada país. No se considera Centros de Operaciones en niveles inferiores ya que no existe estructura suficiente para su organización y funcionamiento.

Conviene resaltar, que el COE es el resultado de una larga planificación y prueba, por lo tanto, no es viable diseñar un COE que no se ampare en un plan nacional para desastres o emergencias y que abarque, por lo tanto, la totalidad de fases y etapas a cubrir en lo que a ellas se refiere.

**La naturaleza del COE es contribuir a resolver problemas operativos y vincular los esfuerzos políticos y sectoriales, con las operaciones sobre el terreno.** Para tal efecto hay dos actividades fundamentales.

a) Monitoreo constante de la situación

A fin de mantener informados de manera confiable a los usuarios de la información, el COE debe mantener monitoreo constante de la situación.

b) Solución de problemas

A través de la toma de decisiones, y para tal efecto, el área encargada del análisis e interpretación de la información debe identificar problemas y analizarlos con las instituciones representadas. El tipo de problema dependerá del nivel del COE. Un COE de nivel 3 posiblemente monitoree la cantidad de COE de nivel 2 y la cantidad de incidentes en cada uno así como las necesidades identificadas. Un COE de nivel 2 sin embargo, deberá tener más contacto con el terreno.

La coordinación entre el COE y otras instancias sectoriales como SALAS DE SITUACIÓN, PUESTO DE MANDO Y COMANDO es vital, y debe establecerse desde la elaboración de acuerdos y planes de funcionamiento. Es frecuente que sectores como “salud” y “seguridad pública” requieran sus

propios sistemas de monitoreo y toma de decisiones. Debido a que dichas salas deben trabajar en su sector correspondiente se recomienda acordar el intercambio constante de informes (en ambas direcciones) y establecer los indicadores que deberán utilizarse periódicamente a fin de:<sup>3</sup>

- Mantener la coordinación.
- Promover la intervención planificada y ordenada de las instituciones.
- Evaluar el alcance e impacto del evento.

### 3.3 Competencias generales

- Promover la identificación oportuna de problemas, y una adecuada priorización de las acciones.
- Analizar la situación a fin de recomendar cursos de acción interinstitucionales.
- Producir informes que describan la situación y el desarrollo de las operaciones de respuesta a partir de la información proveniente de las instituciones del Sistema Nacional.

### 3.4 Organización conceptual del COE<sup>4</sup>

Es importante mencionar la posibilidad de ampliar el ámbito de análisis y aplicación de dicha propuesta, especialmente a otras regiones de Latinoamérica, pero debe aclararse que la misma fue

---

<sup>3</sup> Centro de Operaciones de Emergencia: Sistematización de experiencias regionales: Agencia para el Desarrollo Internacional, Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero, Oficina Regional para América Latina y el Caribe USAID/OFDA -LAC.

<sup>4</sup> El Proyecto MACOE, fue financiado por el Programa de Asistencia Humanitaria del Comando Sur de los Estados Unidos HAP.USSOUTHCOM, durante cinco años en Centroamérica, Panamá, Perú, Bolivia, Ecuador, República Dominicana y Haití.

generada a partir del trabajo de E. Quarentelli, adaptado por la propuesta de Alvaro Montero, en su tesis de posgrado denominada “Centro de Operaciones de Emergencia: Necesidad de un Modelo Centroamericano” y posteriormente desarrollado por la experiencia de los países de Centroamérica a través del proyecto MACOE en donde intervinieron técnicos de todos los países de la región.

### 3.5 El modelo de tres áreas

1. Comunicaciones
2. Decisiones Operativas
3. Decisiones políticas

Cada área agrupa personas, procesos de decisión e insumos físicos.

Cada área debe cumplir funciones, antes, durante y después de un desastre o emergencia.

**Antes del evento:** Promover y planear es la base de la coordinación.

**Durante el evento:** Desarrollo de la operación conjunta y posteriormente, debe evaluarse a fin de procurar el mejoramiento de los procesos empleados.

**Después del evento:** Evaluación y actualización de procesos.

Para ilustrar al lector, a continuación se hace una explicación breve, que incluyen las tres áreas del modelo.

Las tres áreas básicas de un COE son:

**a) *Área de comunicaciones o área de Información y análisis***

Recolecta y procesa datos relacionados con el evento, a partir de su ocurrencia a fin de generar y remitir información útil para la toma de decisiones.

Esta área obtiene datos del terreno para entregar información confiable, y oportuna a las diferentes instancias de la organización funcional del COE, así mismo, mantiene un registro actualizado de toda la información que produce.

El área de información y análisis debe contar con personal suficiente y capacitado para administrar datos en grandes volúmenes y transformarlos en insumos para toma de decisiones operativas.

Es aquí donde se lleva a cabo la transformación de datos en información útil para la toma de decisiones, este proceso generalmente incluye:

- Ingreso de datos proveniente de todas las fuentes.
- Análisis y verificación de confiabilidad de la información.
- Ingreso y registro en el sistema (actualización), manualmente o a través de computadoras.
- Seguimiento o actualización de la información para establecer el estado de situación.

**b) *Área de decisiones operativas***

Que tiene a su cargo la operación conjunta y la toma de decisiones conforme a los planes establecidos, utilizando procedimientos estándar de operaciones.

Esta área se encarga de desarrollar las acciones de planificación y coordinación de las operaciones inter-institucionales que garanticen una efectiva respuesta a los efectos producidos por el evento. Así mismo, se encarga de coordinar la planificación y ejecución de los cursos de acción interinstitucionales para dar respuesta a las necesidades derivadas del evento, por medio de una adecuada identificación de problemas y priorización de las acciones de respuesta; asimismo, da cumplimiento a las decisiones que se tomen en el nivel político-estratégico. Usualmente el área de operaciones se divide en al menos 4 sectores:

- a) Sector de salud y saneamiento.
- b) Sector de servicios de emergencia.
- c) Sector de infraestructura y servicios básicos.
- d) Sector de asistencia humanitaria.

**c) Área de decisiones políticas**

Esta área puede estar físicamente o no en las instalaciones del COE, pero debe de garantizarse que esté vinculado al mismo, es decir, que debe existir una relación directa entre los tomadores de decisiones políticas y los de decisiones operativas.

Se debe tener en cuenta que las emergencias y los desastres se manejan como crisis políticas y los políticos ven en ello, una tarea que les compete, por tal razón, es sumamente importante que los estamentos de decisión política sean parte de la cadena de decisiones durante el desastre.

Durante un desastre, existen decisiones que no son “estrictamente técnicas”, como por ejemplo: La declaratoria de emergencia

nacional, es la típica decisión política que si bien debe tener sustento técnico, es facultad política decidir su pertinencia.

Esta área representada por las estructuras políticas del país, estado, provincia, departamento o municipio. Está presidida en el nivel nacional por el Presidente de la República, en el nivel provincial o departamental, por el gobernador o prefecto y a nivel municipal por el alcalde o intendente o su similar.

### 3.6 Funciones típicas que caracterizan al COE

Un COE, debe caracterizarse por cumplir con las siguientes funciones típicas.

- a) Planeación político-estratégica.
- b) Coordinación inter-institucional.
- c) Control de operaciones (procesos básicos de decisión).
- d) Comunicación e informática.
- e) Información pública.
- f) Atención a visitantes.
- g) Logística y otras tareas de apoyo.
- h) Evaluación.

Es posible, que en algunos casos, estas funciones típicas se nombren de manera distinta, sin embargo, lo importante, es que, independientemente cual sea la organización que se adopte, estas funciones deben de cumplirse.

#### a) *Planeación político-estratégica*

Durante una emergencia o desastre hay decisiones que deban ser tomadas por los niveles políticos, de allí que esta función

consistente en la planeación general de mecanismos para que los niveles políticos reciban información oportuna y pertinente con el objeto de que puedan tomar las decisiones que les competen. Del mismo modo, se deben establecer los mecanismos para la ejecución y seguimiento de estas decisiones.

Dicha función incluye el establecimiento de políticas que determinen la jurisdicción de cada área del COE, así como las responsabilidades individuales e institucionales respectivas.

Es frecuente, que los niveles técnicos no deseen ser vinculados con los niveles políticos por diversas causas y con frecuencia, los políticos desean cooperar con los procesos de respuesta, pero desconocen la forma de hacerlo. Por lo tanto, en el marco de una planificación nacional, debe fomentarse la información apropiada para los diferentes niveles del Gobierno que se verán involucrados en la respuesta.

Indudablemente, la participación de altos estamentos políticos debe fomentarse en el marco de la planeación nacional en materia de desastres. Nótese, que las medidas de concienciación y apoyo político, pueden implementarse en todos los niveles del gobierno.

En el nivel político es conveniente fomentar la percepción de riesgos y sus efectos en lo económico, político y social. Esta actividad debe ir seguida de propuestas concretas, sencillas y no necesariamente estructuradas como planes. En ocasiones, el apoyo político, es crucial para resolver problemas durante y el post-evento.

Las gestiones relativas al marco jurídico, en el que se ampare el sistema nacional para desastres, están contempladas en esta función.

## b) Coordinación interinstitucional

Función consistente en el establecimiento de canales de comunicación interinstitucionales, planes y programas de respuesta, así como normas, manuales, procedimientos y otras herramientas que definan con anticipación, cuál es la misión de cada institución, vinculada a la respuesta. Asimismo, deben definirse ámbitos de acción y procurar la mayor transparencia posible en todas las acciones.

La coordinación es esencialmente una división de funciones entre instituciones de diferentes niveles, y sobre diversos escenarios; esta no debe conceptualizarse fuera del marco de una planificación nacional o sectorial para desastres. Sin embargo, pueden realizarse acciones tendientes a mejorarla, aún antes de integrar un plan general. Se menciona esto último, pues en diversos países, las necesidades de respuesta son enormes y se requieren acciones inmediatas.

En otras palabras, la coordinación ideal que rendirá mejores frutos, será aquella que esté integrada a una planeación general; inclusive, un buen esfuerzo de coordinación, tarde o temprano resultara en algún nivel de planificación integral.

La diferencia entre la función de coordinación y la función de planeación político-estratégica, radica en los niveles involucrados y en la especificidad de los resultados. Por ejemplo, a partir de una decisión política de cooperación interministerial, pueden realizarse acciones de coordinación entre autoridades de cada ministerio. La coordinación técnica es más específica y responde a los acuerdos de nivel político-estratégico. No obstante lo anterior, la coordinación no es una función esencialmente táctica o de corto plazo. Por el contrario, es de largo plazo y complementa a los planes estratégicos.

**c) Control de operaciones (procesos básicos de decisión)**

El control de operaciones, es la función principal del modelo de COE, su importancia más relevante es en el área de operaciones, toda vez, que la información proveniente del área de comunicaciones, sea expedita y confiable, y las decisiones que lleguen al nivel político, serán menores en número, aunque mayores en importancia.

El control de operaciones, es una función táctica del COE, consistente en acciones esenciales tales como:

- Activación y desactivación del COE.
- Recolección y procesamiento de información.
- Toma de decisiones por área, sector u otra unidad de organización.
- Canalización de decisiones estratégicas a los niveles de decisiones políticas.
- Control de flujos de información.
- Evaluación de resultados.
- Elaboración periódica de informes.
- Identificación de problemas, prioridades y determinación de cursos de acción inter-institucionales.

Esta función debe apoyarse en los lineamientos obtenidos en la planeación político-estratégica y en la coordinación previa entre instituciones. La coordinación previa ofrece la oportunidad de tomar decisiones anticipadas utilizando procedimientos estructurados sobre aquello que debe resolverse durante la respuesta.

Es evidente, que la función de control de operaciones, es la que ocupará mayor esfuerzo en la etapa de respuesta y su efectividad dependerá de los planes previamente concebidos.

Esta función, asimismo, requiere de ejercicios de simulación, simulacros y estudios de caso (entre otras técnicas), que permitan:

- Construir una armónica relación entre los miembros del COE, que han de interactuar en la respuesta.
- Descubrir puntos críticos en la comunicación entre áreas del COE.
- Probar la efectividad de los planes de respuesta.
- Capacitar a los miembros del COE.

#### d) Comunicación e informática

Función consistente en el establecimiento de procesos de comunicación, para captura de información, envío de instrucciones a unidades operativas, recepción de informes de situación y control de operaciones en general.

Esta función incluye procedimientos y normas que garanticen un apropiado control de operaciones, desde la activación, hasta la desactivación del COE. Asimismo, el sistema informático<sup>5</sup> empleado, deberá corresponder con las capacidades y procesos de comunicación.

Conviene aclarar en principio, que no es necesario un sofisticado sistema computarizado para que esta función sea eficiente. Incluso, un sistema informático manual, puede acoplarse apropiadamente con la función de comunicación.

Los sistemas de apoyo a la toma de decisiones, como mapas de riesgo, sistemas de información geográfica, y otros, deben estar conectados a los sistemas de comunicación.

---

<sup>5</sup> Actualmente existe en los países de la región un sistema informático para manejar y administrar información llamado Web-COE.

Es importante resaltar, que la toma de decisiones demanda determinados tipos y cantidades de información. Estas necesidades, deberán determinar el diseño tanto de los sistemas de comunicación, como de los sistemas informáticos de apoyo.

Aspectos como la selección de equipos de telecomunicación, la capacitación exhaustiva del personal de operación y el montaje de redes informáticas requieren un estudio integral que responda a necesidades de información para la toma de decisiones.

**e) Información pública**

Función consistente, en la oportuna divulgación de información, relativa a un evento que haya requerido la activación del COE. La información entregada a la prensa o personas interesadas, debe ser clara, oportuna y suficiente para satisfacer la demanda, así como para provocar determinadas actitudes y conductas en la comunidad.

Es frecuente que en algunos COE, no se brinde información actualizada a la prensa, familiares de las personas afectadas o grupos interesados. Esto provoca mayor especulación, incertidumbre y actitudes negativas hacia el COE y el sistema nacional.

Por el contrario, desde la función de coordinación, debe establecerse el procedimiento para la difusión de información a cada sector interesado. Asimismo, en la coordinación, se sientan las bases de una apropiada educación pública o la que se ha dado en llamar “Cultura de Desastres”.

La información pública, en realidad, no comienza con el evento. Se requiere mucha información previa, campañas de divulgación

de riesgos, planes y otras acciones para mejorar la comunicación con la prensa y la comunidad principalmente. También, en los niveles políticos, debe estudiarse con cuidado las ventajas de una información pública eficientemente manejada.

Es necesaria también, la apropiada disposición física, para la entrega de información y un equipo humano dedicado específicamente para tal función.

#### **f) Atención a visitantes**

Función consistente en la recepción de personas interesadas en las funciones del COE que requieran explicaciones sobre la situación, procesos llevados a cabo, necesidades y otros datos de su interés.

En el COE, debe existir un equipo dedicado a la recepción, guía y asistencia de visitantes, que satisfaga sus inquietudes y canalice sus intereses a las autoridades respectivas. Asimismo, con frecuencia, dichos visitantes son actores relevantes en la solución de necesidades que le competen al COE. Por tal razón, un apropiado cumplimiento de esta función debe garantizar:

- La oportuna atención de los visitantes.
- Entrega de información oportuna sobre la situación y las necesidades no cubiertas, principalmente a aquellos visitantes que representen agencias de cooperación o asistencia humanitaria.
- La no obstrucción de actividades en el COE.

#### **g) Logística y otras tareas de apoyo (a lo interno del COE)**

Función consistente en la satisfacción de las necesidades de funcionamiento del COE y su personal, por ejemplo: Alimentos,

insumos diversos, así como áreas y mobiliario apropiados, para que el personal desarrolle sus funciones eficientemente.

La logística y demás tareas de apoyo, variarán de un COE a otro. Sus requerimientos, deben planearse desde la coordinación y hacerse específicos para cada área que albergue personal del COE.

Las tareas de apoyo consisten principalmente, en asistencia al personal del COE, para mantener una ágil comunicación con sus familiares, así como la atención de sus necesidades.

Esta función no se refiere a las tareas logísticas de apoyo a las operaciones de asistencia humanitaria.

#### **h) Evaluación**

Función consistente en la comparación de los resultados obtenidos en cada área del COE, con respecto a los resultados esperados en la planificación previa.

La evaluación abarcará tanto componentes cuantitativos, como cualitativos y se enfocará en el mejoramiento de los procesos en forma permanente.

Con frecuencia, no se evalúa el trabajo de un COE, menos aún, en forma sistemática. Conviene desde la coordinación, fijar indicadores que permitan un control de operaciones y una evaluación integral de procesos y resultados. Asimismo, en cada área del COE, conviene una realimentación con participación de los responsables de cada proceso o función. Esto permite, no solo descargar algunas tensiones, sino aprovechar al máximo la experiencia adquirida.

### 3.7 Puesto de Comando

Es común que los puestos de comando, se confundan con el COE. Esto es normal, toda vez que los puestos de comando agrupan funciones afines con los COE, pero en menor escala. Sin embargo, su alcance se circunscribe con mayor facilidad en tiempo y espacio y normalmente tienen responsabilidades específicas. Por ejemplo, es común que un Puesto de Comando responda a sectores como seguridad, incendios, búsqueda y rescate, entre otros. En cada caso, el Puesto de Comando tiene una misión más específica que un COE.

En otras palabras el Puesto de Comando, es un elemento del sistema MACOE, donde se toman las decisiones específicas para situaciones definidas por una o varias instituciones, contribuyendo a desconcentrar el volumen de decisiones de un COE. El Puesto de Comando es un tema que merece estudio separado, con énfasis en procedimientos por área especializada, y cuya integración puede variar en el alcance de una situación a otra.

#### **Puesto de Comando**

Es donde se desarrolla la más alta función del SCI (Función de mando) desde este lugar se administra (planifica, organiza, dirige y controla), los recursos en el sitio (Lugar de la escena) ya sea por competencia legal, institucional, jerárquica o técnica. Esta función la ejerce el Comandante de Incidente (CI) o el Comando Unificado según sea el caso.

### 3.8 Sala de Situación

Una sala de situación es un espacio físico o virtual donde la información institucional o sectorial es analizada sistemáticamente por un equipo de trabajo para caracterizar la situación, especialmente

durante situaciones de emergencias. La información es presentada y difundida en diversos formatos como tablas, gráficos, mapas, documentos técnicos o informes estratégicos, para tomas de decisiones basadas en evidencias; de este modo la Sala de Situaciones se convierte en un instrumento para la gestión, negociación política, identificación de necesidades movilización de recursos y para el monitoreo y evaluación de la intervención institucional o sectorial en situaciones de emergencia o desastre.

Dado que el propósito fundamental es tomar decisiones e informarlas a todos los niveles, una sala de situación no es sólo el ámbito donde se recopila, valida, procesa y analiza informaciones, sino que es un espacio donde se construyen y enriquecen las interpretaciones con la apreciación de otras perspectivas y en el cual se cumple la función de sustentar los procesos de decisión.

La sala de situación debe contar con una estructura de acuerdo al nivel de complejidad y a los recursos disponibles del lugar donde se implemente.

No requiere estructuras sofisticadas para garantizar su funcionamiento, pues lo más importante es su funcionalidad.

### **Sala de Situación**

Constituye el espacio físico y lógico de análisis y de exhibición de la información procesada proveniente de diversas fuentes, orientada a fortalecer el proceso de toma de decisiones en un sector o institución.

# Capítulo IV

## Metodología para organizar el COE



**Importante:** Antes de tomar decisiones respecto a la organización del COE, se deben establecer cuáles son los problemas de la organización actual a fin de que las acciones de la fase siguiente se orienten a fortalecer esas debilidades. Recuerde que en ningún caso se partirá de la nada, usted siempre encontrará algún nivel elemental de conciencia y organización.



## 4.1 Desarrollo inicial del proyecto y aspectos estratégicos (Planeación)<sup>6</sup>

**O**rganizar un centro de operaciones de emergencia o mejorar su funcionamiento es una tarea que afecta a todo el sistema nacional, por lo tanto, su desarrollo debe de enmarcarse en un proceso de planeamiento integral que permita desarrollar alguna de las siguientes opciones:

- Desarrollar el COE<sup>7</sup> a partir del Sistema Nacional existente.
- Desarrollar el COE en el contexto de una reforma del Sistema Nacional.

En ambos casos se recomienda realizar un análisis inicial que permita estimar la magnitud del proceso y luego una planeación estratégica conforme a las necesidades del sistema nacional.

### a) Análisis inicial

Con frecuencia se considera que al organizar un COE, crear un plan o promulgar una nueva ley, la solución para un problema está dada. Sin embargo, también es frecuente que las soluciones planteadas no sean viables, incluso, que puedan ocasionar nuevos y más complejos problemas. Por lo tanto es necesario invertir tiempo en conformar un equipo que identifique preliminarmente:

- El problema a resolver.
- La posible solución o resultado esperado.

Para llevar a cabo el paso anterior, lo ideal es que el proceso esté en manos de una persona calificada en planeación estratégica y que el método abarque un análisis de los riesgos existentes así como los aspectos jurídicos, políticos e institucionales. El análisis inicial debe

<sup>6</sup> Adaptado de Berganza Ricardo, *Centros de Operaciones de Emergencia, Sistematización de experiencias regionales, USAID-OFDA-LAC. 2007*

<sup>7</sup> Se hace referencia a un COE, pero bien puede tratarse de varios Centros de Operaciones en el marco de un Sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia

determinar si es necesario detener el proceso o continuar hacia una etapa de planeación estratégica.

### b) Planeación estratégica

La planeación estratégica es un proceso que va desde el desarrollo de planes de largo plazo para un COE, hasta el desarrollo de políticas públicas para todo el sistema nacional. Este modo de planeamiento es un proceso que puede apoyarse en diferentes modelos. En general deberá obtenerse como mínimo:

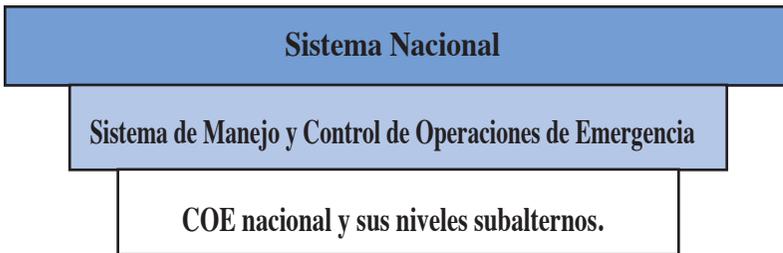
- Un diagnóstico del problema.
- Uno o más resultados esperados u objetivos. En este componente, dependiendo de las necesidades puede plantearse una misión y una visión institucional.
- Actividades, tareas, metas u otros elementos que describan cómo alcanzar los resultados u objetivos.
- Programas (actividades agrupadas). Se recomienda un programa especial para el desarrollo de capacidades.
  - Planes específicos de preparación y respuesta.
  - Recursos.
  - Organización (estado actual y modelo que deberá desarrollarse).



Figura 1, Capítulo 4: Proceso de Planificación Estratégica

Fuente: La Planificación Estratégica, Programa DELNET, Unidad Didáctica 2, Curso de Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco del Desarrollo Local Sostenible.

Un COE cuyo funcionamiento sea efectivo, debe enmarcarse en un “Sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia”, este a su vez debe ser parte de un Sistema Nacional. Dependiendo de la organización político administrativo del país, el COE nacional o los COE que se organicen, deben de enmarcarse en dicho sistema.



### c) Organización por procesos

El COE debe estar basado en una institución cuyo funcionamiento sea permanente. Por ejemplo, es usual que la institución rectora del Sistema Nacional sea la sede del COE nacional. También puede darse el caso, que el COE de nivel municipal operen tomando como base instituciones que tengan funcionamiento permanente (24 horas al día, los 7 días de la semana).

La institución que sirve de base al sistema, debe prever que su personal:

- Cubra todos los puestos clave del COE.
- Cubra por lo menos doce horas de trabajo, de manera que pueda mantenerse la operación del COE de forma indefinida.
- Se integren en el COE otras personas e instituciones en función de los planes vigentes.

- El proceso de entrega y recepción del periodo de trabajo debe de hacerse con un adecuado procedimiento previamente establecido.

En niveles municipales o estatales<sup>8</sup>, debe basarse el COE en alguna institución que pueda brindar una sede segura y un mecanismo de activación confiable.

Los procesos descritos en el apartado de planeación estratégica deben desarrollarse y establecer una departamentalización realista, que permita una transición entre la organización regular y la que se integra al activarse el COE.

Es muy importante mantener las mismas figuras de autoridad durante la fase de activación y operación del COE. Un cambio de personas en los puestos de responsabilidad que solo sea efectivo durante la emergencia no es recomendable. Por lo tanto, es ideal que un(a) funcionario(a) con responsabilidad en la planificación (preparación) para emergencias, sea quien asuma el control del COE en su activación.

Las instituciones pueden coordinar las emergencias con diferentes niveles de descentralización o desconcentración. En países pequeños o centralizados, un COE nacional puede ser la cabeza del sistema en caso de emergencias o desastres.

En países más extensos o descentralizados, un COE nacional puede ser la cabeza, pero a través de COE departamentales/provinciales, estatales o municipales. Por lo tanto, el nivel de autoridad, competencia o la capacidad de coordinación dependerán del modelo que corresponda al país.

---

<sup>8</sup> Término utilizado para denominar a los estados en los países federativos, con el objeto de diferenciarlo del término jurídico-político de Estado.

Cualquier desarrollo o modificación en el planeamiento incidirá en la organización. Ya se trate de un “Centro de Operaciones de Emergencia” o de una “Sala Situacional” los ajustes organizativos deben realizarse sin perder de vista los siguientes aspectos:

- Se debe partir de un equipo humano básico encargado de administrar las emergencias en sus diferentes fases, desde el planeamiento para emergencias y contingencias, hasta la respuesta y la rehabilitación.
- El equipo humano debe fortalecerse y mantener la coordinación durante una emergencia de acuerdo al sistema de activación que lo determine.
- Sistematizar los procedimientos de actuación previos.

Las consideraciones anteriores deben servir de referencia para el desarrollo de una **departamentalización** basada en procesos particulares. Cuando las instituciones ya cuentan con una organización y especialmente cuando hay dificultades técnicas o jurídicas para modificar dicha organización, deberá procurarse al menos el cumplimiento de las funciones típicas definidas en el capítulo anterior.

### **El proceso de organización de un COE**

Condiciones generales:

Entre otras, conviene resaltar las siguientes condiciones como indispensables para una óptima organización y funcionamiento de un COE.

- Existencia de un sistema nacional encargado de la

administración de emergencias y desastres, que se apoye en un plan nacional de emergencia.

- El plan que da soporte al COE (o plan de respuesta), debe probarse sistemáticamente para mantenerlo actualizado.
- Los niveles políticos involucrados en caso de desastre o emergencia, deben conocer y apoyar el plan tanto como los técnicos.
- Poseer un objetivo fundamental para apoyar el proceso de repuesta a los efectos producidos por la emergencia o desastre mediante mecanismos de control de operaciones.
- Debe existir una interrelación entre las instituciones que trabajan por un mismo objetivo, basados en la departamentalización (división y especialización del trabajo), teniendo en cuenta el modelo de las tres áreas definido en el capítulo anterior.
- Deben cumplir una serie de pasos lógicos y funcionales que permitan diferenciar las entradas, el proceso y las salidas del sistema, esto no son más que los “Procedimientos Estándar de Operación” que permiten avanzar en la toma de decisiones críticas de manera expedita y diligente.

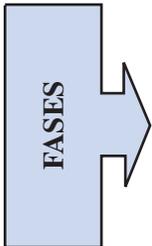
Para organizar un COE, se debe seguir una metodología con el objeto de garantizar que su organización, funcionamiento y desarrollo sea sostenible en el tiempo. Seguir la metodología asegurará que cada componente del COE cuente con el respaldo de los actores ya que promueve su participación desde el primer momento.

También es indispensable garantizar el apoyo y de alguna manera, la participación del nivel político correspondiente, eso provocará

que el proceso de toma de decisiones políticas tenga puntos de convergencia que permitan llevar la asistencia a las personas afectadas de manera más expedita, que finalmente, es el gran objetivo del sistema.

## 4.2 Fases del proceso de organización de un COE

Después de algunos años desarrollando procesos de organización de COE, se ha concluido que las fases para tal fin son las siguientes:



- I. Aproximación inicial del proyecto a las autoridades técnico-políticas.
- II. Diagnóstico para identificar las necesidades de organización y funcionamiento.
- III. Formulación de la organización funcional del COE.
- IV. Validación de la organización funcional del COE.
- V. Divulgación de la organización funcional, capacitación y entrenamiento.

## 4.2.1 Fase I

<b>a) Denominación:</b>	Aproximación inicial del proyecto a las autoridades, técnico-políticas.
<b>b) Descripción:</b>	<p>Esta fase consiste en la presentación de la propuesta metodológica a la mayor cantidad de representantes institucionales, tanto en el nivel político así como técnico; a fin de que estos conozcan en detalle el trabajo que se propone. Se debe obtener un compromiso por medio de un acuerdo de cooperación en el que se exprese el entendimiento entre la institución cooperante, los beneficiarios y las autoridades respectivas.</p> <p><b>Aclaración:</b> Este acuerdo de entendimiento no tiene ningún valor jurídico, solamente expresa la voluntad de las partes de llevar adelante el proceso, además ayuda a clarificar cuales son las responsabilidades de cada parte.</p>
<b>c) Objetivo:</b>	Obtener un compromiso de cooperación para desarrollar la organización funcional del COE, que incluya un cronograma de trabajo para guiar el proceso durante el período de vigencia del proyecto.

<b>d) Estrategia:</b>	<p>El equipo técnico programará una serie de visitas y reuniones de trabajo en donde se involucren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los representantes de la dirección del sistema nacional.</li> <li>• Las autoridades locales donde se desarrollará el proyecto.</li> <li>• Los representantes de las instituciones que estarán involucradas.</li> <li>• Los líderes de la comunidad.</li> <li>• Las ONG con influencia en el sitio del proyecto.</li> </ul>
-----------------------	---

<b>e) Actividades</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Tareas</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Detalles iniciales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar a los posibles actores.</li> <li>• Proponer el proyecto a la institución rectora.</li> <li>• Identificar sitios para la reunión.</li> <li>• Prever logística.</li> <li>• Redactar e imprimir agenda.</li> <li>• Seleccionar y pactar el día para la presentación.</li> <li>• Preparar la presentación.</li> <li>• Enviar las invitaciones.</li> <li>• Preparar modelo de acuerdo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo de la institución rectora.</li> <li>• Sitio y fecha pactados.</li> <li>• Agenda preparada.</li> <li>• Presentación lista y revisada.</li> </ul>

Desarrollo de la reunión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribuir agenda.</li> <li>• Realizar la presentación del proyecto.</li> <li>• Responder a preguntas.</li> <li>• Suscripción de acuerdo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridades y demás actores debidamente informados y sin dudas respecto al desarrollo de la propuesta.</li> <li>• Un compromiso que deberá expresarse por medio de la suscripción del acuerdo de entendimiento.</li> </ul>
Programación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunión con los técnicos de la institución rectora y las autoridades.</li> <li>• Definir el cronograma de trabajo que involucre todas las fases.</li> <li>• Dejar definida la fecha para el inicio de la próxima fase.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un cronograma de trabajo que guíe el proceso durante el período de vigencia del proyecto.</li> </ul>

#### 4.2.2 Fase II

a) <b>Denominación:</b>	Diagnóstico para identificar las necesidades de organización y funcionamiento.
b) <b>Descripción:</b>	A fin de tener técnicamente establecidas las debilidades y fortalezas del control de operaciones, se propone desarrollar un ejercicio <sup>9</sup> o taller de diagnóstico para establecer el nivel operacional en el que se encuentran los niveles de organización.

<sup>9</sup> Si se decide ejecutar un ejercicio se recomienda consultar para su preparación la “Guía práctica para la realización de Simulaciones y Simulacros”, publicada por el CREPD.

<b>c) Objetivo:</b>	Identificar los problemas actuales en el funcionamiento del control de operaciones de emergencia con el objeto de determinar aquellos que puedan fortalecerse con aspectos de organización y procedimientos de trabajo.
<b>d) Estrategia:</b>	Participación de los actores locales, de las instituciones y otras organizaciones que han participado durante emergencias anteriores.

<b>e) Actividades para el taller</b>		
<b>Actividad</b>	<b>Tareas</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Preparación del taller</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir la agenda.</li> <li>• Definición de los participantes.</li> <li>• Elegir el lugar.</li> <li>• Definir la logística.</li> <li>• Preparar las guías y matrices de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda definida.</li> <li>• Participantes seleccionados.</li> <li>• Convocatorias enviadas y confirmadas.</li> <li>• Sitio del taller definido.</li> <li>• Logística asegurada.</li> <li>• Definición de los objetivos del taller.</li> </ul>
<b>Desarrollar el taller</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar el taller conforme a la agenda definida en la actividad anterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo del taller conforme a la agenda definida.</li> <li>• Desarrollo de los trabajos grupales de acuerdo a las guías preestablecidas.</li> </ul>

<b>Informe del taller</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recolectar la información producida en el taller.</li> <li>• Realizar una sistematización de la información recolectada en el taller.</li> <li>• Formular el informe por áreas de análisis, problemas y recomendaciones.</li> <li>• Definir aquellas debilidades que puedan ser fortalecidas con la organización y funcionamiento del COE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe final de la fase II debidamente completado conteniendo las debilidades, fortalezas y recomendaciones.</li> </ul>
---------------------------	--	---

#### 4.2.3 Fase III

<b>a) Denominación:</b>	<b>Diseño de la organización funcional del COE.</b>
<b>b) Descripción:</b>	Esta fase consiste en una serie de sesiones de trabajo orientadas al diseño de la organización funcional del COE, que debe ser directamente asesorada por el equipo técnico del proyecto.
<b>c) Objetivos:</b>	Formular la organización funcional del centro de operaciones de emergencia y sus procedimientos, de acuerdo con los problemas previamente identificados en la fase anterior, garantizando una adecuada participación de las instituciones en las distintas áreas de soporte funcional.

**d) Estrategias**

- Se deberá integrar un grupo técnico el cual será responsable de formular la organización del COE.
- Asegurar la participación de las instituciones que integran o integrarán el COE y de las autoridades políticas.

**e) Actividades para crear la organización funcional**

Actividad	Tareas	Indicadores de resultado
Planeamiento del taller	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección de día y sitio.</li> <li>• Preparar la agenda.</li> <li>• Asegurar los materiales necesarios.</li> <li>• Enviar las invitaciones.</li> <li>• Asegurar la participación de todos los actores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participantes convocados y confirmados.</li> <li>• Materiales y equipos disponibles.</li> <li>• Agenda preparada e impresa.</li> <li>• Logística asegurada.</li> </ul>

<p>Definición de la organización funcional del COE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar las amenazas que generan eventos con mayor frecuencia y su impacto.</li> <li>• Por cada amenaza se deben identificar los efectos adversos que produce en el territorio.</li> <li>• Una vez encontrados los efectos, determine las necesidades originadas por los efectos adversos y priorizarlas (véase anexo 1).</li> <li>• Asigne las instituciones u organizaciones competentes y pertinentes para atender las necesidades.</li> <li>• Agrupe a las instituciones según su competencia a fin de formar sectores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amenazas listadas.</li> <li>• Efectos debidamente listados y en concordancia con las amenazas.</li> <li>• Necesidades listadas y priorizadas.</li> <li>• Cada necesidad debe ser atendida por una institución.</li> <li>• Las instituciones se agruparán por competencias afines.</li> </ul>
--	---	---



**Recuerde:** Estas actividades deben llevarse a cabo en talleres en donde todos los actores deben participar activamente. No hay imposiciones, todo debe ser consensuado.

## **Pasos para la definición de la organización del COE**

Organice un taller con la participación de los actores involucrados, utilice la técnica de lluvia de ideas o cualquiera de sus variaciones, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Utilice tarjetas de color para escribir cada idea.
- Utilice las columnas de la matriz del anexo 2, pegando las tarjetas en la pared.

### ***PASO 1: Identificación de amenazas***

Es decir aquellos fenómenos físicos o antropogénicos que puedan desencadenar un desastre en el territorio donde tendrá influencia el COE.

- Las amenazas deben ser técnicamente válidas.
- Deben ser acordados por consenso entre todos los asistentes.
- Deben quedar escritos en las tarjetas a la vista de todos para que en cualquier momento los participantes pueden volver a ellos.

### ***PASO 2: Identificación de efectos***

Una vez definidas las amenazas es necesario escribir en tarjetas de otro color los efectos que se producirían en caso de materializarse las amenazas. Por ejemplo, si las amenazas son inundaciones, seguramente los asistentes dirán que causan: Cultivos anegados, personas evacuadas, desaparecidas, enfermas, heridas, fallecidas, entre otros. Debe escribirse un efecto por tarjeta.

### ***PASO 3: Identificación de necesidades***

Luego hay que definir las necesidades que generan cada efecto adverso a fin de que los participantes tengan conciencia que la organización que crearán realmente tiene conexión con su realidad.

Ejemplo: Para las personas evacuadas se pueden mencionar necesidades de alojamiento, abrigo, agua segura, primeros auxilios psicológicos, alimentación, saneamiento, entre otras necesidades. Estas deben de ser priorizadas.

#### *PASO 4: Identificación de instituciones*

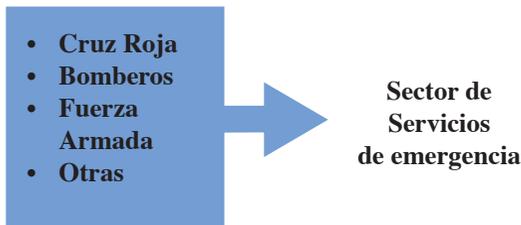
Luego procedemos a colocar en otras tarjetas de diferente color el nombre de la institución cuya función es atender determinada necesidad. En los planes deben estar descritas las funciones o la misión de cada institución presente en el territorio objeto del análisis.

#### *PASO 5: Organización de sectores funcionales en el área de operaciones*

Finalmente, cuando las instituciones estén listadas, deben de agruparse por la afinidad de funciones que desempeñan según los siguientes criterios: **Competencia, afinidad, funciones y área de trabajo**. De esa agrupación saldrán los componentes de la organización del futuro COE.

Por ejemplo:

#### **Instituciones que pueden colaborar en el tema de Búsqueda y Rescate**



El éxito de esta tarea es que cada institución se coloque en la función donde es competente y que además reconozca la ubicación que le corresponde dentro de la organización.

### ***PASO 6: Descripción de las funciones sectoriales***

Una vez establecida y acordada como será la organización funcional del COE, será necesario que se describan las funciones que cada sector deberá ejecutar cuando el COE se active.

- Esta tarea, probablemente necesite más de un taller y mucha supervisión de parte de los facilitadores, ya que algunos participantes pueden tener o no experiencia en el tema, así que el facilitador deberá poner todo su empeño en esta tarea con el propósito de que se logren los resultados deseados. *Definir las funciones generales de cada sector del COE.*
- Organice a los participantes en mesas de trabajo según los sectores funcionales.
- Cada sector funcional debe tener una institución que la coordine, generalmente es la institución oficial que se encarga del tema, por ejemplo: El sector de salud, lo coordinará el Ministerio de Salud por medio de su representante.
- Indique a los participantes que deben definir cuáles serán las funciones generales que realizarán durante la emergencia o desastre. Debe tener especial cuidado que los participantes no confundan funciones de terreno (tácticas) y las coloquen a nivel de COE. Ejemplo: Decidir sobre “Qué tipo de herramienta y número de personas deben participar en un operativo” es una función táctica que debe ser tomada a nivel de puesto de comando en el incidente. Por el contrario, “Coordinar con las Instituciones del

sector el rescate y evacuación de sobrevivientes en determinada zona de desastre” constituye una función estrategia del COE en apoyo al terreno.

- La descripción de las funciones por cada sector debe ser presentada en plenaria a fin de asegurarse que no existan contradicciones, ni duplicación de funciones, además es muy importante que se comprenda con claridad el alcance e implicaciones de cada función descrita ya que más adelante éstas servirán para definir los procedimientos estándar de operación.

#### 4.2.4 Fase IV

<b>a) Denominación :</b>	<b>Validación de la organización funcional del COE.</b>
<b>b) Descripción:</b>	Para proceder a la validación de la organización y funcionamiento del COE será necesario preparar un nuevo ejercicio más completo que el realizado en la fase II. Esta fase consiste en el desarrollo de un ejercicio didáctico que suministra a los integrantes del COE la posibilidad de entrenamiento conjunto que les permita integralmente, detectar fallas y corregir desviaciones en la organización y el funcionamiento.
<b>c) Objetivo:</b>	Evaluar la efectividad de la organización y la aplicación de los procedimientos para la toma de decisiones al interior del Centro de Operaciones de Emergencia, con el fin de encontrar debilidades y en general obtener la certeza técnica de que la organización y funcionamiento del COE será viable en situaciones reales.

## Aspectos necesarios para preparar el ejercicio



Los ejercicios son fundamentalmente un conjunto de condiciones que se preparan para que un equipo (en este caso un COE) se aproxime a una situación posible (escenario real) que plantee problemas de operación. Para organizar el ejercicio consúltese la **“Guía práctica para la realización de simulaciones y simulacros publicada por el CREPD.**

<http://www.cruzroja.org/desastres/redcamp/crepd/guiasimu.htm>

### 4.2.5 Fase V

#### Primera Etapa

a) <b>Denominación:</b>	<b>Divulgación, capacitación y entrenamiento.</b>
b) <b>Descripción:</b>	Esta fase consiste en implementar las herramientas de capacitación y entrenamiento con la finalidad que los integrantes del COE conozcan y se familiaricen con su organización y funcionamiento.
c) <b>Objetivo:</b>	Desarrollar un proceso de capacitación y entrenamiento dirigido a los enlaces institucionales que trabajarán en el COE.
d) <b>Estrategia:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación de los enlaces institucionales.</li> <li>• Coordinación del proceso por las autoridades nacionales del sistema.</li> <li>• Sesiones de coordinación entre los facilitadores, previa a la capacitación.</li> </ul>

e) Actividades específicas:		
Actividad	Tareas	Indicadores
Preparación del curso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunión de facilitadores para asignar los temas de acuerdo a la agenda.</li> <li>• Selección de participantes de acuerdo al perfil.</li> <li>• Convocatoria de participantes.</li> <li>• Selección del sitio del curso.</li> <li>• Reproducción del manual del participante y otros materiales de distribución.</li> <li>• Designación del coordinador del curso.</li> <li>• Envío del trabajo previo a los participantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda completa con temas asignados.</li> <li>• Participantes seleccionados.</li> <li>• Participantes convocados y confirmados.</li> <li>• Facilitadores seleccionados cuentan con los planes de lección para dictar el tema.</li> <li>• Logística asegurada.</li> <li>• Trabajo previo enviado con 15 días de anticipación.</li> </ul>
Desarrollo de la capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo del curso según la agenda.</li> <li>• Monitoreo permanente del coordinador del taller.</li> <li>• Asegurar la calidad del contenido y de los facilitadores.</li> <li>• Realizar evaluaciones diarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados positivos en cada evaluación diaria.</li> <li>• Participantes con buenos resultados en las evaluaciones.</li> <li>• Cobertura de participantes mínima del 90%.</li> </ul>

## Evaluación del proceso

- Sistematizar la información recolectada mediante el instrumento de evaluación del curso escrita por los participantes.
- Sesión de evaluación entre el coordinador y los facilitadores para medir el impacto del taller.
- Determinar las debilidades y fortalezas del curso.
- Realizar una realimentación del proceso.
- Fortalezas y debilidades identificadas.
- Metodología de realimentación del proceso definida.



El Curso de Organización y Funcionamiento de Centro de Operaciones de Emergencias a que se refiere esta fase se encuentra disponible en el Centro Regional de Referencia en Preparación para Desastres (CREPD).

<http://www.cruzroja.org/desastres/redcamp/crepd/guiasimu.htm>

## Segunda Etapa

### Plan para el desarrollo de capacidades

La última etapa de la fase V consiste en dejar elaborado un plan de desarrollo de capacidades para la sostenibilidad del COE.

A continuación se presenta un modelo enfocado en resultados. Se ha elegido dicho modelo dado que el plan variará dependiendo de las capacidades existentes que el proyecto haya desarrollado y de aquellas que se deseen desarrollar en el futuro.

En este apartado se asume que para la elaboración, socialización e implementación del plan se ha realizado un análisis acerca de las capacidades existentes. En algunos casos se pueden llevar a cabo ejercicios para establecer fortalezas y debilidades, pero no se recomienda invertir muchos recursos en ejercicios cuyos resultados no serán significativamente útiles.

### Elementos del plan para el desarrollo de capacidades

<b>A. Resultados, metas y actividades</b>			
Resultados	Metas	Actividades	Responsables
<b>B. Ejercicios</b>			
Tipo de ejercicio y procesos a evaluar	Indicadores a considerar	Tiempo de preparación	Fecha
Cada ejercicio requiere el nombramiento de un equipo responsable que debe planear lo concerniente al mismo.			
<b>C. Elementos del plan específico de un ejercicio</b>			
Elemento a preparar	Responsable	Insumos necesarios	Fecha límite
Escenario			
Convocatoria			
Logística			
Grupos de trabajo			
Los insumos a utilizar con frecuencia deben expresarse en un presupuesto.			

Los resultados deben expresar condiciones futuras, viables y evaluables como por ejemplo:

RESULTADOS	METAS
<p>1. El COE nacional y los COE departamentales (provinciales) cuentan con capacidades para capturar, procesar y desplegar la información procedente de zonas afectadas por emergencias, y promueven la toma de decisiones de las instituciones involucradas en forma coordinada y eficaz tanto en el terreno como en las instalaciones centrales.</p>	<p>1.1 Los COE, conforme al plan respectivo de funcionamiento, se activan, procesan eficazmente los datos proveniente de las zonas afectadas, y producen (despliegan) información para la toma de decisiones en diferentes niveles, así como información para la prensa, público en general y rendición de cuentas.</p> <p>1.2 Los COE reciben información confiable, completa y oportuna (Sistema EDAN) desde las zonas afectadas por emergencias y desastres y de las acciones de las instituciones de respuesta.</p> <p>1.3 El COE nacional consolida y coordina conforme los planes establecidos.</p> <p>1.4 Los COE cuentan con un sistema de desarrollo permanente (planes, manuales de puestos, procesos de capacitación).</p>
<p>2. Regularmente existe una institución a cargo del COE que está a la cabeza del sistema nacional.</p>	

Las actividades deben estar dirigidas a alcanzar cada una de las metas. A continuación se presenta un ejemplo:

<b>Meta</b>		
1.1 Los COE, conforme al manual de funcionamiento, se activan, procesan eficazmente los datos proveniente de las zonas afectadas, y producen (despliegan) información para la toma de decisiones en diferentes niveles, así como información para la prensa, público en general y rendición de cuentas.		
<b>Actividades</b>	<b>Responsable</b>	<b>Plazo</b>
1.1.1 Elaboración / revisión del manual de funcionamiento del COE.		
1.1.2 Elaboración / revisión de los planes de contingencia por escenario.		
1.1.3 Establecimiento de convenios de cooperación con las instituciones participantes en el sistema nacional.		
1.1.4 Equipamiento del COE.		
1.1.5 Capacitación (personal del COE y enlaces institucionales).		
1.1.6 Prueba de sistemas informáticos.		
1.1.7 Implementación de un programa de ejercicios (Simulacros y Simulaciones).		
1.1.8 Otras actividades que sean pertinentes al plan de fortalecimiento.		

En general cualquier planteamiento para el desarrollo de capacidades debe contar con plazos. Los mismos se pueden establecer de manera global (en los resultados) y de manera parcial (actividades).

# Capítulo V

## Funcionamiento del COE



Una vez concluido el proceso de organización del COE es necesario diseñar su funcionamiento, este tema se resuelve con la construcción de “procedimientos estándar de operación”, es decir, un conjunto de pasos que se deben seguir para tomar decisiones en ciertas áreas críticas.



## 5.1 Generalidades

El funcionamiento del COE debe ser alimentado con un insumo denominado “información”, este recurso permite activar procesos en los sectores funcionales que requieren decisiones en términos de cursos de acción. A partir de este modelo, los sistemas permiten resolver un sinnúmero de eventualidades.

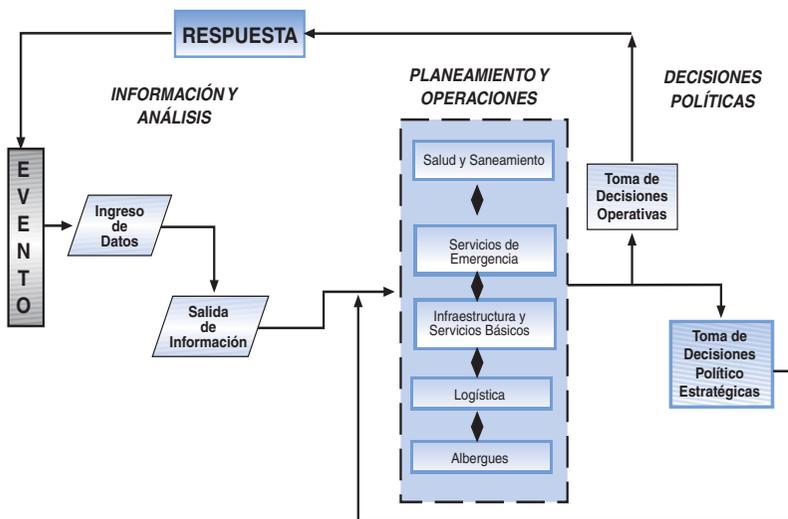


Figura 1, Capítulo 5: Procesamiento de información en un COE.

Este sistema de MACOE se mantendrá en armonía, siempre y cuando, las entradas de información sean las adecuadas (información suficiente, confiable y válida) y el proceso no esté lesionado en uno de sus elementos (los sectores estén operando en debida coordinación y la supervisión sea oportuna), ya que una falla del sistema involucra una salida no deseable o que no cumpla el objetivo planeado.

Los procedimientos tienen íntima relación con la cultura organizacional, la disciplina, el nivel de capacitación del personal y la experiencia acumulada. Por lo tanto, los procedimientos que son útiles en una organización, podrían ser inadecuados para otra.

## 5.2 Construcción de procedimientos estándar de operación

Una vez concluido el proceso de organización del COE es necesario diseñar su funcionamiento, este tema se resuelve con la elaboración de “Procedimientos Estándar de Operación”, es decir, un conjunto de pasos que se deben seguir para tomar decisiones en ciertas áreas críticas.

La falta de tiempo, la presión por resolver un problema o la ausencia de decisores motivan el uso de protocolos y procedimientos que expresan la intención de diversas instituciones ante determinadas situaciones o escenarios definidos. Son, en otras palabras, procesos de decisión analizados y acordados con anterioridad a una crisis.

Los procedimientos tienen usos en varios momentos. En la coordinación previa su elaboración contribuyen a crear un marco de entendimiento entre los integrantes del COE, asimismo, establecen referencias que guían el desarrollo de capacidades. Su finalidad debe enfocarse en la aplicación durante la respuesta, de lo contrario se perderá su operatividad.

Durante una emergencia, su aplicación permite el logro de objetivos de operación, y posteriormente pueden contribuir a los procesos de evaluación y mejoramiento de procesos. Sin embargo, antes de comenzar el diseño de los procedimientos, es necesario identificar cuáles de las funciones requieren de ellos para cumplirse, por ejemplo es común encontrar la necesidad de diseñar procedimientos para funciones como declaratoria de alerta, activación, recolección de datos entre otros.

Para identificar las necesidades debe de organizarse a los asistentes en los sectores funcionales anteriormente definidos para que hagan

una revisión de las funciones que escribieron e identifiquen cuáles requieren de procedimientos.

Una vez identificadas las necesidades de procedimientos, hay que pasar al diseño de los mismos. Seguramente muchas personas, por su experiencia pensarán que no son necesarios, así que habrá que “convencerlos” que no se están escribiendo para ellos, sino para otras personas con menos experiencia.

## 5.3 Los procedimientos operativos

Durante una crisis, no hay tiempo para un proceso decisorio normal. Se requieren acuerdos previos de alcance interinstitucional.

*Procedimiento operativo:*

*Secuencia detallada de pasos o acciones que deben llevarse a cabo ante determinadas situaciones o escenarios.*

### 5.3.1 Características deseadas de un procedimiento estándar de operación

- **Sencillez:** La menor cantidad de pasos, elementos o indicaciones es lo mejor siempre que se mantenga la intención deseada.
- **Claridad:** Deben ser comprendidos por cualquier persona que deba utilizarlos. En lo posible, el lenguaje, simbología o formatos deben eliminar datos inútiles o elementos que tengan más de una interpretación.
- **Legitimidad:** Siendo instrumentos que guían una operación, es preciso que sean oficiales, que estén respaldados por

normas, pero sin descuidar la importancia del compromiso de las autoridades y el personal operativo. La legitimidad o el sentido de apropiación de los protocolos y procedimientos son fundamentales para su aplicación.

- **Operacionalidad:** Los protocolos y procedimientos NO deben sustituir a la capacitación. Deben escribirse para personal con un cierto nivel de habilidad. De lo contrario, se corre el riesgo de pretender explicar en un procedimiento, aspectos que deben abordarse en la capacitación.

### 5.3.2 Razones para usar procedimientos

- Proporcionan los medios para cumplir con las responsabilidades en el manejo de la emergencia de manera oportuna.
- Garantizan que el personal esté siguiendo los procedimientos validados.
- Sirven como herramienta de aprendizaje para el personal.
- Agilizan la respuesta.

### 5.3.3 Elaboración de procedimientos

Los procedimientos pueden elaborarse para resolver una situación particular o bien, pueden organizarse en manuales o guías que permiten su uso y actualización como un conjunto.

Un procedimiento describe por lo regular acciones operativas específicas. Su carácter suele ser vinculante en términos administrativos y se remiten a normas jurídicas o reglamentos.

### 5.3.4 Etapas básicas para la elaboración de un manual de procedimientos

- a) Identificación de las funciones del COE que para su cumplimiento, requieren de procedimientos.
  - b) Análisis de participación en función de competencia técnica.
  - c) Integración del equipo humano de diseño.
  - d) Capacitación en la técnica para desarrollar procedimientos.
  - e) Selección del formato más adecuado.
  - f) Diseño de los procedimientos.
- a) **Identificación de las funciones del COE que para su cumplimiento, requieren de procedimientos**

Cabe recordar que las funciones de cada sector funcional del COE fueron trabajadas en la etapa de diseño de la organización, por lo tanto, en esta etapa solamente se debe hacer un análisis de cuales de ellas requieren procedimientos para ejecutarse.

Es muy importante tener claro que no todas las funciones del COE requerirán procedimientos, por esa razón es que el análisis de las funciones se justifica.

- b) **Análisis de participación en función de competencia técnica**
- Identificar al personal que tiene autoridad para autorizar los procedimientos.
  - Identificar a los usuarios de los procedimientos (identificar / evaluar su participación en diseño o en validación).
- c) **Integración del equipo de diseño**
- Integrar los equipos humanos con los enlaces del COE, es importante que los integrantes de cada sector funcional participen del diseño.

- Elaborar calendario de planificación. Se recomienda la programación de talleres y periodos de no más de un mes para desarrollar materiales.

#### d) Capacitación en la técnica

Suministrar elementos de capacitación sobre la técnica, al equipo humano que trabajará en el diseño de los procedimientos. Es probable que para muchas personas del COE, diseñar procedimientos no les parezca nada extraño, debido a que éstos forman parte de su trabajo cotidiano, así habrá otros que no, de tal manera que se puede aprovechar la experiencia de los primeros, sin embargo se debe dejar claro que los procedimientos del COE, son dirigidos a la identificación de los problemas derivados de la emergencia, a la priorización y a la elección de distintos cursos de acción.

#### e) Selección del formato más adecuado

Existen varios formatos para diseñar procedimientos, este manual no hace énfasis en ninguno de ellos, pues la situación particular de cada COE requerirá un formato que le sea adecuado para su funcionamiento.

Sin embargo cualquier procedimiento debería contener la siguiente información:

<b>Datos de identificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denominación</li> <li>• Fecha de elaboración</li> <li>• Código y secuencia del procedimientos</li> </ul>
<b>Área de ejecución</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área donde pertenece el procedimiento</li> <li>• Responsable de su ejecución</li> </ul>

<b>Alcance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalidad del procedimiento</li> <li>• Utilidad del mismo</li> </ul>
<b>Insumos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lo requerido para su ejecución</li> </ul>
<b>Secuencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conjunto de acciones requeridas en orden secuencial</li> </ul>
<b>Regulaciones especiales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explicaciones acerca de lo que se debe tener en cuenta para ejecutar el procedimiento</li> </ul>
<b>Productos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los resultados que se deben alcanzar con la ejecución del procedimiento</li> </ul>
<b>Definiciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre palabras técnicas o acrónimos o siglas utilizadas en el procedimiento</li> </ul>
<b>Anexos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los adjuntos al procedimiento, tales como formatos y otros</li> </ul>
<b>Autorizaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del que revisa y el que autoriza.</li> </ul>

#### f) Diseño de los procedimientos

En esta etapa el equipo humano seleccionado, elabora todos los procedimientos que son necesarios a partir del análisis de las funciones de cada sector.



# Anexos





**ANEXOS****Anexo N° 1****Cuadro de prioridades institucionales**

<b>Intervención inicial</b>	<b>Salud y Saneamiento</b>	<b>Infraestructura</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Búsqueda</li> <li>• Rescate</li> <li>• Evacuación</li> <li>• Atención pre-hospitalaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de personas</li> <li>• Suministro de agua</li> <li>• Saneamiento ambiental</li> <li>• Alimentos</li> <li>• Alojamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vías de acceso</li> <li>• Telecomunicaciones</li> <li>• Transporte</li> <li>• Energía</li> <li>• Almacenamiento</li> </ul>

Fuente: Manual de Campo, Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), OFDA/USAID.

## Anexo N° 2

**Anexo N° 2  
Matriz para la formulación de la organización y funcionamiento del COE**

Identificación de amenazas	Identificación de Efectos	Identificación de Necesidades	Identificación de Instituciones responsables	Definición de Sectores funcionales	Descripción de las funciones sectoriales	Definición procedimientos operativos
Terremoto	Edificaciones colapsadas	Búsqueda y rescate	Bomberos Cruz Roja Policía	Servicios de Emergencia		
	Interrupción de líneas vitales	Atención Médica	Ministerio de Salud Sanidad Militar	Salud		
	Traumatismos	Rehabilitación de servicios básicos	Obras Públicas Compañías de electricidad Empresa de agua	Infraestructura y servicios básicos		

Fuente: Curso sobre Organización y Funcionamiento de Centros de Operaciones de Emergencia (CREPD).

## Bibliografía

Berganza Ricardo, Centros de Operaciones de Emergencia, Sistematización de experiencias regionales, USAID-OFDA-LAC. 2007.

Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, Oficina de Asistencia para Desastres USAID/OFDA-LAC, Material introductorio para funcionarios (as) a cargo de operaciones de emergencia. 1998.

Centro Regional de Referencia en Preparación para Desastres, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Curso de organización y funcionamiento del Centro de Operaciones de Emergencia, 2008.

Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, Oficina de Asistencia para Desastres USAID/OFDA-LAC, Material de referencia del curso de comando de incidentes, 2004.

Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, Oficina de Asistencia para Desastres USAID/OFDA-LAC, Guía para elaborar el manual de protocolos y procedimientos, 2005.

Centro Regional de Referencia en Preparación para Desastres, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Guía práctica para la realización de simulaciones y simulacros, 2008.

El proceso administrativo

[http://www.elprisma.com/apuntes/administracion\\_de\\_empresas/procesoadministrativo/](http://www.elprisma.com/apuntes/administracion_de_empresas/procesoadministrativo/)

Generalidades de un Sistema Típico de Manejo de Emergencias

[www.estrucplan.co.mx](http://www.estrucplan.co.mx).

James, A., Montero, A., Tejada, O., Berganza, R., Gutiérrez S. (2000). Plan Estratégico para el Fortalecimiento de los Centros de Operaciones de Emergencia de la Región Centroamericana y del Caribe. San José, Costa Rica: Oficina de Asistencia para Catástrofes en el Exterior para Latinoamérica y el Caribe, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norte América (USAID/OFDA-LAC).



# Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

---

## **Humanidad**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorecer la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

## **Imparcialidad**

No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

## **Neutralidad**

Con el fin de conservar la confianza de todos. El Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

## **Independencia**

El movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

## **Voluntariado**

Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

## **Unidad**

En cada país puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

## **Universalidad**

El movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.

Together for humanity  
Ensemble pour l'humanité  
Juntos por la humanidad



**El Centro de Referencia en Preparación para Desastres (CREPD)**

es una herramienta de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que contribuye al fortalecimiento de las capacidades de las Sociedades Nacionales en la reducción de riesgos de desastres, propiciando el desarrollo de metodologías, herramientas y procesos de armonización, aplicando el conocimiento técnico y las prácticas idóneas de las diferentes cruces rojas de la región.



La *Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja* promueve las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales en favor de las personas vulnerables.

Mediante la coordinación del socorro internacional en casos de desastre y el fomento de la asistencia para el desarrollo, se propone prevenir y aliviar el sufrimiento humano.

La Federación Internacional, las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja constituyen, juntos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Con el apoyo