

diferencia de la COOP en que esta última conlleva el traslado de las funciones críticas y del personal a un lugar o lugares alternativos de funcionamiento, conforme a lo preestablecido en el plan de COOP.

1.4.3 OBJETIVOS DE LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS

La gestión de emergencias tiene tres objetivos principales. El primero es minimizar la probabilidad de una amenaza o emergencia. Esto es posible con amenazas humanas o accidentales; sin embargo, no es alcanzable con amenazas naturales, tales como huracanes, tornados y tormentas de nieve. Por lo tanto, el segundo objetivo es mitigar el impacto si se produce el evento. El último objetivo, igualmente importante, es recuperarse de la emergencia y reanudar las operaciones normales. La normalidad después de una emergencia será bastante diferente entre las víctimas. Por lo tanto, los dos elementos clave necesarios para lograr los objetivos son: qué se debe hacer y quién va a hacerlo. Una herramienta efectiva para determinar la probabilidad de una amenaza o un desastre y su impacto en una organización, es realizar un análisis de los riesgos en la fase de desarrollo del plan de emergencia.

1.5 ASPECTOS Y CONSIDERACIONES DE LA PLANIFICACIÓN

1.5.1 TIPOS DE AMENAZAS Y CONTINGENCIAS

Las emergencias o contingencias para las cuales se podrían desarrollar planes se pueden agrupar en tres grandes categorías: natural, humana (interna o externa) y accidental. Las amenazas naturales incluyen todas las emergencias relacionadas con las condiciones meteorológicas, tales como huracanes, tornados, inundaciones, tormentas de invierno e incendios ocasionados por rayos, así como acontecimientos naturales no meteorológicos como terremotos y erupciones volcánicas. Las amenazas humanas son acciones y eventos adversos deliberados, tales como actividad terrorista, incendios intencionales, desórdenes civiles y barricadas o toma de rehenes. Las amenazas accidentales son acciones y eventos adversos no deliberados, tales como derrames de material peligroso e interrupción

de sistemas informáticos y de telecomunicaciones. Los distintos tipos de amenazas representan un rango de contingencias para las cuales es conveniente la planificación.

Los planes de emergencia no están destinados a cubrir situaciones del curso normal de la empresa o de las operaciones gubernamentales. Por ejemplo, si una persona clave está enferma, en vacaciones o de viaje, alguien más puede hacerse cargo de las responsabilidades de esa persona, conforme a los procedimientos de operación normales de la organización. Sin embargo, si el grueso de la fuerza no es capaz de llegar al lugar de trabajo debido a una emergencia meteorológica mayor, o si un huracán o tornado daña gravemente la instalación, existe una situación fuera de lo rutinario, para lo cual es esencial una planificación (ASIS, 2005).

Las emergencias para las cuales es conveniente una planificación incluyen, entre otras, las siguientes situaciones (FEMA, 1993; NFPA, 2010; OSHA, 2001):

- Incendio
- Explosión
- Corte de agua
- Corte de electricidad
- Falla de los sistemas computacionales
- Falla de las telecomunicaciones
- Fuga de combustible
- Hazmat (incidente con materiales peligrosos)
- Incidente de bomba
- Desórdenes civiles
- Ataque armado
- Incidentes con barricadas o rehenes
- Fenómenos meteorológicos graves
 - Tornado
 - Huracán
 - Tempestad
 - Inundación
- Otros hechos naturales
 - Terremoto
 - volcanes

1.5.2 PLANES DE EMERGENCIAS

Las amenazas o emergencias enumeradas anteriormente se pueden traducir en los tipos de planes de emergencia que se muestran más

abajo. No todas las organizaciones necesitan todos estos planes; depende de la naturaleza de las actividades de la organización, de la criticidad de la organización, de su atractivo como un objetivo, de su ubicación y del tipo de instalaciones que ocupa, entre otras consideraciones. Más aún, se debe emplear, en la máxima medida posible, un enfoque que tome en cuenta todos los riesgos; lo que se explica a continuación. Los siguientes son algunos tipos de planes de emergencia (Broder, 2006; FEMA, 2010^a; NFPA, 2010):

- Plan para incidente de bomba
- Plan de incendio
- Plan de emergencia médica
- Plan para violencia/traumatismo en el lugar de trabajo
- Plan de respuesta a “hazmat” (materiales peligrosos)
- Plan para corte de los servicios
- Plan de fallo del sistema informático
- Plan para fenómenos meteorológicos graves
- Plan de continuidad de las operaciones (COOP)
- Plan de reanudación / recuperación del negocio

1.5.3 FORMATOS DE PLANIFICACIÓN Y PLANIFICACIÓN PARA TODO TIPO DE RIESGOS

Plan de Operaciones de Emergencia

El formato específico de planificación de emergencia utilizado en una organización determinada, depende de la naturaleza de la organización y de sus políticas. El enfoque que toma en cuenta todos los riesgos ha sido adoptado por FEMA y se puede usar en los planes de negocios y organizacionales así como en los planes comunitarios. El enfoque provee un plan de emergencia básico, o plan de operaciones de emergencia (EOP de ahora en adelante, por sus siglas en inglés), con anexos funcionales (por ejemplo, listas de llamadas de emergencia) que se aplican a múltiples situaciones de emergencia y anexos de amenazas específicas (por ejemplo, procedimientos para incidentes de bombas). Este enfoque reconoce que muchos de los requisitos de

planificación son similares, independientemente de si es un incidente por amenaza natural, humana o un accidente. Por ejemplo, un plan de evacuación es necesario para incendios, incidentes con bombas y derrames de materiales peligrosos.

FEMA ha desarrollado una serie de consideraciones de planificación de riesgos específicos relacionados con incendios, incidentes con materiales peligrosos, inundaciones, crecidas repentinas, huracanes, tornados, tormentas de invierno severas, terremotos y emergencias tecnológicas (Broder, 2006; FEMA, 1993, 2010a). Los incidentes con bombas, incluyendo las amenazas de bombas, los artefactos explosivos improvisados reales o falsos (IED de ahora en adelante, por sus siglas en inglés) y las detonaciones o deflagraciones deben ser abordadas en un anexo al plan de emergencia. Se puede encontrar información específica sobre estos incidentes en el Capítulo 3.

Un enfoque de planificación alternativo implica el desarrollo de planes individuales para cada emergencia o contingencia relevante. Un tercer enfoque puede ser alguna combinación de los dos primeros. Independiente del formato, el plan debe ser desarrollado de la manera más simple posible, con los delineamientos de las responsabilidades específicas para aquellos asignados a la respuesta a emergencias. Esto garantiza una respuesta efectiva a una situación extraordinaria.

Surgen dos consideraciones importantes en la elección del formato de planificación. El primero se refiere a la difusión del plan. Un plan tiene poco valor si no está fácilmente disponible para aquellos afectados por él. Por lo tanto, el formato debe facilitar la distribución del plan a todas las personas y elementos de la organización con responsabilidades asignadas en el plan. La segunda consideración implica la mantención del plan. Para ser efectivo, todo plan de emergencia debe ser revisado y actualizado regularmente.

Se debe realizar una auditoría formal del plan al menos anualmente. Además, el plan debería ser evaluado y modificado según sea necesario después de lo siguiente:

- cada ejercicio de entrenamiento
- cada emergencia
- cambios en el personal o de sus responsabilidades

- cambios en el diseño físico de la instalación
- cambios en las políticas o procedimientos

Los software de planificación de emergencia y ciertos programas estándar de bases de datos pueden facilitar la incorporación de los cambios y la difusión del plan modificado (ASIS, 2005; FEMS, 1993; NFPA, 2010). Es esencial que todos los planes de emergencia sean revisados al menos una vez al año, para asegurar que toda la información dinámica, como los planes de plantas, números de contacto, personal clave y activos clave, sean exactos.

El formato del plan afecta directamente el proceso de actualización. Por ejemplo, si una organización utiliza el enfoque que incluye todos los riesgos, es relativamente simple actualizar y difundir información común a múltiples emergencias, tales como los números de contacto para emergencias. Por otra parte, si una organización ha elegido publicar una serie de planes individuales, tendrá que actualizar todos los planes cada vez que cambien los puntos comunes de contactos o números de emergencia (Broder, 2006; FEMA, 2010a).

Otros Planes de Emergencia

Un EOP desarrollado con el enfoque que incluye todos los riesgos abordará los aspectos de preparación y respuesta de continuidad del negocio. En un plan de mitigación separado, deben abordarse las estrategias de mitigación relacionadas con la construcción o readaptación de las instalaciones u otra forma de reducción del impacto de potenciales eventos de emergencia.

De igual modo, los planes de reanudación/recuperación del negocio y los planes de continuidad de las operaciones deben estar separados del plan de operaciones de seguridad de la organización (NFPA, 2010; FEMA, 2010a.).

1.5.4 DESARROLLO DEL PLAN

El desarrollo e implementación de un plan para hacer frente a posibles emergencias, es un proceso que consume tiempo. Las herramientas de software, especialmente aquellas cimentadas en una base de datos relacional, pueden reducir significativamente el trabajo de recopilar la información necesaria. Los consultores de gestión de emergencias pueden ayudar a garantizar un plan completo. Sin embargo, ni el

software ni el consultor pueden reducir la necesidad de una participación responsable del equipo de gestión de la organización en la preparación del plan. La dirección tiene que estar directamente involucrada en la identificación y evaluación de los activos organizacionales como parte del desarrollo del plan. Este proceso identificará los activos clave de la organización que necesitan ser protegidos. Los gerentes directamente involucrados en el día a día de las operaciones pueden hacer un análisis de riesgos más manejable.

El propósito de un plan de emergencia es destacar los tipos de problemas que encontrarán los encargados de tomar decisiones y otras personas clave de la gestión de emergencias y para exigirles que consideren, por adelantado, cómo reaccionar cuando se desarrolla una emergencia (ASIS, 2005, 2009; NFPA 2010).

1.5.5 PROCESO DE PLANIFICACIÓN

El proceso de planificación es crítico y generalmente poco comprendido. Con demasiada frecuencia, si es que se elaboran los planes, son puestos en una estantería y olvidados. Para que un plan sea efectivo, debe reflejar los requerimientos de la organización a la cual pertenece. Más aún, todas las personas que tienen responsabilidades deben entender claramente cuáles son sus responsabilidades y ser entrenadas para cumplirlas.

Además, el plan debe ser probado a través de ejercicios y revisado a la luz de esas pruebas. Un ejercicio o la implementación real del plan puede indicar la necesidad de revisiones, de reasignación de responsabilidades o de reentrenamiento del personal, después de lo cual se debe volver a probar el plan. Y, lo más importante respecto a la planificación, es la continuidad del proceso, que nunca termina mientras exista el plan (ASIS, 2005, 2009-; FEMA, 1993; NFPA, 2010).

1.5.6 ENTRENAMIENTO, SIMULACROS Y EJERCICIOS

Toda empresa necesita planificar el entrenamiento inicial y de actualización para emergencias. El alcance del entrenamiento depende de la naturaleza de las actividades de la entidad. Sin embargo, OSHA (2001) ha identificado ciertos temas que deben tratarse con todos los

empleados. Además de los empleados, las empresas deben considerar las necesidades de entrenamiento y orientación para visitantes recurrentes, contratistas y otras personas que tienen acceso frecuente a las instalaciones. En áreas que implican actividades peligrosas, aplican requerimientos adicionales.

El entrenamiento y orientación deben ser reforzados y probados con simulacros y ejercicios periódicos. Estos pueden incluir los siguientes:

- ejercicios teóricos realizados en una sala de conferencias para los miembros del equipo de gestión de crisis de la organización (CMT de ahora en adelante, por sus siglas en inglés) u otras personas de gerencia.
- simulacros de evacuación y de refugio en el lugar para todos los empleados
- ensayo de un plan de emergencia o de las funciones particulares de respuesta a emergencias, por el personal seleccionado de la organización
- un ejercicio completo que involucre a las agencias de respuesta externas

Las pruebas y ejercicios de emergencias se realizan por varias razones:

- comprobación de la viabilidad de un plan o de una parte de él
- determinación del nivel de conciencia y entrenamiento del personal
- evaluación de la capacidad de las comunicaciones de emergencia
- identificación de las deficiencias en los procedimientos de evacuación

No todas las partes de un plan necesitan ser comprobadas en forma simultánea. Sin embargo, cada ejercicio debe ser diseñado para evaluar uno o más aspectos del plan de emergencias y su implementación. Para validar el plan de emergencia de una

organización, se debe realizar una prueba sin aviso, con los controles adecuados y las medidas de seguridad en el lugar.

Las pruebas y ejercicios de seguridad son los ensayos para un suceso real y, conforme a las preocupaciones de seguridad ocupacional, deben ser incorporados en el plan de seguridad real en la máxima medida posible. Un ensayo para una obra de teatro utiliza la misma secuencia que el de una actuación real; un ejercicio de seguridad no debería ser diferente. Uno de los resultados menos deseables de un ejercicio de planificación de emergencia es hacer que los empleados piensen “esto es sólo una prueba” o “simulamos hacer X,Y y Z cuando hacemos un simulacro”. La regla siempre debe ser: *Entrenar para el plan y ejercitar el plan*.

La Figura 1-1 ofrece recomendaciones para el desarrollo y realización de ejercicios para planes de emergencia. Los ejercicios deben ser realistas pero no deben poner en riesgo a las personas. En particular, debe ser cuidadosamente controlado el uso de la fuerza por personal de seguridad armado y por cualquiera persona que represente un rol.

Otra consideración importante implica notificar a las agencias externas. Las agencias externas de respuesta a emergencias no deben ser contactadas durante un ejercicio, a menos que estén involucradas en él. Es importante evitar respuestas a emergencias involuntarias que podrían colocar a los equipos de respuesta a emergencias y a los transeúntes en situación de riesgo. Una alternativa es tener integrantes en el ejercicio que registren los contactos externos que harían, o bien, que se los describan a un controlador o árbitro del ejercicio (ASIS, 2003, 2004, 2005, 2009; Broder, 2006; FEMA, 1993; MSU, 2002; NFPA, 2010; NOD, 2009a; OSHA, 2001).

- Considerar una secuencia lógica de complejidad del ejercicio (papel, mesa de arena, interactivo, completo) dependiendo de las necesidades de la organización.
- Primero entrenar a los entrenadores y asegurarse que entienden que los ejercicios no son competencias.
- Hacer más fácil la tarea de enfrentar una serie de emergencias, diseñar el entrenamiento y el programa de ejercicios para que se tengan en cuenta, pero no limitarse a los peores escenarios.
- Darse cuenta que la seguridad y el uso de la fuerza son factores de control principales.
- Entender que un ejercicio puede ocuparse de una parte del plan más que de todo el plan.
- Entrenar para el plan y después ejercitar el plan.
- Desarrollar un escenario basado en el plan, o en parte de él, para su comprobación.
- Controlar las comunicaciones con las agencias externas.
- Tener un plan para enfrentar incidentes reales durante el ejercicio.
- Mantener el ejercicio lo más realista posible dentro de los límites de seguridad.
- Ejercitar responsables alternativos, salidas alternativas y rutas alternativas.

Preparado por David H. Gilmore, CPP. Su uso está autorizado.

Figura 1-1

Recomendaciones para Ejercicios de Planificación

1.5.7 NECESIDADES ESPECIALES DE PLANIFICACIÓN

Los planes de emergencia deben tener en cuenta al personal con discapacidades, incluyendo aquellos con problemas de visión, audición, funciones mentales y movilidad. La National Organization on Disability (NOD) enfatiza la necesidad de involucrar a las personas con discapacidades en la planificación y pruebas. El U.S. Department

of Labor's Office of Disability Employment Policy (ODEP) ha publicado un informe ofreciendo ideas aplicables a entidades no federales, aunque está dirigido a los encargados federales (FEMA, 2010b; NOD, 2009a, 2009b; OSHA, 2001).

1.5.8 COMPONENTES DE UN PLAN DE OPERACIONES DE EMERGENCIA

Los componentes de un plan de operaciones de emergencia varían dependiendo del formato del plan en uso, la emergencia/contingencia para las cuales se ha desarrollado el plan, y las necesidades de la organización a la cual pertenece el plan. Un plan puede incluir todos los elementos que se muestran en la Figura 1-2, y también puede incluir componentes adicionales especializados o específicos para la organización. En el análisis final, el plan debe adaptarse a las emergencias que se pueden encontrar.

• Propósito • Prioridades • Supuestos de planificación • Impacto • Tareas y procedimientos operacionales • Previo al evento • Durante el evento • Después del evento • Comando/gestión y control • Enlaces externos y coordinación • Relaciones públicas / relaciones con los medios de comunicación	• Apoyo a la familia/víctimas • Servicios médicos • Evacuación de emergencia y refugio en el lugar • Parada de emergencia y restauración • Recursos y logística • Notificaciones y comunicaciones • Registros e informes • Entrenamiento y pruebas • Anexos
--	---

Preparado por David H. Gilmore, CPP. Su uso está autorizado.

Figura 1-2
Componentes del Plan de Operaciones de Emergencia

1.5.9 PRIORIDADES

Al elaborar un EOP, los planificadores deben considerar la importancia relativa de los diferentes tipos de actividades. Sin una definición anticipada de la prioridades, se desperdiciarán los recursos. Cada organización debe establecer sus propias prioridades. A continuación una posible lista:

1. Proteger la vida humana.
2. Prevenir o minimizar lesiones personales.
3. Reducir la exposición de los activos.