



Mecanismos de coordinación asistenciales en un plan de emergencia ante catástrofe

*Mechanisms of Assistance Coordination
in a Catastrophe Emergency Plan*

Dr. Atef Kanaan Kanaan

Doctor en Medicina, especialista en Medicina Legal y Forense y Medicina Familiar y Comunitaria. Profesor honorífico del departamento de Toxicología y Legislación Sanitaria. Médico de emergencias SUMMA 112. Médico de Urgencias del Hospital de Móstoles

Dr. Víctor Cea Soria

Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria, médico de emergencias SUMMA 112, médico de Urgencias del Hospital de Móstoles

Dr. Pedro Huertas Alcázar

Subdirector de Formación del SUMMA 112

Resumen

La preparación para dar una respuesta rápida y adecuada a las necesidades de la población afectada por una catástrofe de cualquier tipo de riesgo, conforma la estrategia para evitar y/o reducir el daño grave que la catástrofe pueda causar a las personas, a sus bienes y a la naturaleza.

En general, para esta preparación, se piensa que la existencia de una infraestructura adecuada y recursos humanos y materiales abundantes serían suficientes para hacer frente a una catástrofe en un momento determinado en el que habitualmente se recurre a la improvisación como herramienta para poner en marcha el plan de emergencia diseñado acorde al tipo y grado de la catástrofe en cuestión y adaptarse a la situación creada.

Sin embargo, la experiencia enseña que se crea tal situación de incertidumbre que exige, tener en cuenta en la preparación, todos los detalles por mínimos que sean en la asistencia a las víctimas y coordinar los recursos y los grupos de intervención en función de unos mecanismos de coordinación prediseñados y ensayados y que adquieren tanta importancia hasta convertirse en determinantes



para alcanzar los objetivos de la planificación.

Palabras clave

Catástrofe, riesgo, plan de emergencias, asistencia sanitaria, grupos de intervención, mecanismos de coordinación.

Summary

Preparation for an adequate and rapid response to necessities of an affected population by a catastrophe of any kind forms the strategy to avoid and/or reduce serious damage which the catastrophe could cause to people, their belongings, and the environment.

In general, for this preparation, it is to be expected that the existence of an adequate infrastructure, human resources and plentiful material would be sufficient to confront a catastrophe at a time in which improvisation is usually turned to as a tool to put in motion the emergency plan designed according to kind and degree of catastrophe involved, and adapt to the new situation.

Experience teaches, however, that such a situation of uncertainty can occur which demands taking into account during preparation all the details, as small as they may be, in order to attend victims and coordinate resources and intervention groups according to coordination mechanisms which have been previously developed, tested and which acquire such importance so that they become decisive in order to reach the objectives of the planning.

Key Words

Catástrofe, risk, emergency plan, health assistance, intervention groups, coordination mechanisms.

Introducción

La existencia de múltiples situaciones del riesgo, bien sean de causa natural o causadas por el hombre debido al desarrollo tecnológico o por razones sociopolíticas hacen que la sociedad actual sea vulnerable a la ocurrencia de accidentes y situaciones de emergencia que pueden causar graves daños a las personas, a sus bienes y a la naturaleza.

Para evitar y/o mitigar los efectos de una catástrofe, situación de emergencia resultante de la concreción de un riesgo preexistente, la preparación debe ser mediante la gestión y el análisis de las situaciones potenciales del riesgo, un plan de emergencia detallado para hacer frente en una primera fase a la situación de emergencia en caso de producirse y al establecimiento de los servicios públicos esenciales para recuperar la normalidad en una fase posterior.

Marco legal

En España existe una legislación amplia sobre la gestión y actuación en caso de emergencia mediante planes de protección civil que cubren los aspectos de gestión de riesgo en el ámbito de la administración central, regional y local según la naturaleza de riesgo, ámbito de aplicación, la extensión y el alcance de la catástrofe y la disponibilidad de recursos.

El marco legal conforme al cual se desarrollan los planes de protección civil está circunscrito por la Ley 2/1985, de Protección Civil, de 21 de enero, y por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

En consecuencia, Protección Civil es el órgano de la Administración que tiene la competencia para la preparación y de dar respuesta a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, mediante la planificación, organización y coordinación de las medidas de emergencia de carácter inmediato, si bien en materia de previsión y prevención debe contar con la colaboración continuada de unos órganos de apoyo dependientes de las distintas administraciones públicas y sectores privados implicados en las actuaciones.

La Norma Básica define las competencias de dirección y coordinación y aporta las directrices para la elaboración por administraciones públicas de dos tipos de Planes: **territoriales** para hacer frente a las emergencias generales y **especiales**, con una normativa específica, para riesgos específicos además de los planes autoprotección corporativa establecidas con carácter general en la Ley 5/1985, de 21 de enero.



Equipos de rescate se afanan en despejar la zona donde se produjo el accidente del avión de Spanair en las proximidades del aeropuerto de Barajas el pasado mes de agosto

Fases de la catástrofe

Desde una perspectiva médica, la catástrofe se define como la situación de emergencia en la que se presenta un número elevado de pacientes durante un tiempo determinado a los que sería difícil la asistencia sanitaria sin ayuda exterior.

Para tomar las medidas de protección civil según la secuencia de los hechos de una catástrofe, Noji ha definido cinco fases en el sistema de apoyo de una catástrofe natural.

1. Fase de ausencia de catástrofe o Ínter-catástrofe. Coincide con la fase de estudio y gestión de riesgo. Es una fase en la que se adopta medidas de previsión y de prevención:

- a. Estudiando y analizando de forma detallada los riesgos



potenciales, sus causas y efectos, para la aplicación de las medidas de protección.

b. Establecer un catálogo de los recursos que se puedan movilizar en caso de emergencia y los criterios sobre la movilización y coordinación de recursos, tanto del sector público como del sector privado.

c. Incorporar la información cartográfica y territorial, así como los diagramas necesarios para facilitar su asimilación y posterior ejecución y las fuentes especializadas de información.

d. Adquisición de equipos y materiales necesarios

e. La promoción de la autoprotección corporativa y ciudadana.

f. Sistema de información a la población.

g. Una red hospitalaria preparada y suficiente.

2. Fase de amenaza o PRE-catástrofe. Se basa en las predicciones de un sistema de rápida identificación de la amenaza para activar la secuencia de medios de protección como la información a la población sobre las medidas de seguridad que deban tomarse y sobre el comportamiento a adoptar y minimizar así el impacto de la catástrofe. Para ello, se debe tomar un conjunto de medidas para mantener bajo observación las situaciones de riesgo potencial como:

a. Un sistema eficaz de vigilancia de enfermedades bien diseñado.

b. Un sistema de radiovigilancia.

3. Fase de impacto. Es el momento de la catástrofe, propiamente dicha. Es la fase de notificación y alerta a los grupos operativos y al director del plan que hagan necesaria la activación del plan de emergencia.

4. Fase de emergencia. Comienza inmediatamente después del impacto de la catástrofe. Es la fase en que se aplica el plan de emergencia con el manejo apropiado de los grupos de intervención para el apoyo y asistencia a las víctimas. En estos planes se definen los procedimientos operativos a seguir en cada supuesto y las modalidades de aplicación del plan:

a. La estructura operativa de los servicios que han de intervenir en cada emergencia, con expresión del mando único de las operaciones.

b. Las intervenciones que tienen por objeto actuar sobre el agente que provoca la catástrofe para eliminarlo, reducirlo o controlarlo.

c. Garantizando un sistema de comunicaciones entre los mandos de todos los organismos que intervienen para recopilar información sobre el tipo de intervención en cada momento.



d. La evaluación del suceso en tiempo real para la aplicación oportuna de las medidas de protección y reducción del riesgo.

- 5. Fase de reconstrucción o rehabilitación.** Son todas aquellas actuaciones de salud pública y político social encaminadas a recuperar las condiciones normales de vida previas a la catástrofe en las zonas afectadas.

Mecanismos de coordinación

Ante una situación de emergencia se han de constituir dos centros fundamentales para su gestión y resolución:

- El Centro Coordinador de Urgencias y Emergencias (CCU/E)
- El Puesto de Mando Avanzado (PMA).

Ambos centros son fundamentales para la resolución de la emergencia, el PMA depende jerárquicamente del CCU/E y debe de estar perfectamente comunicado con él, para asegurar el correcto cumplimiento de las órdenes, la correcta coordinación de los medios y la adecuada información de la emergencia.

El Centro coordinador de emergencias / Urgencias

La necesidad de la existencia de los Centros Coordinadores de Emergencias surgen de que en una situación de Emergencia o Catástrofe, la intervención de equipos multidisciplinares ha de estar coordinada para evitar que al caos de la catástrofe o emergencia, le siga el caos de la intervención. Esta coordinación es la que hace que las múltiples actuaciones tengan un resultado positivo.

Los centros Coordinadores se pueden clasificar:

- Por su actividad temporal:** se puede distinguir entre:
 - Centros temporales: sólo atienden a la emergencia y se constituyen en el lugar de la emergencia.
 - Centros Permanentes, que atienden la actividad urgente cotidiana y la emergente
- Por su titularidad:** según la financiación del centro de coordinación podemos distinguir:
 - Privados. Cuya existencia no tiene sentido ya que la emergencia no es una actividad de lucro.
 - Públicos: financiados con dinero público y gobernados por las instituciones públicas.
- Por su funcionalidad** podemos distinguir:
 - De recepción: atienden solicitudes de demanda y tras clasificar estas solicitudes las llamadas se transfieren a las unidades operativas o a los servicios no integrados.
 - De recepción y seguimiento: añade a lo anterior que se realiza un seguimiento de la actuación de las unidades intervinientes aunque no estén integradas.
 - Integrales: realizan todas las labores anteriores con



autonomía suficiente. Ello se logra bien integrando físicamente a los distintos operativos, o bien integrando sus redes de comunicación.

—**Por su escala** podemos distinguir centros de coordinación

- Nacionales.
- Comunitarios.
- Provinciales
- Locales

Los Centros coordinadores deben de tener de forma ideal las características de ser Permanente, Público e Integral.

Los servicios a integrarse en un Centro Coordinador son:

- Servicios de Extinción de Incendios y de Salvamento.
- Servicios de Urgencia/Emergencia sanitarias.
- Fuerzas de Seguridad (Guardia Civil, Policía Nacional y Policía Local).
- Servicios de Protección Civil o Defensa Civil.
- Todos aquellos que se consideren necesarios.

Organización de un Centro Coordinador:

—En situaciones cotidianas de urgencias existen las siguientes áreas. En el centro coordinador deben de existir las áreas de:

—Recepción de llamadas, donde se clasifican y se disciernen entre llamadas urgentes o llamadas de otro tipo que se derivarán al nivel de asistencia adecuada.

A las llamadas urgentes se las filiará de forma adecuada intentando obtener el mayor número de datos posibles en el mínimo tiempo posible, para lo que se necesita de personal específicamente entrenado.

—Área de gestión de urgencias, donde existen unos profesionales que analizan la situación y deciden los recursos a movilizar, y otros profesionales que los movilizan.

—En situaciones de emergencia. Existen:

—Área de recepción de llamadas, que se reforzará con personal ya que se prevé que existe un incremento en las llamadas informativas de la emergencia y de solicitud de demanda, y debe de tener la posibilidad de emitir mensajes grabados informando a la población de que se está atendiendo a una emergencia, lo que evitaría gran parte de las llamadas.

—Área de Gestión de urgencias, donde se ejecutan las órdenes que da la Dirección Política de la Emergencia. En el Área de gestión se estará en contacto continuo con los PMA's.



Área de gestión de Urgencias del SUMMA 112 en Madrid



—Dirección de la Emergencia.- esta función está reflejada en los Planes de Emergencias o Contingencias, y es la persona encargada de gestionar la emergencia.

Puesto de mando avanzado

Es el puesto de mando de la Emergencia en el lugar donde ha sucedido.

Dependiendo jerárquicamente del Centro de Coordinación se le encomienda la misión de dar respuesta a la emergencia afrontando:

- Las consecuencias para las personas
- Las consecuencias que modifican e interfieren en el medio ambiente
- Las consecuencias sobre los objetos materiales

Tiene la finalidad de recuperar en el menor tiempo posible la normalidad.



Personal de emergencias trasladan a uno de los supervivientes del accidente de Spanair de Barajas

Dirección del PMA

La dirección del PMA recaerá sobre la personal que los distintos planes de emergencias establezcan, ya que la labor de dirección del PMA recaerá en uno u otro cargo en función del tipo de emergencia que se haya producido pudiendo ser:

- Un mando de las Fuerzas de Seguridad del Estado.
- Un mando del Cuerpo de extinción de incendios y Salvamento.
- Un médico de los Servicios Médicos de Emergencia.
- Un Técnico especializado (p. Ej. un químico)
- Cualquier responsable capacitado que el Plan de Emergencias que se haya activado tenga establecido.

El director del PMA es el máximo responsable de la situación de la emergencia sobre el terreno y ha de adoptar las medidas de prevención e intervención necesarias en cada caso. Hay que valorar aspectos como el tipo de emergencia que se trata, alcance y gravedad que esta teniendo, a qué o quienes puede afectar, cómo puede evolucionar.

Funciones del director del PMA:

- Constituir el PMA. Que puede ser estático ó dinámico (va cambiando de posición según va evolucionando la emergencia)
- Agrupar a los representantes o mandos de los distintos operativos intervinientes.
- Coordinar las acciones de los distintos operativos intervinientes de forma conjunta con sus mandos..
- Agrupar y ser la fuente de información hacia el Centro de Coordinación.
- Solicitar al Centro de Coordinación los recursos humanos y mate-



riales necesarios para hacer frente a la emergencia.

—Tomar decisiones a favor de la protección de la vida de las personas, intervinientes y afectados.

—Coordinar los relevos y dar cobertura a las necesidades de los equipos intervinientes.

—Dar por controlada y finalizada la emergencia.

Composición del PMA

El PMA estará compuesto por el Director del PMA y los Mandos de los distintos grupos intervinientes.

Grupos Intervinientes en una emergencia. Se clasifican en:

—Grupos Básicos

—Operativo de Extinción de Incendios y Salvamento. Su misión fundamental se centra en la extinción de incendios en medio urbano y rural y en la protección y salvamento de las personas.

—Operativo de Asistencia Sanitaria Urgente. Su misión se centra en la atención a las personas heridas, identificación de las mas graves realizando el Triage, y evacuando a los heridos en las mejores condiciones.

—Operativo de las Fuerzas de Seguridad del Estado. Su misión es variada pudiendo intervenir en el rescate de los heridos, colaborar en la delimitación de las áreas de atención, realizar el control de accesos, etcétera.

—Grupos Complementarios

—Operativo del Albergue. Su misión es coordinar el transporte de los evacuados ilesos llevando un registro y atender sus necesidades.

—Operativo de técnicos. Su misión es asesorar sobre las características técnicas del suceso que ha ocasionado la emergencia y aconsejar sobre potenciales peligros para personas, medio ambiente y objetos.

—Operativo logístico. Su objetivo es el de facilitar los medios necesarios para la actuación de los intervinientes.

—Operativo de apoyo Psicológico. Su misión es la de dar apoyo a víctimas y familiares.

—Operativo Judicial. Sus misiones son variadas, identificación de víctimas, depósito y custodia de los cadáveres, investigación de las causas del accidente. Realización de diligencias judiciales, elaboración de los listados oficiales de heridos y fallecidos en colaboración con el grupo sanitario.



El apoyo psicológico profesional a las víctimas y familiares es fundamental en las catástrofes

Por todo ello, la respuesta a la situación de emergencia requiere de una estruc-



tura organizativa cuyo funcionamiento se asemeja al de una escalera mecánica en la que se incorporan los grupos operativos de forma ordenada con un control y coordinación dinámicos por el Centro Coordinador de Urgencias y Emergencias y el Puesto de Mando Avanzado según las necesidades de recursos humanos y materiales que se producen en la zona de la catástrofe.

Bibliografía

1. NOJI EK: The public health consequences of disasters, New Cork, 1997, Oxford University Press.
2. CUNY SC: Introduction to disaster management. Technologies of disaster management, Prehosp Disaster Med 6:372, 1993.
3. AYALA-CARCEDO, FRANCISCO J. La Ordenación del Territorio en la Prevención de Catástrofes Naturales y Tecnológicas. Boletín de la A.G.E. Nº 30-2000, págs. 37-49.
4. CALVIN, MIGUEL, EUGENIO GIL. J. MANUEL MARTÍN, JAVIER RAMÓN Y J. IGNACIO SERRANO. Nuevo Plan Básico de Emergencia Nuclear. www.belt.es/expertos/experto.asp.
5. Council Decision of 19 December 1997 establishing a community acting programme in the field of civil protection. www.europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/cplegis/398d0022en.htm.
6. DECRETO 85/1992, de 17 de diciembre, por el que se aprueba, con el carácter de Plan Director, el Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Madrid (PLATERCAM).
7. FUENTE, JOSÉ MARÍA. Terrorismo bioquímico: una respuesta nacional. www.belt.es/expertos/experto.asp?id
8. KHAN, ALI S., SAGE, MICHAEL J., ET AL. Biological and chemical Terrorism: Strategic Plan for Preparedness and Response. www.cdc.gov.
9. LENTIJO, J. CARLOS Y GLORIA Mª ALONSO, Consejo de Seguridad Nuclear. Directriz Básica de Protección civil ante Riesgos Radiológicos (DRR).
10. PIGA RIVERO, ANTONIO. Problemas Medico-Legales en Las Grandes Catástrofes. Comunicación VI.2: 207-210.
11. Plan Nacional de Preparación y Respuesta Ante una Pandemia de Gripe. Mayo, 2005.
12. Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.
13. Real Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre, por el que se aprueba la Directriz Básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas.
14. SMITH, JAMES M., MARIE A. SPANO, Division of environmental Hazards and Health effects, National Center for Environmental Health. Interim Guidelines for Hospital Response to Mass casualties from a Radiological Incident. www.bt.cdc.gov.
15. Subdirección General de Planificación, Operaciones y Emergencias. Información previa a la población que pueda verse afectada por una emergencia radiológica. www.proteccioncivil.org/infopobla/guia/.
16. VEGA GONZÁLEZ, RODRIGO Y ANA MARRERO QUEVEDO. El Sistema español de Protección Civil. Publicaciones de la Unidad de Investigación en Emergencia y Desastres (UIED).