

MINISTERIO DEL INTERIOR
SECRETARIA DE SEGURIDAD INTERIOR
DIRECCIÓN NACIONAL DE
PROTECCIÓN CIVIL



***“Jornadas sobre Cooperación y Gestión
Integral del Riesgo: Una perspectiva
Iberoamericana”***

***“La Capacitación como Herramienta de la
Protección Civil”***

5 al 9 de Noviembre de 2007
Antigua - Guatemala

JORNADAS TECNICAS SOBRE “COOPERACION Y GESTION INTEGRAL DEL RIESGO – UNA PERSPECTIVA IBEROAMERICANA”.

ANTIGUA - GUATEMALA 5 AL 9-11-07

1 - “LA CAPACITACION COMO HERRAMIENTA DE LA PROTECCION CIVIL”.

2 - INTRODUCCION.

Tradicionalmente, en las diferentes organizaciones de gestión de riesgos y atención de emergencias y desastres de nuestros países, se desarrollan diferentes tareas de capacitación como una metodología reconocida para la divulgación, preparación y sostenimiento de estos sistemas

La renovación de objetivos producidos en la última década en el ámbito de la Defensa/Protección Civil en los foros internacionales, ha establecido la necesidad de actualizar las herramientas tradicionales utilizadas por estas organizaciones para mejorar la gestión integral de riesgos.

En la Conferencia Hemisférica para la Reducción de Riesgos, llevada a cabo en San José de Costa Rica el 4 al 6 de Diciembre de 2001, para desarrollar el mandato de los Jefes de Estado en la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en Quebec ese mismo año donde aprobaron como método la “reducción de riesgos” para lograr el desarrollo sustentable de las regiones, se determinó que la tarea debía encararse en todos los ámbitos, comprendiendo todos los niveles del estado y de la sociedad, reconociendo como herramienta imprescindible “la capacitación”.

Esta tarea, desarrollada en consonancia con la actividad de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (E.I.R.D.), a partir de la evaluación del trabajo realizado en el decenio pasado, determinó en el año 2000 la necesidad de promover un aumento concreto del compromiso público en esta materia.

En el año 2002, se plantea un enfoque integrado global, comprendiendo la multiplicidad de amenazas, como concepto que coadyuve a la disminución de la vulnerabilidad.

En el 2005 en Kobe-Japón, se adoptó el Marco de Acción de Hyogo, donde se hace énfasis en el aumento de la capacidad de las naciones para absorber impactos negativos, estableciéndose como una prioridad “utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de la seguridad y resiliencia en todo nivel”.

En Junio de 2007, se lleva a cabo la primera sesión de la PLATAFORMA GLOBAL PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, cuya implementación se decide a partir de la reunión de KOBE en el 2005, como consecuencia del acuerdo 168 países para fortalecer el sistema e implementar las acciones previstas en el Marco de Acción de Hyogo

Las acciones internacionales mencionadas, comenzaron a influir naturalmente en las políticas de los países involucrados, marcando la necesidad de un cambio sustancial en sus organizaciones y consecuentemente en sus objetivos de capacitación.

A partir de estas propuestas, los países deben considerar sus proyectos de trabajo en la gestión de riesgos, especialmente teniendo en cuenta su idiosincrasia y las propias realidades territoriales.

3 – OBJETIVOS.

- Elaborar conjuntamente un diagnóstico de la aplicación de la capacitación como herramienta idónea para el logro de los objetivos propuestos.
- Brindar información actualizada sobre las metodologías y novedades de capacitación en defensa/protección civil.
- Intercambiar experiencias y conocimientos que contribuyan a un mejor desempeño de estas metodologías y competencias.
- Elaborar acciones consensuadas de capacitación en el marco de las propuestas integradoras de la Asociación Iberoamericana.

4 – SISTEMA DE PROTECCION CIVIL (Prioridades).

Claramente se identifican en las organizaciones nacionales de emergencias y desastres, objetivos que amplíen su base de sustentación constituyendo verdaderos sistemas integrados por todos los componentes sociales, donde se destacan tres niveles que incluyan:

- POLITICAS DE MITIGACIÓN (PREVENCION Y PREPARACION).
- COORDINACION DE LA RESPUESTA Y REHABILITACION.
- PROGRAMAS DE RECUPERACION MULTISECTORIALES.

Cada uno de estos niveles tienen importancia y tratamiento propio, pero la interrelación de sus acciones permitirán suponer que estaríamos en presencia de un sistema integral de defensa/protección civil.

En este contexto, se debe considerar como herramienta específica “la capacitación” como un medio idóneo y movilizador de los diferentes espacios sociales, para el logro de los objetivos que en cada caso resultan necesarios desarrollar para obtener un sistema integral como el referido anteriormente.

5 – GESTION INTEGRAL DE RIESGOS (Actividades Fundamentales).

El diseño integral de un “sistema nacional”, debe ser realizado en el contexto de la propia organización, la idiosincrasia del país y teniendo en cuenta el marco de las recomendaciones internacionales, las que fueron consensuadas a la luz de la experiencia obtenida en los últimos años a partir del estudio de los recientes desastres producidos en diferentes partes del mundo.

La organización del sistema de gestión integral de riesgos, debe considerar la posibilidad de desarrollar las siguientes tareas:

- COMUNICACIONES EFICIENTES.
- SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA.
- ANALISIS DE RIESGOS.
- ORGANISMOS CIENTÍFICO-TECNICOS.
- VINCULACION CON LA SOCIEDAD CIVIL y ONGs.
- PLANEAMIENTO.
- COORDINACION OPERATIVA.
- CAPACITACION Y ENTRENAMIENTO.

A partir de allí, se debe diseñar los objetivos de la capacitación integral en relación con cada actor social, promoviendo cambios de conductas en algunos casos y desarrollando tareas concretas de formación en otros, de manera de incentivar y/o incorporar a estos actores al cambio cultural que implica vivir en la compleja sociedad actual.

6 – LA CAPACITACION (Herramienta del Sistema).

Para la instrumentación de un proyecto nacional de capacitación se debe tener en cuenta los principios rectores del sistema, partiendo de la legislación organizativa, como así también de los espacios políticos y técnicos que fijen los diferentes lineamientos de trabajo.

En tal sentido se pueden mencionar como referentes:

- LEGISLACION DE BASE DEL SISTEMA.
- LINEAMIENTOS DE LAS AUTORIDADES POLITICAS.
- RECOMENDACIONES DE LOS DIRECTORES DE DEFENSA PROTECCION CIVIL DEL PAIS.
- RECOMENDACIONES DE FOROS DE LA ESPECIALIDAD.
- ORIENTACIONES INTERNACIONALES EN LA MATERIA.

7 – INFLUENCIA DE LA ORGANIZACIÓN DEL PAIS.

Puntualmente en la preparación de la sociedad toda, se debe comenzar en cada municipio, como un sistema de base de estructura celular donde se hace necesaria la participación de todos los componentes que integran el entramado social, trabajando en el desarrollo de una comunidad resistente a los peligros identificados en esa región.

Identificados los ámbitos municipales como los principales responsables del desarrollo del proyecto y pensando en un esquema de alcance global, queda claro que el otro componente lo constituyen las estructuras provinciales, a través de sus respectivas organizaciones civiles y funcionarios de las estructuras de gobierno.

Tal como está planteado, no podríamos desarrollar un sistema si no pensamos también en la profesionalización de las estructuras políticas provinciales vinculadas con la materia.

En especial se debe tener en cuenta cada uno de los organismos que tienen por responsabilidad la prevención y atención de las emergencias y/o desastres.

También se debe tener especial consideración en la formación de los medios operativos especiales que deberán cumplir los requisitos de las especificidades que requerirán las diferentes hipótesis, con sus requerimientos masivos de acuerdo a sus características destructivas

De esta manera surgen claramente varios segmentos básicos a los que se debe considerar para lograr la articulación del sistema, los que se pueden identificar en:

- A- Población.
- B- Autoridades (Municipales, Provinciales y Nacionales).
- C- Organismos Científico Técnicos y ONGs.
- D- Organizaciones de Protección/Defensa Civil.
- E- Organismos de Respuesta.

En cada caso el objetivo busca un resultado específico y determina una estrategia especial que permita a través de la sumatoria de estos componentes, brindar a cada área las herramientas necesarias que nos acerquen al proyecto de integración nacional.

8 – DISEÑO DEL PROYECTO.

Principio Dogmático. Debemos tener en cuenta que la “formación es el proceso de carácter educativo por el cual los individuos desarrollan, potencian o reestructuran conocimientos, habilidades y aptitudes vinculadas especialmente al puesto de trabajo”.

La mayoría de los países han instrumentado estructuras propias que devienen de su evolución histórica y de sus características sociales. En general, a través del tiempo han producido diferentes documentos legislativos que organizan la educación y formación de la población para ordenar su relación comunitaria.

Educación Formal. La constituye el sistema implementado por cada país para formar a sus niños y jóvenes naturalmente para incorporarlos a la vida social y laboral. Fija los diferentes objetivos por edades y por niveles, facilitando el desarrollo de las virtudes personales y la elaboración de hábitos que permitan su integración futura. Se integra por las siguientes etapas:

- Inicial.

- General Básica.
- Polimodal.
- Superior.
- Universitaria.

Educación No Formal. La comprenden las diferentes actividades que son complementarias del plan formal, y están especialmente dedicadas a los jóvenes, adolescentes, adultos y a la tercera edad, desarrollándose en establecimientos educativos preparados al efecto.

Educación Informal. Este es un proceso de aprendizaje continuo y espontáneo que se realiza fuera del marco de la educación formal y no formal, como una situación social natural y como parte de la vida de relación, por lo que el sistema la reconoce y la utiliza como parte de una de las opciones de aprendizaje.

Esta situación no tiene una estrategia educativa determinada y en su mayoría no son organizadas o administradas con un diseño previo. La familia es uno de sus mayores exponentes, como también el círculo de relación, o los medios de comunicación social o cultural donde se inserta el individuo.

Metodologías. En el diseño del proyecto se deberá tener especial atención con la selección de las formas que se elegirán para el desarrollo de la tarea prevista. No solo es importante definir el nivel social al que deseamos llegar, sino que deberemos estudiar de que manera lo queremos llevar a cabo, ya que de esta forma podremos determinar las posibilidad de éxito en la tarea prevista. Podemos pensar en métodos:

- Presenciales.
- Semipresenciales.
- Sistemas a distancia.
- Redes de capacitación.

Estrategias. En el diseño del proyecto de capacitación Institucional, se deberá también tener en cuenta cuales serán las metodologías estratégicas que nos permitirán obtener los resultados perseguidos, en función de los niveles a los que queremos llegar, especialmente la demanda que se planteará para lograrlo y fundamentalmente la modalidad que seleccionaremos para asegurarnos de una capacitación y/o formación de los destinatarios. En ese sentido se deberán evaluar recursos como:

- Capacitación Continua.
- Formación de Formadores.
- Formación por Competencias.

9 – ORGANIZACIÓN DEL EQUIPO.

Uno de los principales aspectos a tener en cuenta en la decisión para llevar adelante un Plan de Capacitación Institucional, pasa por el estudio y organización del equipo que impulsará esta tarea.

En principio se debe considerar la estructura que se montará al respecto y en este sentido será de gran influencia el contexto institucional en el que se mueva el proyecto, ya que podrá encararse como una Escuela o Instituto, con las previsiones de personal y presupuesto correspondientes, o se podrá comenzar con la conformación de un “área de capacitación” que comience la tarea, generando un espacio de trabajo que vaya creciendo lentamente.

En este punto se recomienda especialmente tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Clara Identificación de los Objetivos.
- Marco de Actuación.
- Selección de Capacitadores.
- Metodología de Trabajo.
- Respaldo Institucional.
- Equipamiento y Presupuesto Adecuado.

10 – REQUISITOS DE TRABAJO.

La organización de un proyecto de capacitación implica la adopción de requisitos básicos que definan la seriedad del proyecto.

Certificación de Capacitadores. Se debe comenzar por la adopción de exigencias que permitan calificar a los capacitadores o instructores como un requisito para garantizar la calidad de la formación.

Diseño de cursos. Incorporación de técnicas adecuada de diseño de los diferentes cursos, en base a técnicas reconocidas o planteadas por organismos oficiales competentes, con aprobación del sistema.

Los requisitos mínimos de diseño deben contener:

- Proyecto.
- Introducción.
- Objetivos.
- Contribución Esperada.
- Destinatarios.
- Contenidos.
- Modalidad.
- Evaluación.
- Certificación.

11 – GRUPOS DE INTERES.

En función de la estructura diseñada para la organización del Sistema Nacional de Protección Civil, comenzaremos a identificar los diferentes actores que lo componen.

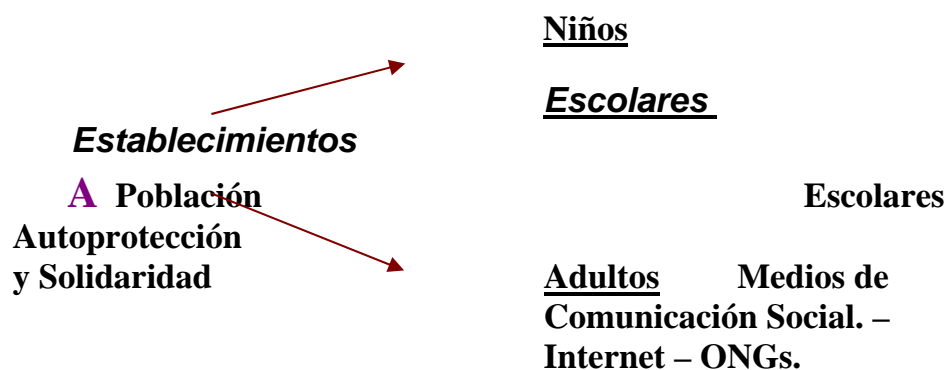
De acuerdo a su posición en esa estructura, podremos prever cual será la propuesta que debemos preparar para cada segmento, comenzando a estudiar cual debe ser la metodología de enseñanza-aprendizaje que se adecue al mismo.

Indudablemente en un primer análisis, podremos observar que en la estructura social encontraremos dos segmentos claramente diferenciados: uno será el destinatario y el otro estará integrado por la suma de los diferentes responsables de contribuir con su tarea a la seguridad integral, pudiéndose plantear la diferenciación en los siguientes niveles:

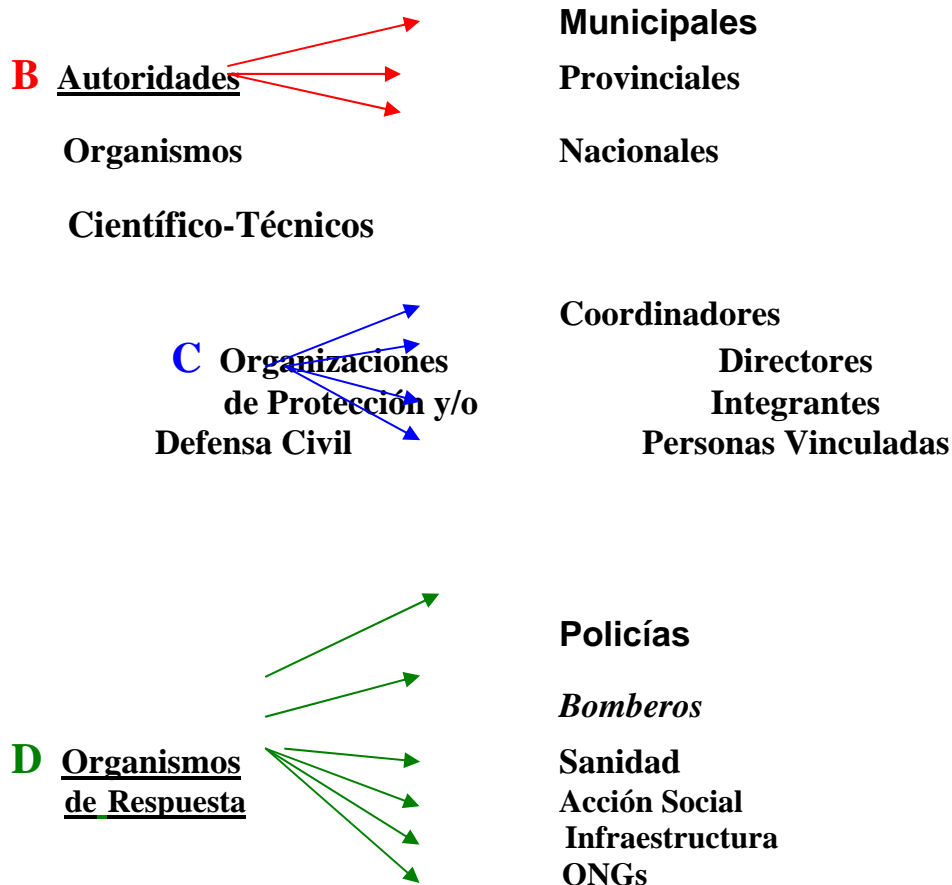
- GENERAL.
- ESPECIFICO.

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL *PROGRAMA DE CAPACITACION*

CAPACITACION GENERAL



CAPACITACION ESPECIFICA



CAPACITACION GENERAL.

12 - POBLACION.

Como se ha dicho, son los destinatarios del sistema. En este segmento el objetivo buscado es instalar en ellos el concepto de “autoprotección” y posteriormente el de la “solidaridad” y de “cooperación”, para integrarse a los planes de sus respectivas jurisdicciones.

El concepto primario de la educación y/o capacitación se apoyará en los preceptos de la autoprotección y la solidaridad.

Los podemos dividir en dos grandes grupos: niños y adultos.

Niños: comprende a aquellos en edad preescolar y escolar y la propuesta pasa por incorporar en la currícula educativa primaria, los conceptos antes referidos, tendiendo a incorporarles una conducta permanente, que les permita protegerse durante el desarrollo de sus vidas.

Su implementación se puede realizar en dos niveles:

1 - A través de reuniones con los respectivos Ministerios de Educación para analizar el proyecto.

2 - Estudiando la forma de inducir a las Protecciones Civiles Provinciales a desarrollar una actividad participativa con la comunidad escolar de su provincia.

Adultos: En este caso, se busca revitalizar o incorporar los mismos conceptos, motivándolos a mejorar su preparación e incorporarlos a los sistemas donde desarrollan sus vidas, como sus barrios, asociaciones vecinales, clubes, etc.

La necesidad de llegar a grandes cantidades de personas nos induce a utilizar medios de comunicación social, priorizando mensajes cortos, que a través de la modalidad de los “consejos”, despierte sus inquietudes en la materia, e inclusive los transforme en impulsores del desarrollo de las estructuras de protección/defensa civil, en sus propios lugares.

La actividad se apoya en campañas de consejos estacionales y consejos generales.

Los primeros se destinarán a recordar los riesgos que se generan en función de los cambios de las estaciones climáticas y los segundos buscarán robustecer la formación general del adulto en esta problemática, tendiendo a inculcarles una conciencia participativa en su comunidad con un alto grado de auto protección.

Hasta tanto se logren presupuestos específicos, esta actividad se desarrollará a través de las Secretarías de Información Pública y de aquellos organismos y empresas que deseen colaborar en estas campañas (PIROTECNIA, MONOXIDO, ACC. TRANSITO, ETC.).

CAPACITACION ESPECIFICA

13 - AUTORIDADES.

Este segmento abarca a todos aquellos funcionarios que a nivel municipal, provincial y nacional tengan vinculación con el tema. El objetivo busca básicamente proporcionarles las herramientas que le permitan desarrollar sus propias responsabilidades con mayores conocimientos y posibilidades de éxito.

La concepción moderna de la preparación para la atención de desastres, prioriza el mejoramiento de la calidad de vida de las personas a través de la reducción de riesgos, y este enfoque debe ser comprendido por todos los funcionarios con responsabilidad de gobierno o que se desempeñen en actividades vinculadas con el bienestar de las personas.

Asimismo busca lograr una mayor comprensión del tema por parte de aquellas autoridades que tienen responsabilidad directa en la preparación, respuesta y recuperación de desastres, permitiéndoles asumir la iniciativa en el desarrollo de las diversas actividades que conforman esta problemática.

La organización de la metodología utilizada en este segmento se apoya en conferencias y/o jornadas destinadas a dichos funcionarios. Posteriormente se tratará

de complementar con un boletín de distribución general. En la actualidad se cuenta con la página de Internet Institucional como un medio idóneo de información específica.

También se considera oportuno utilizar visitas personalizadas en ocasión de realizarse actividades o cursos en sus provincias.

En este marco se destaca la impulsión de coordinación entre áreas de gobierno que dado sus propios objetivos, puedan permitir el desarrollo de actividades conjuntas (Sistema de Emergencias, Acción Social, Cuerpos de Bomberos, Policías, Salud, Fuerzas Armadas, etc.).

Plan de Apoyo a los Municipios. En esta actividad, se debe prever un espacio para aquellos municipios que no pueden acceder a las estructuras de capacitación provinciales o no pueden viajar para la realización de cursos nacionales, implementándose un sistema de asesoramiento a distancia, el que en este caso puede hacerse por correspondencia, internet, telefonía, etc., realizándose un seguimiento personalizado de cada municipio. Esta modalidad se puede difundir a través de diversas giras por municipios del interior, en conferencias informativas organizadas por las Asociaciones Municipales, y la inclusión del programa en la página web será de mucha ayuda.

14 - **ESTRUCTURAS DE PROTECCION/DEFENSA CIVIL.**

En este título, los funcionarios y personas vinculadas asumen un rol muy importante, no sólo por los servicios que representan sino porque sobre ellos recaerá la organización, sostenimiento e inclusive la permanente iniciativa para mantener la estructura en una situación de preparación que se transforme en eficacia cuando fuera requerida.

Quizá resulte reiterativo hablar de **emergencia** y de **desastre**. Pero su clara diferenciación nos permitirá contar con un sistema útil a nuestras necesidades. La atención de las **emergencias** en una comunidad está representado por lo cotidiano y para ello contaremos con los servicios públicos adecuados o necesarios: policías, bomberos, médicos, etc.

La situación cambia cuando hablamos de **desastre**; tal como lo definen los glosarios de gestión en la materia, el desastre se constituye cuando los medios habituales utilizados en las emergencias cotidianas no resultan suficientes.

En esta parte, se debe resaltar que la comunidad que cuenta con un buen sistema de atención de emergencias, podrá organizar fácilmente un esquema de respuesta a situaciones de gran envergadura en su jurisdicción.

Aquí es donde toma cuerpo la preparación para la atención de desastres. La comunidad que ha identificado riesgos posibles que superen sus medios normales, debe prepararse a través del planeamiento para aprovechar y multiplicar todos sus recursos para enfrentar esta situación, e inclusive, para evaluar cuando debe pedir apoyo de otra jurisdicción o comunidad.

En este rubro identificamos **Coordinadores, Directores, Integrantes y Personas Vinculadas** con la estructura de la protección/defensa civil. Este grupo de personas se capacitan a través de cursos de gestión de diferentes niveles, de organización y de especialización en las diferentes actividades que componen el sistema.

15 - **ORGANISMOS DE RESPUESTA.**

En este punto se concentra una diversidad de actividades que son específicas por las características de las organizaciones que prestan el auxilio. Aquí se reúnen la policía, los bomberos (oficiales y voluntarios), la sanidad, la acción social, infraestructura, organizaciones no gubernamentales y especialmente los representantes de las comunidades que integren esa jurisdicción.

En el caso de la policía, debe prepararse para que en todos los casos se multipliquen sus medios y establecer claramente su responsabilidad, que está encaminada a ordenar la escena del desastre, a proporcionar los medios adecuados para el trabajo de otros organismos (ordenamiento del tránsito, cordón de seguridad en las áreas operativas, etc.), y en especial, a brindar seguridad contra los delitos que en estas circunstancias se producen.

Los cuerpos de bomberos y el personal sanitario, constituyen la herramienta fundamental en la atención de emergencias, y asumen igual rol en los desastres, debiéndose prever en estos casos los refuerzos correspondientes, pues como se explicitara anteriormente la diferencia entre emergencia y desastre la marca la disponibilidad de medios para hacer frente a un hecho de magnitud.

En estas situaciones, con participación de múltiples instituciones, se debe trabajar mucho en la coordinación interfuerzas, ya que el éxito radica en el aprovechamiento y ordenada actuación de los participantes.

También merece un párrafo puntual, la delicada tarea de la especialización, para hacer frente a emergencias específicas como las inundaciones, sismos, emergencia químicas, accidentes de tránsito múltiples, incendios forestales o de interfase, etc.

Esta actividad debe incluir la identificación de las necesidades operativas especiales, de manera de generar los espacios de entrenamiento que nos permita contar con esos recursos en forma suficiente, tal como se desprende de programas de capacitación para Incidentes con Materiales Peligrosos, Búsqueda y Rescate en Estructuras Colapsadas, Primeros Auxilios Avanzados, Sistemas de Comando de Incidentes, Extricación en Accidentes de Tránsito Complejos, etc..

En forma complementaria, se deben prever actividades de capacitación con todos los integrantes del sistema, desde las entidades oficiales hasta los grupos civiles vinculados, para consensuar los procedimientos en el Manejo de

Ayuda Humanitaria, Disposición de Cadáveres, Preservación de la Prueba, Alojamiento de Evacuados, Apoyo Logístico, Alimentación, Apoyo Psicológico, etc.

Merece un párrafo especial la relación con las ONGs y el voluntariado. En este ámbito se debe desarrollar una tarea intensa en el sentido indicado anteriormente, fortaleciendo la relación con las Asociaciones de Radioaficionados, la Cruz y la Medialuna Roja y otras asociaciones, a fin de establecer coordinadamente políticas comunes de capacitación para completar la estructura de respuesta necesaria para atender grandes desastres o catástrofes..

Por último, se destaca que esta presentación se complementará con propuestas de sistemas de capacitación, propuestas de cursos en cada nivel mencionado, metodologías educativas, diseño de cursos, métodos de elaboración de calidad y sistemas de registros de instructores y capacitados para consulta de todo sistema.

16 – DISEÑO DEL PLAN DE CAPACITACION NACIONAL.

En esta parte, corresponde definir los lineamientos que debe tener el proyecto, en función del diagnóstico desarrollado.

Teniendo en cuenta los grupos de interés y especialmente las diferentes técnicas inductoras de educación, cambios sociales y adquisición de nuevas competencias, se debe diseñar un proyecto que actúe en los diferentes segmentos en forma gradual, con metodologías que permitan una medición de los alcances logrados.

En las placas audiovisuales se puede observar diferentes acciones vinculadas a cada uno de los segmentos referidos como así también la adopción de proyectos específicos en las áreas que se desee promover un cambio más intenso (placas 17 a 23).

24 – CONCLUSIONES.

Cerrando esta propuesta, se debe realizar un análisis retrospectivo de las ideas plasmadas en cada uno de los puntos.

No solo por trabajar en esta especialidad, sino que valorando este metodo como una forma natural de modelar a las personas para actuar en sociedad, resulta fácil establecer:

- LA CAPACITACIÓN ES LA HERRAMIENTA ADECUADA PARA SOSTENER Y MEJORAR EL SISTEMA.
- ES UNA INDUCTORA NATURAL DE POLÍTICAS.
- RECOMENDACIÓN:
- “SE DEBE PROMOVER LA UNIÓN DEL ESFUERZO DE LOS PAISES EN ESTA MATERIA, PARA POTENCIAR SUS RESULTADOS”.

ANTIGUA-GUATEMALA.

Crio. Gral. R. Héctor O. Rago

Protección Civil – Rep. Argentina.

ragohector@yahoo.com.ar

