

2022



COMITÉ DE OPERACIONES DE EMERGENCIA INSTITUCIONAL (COEI)

Actuación intra-institucional ante emergencias y desastres



MINISTERIO DE
EDUCACIÓN

**PLAN DE
CONTINGENCIA**

AUTORIDADES

MARUJA GORDAY DE VILLALOBOS
Ministra de Educación

ARIEL RODRÍGUEZ GIL
Viceministro Académico de Educación

JOSÉ PÍO CASTILLERO
Viceministro Administrativo

RICARDO SÁNCHEZ
Viceministro de Infraestructura

JULIO ESCOBAR
Asesor Presidencial en Temas Educativos

GUILLERMO ALEGRÍA ZÚÑIGA
Director General

CARMEN APARICIO GUZMÁN
Directora Nacional de Educación Ambiental

INDICE

1.

INTRODUCCIÓN

1.1 Responsabilidad del MEDUCA ante Situaciones de Emergencias y Desastres

3.

COORDINACIÓN PARA LA RESPUESTA

3.1 Definiciones Básicas para la Respuesta

3.2 Calificación de eventos o situaciones peligrosas

3.3 Fases para la Atención de Emergencias y Desastres

3.4 Estados de Alerta por eventos peligrosos

3.4.1 Niveles de Alerta

3.4.2 Desarrollo de los Estados de Alerta

3.4.3 Declaración de los Estados de Alerta

3.4.4 Acciones por nivel de Alerta

3.5 Sala de Situación / Información

2.

ALCANCE, PRINCIPIOS Y MARCO LEGAL

2.1 Alcance

2.2 Principios

2.3 Marco legal e institucional para la Gestión de Riesgo y del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo

2.4. Funciones General del COEI

2.5. Estructura del MEDUCA para la Respuesta

2.6. Terminología de la Estructura

2.7. Instalaciones en el Sistema de Comando de Incidentes

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El Plan de Contingencia del Comité de Operaciones de Emergencias Institucional (COEI) es una herramienta que facilita la ejecución de acciones prioritarias ante una situación de emergencia. Permite utilizar de forma práctica y rápida la planificación diseñada para este fin y ha sido elaborado para guiar el proceso de implementación.

Esta actualización del Plan de Contingencia del Comité de Operaciones de Emergencias Institucional del Ministerio de Educación, es el resultado de un proceso de análisis y revisión del Manual para la Contingencia, cuya primera versión fue presentada en 2013 con el objetivo de servir como guía rápida ante situaciones de emergencias y desastres, y no ha sido actualizado hasta la fecha.



Se identifica la necesidad de separar los esquemas de coordinación en las etapas de prevención de riesgos y la de respuesta ante emergencias y desastres, ya que solo así se puede definir estructuras que se enmarquen dentro de lineamientos tanto nacionales como internacionales. Además, se debe mencionar que, el rol de las Comités de Operaciones de Emergencias Regionales (COER) ha jugado un papel de gran valor como espacios de coordinación tanto para la prevención, preparación, mitigación y respuesta ante desastres en todos los niveles Ministeriales.

La Dirección Nacional de Educación Ambiental en conjunto con El Sistema de Gestión de Riesgos de MEDUCA (SGR MEDUCA), deben continuar el desafío del trabajo ya realizado en la temática de prevención y reducción de riesgos así como de la administración de desastres, de manera que se pueda ir consolidando el territorio panameño como un territorio resiliente y así cumplir lo establecido en la Ley N°38 del 2 de diciembre del 2014 para minimizar la vulnerabilidad como aporte a la reducción de riesgos de desastres en la República de Panamá.

Agradecemos a quienes han participado en la sistematización de las experiencias y preparación de ésta nueva versión.

La revisión se realiza porque luego del inicio de la pandemia por la COVID-19 y de los desastres ocasionados por los fenómenos Eta e IOTA en Chiriquí, Bocas del Toro, Veraguas y la Comarca Ngäbe Buglé y otras áreas del país se evidenció la necesidad de optimizar los esquemas de coordinación para la respuesta a incidentes en las diferentes zonas y regiones educativas. De la misma forma se vio la necesidad de evidenciar y fortalecer el rol coordinador y rector de la Dirección Nacional de Educación Ambiental en los procesos de la Respuesta y Gestión integral de Riesgos de Desastres de acuerdo a lo establecido en el artículo N°2 de la Ley N°38 de 2 de diciembre de 2014.

1.1

Responsabilidad del MEDUCA ante Situaciones de Emergencias y Desastres

Ante situaciones de emergencias o desastres el Ministerio de Educación tendrá las siguientes responsabilidades:

Proteger a la comunidad institucional que se mantiene en las instalaciones del Ministerio de Educación (Sede Central, Regionales y Centros Escolares).

Evacuar de forma segura e inmediata a la comunidad institucional de las instalaciones del Ministerio de Educación (Sede Central, Regionales y Centros Escolares).

Prevenir complicaciones derivadas de la emergencia o desastre.

Asegurar la continuidad de la educación a través de diferentes estrategias educativas (planes de estudios y/o programas establecidos para este fin; disponibilidad de docentes).

Evaluación periódica de las instalaciones educativas.

Coordinación con la comunidad institucional, organizaciones cívicas, gubernamentales y no gubernamentales, así como de las empresas que formen parte de la comunidad y que ayuden a responder en momentos de emergencia.

Facilitar albergues, en el caso de ser necesaria su instalación en cualquier centro educativo o infraestructura del Ministerio de Educación.

Preparar en forma teórica y práctica al personal del Ministerio de Educación para que estén en la capacidad de salvaguardarse y salvaguardar a otros en situaciones de emergencia y desastres.

2.1

Alcance



El Plan de Contingencia del Comité de Operaciones de Emergencia Institucional (COEI) describe la estructura que la Dirección Nacional de Educación Ambiental (DNEA) tiene para la coordinación de la atención y respuesta en caso de emergencias y desastres en las diferentes regiones educativas en el territorio nacional.

El Plan establece las acciones que deben ejecutar las Direcciones integrantes tanto del COEI como de los COER ante emergencias, para el cumplimiento de sus funciones. Los integrantes de la comisión actuarán en representación de sus respectivas direcciones.

Para cada uno de los componentes de la COEI se realiza una descripción de sus funciones generales y mínimas a ser cumplidas, esto no implica que en caso de necesidad estas funciones se amplíen o tengan mayor alcance a lo descrito en este manual.

La Dirección Nacional de Educación Ambiental (DNEA) como organismo rector impulsará espacios y estrategias para desarrollar y fortalecer las capacidades y fortalezas necesarias a los actores del Sistema de Gestión de Riesgos (SGR) del Ministerio de Educación para que la implementación de lo descrito en este manual sea óptima.

Los principios, directrices y normas de este manual son de cumplimiento obligatorio en todo el país, para todos los actores del SGR mencionados en este documento.

2.2 Principios

Los principios que **rigen y orientan las actividades dentro de la gestión integral de riesgos de desastres** en el Ministerio de Educación de Panamá son los siguientes:

- **De Autoprotección:** Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para reducir su exposición y sensibilidad ante las amenazas y de mejorar su capacidad de afrontamiento y recuperación ante emergencias y desastres.

- **De Protección:** Todos los residentes en la República de Panamá deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, frente a posibles fenómenos peligrosos o desastres.

- **De participación:** Es deber de la Dirección Nacional de Educación Ambiental como rectora de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres en el Ministerio de Educación reconocer, facilitar y promover la organización y participación de las comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas participar del proceso de gestión del riesgo.

- **De Pluriculturalidad:** En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma.

• **Equidad de Género:** Ofrecer a todas las personas, independientemente de su género, las mismas condiciones y tratamiento, teniendo en cuenta las características particulares de cada uno.

• **Del interés público o social:** En toda situación de riesgo o de desastre, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular. Los intereses locales, regionales, provinciales y sectoriales cederán frente al interés nacional, sin detrimento de los derechos fundamentales del individuo y, sin demérito, de la autonomía de los Gobiernos Locales.

• **De concurrencia:** La concurrencia de competencias entre las Direcciones Nacionales y Regionales, así como los voluntarios y asociaciones comunitarias que constituyen el Sistema de Gestión de Riesgos del Ministerio de Educación, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las Direcciones Nacionales y Regionales involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de toda la Institución y comunidad educativa. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las direcciones involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

• **De Precaución:** La falta de certeza no debe utilizarse como razón para postergar o negar la adopción de medidas de protección en materia de gestión de riesgos. Se aplica en una situación en la que la información técnica es insuficiente o existe un nivel significativo de duda en las conclusiones del análisis técnico.

• **De Eficiencia:** Los recursos asignados para la gestión integral de riesgos de desastres deben responder a los criterios de protección de la vida humana, resiliencia de las comunidades, y complementariedad con otras inversiones.

• **De coordinación:** La coordinación de competencias es entendida como la actuación integrada de las Direcciones Nacionales y Regionales especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y alcanzar los fines para lo que fue establecido el Sistema de Gestión de Riesgos del Ministerio de Educación.

• **De información oportuna:** Es obligación del Ministerio de Educación, a través de la Dirección Nacional de Educación Ambiental (DNEA) y sus enlaces regionales mantener debidamente informadas a todas las comunidades educativas sobre los riesgos y sus factores, las emergencias y desastres, los procesos de rehabilitación y reconstrucción y el proceso de ayuda humanitaria.

• **De Transversalidad:** Es obligación del Ministerio de Educación, a través de la Dirección Nacional de Educación Ambiental (DNEA) orientar al personal de los Centros Educativos oficiales y particulares en la incorporación obligatoria de manera transversal la Gestión Integral de Riesgos de Desastres (GIRD) en su planificación y operación, en coordinación con la Dirección General y sus áreas académicas y adscritas con el apoyo de las Direcciones de Currículo y Tecnología Educativa y Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Docente. sos culturales de la misma.

2.3

Marco legal e institucional para la Gestión de Riesgo



- Constitución de la República de Panamá, Capítulo 5, del cual se destacan artículos sobre el proceso de modernización de la educación, en general y de la transformación curricular, que permite la incorporación de los contenidos sobre la Gestión De Riesgos De Desastres.
- POLÍTICA CENTROAMERICANA DE GESTIÓN INTEGRADA DE RIESGO.
- Decreto Ejecutivo No. 1101 del 30 de diciembre de 2010, QUE ESTABLECE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES.
- Decreto Ejecutivo No. 41 del 25 de enero de 2013, QUE ESTABLECE LA PLATAFORMA NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES.
- Ley N° 38 de 2 de diciembre de 2014, QUE ESTABLECE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL Y LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRES, Y DICTA OTRA DISPOSICIÓN.

2.4

Funciones Generales del COEI

Durante la emergencia o desastre, el COEI tendrá las siguientes funciones:

- Canalizar todas las acciones relacionadas con la respuesta a la emergencia o desastre del Ministerio de Educación
- Declararse en sesión permanente o parcial de acuerdo de la severidad de la emergencia.
- Emitir recomendaciones sobre las directrices para los sectores educativos relacionados con la respuesta a la emergencia (alertas, evaluaciones, movilizaciones, etc.).
- Brindar recomendaciones inmediatas sobre el sector educativo si el evento adverso le afecta, o en el caso de probabilidad de afectación.
- Emitir los comunicados/boletines oficiales sobre la emergencia tanto a nivel nacional como regional.

- ▀ Ser responsable de la toma de decisiones administrativas y técnicas para la respuesta a la emergencia dentro de la institución.
- ▀ Brindar información oportuna a la Dirección General y las áreas académicas para que establezcan los mecanismos que permitan la continuidad de la educación.
- ▀ Velar por que se respeten los derechos de la comunidad educativa.

Para el logro de estas funciones el COEI internamente mantendrá las siguientes secciones de trabajo las cuales conformarán su estructura:

- **Área de Logística:** Es la responsable de solicitar, inventariar, almacenar, distribuir los materiales, recursos, servicios y facilidades para la respuesta de la emergencia y la ubicación de los recursos suministrados para la respuesta y el manejo de las telecomunicaciones.
- **Área de Administración:** Es la responsable de todos los aspectos administrativos, la gestión de recursos humanos y financieros, las compras institucionales, el control, registro y análisis de costos de la respuesta a la emergencia y rendición de cuentas.
- **Área De Planificación:** Responsable de la planificación de las actividades a desarrollar a medida que se va desarrollando el incidente.
- **Área de Operaciones:** Es la responsable de la coordinación, ejecución y monitoreo de las acciones de respuesta, incluyendo la movilización de personal y recursos, evaluación de daños, análisis de necesidades y elaboración de los reportes de la situación.

2.5

Estructura del Ministerio de Educación para la Respuesta

La estructura para la Respuesta a Incidentes del Ministerio de Educación estará basada en el modelo internacional del Sistema de Comando de Incidentes (SCI), ya que el SCI se basa en principios administrativos que demostraron su potencial para mejorar la eficacia y la eficiencia de diversos tipos de instituciones, los cuales son perfectamente aplicables en la respuesta a eventos adversos de cualquier dimensión y complejidad. Los principios del SCI permiten asegurar el despliegue rápido, coordinado y efectivo de los recursos y minimizar la alteración de las políticas y procedimientos operativos propios de cada una de las unidades administrativas que responde.

Dirección Nacional de Educación Ambiental



La Dirección Nacional de Educación Ambiental y su equipo de Gestión Integral de Riesgos de Desastres, **será la encargada de informar al Ministro (a) o su delegado, sobre la situación de emergencia y activar el Comité de Operaciones de Emergencias Institucional.**

A su vez la DNEA tendrá las siguientes funciones durante el evento:

- Sugerir los niveles de alerta según el desarrollo del evento.
- Activar el área de Información y Análisis interna.
- Establecer, monitorear e informar la coordinación interinstitucional.
- Coordinar la activación del personal de respuesta a la emergencia (Brigadas de Emergencias) del Ministerio de Educación según los pasos de la GIRD.

Comité de Operaciones de Emergencias Institucional (COEI)

El COEI es la unidad técnica del Ministerio de Educación, que se activará a nivel Nacional y/o Regional, de acuerdo con el alcance del evento. Es la responsable de las operaciones conjuntas y las acciones de coordinación entre los diferentes niveles y jurisdicciones de las unidades técnico-administrativas que conforman la estructura organizativa de la institución y se instalará en Cárdenas Edificio 6525, segundo piso, en la oficina designada (Dirección General de Educación), mientras que el Comité de Emergencias Regional se instalará en la Dirección Regional de Educación en la oficina designada.

El COEI se activa mediante las instrucciones del Ministro(a) de Educación o su delegado y estará representado por los siguientes cargos institucionales:

1. Ministro (a) o su delegado.
2. Director (a) de la Dirección Nacional de Educación Ambiental quien actúa como el Secretario Ejecutivo del COEI.
3. Viceministerio Administrativo.
4. Viceministerio de Infraestructura.
 - a. Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura
 - b. Dirección Nacional de Mantenimiento
5. Dirección General de Educación y sus Direcciones Curriculares y Adscritas.
6. Dirección Nacional de Administración
7. Dirección de Finanzas.
8. Dirección de Asesoría Legal.
9. Dirección Nacional de Comunicación.
10. Dirección Comunitaria y Padres de Familia.

El Comité de Emergencias Regional se activa mediante las instrucciones del Ministro(a) de Educación o su delegado y estará representado por los siguientes cargos institucionales:

1. Director Regional de Educación quien lo preside.
2. Coordinador o Enlace de Educación Ambiental y Gestión Integral de Riesgos de Desastres.
3. Sub Director (a) Técnico Administrativo.
4. Coordinador o enlace de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura.
5. Coordinador o enlace de la Dirección de Mantenimiento
6. Dirección de Recursos Humanos.
7. Enlace de Finanzas.
8. Asesoría Legal.
9. Coordinación de Padres de Familia.
10. Enlaces de Comunicación.
11. Coordinadores de Supervisores de Básica y Media.
12. Enlace de Fondo de Equidad y Calidad de la Educación. (FECE)

Staff de comando del Ministerio de Educación

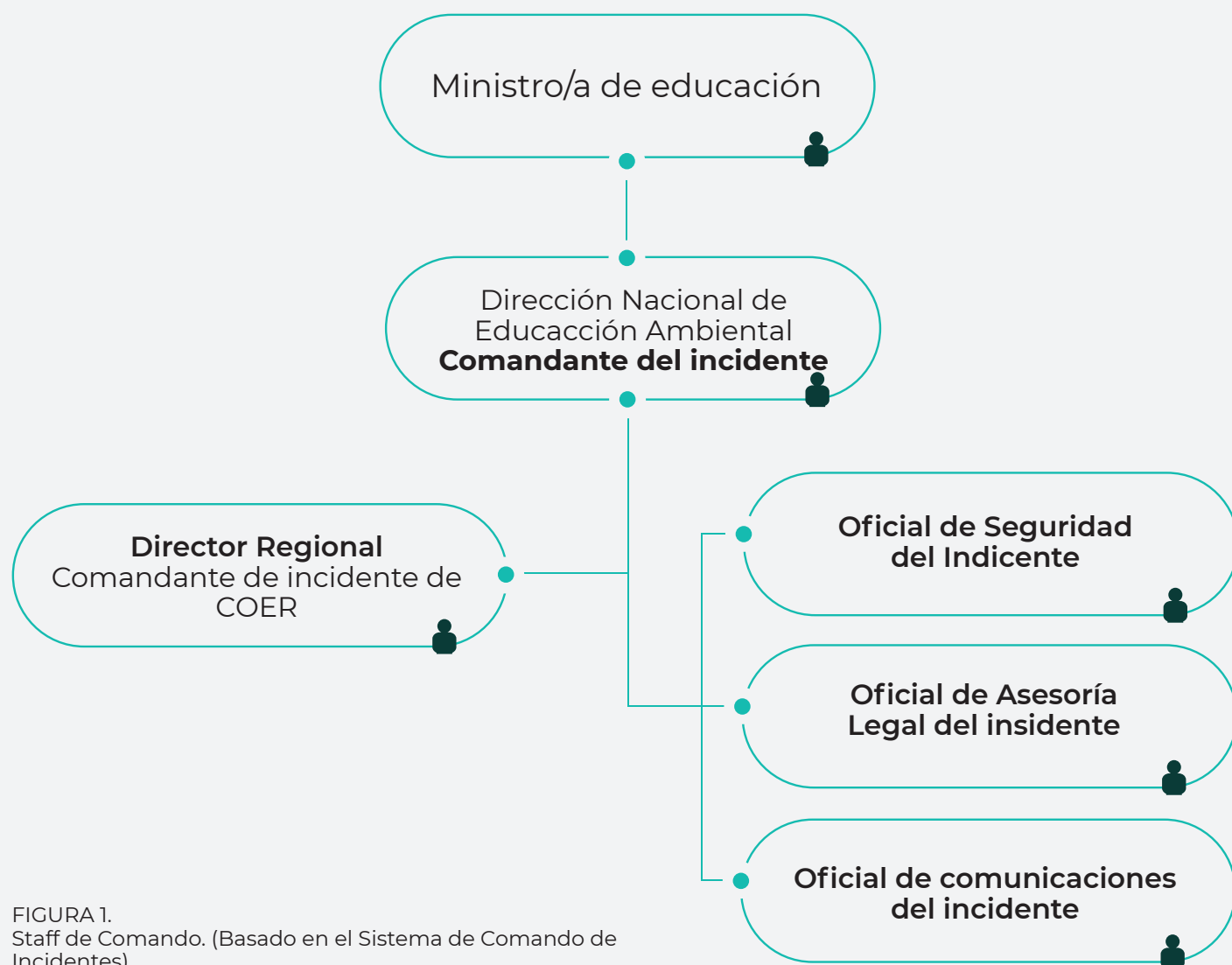


FIGURA 1. Staff de Comando. (Basado en el Sistema de Comando de Incidentes)

Encargados de secciones

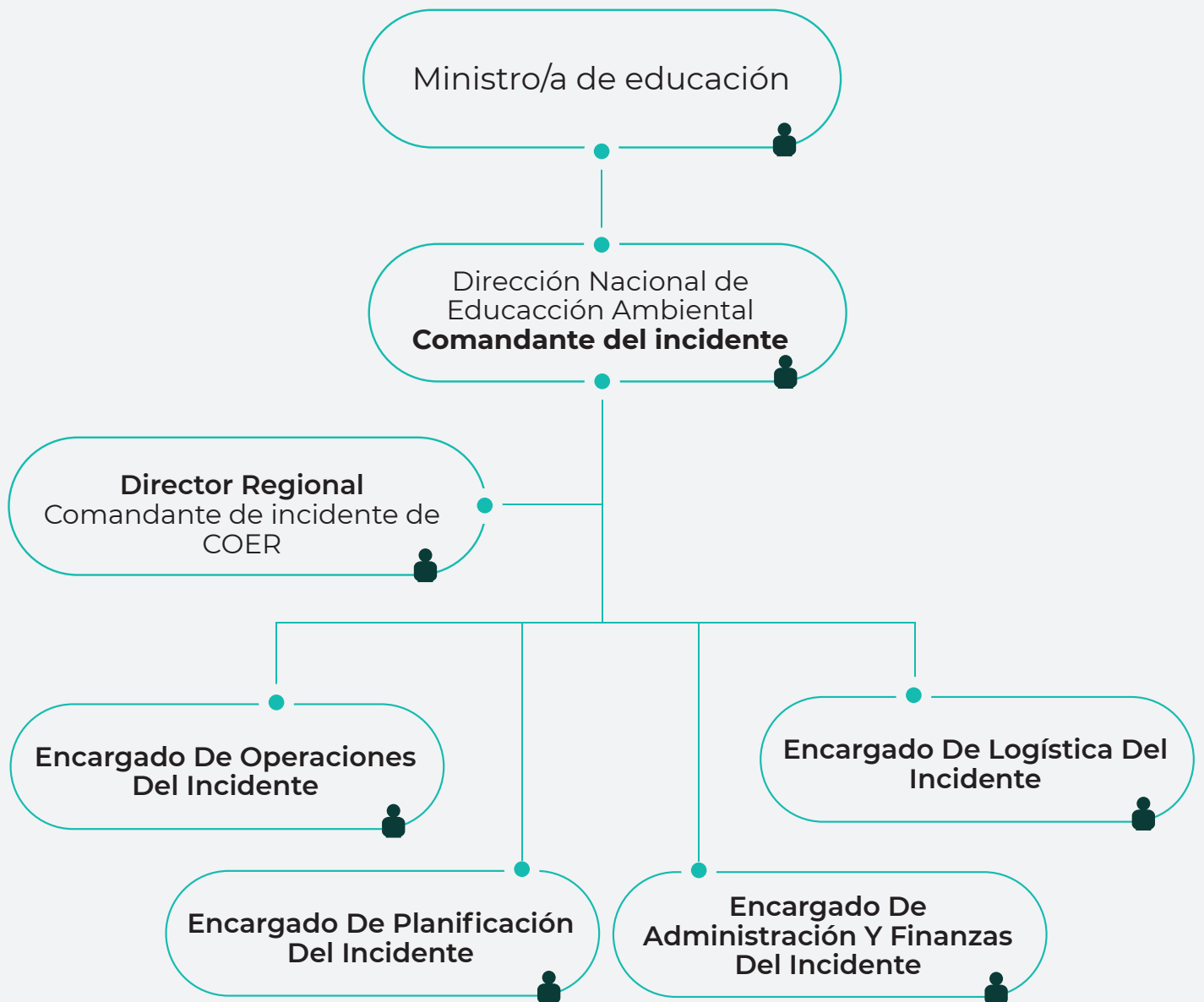


FIGURA 2.
Encargados de Secciones (Basado en el Sistema de Comando de Incidentes)

Encargados de secciones

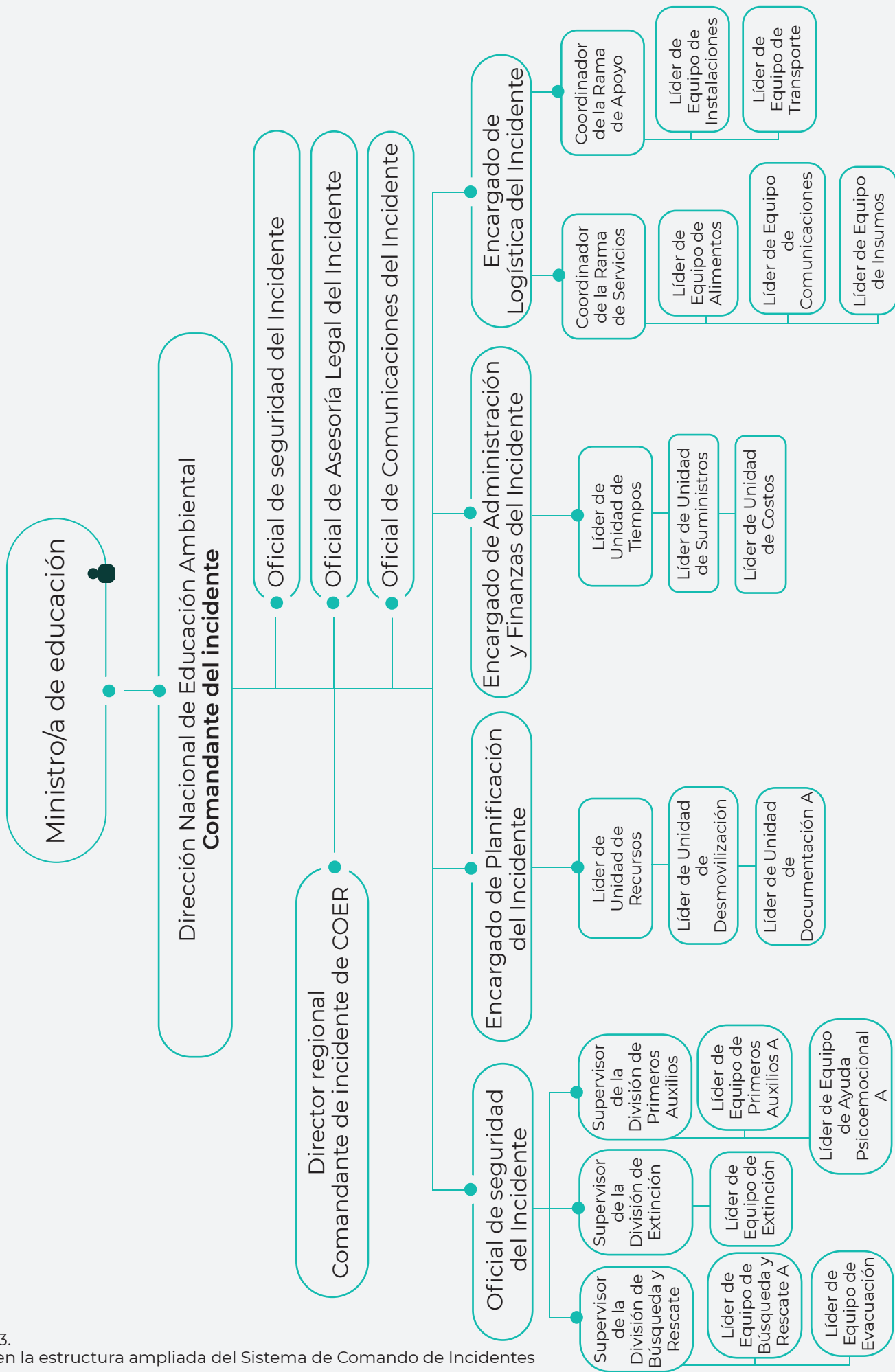


FIGURA 3. Basado en la estructura ampliada del Sistema de Comando de Incidentes

En cada nivel de la organización del Sistema de Comando de Incidentes (SCI), las posiciones y los responsables tienen títulos distinguibles que deben ser conocidos por quienes trabajan con este sistema. En el siguiente cuadro se listan los cargos establecido en la medida que se requiere ir expandiendo la estructura.

Mando	Nivel de la estructura en el SCI, quien asume inicialmente todas las funciones. El Responsable es el Comandante de Incidente.
Staff de Comando	Nivel de la estructura que apoya al Comandante del Incidente en las funciones de Seguridad, Comunicación y Asesoría legal, el responsable es un Oficial.
Secciones	Nivel de la estructura que tiene la responsabilidad de un área funcional principal en el incidente, conocidas como Secciones (Planificación, Operaciones, Logística y Administración/Finanzas) y el responsable es un Encargado.
Instalaciones	Nivel de la estructura que tiene la responsabilidad de manejo de todas las actividades de una instalación y el responsable es un Coordinador.
Unidad	<p>Nivel de la estructura que tiene la función de apoyar las actividades de Planificación, Logística y Administración y Administración/Finanzas. Responsable: Encargado</p> <p>Por ejemplo, la Sección de Planificación tiene la Unidad de Documentación que recopila y mantiene todos los documentos del incidente; la Sección de Logística tiene la Unidad Médica, la Unidad de Alimentos y otras.</p> <p>A continuación, se describe cómo se pueden subdividir las Secciones. La sección de Operaciones se puede dividir en Grupos Divisiones, Ramas y una Rama puede estar organizada por Grupos y Divisiones.</p>

Al llegar a la escena, el primer respondedor con capacidad operativa asume el mando establece el PC, esta es la única instalación que siempre va ser establecida las otras instalaciones el CI va determinar si las requiere o no.

Puesto de Comando



Es un lugar fijo o móvil, bien señalizado (vehículo, carpa, remolque, camión u otro que pueda ser fácil y rápidamente reubicado). Lo establece el Comandante del Incidente cuando la situación lo exige, sea por la complejidad del incidente, por cantidad de recursos que deberá administrar para controlarlo o por su duración. Cuando es posible y no se compromete la seguridad, el PC se ubica en línea visual con el incidente. En el PC se instalan el Comandante del Incidente, los Oficiales del Staff de Comando y los Encargados de Sección.

Área de espera



A medida que un incidente crece se requieren recursos adicionales. Para evitar los problemas que podría provocar la convergencia masiva de recursos a la escena y para administrarlos en forma efectiva, el Comandante del Incidente (CI), puede establecer las Áreas de Espera que considere necesarias.

Área de Concentración de Víctimas



Aun cuando no se trata de hospitales, clínicas o centros de atención médica, las ACV serán necesarias en incidentes que involucran víctimas que exceden la capacidad de atención. Al llegar la primera noticia confirmada de víctimas y debido a que el tiempo puede ser crítico, un ACV debe ser instalado rápidamente para tratamiento de emergencia.

Base



La Base está bajo la responsabilidad de la Sección de Logística. Sólo hay una Base por cada incidente, aunque no se descarta que puedan activarse bases auxiliares (el nombre del incidente u otra designación se agregará al término Base). Las funciones logísticas primarias son hidratación, alimentación, suministro de materiales y equipos, servicios sanitarios, área de descanso (no para dormir). El Puesto de Comando puede estar en la Base.

Campamentos



Los Campamentos están separados de la Base y están localizados a manera de satélites desde donde podrán apoyar mejor las operaciones. Los Campamentos proveen apoyo, tal como alimentos, áreas para dormir e instalaciones sanitarias. También proveen mantenimiento menor y servicio a los equipos. Los Campamentos podrán ser reubicados para cumplir con los cambiantes requerimientos operacionales.

Helibase



Lugar de estacionamiento, reabastecimiento, mantenimiento, reparación y equipamiento de helicópteros.

Helipunto



Lugar preparado para que los helicópteros puedan aterrizar, despegar, cargar y descargar personal, equipo y materiales. Pueden ser más de uno de dependiendo del incidente y las necesidades.

3.1

Definiciones Básicas para la Respuesta

Dentro de este manual los eventos o situaciones peligrosas son definidos como la manifestación de las amenazas (naturales o antrópicas) en un lugar específico, durante un tiempo específico (UNISDR, 2017) y pueden ser de diferentes escalas o niveles.

Los niveles se definen de la siguiente manera:

Amenaza	Proceso, fenómeno natural o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, alteraciones sociales y económicas o daños ambientales.
Desastre	Grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o ambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos” (UNDHA, 1993:21).
Emergencia	Cualquier suceso capaz de alterar el funcionamiento cotidiano de una comunidad, pudiendo generar víctimas o daños materiales, afectando la estructura social y económica de la comunidad involucrada y que puede ser atendido eficazmente con los recursos propios de los organismos de atención primaria o de emergencias de la localidad.
Oficial de Asesoría Legal	Tiene la función de brindar el asesoramiento en materia legal de las competencias de cada unidad de trabajo, asegurando la adecuada implementación de las normativas vigentes, al igual que es el responsable de generar los documentos legales necesarios que se requieran ante el evento adverso que se esté atendiendo.
Oficial de Comunicaciones	Hará las veces de punto de contacto con los medios de comunicación u otras organizaciones que busquen información directa sobre el incidente. Mantener la comunicación y divulgación, de la información que se genera desde el Ministerio de Educación en el ámbito interno, a través de medios de comunicación y redes sociales.

Oficial de Seguridad

Tiene la función de vigilancia y evaluación de situaciones peligrosas e inseguras, así como del desarrollo de medidas para la seguridad del personal. Aun cuando puede ejercer autoridad de emergencia para detener o prevenir acciones inseguras cuando se requiere de acciones inmediatas, el oficial generalmente corrige acciones o condiciones de inseguridad a través de la línea normal de mando. Se mantiene al tanto de toda la operación.

Puesto de Comando

Lugar desde donde se ejerce la función de mando.

Riesgo

Probabilidad en una comunidad de sufrir daños sociales, ambientales y económicos, en determinado periodo de tiempo, en función de la amenaza y la vulnerabilidad. Una buena gestión del riesgo permite minimizar los potenciales daños, actuando oportunamente antes, durante y después de producido un desastre.

Sección

Nivel de la estructura que tiene la responsabilidad de un área funcional principal en el incidente (Planificación, Operaciones, Logística, Administración/Finanzas). Las Secciones son posiciones subordinadas directamente al Comandante del Incidente, están a cargo de un Encargado y contienen unidades específicas.

Sistema de Comando de Incidentes (SCI)

Es la combinación de instalaciones, equipamiento, personal, protocolos, procedimientos y comunicaciones, operando en una estructura organizacional común, con la responsabilidad de administrar los recursos asignados para lograr efectivamente los objetivos pertinentes a un evento, incidente u operativo.

Urgencia

Es “la aparición fortuita (imprevisto o inesperado) en cualquier lugar o actividad de un incidente de causa diversa y gravedad variable que genera la conciencia de una necesidad de atención inminente”. Es una situación en la cual no existe riesgo inminente de muerte, pero se requiere asistencia en un lapso reducido de tiempo según la condición para evitar complicaciones mayores.

Vulnerabilidad

Es un factor interno de riesgo de una comunidad expuesta a una amenaza, en función de su predisposición a resultar dañada. Existe en la medida en que se haga o deje de hacer algo: la ubicación geográfica de las ciudades, la calidad de la construcción de las viviendas, el nivel de mantenimiento en todo tipo de servicios públicos, el tipo de producción económica, el grado de organización social, la capacidad de gestión, etc.

3.2

Calificación de eventos o situaciones peligrosas

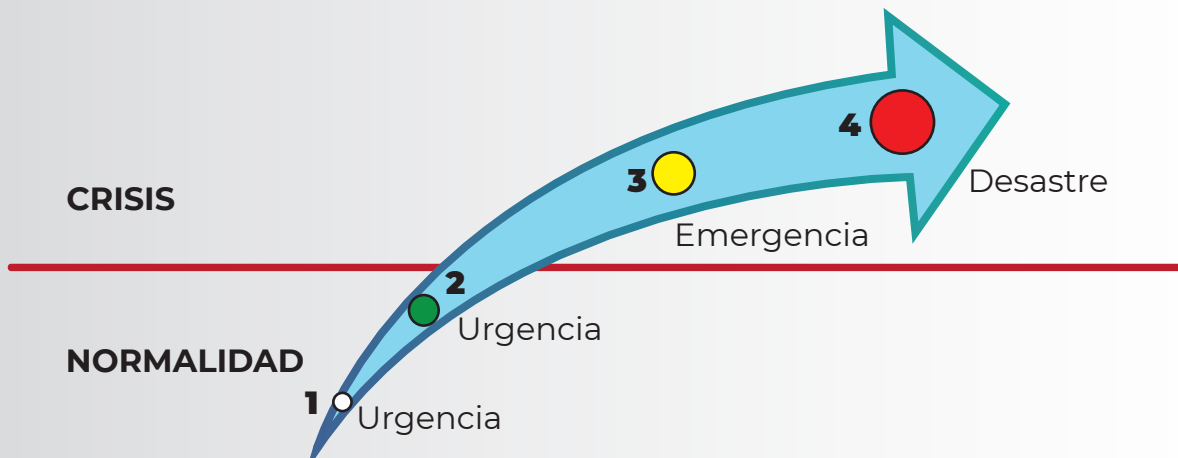
La calificación para el nivel de evento o situación peligrosa es un índice de calificación del grado de afectación o de posible afectación en el territorio, la población, los sistemas y estructuras, así como la capacidad institucional para la respuesta humanitaria a la comunidad educativa afectada.

Los Coordinadores Regionales de Gestión Integral de Riesgos de Desastres serán los encargados del monitoreo de eventos peligrosos dentro de las diferentes regiones educativas, teniendo la responsabilidad de realizar la primera calificación y notificar a la Dirección Nacional de Educación Ambiental, quienes deben validar dicha calificación y tomar la decisión de las acciones a tomar.

Durante la atención, se establecerá una Sala Situacional la cual proveerá la información para la recalificación del nivel de la emergencia, la que debe ser realizada al menos cada 24 horas.

Nivel	Territorio Afectado	Nº de comunidades institucionales o educativas afectadas	Capacidades de las estructuras Ministeriales
1	Local	1	La atención es local y no requiere apoyo de otros niveles.
2	Zonal	2-8 (dentro de la misma zona escolar)	Respuesta Regional
3	Regional	9 – 15 (en la misma región educativa)	Se requiere apoyo de regiones vecinas
4	Nacional	25 o más (en diferentes regiones educativas)	Respuesta a nivel Nacional

Los Comités de Operaciones de Emergencia Regionales empiezan a operar desde el nivel 2, es decir, desde el nivel zonal.



3.3

Fases para la Atención de Emergencias y Desastres

Con la finalidad de organizar de una mejor manera la movilización de recursos, la participación sectorial, el establecimiento de límites temporales de atención y el inicio de los procesos de recuperación, es necesario que se establezcan fases para la respuesta. Estas fases suelen ser secuenciales, sin embargo, dependiendo del tipo y duración del evento, se pueden presentar de forma superpuesta, simultánea y recurrente.

Las fases establecidas son:

Fase 1

Atención prehospitalaria, búsqueda, rescate y salvamento

Esta fase tiene un corto período de duración y está definida en horas o días. Las tareas y acciones se enfocan en la evacuación, salvamento, atención pre hospitalaria y hospitalaria de las personas lesionadas/afectadas.

Fase 2

Asistencia humanitaria

Esta fase puede tener una duración de semanas a meses. Las principales tareas y acciones se centran en garantizar el bienestar de las personas en las áreas de salud, educación, seguridad alimentaria, acceso a agua segura, alojamiento temporal, saneamiento y otros aspectos esenciales para el bienestar individual y familiar.

Rehabilitación temprana

Esta fase tiene un período de duración variable. Las principales tareas y acciones a desarrollar se relacionan con el establecimiento de estrategias temporales de sostenibilidad y producción, con implementación de albergues y con análisis detallados de los requerimientos para la recuperación global en las zonas afectadas. La importancia de la identificación e implementación de fases radica en que toda fase tiene una temporalidad y duración, lo que permite organizar la respuesta y recuperación, determinar las organizaciones e instituciones participantes, priorizar las acciones en función de las demandas poblacionales, conocer la finalización o cierre de la acción humanitaria, revisar los escenarios previstos o establecidos y la actualización de los planes de reducción y respuesta.

3.4

Estados de Alerta por eventos peligrosos





La declaratoria de los estados de alerta es la herramienta que permite a la COEI emitir resoluciones sobre las condiciones y desarrollo de amenazas, con el fin de implementar medidas de preparación para salvaguardar la integridad de la comunidad educativa y sus bienes.

Los estados de alerta se declaran con anterioridad a la manifestación o proximidad de un evento peligroso, con base en el monitoreo del comportamiento del respectivo fenómeno, con el fin de que todas las comunidades, zonas o regiones involucradas activen procedimientos de acción que previamente hayan establecido en su Plan de Seguridad Escolar, salvo eventos que por su naturaleza no permitan preparación previa.

El monitoreo de las amenazas es realizado por los Coordinadores de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (GIRD) Nacionales y Regionales, en función de sus mandatos y competencias, los que deben informar de manera inmediata, directa y permanente a el COEI a través de su unidad responsable de monitoreo. El COEI y cada enlace técnico GIRD disponen de protocolos de transferencia, intercambio y envío de datos, así como de gestión de información para el establecimiento de los estados de alerta.

En relación al estado de alerta, los Coordinadores GIRD deben:

-  Asesorar al COEI MEDUCA para los cambios de alerta.
-  Emitir recomendaciones específicas al COER para un mejor manejo e interpretación de los estados de alerta. Se debe indicar la probabilidad de ocurrencia y los escenarios del evento; con esta información se deben diseñar los planes de emergencia y respuesta.

3.4.1

Niveles de Alerta

VERDE

Aviso de Prevención

Cuando existe la posibilidad de la ocurrencia de un evento que pone en riesgo a la comunidad escolar.

AMARILLA

Primera Fuerza de Movilización

Cuando los efectos de un evento adverso se vuelven inminentes, o emergencias que se produzcan súbitamente como sismos, incendios estructurales, etc.

ROJA

Evento en Curso

Cuando los efectos del evento adverso impactan sobre una zona determinada afectando directamente a la comunidad educativa, sus bienes, líneas vitales, y o el ambiente. El evento es una realidad y ha producido un impacto negativo. Se monitorean su desarrollo, manejo e impactos.

Es importante recalcar que para los cambios de alerta no solo se deben evaluar la dinámica de la amenaza/evento, sino que, además deben considerar las condiciones y estado de los factores de riesgo tales como vulnerabilidades, exposición poblacional, entre otras.

3.4.2

Desarrollo de los Estados de Alerta

Los estados de alerta pueden variar de forma ascendente, con el incremento de la probabilidad de ocurrencia de un evento; o descendente, con la disminución de la probabilidad.

El desarrollo gradual de los estados de alerta no siempre puede ser implementada y depende de la rapidez de desarrollo de la amenaza; en función del tipo de evento se puede proceder con la implementación de una alerta amarilla o roja sin haber declarado una alerta verde.

En otros casos, por ejemplo, en eventos súbitos como terremotos o tsunamis de origen muy cercano, es posible que la declaración de un estado de alerta sea innecesaria o de poco valor, debiendo proceder de forma directa a la evaluación y calificar el nivel de amenaza.

Un estado de alerta no es una causa que origine de manera automática una declaratoria de emergencia, aunque puede ser un elemento clave para realizar dicha declaración.

Todo estado de alerta que haya sido declarado debe ser dado de baja cuando las condiciones y parámetros así lo indiquen.

3.4.3

Declaración de los Estados de Alerta

El COEI, tiene la competencia exclusiva de declarar los diferentes estados de alerta de las distintas amenazas (de origen natural o antrópico/antropogénico), en cualquier comunidad, zona o región educativa, en base a la información proporcionada por los Coordinadores Regionales GIRD y la DNEA de acuerdo al monitoreo y a la amenaza, debidamente autorizadas por el/la Ministra de Educación.

La declaratoria del estado de alerta tiene un carácter oficial y debe disponer de los canales de difusión necesarios que permitan la rapidez, claridad, oportunidad y coherencia, para el conocimiento de la comunidad educativa, estructuras gubernamentales, instituciones y organizaciones de rescate y ayuda humanitaria.

Los flujos de información entre los Coordinadores Regionales GIRD y la COEI, disponen de protocolos operativos que se mantendrán en funcionamiento durante la duración del evento, y serán de estricto cumplimiento.

En el caso de ser necesario acordarán protocolos con otras instituciones de monitoreo, institutos técnicos especializados, entre otros.

3.4.4

Acciones por nivel de Alerta

ALERTA VERDE



1. INSTITUCIONAL

- La DNEA notificará al Despacho Superior, COEI y COER de la toma de decisiones en caso de emergencias y desastres.

- La / El Secretario (a) Ejecutivo (a) del COEI notificará a los componentes del Comité de Operaciones de Emergencia con responsabilidad en la preparación y respuesta de acuerdo a la amenaza, acogiendo las recomendaciones de la DNEA.

ALERTA VERDE

2. MONITOREO

- Las Salas de Situación y los Coordinadores Regionales GIRD reforzarán el monitoreo de la amenaza.

3. PLANIFICACIÓN

- El Sistema de Gestión de Riesgo del Ministerio de Educación (SGR MEDUCA) revisará y actualizará los escenarios a nivel nacional.
- El COEI realizará el fortalecimiento de los planes de preparación institucional.
- El COEI realizará la revisión de planes de acción humanitarios (en función de los escenarios de impacto).
- El COER revisará y actualizará los escenarios de su área de responsabilidad. Identificará capacidades, restricciones y puntos críticos, así como sitios seguros en su área de responsabilidad (ADR).
- El COER realizará la revisión de los planes de respuesta escolares de su región educativa (emergencia, contingencia, evacuación y continuidad de clases).

4. INFORMACIÓN PÚBLICA Y SISTEMAS DE AVISO

- La Dirección Nacional de Comunicación (DNC) coordinará el fortalecimiento de capacidades y difusión entre la población de la zona de influencia sobre el estado de alerta y medidas a ser aplicadas, de acuerdo a los protocolos existentes.
- La / El Secretario (a) Ejecutivo (a) del COEI como vocero oficial, notificará a la población, instituciones y organismos sobre el boletín emitido por la D.N.C.

5. CONTROL Y SEGURIDAD

- El COEI / COER coordinará con la Policía Nacional para limitar el acceso a los sitios de mayor peligro.
- La DNEA emitirá información y recomendaciones que la D.N.C. emitirá a la población sobre medidas y acciones de autoprotección.

6. REFUGIOS TEMPORALES

- El Viceministerio de Infraestructura en conjunto con el COEI y con los COER, dependiendo del nivel de impacto, determinará la utilización y disponibilidad de los refugios temporales.
- El Viceministerio de Infraestructura evaluará los nuevos refugios temporales de acuerdo a normas de accesibilidad y las comprendidas en el marco de los derechos constitucionales.
- El COER verificará el inventario y la disponibilidad de bienes de asistencia humanitaria.

ALERTA AMARILLA



1. INSTITUCIONAL

- El COEI notificará el cambio de alerta a las diferentes instituciones y al COER sobre la toma de decisiones en caso de emergencias y desastres.
- La / El Secretario (a) Ejecutivo (a) activará el Comité de Operaciones de Emergencia en función del tipo de amenaza acogiendo las recomendaciones de la DNEA, con la finalidad de implementar planes de evacuación y respuesta en las acciones que sean requeridas.

2. MONITOREO

- La Sala de Situación mantendrá seguimiento y notificarán a los tomadores de decisión sobre la evolución de la amenaza / evento.

3. PLANIFICACIÓN

- El COEI ordenará la puesta en marcha de los Planes de Emergencia Institucional.
- El COEI activa los planes de respuesta (emergencia, contingencia, evacuación y continuidad de servicios) en los componentes requeridos.
- El COER ordenará la puesta en marcha de los Planes de Emergencia Regional.
- El COER instancia territorial actualizará el estado de la situación.

4. INFORMACIÓN PÚBLICA Y SISTEMAS DE AVISO

- La Dirección Nacional de Comunicación se encargará del Fortalecimiento de Capacidades y difusión entre la población de la zona de influencia sobre el estado de alerta y medidas a ser aplicadas, de acuerdo a los protocolos existentes.
- La DNC emitirá boletines periódicos que serán difundidos en la población.

5. CONTROL Y SEGURIDAD

- El COEI/COER coordinarán con la Policía Nacional la restricción del acceso de la población civil a los sitios de peligro.
- El COEI analizará y preparará las declaraciones de emergencia.
- El COER en conjunto con la DNC informarán y recomendarán a la población sobre medidas y acciones de autoprotección.
- El COER coordinará las acciones interinstitucionales con estamentos de seguridad y de Primera respuesta de la región afectada, quienes apoyarán la evacuación voluntaria de las personas hacia zonas seguras.

6. REFUGIOS TEMPORALES

- El COEI en coordinación con el Viceministerio de Infraestructura activará los refugios temporales.
- El COER realizará el reposicionamiento de bienes de asistencia humanitaria en la posible zona de impacto.



1. INSTITUCIONAL

- El COEI notificará del cambio de alerta al COER como responsable de la toma de decisiones en caso de emergencias y desastres en su Región Educativa.
- La / El Secretario (a) Ejecutivo (a) del COEI coordinará la operación permanente de todas las instancias del COEI.
- La Cancillería notificará del cambio de alerta a organizaciones internacionales, intergubernamentales y organismos humanitarios fuera del territorio nacional.

2. MONITOREO

- Las Salas de Situación y Monitoreo mantendrán seguimiento permanente y notificarán al COEI sobre el desarrollo de la amenaza / evento.

3. PLANIFICACIÓN

- La COEI mantendrá la ejecución de los planes de respuesta (emergencia, contingencia, evacuación y continuidad de servicios).
- La COEI realizará la activación de los equipos de evaluación.

4. INFORMACIÓN PÚBLICA Y SISTEMAS DE AVISO

- La Dirección Nacional de Comunicación (DNC) se encargará del Fortalecimiento de Capacidades y difusión entre la población de la zona de influencia sobre el estado de alerta y medidas a ser aplicadas, de acuerdo a los protocolos existentes.
- La DNC emitirá boletines periódicos que serán difundidos por medios.

5. CONTROL Y SEGURIDAD

- El COEI/COER coordinarán con la Policía Nacional y estamentos de seguridad la restricción del acceso a los sitios de peligro; se aplican planes de movilidad con enfoque en evacuación.
- El COEI en conjunto con el COER y la DNC analizarán y prepararán las declaraciones de emergencia o estado de excepción.
- El COEI en coordinación con la DNC informará y recomendará a la población sobre medidas y acciones de autoprotección.
- El COER coordinará con los estamentos de seguridad y rescate la evacuación poblacional de las zonas de peligro.

6. REFUGIOS TEMPORALES

El COEI, en conjunto con la COER, coordinarán la atención Integral a la población refugiada.

Se adecuará un espacio físico denominado Sala de Situación / Información tanto en las Instalaciones Nacionales como en las Oficinas Regionales, las cuales contarán con los sistemas necesarios para el monitoreo de los incidentes y para el funcionamiento del COEI y los COER.

La principal razón de ser de la Sala de Situación / información del Ministerio de Educación, es obtener y generar información sobre el comportamiento de la emergencia en el ámbito nacional e internacional que sea de utilidad al COEI para la toma de decisiones en la respuesta a la emergencia.

Esta área es la parte del COEI responsable de monitorear de forma continua el desarrollo del incidente o emergencia.

En este ámbito de la respuesta, sus funciones serán:

1. Recibir e ingresar los datos de afectación de centros educativos y necesidades específicas, suministrada por los COER y diferentes medios o fuentes de información tanto oficial como extraoficial. Toda la información debe ser confirmada.
2. Recopilar los datos entregados por los evaluadores de campo en caso del despliegue de equipos de evaluación, en el caso contrario y de no mantener personal del ministerio realizando la evaluación, apoyarse con las evaluaciones que mantienen los equipos de los estamentos de seguridad para obtener una información inicial.
3. Verificar la validez de la información recibida.
4. Analizar y procesar los datos e información recopilada.
5. Monitorear la emergencia y el avance o variaciones de la misma.
6. Actualizar la información cada dos horas según se desarrolle el incidente.
7. Monitorear en el caso de existir eventos naturales, apoyándose con información oficial:
Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá: www.igc.up.ac.pa.
(Sismos).
SINAPROC: <http://www.sinaproc.gob.pa/>
ETESA informaciones hidrometeorológicas:
http://www.hidromet.com.pa/imagenes_satelite.php

8. Instalar el equipo de telecomunicaciones para brindar una adecuada interacción entre el campo y la Sala de Situación/Información.
9. Obtener y brindar información a los Coordinadores Regionales de Gestión de Riesgo de Desastres, de las áreas involucradas en la emergencia.
10. Mantener al COEI informada y actualizada sobre el evento en proceso.
11. Verificar otras emergencias paralelas a la que se maneja actualmente y tomar las medidas correspondientes.
12. Mantener al día la información relevante en Cuadros de Situación, así como estadísticas (cantidades, porcentajes) que indiquen las afectaciones y las acciones de respuesta que se han brindado con las correspondientes consecuencias.
13. Facilitar el proceso de análisis e identificación de las necesidades y respuesta prioritarias para la emergencia o desastres.
14. Emitir recomendaciones a la COEI, en base a la información procesada para fortalecer la capacidad de respuesta institucional inmediata.
15. Monitorear y evaluar el impacto de las intervenciones y las respuestas brindadas, para fortalecer la capacidad de respuesta institucional.
16. Coordinar e intercambiar y enlazar la información con otras salas de situación de otras instituciones, el Centro de Operaciones de Emergencias Nacional (CON), Centro de Operaciones de Emergencias de SINAPROC, como parte de la labor de monitoreo de la evolución del evento, para emitir informes al respecto.
17. Otras que de acuerdo con el desarrollo de la emergencia sean asignadas por el COEI.

BIBLIOGRAFÍA

- ▶ Arévalo Lobo, W. S. (2022). Centro de operaciones de emergencia sectorial para mejorar la gestión de riesgo de desastres, Lima, 2022.
- ▶ Camchong Ayón, M. A. (2014). Modelo operativo para el comité de operaciones de emergencia del cantón Guayaquil ante un evento adverso de gran magnitud (Master's thesis, Universidad de Guayaquil. Facultad de Ingeniería Industrial. Maestría en Gestión de Riesgos y Desastres.).
- ▶ Civil, A. P. D. N. D. Manual básico de contingencias. In Manual básico de contingencias (pp. 140-140).
- ▶ De Defenza Civil-Lamas, C. (2008). Plan de operaciones de emergencia: ante deslizamientos, sismo, huaycos, inundaciones y otros peligros en la Provincia de Lamas.
- ▶ Ministerio de Educación de Panamá. (2014). Plan para la Contingencia Institucional 2014-2020.
- ▶ Módulo, L. EPR-Primeros Actuantes: Coordinador de Recursos y Centro Nacional de Operaciones de Emergencia.
- ▶ Pacheco Quispe, A. (2021). Fortalecimiento de capacidades operativas del Centro de Operaciones de Emergencia Regional (COER) de la región Arequipa.
- ▶ Riesgos, S. D. (2017). Manual del Comité de Operaciones de Emergencia.

ELABORADO POR:

José Aristides Ponce
Nadeska Arrocha

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Miriam Hernández Tenorio (OEI)



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

**MINISTERIO DE
EDUCACIÓN**

**COMITÉ DE OPERACIONES
DE EMERGENCIA INSTITUCIONAL**
(COEI)

