

PLAN TERRITORIAL DE EMERGENCIAS TRANSFRONTERIZAS

ESTUDIO ESTRATÉGICO RELATIVO A LA CREACIÓN DE UNA RED
DE MANDO OPERATIVO ÚNICO



Flanconorte S.L.
Rúa das Hedras Nº6 1U 15895
Milladoiro. Ames. A Coruña

Data: 31 de octubre de 2019



Índice

1.	INTRODUCCIÓN.....	2
2.	RED DE MANDO OPERATIVO ÚNICO.....	2
3.	DIFICULTADES Y NECESIDADES ESPECÍFICAS.....	3
3.1.	SISTEMAS DE COMUNICACIONES.....	3
3.2.	DIFERENCIAS EN LA TIPOLOGÍA DE MEDIOS Y ORGANISMOS	4
3.3.	TRANSFERENCIA DE MANDO	4
3.4.	MEDIOS ACTUANTES.....	5
3.5.	COMUNICACIÓN BILATERAL E INFORMACIÓN RECÍPROCA	6
4.	RED DE MANDO OPERATIVO ÚNICO BASADA EN EL I.C.S.	7
4.1.	ANÁLISIS DE POSIBILIDADES	7
4.2.	FUNCIONES.....	9
4.3.	DIRECCIÓN POR OBJETIVOS	10
4.4.	CADENA DE MANDO, ESTABLECIMIENTO Y TRANSFERENCIA DE MANDO.....	10
4.5.	FLEXIBILIDAD EN LA ORGANIZACIÓN DE LA RED	11
4.6.	TERMINOLOGÍA COMÚN	11
4.7.	INTEGRACIÓN DE COMUNICACIONES	11
4.8.	PLAN DE ACCIÓN DE LA INCIDENCIA	11
4.9.	ORGANIZACIÓN DE LA RED	12
4.10.	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA RED.....	13
4.10.1.	Staff de Mando	13
4.10.2.	Sección de Operaciones.....	13
4.10.3.	Sección de Planificación.....	14
4.10.4.	Sección de Logística	15
4.10.5.	Sección Económica y de Administración.....	15
4.11.	PLAN DE ACCIÓN.....	15
5.	PUNTOS A CONSIDERAR.....	16



1. INTRODUCCIÓN

Uno de los pilares básicos para poder gestionar una emergencia de forma eficiente está en realizar una adecuada planificación y previsión, basándonos en las características de la zona y de su población. Muchas situaciones de emergencia afectan a un área que corresponde a diferentes jurisdicciones territoriales o administrativas. Es decir, en ciertos casos una emergencia puede afectar a un solo municipio, a varios municipios, provincias/distritos o incluso países. Atendiendo a este supuesto, es lógico encontrarse medios de distintas jurisdicciones que pertenecen a servicios distintos, bien sean públicos o privados.

En otros casos la emergencia tiene lugar dentro de un único municipio, pero se necesita para afrontarla distintos medios. Ambos casos corresponden a situaciones de emergencia en que debe aplicarse una red de mando operativo único.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario evaluar y estudiar las necesidades específicas de cada socio a fin de definir la posibilidad de la configuración de esta red de mando operativo único, que mejore la gestión y coordinación *in situ* de las emergencias en la zona ARIEM.

2. RED DE MANDO OPERATIVO ÚNICO

Esta red de mando operativo único debe entenderse como el resultado de desarrollar unos objetivos y estrategias conjuntas por todos los departamentos y/o servicios con responsabilidad jurisdiccional o funcional sobre una situación de emergencia. Sin merma ni incremento de la autoridad o responsabilidad de cada uno.

Una red de mando único implica lo siguiente:

- Una sola organización integrada para afrontar la emergencia.
- Un Puesto de Mando Único.
- La dirección de la emergencia se realizará bajo un plan de acción único y coordinado.
- Un sistema único de movilización de recursos.

Además, aporta las siguientes ventajas:

- Flujo de información entre todas las partes involucradas en la emergencia.
- Desarrollo de un objetivo global y de estrategias colectivas para todos los medios involucrados en la emergencia.
- Se optimiza cada recurso, al seguir un plan conjunto y evitando o reduciendo las tareas duplicadas. Lo que implica también una reducción de costes.
- Cada parte es completamente consciente de los planes, acciones y límites de las otras.



3. DIFICULTADES Y NECESIDADES ESPECÍFICAS

3.1. Sistemas de comunicaciones

La gestión de comunicaciones es uno de los campos más importantes que permite que todas las demás actuaciones se coordinen entre sí en una emergencia. Dependiendo del tamaño y de la complejidad de la situación de la emergencia, podrán establecerse diferentes redes de comunicación: red de mando, redes tácticas, red de soporte, red tierra-aire, red aire-aire.

La mayor dificultad que nos encontramos en la gestión de la emergencia *in situ* es que cada socio de la zona Ariem utiliza sus propios sistemas de comunicación, lo que no facilita una interconexión de comunicación entre los medios que participan en la emergencia, lo que puede conllevar a un problema de seguridad.

Por ejemplo, Galicia tiene una red pública propia de comunicaciones móviles con tecnología TETRA (Trans European Trunked Radio) para emergencias y seguridad que posibilita la integración de las comunicaciones de todos los colectivos con competencias en materia de emergencias y seguridad, de ámbito autonómico, provincial, comarcal y local, además de tener integrado también para ciertos organismos el SIRDEE (Sistemas de Radiocomunicaciones Digitales de Emergencia del Estado). En Castilla y León, utilizan distintos sistemas como puede ser una red analógica para los medios de Medio Ambiente, sistema DMR o el SIRDEE para medios de emergencia. En Portugal utilizan el SIRESP (Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal) basado en tecnología TETRA y la red analógica VHF de la Rede Operacional de Bombeiros.

Como se puede ver esto supone un problema de compatibilidades entre los distintos sistemas digitales, pero mayoritariamente entre los sistemas digitales y analógicos. Dándose el caso que dentro de la actuación de una emergencia haya medios utilizando un sistema digital y otros el analógico, no existiendo comunicación alguna entre ellos y provocando un grave problema de seguridad.

A la incompatibilidad de dispositivos hay que sumarle que en multitud de ocasiones no se utiliza un lenguaje claro, es decir, se emplean códigos de radio o también indicativos que pueden ser particulares para cada colectivo actuante. Además del idioma que en determinadas partes del territorio de la zona Ariem puede agravar el problema.

Una posible solución sería disponer de terminales con el estándar MCPTT (Mission Critical Push-To-Talk), donde se garantizaría la seguridad de los típicos “walkie-talkie” con sistemas de comunicaciones evolucionados hacia el uso de forma prioritaria de redes de telefonía móvil con acceso de alta velocidad a Internet, envío de fotografías o video. Disponer de un sistema como MCPTT, de código abierto y estándar, reduce costes, no se depende de un único proveedor y se asegura que cualquier medio actuante ya sea policía, bombero o personal médico desplazado a otras zonas o incluso países puedan conectarse de forma inmediata. Ese carácter de código abierto además supone una herramienta para desarrollar aplicaciones innovadoras que usen el sistema MCPPT. Así, no sólo los grandes fabricantes, sino que pequeñas empresas y los propios cuerpos de emergencias podrán contribuir a diseñar las herramientas de comunicación que imaginan y demandan. Esas herramientas podrán a continuación probarse con la certeza que las comunicaciones funcionarán en entornos de misión crítica.



Otra posible solución sería con la llegada del 5G. Una de sus principales características, presentes desde su primera definición, puede revolucionar el sistema de las comunicaciones críticas y es el **Network Slicing**. Con el 5G los operadores no tendrán una única red, podrán “trocearla” en subredes con distintos propósitos y semindependientes entre sí. Si las comunicaciones críticas no han podido confiar hasta ahora en el 3G o 4G era por razones de vulnerabilidad ante grandes aglomeraciones de usuarios conectados a una misma antena. El 5G tendrá un cauce dedicado a las comunicaciones críticas.

El **Network Slicing** que llegará con el 5G permitirá crear un sistema de “pequeñas tuberías paralelas” de manera que, si una de ellas se obstruye, las demás puedan seguir funcionando. Y una de esas tuberías sería para comunicaciones críticas, separándose de esa manera de otros tipos de usos. Esta propuesta estaría limitada hasta que haya una cobertura 5G medianamente completa, además que inicialmente instaurar este estándar no sería rápido ni barato.

3.2. Diferencias en la tipología de medios y organismos

Las diferentes formas de habilitación y formación de los medios, los distintos orígenes en lo que respecta a profesional vs voluntario, además de la disparidad de medios en Portugal frente a lo encontrado en España, suponen un hándicap a la hora de abordar la coordinación en una emergencia.

Además, en ciertos índices de riesgo que cada organismo calcula para su territorio, no existe similitud en el número de niveles indicativos del riesgo, lo que conlleva la no concordancia o la confusión en las zonas fronterizas.

Una posible solución sería la creación de un centro multisectorial de emergencias en la zona ARIEM con el fin de unificar protocolos y procedimientos, cubrir formación y acreditación del personal de los distintos operativos y realizar labores de innovación y divulgación en la gestión de emergencia.

3.3. Transferencia de mando

El *Pacto de Ayuda Mutua y Protocolos de Actuación de Actuación Conjunta Ariem-112* establece que cuando en una situación excepcional en la que para una misma incidencia se encuentren actuando distintos organismos, se hará cargo del mando el Servicio que se encuentre dentro de su ámbito de actuación y disponga de la competencia en ese marco territorial, de acuerdo con la normativa de aplicación en cada caso, promoviendo de tal forma el mando único operativo en la resolución de la emergencia.

La transferencia de mando puede ser debida a:

- Cuando la emergencia crece en complejidad y se hace cargo de la situación un mando superior que llega al escenario, o bien ya ha sido designado por una autoridad superior.
- Cuando la situación de emergencia está controlada y se desmovilizan los medios, por lo que, el mando es transferido de un mando superior a uno inferior.
- Por relevo del personal, en emergencias de larga duración.
- Transferencia a un mando jerárquico inferior, pero con alguna cualificación específica que lo convierte en la mejor opción de dirección en una emergencia determinada.



Además de lo anterior, se debe tener en cuenta que la transferencia de mando puede venir dada en función del ámbito de actuación, lo que realmente crea un problema a la hora de la transmisión de este mando. Normalmente, esta transmisión de mando no se lleva a cabo cuando ocurre esta situación entre comunidades autónomas españolas o en zonas fronterizas entre España y Portugal. En este caso existe una separación, creándose puestos de mando distintos para las distintas jurisdicciones territoriales y con una cooperación mínima.

Por ello, la red de mando operativo único tiene que permitir su adaptación a cualquier posible evolución.

3.4. Medios actuantes

Dependiendo de la magnitud de la emergencia la cantidad de medios actuantes puede ser muy amplia y diversa. Además, se puede contar con la presencia de medios pertenecientes a distintos organismos con unas denominaciones específicas y no coincidentes entre los distintos socios de la zona Ariem. Incluso, dentro del mismo organismo puede no coincidir dependiendo de la jurisdicción territorial a la que pertenezca.

Esta falta de claridad en las denominaciones entre todos los medios actuantes puede conllevar:

- Dificultar la dirección y la coordinación de los medios.
- Desaprovechar los recursos disponibles.
- Problemas en la ejecución del plan de acción único.

Además, los mismos recursos pueden tener características técnicas distintas, lo que supone una clara limitación en el trabajo conjunto. Un claro ejemplo son los estándares empleados en los equipos de extinción de incendios en los distintos países, por un lado, en la parte española se utilizan los racores tipo Barcelona y en la parte portuguesa el tipo Storz.

Estos hándicaps de que dependiendo del territorio se denomine a un medio de distintas formas o tenga características técnicas diferentes, agravado por el problema del idioma, conlleva a que un sistema de nomenclatura estándar sea realmente difícil a la hora de elaborarlo y de implementarlo. Para reducir el efecto de este problema se podría generar un glosario de conceptos y definiciones sobre gestión de emergencias y los medios actuantes en la zona ARIEM, con el objetivo de armonizar una terminología técnica común. Además, se debería indicar para cada medio actuante el medio equivalente o de características similares en las distintas partes de la zona ARIEM. De este modo, todas las partes tendrían un conocimiento sobre los medios actuantes disponibles lo que favorecerá la dirección, coordinación y optimización de los medios actuantes en la emergencia. Este glosario deberá elaborarse en los distintos idiomas de la zona ARIEM y como un sistema en línea, con el fin de proporcionar una mayor difusión de los conceptos y con miras a refinar ulteriormente los contenidos y los idiomas.



3.5. Comunicación bilateral e información recíproca

El *Pacto de Ayuda Mutua y Protocolos de Actuación de Actuación Conjunta Ariem-112*, en su quinta estipulación, hace referencia a que en el supuesto de emergencias que por su especial extensión o intensidad sean particularmente graves, como en el caso de activación de Planes de Emergencia, Plan de Protección Civil o en caso de Fenómenos Meteorológicos Adversos, las distintas partes elevarán al máximo el nivel de su cooperación y colaboración utilizando para efectuar la solicitud y ofrecimiento de recursos, y de forma indistinta, el protocolo operativo basado en el sistema informático de los terminales Remote Manager ARIEM 112 y/o el protocolo operativo basado en el sistema de comunicación telefónica a través de los números de cabecera y los interlocutores cualificados de los Centros 112 de la zona ARIEM 112.

Números de cabecera	
Ubicación	Número
Castilla y León	+34 983 324 900
Galicia	+34 886 152 700
Norte de Portugal	+351 226 182 001

Tabla 1. Números de cabecera de la zona ARIEM.

Comandos Distritales de Operações de Socorro				
Municipio	Distrito	Dirección	Teléfono	Fax
Braga	Braga	Rua D. Afonso Henriques nº 105 1º Esq 4700-030 Braga	00351 253 201 350	00351 253 201 358
Bragança	Bragança	Largo de São João – Ed. Governo Civil 5301-864 Bragança	00351 273 300 240	00351 273 300 241
Guarda	Guarda	Rua António Sérgio nº 65 A 6300-665 Guarda	00351 271 210 830	00351 271 210 839
Viana do Castelo	Viana do Castelo	Rua da Bandeira nº 249 4900-560 Viana do Castelo	00351 258 806 610	00351 258 806 619
Vila Real	Vila Real	Largo Conde de Amarante – Ed. Governo Civil 5000-529 Vila Real	00351 259 303 170	00351 259 303 179

Tabla 1. Datos de los Comandos Distritales de Operações de Socorro de la zona ARIEM de Portugal.

Que esta estipulación haga hincapié en que se elevará al máximo nivel de cooperación y colaboración en emergencias, que por su especial extensión o intensidad sean particularmente graves, supone una falta de comunicación entre las distintas partes sobre la información de la emergencia en la fase inicial, lo que puede repercutir en la primera movilización de medios. Por ejemplo, en el caso de incendios forestales de una superficie media en zonas fronterizas es frecuente entre ambas partes que haya falta de información como: el número de recursos actuantes, la tipología de esos recursos... lo que sin duda dificulta las labores de coordinación en dicha zona. Cabe destacar en este punto, que en Portugal se ha adoptado, con posterioridad a los incendios de octubre de 2017, un sistema de gestión de la información de incendios forestales (SGIF), al que tienen acceso todas las entidades – públicas que integran el *Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios*, y que contiene los registros de superficies quemadas, y la información sobre recursos humanos y materiales, que en caso de ser compartido con las entidades equivalentes en España, sería de gran ayuda en cooperaciones futuras.



Por otra parte, el uso voluntario por cada una de las partes de la aplicación Remote Manager supone desaprovechar una herramienta muy potente y de traspaso de información para las distintas partes. Disponer en tiempo real de todas las incidencias disponibles, la ubicación geográfica, visualización y seguimiento de todos los dispositivos tipo tablet que se encuentren activos... supone que todas las partes dispongan de esa información desde el inicio de la emergencia, pudiendo hacer un seguimiento de la misma, lo que permitiría mejorar el tiempo de respuesta en el procedimiento/ofrecimiento de ayuda mutua entre organismos.

Además, para que este flujo de información sea descriptivo y permita hacer el seguimiento de flotas y la evolución de la incidencia, los medios de la zona Ariem o por lo menos la mayoría, deberían disponer de dispositivos tipo tablet que permita su visualización y seguimiento.

4. RED DE MANDO OPERATIVO ÚNICO BASADA EN EL I.C.S.

4.1. Análisis de posibilidades

Al tratarse de una red de mando operativo único en un territorio transfronterizo se analizan las posibilidades entre dos modelos de dirección de situaciones de emergencia. Una de las opciones sería el modelo con origen americano I.C.S. y por otro el modelo francés GOM.

Ambos son modelos diferentes, pero con el fin de llevar la dirección de la emergencia de una forma eficaz, eficiente y segura.

El I.C.S. está basado en los siguientes 12 principios fundamentales:

- Definición de 5 funciones de dirección que deben tener en cuenta frente a emergencias: Dirección de la organización, Operaciones, Planificación, Logística y Gestión Económico-Administrativa. Puede ser incorporada una 6 función denominada Investigación o Inteligencia, en casos de incidentes de carácter delictivo.
- Capacidad de control limitada de cualquier mando.
- Unidad de cadena de mando.
- Establecimiento del mando desde el momento inicial de la respuesta a la emergencia y su transferencia posterior.
- Despliegue de la estructura acorde a la situación de gravedad y naturaleza de la emergencia.
- Sistema de objetivos estructurado, único y compartido por todos.
- Plan de acción del incidente (estructurado, único y compartido por todos.)
- Mando unificado, permitiendo la participación de todos los organismos implicados en los procesos de dirección.
- Gestión integrada de las comunicaciones.
- Control permanente del estado, funcionalidad y disponibilidad de los recursos personales.



- Control permanente del estado, funcionalidad y disponibilidad de los recursos materiales.
- Terminología normalizada común para elementos esenciales del sistema y empleo de un lenguaje sencillo en las comunicaciones.

A partir de estos principios el I.C.S construye una estructura organizativa con flexibilidad de despliegue, con un patrón de diseño de esta estructura que está en las 5 funciones fundamentales.

El GOM está basado en los siguientes 5 principios fundamentales:

- Respecto a la capacidad de control limitada de los mandos.
- Relación del mando con sus subordinados.
- Relación del mando con su jefe superior.
- Control de la ejecución de las órdenes dadas.
- Obligación de asumir la responsabilidad última para decisiones tomadas.

GOM considera que, para la dirección de emergencias, los mandos operativos toman decisiones, se anticipan a posibles evoluciones y eligen una, emiten órdenes directas a los subordinados, importan al jefe inmediato superior, gestionan recursos y la red de comunicaciones.

La meta de GOM es que los mandos responsables dispongan de un sistema estructurado para la toma de decisiones, mientras que el I.C.S. pretende la coordinación de múltiples recursos heterogéneos, sea cual sea su adscripción administrativa y su carácter funcional, permitiendo el desarrollo de todas las funciones necesarias para la dirección de las emergencias.

Para la gestión de emergencias, según la UNE-ISO 22320 “Protección y Seguridad de los Ciudadanos. Gestión de Emergencias. Requisitos para la respuesta a incidentes”, hay que ejecutar tres actuaciones esenciales:

- Mando y Control.
- Gestión de la Información Operacional.
- Coordinación y Cooperación.

Teniendo en cuenta actividades que se repiten continuamente el objetivo de la evaluación de la situación, planificación, toma de decisiones, implantación de decisiones y el control de los efectos de esta implantación sobre el incidente, en cuanto a la actuación de “Mando y Control” está más desarrollada en GOM. Esto es debido a que esta actuación es la meta principal.

En la fase previa a la decisión, GOM sobresale en la “Gestión de la Información Operacional”, a través de la aplicación MRT para la obtención de información relevante sobre la situación, para su análisis y la elaboración de previsiones y evolución, aspectos en los que no entra I.C.S., en cambio, I.C.S. potencia la fase posterior a la decisión debido a el empleo masivo de formularios favoreciendo la evaluación de resultados.

Flanconorte S.L.



La meta del I.C.S es la coordinación y cooperación, por lo que, este modelo está por encima en esta actuación.

Para nuestro caso, como en el incidente pueden participar distintas organizaciones con distintos organismos, servicios y recursos lo que se busca es potenciar el trabajo con un plan de actuación único y compartiendo un mismo conjunto de objetivos, el modelo que mejor encaja es el I.C.S., ya que este es su principal principio. Además, este modelo está extendido en la dirección de cualquier emergencia: incendios urbanos o industriales, incendios forestales, accidentes con gran número de víctimas, inundaciones... y el método GOM todavía está comenzando a ser aplicado principalmente por algunos servicios públicos de bomberos, por lo que sería un hándicap a tener en cuenta.

Además, a tratarse de zonas transfronterizas con distintos idiomas o terminologías, el I.C.S. supondría una ventaja al basar uno de sus principios en una terminología normalizada y una comunicación sencilla.

El I.C.S debido a su flexibilidad se ajusta a todo tipo de emergencia según su complejidad, resaltando en la coordinación de la gran emergencia. Por su contra, el potencial del GOM se desarrolla para pequeñas y/o medias emergencias.

Este sistema tiene su origen en los Estados Unidos (Incident Command System), hacia los años setenta, a raíz de una ola de grandes incendios que ocasionaron la muerte a centenares de personas y pérdidas económicas millonarias. En España comenzó a emplearse en Andalucía a mediados de los noventa, implantándose con el tiempo como sistema de planificación, seguimiento y gestión de los trabajos y tareas a realizar durante la extinción de incendios forestales y poco a poco se fue adaptando a la gestión de todo tipo de emergencias. Por tanto, este tipo de organización de medios humanos y materiales cuenta ya con una trayectoria internacional amplia. Actualmente se trabaja bajo la norma UNE-ISO 22320:2013 "Protección y seguridad de los ciudadanos. Gestión de emergencias. Requisitos para la respuesta a incidentes", que procede de este sistema.

La principal característica del sistema es la adaptabilidad de su estructura, permitiendo modificar la organización del dispositivo en función del nivel de gravedad de la emergencia, pasando de una organización simple a una más compleja.

4.2. Funciones

Para la dirección de una emergencia, el I.C.S. considera la necesidad de las siguientes funciones:

- **Dirección:** la dirección global de toda la red planteada para hacer frente a la emergencia recae sobre *Incident Commander*, que es la persona con mayor responsabilidad sobre la dirección de la emergencia *in situ* y con responsabilidad global en el resto de funciones. En toda emergencia por sencilla que sea debe existir la figura de *Incident Commander*.
- **Operaciones:** dirige las acciones tácticas para el cumplimiento de los objetivos establecidos por el *Incident Commander*.



- **Planificación:** recoge, evalúa y distribuye la información en la red de mando para afrontar la emergencia. También se incluye la información sobre el estado de los recursos, elaboración del plan de acción y la documentación relativa al incidente.
- **Logística:** responsabilidad de suministrar los servicios y el apoyo que se precisen para atender todas las necesidades del incidente.
- **Económica y de Administración:** responsabilidad de guardar registros de los gastos relacionados con el incidente, equipamientos empleados, informes sobre el personal...

4.3. Dirección por objetivos

Con independencia del tamaño o complejidad de la situación de emergencia en la dirección por objetivos es necesario el desarrollo de lo siguiente:

- Conocimiento mutuo de las organizaciones, fines y capacidades de cada uno de los organismos que intervienen.
- Definición de objetivos que deberán ser compartidos por todos.
- Selección de estrategias apropiadas para alcanzar los objetivos definidos.
- Ejecución de directrices: tácticas subordinadas a la estrategia seleccionada, asignación de recursos y evaluación de resultados.

4.4. Cadena de mando, establecimiento y transferencia de mando

Lo que se pretende en la red de mando operacional único basada en el I.C.S. es que exista una coordinación en los distintos niveles, con dependencia jerárquica, de la red. Esto significa que cada recurso que participa en la incidencia tiene asignado un supervisor/jefe.

Inicialmente el mando en una intervención de una emergencia será asumido por la persona de mayor rango jerárquico del organismo que se encuentre dentro de su ámbito de actuación y disponga de la competencia en ese marco territorial, de acuerdo con la normativa de aplicación en cada caso, promoviendo de tal forma el mando único operativo en la resolución de la emergencia. En función de la evolución, se deberá ir produciendo una transferencia de mando, por los siguientes motivos:

- Necesidad de una persona más cualificada que asuma el mando.
- Cambio en la situación de la emergencia, incluso en la localización de la emergencia, pasando a otra jurisdicción territorial, con lo que la dirección de la emergencia puede corresponder a otra administración.
- Cambio en el organismo que legalmente tiene competencias de dirección de la emergencia.
- Relevos del personal en emergencias de larga duración.



4.5. Flexibilidad en la organización de la red

La organización de la red de mando operacional único debe ser flexible y adaptable a las necesidades concretas según la situación de la emergencia. Es decir, para conseguir los objetivos tácticos planeados en cada momento sólo debe reflejar los requisitos necesarios.

La flexibilidad también viene marcada por las desmovilizaciones de los recursos que ya no son necesarios en cada momento, evitando un mayor coste y que ese recurso no esté disponible para otra incidencia.

El tamaño organizativo que se precisa en cada momento lo establecerá el plan de acción elaborado para cada incidencia.

4.6. Terminología común

En la intervención de una emergencia participan una gran diversidad de organismos, problema que se maximiza cuando tiene lugar en zonas fronterizas con organismos y medios de distintos países u otra jurisdicción territorial. Esto implica, una terminología común para la red de mando único conocida por todos esos medios.

La terminología común se refiere a elementos organizativos, puestos, recursos... Dentro de los elementos organizativos existe un patrón para designar cada nivel de la red: secciones, ramas, etc.

Para evitar confusiones con las denominaciones de los puestos de los distintos organismos que intervienen en la emergencia, aquellos que asumen una responsabilidad de dirección están denominados como Oficial, Jefe, Supervisor, etc.

En cuanto a los medios y recursos resulta más complicado debido a la diversidad de los mismos. Pero cada medio y/o recurso debería tener otra denominación que se ajustara a la nomenclatura utilizada en las zonas fronterizas que pudiera actuar.

4.7. Integración de comunicaciones

La mayor dificultad que nos encontramos en la gestión de la emergencia in situ es que cada organismo utiliza sus propios sistemas de comunicación pudiendo ser coincidentes o no, lo que no facilita una interconexión de comunicación entre los medios que participan en la emergencia, lo que puede conllevar un problema de seguridad.

Al igual que se requiere un plan de acción única, igualmente se precisa de un plan de comunicaciones.

Además, para integrar todos los sistemas se necesitarán pasarelas entre los distintos sistemas de comunicación para que todos los medios que intervienen dispongan de comunicación.

4.8. Plan de acción de la incidencia

Cada situación de emergencia necesita un plan de acción, elaborado por la Sección de Planificación y bajo la supervisión del *Incident Commander*. Debe ser un plan flexible y en continua reevaluación que permita a las personas con responsabilidades de dirección disponer de las directivas apropiadas para las acciones futuras.

Estos planes deben abarcar un periodo de tiempo determinado (periodo operativo), que variará en función de las características de cada emergencia.

Estos planes deben realizarse siempre por adelantado a su periodo operativo, consiguiendo de esta forma que cuando empiece el periodo operativo planificado todos los recursos estén disponibles y organizados.

Todo el personal con responsabilidad de mando en la red de mando, debe conocer el plan de acción antes del periodo operativo al que se aplica.

4.9. Organización de la red

Este sistema plantea una red de mando único funcional, modular y flexible permitiendo expandir o contraer la red según la evolución de la emergencia. Cada puesto dentro de la red se puede asignar sin estar asignados los puestos que están sobre él.

El siguiente diagrama muestra todos los puestos que contempla la red basada en el sistema I.C.S. En la mayoría de las emergencias solamente se emplean determinados puestos. Normalmente siempre existirá la Sección de Operaciones, la Sección de Planificación, la Sección de Logística y la Sección Económica-Administración desarrolladas según las necesidades de la emergencia desde unidades simples hasta una red con divisiones y grupos.

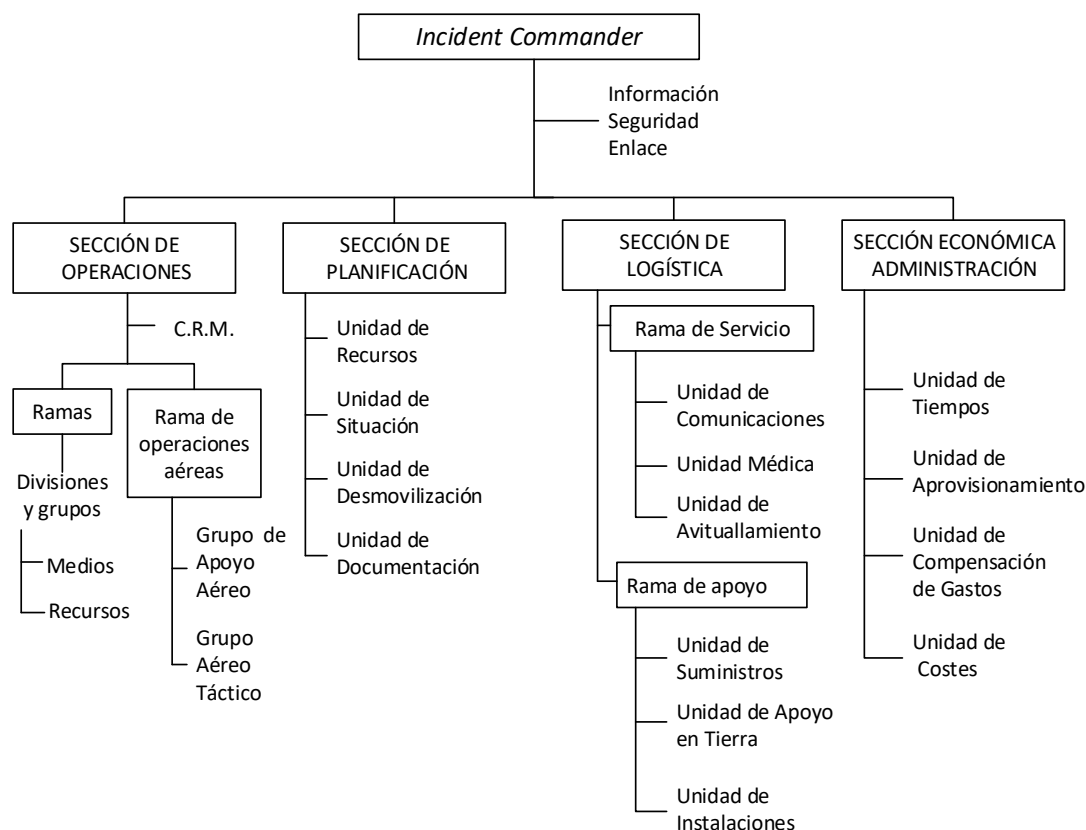


Figura 1. Diagrama completo de la organización del I.C.S.

La terminología común contribuye al entendimiento entre el personal de los distintos organismos que pueden intervenir de modo coordinado en una emergencia. Además, el proceso de emisión y transmisión de órdenes también se tornaría confuso.



4.10. Estructura organizativa de la red

La estructura de la red está diseñada en la designación de un responsable máximo, *Incident Commander*, y con secciones organizativas para el resto de funciones. En conjunto se denomina Staff General.

Sobre la figura del *Incident Commander* recae la responsabilidad superior del desarrollo efectivo y seguro de las restantes funciones de dirección. Si la emergencia es reducida, el *Incident Commander* desempeña todas las funciones, pero si la situación de emergencia es más compleja, puede delegar la autoridad para dirigir algunas funciones.

4.10.1. Staff de Mando

El *Incident Commander* tiene la responsabilidad sobre las funciones de: información, seguridad y enlace. Son desempeñadas por el mismo, o en emergencias mayores delega en los siguientes puestos:

- **Oficial de Información:** punto de difusión de la información sobre la emergencia a prensa y otras agencias y organismos. Las razones de la designación son:
 - La demanda de información que obstruya la efectividad del *Incident Commander*.
 - Reducir el riesgo de versiones contradictorias o inexactas.
 - Puede ser necesario alertar a los ciudadanos o darles instrucciones determinadas.
 - Necesidad de distribución de notas de prensa, con lo que se garantiza la transmisión de la información.
- **Oficial de Seguridad:** la función es evaluar los riesgos y las situaciones inseguras, para garantizar la seguridad del personal. Dispone de autoridad para detener directamente intervenciones inseguras cuando el personal se encuentre en un peligro inminente para su integridad.
- **Oficial de Enlace:** es el elemento de contacto en la emergencia entre el personal de departamento y servicios participantes o colaboradores. Las razones de la designación son:
 - Los distintos organismos pueden enviar representantes que deben atenderse y coordinarse en el Puesto de Mando.
 - En nuestro caso puede afectar a distintas jurisdicciones territoriales, lo que incrementa la necesidad de enlace y coordinación. Sobre todo cuando el idioma es distinto.

4.10.2. Sección de Operaciones

Tiene como función la dirección y coordinación de todas las operaciones tácticas en una situación de emergencia, bajo la dirección del Jefe de Sección de Operaciones.



La organización de esta sección se adaptará según las necesidades de la emergencia, del tipo de emergencia, de los organismos involucrados y de los objetivos y estrategias establecidas.

Inicialmente los medios movilizados reportarán sobre el *Incident Commander*, pero conforme evolucione la emergencia deberá constituirse esta sección. La sección se podrá dividir en ramas, divisiones y grupos según la necesidad.

En esta sección también se incorpora el **Centro de Recepción de Medios (C.R.M.)** o de ser el caso una coordinación de medios aéreos.

Los C.R.M. son emplazamientos, cercanos a las emergencias, donde se registran los recursos movilizados y se asignan a las operaciones. De esta manera se evita que un recurso se incorpore a una emergencia de modo descoordinado. Este emplazamiento no debe utilizarse para almacenamiento de recursos no disponibles ni para actividades logísticas.

En el caso de emplear medios aéreos esta rama puede dividirse en Grupo Aéreo Táctico que se encarga de coordinar todas las actividades de vuelo, de todo tipo de aparatos y el Grupo de Apoyo Aéreo para suministrar apoyo desde tierra a los medios aéreos, manteniendo comunicaciones con bases de helicópteros, aeródromos...

4.10.3. Sección de Planificación

Está dirigida por el Jefe de Sección de Planificación.

La función más importante es evaluar la información disponible de la emergencia y los factores influyentes para hacer una previsión de la evolución en los siguientes periodos, y que el plan de acción se adapte a esa previsión.

También es la encargada de realizar:

- Plan de acción de la emergencia.
- Plan de desmovilización de recursos.
- Documentos requeridos para la dirección de la emergencia.
- Distribución de la información sobre la situación.
- Preparar informes.

Puede estar dividida en:

- **Unidad de recursos:** control de todos los recursos humanos y materiales asignados a la emergencia (tiempos de entrada, salida, situaciones intermedias...)
- **Unidad de situación:** recoge y analiza la información sobre la situación de la emergencia. Desarrolla la tarea de prevenir la evolución de la emergencia.
- **Unidad de documentación:** prepara el plan de acción de la emergencia y se encarga de su distribución.
- **Unidad de desmovilización:** coordinar la desmovilización de los recursos de modo ordenado, seguro y eficiente.



4.10.4. Sección de Logística

La función de esta sección es la provisión de servicios y apoyo para atender las necesidades de la red de mando frente a la emergencia. A excepción de la parte relacionada con los medios aéreos que es atendida por el Grupo de Apoyo Aéreo.

Las funciones principales de esta función son: comunicaciones, avituallamiento, transporte, instalaciones, mantenimiento del equipamiento, combustibles... todo ello dirigido por un Jefe de la Sección de Logística.

Es conveniente en grandes emergencias, establecer dos ramas con sus correspondientes directores. Así por un lado tendremos la Rama de Servicio en la que se encuadran las funciones de comunicaciones, médica y avituallamiento, y la Rama de Apoyo en la que se agrupan las funciones de apoyo terrestre, suministros e instalaciones.

4.10.5. Sección Económica y de Administración

Es la parte encargada de la parte económica de la emergencia, realizando gestiones de control de tiempos de trabajo de cada recurso, contabilidad, compras y compensaciones de gastos y reclamaciones.

Al igual que el resto de secciones puede haber un técnico especialista en el que el *Incident Commander* delegue estas funciones.

4.11. Plan de acción

El plan de acción de una emergencia como mínimo debe tener:

- **Declaración de objetivos:** adecuados para la situación de la emergencia en su totalidad.
- **Organización:** descripción de qué partes de la organización de la red de mando se empleará en cada parte periodo operativo.
- **Tácticas/Asignación de misiones:** preparadas según las divisiones, grupos y ramas que se establezcan, incluyendo estrategia, tácticas y recursos a emplear.
- **Material de apoyo:** relación de todo lo necesario (plan de comunicaciones, plan sanitario, datos meteorológicos...)



5. PUNTOS A CONSIDERAR

A continuación, se detallan una serie de puntos para mejorar la gestión y coordinación *in situ* de las emergencias en la zona ARIEM y mejorar el funcionamiento de la red de mando único:

- Definir una base común de formación mínima para los perfiles profesionales de intervención de emergencias más representativos en el marco de una colaboración en una emergencia transfronteriza.
- Reforzar la colaboración en la detección temprana a través de los sistemas de vigilancia fija y móvil, y el intercambio ágil de información entre los distintos puestos de mando de control.
- Tratar de mejorar cuestiones prácticas, como disponer de la cartografía necesaria, sistemas de comunicación adaptados, y sistemas de localización de medios de otros organismos, a través de herramientas ya instauradas como el Remote Manager. Esta información en tiempo real permitiría conocer qué recursos están movilizados y su ubicación permitiendo un despacho automático de recursos disponibles, a fin de mejorar el tiempo de respuesta.
- Complementar la red de mando operacional de mando único basada en el I.C.S. con otros métodos complementarios de toma de decisiones, como puede ser el modelo de Gestión Operativa del Mando (GOM). Concretamente pueden utilizar la aplicación MRT para la toma de decisiones previas y el Orden Gráfico y los paneles SITAC de GOM pueden emplearse tanto en PMA, como por el Jefe de Sección de Operaciones o los responsables de divisiones y grupos.