

ORD. N° 14.01.00 1435 / 2012.-

**ANT.: MIC N° 1 Subdirección Operativa.
Sobre supervisión de Planes
de Contingencia.**

MAT.: Remite Plan Maestro.

Santiago, 20 ABR 2012

DE: JEFE DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD

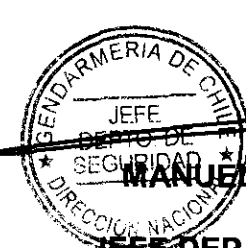
**A: SR. DIRECTOR REGIONAL
Según distribución**

1.- Junto con saludarlo, y en virtud de la Meta de Incentivo Colectivo N° 1 de la Subdirección Operativa, **"Supervisar la implementación de los planes de contingencia regionales"**, y en cumplimiento a las actividades de dicha meta se remite a Ud., copia del **"Plan Maestro para enfrentar Eventos Críticos"**. Remisión que se efectuará vía correo electrónico a vuestra dirección y a la del Jefe Operativo Regional.

2.- Lo anterior con la finalidad que se envíe dicho Plan a los establecimientos penitenciarios bajo su mando en el presente mes de Abril y sea considerado en la elaboración del Plan de Contingencia de cada recinto; solicitando a Ud., se remita a la brevedad a este Departamento copia del documento a través del cual se concreta la actividad anterior.

3.- Es todo cuanto me permito informar y remitir a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes.

Saluda a Ud.,


MANUEL J. SANHUEZA GONZÁLEZ
CORONEL
JEFE DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD

DISTRIBUCION:

- Sr. Director Regional (Iª a XVª Regiones)
- Área Procedimientos Penitenciarios
- C/c Subdirección Operativa
- Archivo Depto. Seguridad

Dirección Nacional
Departamento de Seguridad
Área Procedimientos Penitenciarios
Carmen N° 1188, Santiago
Fono 3314900
www.gendarmeria.cl



PLAN MAESTRO

PARA ENFRENTAR EVENTOS CRÍTICOS

PRESENTACIÓN

La experiencia institucional frente al tema de los eventos críticos, sean de origen natural o provocados por la acción humana, tanto en su impacto inmediato como en sus repercusiones posteriores, es amplia y variada; por una parte nos enfrentamos a las consecuencias producto de la pérdida de vidas humanas, de lesionados, de la destrucción e inutilización de las instalaciones, y por otra, las secuelas sociales, financieras y materiales que estos mismos eventos producen, las que afectan sin duda alguna, la normalidad del sistema, el desarrollo y la calidad de vida de las personas, sean funcionarios, internos y/o la comunidad en general; todo ello progresivamente ha ido conformando una conciencia institucional sobre la necesidad de anteponerse a esta realidad.

Los planes de contingencia confeccionados por cada establecimiento penitenciario para enfrentar los eventos críticos, y que en su origen, concepción y objetivo principal se orientan a la protección de las vidas humanas y en segundo plano a resguardar las instalaciones, deben poner énfasis en la **administración y manejo de riesgos**, como estrategia efectiva de prevención, con un claro enfoque participativo, integrando además de las distintas áreas que conforman un recinto penitenciario (operativas, técnicas, administrativas, profesionales, de salud, de guardia armada e interna, etc.), a aquellas instancias externas como lo son Bomberos, Carabineros, Policía de Investigaciones, Servicio de Salud, Onemi local y también a la comunidad.

En virtud de lo anterior, el presente plan busca por una parte, potenciar las capacidades preventivas, sin descuidar el continuo perfeccionamiento de las actividades de preparación, y por otra, centra su orientación en la atención de las emergencias, pasando a constituirse en un instrumento indicativo para la gestión local, de acuerdo a las específicas realidades de riesgos y de recursos de cada uno de nuestros establecimientos.

Es así que ante la ocurrencia de eventos críticos es posible que se nos presenten una serie de dificultades y contratiempos que sólo conllevarán a entorpecer y demorar la ejecución de acciones organizadas y coordinadas. En ese sentido y previo estudio de las situaciones acontecidas en nuestro quehacer, se han logrado identificar los **principales riesgos a los que se exponen quienes en un momento dado asumen el mando para enfrentar el evento**, y corresponden a los siguientes:

- 1) **Descoordinación entre las Jefaturas de Unidad y los equipos de intervención para tomar decisiones oportunas.**
- 2) **Falta de información oportuna y fidedigna de los aspectos de infraestructura de la unidad y de la situación específica de conflicto.**
- 3) **Falta de diagnóstico situacional o errónea evaluación del conflicto, provocando la ejecución de acciones desacertadas.**
- 4) **Falta de organización y coordinación de los distintos recursos (personal y materiales) para atender una emergencia.**

OBJETIVO GENERAL

Disponer de una planificación participativa, de carácter orientadora, indicativa y obligatoria, destinada al desarrollo de acciones permanentes para la prevención y la atención de eventos críticos en los recintos penitenciarios, a partir de una visión integral del **manejo del riesgo**.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- 1) Disponer de un marco nacional de gestión que sirva de base estructurada para las planificaciones locales, según las respectivas realidades locales de riesgos y recursos.
- 2) Establecer el ámbito general y particular de las coordinaciones entre las distintas áreas internas del establecimiento y las instancias externas.
- 3) Delimitar las responsabilidades y obligaciones funcionarias individuales o grupo de ellos, en cada una de las etapas del ciclo del manejo del riesgo (Prevención, Respuesta, Recuperación).
- 4) Establecer el marco de acción global para abordar sistematizadamente las distintas etapas del ciclo de manejo del riesgo.
- 5) Normalizar los elementos básicos a considerar en un Plan de Contingencia (o de Respuesta) ante situaciones de emergencia o eventos críticos.
- 6) Mitigar y/o suprimir decisiones adoptadas a partir de información incompleta, errónea o inexacta.

Concepto de Riesgo

El concepto de Riesgo es la esencia del problema y, por lo tanto, debe constituirse definitiva y formalmente en el centro de los procesos de búsqueda de modelos y prácticas de intervención en los variados escenarios de riesgos.

De todas las acepciones, las que más identifican nuestra realidad son las siguientes:
Riesgo es la contingencia o proximidad de un daño, o,
Riesgo es un conjunto de circunstancias que representan una posibilidad de pérdida.

El Riesgo está conformado por una relación interdependiente y directamente proporcional entre los factores **AMENAZA** y **VULNERABILIDAD**, donde:

AMENAZA se concibe como un **factor externo** de riesgo, representado por la potencial ocurrencia de un suceso de origen natural o generado por la actividad humana, que puede manifestarse en un lugar específico, con una intensidad y duración determinada. Por ejemplo: Sismo, incendio, intento de fuga, motín, ataque a la unidad, etc., y la

VULNERABILIDAD se concibe como un **factor interno** de riesgo de un sujeto, objeto o sistema expuesto a una amenaza, que corresponde a su disposición intrínseca a ser dañado. Por ejemplo: daños a la infraestructura, personas, sistemas de seguridad, etc.

El Riesgo también está relacionado con la probabilidad que se sufran daños, lo que no depende sólo de la amenaza, sino también de la susceptibilidad y **capacidad de reacción**.

Para comprender el concepto del **Riesgo** y su aplicación a nuestra realidad, se utilizará el método denominado **CICLO DEL MANEJO DEL RIESGO**, el cual propicia una gestión iniciada en la Prevención, pero si ello no es posible, también se advierte como oportuna y necesaria la gestión a partir del evento o emergencia.

El ciclo comprende las siguientes fases y etapas:

FASES		ETAPAS	
PREVENCIÓN	Están involucradas todas aquellas actividades previas a la ocurrencia del daño o evento adverso, a fin de evitarlo o suprimirlo, y de no ser posible, reducir al máximo los efectos que pueda provocar sobre las personas, los bienes y el ambiente, sean de origen natural o a causa de la acción humana.	Prevención (Supresión)	Aquellas actividades destinadas a suprimir o evitar definitivamente que sucesos naturales o generados por la actividad humana causen daño.
		Mitigación	Aquellas actividades tendientes a reducir o aminorar el riesgo, reconociendo que en ocasiones es imposible evitar la ocurrencia de un evento.

		Preparación	Conjunto de medidas y acciones previas al evento adverso, destinadas a reducir al mínimo la pérdida de vidas humanas, y otros daños, organizando las medidas y procedimientos de respuesta y rehabilitación para que éstas sean oportunas y eficaces.
ALERTA	Es un estado declarado, con el fin de adoptar precauciones específicas, debido a la probable y cercana ocurrencia de un evento adverso. Debe ser clara y comprensible; accesible; inmediata; coherente y oficial.		
ALARMA	Percepción directa o señal emitida que indica que se ha producido o iniciado un evento adverso, para la activación inmediata de los planes de contingencia.		
RESPUESTA	Corresponde a las actividades propias del control de un evento adverso, y se llevan a cabo inmediatamente de ocurrido o iniciado.		
RECUPERACIÓN	Actividades destinadas a recuperar las condiciones básicas de vida, y volver al estado de desarrollo previo al evento, o superar ese nivel.	Rehabilitación Reconstrucción	Consiste en la recuperación en el corto plazo de los servicios básicos e inicio de la reparación del daño físico, social y económico. Consiste en la reparación y/o reemplazo, a mediano y largo plazo de la infraestructura dañada, y en la restauración y/o perfeccionamiento de los sistemas dañados.

Interrelación entre las Fases y Etapas

Existe una estrecha interdependencia entre las distintas actividades de cada fase y sus respectivas etapas, lo que no permite delimitar con exactitud cada una de ellas. No hay precisión sobre el comienzo y término de cada una de ellas; de allí que el modelo se aborde a partir de un ciclo.

Por tanto, las decisiones pueden adoptarse en la etapa de respuesta que promuevan una rehabilitación más rápida (Fase Recuperación); o en la etapa de Reconstrucción (Fase Recuperación) y decidir conductas que favorezcan la reducción del riesgo o mejoren la preparación (Fase Prevención).

CICLO DEL MANEJO DEL RIESGO



Este ciclo visto desde la perspectiva de un sistema abierto permite la retroalimentación entre las distintas Fases y sus respectivas Etapas, con la finalidad de corregir, modificar y actualizar las actividades, las responsabilidades y obligaciones según el análisis y diagnóstico post evento y según la variación de los recursos.

**METODOLOGÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS
(IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO Y RECURSOS)**

La Gestión del Riesgo debe estar sustentada en el desarrollo adecuado de la **Identificación de Riesgos y de Recursos** de un establecimiento penitenciario. Proceso que se basa en cinco elementos que comprenden una metodología base para el análisis de la realidad, que además considera una permanente retroalimentación.

Por lo anterior, las distintas áreas del establecimiento penitenciario (operativa, administrativa, técnica, de salud, etc.) deberán reunirse en un equipo de trabajo (equipo técnico) destinado a utilizar la metodología AIDEP cuya finalidad, expresada en los conceptos vertidos más abajo, facilitará la labor para la confección del Plan de Contingencia, pues consiste en una **Metodología de Investigación y Diagnóstico para la Planificación**:

A	nálisis Histórico	¿Qué ha pasado? Recopilación de antecedentes sobre eventos críticos o adversos con sus respectivos impactos.
I	Investigación del Impacto	¿Podría volver a pasar? Estudios, análisis técnicos, observación en terreno de las condiciones actuales para evaluar si tales eventos podrían volver a ocurrir y con qué características.
D	Discusión	¿Por dónde comenzar? La idea es priorizar participativamente las amenazas, vulnerabilidades y recursos.
E	Elaboración del Plan de Mapa	Compartir el proceso y fundamentar el plan y mapas (función, técnicas y transferencias). Descripción de la instalación. Ubicación de calles y avenidas que le darían acceso a la instalación. Área (m ²) de los terrenos de la instalación terreno fiscal o arrendado. Plano de la ubicación de las distintas dependencias de la instalación (guardia armada, oficinas, bodegas, guardia interna, celdas de aislamiento, celdas, colectivos, patios, etc.) Distancias de la instalación con respecto a Bomberos, Carabineros, Investigaciones, Hospital, Tribunales u otros.
P	Planificación Integral de la Gestión	de Prevención, Respuesta y Rehabilitación. (Por ejemplo: Protocolo de Acción Contra Incendio).

PLANIFICACIÓN PARA EL MANEJO DE EVENTOS ADVERSOS O CRÍTICOS

Una vez concluido el estudio, análisis y diagnóstico anterior con la metodología AIDEP, y para abordar los principales riesgos a los que se exponen quienes en un momento dado asumen el mando para enfrentar un evento adverso, se aplicará y utilizará el modelo que corresponde a la metodología **ACCEDER**, destinada a elaborar una planificación para situaciones de emergencia o eventos críticos, a partir de una adecuada coordinación.

Para una mejor comprensión, simple y de fácil manejo, esta metodología cubre por etapas las acciones y medidas fundamentales a tener en cuenta en la acción de **Respuesta** de un Plan de Contingencia, como son: **Alarma**, **Comunicaciones**, **Coordinación**, **Evaluación** primaria o preliminar, **Decisiones**, **Evaluación** secundaria y la **Readecuación** del Plan.

Esta metodología permite recordar fácilmente los aspectos que siempre deberán estar presentes en un Plan de Contingencia y que necesariamente requieren una adecuada preparación para su efectiva articulación.

Por lo tanto al estructurarse el Plan de Contingencia, y como ejes fundamentales en la respuesta a la emergencia, se deben tener presente los siguientes elementos:

A	larma
C	omunicación e Información
C	oordinación y Organización
E	valuación (Preliminar o Primaria)
D	ecisiones
E	valuación (Secundaria o Complementaria)
R	eadecuación (Reformulación de Planes)

1. Alarma

Ocurrido un evento crítico, implica que ésta (la alarma) debe ser conocida y reconocida por los funcionarios del establecimiento, pero además también por todos los organismos externos llamados a cooperar y ayudar en la emergencia. De ahí la importancia y la responsabilidad del mando regional y del establecimiento en establecer y estrechar los lazos y las coordinaciones pertinentes y permanentes con los organismos de emergencia locales.

2. Comunicación e Infomación

Se deben establecer claramente las relaciones de comunicaciones, primero entre las distintas áreas internas y luego con los servicios externos involucrados.

La cadena de comunicación comienza con el área que recibe la alarma y comienza a extenderse a los equipos, grupos o brigadas de respuesta primaria (**Evacuación y Rescate, Contra Incendio, Reacción, Bomberos, Carabineros, Servicio de Salud, Policía de Investigaciones, Onemi local**) y que de acuerdo al impacto del evento pueden ir involucrándose escalonadamente, como también implica y relaciona a los **medios de comunicación social**, que necesitan informar a la comunidad.

El proceso de comunicaciones es un ciclo, una cadena en la cual cada una de las partes alimentará permanentemente al todo. Puede ir desde abajo hacia arriba o viceversa.

Dentro del manejo de información es necesario considerar dos áreas de trabajo: **la interna**, representada por toda información que es propia del recinto penitenciario para coordinar sus recursos y acciones; y **la externa**, representada por toda información que es traspasada de un organismo a otro a través de la Cadena de Comunicaciones, con el objetivo de lograr una mejor toma de decisiones de respuesta en los niveles que corresponda, como igualmente **informar adecuada y oportunamente** a la opinión pública.

En este sentido la información que se proporcione a la comunidad a través de los medios de prensa debe considerar tres aspectos fundamentales:

Oportuna: Entregado a tiempo y sin demoras innecesarias.

Concisa: Breve en el modo de explicar los hechos.

Confiable: Coincidir en lo esencial de su contenido con la misma información que pueda recibirse de otras fuentes.

Otra tarea relevante es mantener un listado de los organismos, instituciones y servicios considerados en el plan. Este listado debe contener el nombre de los responsables frente al plan y su forma de ubicación las 24 horas del día, siendo una obligación de los funcionarios correspondientes conocerlo a cabalidad. (Comunicación y coordinación con los servicios de emergencia locales).

3. Coordinación y Organización

La coordinación debe reflejar la armonía entre los elementos y acciones que se conjugan en una determinada situación, en función de un mismo objetivo. Supone trabajar en acuerdo, lo que resulta indispensable para controlar un evento crítico o adverso.

La organización es la disposición y el ordenamiento de los distintos recursos destinados a la atención de la emergencia.

Para cada funcionario o grupo de ellos, organizado a través de un equipo o brigada, y para cada organismo, institución o servicio externo identificado en el plan, deben establecerse previamente sus roles y las funciones específicas de cada rol al ser activada esta planificación. De ahí la importancia y la obligación de organizar diariamente al personal y entregar las respectivas actividades y responsabilidades individuales o grupales.

¿Por qué diariamente?

Porque nuestras dotaciones y nuestros sistemas de turnos no permiten la conformación estable de grupos o brigadas de acción; esto conlleva además a la obligación de capacitar continuamente a nuestros funcionarios para enfrentar los distintos escenarios adversos que se suelen presentarnos. En este sentido las capacitaciones deben enfocarse en virtud del análisis de riesgo que cada jefatura realice considerando la historia de eventos críticos en el recinto, el diagnóstico situacional, dotación de recursos, etc. De vital importancia resulta la capacitación para el personal de la guardia armada, quienes durante la ocurrencia de un evento crítico, y durante la noche, pasan a constituirse en el equipo de apoyo preliminar y primordial para enfrentar dicha emergencia.

¿Y qué elemento (s) proporciona (n) estos conocimientos?

Por una parte las reuniones de coordinación entre los distintos actores llamados a atender la emergencia sientan las bases y los antecedentes teóricos y organizacionales, y por otra, y no menos importante, los simulacros que se organicen con la participación de los otros organismos, cierran el ciclo de coordinación, organización y entrenamiento, que deben conducir sin duda alguna a producir el efecto esperado o el objetivo final, eficacia y éxito en la atención de la emergencia.

4. Evaluación (Preliminar o Primaria)

Como primera tarea es necesario clasificar el tipo de emergencia y su manifestación, lo que determinará las acciones y recursos que se destinen.

De acuerdo al tipo de emergencia y los daños registrados, se generan necesidades que deben ir satisfaciéndose progresivamente para reestablecer la normalidad del régimen interno.

La disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros al momento de ocurrir el evento crítico, asociada a los daños y necesidades, determina la capacidad de respuesta del sistema expuesto, y se determina la necesidad de solicitar apoyo al Departamento de Seguridad y sus recursos.

5. Decisiones

Tiene que ver con los daños y las respectivas necesidades evaluadas, por lo cual el mando adoptará las decisiones de atención y normalización de la situación en el menor plazo posible.

6. Evaluación (Secundaria o Complementaria)

Tiene por objetivo contar con antecedentes más acabados sobre las repercusiones del evento crítico que afectó o aún se encuentra afectando la normalidad del régimen interno. En esta etapa también debe definirse la necesidad de solicitar la presencia y apoyo de otras áreas de la Institución, como los Departamentos: Jurídico, de Personal, Informática, de Logística, de Readaptación, Subdepartamento de Infraestructura, entre otros, según la evaluación.

7. Readecuación (Refomulación de Planes)

Esta fase permite un recordatorio de la importancia de aprovechar la experiencia, con el convencimiento que no existe, por muchas similitudes puntuales que se observen, ningún evento crítico igual a otro. Cada nueva experiencia va indicando medidas correctivas para perfeccionar la planificación como igualmente para evitar errores.

Siempre debe tenerse presente que la clave para una respuesta eficaz ante el evento crítico es la evaluación oportuna del mismo, para disponer las acciones y recursos que sean necesarios para el control de la situación. Y sin duda alguna que este escalonamiento permitirá abordar eficiente y eficazmente la problemática de diagnóstico, coordinación y comunicación.

Se reitera la importancia del diagnóstico que debe realizarse, pues permitirá especificarse las actividades y asignar los roles de acuerdo a las competencias y capacidades.

Resulta de importancia además la confección de sólo un Plan de Contingencia para abordar todos los eventos críticos, ya que las variaciones que se experimentarán en el desarrollo de las actividades serán mínimas y solamente cambiarán las prioridades. Por ejemplo si el evento crítico es un intento de evasión se comunicará a Carabineros o Policía de Investigaciones para resguardar el perímetro; las otras actividades como refuerzo del cordón de centinelas, refuerzo de guardia interna continúan exactamente igual.

En síntesis ya no sólo se pretende una actuación organizada, ordenada y coordinada de los distintos recursos que intervienen en un evento crítico sino que además se persigue que la información que se genere sea analizada en profundidad y en el menor tiempo posible para que se transforme en el sustento principal del proceso de toma de decisiones.

Resulta de importancia en la gestión del Manejo del Riesgo, el proceso de control, para corregir, actualizar o modificar plan, proceso que debe estar presente de manera permanente y proactiva, con mayor o menor relevancia, de acuerdo a los análisis y diagnósticos respectivos, en todas las etapas del Ciclo del Manejo del Riesgo (Prevención, Respuesta y Recuperación), sobre todo en la Prevención; y en cada una de las actividades destinadas a las respectivas etapas.

Este control debe ser ejercido de manera escalonada, y comienza sin duda por la primera autoridad regional y sucesivamente en orden jerárquico descendente (de cada establecimiento penitenciario); ello sin perjuicio de los mecanismos de control que ejercerá la Subdirección Operativa a través del Departamento de Seguridad u otra instancia que ésta determine.

Una vez comprendidos y aplicados los conceptos y métodos anteriores se está en condiciones de diseñar y confeccionar el Plan de Contingencia, de acuerdo a la realidad particular de riesgos y recursos identificados dentro del establecimiento.

PLAN DE CONTINGENCIA

Es el procedimiento escrito que permite responder de manera organizada, coordinada, informada y oportuna, reduciendo el tiempo de reacción ante los casos de emergencia que se puedan presentar, mediante una acción colectiva de los diferentes entes participantes, que permite controlar y minimizar las posibles pérdidas o consecuencias.

Objetivo del Plan de Contingencia

Lograr un manejo operativo eficiente y eficaz de una eventual emergencia que afecte al establecimiento, que permita:

- Reducir los riesgos para las personas en general
- Proteger las instalaciones.
- Evitar o limitar la propagación del siniestro o emergencia.
- Evitar o reducir los riesgos a la comunidad vecina.

Sean eventos de origen natural o causado por la acción humana.

Actividades Previas del Plan de Contingencia

- **Identificación y Evaluación de Riesgos:**

Debe realizarse en virtud de la conceptualización del riesgo, ya proporcionada con anterioridad. **(Metodología AIDEP)**

➤ **Inventario de Recursos:**

Luego de conocer la naturaleza de los riesgos que tiene el establecimiento, se definen los recursos humanos y materiales con los cuales se cuenta para evitar y/o atender una emergencia. (Con el plan de contingencia, se preparan oportunamente dichos recursos). En esta actividad también se debe comprobar el estado de preparación y capacitación de los funcionarios y el estado de funcionamiento de los recursos materiales (Armamento, munición, elementos de protección personal, elementos contra incendio, etc.)

➤ **Asignación de recursos:**

A partir de la identificación y evaluación de riesgos, y una vez inventariado el material es posible entonces asignarlos a los sectores que presentan mayor riesgo.

En esta actividad también deben incorporarse las necesidades de material, de acuerdo a los resultados que arrojen las evaluaciones pertinentes.

➤ **Identificación y señalización de él o los sectores de seguridad:**

Sector de Seguridad es el lugar destinado a la evacuación segura de personas y debe reunir las siguientes condiciones: de fácil acceso, aireado y libre de materiales combustibles.

➤ **Identificación y señalización de las vías de evacuación:**

Las vías de evacuación corresponden a calles, pasillos, escaleras u otros habilitados para el tránsito de personas, y su principal condición es que en todo momento deben permanecer despejadas y libres de obstáculos.

➤ **Capacitación y Entrenamiento:**

Se refiere a las actividades que tienen por finalidad entregar al funcionario los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para formar y potenciar las habilidades, capacidades y competencias requeridas para enfrentar las emergencias de manera eficiente y eficaz.

➤ **Conformación de brigadas de emergencia y/o grupos de apoyo:**

Las acciones individuales, sean heroicas y memorables, responden más bien, en muchos casos, a un estado de desesperación y pánico, que a una de carácter racional y lógico; por lo cual el entrenamiento, la información, la coordinación y por sobre todo la organización de los funcionarios en equipos de trabajo pueden lograr los resultados esperados de éxito para enfrentar una emergencia.