

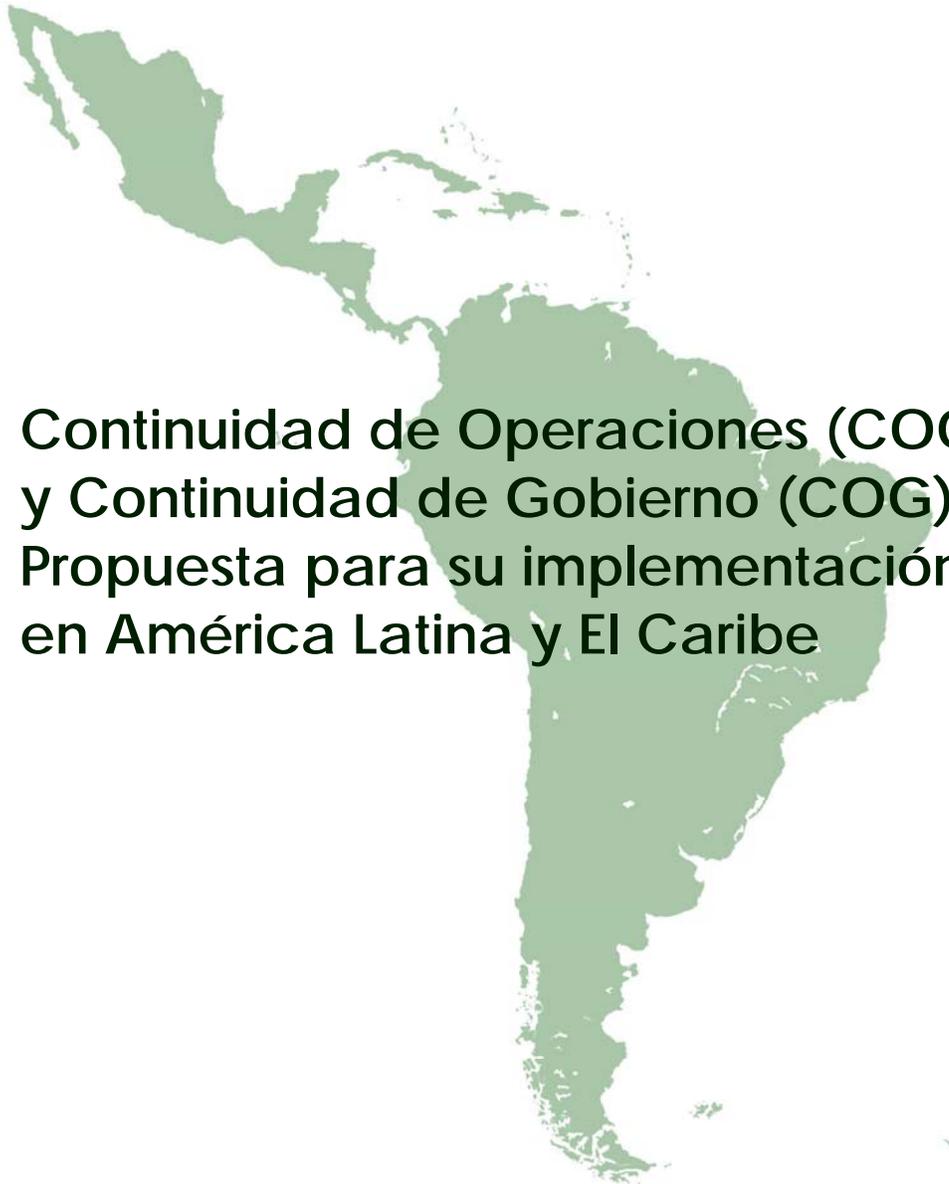


Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean Economic System

Sistema Económico Latino-Americano e do Caribe

Système Economique Latinoaméricain et Caribéen



# Continuidad de Operaciones (COOP) y Continuidad de Gobierno (COG): Propuesta para su implementación en América Latina y El Caribe

## Cooperación Económica y Técnica

*II Seminario Regional Alianzas entre el sector público y privado para la gestión del riesgo de desastres: continuidad de gobierno y continuidad de negocios y operaciones ante situaciones de desastre  
Cartagena de Indias, Colombia  
01 y 02 de agosto de 2013  
SP/II-SR-ASPPGRD/DT N° 3-13*

Copyright © SELA, agosto de 2013. Todos los derechos reservados.  
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas,  
Venezuela.

---

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA ([sela@sela.org](mailto:sela@sela.org)). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

# C O N T E N I D O

## *PRESENTACIÓN*

RESUMEN EJECUTIVO	3
I. INTRODUCCIÓN	4
II. LA CONTINUIDAD DE OPERACIONES Y DE GOBIERNO	5
1. Antecedentes históricos	5
2. Tres Niveles Conceptuales de la Continuidad: de Operaciones, de Gobierno y del Desarrollo	7
3. Objetivos de la Continuidad de Operaciones y de Gobierno	9
4. Estrategias condicionantes de la Continuidad de Operaciones y de Gobierno	9
5. Componentes básicos del Plan de Continuidad de Operaciones y de Gobierno	10
6. Experiencias Internacionales	15
III. CONCLUSIONES: RETOS Y DESAFÍOS	21
1. Creemos saber más de lo que realmente sabemos	21
2. Las instituciones gubernamentales son las responsables de responder ante escenarios catastróficos lo que no las hace inmune a verse afectadas	21
3. La institucionalización del la COOP y la COG en los países de la región	21
IV. RECOMENDACIONES	21
1. Sustantivas	21
2. Operativas	22
ANEXOS	
I. ESQUEMA DEL PLAN DE CONTINUIDAD DE OPERACIONES	25
II. COMPENDIO LEGISLATIVO REGIONAL: CONTINUIDAD DE OPERACIONES Y DE GOBIERNO. DOCUMENTOS CONSULTADOS	33
III. ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE CONTINUIDAD	39
LISTADO DE SIGLAS	43
LISTADO DE ILUSTRACIONES, CUADROS.	45
BIBLIOGRAFÍA	47

---

## P R E S E N T A C I Ó N

---

*El presente documento se enmarca en el Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), correspondiente al año 2013, relativo al Proyecto II.1 "Fortalecimiento de la Cooperación Económica y Técnica en América Latina y el Caribe, en consonancia con los mandatos de la CELAC" en el cual se contempla la Actividad II.1.3. "Alianza sector público y privado para la reducción del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. Alentar asociaciones estratégicas con el sector privado".*

*En este contexto, representa una contribución de la Secretaría Permanente para motivar la discusión y las deliberaciones que se desarrollarán en el II Seminario Regional "Alianza entre el sector público y privado para la gestión del riesgo de desastres: continuidad de gobierno y continuidad de negocios y operaciones ante situaciones de desastre" a realizarse en Cartagena, Colombia, los días 1 y 2 de agosto.*

*El informe consta de una introducción y tres capítulos en los que se abordan los siguientes temas: i) Continuidad de Operaciones y de Gobierno en el cual se reseñan los antecedentes históricos y los niveles conceptuales del tema, sus objetivos, estrategias, sus componentes básicos y las experiencias internacionales ii) Los retos y desafíos confrontados, intentando sacar las conclusiones del caso sobre lo que se ha hecho o se ha dejado de hacer en materia de continuidad, y subrayando que el gran reto tanto institucionalmente como sociedades, es actuar y mantenerse permanentemente preparados para enfrentar el peor escenario. Las recomendaciones formuladas, en sus diferentes ámbitos, elevan a la atención de los Estados Miembros una serie de propuestas que subrayan las exigencias que el reto de asegurar la Continuidad de Gobierno y de Operaciones tiene tanto para las máximas autoridades gubernamental*

*es como para el sector privado, y la sociedad en su conjunto.*

*Este estudio ha sido elaborado por la consultora Ana Lucía Hill Mayoral, a quien la Secretaría Permanente reconoce su esfuerzo y expresa su agradecimiento.*

## RESUMEN EJECUTIVO

Ante un escenario de emergencia o desastre en los países de América Latina y el Caribe, las empresas –públicas o privadas- que ofrecen servicios esenciales a la población pueden verse afectadas. Es expectativa de la población y responsabilidad del gobierno estar preparados para enfrentar escenarios adversos e, independientemente de los niveles de afectación, garantizar estabilidad y permanencia de las instituciones del Estado.

Los desastres pueden generar gran daño, particularmente para los países de América Latina y el Caribe, los costos económicos y sociales que enfrentan son potencialmente paralizantes<sup>1</sup>. El desarrollo económico y social de la región podría verse obstaculizado a causa de los desastres si no se adoptan las medidas preventivas necesarias para mitigar su impacto negativo.

El concepto de Continuidad en sus tres niveles conceptuales, la Continuidad de Operaciones (COOP), la Continuidad de Gobierno (COG) y la Continuidad del Desarrollo (COD) se plantea hoy como una de esas medidas preventivas, como una herramienta útil de mitigación institucional para enfrentar escenarios de riesgo en la región. La COOP nos permite garantizar que el trabajo de las instituciones públicas y de la sociedad no sea interrumpido ante la ocurrencia de una crisis. La COG permite asegurar la vigencia jurídica del gobierno pre-existente, proteger el interés general de la sociedad, salvaguardar la forma de gobierno legítimamente establecida, y hacer cumplir el orden constitucional y político. Mientras que la COD garantiza condiciones de funcionamiento básico y de coordinación institucional que permiten mitigar el impacto de los desastres sobre el desarrollo.

En los países de América Latina y el Caribe pueden identificarse esfuerzos por trabajar el concepto de Continuidad e incorporarlo a la planeación preventiva de las instituciones de gobierno al tiempo que lo promueven entre representantes del sector privado. Los niveles de implementación no son homogéneos y mientras hay quienes ya trabajan en su ejecución, hay países que inician el proceso de incorporación del concepto a la normativa nacional.

El concepto de continuidad no es un concepto nuevo, ha estado vinculado por años al manejo de riesgos<sup>2</sup>. No es considerado un concepto a implementarse durante un

---

<sup>1</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID): <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2010-09-30/desastres-naturales-en-america-latina-y-el-caribe-bid,8017.html>

<sup>2</sup> El manejo de riesgos incluye una diversidad de gestiones de riesgos. Sobre el uso del término manejo o gestión de riesgos: manejar riesgos significa un sistema colectivo de gestiones, mientras que gestionar riesgos significa acciones individuales y puntuales de efecto simple. El diccionario de la Real Academia Española define **Manejo**: Dirección y Gobierno de un Negocio; **Manejar**: Gobernar, dirigir; **Gestión**: Acción y efecto de gestionar y **Gestionar**: Hacer diligencias (*diligencia: trámite de un asunto administrativo, y constancia escrita de haberlo efectuado*) conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. De acuerdo a estas definiciones, el concepto manejo es mucho más amplio pues implica un complejo pero rico proceso de enseñanza-aprendizaje, investigación-experimentación, modelaje-entrenamiento, estudio-proyección e inversión-evaluación. Mientras que gestión –como incluso es más utilizado/arraigado el término en países de la región- se refiere a llevar a cabo trámites puntuales. El llevar a cabo acciones para el logro de un negocio (gestión) siempre estará por debajo o formará parte de la dirección y gobierno de una organización (manejo). El término manejo de riesgos nos ofrece flexibilidad organizacional en la toma de decisiones, nos da capacidad de manipulación de escenarios y de todo aquello que sea necesario con el fin de incrementar las capacidades y habilidades de respuesta de una empresa, organización o gobierno ante escenarios de riesgo. Mientras gestionar se refiere a acciones concretas. El término manejo se refiere a un enfoque global e integrador. El término gestión se refiere a actos o acciones necesarios para alcanzar un sólo propósito. En nuestro campo de trabajo el enfoque global e integrador que adquiere el término manejo de riesgos nos permite trabajar, de manera coordinada y con un ángulo previsor, escenarios complejos donde sistemas y subsistemas interactúan entre sí, mientras el término gestión de riesgos sólo nos permite trabajar

## 4

desastre, es una tarea diaria que nos permite garantizar servicio y perdurabilidad. Para su implementación es necesario identificar la política, guía y procedimientos a seguir.

El proceso de planeación de la continuidad de operaciones carecía de un sentido de urgencia previo los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Las consecuencias vividas resultado de estos ataques, nos demostraron escenarios complejos, altos niveles de vulnerabilidad e interdependencia entre procesos y funciones críticas que hoy sensibilizan sobre la importancia de prever escenarios de riesgo y actuar en consecuencia, imprimiendo ese toque de urgencia ausente hasta entonces.

Un plan de continuidad de operaciones y de gobierno bien trabajado requiere de la concurrencia de instituciones públicas y privadas que interactúan permanentemente en el desempeño de sus funciones. Esta concurrencia estratégica entre sectores requiere de canales de comunicación e intercambio de información permanente que permita a ambos alcanzar sus objetivos. Por un lado, el sector privado necesita de las instituciones de gobierno para conocer las amenazas y el nivel de riesgo que enfrentan y poder así, asumir su riesgo y generar controles propios y estrategias de mitigación al interior de sus planes de COOP. Por otro lado, las instituciones de gobierno requieren que las instituciones y las organizaciones de la sociedad sumen sus capacidades de preparación y respuesta en escenarios de crisis para garantizar comunidades seguras y resilientes, capaces de enfrentar, operar y reponerse ante escenarios adversos.

### I. INTRODUCCIÓN

Las emergencias o desastres originados por fenómenos de la naturaleza o por el actuar del hombre, intencional o accidentalmente, tienen el potencial de interrumpir las operaciones de las instituciones públicas y de la sociedad. Una institución puede adoptar diversas medidas para enfrentar el riesgo, evitando así pagar el alto costo de los desastres: políticos, económicos y/o sociales. Habrá organizaciones capaces de asumir estos costos, habrá otras que ante la falta de previsión jamás podrán abrir sus puertas.

Este documento pretende ser una herramienta para las instituciones públicas y privadas, particularmente para aquellas que ofrecen servicios esenciales para el funcionamiento de la sociedad en los países de América Latina y el Caribe. A través de la Continuidad de Operaciones (COOP), la Continuidad de Gobierno (COG) y la Continuidad del Desarrollo (COD), las instituciones generan capacidades de preparación y respuesta que minimizan el impacto negativo de un desastre, permitiéndoles operar con responsabilidad ante una expectativa real, una expectativa válida de la población, que las instituciones que ofrecen servicios continúen funcionando a pesar del escenario que pudieran estar enfrentando. Como parte de este documento se abordan los antecedentes históricos del concepto de Continuidad, se presentan los componentes mínimos de un plan de COOP y de COG, se incluye un esquema básico del contenido de un plan y se ofrecen algunas recomendaciones para hacer posible el proceso de implementación de una estrategia de Continuidad en los esfuerzos preventivos y de reducción de riesgos que actualmente se llevan a cabo los países de la región.

Los esfuerzos emprendidos en la materia no son pocos, pero aún estamos lejos de cantar victoria. El concepto de Continuidad ha sido ya adoptado en algunos países de la

---

esfuerzos de manera aislada. El término manejo nos permite entender el riesgo en su contexto. Esta anotación no es otra cosa que un conjunto de observaciones basadas en mi formación y experiencia profesional y académica.

región, su implementación puede ya registrarse en otros, al menos eso puede desprenderse de la revisión de los documentos normativos vigentes.

La COOP, la COG y la COD requieren de un alto grado de compromiso institucional, voluntad política y responsabilidad social posible de alcanzar al reconocer que no podemos evitar que las cosas sucedan, pero si podemos prepararnos para garantizar llevar al mínimo el impacto negativo de estos eventos.

## II. LA CONTINUIDAD DE OPERACIONES Y DE GOBIERNO

### 1. Antecedentes históricos

El concepto de continuidad no es nuevo, puede quizá ser más claramente identificado y utilizado profesional y sistemáticamente en escenarios de guerra de la era contemporánea. Un importante ejemplo de éstos tuvo lugar durante la Primera Guerra Mundial cuando la Gran Bretaña, ante la amenaza que representaban los bombardeos aéreos a su población e instituciones generó los primeros planes de evacuación masiva ante escenarios de emergencia mayor. Estos planes fueron activados en su totalidad durante la Segunda Guerra Mundial y como tales no sólo establecían criterios para evacuar a la población de las áreas que estaban siendo bombardeadas, sino también incluyeron la reubicación de trabajos y actividades estratégicas de la sociedad inglesa. De esta manera se reubicaron la Colección de Arte de la Galería Nacional, el Banco Central de Inglaterra, las producciones de la cadena de televisión BBC, los servicios postales, y un sin número de negocios privados. El Plan fue activado también para reubicar a cerca de 23,000 servidores públicos para trabajar desde lugares más seguros. Lo mismo se planteó para reubicar al Gabinete de Guerra y al Parlamento.

Más tarde, durante la Guerra Fría, ante la amenaza de un ataque nuclear es posible identificar la construcción de refugios para la población o bunkers para las autoridades de gobierno para salvaguardar su vida y la de sus comunidades. La defensa civil durante el período de la Guerra Fría, a partir de inicios de los años 1950, tuvo un elemento central a pesar de las diferencias propias en cada país: el manejo del riesgo.

Es precisamente durante las décadas de los 50 y 60 que, ante la amenaza de una guerra o ataque nuclear, el debate de la Continuidad adquirió importancia. En respuesta a este escenario catastrófico, los trabajos se reorientaron a garantizar la permanencia de la institución de gobierno y a mantener el liderazgo político y el orden constitucional, mediante el establecimiento de estructuras paralelas de gobierno.

Al sustentar los supuestos de la defensa civil y de la continuidad de gobierno en el riesgo y la inminencia de una guerra nuclear, era natural que en estas acciones se involucraran las fuerzas armadas de los países. No obstante, por ejemplo en el caso de los Estados Unidos, el deterioro de la imagen del Ejército por sus acciones en la Guerra de Vietnam hizo que a inicios de los años 1970 se ampliara el concepto de defensa civil, para incluir no sólo conflictos armados, sino emergencias y desastres provocados por cualquier motivo. De esta forma se adoptó el concepto de planeación para todo tipo de riesgos.

Los programas de defensa civil representaban tres tipos de preocupaciones: la recuperación; la protección y la integración. En esta última la Continuidad de Gobierno emergió para ejercer un rol más activo y permanente (Davis 2007:23).

Al término de la Guerra Fría, la amenaza latente de un ataque nuclear desapareció, y con ella los esfuerzos para construir una estrategia de Continuidad de Gobierno.

## 6

Sin embargo, al cambio de siglo, el 11 de Septiembre de 2001 –en respuesta a los ataques terroristas a las Torres Gemelas en Nueva York y al Pentágono en Washington DC- la discusión y el debate en torno a contar con una estrategia de Continuidad de Gobierno recobró interés e importancia. Con este nuevo esfuerzo la preocupación central reside en cómo preservar el liderazgo político y constitucional, y cómo garantizar la continuidad de operaciones y la prestación de servicios esenciales de gobierno.

Pero no son sólo los escenarios de guerra o más recientemente, de terrorismo los que alimentan el interés en trabajar en una estrategia de este alcance. Los escenarios de riesgo por fenómenos naturales o provocados por el hombre de manera accidental también pueden interrumpir el trabajo diario de las personas, las familias, las empresas y las instituciones.

El mundo globalizado en el que vivimos nos muestra que los desastres que ocurran en un país pueden tener consecuencias importantes más allá de sus fronteras. El Síndrome Agudo Respiratorio Severo –mejor conocido como SARS- que provocó 800 muertes en 2002-2003 y causó además impactos directos e indirectos en la economía mundial, nos alertó sobre aquellos riesgos globales a los que estamos expuestos o las crisis correlativas que podrían afectarnos como consecuencia de su contagio o afectación indirecta en otros países.

México, en 2009, vivió un escenario similar con la Influenza Humana. Uno de los sectores más afectados fue el sector turismo, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo reportó que los establecimientos comerciales disminuyeron sus ventas en un 60 por ciento en promedio, estimando una pérdida de 8 mil 220 millones de pesos aproximadamente. La incertidumbre y la desconfianza incidieron en la cancelación de viajes previamente programados.

En su momento, y como parte de las medidas preventivas puestas en marcha por el Gobierno de México, se notificó la activación de sus planes de continuidad con el cierre parcial de las oficinas de gobierno, el cierre de oficinas no críticas para su funcionamiento. Se hizo un llamado también a las empresas privadas para cerrar también sus puertas, a excepción de aquellas que ofrecen servicios básicos a la población: transporte, recolección de basura, hospitales, farmacias y supermercados.

En 1º noviembre de 2009, la Organización Mundial de la Salud reportaba casos confirmados de Influenza Humana en 199 países, territorios y comunidades, incluidas 6,000 muertes.

Hoy, como en 2002 y en 2009, el sector salud nos alerta sobre escenarios similares, de una posible pandemia global causada ya sea por el virus H7N9 en China o el Mers-CoV de la Península Arábiga, que causaría la pérdida de al menos 40% de la fuerza laboral y la pregunta sigue siendo la misma, ¿estamos preparados para ello?, ¿está reflejado en nuestros planes?

Otros escenarios generados por huracanes o una sequía prolongada y severa tienen su impacto también en los procesos de producción, en la vida comercial, y en la vida de cada uno de nosotros, de nuestras familias y de nuestras instituciones.

Los climas extremos, los sismos, los tsunamis, las erupciones volcánicas, los deslizamientos de laderas, los accidentes industriales, el terrorismo o el sabotaje nos presentan también escenarios que no solo ponen en riesgo a las personas, sino también ponen en riesgo la operación de nuestras instituciones y de nuestra sociedad.

Eventos como estos, desastres locales de consecuencias globales, nos alertan –incluso a quienes hasta hoy no necesariamente han sido víctimas de una catástrofe. La interrupción de las operaciones de los Sectores Público, Social o Privado puede llegar a tener un impacto mayor en un sector o generar una reacción en cadena en otros. Así, un evento de impacto directo local o regional pudiera afectar la vida nacional completa.

## **2. Tres Niveles Conceptuales de la Continuidad: de Operaciones, de Gobierno y del Desarrollo**

Podemos hablar de tres niveles en el concepto de continuidad. El Primer Nivel es el de la Continuidad de Operaciones (COOP), lo entendemos como un proceso de planeación que nos permite garantizar que el trabajo de las instituciones públicas y de la sociedad no sea interrumpido ante la ocurrencia de una crisis. La Continuidad de Operaciones es el esfuerzo que cada institución efectúa para garantizar la operación de sus funciones básicas ante la irrupción de una crisis. La COOP debe involucrar tanto al sector público como al sector privado.

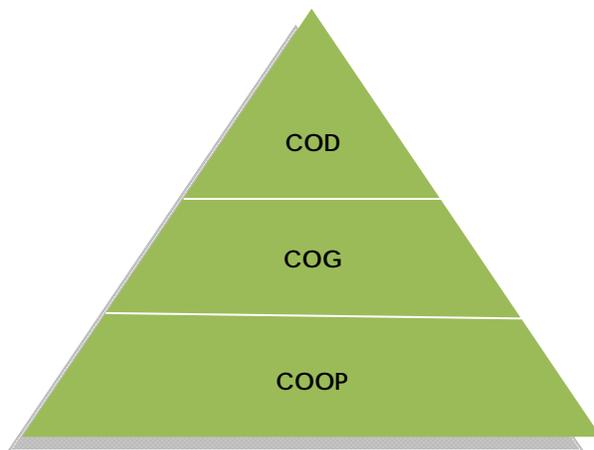
La Continuidad de Operaciones es un instrumento multi-institucional, previamente dispuesto, para garantizar la Continuidad de Gobierno (COG), y como tal constituye el segundo nivel conceptual. En este nivel la Continuidad prevista permite asegurar la vigencia jurídica del gobierno pre-existente, proteger el interés general de la sociedad, salvaguardar la forma de gobierno legítimamente establecida, y hacer cumplir el orden constitucional y político.

De esta manera, la Continuidad de Operaciones y la de Gobierno generan condiciones de funcionamiento básico y de coordinación institucional, que permiten transitar al tercer nivel que es el de la Continuidad del Desarrollo (COD), cuya prioridad es mitigar el impacto de los desastres sobre el aparato productivo, para evitar su quiebra financiera, preservar las actividades productivas y los empleos, y salvaguardar el funcionamiento de la economía.

La cooperación horizontal y vertical entre instituciones de gobierno y con el sector privado y social es fundamental en el proceso de planeación para garantizar y proteger la estabilidad económica en el país, y garantizar un nivel de seguridad integral a la población.

La Continuidad de Gobierno requiere que cada Poder institucionalizado de la nación esté debidamente dotado de la capacidad necesaria para garantizar su funcionalidad.

**GRÁFICO 1**  
**Niveles de Continuidad: COOP, COG y COD**

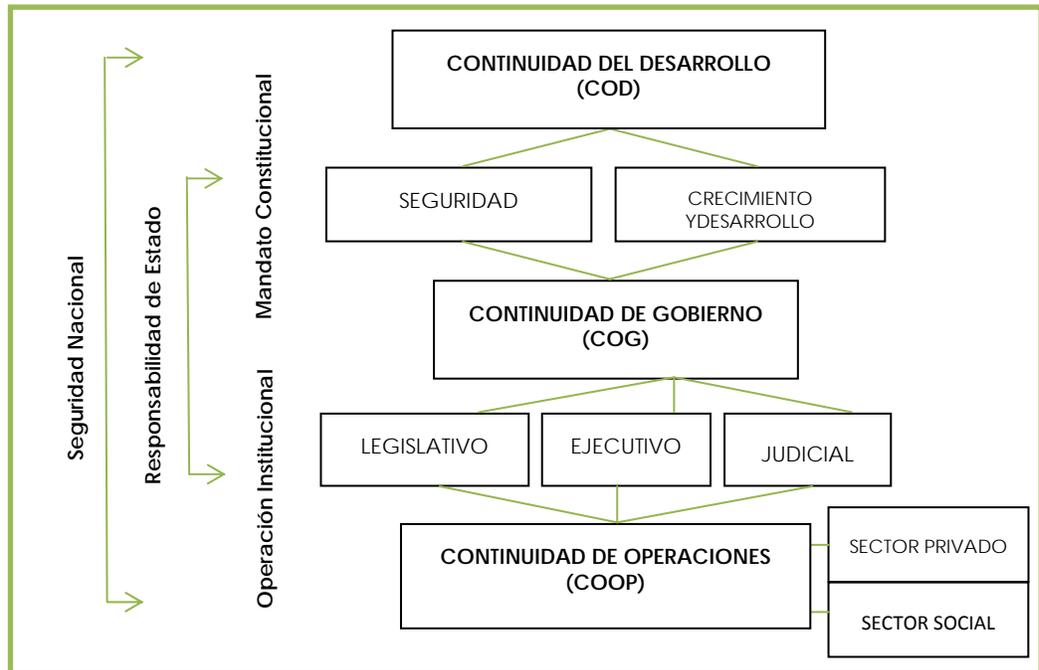


Para el Poder Ejecutivo la **Continuidad de Gobierno** se refiere al proceso de planeación que le permita garantizar continuar con su responsabilidad y función de Estado de acuerdo a lo establecido en la Constitución. La **Continuidad de Operaciones** en el Gobierno se refiere al proceso de planeación que nos permite garantizar su operación ante cualquier escenario de emergencia mayor, ante cualquier escenario catastrófico. Por su parte la **Continuidad del Desarrollo** se refiere al proceso mediante el cual el poder ejecutivo garantiza capacidades institucionales, de generación de política pública (planeación del desarrollo) y de gestión suficientes para convertirse en un factor del desarrollo social y económico de la sociedad.

Para el Poder Legislativo la **Continuidad de Gobierno** se refiere al proceso de planeación que le permita garantizar continuar con su responsabilidad legislativa de acuerdo a lo establecido en la Constitución y sus reglamentos internos. La **Continuidad de Operaciones** en el Congreso se refiere al proceso de planeación que nos permite garantizar su operación (estudio, elaboración, discusión y votación de iniciativas de ley) ante cualquier circunstancia. Por su parte la **Continuidad del Desarrollo** se refiere al proceso de generación de un ordenamiento jurídico que establezca los principios básicos para garantizar la concurrencia de los sectores.

Para el Poder Judicial la **Continuidad de Gobierno** se refiere al proceso de planeación que le permita garantizar continuar con su responsabilidad Judicial de acuerdo a lo establecido en la Constitución, leyes federales y reglamentos internos. La **Continuidad de Operaciones** en el Poder Judicial se refiere al proceso de planeación que nos permite garantizar la operación de la Suprema Corte de Justicia (de los Tribunales y Juzgados) ante cualquier circunstancia. Por su parte la **Continuidad del Desarrollo** se refiere a la cabal observancia del cumplimiento de las leyes a través de la prestación de servicios – administración de la justicia- de primera calidad de manera puntual, equitativa, efectiva y transparente.

**GRÁFICO 2**  
**Continuidad de Operaciones, Continuidad de Gobierno y Continuidad del Desarrollo**



Fuente: Ana Lucía Hill, *Continuidad de Operaciones y Continuidad de Gobierno. Presentaciones varias. (2006-2013)*

### 3. Objetivos de la Continuidad de Operaciones y de Gobierno

- Continuar y garantizar las operaciones de una organización ante un escenario de crisis, cualquiera que éste sea, a través de:
  - Proteger la integridad física y la vida de las personas;
  - Proteger los bienes privados y públicos;
  - Mantener las funciones mínimas esenciales de las instituciones hasta lograr la normalización de las actividades.
- Institucionalizar, generalizar y arraigar el trabajo en materia de Continuidad en toda la sociedad, a fin de:
  - Proteger los bienes intangibles, porque genera capacidades que permiten responder oportunamente a una crisis.
  - Responsabilizar a las instituciones políticas y sociales, porque generan confianza en la población y en la producción.
  - Imprimir una mentalidad pragmática a las instituciones, en busca de minimizar el impacto negativo de los desastres.

### 4. Estrategias condicionantes de la Continuidad de Operaciones y de Gobierno

Hasta los años de 1980, el tema de los desastres concentraba su atención en la Defensa Civil con el propósito de defender a la población contra un ataque nuclear. En los países en los que la amenaza de un ataque nuclear no era previsible o probable y por tanto carecían de una estrategia para esa eventualidad, los esfuerzos se concentraban en atender incidentes locales a través de los servicios de emergencia y protección civil.

## 10

Así los escenarios de emergencia o desastre se atendían de manera individual. Poco a poco el enfoque ha cambiado y ahora el proceso de planeación, estrategia y atención a emergencias y/desastres se lleva a cabo de manera integral para todo tipo de escenarios (all hazards approach). Estos escenarios pueden ser originados por un fenómeno de origen natural o provocados por el hombre, accidental o intencionalmente, y como tales cada uno y todos en conjunto requieren estrategias que faciliten y garanticen la continuidad operativa e institucional de los actores sociales y los gobiernos para enfrentar los riesgos.

De allí que, por un lado, la continuidad de operaciones está dirigida a asegurar que las organizaciones de la sociedad y los órganos del Estado puedan continuar el cumplimiento de sus funciones esenciales durante un escenario de emergencia o ante un incidente capaz de interrumpir sus operaciones diarias. Por otro lado, la continuidad de gobierno se propone mantener la sucesión del liderazgo político y la legitimidad social de los gobiernos, así como la garantía de mantener el mandato constitucional vigente.

En consecuencia, la implementación de la COOP y la COG precisa de estrategias condicionantemente complementarias entre sí:

- Mantener la capacidad de respuesta de los gobiernos;
- Visión compartida, consenso y coordinación entre los niveles territoriales de gobierno y entre los poderes (republicanos), y de estos con la sociedad civil y política;
- Alianza entre el Gobierno y el Sector Privado para la Continuidad de la Producción y el Bienestar, el Crecimiento y el Desarrollo, y
- Participación de la población en riesgo y general

### **5. Componentes básicos del Plan de Continuidad de Operaciones y de Gobierno**

#### **5.1. Funciones Críticas/Esenciales**

El primer paso en el proceso de planeación de un plan de COOP/COG es la identificación de las funciones críticas o tareas esenciales de la institución. Esto parece sencillo, pero no siempre lo es. Por funciones esenciales se deben entender aquellas que:

- i. Definen a la organización;
- ii. Ofrecen servicios vitales a la comunidad o a otra institución de la cual son proveedores (combustibles, energía eléctrica, agua potable, abasto de alimentos, salud);
- iii. Ejercen acciones o funciones de autoridad (autorizaciones, permisos, licencias, suspensión de garantías individuales);
- iv. Mantienen la seguridad y el bienestar de la población en general (primeros respondientes en general: fuerzas armadas, policía, servicios médicos de urgencia, hospitales, bomberos);
- v. Sostienen la base productiva e industrial durante una emergencia (materias primas, transporte de mercancías, servicios financieros).

Una vez que se han identificado las funciones esenciales propias, se deben identificar las interdependencias con otras organizaciones, esto es, aquellas funciones de la organización que requieren el concurso de otra para que se puedan lograr. El caso más sencillo para ilustrar es la provisión de energía eléctrica, si los sistemas de los cuales dependen las funciones esenciales propias requieren de este suministro, el suministro de

agua por ejemplo, entonces existe una dependencia de la institución que provee el servicio de energía eléctrica. Sería el mismo caso de los servicios de comunicación o transportes, en caso de no contar con sistemas propios. Asimismo, se deben reconocer los procesos de organizaciones o instituciones externas que dependen de que la nuestra continúe operando para que ellos también estén en condiciones de hacerlo. Por eso es tan importante que en el proceso de planeación se trabaje de manera interinstitucional.

## **5.2. Línea de Sucesión**

Establecer la línea de sucesión del líder de la organización es de vital importancia en la COOP. Por lo general, sobre todo en organizaciones públicas, las leyes o reglamentos internos de las secretarías o ministerios determinan esta línea de sucesión basados en la jerarquía del propio organigrama. No obstante, si se considera que por la naturaleza de las responsabilidades de una institución se debe seguir una línea de sucesión que no esté acorde con la jerarquía señalada puede establecerse, siempre y cuando se asiente en los documentos legales correspondientes. Es conveniente que cuando menos en el caso de quien encabeza una organización, se señalen hasta cuatro puestos en la línea de sucesión hacia abajo. Al establecer la línea de sucesión la organización puede llevar a cabo una transición del liderazgo ordenada y predefinida.

Se debe estar consciente que los sucesores podrán actuar a nombre y en representación del titular, y ejercer las atribuciones de éste en caso de que muera o esté incapacitado para desempeñar sus tareas. Por ello se debe designar a los titulares de puestos que conozcan el funcionamiento de la institución, y con capacidades de liderazgo y toma de decisiones probada.

La línea de sucesión también debe establecerse para otros puestos clave en la organización, cuya identificación dependerá de haber determinado las funciones esenciales de la misma. En estos casos es recomendable una línea de sucesión de hasta tres personas. Además, la línea de sucesión se debe referir a puestos o cargos, no a personas, ya que es una responsabilidad de quien ocupa el cargo.

Deben también establecerse las reglas y procedimientos que se deben seguir cuando se realiza una sucesión, dentro de las que pueden estar:

- I. Comunicación de la sucesión al interior y exterior de la organización;
- II. Periodo operacional (por horas, días o ilimitado);
- III. Motivos por los que se aplica la sucesión;
- IV. Fundamento legal;
- V. Comunicar si fuera el caso las limitaciones temporales, geográficas u organizacionales del sucesor.

La línea de sucesión del líder y los demás puestos estratégicos, así como los procedimientos y reglas para realizarlas deben estar asentadas en el Plan para que todos los integrantes de la organización los conozcan y reconozcan la autoridad del sucesor en caso de darse.

## **5.3. Cadena de Mando (toma de decisiones)**

En caso de contingencia, probablemente se debe modificar la cadena de mando de una organización. Ello significa establecer en el Plan de Continuidad de Operaciones (PCOOP) cuáles puestos tendrán autoridad delegada por el liderazgo de la institución para realizar tareas o funciones específicas. Al hacerlo, queda claramente identificado quién o quienes se encuentran autorizados para actuar a nombre y representación de la organización para propósitos de emergencia específicos. Esta delegación de autoridad es independiente de la línea de sucesión, puesto que se realiza para tareas concretas y

## 12

no se da un mandato sobre el total de las atribuciones de la persona que lo está otorgando.

Por lo general, la delegación de autoridad aplica en casos en que la cadena de mando queda rota o incompleta como consecuencia de la contingencia, y termina cuando la cadena de mando ha sido restablecida. El Plan debe contener los fundamentos legales de la delegación de autoridad, así como los límites de lo que se puede hacer y el grado de responsabilidad que adquiere aquel que recibe la autoridad.

También debe contener las circunstancias en que se activa la delegación de autoridad y las condiciones que la finalizan. Por supuesto, estos elementos deben estar incluidos en la información vital para conocimiento de los integrantes de la organización.

### **5.4. Oficinas Alternas**

La determinación de lugares de trabajo alternos en caso de que no sea posible continuar las operaciones en las instalaciones principales es una tarea muy importante, pero que depende de la cantidad de recursos de cada organización. En términos generales, las organizaciones públicas cuentan con el presupuesto suficiente para establecer centros alternativos de trabajo, que por supuesto, serán de menor tamaño y con menos funcionalidades que los principales, pero que garanticen la ejecución del PCOOP.

Dado que no es posible saber la extensión del daño que pueda causar un fenómeno, lo ideal es que las oficinas alternas se encuentren en una localización geográfica distinta, no obstante, esto no siempre es posible, pero en general se debe evitar estar muy cerca de la instalación principal.

Estas instalaciones deben contar con los sistemas de comunicación de emergencia que se hubieran previsto, áreas para alimentación, higiene y descanso del personal clave identificado en PCOOP y acceso a la información vital contenida en los registros y bases de datos de respaldo. Además, debe contar con suministros para alimentación y en la medida de lo posible, también con medicamentos o equipo especial que los integrantes de la plantilla requieran hasta por treinta días –o tantos días hayan sido identificados y definidos en el PCOOP.

### **5.5. Interoperabilidad de las Comunicaciones**

El manejo estratégico de las comunicaciones es un elemento fundamental sobre el que descansa el PCOOP. Nunca será suficiente insistir sobre la relevancia que los sistemas de comunicación, incluyendo infraestructura y contenidos, tienen para el correcto funcionamiento de cualquier organización, pública o privada. Más aún en caso de emergencia o desastre, el personal debe ser capaz de comunicarse por los medios comúnmente utilizados o por medios alternativos, tanto con sus compañeros al interior de la institución, como con proveedores y clientes externos.

Los sistemas de comunicación de emergencia deben proveer la conectividad, bajo cualquier condición, entre el liderazgo de la organización y sus integrantes, así como con otras organizaciones, clientes y proveedores y el público en general, esto sobre todo en caso de instituciones públicas.

Una característica que deben cumplir, es que los sistemas deben ser interoperables. Actualmente existen sistemas que permiten la comunicación entre señales de VHF, UHF, telefonía convencional, telefonía celular, y voz sobre IP. También deben permitir la portabilidad, para mantener la comunicación aun cuando el personal clave se

encuentre en tránsito. Es conveniente que esté disponible de forma inmediata y pueda operar al menos treinta días sin necesidad de mantenimiento o reparaciones.

Finalmente, el sistema debe estar disponible en las instalaciones principales, en las alternas y si fuera el caso en unidades móviles de comunicación.

En términos generales, quienes proveen servicios avanzados de comunicación son empresas del sector privado, a pesar de que algunas instituciones públicas, sobre todo las encargadas de tareas de seguridad pública o las fuerzas armadas, pueden mantener y operar sus propias redes de comunicación. Por lo tanto, es un elemento más que obliga a planear de forma conjunta con aquellos proveedores privados, las características y procedimientos de sistemas de comunicación de emergencia.

#### **5.6. Protección/Respaldo de la Información y Bases de Datos**

La información vital es aquella que está contenida en registros que pueden estar en cualquier medio, ya sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico, y que se requiere para el correcto desempeño de las funciones esenciales.

Por supuesto, las funciones esenciales son tan diversas que igual de diversa es la información vital de cada una de ellas, no obstante, algunas que tienden a ser comunes, incluso entre organizaciones públicas y privadas son:

- i. Directorio de integrantes de la organización, con números de teléfono y direcciones de correo electrónico principales y alternativas;
- ii. Directorio de proveedores;
- iii. Directorio de compradores;
- iv. Registros de cuentas por pagar y por cobrar;
- v. Registros de nóminas;
- vi. Horarios de trabajo por empleado;
- vii. Suministros en almacén;
- viii. Información sobre pólizas de seguros y compañías aseguradoras;
- ix. Datos sobre cuentas bancarias, de inversiones y de créditos;
- x. Relación de instalaciones alternas para trabajar;
- xi. Nombres de usuario y contraseñas, así como sitios de alojamiento de bases de datos y sistemas informáticos de respaldo.

Cuando se han identificado los registros y bases de datos que contienen información vital, se deben diseñar, establecer y probar mecanismos alternos para el acceso a dicha información. En esta sección se pueden utilizar desde los métodos más tradicionales y baratos como la obtención de copias fotostáticas de la información y su resguardo en dos o tres instalaciones alternas, hasta la adquisición de espacios en discos duros virtuales para que una vez que todo esté digitalizado pueda ser utilizado por cualquier miembro de la organización autorizado vía una conexión a Internet. Lo más conveniente es tener una combinación de sistemas físicos con la información impresa cuando esta lo permita y de registros electrónicos, ya que ambos tipos de soporte tienen tanto fortalezas como debilidades.

Estos mecanismos también deben identificar las políticas de la organización para determinar el nivel de acceso a la información de los integrantes de acuerdo a su jerarquía; el procedimiento para conocer la información si el personal se encuentra disperso; las condiciones para actualizar la información en el período de contingencia; y las medidas de seguridad para cuidar la integridad de las bases de datos. Debemos recordar que los registros y bases de datos representan la memoria y el pensamiento de

## 14

las organizaciones, por lo que no se deben descuidar con el pretexto de una situación de emergencia.

### **5.7. Manejo de los Recursos Humanos**

Una vez que se identificaron con la mayor precisión posible las funciones esenciales, se debe realizar un análisis de todos los procesos que desarrolla la organización para cumplir dicha función. Esto permite hacer una primera división entre el personal que es indispensable para cumplir con la función y aquel que realiza tareas de apoyo, pero del que se puede prescindir por algún tiempo. Al hacer la división se debe tener cuidado en comunicar con claridad que el trabajo de todos es importante, y que no formar parte de la plantilla que integra el PCOOP no es un hecho que demerite su esfuerzo diario.

En un segundo momento se realiza un análisis para conocer, en caso de emergencia, si el proceso puede ser llevado a cabo con menos personal del habitual, pero sin que ello comprometa la calidad del proceso, ni tampoco la seguridad del personal. Esto permite determinar un número mínimo de personal necesario en caso de contingencia, y también identificar quienes son. En esta parte de la planeación es importante establecer cuales integrantes de la organización están capacitados para hacer tareas en otras áreas, o en su caso, que requieren un mínimo de capacitación para lograrlo. De esta forma se crea una estructura de personal interna de apoyo que puede desempeñarse en áreas diversas en situaciones críticas.

En tercer lugar, se deberá decidir si la situación amerita que se apliquen medidas de seguridad adicionales debido a las características de la emergencia o desastre. Estas pueden ser áreas para descontaminación al ingresar a las instalaciones; suspensión de servicios internos de alimentos; uso de equipo de protección personal dentro de las instalaciones o cualquier otra que la situación amerite.

Finalmente, es posible que en caso de contingencia los horarios y turnos de trabajo deban modificarse, para lo cual se debe garantizar en el Plan la compensación por horas extra o cambios de turno de aquellos que formen parte de la plantilla del Plan de Continuidad.

### **5.8. Programa de Actualización (sociabilización, simulacros, ejercicios de toma de decisiones)**

Los PCOOP de cualquier institución deben ser entrenados, probados y ejercitados para asegurar que cumplen con las metas y objetivos que plantean. Es fundamental la participación y el compromiso del liderazgo de cada organización para permear en toda la estructura la importancia del Plan. Los planes no son para escribirse y guardarse en los cajones de los planificadores, sino para conocimiento de todos los integrantes. El no formar parte de la plantilla del PCOOP no exime de la responsabilidad a ningún integrante de conocerlo y ejercitarlo.

El diseño y aplicación de planes anuales de ejercicios y simulacros son de gran ayuda para el proceso de conocimiento o sociabilización del Plan, y también para probar su adecuado funcionamiento. Un ejercicio o simulacro exitoso no es aquel donde todos consideran haber hecho bien su trabajo, sino donde se detectan áreas de oportunidad y de mejora, y que dan la oportunidad incluso de añadir lecciones aprendidas o mejores prácticas de otras organizaciones. Los planes deben actualizarse constantemente para garantizar que la información, los procedimientos y los fundamentos legales o estatutarios se encuentran al día.

Los ejercicios pueden diseñarse de acuerdo al tamaño y necesidades de cada organización. No es necesario realizar forzosamente simulacros funcionales o ejercicios a gran escala que implican el uso de una cantidad considerable de recursos y que tienden a interrumpir la dinámica normal de trabajo. Pero sí es posible para cualquier organización llevar a cabo seminarios y ejercicios de escritorio que permitan poner a prueba el conocimiento del Plan, su correcta ejecución y que cumpla con sus metas y objetivos. Después de un ejercicio, lo fundamental es recibir la retroalimentación de todos los participantes, nadie mejor que el personal puesto a prueba puede opinar sobre las carencias del Plan y las áreas de mejora.

Algunos ejemplos sobre el tipo de ejercicios que se pueden llevar a cabo son:

- **Proceso de Notificación:** Los responsables del Plan notifican de acuerdo a lo establecido en los protocolos de activación.
- **Revisión Paso-Paso del Plan:** Se expone verbalmente cada uno de los elementos del proceso de planeación de acuerdo a lo establecido en el Plan de Continuidad de Operaciones.
- **Simulacro-Ejercicio Integrado:** Incorpora un número de componentes para simular la activación de un incidente real.
- **Ejercicio de Toma de Decisiones-Simulación:** Requiere el desarrollo de escenarios de emergencia mayor o desastre y ofrece las bases para la activación de los planes.
- **Funcional-Simulación Parcial:** Algunas áreas son puestas a prueba.
- **Gran Escala-Simulación Total:** Se pone a prueba todos y cada uno de los elementos del PCOOP. No solo los elementos estratégicos pero también los operativos, no solo los de carácter funcional, también los que responden a características geográficas.

En resumen, la función crítica que desempeñan nuestras instituciones se convierte en la columna vertebral (ver cuadro 1) de todo plan de continuidad de operaciones, una vez identificada la o las funciones críticas de la organización es posible identificar los recursos necesarios para cumplir con ellas, los controles establecidos para mitigar el impacto negativo, los métodos alternos para dar cumplimiento a la función, las dependencias e interdependencias que se tienen con otras áreas u organizaciones, la información que se ocupa, los riesgos y las amenazas previstas y el análisis de impacto de materializarse el riesgo.

**CUADRO 1**  
**Diagrama de los componentes mínimos del PCOOP**

Función Crítica	# Prioridad	Recursos Humanos	Línea de Sucesión	Métodos Alternativos/Estrategias de Recuperación	Oficinas Alternas	Dependencias e interdependencias	Respaldo Información	Riesgos	Análisis de Impacto (BIA)
-----------------	-------------	------------------	-------------------	--	-------------------	----------------------------------	----------------------	---------	---------------------------

Fuente: Ana Lucía Hill, *Continuidad de Operaciones y Continuidad de Gobierno. Presentaciones varias. (2006-2013)*

## 6. Experiencias Internacionales

El análisis de las experiencias internacionales en materia de Continuidad está basado en la revisión de la legislación y normativa vigente en la región y en las plataformas nacionales y regionales para el manejo de riesgos.

### GRÁFICO 3 Niveles de Implementación del Concepto de Continuidad



Como resultado de esta revisión es posible establecer distintos niveles en la implementación de este concepto, los cuales aluden al compromiso institucional desde el abordamiento conceptual hasta el establecimiento de criterios para su implementación.

**EL CARIBE.** La *Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA)*<sup>3</sup> considera aspectos en materia de continuidad de operaciones en su *Enhanced Comprehensive Disaster Management Strategy and Framework* al integrar aspectos del manejo de desastres a la planeación del desarrollo y al proceso de toma de decisiones de sus estados miembros. Lo han incorporado como un tema central de la *Caribbean Conference on Comprehensive Disaster Management (CDM)* y han contribuido al proceso de capacitación a través de la impartición de cursos y talleres sobre continuidad de operaciones a representantes del sector privado.

Como parte del Caribbean Disaster Mitigation Project<sup>4</sup> se ha podido identificar que los procesos de mitigación ofrecen *continuidad socioeconómica en las comunidades al reducir la interrupción económica y social que acompaña a un escenario de desastre a través de daños en el transporte y de comunicación, la reubicación de personas, la pérdida o interrupción de trabajos o el cierre o inhabilitación de negocios y/o escuelas*<sup>5</sup>.

En el informe elaborado sobre la implementación del Marco de Acción de Hyogo en el Caribe<sup>6</sup> señala la incorporación del enfoque de continuidad en los marcos legales e institucionales nacional y regionalmente. En las **Islas Caimán** se cuenta con un subcomité

<sup>3</sup> Agencia intergubernamental establecida en 1991 por Acuerdo de la Conferencia de Jefes de Estado de la Comunidad del Caribe (CARICOM) para ser los responsables del manejo de Desastres está actualmente integrada por: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago.

<sup>4</sup> Proyecto de 5 años ejecutado por la Unidad para el Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente de la Organización de Estados Americanos (OEA) para el Programa Regional: Caribe de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

<sup>5</sup> USAID/OAS. Unit of Sustainable Development and Environment General Secretariat, Organization of American States. Caribbean Disaster Mitigation Project. (2007) *Planning to Mitigate the Impacts of Natural Hazards in the Caribbean*. Disponible en: <http://www.oas.org/cdmp/document/mitiplan/mitmanl.pdf>

<sup>6</sup> Disaster Risk Reduction Centre, University of the West Indies. United Nations Development Programme Caribbean Implementation of the Hyogo Framework for Action HFA. Mid-Term Review. Disponible en: [http://www.unisdr.org/files/18197\\_203carby.caribbeanimplementationoft.pdf](http://www.unisdr.org/files/18197_203carby.caribbeanimplementationoft.pdf)

nacional –encabezado por el sector privado- para asegurar la continuidad económica, aunque se identifica aún la necesidad de fortalecer los procesos de planeación entre los sectores y entre los pequeños comerciantes. En las **Islas Vírgenes** tiene el propósito y la intención de que el sector privado se sensibilice con la necesidad de contar con procesos de planeación en materia de continuidad y recuperación.

En un taller de fortalecimiento y generación de capacidades legales en materia de manejo de emergencia en los 11 países de CARICOM y la República Dominicana, coordinado por el *Caribbean Emergency Legislation Project* (CELP) se identificó el esfuerzo que hace **Grenada** en materia de COG al hacer responsables a todas las dependencias e instituciones de gobierno de elaborar sus propios planes de continuidad y respuesta a incidentes<sup>7</sup>.

**COLOMBIA.** La Ley por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre y se establece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres de Colombia es muy específica en cuanto a adoptar el concepto de COOP<sup>8</sup>. Establece un principio sistémico que *garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias*. Además de asignar la obligación a los Gobernadores *como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio*. Por otro lado asigna la obligatoriedad a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a *permitir el acceso y uso de sus redes e infraestructuras al operador que lo solicite en forma inmediata con el fin de atender las necesidades relacionadas con los motivos de declaratoria de situación de desastre para garantizar la continuidad en la provisión de los servicios y redes de telecomunicaciones*.

La Directiva Ministerial N.12 de 2009<sup>9</sup>, establece los lineamientos a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio educativo en situaciones de emergencia.

**COSTA RICA.** El concepto de la COOP en Costa Rica queda establecido por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos<sup>10</sup> a través de disposiciones que garanticen la prestación de servicios. La COOP también es mencionada en el Plan Nacional de Gestión de Riesgos como una meta a alcanzar en 2015<sup>11</sup>.

**ECUADOR.** La Constitución de Ecuador<sup>12</sup> establece en su artículo 312, que *el Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad*.

---

<sup>7</sup> Organización de Estados Americanos (2010). Caribbean Emergency Legislation Project (CELP). Taller Regional. *Background note and Country Briefs*. Disponible en:

[http://www.oas.org/dsd/Energy/Meeting/Documents/Background\\_Note\\_Country\\_Briefs\\_20100520.pdf](http://www.oas.org/dsd/Energy/Meeting/Documents/Background_Note_Country_Briefs_20100520.pdf)

<sup>8</sup> Documento disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/Idrl/1057ES.pdf>

<sup>9</sup> Documento disponible en: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-196228\\_archivo\\_pdf\\_directiva\\_12\\_2009.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-196228_archivo_pdf_directiva_12_2009.pdf)

<sup>10</sup> Documento disponible en: <http://www.gafisud.info/documentos/eng/base/Costa%20Rica/006-Decreto%20Ejecutivo%20432356%20-%20Servicio%20Civil.pdf>

<sup>11</sup> Documento disponible en:

[http://www.cne.go.cr/Documentos/planificacion/plan\\_nacional\\_para\\_gestion\\_riesgo\\_2010\\_2015.pdf](http://www.cne.go.cr/Documentos/planificacion/plan_nacional_para_gestion_riesgo_2010_2015.pdf)

<sup>12</sup> Documento disponible en: <http://www.utelvt.edu.ec/NuevaConstitucion.pdf>

## 18

En Ecuador han operacionalizado el concepto de COOP a través de un Plan de Continuidad de Actividades ante Emergencias<sup>13</sup>. A través de este Plan, La Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos de Ecuador hace *un aporte para la preparación institucional pública y privada del país con miras a garantizar la continuidad de las actividades productivas y los servicios en situación de emergencia.*

**EL SALVADOR.** La Constitución de El Salvador<sup>14</sup> prevé en su Título V sobre Orden Económico, específicamente en el Artículo 112, que *el Estado podrá administrar las empresas que presten servicios esenciales a la comunidad, con el objeto de mantener la continuidad de los servicios, cuando los propietarios o empresarios se resistan a acatar las disposiciones legales sobre organización económica y social.*

Sobre los principios que orientan la interpretación y aplicación de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres<sup>15</sup>, en su Artículo 3, inciso g establece como principio de continuidad el que *las entidades responsables de la protección civil, prevención y mitigación de desastres, son de carácter permanente y el personal de las mismas en dichos casos deberán permanecer a su plena disposición durante el tiempo que se requiera para la atención apropiada de las emergencias nacionales por desastres.*

De acuerdo con su Artículo 1, esta ley tiene por objeto *prevenir, mitigar y atender en forma efectiva los desastres naturales y antrópicos en el país y además desplegar en su eventualidad el servicio, continuidad y regularidad, para garantizar la vida e integridad física de las personas, así como la seguridad de los bienes privados y públicos, se constituye el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres y lo define como un conjunto de organismos públicos y privados interrelacionado y descentralizado en su operatividad, que tendrán la responsabilidad de formular y ejecutar los planes de trabajo de prevención del manejo del riesgo de desastres.*

Por su parte, el Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres<sup>16</sup> de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres de El Salvador, en su Eje Temático No. 7 sobre el diseño de mecanismos para gestionar procesos de reconstrucción y recuperación sostenible, señala como uno de sus objetivos el *desarrollar acciones y medidas para garantizar la seguridad de la vida, el acceso y la continuidad de los servicios básicos y vitales.*

**GUATEMALA.** La Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados (1996)<sup>17</sup> no menciona aspectos específicos sobre el concepto de COOP o COG pero sí se refiere al restablecimiento de los servicios públicos y líneas vitales en el Capítulo I sobre su Objeto y Fines, en su Artículo 3 sobre las Finalidades de la Coordinadora Nacional, párrafo e: *Elaborar planes y estrategias en forma coordinada con las instituciones responsables para garantizar el restablecimiento y la calidad de los servicios públicos y líneas vitales en casos de desastres.*

---

<sup>13</sup> Documento disponible en: [http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan\\_de\\_continuidad\\_de\\_actividades\\_ante\\_emergencias.pdf](http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_de_continuidad_de_actividades_ante_emergencias.pdf)

<sup>14</sup> Documento disponible en: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/salvador/salvdr-s.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/salvador/salvdr-s.htm)

<sup>15</sup> Documento disponible en: [http://www.preventionweb.net/files/21406\\_15530leydeproteccincivil1.pdf](http://www.preventionweb.net/files/21406_15530leydeproteccincivil1.pdf)

<sup>16</sup> Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres de El Salvador (2012) Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Disponible en: [http://www.proteccioncivil.gob.sv/zonadescargas/Plan%20Nacional%202012/Plan\\_Nacional\\_210312.pdf](http://www.proteccioncivil.gob.sv/zonadescargas/Plan%20Nacional%202012/Plan_Nacional_210312.pdf)

<sup>17</sup> Documento disponible en: [http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/guatemala/sistemnac/Decreto\\_109.pdf](http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/guatemala/sistemnac/Decreto_109.pdf)

**HONDURAS.** La Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER)<sup>18</sup>, como parte de sus disposiciones finales y transitorias establece en su Artículo 51 sobre el Consejo Directivo del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER) que *la actual directiva de la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) será reemplazada por los miembros permanentes del Consejo Directivo del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER), que establece el artículo 6 de esta ley e integrará posteriormente a los miembros temporales, cuando estos sean electos en debida forma, para que completen el Consejo directivo del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER). Las personas que representan las instituciones gubernamentales miembros permanentes del Consejo Directivo de Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER) serán nombrados por el periodo total del gobierno, que es de cuatro (4) años, con la finalidad de reducir al máximo la interrupción de la continuidad de las personas y evitar que un número excesivo de personas ocupen estos puestos.*

Por otro lado en su Guía para las áreas funcionales del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) sí queda especificado el concepto de continuidad de operaciones en la sección de los servicios de Salud, donde establece como uno de sus objetivos el *salvaguardar la salud de la población afectada por la ocurrencia de un evento adverso de cualquier índole (antrópico o natural), viabilizando y agilizando la respuesta de las instituciones que integran el sector, mediante la gestión de recursos y la coordinación de acciones que procuren la continuidad y/o la recuperación de los servicios esenciales de salud.*

**NICARAGUA.** En el Plan Nacional de Respuesta ante Desastres de Nicaragua queda perfectamente establecida la continuidad como una de sus acciones de respuesta: *Garantizar la Continuidad, seguridad y eficiencia de los servicios básicos e infraestructuras y sistema de transporte público después de la fase inicial en caso de desastre*<sup>19</sup>.

**MÉXICO.** En México la Ley General de Protección Civil, en la fracción VII del artículo 7<sup>20</sup> establece la Continuidad de Operaciones como *una tarea transversal con especial énfasis en áreas con relación directa a los temas de salud, educación, ordenamiento territorial, planeación urbana-regional, conservación y empleo de los recursos naturales, gobernabilidad y seguridad.* El mismo ordenamiento señala en la fracción XII del artículo 2, que es una tarea de instituciones públicas, privadas y sociales.

El Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012<sup>21</sup> ya incorporaba el Concepto de Continuidad en sus tres niveles.

El proceso para que las dependencias y entidades del sector público federal desarrollen su Plan de Continuidad aún no concluye, a pesar de los esfuerzos que se vienen haciendo desde 2008<sup>22</sup> y de la experiencia en 2009 de la epidemia de influenza A H1N1.

**PANAMÁ.** En el artículo 16 de la sección I del capítulo IV Acciones de Prevención, Estudio de Riesgo, Capacitación y Entrenamiento del Reglamento<sup>23</sup> de la Ley que reorganiza el

<sup>18</sup> Documento disponible en: [http://www.disaster-info.net/PED-](http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/guatemala/sistemnac/Decreto_109.pdf)

[Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/guatemala/sistemnac/Decreto\\_109.pdf](http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/guatemala/sistemnac/Decreto_109.pdf)

<sup>19</sup> Documento disponible en: [http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/nicaragua/sistemnac/Plan\\_Nacional\\_ante\\_Desastres.pdf](http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/nicaragua/sistemnac/Plan_Nacional_ante_Desastres.pdf)

<sup>20</sup> Documento disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC.pdf>

<sup>21</sup> Documento disponible en:

[http://www.proteccioncivil.gob.mx/archivos/pdf/programa\\_nacional\\_de\\_proteccion\\_civil\\_2008-2012.pdf](http://www.proteccioncivil.gob.mx/archivos/pdf/programa_nacional_de_proteccion_civil_2008-2012.pdf)

<sup>22</sup> La Dirección General de Protección Civil integró una guía para la elaboración de planes de continuidad, incorporado al Programa Interno de Protección Civil. Ver:

[http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/60/1/images/pipc\\_re.pdf](http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/60/1/images/pipc_re.pdf)

## 20

Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) se establecen las *disposiciones relativas a la prevención y estudio de riesgo, se entiende que se fundamentan en la probabilidad de ocurrencia de una situación que pueda producir una emergencia o desastre, poniendo en peligro la vida, la salud, la seguridad de las personas y sus bienes, así como la continuidad en los servicios vitales y al ecosistema.*

**PERÚ.** En Perú el concepto de continuidad de operaciones en el gobierno es reconocido a través de la Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)<sup>24</sup>. Uno de los principios generales que rigen la gestión del riesgo de desastres es establecer un principio sistémico, basado en *una visión sistémica de carácter multisectorial e integrada, sobre la base del ámbito de competencias, responsabilidades y recursos de las entidades públicas, garantizando la transparencia, efectividad, cobertura, consistencia, coherencia y continuidad en sus actividades con relación a las demás instancias sectoriales y territoriales.* Principio que es después adoptado por la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre<sup>25</sup>.

En el Reglamento de esta ley<sup>26</sup>, confirma el concepto de continuidad en su artículo 34.3 en donde establecen que *para asegurar la continuidad de los servicios públicos básicos indispensables, las empresas del Estado, los operadores de concesiones públicas y los organismos reguladores, frente a situaciones de Preparación, Respuesta y Rehabilitación ante desastres, formulan, evalúan y ejecutan sus planes de contingencia, y demás instrumentos de gestión, en el marco del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, manteniendo comunicación y coordinación permanente con la autoridad regional o local, según corresponda.*

En el Perú también incorporan el concepto de COOP en planes y programas<sup>27</sup> de respuesta a emergencias, no solo para la operatividad funcional de las instituciones pero también para los procesos y sistemas de información establecidos.

**REPÚBLICA DOMINICANA.** La Ley sobre Gestión de Riesgos<sup>28</sup>, en su capítulo 1 sobre los fundamentos de la política de Gestión de Riesgos, Artículo 1 sobre los principios generales que orientan la política de gestión de riesgos, párrafo 4 sobre la coordinación, establece que *las entidades de orden nacional, regional, provincial, municipal y comunitario deberán garantizar que exista la debida armonía, consistencia, coherencia y continuidad en sus actividades con relación a las demás instancias sectoriales y territoriales.*

**OTROS PAÍSES.** La normativa vigente en Argentina no incorpora el concepto de COOP en su texto, aunque aborda el tema de la rehabilitación y recuperación de los servicios básicos, el mismo caso se presenta en la normativa de Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

---

<sup>23</sup> Documento disponible en: [http://www.sinaproc.gob.pa/pdf\\_doc/DecretoEjecutivoNo177.pdf](http://www.sinaproc.gob.pa/pdf_doc/DecretoEjecutivoNo177.pdf)

<sup>24</sup> Documento disponible en:

<http://www.indeci.gob.pe/objetos/secciones/MQ==/Mw==/lista/MzEx/MzEy/201110131528221.pdf>

<sup>25</sup> Documento disponible en: <http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc2209/doc2209-contenido.pdf>

<sup>26</sup> Documento disponible en:

<http://www.indeci.gob.pe/objetos/secciones/MQ==/Mw==/lista/MzEx/MzE0/201110131549081.pdf>

<sup>27</sup> Ver Plan de Operaciones de Emergencia para el área metropolitana de Lima y la Región del Callao.

Disponible en: <http://www.indeci.gob.pe/proyecto58530/objetos/archivos/20110606145945.pdf>

<sup>28</sup> Documento disponible en: <http://www.desastre.org/home/data/pdf/articles/esp/Ley%20147-02%20sobre%20Gestion%20de%20Riesgos%20en%20Rep.%20Dominicana.pdf>

No se encontró tampoco evidencia de que el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC)<sup>29</sup> trabajara un esfuerzo de esta naturaleza en estos momentos aunque se conoce del interés que tienen de elaborar un proyecto que incorpora el concepto de continuidad en el marco de las alianzas estratégicas entre el sector público y privado<sup>30</sup>.

### III. CONCLUSIONES: RETOS Y DESAFÍOS

#### 1. Creemos saber más de lo que realmente sabemos

Uno de los retos más importantes de la COOP y la COG es quizá el que quienes encabezan las instituciones y organizaciones de gobierno reconozcan la importancia de trabajar en una estrategia como esta. Existe la tendencia a creer que si no hemos padecido o atravesado una crisis es porque estamos haciendo bien las cosas y no porque exista un trabajo previo para evitar que éstas ocurran y con ello en ocasiones consideran que cualquier esfuerzo o inversión dedicados en este sentido son ociosos.

#### 2. Las instituciones gubernamentales son las responsables de responder ante escenarios catastróficos lo que no las hace inmune a verse afectadas

Debemos estar preparados. Debemos mantener la capacidad de respuesta de los gobiernos. Por eso la importancia de prever anticipadamente y disminuir el factor sorpresa de los incidentes adversos. Entre mejor preparada se encuentre la institución de gobierno, mejores sus condiciones para responder a los escenarios catastróficos generados por un "cisne negro". De acuerdo con Nicholas Nassim Taleb<sup>31</sup>, un cisne negro es un *hecho fortuito* que se caracteriza por tener tres propiedades: (1) un cisne negro es altamente improbable, (2) un cisne negro es un evento difícil de prever y de probabilidades imposibles de calcular en base a la información disponible previo su ocurrencia y por último (3) un cisne negro trae consigo consecuencias catastróficas. Sabemos hoy que no podemos evitar que las cosas sucedan, no podemos evitar la ocurrencia de cisnes negros, pero sí podemos prepararnos para mitigar su impacto adverso y llevar al mínimo el impacto negativo de estos eventos.

#### 3. La institucionalización de la COOP y la COG en los países de la región

Sumado al impacto adverso que una crisis trae consigo, está el daño en la reputación, en la imagen y la confianza de la población hacia las instituciones públicas y privadas y su capacidad institucional de preparación y respuesta ante escenarios de emergencia o desastre.

Podemos encontrar ejemplos variados sobre lo que se ha hecho o dejado de hacer en materia de continuidad. El gran reto que enfrentamos, institucionalmente y como sociedad, es que todos actuemos y nos mantengamos permanentemente preparados para enfrentar el peor escenario.

### IV. RECOMENDACIONES

#### 1. Sustantivas

Promover la elaboración de planes de Continuidad de Operaciones y Continuidad de Gobierno en América Latina y el Caribe:

---

<sup>29</sup> Organismo regional de carácter intergubernamental, perteneciente al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en materia de prevención, mitigación y respuesta ante los desastres. Sus Estados miembros son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

<sup>30</sup> Juan Pablo Ligorria, comunicación personal, 2013

<sup>31</sup> Nassim, Nicholas Taleb (2007). *The Black Swan: Second Edition: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House

## 22

### 1.1. Esfera política

Que los Jefes de Estado asuman, con voluntad política, que la Continuidad de Operaciones, la Continuidad de Gobierno y la Continuidad del Desarrollo son una responsabilidad de Estado.

### 1.2. Esfera normativa

Que se establezcan o refuercen mecanismos y procedimientos nacionales o regionales efectivos y con autoridad suficiente para promover la COOP y la COG en los países de la región.

Que se generen o adopten estándares, guías metodológicas y recomendaciones para la elaboración de planes de COOP en el sector público y privado.

Que se establezca y se regule el ámbito del ejercicio profesional.

### 1.3. Esfera económico-administrativa

Que se generen y fortalezcan los procesos de sensibilización y capacitación a funcionarios de gobierno y líderes empresariales.

Que se utilice una combinación de incentivos económicos sostenibles fiscalmente que incentiven al sector privado a trabajar en sus Planes de COOP.

### 1.4. Enfoque Holístico de la Continuidad de Operaciones y de Gobierno

La importancia de esta estrategia COOP, COG y COD reside en su enfoque holístico, un enfoque integral y global que, bajo el concepto de la previsión, identifica riesgos probables y sus consecuencias, y genera esquemas de mitigación, de capacidad de respuesta y de transferencia de riesgos con el objetivo de proteger a la sociedad y a sus instituciones.

## 2. Operativas

Seguimiento de la Guía Básica para la integración de una Estrategia de Continuidad de Operaciones y de Gobierno: el proceso de planeación del Plan de Continuidad de Operaciones (COOP) contempla al menos 5 elementos.

### 2.1. Definición del Grupo Liderazgo

Definir a los responsables del Plan y tomadores de decisiones. Es imprescindible que aquellos que dirigen la organización sean parte de este grupo de liderazgo. Nadie mejor que ellos para conocer la importancia estratégica de su institución y con ello las funciones que la definen. Su responsabilidad no es la de hacer el Plan, sino coordinar los esfuerzos institucionales (ver Gráfico 4).

## GRÁFICO 4

### Responsabilidad del Grupo de Liderazgo



## **2.2. Identificación de Riesgos y Análisis de Impacto**

Identificar escenarios de riesgos, procesos críticos y de impacto para la institución. Identificar el nivel de prioridad (de acuerdo a la probabilidad de ocurrencia y al impacto esperado) institucional para cada uno de ellos.

## **2.3. Desarrollo del Plan COOP y Requerimientos**

Establecer estrategias y acciones de mitigación de amenazas y riesgos, análisis de controles dispuestos, definición de oficinas alternas, identificación de requerimientos materiales y humanos de operación (Ver Esquema del PCOOP en la sección de anexos).

## **2.4. Proceso de Implementación y Establecimiento de Indicadores**

Sociabilización del Plan COOP y Ejercicios de evaluación. Los planes que no se conocen, no existen. Establecer indicadores que permitan evaluar tanto la implementación como la viabilidad de ejecución del mismo.

## **2.5. Procesos, Técnicas de Actualización y Medidas Correctivas**

Calendarizar auditorías anuales, revisiones para la identificación de nuevos riesgos, actualización de cambios en la estructura organizacional o derivadas del seguimiento a las observaciones obtenidas de los ejercicios o lecciones aprendidas.

Además debe considerarse contar con:

- El diseño de protocolos de actuación, reportes y notificación de incidentes
- El establecimiento de métodos alternos de operación –acordarlo con actores claves y estableciendo o identificando su sustento jurídico
- El diseño de activación de los procesos de notificación internos-externos
- La definición de requerimientos extraordinarios (humanos, materiales y financieros) para la implementación de la Estrategia Institucional de COOP/COG

**ESQUEMA DEL PLAN DE CONTINUIDAD DE OPERACIONES**

Este esquema ofrece una estructura mínima de un Plan de Continuidad de Operaciones, incluye un instructivo básico como guía para su integración. Este esquema puede cambiar de acuerdo a las necesidades operativas de cada organización.

## ÍNDICE

### 1. Introducción y Fundamento Legal

Incluir texto:

*El Plan de Continuidad de Operaciones (PCOOP) establece los procedimientos operativos para mantener funciones críticas y criterios para la reactivación de las operaciones sustantivas de \_\_\_\_\_.*

*Este plan fue elaborado de conformidad con los contenidos recomendados en (identificación de la guía, norma o estándar utilizado en la integración de este Plan) que proporciona una estructura para su formulación y estipula la incorporación del enfoque de continuidad en los planes y programas de preparación y respuesta ante escenarios de emergencia de las instituciones de los sectores público, privado y social.*

*Ante posibles escenarios de desastre que puedan causar la interrupción en las operaciones de las organizaciones –públicas o privadas- es de alta prioridad contar con un respaldo integral, que permita a las organizaciones enfrentar cualquier eventualidad.*

*Por lo tanto, el objetivo de implementar un Plan de COOP, consiste en asegurar el funcionamiento de las operaciones, procesos y sistemas sustantivos de instituciones u organismos, así como disminuir los riesgos de que estas operaciones, procesos y sistemas se colapsen.*

*De esta forma, se fortalece la capacidad de respuesta ante cualquier tipo de crisis, se garantiza la operatividad básica y minimiza los tiempos de recuperación de la operatividad en caso de interrupción.*

*La implementación del Plan de Continuidad de Operaciones, se fundamenta en los ordenamientos jurídicos que a continuación se mencionan:*

---

---

---

---

### 2. Propósito

Incluir texto: Establecer el objetivo del PCOOP

*Garantizar la continuidad de operaciones de \_\_\_\_\_ ante un escenario de:*

- a. \_\_\_\_\_
- b. \_\_\_\_\_
- c. \_\_\_\_\_
- d. \_\_\_\_\_
- e. \_\_\_\_\_

# 28

*Y así garantizar sus operaciones. En el PCOOP se concentran los elementos básicos de la continuidad de las operaciones: funciones críticas, personal clave, instalaciones alternas y operación remota, órdenes de sucesión de mando y cuadros de delegación de autoridad.*

### 3. Aplicabilidad y alcance

Incluir texto:

### 4. Funciones Críticas

Incluir texto:

*En el Plan de Continuidad de Operaciones se clasifican las funciones críticas en relación a su nivel de importancia para la organización.*

Prioridad	Función Crítica	Recursos Materiales	Información	Dependencias e Interdependencias
1				
2				
3				
4				
5				

**Recursos Materiales:** recursos necesarios para cumplir con la función. Establecer su ubicación y responsable de proveerlo.

**Información:** Información, directorios, bases de datos necesarias para dar cumplimiento con la función.

**Dependencias e interdependencias:** En ocasiones no puede darse cumplimiento a una función debido a relación que se tienen con otras oficinas, identificar las dependencias, incluir la información de contacto de los de quienes controlan la dependencia y notificarlos de que forman parte de nuestro PCOOP.

### 5. Sedes Alternas

Incluir texto:

*En caso de no contar con acceso a las instalaciones de \_\_\_\_\_ se han considerado como sedes alternas a:*

<b>Sede Alterna 1:</b>	
<b>Ubicación:</b>	
<b>Contacto:</b>	
<b>Teléfono fijo:</b>	
<b>Teléfono celular:</b>	
<b>Radio:</b>	
<b>Otro:</b>	

*En caso de que la sede alterna 1 no esté disponible, la sede alterna será:*

<b>Sede Alterna 2:</b>	
<b>Ubicación:</b>	
<b>Contacto:</b>	
<b>Teléfono fijo:</b>	
<b>Teléfono celular:</b>	
<b>Radio:</b>	
<b>Otro:</b>	

*En caso de que la sede alterna 1 y la sede alterna 2 no estén disponibles, la sede alterna será:*

<b>Sede Alterna 3:</b>	
<b>Ubicación:</b>	
<b>Contacto:</b>	
<b>Teléfono fijo:</b>	
<b>Teléfono celular:</b>	
<b>Radio:</b>	
<b>Otro:</b>	

## 6. Línea de Sucesión y Toma de Decisiones

Incluir texto:

*El responsable de las operaciones descritas en este Plan y de la toma de decisiones en esta organización es \_\_\_\_\_.*

<b>Titular:</b>	
<b>Teléfono fijo:</b>	
<b>Teléfono celular:</b>	
<b>BB Pin</b>	
<b>Radio:</b>	
<b>Satelital:</b>	
<b>Otro:</b>	

*En su ausencia de \_\_\_\_\_, la responsabilidad recaerá en las siguientes personas -en su calidad de suplentes- de acuerdo al orden indicado:*

<b>Suplente 1:</b>	
<b>Teléfono fijo:</b>	
<b>Teléfono celular:</b>	
<b>BB Pin</b>	
<b>Radio:</b>	
<b>Satelital:</b>	
<b>Otro:</b>	

<b>Suplente 2:</b>	
<b>Teléfono fijo:</b>	
<b>Teléfono celular:</b>	
<b>BB Pin</b>	
<b>Radio:</b>	
<b>Satelital:</b>	
<b>Otro:</b>	

<b>Suplente 3:</b>	
<b>Teléfono fijo:</b>	
<b>Teléfono celular:</b>	
<b>BB Pin</b>	
<b>Radio:</b>	
<b>Satelital:</b>	
<b>Otro:</b>	

<b>Suplente 4:</b>	
<b>Teléfono fijo:</b>	
<b>Teléfono celular:</b>	
<b>BB Pin</b>	
<b>Radio:</b>	
<b>Satelital:</b>	
<b>Otro:</b>	

<b>Suplente 5:</b>	
<b>Teléfono fijo:</b>	
<b>Teléfono celular:</b>	
<b>BB Pin</b>	
<b>Radio:</b>	
<b>Satelital:</b>	
<b>Otro:</b>	

**7. Funciones del equipo responsable de la continuidad de operaciones:**

Prioridad	Función Crítica	Responsable 1	Responsable 2	Responsable 3
1				
2				
3				
4				
5				

Incorporar información de contacto para cada responsable.

**8. Activación del PCOOP**

Incluir texto:

*La responsabilidad de activar este Plan parcialmente o en su totalidad recae en: \_\_\_\_\_, en su ausencia la responsabilidad será de \_\_\_\_\_. El proceso de notificación da inicio (establecer protocolo de notificación: el árbol de comunicación descrito para activar el PCOOP, será también utilizado para notificar la conclusión de la crisis y el inicio de la operación habitual).*

*Al notificarse la activación del PCOOP se indicará:*

- i. Si la activación es general (todas las áreas), si solo se deberá activa una o más áreas;*
- ii. Si es necesario trasladarse a la Sede Alternativa; y,*
- iii. Si es necesario activar suplentes y reservas en función a lo determinado por este Plan o a las cargas de trabajo propias de la organización.*

**9. Prueba, entrenamiento, y ejercicios del Plan**

Incluir texto: Establecer calendario de ejercicios que permitan probar la funcionalidad del PCOOP.

Ejercicio	Responsable	Fecha programada	Lecciones aprendidas	Cambios propuestos al PCOOP

**10. Actualización y revisión del PCOOP**

Incluir texto: Definir el proceso y periodos de actualización. Establecer responsable para llevar a cabo este proceso.

*El Plan de Continuidad de Operaciones de la \_\_\_\_\_ se actualizará:*

- iv. Establecer fechas del año en el que el Plan será actualizado(periodicidad)*
- v. Después de cada incidente en función a las "lecciones aprendidas"*
- vi. Cada que haya cambio de funcionarios mencionados en este Plan*
- vii. A petición del Grupo de Liderazgo*

Fecha de Elaboración/Actualización	Responsable	Próxima revisión programada

Anexos del Plan (incluir tantos anexos como sean necesarios)

**COMPENDIO LEGISLATIVO REGIONAL: CONTINUIDAD DE OPERACIONES Y DE GOBIERNO.  
DOCUMENTOS CONSULTADOS**

<b>País</b>	<b>Documento</b>	<b>Disponible en:</b>
Argentina	Proyecto de Ley de Protección Civil de la República de Argentina	<a href="http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2004/PDF2004/TP2004/08octubre2004/tp151/6533-D-04.pdf">http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2004/PDF2004/TP2004/08octubre2004/tp151/6533-D-04.pdf</a>
	Plan General de Contingencia para Situación de Emergencia y Desastre	<a href="http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd65/Plan_Influenza_Argentina.pdf">http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd65/Plan_Influenza_Argentina.pdf</a>
Chile	Ley que crea la Oficina Nacional de Emergencia, dependiente del Ministerio del Interior	<a href="http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/suramerica/chile/sistemnac/Ley_369.pdf">http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/suramerica/chile/sistemnac/Ley_369.pdf</a>
Costa Rica	Constitución Política de la República de Costa Rica	<a href="http://www.constitution.org/cons/costaric.htm">http://www.constitution.org/cons/costaric.htm</a>
	Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos	<a href="http://www.cne.go.cr/Documentos/legal/8488_LEY_DE_EMERGENCIA.pdf">http://www.cne.go.cr/Documentos/legal/8488_LEY_DE_EMERGENCIA.pdf</a>
	Plan Nacional para la Gestión de Riesgos	
Colombia	Ley por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional del Riesgo de Desastres y se Dictan otras Disposiciones	<a href="http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-196228_archivo_pdf_directiva_12_2009.pdf">http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-196228_archivo_pdf_directiva_12_2009.pdf</a>
Ecuador	Constitución de Ecuador	<a href="http://www.utelvt.edu.ec/NuevaConstitucion.pdf">http://www.utelvt.edu.ec/NuevaConstitucion.pdf</a>
	Proyecto de ley del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos	<a href="http://documentacion.asambleanacional.gov.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/abce1459-6e97-4f1d-880d-2cb2b0999979/Ley%20del%20Sistema%20Nacional%20Descentralizado%20de%20Gesti%C3%B3n%20de%20Riesgos%20(Tr%C3%A1mite%20No.%20110405)">http://documentacion.asambleanacional.gov.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/abce1459-6e97-4f1d-880d-2cb2b0999979/Ley%20del%20Sistema%20Nacional%20Descentralizado%20de%20Gesti%C3%B3n%20de%20Riesgos%20(Tr%C3%A1mite%20No.%20110405)</a>
	Plan de Continuidad de Actividades ante Emergencias	<a href="http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/07/Plan_de_continuidad_de_actividades_ante_emergencias.pdf">http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/07/Plan_de_continuidad_de_actividades_ante_emergencias.pdf</a>
El Salvador	Constitución de la República de El Salvador	<a href="http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/salvador/salvdrs.htm">http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/salvador/salvdrs.htm</a>
	Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres	<a href="http://www.preventionweb.net/files/21406_15530leydeproteccincivil1.pdf">http://www.preventionweb.net/files/21406_15530leydeproteccincivil1.pdf</a>
	Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres	<a href="http://www.proteccioncivil.gob.sv/zonadescargas/Plan%20Nacional%202012/Plan_Nacional_210312.pdf">http://www.proteccioncivil.gob.sv/zonadescargas/Plan%20Nacional%202012/Plan_Nacional_210312.pdf</a>
Guatemala	Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Guatemala	<a href="http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/guatemala/sistemnac/Decreto_109.pdf">http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/guatemala/sistemnac/Decreto_109.pdf</a>
Honduras	Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos	<a href="http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/guatemala/sistemnac/Decreto_109.pdf">http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/guatemala/sistemnac/Decreto_109.pdf</a>

<b>País</b>	<b>Documento</b>	<b>Disponible en:</b>
México	Ley General de Protección Civil	<a href="http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGP_C.pdf">http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGP_C.pdf</a>
	Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012	<a href="http://www.proteccioncivil.gob.mx/archivos/pdf/programa_nacional_de_proteccion_civil_2008-2012.pdf">http://www.proteccioncivil.gob.mx/archivos/pdf/programa_nacional_de_proteccion_civil_2008-2012.pdf</a>
	Guía para la Elaboración de Programas Internos de Protección Civil. Resumen	<a href="http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/60/1/images/pipc_re.pdf">http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/60/1/images/pipc_re.pdf</a>
Nicaragua	Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastres	<a href="http://www.sinapred.gob.ni/index.php?option=com_wrapper&amp;view=wrapper&amp;Itemid=116">http://www.sinapred.gob.ni/index.php?option=com_wrapper&amp;view=wrapper&amp;Itemid=116</a>
	Plan Nacional de Respuesta ante Desastres de Nicaragua	<a href="http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/nicaragua/sistemnac/Plan_Nacional_ante_Desastres.pdf">http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/centroamerica/nicaragua/sistemnac/Plan_Nacional_ante_Desastres.pdf</a>
Panamá	Ley que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil	<a href="http://www.sinaproc.gob.pa/pdf_doc/DecretoEjecutivoNo177.pdf">http://www.sinaproc.gob.pa/pdf_doc/DecretoEjecutivoNo177.pdf</a>
	Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil	<a href="http://www.sinaproc.gob.pa/pdf_doc/DecretoEjecutivoNo177.pdf">http://www.sinaproc.gob.pa/pdf_doc/DecretoEjecutivoNo177.pdf</a>
	Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2011-2015	<a href="http://www.preventionweb.net/.../27588_plannacionalgdpanama20112015actual.doc">www.preventionweb.net/.../27588_plannacionalgdpanama20112015actual.doc</a>
Paraguay	Ley que crea la Secretaría de Emergencia Nacional	<a href="http://www.ifrc.org/docs/idrl/613ES.pdf">http://www.ifrc.org/docs/idrl/613ES.pdf</a>
Perú	Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)	<a href="http://www.indeci.gob.pe/objetos/secciones/MQ==/Mw==/lista/MzEx/MzEy/201110131528221.pdf">http://www.indeci.gob.pe/objetos/secciones/MQ==/Mw==/lista/MzEx/MzEy/201110131528221.pdf</a>
	Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre	<a href="http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc2209/doc2209-contenido.pdf">http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/pdf/esp/doc2209/doc2209-contenido.pdf</a>
	Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)	<a href="http://www.indeci.gob.pe/objetos/secciones/MQ==/Mw==/lista/MzEx/MzE0/201110131549081.pdf">http://www.indeci.gob.pe/objetos/secciones/MQ==/Mw==/lista/MzEx/MzE0/201110131549081.pdf</a>
	Plan de Operaciones de Emergencia para el área metropolitana de	<a href="http://www.indeci.gob.pe/proyecto58530/objetos/archivos/20110606145945.pdf">http://www.indeci.gob.pe/proyecto58530/objetos/archivos/20110606145945.pdf</a>

	Lima y la Región del Callao	
República Dominicana	Ley sobre Gestión de Riesgos	<a href="http://www.desastre.org/home/data/pdf/articles/esp/Ley%20147-02%20sobre%20Gestion%20de%20Riesgos%20en%20Rep.%20Dominicana.pdf">http://www.desastre.org/home/data/pdf/articles/esp/Ley%20147-02%20sobre%20Gestion%20de%20Riesgos%20en%20Rep.%20Dominicana.pdf</a>
Uruguay	Ley del Sistema Nacional de Emergencia, creación como Sistema Público de carácter permanente	<a href="http://moodle.mininterior.gov.ar/biblioteca_dnpc/internacionales/Uruguay.pdf">http://moodle.mininterior.gov.ar/biblioteca_dnpc/internacionales/Uruguay.pdf</a>
Venezuela	Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos	<a href="http://redesastre.inia.gob.ve/index2.php?option=com_docman&amp;task=doc_view&amp;gid=158&amp;Itemid=28">http://redesastre.inia.gob.ve/index2.php?option=com_docman&amp;task=doc_view&amp;gid=158&amp;Itemid=28</a>

**ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE CONTINUIDAD**

<b>País</b>	<b>Documento</b>	<b>Publicado por:</b>
Australia	Business Continuity Management. Keeping the wheels in motion	Australian National Audit Office
	Continuity Management Guidelines for Public Sector Agencies.	Emergency Management Australia
Australia/Nueva Zelanda	Risk Management AS/NZ 4360:2004	Joint Technical Commission OB-007, Risk Management
	Business Continuity – Managing Disruption – Related Risk AS/NZS 5050:2010	Joint Technical Commission OB-007, Risk Management
Canadá	A Guide to Business Continuity Planning	Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness. Government of Canada
	CSA Z1600 – Emergency Management and Business Continuity Programs	Canadian Standard Association
Estados Unidos	Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness	Federal Emergency Management Agency (FEMA)
	NFPA 1600 Standard in Disaster, Emergency and Business Continuity Programs	National Fire Protection Association
	Business Continuity Guideline. A practical Approach for Emergency Preparedness, Crisis Management and Disaster Recovery	ASIS International
Gran Bretaña	PAS 56 Guide to Business Continuity Management	British Standard Institute, Insight Consulting and The Business Continuity Institute
	BS 25999-1:2006 Business Continuity Management – Code of Practice	British Standard Institute
	BS 25999-2:2007 Business Continuity Management – Specification	British Standard Institute
	Business Continuity Planning Guide	PACE. Property Advisers to the Civil State -Central Advice Unit
Internacional	Information Technology - Code of Practice for Information Security Management ISO/IEC	ISO: International Organization for Standardization

	17799:2000 (refer only to chapter 11: BCM)	
	ISO 17799 – Business Continuity Planning	ISO: International Organization for Standardization
	Information Technology - Code of Practice for Information Security Management ISO/IEC 17799:2000 (refer only to chapter 11: BCM)	ISO: International Organization for Standardization
Malasia	BUSINESS CONTINUITY MANAGEMENT FRAMEWORK ICS: 03.100	Department of Standards Malaysia
Singapur	SINGAPORE STANDARD FOR Business Continuity management (BCM)	SPRING Singapore
	Business Continuity Management Guidelines	Monetary Authority of Singapore

### LISTADO DE SIGLAS

BIA	Análisis de Impacto
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARICOM	La Comunidad del Caribe
CDEMA	Caribbean Disaster Emergency Management Agency
COD	Continuidad del Desarrollo
COG	Continuidad de Gobierno
COOP	Continuidad de Operaciones
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
PCOOP	Plan de Continuidad de Operaciones

### LISTADO DE ILUSTRACIONES, CUADROS, FOTOGRAFÍAS

GRÁFICO 1	Niveles de Continuidad: COOP, COG y COD
GRÁFICO 2	Continuidad de Operaciones, Continuidad de Gobierno y Continuidad del Desarrollo
GRÁFICO 3	Niveles de Implementación del Concepto de Continuidad
GRÁFICO 4	Responsabilidad del Grupo de Liderazgo
CUADRO 1	Diagrama de los componentes mínimos del PCOOP

## BIBLIOGRAFÍA

- Briscoe, Kenneth L. (2007). *Disaster Management & Continuity of Operations Planning (COOP) Handbook*. Estados Unidos de América: Infinity
- Bullock, Jane A., George D. Haddow, Damon Coppola, Erdem Ergin, Lisa Westerman, y Sarp Yeletaysi. (2005). *Introduction to Homeland Security*. Butterworth-Heinemann Homeland Security Series. Burlington, MA: Elsevier.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. (2009). *El Impacto de la contingencia sanitaria por el Virus de Influenza Humana en el Sector turismo en México al segundo trimestre de 2009*. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0522009.pdf>
- Davis, T. C. (2007). *Stages of emergency*. Cold War Nuclear Civil Defense. USA: Duke University Press.
- Dreiole, Derrick J. Editor. (2006). *Continuity of Government*. New York: Nova Science Publishers.
- Estall, Hilary. (2012). *Business Continuity Management Systems. Implementation and Certification to ISO 22301*. Great Britain: The Chatered Institute for IT.
- Farazmand, Ali. Editor. (2001). *Hanbook of Crisis and Emergency Management*. United States of America: Marcel Dekker.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA). *Continuity of Operations COOP. Progressive Management*.
- Hiles, Andrew. Editor. (2011). *The Definitive Handbook of Business Continuity Management. Third Edition*. Great Britain: John Wiley & Sons, Ltd.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Hiles on Business Continuity. Global Best Practices*. USA: Rothstein Associates Inc.
- McIntyre, D. & Hancock, W. (2011). *Business Continuity and Homeland Security. Volume 1*. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Inc
- Moore, Tony and Raj Lakha. (2006). *Tolley's Handbook of Disaster and Emergency Management. Principles and Practice*. Great Britain: Elsevier.
- Nassin Nacholas Taleb (2007). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House
- Organización de Estados Americanos. (2010) *Caribbean Emergency Legislation Project (CELP)*. Disponible en: [http://www.oas.org/dsd/Energy/Meeting/Documents/Background\\_Note\\_Country\\_Briefs\\_20100520.pdf](http://www.oas.org/dsd/Energy/Meeting/Documents/Background_Note_Country_Briefs_20100520.pdf). (Consulta, Mayo 1)
- Shays, C. (2011). *Business Continuity and Homeland Security. Volume 1*. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Inc

## 48

Sociedades Bíblicas Unidas. (1995). *Santa Biblia. Antiguo y Nuevo Testamentos*. Brazil: Reina Valera

Solan, Jessica (2012). *CEPREDENAC: La promoción de la gestión de riesgos en la región Centroamericana*. Disponible en: [http://www.sela.org/attach/258/default/Di-19\\_CEPREDENAC\\_La\\_promocion\\_de\\_la\\_gestion\\_de\\_riesgo\\_Centroamerica\\_Jessica\\_Solano.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Di-19_CEPREDENAC_La_promocion_de_la_gestion_de_riesgo_Centroamerica_Jessica_Solano.pdf)

Tuohy, Brian. (2013). *Disaster Government: National Emergencies, Continuity of Government & You*. USA: Mofo Press LLC.

Wallace, Michael y Lawrence Webber (2004). *The Disaster Recovery Handbook: A Step-by-Step Plan to Ensure Business Continuity and Protect Vital Operations, Facilities, and Assets*. United States of America: AMACOM.

World Health Organization: Comparing deaths from pandemic and seasonal influenza.(2009). *Pandemic (H1N1) 2009 - update 73. Weekly update*. Disponible en: [http://www.who.int/csr/don/2009\\_11\\_06/en/](http://www.who.int/csr/don/2009_11_06/en/)