

## LA CREACIÓN DE UN SISTEMA PAÍS DE ACREDITACIÓN USAR



**Recopilado y procesado por:**

**La Secretaría del INSARAG**

**Septiembre del 2014**

## Contenido

I.	Introducción .....	3
II.	Antecedentes .....	3
III.	Metodología.....	4
IV.	Marco nacional de gestión del riesgo y el posicionamiento del sistema USAR.....	5
V.	Entidad del proceso Acreditadora. ....	6
VI.	Otras acreditaciones. ....	7
VII.	Instancia oficial que Acredita. ....	7
VIII.	Control del Proceso de acreditación.....	7
IX.	Sistema de Adscripción para dar inicio el proceso de acreditación.....	7
X.	Proceso de revisión documental y en terreno.....	8
XI.	Sistema de Auditoría.....	8
XII.	Ejercicio de demostración de capacidades y Evaluación. ....	9
XIII.	Acompañamiento del proceso de acreditación.....	9
XIV.	Re acreditación. ....	9
XV.	El acto de acreditación nacional. ....	9
XVI.	Formación y capacitación para el proceso de acreditación.....	9

## I. Introducción

La Mesa Directiva de INSARAG de las Américas y la Secretaria de INSARAG han visto la importancia de analizar y compartir las experiencias en la región de las Américas sobre los procesos de acreditación/ certificación de grupos USAR nacionales, entendiéndose por acreditación como *“un proceso voluntario mediante el cual una organización es capaz de medir la calidad de sus servicios o productos, y el rendimiento de los mismos frente a estándares reconocidos a nivel nacional o internacional. El proceso de acreditación implica la autoevaluación de la organización, así como una evaluación en detalle por un equipo de expertos externos”*<sup>1</sup>. Por consiguiente, el presente documento busca compartir estas experiencias y entender el principio que se pretende alcanzar en el desarrollo de los sistemas de acreditación, perfeccionados por los países en los últimos años.

La representación de los países de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Perú como participantes en el primer Taller sobre el fortalecimiento de capacidades USAR nacionales “Sistemas de acreditación nacional de equipos USAR para la respuesta a nivel nacional” realizado del 23 al 25 de mayo del 2014 en el Centro de Entrenamiento de Bomberos de Chile logra plasmar un conjunto de recomendaciones para ser compartidas con los demás países de la región de las Américas interesados en mejorar los sistemas de acreditación o los estándares de los grupos USAR nacionales.

Estas recomendaciones y el presente documento pretenden ser una herramienta base para los países que se encuentran en la construcción de iniciativas en el tema de la conformación de los Grupos USAR nacionales y como parámetros para la constitución o reformulación de un sistema de acreditación nacional de grupos USAR en concordancia con las guías de INSARAG.

El compromiso asumido por el Cuerpo de Bomberos de Chile en nombre de las autoridades nacionales del país en la implementación de un sistema de acreditación nacional es el punto de partida para el análisis y la discusión del tema en el taller, con la contribución de todos los países representados en el taller aportando con sus experiencias y esfuerzos en la creación de un proceso de acreditación y la construcción de instrumentos que lo faciliten.

## II. Antecedentes

Desde el 2003 se viene discutiendo, analizando y desarrollando un conjunto de iniciativas enfocadas a establecer un proceso que permita a grupos USAR de los países alcanzar algunos estándares base recomendados para ser llamados Grupos USAR nacionales. Esto es debido al sin número de grupos que surgen con capacidades muy limitadas para prestar asistencia a los afectados después de un terremoto y causan inconvenientes tanto a los sistemas nacionales de emergencia como a los países afectados que reciben estos recursos o grupos durante un evento y que se han convertido en una carga más para el sistema nacional de emergencia durante una desastre.

En el 2005 se presenta el primer documento que hace referencia a un proceso de acreditación enfocado a los grupos llamado “Mecanismo de Acreditación para Equipos de Búsqueda y Rescate Urbano del Continente Americano, de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/OFDA). Dicho documento proviene de un documento inicial sobre el tema de la acreditación de equipos USAR, elaborado en el 2003 por la Presidencia del Grupo regional de entonces, USAID/ OFDA. Este documento refleja un conjunto de condiciones que se deben contar para el desarrollo y constitución de los Grupos USAR.

<sup>1</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Acreditaci%C3%B3n>

En el 2010, el INSARAG adopta en su primera reunión mundial celebrada en Hyogo, Japón, la Declaración de Hyogo del INSARAG, la cual en su párrafo 5 “afirma y recomienda vivamente que el fortalecimiento de las capacidades a nivel nacional, local y comunitario es clave para ofrecer una respuesta eficaz a terremotos, situaciones de emergencia con estructuras colapsadas y otras operaciones de emergencia relacionadas en un mundo que se urbaniza rápidamente; y celebra la labor de la red del INSARAG desarrollando recomendaciones sobre directrices operacionales y organizacionales para el fortalecimiento de los equipos USAR nacionales, y alienta a los estados miembros a que apoyen estos esfuerzos.” En los últimos años, el INSARAG le dedicó un énfasis mucho más importante al desarrollo de las capacidades nacionales, lo que también se traduce en un Manual específico que se está elaborando sobre este tema y que formará parte de las nuevas Guías revisadas del INSARAG.

Basado en la experiencia del terremoto del 27 de febrero del 2010 y de su participación desde entonces muy activa de Chile en INSARAG, las autoridades de Chile así como de otros países se ven interesados en desarrollar y construir un proceso nacional de acreditación, dando como fruto el sistema de acreditación de Chile que es presentado en varias reuniones de INSARAG y que promueve el desarrollo de este primer taller efectuado del 23 al 25 de mayo del 2014 en la Academia de Bomberos de Chile.

En el 2011 es presentada la “Guía para el desarrollo de un sistema USAR en los países de la Región Latinoamericana y del Caribe”<sup>2</sup>, de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/OFDA), que tiene la finalidad de plasmar que un sistema de acreditación no es un proceso únicamente del Grupo USAR más bien es un compromiso país bajo compromisos de las autoridades técnicas y políticas para la creación de un sistema que le de sustento a los grupos USAR nacionales.

Muchos países a través de múltiples discusiones han comprendido este aspecto, que la acreditación es una necesidad para garantizar grupos nacionales acordes con parámetros mínimos aceptables es por ello que Argentina, Ecuador entre otros están viendo el proceso de acreditación como un mecanismo para sustentar un sistema. Un ejemplo de la importancia del tema ha sido la experiencia de los países Centroamericanos al incorporar dentro de un reglamento regional la necesidad de un sistema de acreditación que permita a cada país de la región contener los mismos estándares y que estos sean parámetros oficiales de la región.

Por consiguiente el tema de acreditación se vuelve de mayor interés y se buscan alternativas de conocimiento para la implementación del mismo de la forma que permita no solo contar con las herramientas sino con el aval de las autoridades del estado a través de sus instituciones responsables de los sistemas de emergencia.

### III. Metodología

El presente documento retoma las recomendaciones dadas en el taller por los representantes de los países y busca integrarlas a la documentación proporcionada por el Cuerpo de Bomberos de Chile y existentes en la Región de las Américas sobre la acreditación. El principio es un documento que facilite a los países definir el mejor sistema de acreditación en concordancia a las condiciones propias, tomando en cuenta las experiencias ya adquiridas de los procesos desarrollados previamente por los países.

La estructura y la temática que debía tener el documento fue parte de los acuerdos dados en el taller por consiguiente el orden y la presentación de cada tema se fundamenta en el principio de lograr no solo comprender que es el proceso de acreditación sino como este es integrado a un proceso nacional bajo un sistema con la participación y apoyo de las autoridades nacional del estado, por ello refleja en todo momento recomendaciones enfocadas a su construcción, seguimiento y sostenibilidad.

<sup>2</sup> Referencia en donde se encuentra esta Guía...

La siguiente ilustración refleja los aspectos de mayor trascendencia en la construcción y sostenibilidad del sistema de acreditación:

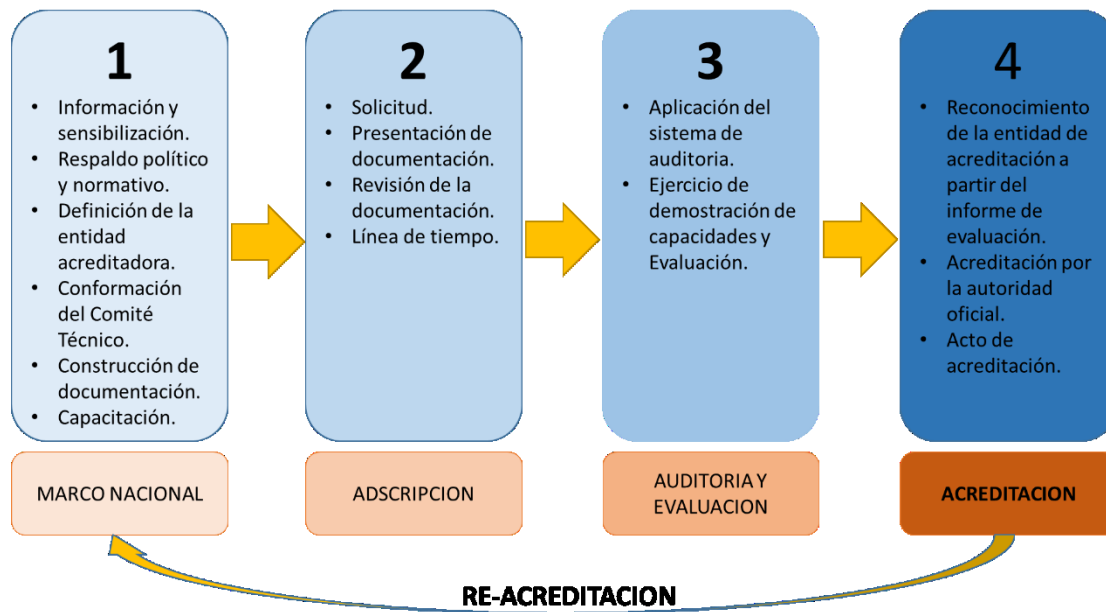


Ilustración 1 Proceso de acreditación y aspectos claves a tomar en cuenta en los diferentes momentos clave

#### IV. Marco nacional de gestión del riesgo y el posicionamiento del sistema USAR.

Se debe partir que todo proceso en construcción debe contar con un respaldo técnico y político del más alto nivel para garantizar un proceso sustentable y que perdure en el tiempo ya que el mismo debe desarrollarse y fortalecerse a través de las experiencias que se alcanzan en el involucramiento de todas las partes que van a formar el sistema<sup>3</sup> de acreditación. Para ello, debe estructurarse en un sistema dentro del marco nacional de la gestión del riesgo y encontrar un posicionamiento y respaldo político, financiero y organizacional en concordancia a las necesidades del país.

El programa USAR por lo tanto, debe incorporarse en los Sistemas Integrales de Gestión de Riesgos de los entes nacionales, como un PROCESO, que permita su desarrollo integral, en cuyo marco se encontraría el sistema de acreditación como uno de sus componentes. De igual forma, este proceso es necesario incorporarlo en las estrategias o marcos nacionales de respuesta, para que pueda contar con recursos o fuentes de financiación.

Este sistema de acreditación debe ser parte de la normativa del país para que permita dentro de la política de estado y de la gestión integral del riesgo desarrollarse y consolidarse. Muchas de las iniciativas particulares o institucionales que han emergido han desfallecido por la dinámica política del país, falta de interés de nuevas autoridades, despido del promotores técnico de la iniciativa, etc. pero sobre todo por no haber alcanzado el sustento necesario.

En las recomendaciones surgidas del taller hacen hincapié a los siguientes aspectos que resumen de mejor manera lo expuesto anteriormente:

<sup>3</sup> Un sistema es la plasmación organizativa de un conjunto de interacciones. Este sistema viene formado por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden, conllevando a distintos procesos de decisión de los actores. Definición modificada para ser adaptada al tema del presente documento, Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema> y recomendaciones propias.

- Dar énfasis al aspecto político para que se incorpore el proceso de acreditación y oficialización dentro de la política de estado y bajo un marco legal y normativo óptimo.
- Debe estar claramente identificada la instancia y el proceso definido por el estado para desarrollar la acreditación.
- La identificación de la o las instituciones que pueden desarrollar los procesos de formación, la metodología de formación como la preparación técnica de los grupos USAR nacionales.
- Debe existir un solo sistema de acreditación nacional.
- El contar con el personal idóneo para la constitución y el desarrollo del sistema de acreditación.
- La participación de todos los actores nacionales relacionados con el sistema de acreditación para validar y respaldar el proceso de acreditación.
- La transparencia en todo momento del sistema y del proceso de acreditación.
- La participación de miembros externos (otro país) para acompañar la formulación del sistema de acreditación y validarlo es de gran ayuda para un sistema que se encuentra en desarrollo.

El posicionamiento del sistema USAR de acreditación en el Marco de la Gestión del Riesgo es un elemento que permitiría la continuidad pero que no debe ser un factor determinante ya que puede por las características propias de la organización convertirse en un factor que incide negativamente al sistema de acreditación si la instancia es operativa y cuenta con grupos USAR.

## V. Entidad del proceso Acreditadora.

El proceso de acreditación debe encontrarse respaldado en todo momento, como se ha insistido, por una instancia oficial del estado o de una autoridad competente que permita y facilite la aplicación del proceso de acreditación, esta entidad dará la sostenibilidad requerida, el marco normativo que respalde dicha gestión o tendrá las condiciones necesarias para proveer del marco legal a mediano plazo que respalde todas las gestiones y acciones del sistema de acreditación.

La entidad debe garantizar que los involucrados o responsables en desarrollar y poner en marcha el sistema de acreditación deben llevar un proceso transparente y participativo, garantizando acuerdos y soluciones que favorezcan a todas las partes sin dejar de lado los requisitos establecidos internacionalmente o que perjudiquen a futuro el accionar de los grupos y con ello el papel fundamental de salvar vidas.

Esta debe asumir el reto no solo de crear y darle sostenibilidad sino de garantizar un desarrollo congruente con las necesidades país y promover el desarrollo y profesionalización de los grupos USAR aprovechando las experiencias alcanzadas a través del mecanismo de acreditación.

Por ello como parte de las recomendaciones que se puedan presentar en relación a la entidad del proceso de acreditación podemos encontrar:

- El establecimiento de un comité técnico de acreditación que cuente con el respaldo de ley y las condiciones técnicas y financieras para desarrollarse.
- El involucramiento de los actores nacionales relacionados con el tema USAR para garantizar que el sistema puede desarrollarse plenamente y llevar a cubrir las necesidades en el corto, mediano y largo plazo.

El documento “Guía para el desarrollo de un sistema USAR en los países de la Región Latinoamericana y del Caribe”, de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/OFDA) hace referencia a estos aspectos y podría ser una base de análisis y discusión en el país para establecer el mejor proceso para la creación de una plataforma de la entidad del proceso de acreditación. Ver Anexo 1.



## VI. Otras acreditaciones.

Un proceso de acreditación no necesariamente debe ser un proceso solo para Grupos USAR nacionales, al ser un sistema puede involucrar otras disciplinas en las cuales queremos alcanzar algunos estándares (Materiales Peligrosos, trabajo con cuerdas, rescate de altura, aguas rápidas, etc.) tanto nacionales como internacionales, el dar inicio con un sistema de acreditación de los Grupos USAR es un buen inicio por el nivel de avance existente y por las experiencias que otros países han tenido en el tema como se ha comentado, el compromiso debería ser lograr mejoras en la atención.

## VII. Instancia oficial que Acredita.

El establecimiento de la autoridad nacional u oficial responsable de la acreditación debe estar enmarcado en el documento de la creación del sistema de acreditación en primera instancia por la necesidad que sea reconocida por todos los autores del tema que cuente con el personal idónea, responsable y sobre todo con los recursos financieros que respalde un proceso de acreditación que normalmente lleva un tiempo considerable y un conjunto de procedimientos de proceso, auditoría y control bien extensos en función de lo que se quiera exigir.

Una asignación neutral y con conocimiento del tema representaría la mejor instancia oficial de acreditación pero en un primer momento muchas veces esto no es posible y debería recurrirse al asesoramiento de expertos externo que den los primeros pasos y preparen al personal y la documentación necesaria que contenga los procedimientos escritos de verificación para garantizar que no se va a ser uso de criterios personales y subjetivos para una decisión de acreditación.

El mecanismo de control del proceso de acreditación será la mejor forma para dar fe a la instancia oficial de acreditación que se ha procedido con transparencia y se han dado las condiciones técnicas aceptables.

## VIII. Control del Proceso de acreditación.

En todo momento se debe pensar que el sistema de acreditación nacional debe ser un proceso en busca del mejoramiento y desarrollo de los Grupos USAR por consiguiente los diferentes actores del proceso deben comprender que las herramientas de control deben encontrarse en forma escrita, digital y con la aprobación oficial necesaria para la implantación.

Un consenso nacional sería lo más conveniente dentro de las posibilidades para la puesta en marcha tanto de los controles del proceso de acreditación como de cualquier proceso metodológico del sistema. La entidad competente garantizara que el nivel técnico aplicara las condiciones de control en igualdad para todos los interesados de la acreditación.

Parte del proceso de acreditación es el mecanismo de control por ello al establecer parámetros escritos claros y bien formulados generan un entendimiento razonable e evitan dudas sobre los procesos que deben ser presentados y que deben cumplirse.

## IX. Sistema de Adscripción para dar inicio el proceso de acreditación.

El inicio del proceso de acreditación parte de la adscripción entendiéndose como agregar un Grupo USAR nacional al servicio de un Cuerpo o al Sistema Nacional de Emergencia permitiéndole ofrecer sus servicios en los marcos estandarizados u homologados establecidos por el país y que son avalados y respaldados por la instancia oficial que acredita.

Esta adscripción debe permitir la presentación por parte de los grupos USAR nacionales un conjunto de documentos que respaldan las obligaciones determinadas para el sistema de acreditación. Tomando como ejemplo el trabajo desarrollado por Chile vamos a reflejar lo establecido como anexos en sus obligaciones:

- Anexo 1° plan estratégico institucional
- Anexo 2° plan anual de inversión
- Anexo 3° organigrama de funciones
- Anexo 4° manejo de recursos humanos
- Anexo 5° programa de entrenamiento
- Anexo 6° procedimiento de seguro de accidentes
- Anexo 7° convenios con proveedores de equipos y logística
- Anexo 8° instalaciones físicas
- Anexo 9° listado de equipos y herramientas
- Anexo 10° estándares de comunicaciones
- Anexo 11° procedimientos de autonomía
- Anexo 12° autorización de desplazamiento
- Anexo 11° administración de inventarios
- Anexo 14° Procedimiento de seguridad y evaluación
- Anexo 15° protocolo de capacidad operativa

Estos documentos desarrollados bajo formatos pre-establecidos y que responden a las necesidades de Chile son un ejemplo claro de la forma en que se pueden construir para llenar algunas obligaciones y garantías en la prestación del servicio que proporcionarán los grupos USAR nacionales.

Muchos de estos anexos responden a una etapa previa que les permite a los Grupos USAR una preparación para asumir los compromisos del proceso que se quiere alcanzar en la acreditación.

## X. Proceso de revisión documental y en terreno.

La revisión documental hace referencia a analizar, confirmar y comprobar lo expuesto en la documentación presentada y exigida bajo los esquemas y formatos establecidos por la entidad responsable de la acreditación. La visita en terreno del cumplimiento de los expuestos en la documentación es parte de las obligaciones de la entidad responsable de la acreditación por consiguiente también de avalar o rechazar lo expuesto.

Una línea de tiempo que permita ofrecer plazos de cumplimiento es fundamental para el seguimiento de los compromisos asumidos y lograr igualdad de oportunidades para los grupos. Estos plazos de tiempo deben ser congruentes con las realidades país y con los aspectos culturales y de responsabilidad del personal que forma parte del grupo USAR.

## XI. Sistema de Auditoría.

El sistema de auditoría lleva a la verificación sistemática, documentada, periódica y objetiva para determinar si un sistema implementado o un estándar se está aplicando para ello es necesario:

- Planificar las acciones de auditoría
- Definir los recursos físicos, humanos y económicos
- Disponer de personal capacitado.



Todo esto con la intención de lograr un proceso transparente ejecutivo y eficiente. El sistema de auditoría debe contar con los planes y las herramientas requeridas y diseñadas para el cumplimiento de la auditoría. Muchos de estos planes y herramientas pueden ser observados gracias al apoyo del Cuerpo de Bomberos de Chile que las ha puesto a la disposición de los países para la creación del sistema de acreditación.

## XII. Ejercicio de demostración de capacidades y Evaluación.

Un proceso fundamental del sistema de acreditación es la demostración práctica de los alcances y de la documentación presentada, donde no solo dan fe de las capacidades alcanzadas sino que a través de una evaluación se señala las debilidades identificadas permitiendo mejoras tanto para el sistema como para los grupos USAR que participan del ejercicio de demostración reconociendo soluciones y desarrollando sus capacidades.

## XIII. Acompañamiento del proceso de acreditación.

El acompañamiento de forma permanente al proceso de acreditación por parte de expertos externos fortalece el sistema de acreditación y da insumos que permiten el desarrollo y las mejoras de la acreditación como de los grupos USAR al permitir compartir experiencias y metodologías.

Pero también debe enmarcarse la importancia del acompañamiento de los Grupos USAR por parte de personeros del sistema de acreditación que los guíe y les aclare las dudas sobre la documentación y la forma a ser presentada y puesta en práctica para la comprensión lógica y razonable de las acciones solicitadas y sirva de insumo al desarrollo de los individuos que constituyen los grupos USAR.

## XIV. Re acreditación.

La re-acreditación es el proceso por el cual un grupo ya acreditado se le exige que vuelve a ser el procedimiento de acreditación para garantizar que en el periodo de tiempo en el cual se mantuvo disponible han permanecido activos y practicando las destrezas que podrían requerir al ser llamado. Por consiguiente la re-acreditación puede llevar a un proceso igual o menor tanto de auditoría como de demostración de capacidades.

Un Grupo USAR al estar en disponibilidad por un periodo de tiempo prolongado puede dejar de ser operativo por circunstancias muy puntuales de organización como de disponibilidad de recurso humano entre muchas cosas, por consiguiente la re-acreditación da la garantía al sistema nacional y al estado no solo de saber con qué se cuenta ante un desastre sino de garantizar el recurso inventariado de USAR disponible.

## XV. El acto de acreditación nacional.

Un acto oficial por la máxima autoridad nacional que acredite el esfuerzo del Grupo USAR en lograr la acreditación debe ser un reconocimiento de gran importancia no solo para el grupo sino para el país al conocer que cuenta con las capacidades requeridas para atenderlas. Por ello el estímulo de entrega de equipos para mejorar capacidades es una buena forma para sumar esfuerzos para que otros lo desarrollen plenamente en el futuro.

## XVI. Formación y capacitación para el proceso de acreditación.

La acreditación como todo proceso de la existencia humana requiere procesos de capacitación y formación que lleven a mejorar las capacidades del personal por ello la acreditación debe estar dentro de un marco no solo de capacitación para la acreditación sino para poder desempeñar las acciones puntuales de la organización y de los individuos que

tienen obligaciones puntuales en los grupos USAR. El conocer y prepararlos para que pueden comprender los requerimientos solicitados debe ser parte del proceso de acreditación para visualizar y aplicar de la mejor forma los requerimientos solicitados.

La formación y capacitación para el proceso de acreditación permitirá alcanzar los objetivos que se buscan de forma más precisa al contar con el personal capacitado para enfrentar los retos de construir y fortalecer las capacidades.

Estos procesos de formación o de capacitación deberían ser parte de la currícula permanente de las instancias de educación de las instituciones de primera respuesta o en coordinación con las academias de competencia.