



## MANAGEMENTUL SITUAȚIILOR DE URGENȚĂ

### THE MANGEMENT FOR EMERGENCY SITUATIONS

**Colonel (r.)prof. univ. dr. Eugen SITEANU\***

**Colonel (r.) prof. univ. dr. Benone ANDRONIC\*\***

**Rezumat:** *Dezastrele produse de cutremurele devastatoare din Nepal, cu cortegiul lor de pierderi umane și materiale, trebuie să ne conștientizeze de importanța managementului situațiilor de urgență.*

*În managementul situațiilor de urgență, planificarea acțiunilor de răspuns, care poate anticipa anumite aspecte din evoluția ulterioară a unui dezastru, este extrem de importantă, deoarece aceasta reprezintă concretizarea într-un plan de acțiune multiorganizațional, a răspunsului diferitelor organizații ale unei societăți, asigurându-se astfel succesul acțiunii de salvarea a cât mai multor vieți omenești și diminuarea, astfel, a procentelor pierderilor umane și materiale.*

**Cuvinte-cheie:** *dezastre; situații de urgență; pierderi umane și materiale; plan de acțiune; prevenire; comunicare; alarmare.*

**Abstract:** *The disaster produced by the devastating earthquake in Nepal, with its human and material losses, determined us to realize the importance of emergency management.*

*In the emergency management the planning response actions can anticipate certain aspects of further development of a disaster, it is extremely important because this response represents the concrete plan of a multi-organizational action, the response of a society different organizations, ensuring thus the success of the action as saving many lives and reducing thus the percentages human and material losses .*

**Keywords:** *disasters; emergencies; human and material losses; action plan; prevention; communication; alarm.*

---

\* Membru asociat al Diviziei de Istoria Științei a CRIFST al Academiei Române, membru corespondent al Academiei Oamenilor de Știință din România, membru supleant în Consiliul Director al Asociației Naționale a Cadrelor Militare în Rezervă și în Retragere „Alexandru Ioan Cuza”, vicepreședintele Asociației Absolvenților Universității Naționale de Apărare „Carol I”, membru în consiliul editorial și redactor șef al Revistei de Științe Militare, email: esiteanu@yahoo.com.

\*\* Profesor universitar asociat la Universitatea Națională de Apărare „Carol I”, email: benoneandronic@yahoo.com



**D**ezastrile naturale sunt disfuncții grave produse din cauze geofizice, geoclimatice, cosmice și din alte cauze naturale. Ele fac parte din viața naturală a planetei și se produc în urma unor evenimente care generează focare de presiuni ce produc disfuncții și dezechilibre semnificative în activitatea planetei. Cutremurele, uraganele, inundațiile, căderile de meteoriți, fenomenul încălzirii globale, intensificarea nivelului de radiații solare și cosmice etc. se produc în afara voinței oamenilor. Oamenii le cunosc și fac eforturi substanțiale pentru a le cunoaște și mai bine, pentru a se proteja la timp de impactul lor și, mai ales, de efectele lor. Cu toate acestea, aproape în fiecare zi, pe planetă, au loc evenimente naturale cauzatoare de pagube materiale și chiar de pierderi de vieți omenești.<sup>1</sup>

Pe plan mondial se constată o tendință de creștere a pierderilor înregistrate datorită dezastrelor naturale, în condițiile în care frecvența de producere a fenomenelor dramatice este relativ constantă, în pofida realizărilor științifice și tehnologice de predicție, prevenire și alarmare, bazate pe experiență istorică îndelungată și pe dezvoltare continuă a capacității omului de relaționare cu mediul în care își trăiește viața.

Măsurile de predicție, prevenire și alarmare în scopul reducerii riscurilor adoptate la toate nivelurile de responsabilitate constituie factori importanți pentru a ajuta să fie redus semnificativ numărul pierderilor umane (oamenilor care își pierd viața în dezastre), să fie diminuate pagubele materiale, păstrate condițiile de mediu favorabile vieții și continuării (dezvoltării) activităților omenești.

În țara noastră, în conformitate cu prevederile Legii privind protecția civilă 481/2004, una din principalele atribuții ale autorităților administrației publice centrale și locale, este aceea de înștiințare, avertizare și alarmare a populației în situații de urgență.

Inundațiile dezastruoase produse pe teritoriul țării noastre în ultima perioadă, manifestate cu intensitate deosebită și pe arii extinse, ca urmare a defrișărilor fără nici o raționalitate, au relevat importanța măsurilor preventive de înștiințare, avertizare și alarmare a populației. Lipsa unor mijloace integrate de înștiințare și avertizare au creat întârzieri în transmiterea informațiilor vitale, în timp real, asupra fenomenelor meteorologice care le-au generat.

În prezent, gradul de asigurare cu mijloace tehnice la nivel național este de 12%, dintre care aproximativ 80% din echipamentele existente au vechime în

---

<sup>1</sup> Proiectul „cercetări interdisciplinare pentru proiectarea strategiilor economico-financiare de acțiune în evenimentele de risc extrem. Hazarde naturale și accidente tehnologice” PROSTRACT, Etapa 3/30.06.2010, Proiectarea parteneriatului public-privat de acțiune pentru reducerea efectelor dezastrelor naturale și accidentelor tehnologice, Centrul de Studii Strategice de Apărare și Securitate, Universitatea Națională de Apărare „Carol I”, București, 2010, p. 11.



exploatare de 20-40 de ani, aspect ce conduce la un management defectuos privind acest segment de urgențe civile.<sup>2</sup>

Ca urmare, menținându-se și amplificându-se capacitățile umanitare de răspuns, concretizate în pregătirea intervenției și desfășurarea acesteia în timpul producerii dezastrului și post-dezastru, se dezvoltă o nouă direcție de acțiune, necesară și posibilă, respectiv concentrarea spre risc și spre intervenția adecvată pentru reducerea acestuia, respectiv a vulnerabilităților comunităților la impactul dezastrului.

O strategie de reducere a riscului dezastrului, provocare globală astăzi și pe viitor, trebuie construită pe politici de dezvoltare durabilă care implică toate comunitățile și aproape toate eforturile umane. Neîndoielnic, o asemenea strategie nu poate fi clădită decât pe mai multă cunoaștere, mai mult angajament public, parteneriat intensificat în implementarea măsurilor de reducere a riscurilor de toate genurile și la toate nivelurile, pe un management eficient al informațiilor, care au rol fundamental în orice situație de urgență.

Reducerea riscului dezastrului se bazează pe o strategie coerentă de evaluare continuă a vulnerabilității și riscului. Guvernele și comunitățile înțeleg tot mai bine că politica reducerii dezastrului este o investiție prioritară și înțeleaptă și au adoptat măsuri menite să o fundamenteze și să o realizeze.

Îndeplinirea acestor atribuții necesită o serie de clarificări conceptuale și o metodologie bine structurată, fără de care rezultatele activității nu pot fi concludente și utile societății. Tratarea superficială sau simplist-reducționistă a domeniului nu poate însemna decât consum nejustificat de resurse, strategii și politici incoerente și ineficiente, amplificare a vulnerabilității. Mai mult, reducerea riscului de dezastru natural necesită implicarea mai multor actori (structuri guvernamentale, instituții tehnice și educaționale, profesii, operatori economici, comunități locale etc.) integrați într-o planificare, și angajați în relații multidisciplinare și schimburi de informații de interes și cu aceeași semnificație pentru toți.

Urgențele majore, provocate de dezastru, sunt evenimente cu probabilitate de apariție scăzută, care concurează pentru atenție cu prioritățile vieții zilnice. Chiar în comunitățile unde dezastrul are o frecvență de apariție mare, cum este cazul actualmente în Nepal, populația eșuează adesea în asigurarea măsurilor minime de prevenire și, mai ales, de comunicare.

Comunicarea în situații de urgență trebuie să dezvolte măsuri sau programe care să permită ajungerea informației la cetățeni și să stimuleze interesul și atenția populației pe fazele de prevenire și alarmare.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> <http://www.situatatiideurgentă.ro>



Obiectivele de comunicare pe timpul fazei de prevenire presupun: planificarea comunicării; testarea mesajelor; dezvoltarea de recomandări consensuale; stabilirea de alianțe în caz de dezastre, în special cu țările vecine; determinarea de acțiuni specifice pentru îmbunătățirea sistemului de management al urgențelor.

Este perioada în care se asigură planificarea acțiunilor în domeniul comunicării. Organizațiile, în funcție de tipul de urgențe la care răspund, pot anticipa necesarul informațional pentru susținerea procesului de comunicare. Pot fi găsite răspunsuri la întrebări probabile sau soluții la probleme posibile. Procesul de comunicare pentru cazul răspunsului efectiv la urgențe se inițiază prin pregătirea mesajelor și testarea acestora. Sunt identificate resursele necesare susținerii comunicării și verificate mecanismele care antrenează aceste resurse. Se stabilesc parteneriate și alianțe pentru a asigura consecvența în mesajele transmise și veridicitatea informațiilor produse.

Eficiența răspunsului la urgențe poate depinde de abilitatea societății (organizațiilor sociale) de a-și pune în comun resursele și de ale utiliza eficient. În situația solicitării de resurse de la alte organizații, cum ar fi cele umanitare internaționale, lipsa unei terminologii standard poate face dificil acest proces. Această problemă apare în cadrul organizațiilor care folosesc sisteme de răspuns la urgențe proprii, neconforme cu standardele internaționale unanim acceptate.

Probabilitatea ca o organizație să interacționeze și să depindă de o altă organizație crește atunci când membrii săi sunt percepuți ca fiind competenți în domeniul de activitate. O situație în care membrii organizațiilor de răspuns la urgențe pot căpăta încredere sau pot cunoaște cum funcționează alte organizații este procesul de pregătire în comun. Personalul serviciilor de urgență profesionale, serviciile medicale de urgență au în acest fel posibilitatea de a compara standardele operaționale, tehnicile manageriale și de a adopta ceea ce e mai potrivit pentru situații de urgență.

Un alt domeniu al răspunsului la urgențe, unde comunicarea deține un rol important, este planificarea acțiunilor de răspuns, care poate anticipa anumite aspecte din evoluția ulterioară a dezastrului. Acolo unde această activitate se concretizează într-un plan de acțiune multiorganizațional, răspunsul diferitelor organizații poate fi unul unificat și concertat, asigurând astfel succesul acțiunii.

Un exemplu de procedură de răspuns, mutual agreată de mai multe organizații, planificată înainte de apariția unei situații de urgență, poate fi descris astfel:<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Marin Bildea, *Răspuns la urgențe: planificare, coordonare, comunicare*, Editura Reprograph, Craiova, 2006, p. 12.

<sup>4</sup> *Disaster preparedness – Disaster management training programme*, United Nations Development



- este necesară o monitorizare a dezastrului astfel încât să poată fi evaluate problemele ce pot apărea (ce obiective sau scopuri sunt necesare a fi îndeplinite) și care sunt resursele necesare;
- fiecare organizație comunică problemele (obiectivele) pentru care este responsabilă;
- este dezvoltată o strategie multiorganizațională agreată mutual, care vine în întâmpinarea obiectivelor și priorităților diferitelor organizații și situații generate;
- incidentul este divizat în zone geografice și/sau zone funcționale, iar organizațiilor le sunt împărțite responsabilități specifice care contribuie la atingerea obiectivelor propuse;
- resursele necesare asigurării responsabilităților fiecărei organizații sunt permanent comparate cu resursele existente, putându-se astfel oricând asigura completarea acestora.

Deși proceduri de acest fel par a funcționa pe principiu unor comitete, ele sunt în realitate activități de echipă, care împart obiectivele și prioritățile formulate ca un set de directive ce asigură reducerea suprapunerilor sau omisiunilor în situațiile critice.

În situații de urgență, comunicarea (informația) este elementul cheie care poate asigura succesul răspunsului furnizat de organizații și indivizi în astfel de împrejurări. De multe ori comunicarea la urgențe se realizează în situații de maximă incertitudine și cu constrângeri de timp aproape imposibile, scopul principal fiind acela de a obține acceptul populației pentru acțiuni care nu totdeauna inspiră încredere sau au șanse mari de reușită. Realizarea unei comunicări de succes în situații de urgență nu se poate face decât cu o cunoaștere și aplicare riguroasă a teoriei tehnicilor comunicării.

Comunicarea de criză, așa cum este normal definită, și comunicarea de risc, așa cum este normal acceptată, nu acoperă fiecare în întregime situația în care trebuie gestionată o situație de urgență și aplicat un răspuns corespunzător la aceasta. Datorită acestui fapt, combinarea elementelor de comunicare de criză cu elemente de comunicare din domeniul managementului riscurilor și așezarea acestora în contextul unei situații de urgență, în special generată de dezastre, oferă posibilități concrete de rezolvare a necesităților de comunicare implicate de răspunsul la urgențe.

În fapt, noi credem că se impune optimizarea managementului informațiilor în situații de urgență, în cadrul unui sistem informațional, pentru a gestiona în mod corect, concret și chiar previzionar situațiile de urgență, posibil a se produce pe teritoriul României.



Cea mai importantă fază a managementului urgențelor, pentru dezvoltarea unui plan de comunicare, este faza preincident. Fiecare element adăugat în această perioadă este o investiție în succesul comunicării de mai târziu. Faza preincident este oportunitatea de a planifica din timp pașii necesari pentru a asigura abilități de comunicare efective pe timpul unei urgențe. Pentru aceasta trebuie să fie luate în considerare ce resurse sunt disponibile și care sunt partenerii în acțiunile de răspuns.

Comunicarea efectivă în situații de urgență înseamnă multiplicare de resurse. De exemplu, pe timpul unei urgențe sunt situații în care cei responsabili pot fi copleșiți de cererile pentru informații ale media și populației, obligați să gestioneze lipsa informațiilor sau mesaje conflictuale transmise de alte organizații. Utilizarea tehnicilor de comunicare permite evitarea suprasolicitării resurselor sau utilizarea ineficientă a acestora. În acest caz, sistemul de calcul (calculatorul), pe baza unor programe (soft-uri) dedicate, poate constitui elementul cheie în managementul informației, pentru rezolvarea cu succes a unor situații de urgență.

Din punct de vedere al comunicării, este necesară anticiparea stresului mental pe care populația îl experimentează și aplicarea corespunzătoare a strategiilor de comunicare de urgență. Important în comunicarea în situații de urgență este cunoașterea modului în care oamenii reacționează în fața pericolelor. Existența unor programe care să ofere variantele de acțiune în anumite situații de urgență poate constitui un element de încredere și stăpânire a decidentului.

Populația este receptivă în general la informația factuală și de cele mai multe ori dorește să audă recomandări pentru acțiune. Unul dintre cele mai critice elemente, pentru a dezvolta astfel de mesaje, este reacția psihologică a oamenilor, atunci când aceștia procesează informația în condiții de mare risc. De exemplu, o atitudine este aceea de focalizare mai mult pe partea negativă a faptelor, decât pe cea pozitivă.

Prezentarea faptelor reale, repetarea constantă a acestora, evitarea detaliilor complicate, asigură credibilitatea mesajelor și a surselor de unde provin acestea. Inconsecvența mesajelor creează anxietate și diminuează rapid credibilitatea. Calculatorul poate fi o soluție viabilă, deoarece poate să ofere soft specializat pentru asistarea deciziei, pe baza prelucrării datelor existente dintr-o bază de date.

Pentru a asigura credibilitatea în comunicarea la urgențe trebuie luate în considerare câteva elemente: responsabilitate și atenție; competență și expertiză; onestitate și deschidere; angajare și loialitate; considerație.

Fundamentarea deciziilor în managementul situațiilor de urgență este mult facilitată de utilizarea unor metode și tehnici decizionale universale sau specifice, adaptate situației ce urmează a fi rezolvată. Apelarea, într-o măsură mai mare la arbori de decizie și alte metode probabilistice, la metode și tehnici bazate pe teoria



utilității, analiză economică ș.a., sporește considerabil atât gradul de fundamentare, cât și gradul de aplicabilitate a deciziilor adoptate.

Exercitarea în condiții de eficiență, a competențelor și responsabilităților ce revin managerilor presupune, din partea acestora, nu numai cunoștințe de specialitate și în domeniul managerial, ci și aptitudini, deprinderi și calități care să faciliteze obținerea rezultatelor dorite. Astfel, managerii indiferent de nivelul ierarhic trebuie să adopte un comportament orientat spre antrenarea colaboratorilor în realizarea obiectivelor ce revin subdiviziunii organizatorice conduse în condiții de eficiență. Tehnica de calcul poate oferi soluții pentru modelarea și simularea diferitelor situații de urgență.

Intercondiționările dintre managementul situațiilor de urgență și eficiența actului care concură la asigurarea și realizarea procesului decizional trebuie abordate în dublu sens, respectiv de la management la eficiență și invers.

În managementul situațiilor de urgență fluxul informațional, în general, reprezintă ansamblul informațiilor necesare desfășurării unei anumite operații, acțiuni sau proceduri, de urgență ce se transmite între emitent și destinatar, cu precizarea punctelor intermediare de trecere.

Circuitul informațional desemnează drumul (traectoria) pe care circulă o informație, de la generarea până la arhivarea sau distrugerea sa, funcție de caracteristicile organizatorice ale emitenților și beneficiarilor de informații.

Realizarea unei capacități viabile de management al informațiilor în situații de urgență, în măsură a crea disponibilitatea permanentă de reacție promptă și cu randament sporit în îndeplinirea oricăror misiuni de acțiune, își găsește izvorul în planul managementului. Reținem ca elemente semnificative pentru acest domeniu:<sup>5</sup>

- componența actorilor și organizațiilor de a elabora hotărâri juste;
- profesionalismul în exercitarea comenzii cadrelor;
- un sistem eficient pentru transmiterea și recepționarea deciziilor;
- funcționarea canalelor de informații între toate eșaloanele și între toți decidenții ierarhici etc.

Infrastructura pusă la dispoziția sistemului național de management al situațiilor de urgență, trebuie să asigure realizarea fluxurilor informaționale, procesele de analiză și decizionale necesare. De asemenea, informațiile de stare din acest sistem trebuie să parvină oportunităților naționale, atunci când situația impune. Arhitectura informațională pe care se bazează funcționarea sistemului național de management al situațiilor de urgență necesită realizarea și modernizarea unui centru operativ de urgență, ca instrument pentru evaluarea situațiilor,

<sup>5</sup> *Reducing Disaster Risk- A Challenge for Development* - Global Report-United Nations Development Programme, Bureau for Crisis prevention and Recovery. [www.undp.org/bcpr](http://www.undp.org/bcpr).



diseminarea informațiilor și integrarea acțiunilor ministerelor și celorlalte instituții publice implicate.

Încadrarea cu personal este un alt aspect important. Pornind de la principiul reprezentativității, în acest sistem ar trebui incluși, cel puțin, reprezentanții autorităților cu responsabilitate în gestionarea situațiilor de urgență. O primă subliniere impusă de aceste reflecții este că oricărei organizații îi este caracteristică o anumită structură permanentă, care corespunde modului în care sunt organizate procesele, activitățile și acțiunile specifice, într-o perioadă relativ mare de timp. Din acest punct de vedere, elementele organizării procesuale și structurale au o mare persistență în timp, fără a fi, însă, rigide și imuabile. Nevoia de eficacitate și eficiență determină o anumită evoluție în timp, pe măsura creșterii valorice a resurselor și a modernizării, ca urmare a îmbunătățirii dotărilor. Sub impactul acestora, orice lider sau manager responsabil va opera acele corective de ordin procesual și structural care se dovedesc utile organizației.

În altă ordine de idei, funcția de organizare procesuală și structurală trebuie să răspundă cerințelor de adaptare a structurii permanente și stereotipurilor procesuale la nevoile curente ale funcționării organizației, ale realizării planurilor pe durată medie și scurtă.

Din această perspectivă, funcția de organizare se va concretiza prin armonizarea contextuală a elementelor de structură și a cadrului procesual pentru a permite managerilor să realizeze, în mod repetat, feed-back-ul și să perfecționeze organizarea existentă.

Scopul esențial este de a stabili riguros funcțiunile organizației, activitățile circumscrise acestora, atribuțiile și sarcinile colective și individuale și a configura, în final, structura organizatorică și relațiile cele mai adecvate cerințelor de funcționalitate a întregului sistem în situații de urgență. Astfel întregul proces managerial al situațiilor de urgență apare ca unul de însușire și transmitere a informației în timp oportun pentru a alarma populația și a preveni pierderile de vieți omenești.

Crearea unui management eficient al informațiilor, bazat pe o bază solidă de date, realizată în diverse baze de calcul, care să conțină proceduri de intervenție, modalități de răspuns și contracarare a efectelor produse de dezastre (situații de urgență) este utilă și necesară în condițiile actuale, mai ales în condițiile unor situații de urgență complexe.

Declanșarea unor situații de urgență are loc cu rapiditate, indiferent de anotimp sau moment al zilei, astfel, se impune luarea unor decizii rapide și optime, cu ajutorul unor mijloace tehnice moderne capabile să avertizeze populația despre producerea acestora.



Sunt necesare alocarea de fonduri financiare din partea organelor abilitate pentru crearea acestor sisteme (soft-uri specializate, tehnică de calcul etc.).

Este esențial ca acest proces să fie declanșat înainte de producerea dezastrelor, în primul rând prin stabilirea obiectivelor și strategiilor prioritare.

Obiectivul principal al managementului, în timp real, a situațiilor de urgență este de a asigura sistemele, procedurile și resursele cele mai adecvate și fiabile pentru a fi puse în practică în caz de dezastru cu scopul reducerii la minim a impactului și efectelor acestuia și pentru o readucere rapidă la normalitate a zonelor afectate.

În opinia noastră, asigurarea coordonării orizontale (între ministere și alte structuri guvernamentale) și verticale (între autoritățile centrale și locale) implică existența unei structuri decizionale interministeriale și, de asemenea, a unor structuri regionale și comunitare pentru implementarea acestui sistem.

O informație ajunsă în timp util de la emițător la receptor și în condițiile în care acesta o transmite în mod corespunzător la beneficiari, poate salva vieți omenești și bunuri materiale. Furnizând, unei comunități vulnerabile, o notificare adecvată în caz de dezastru, aceasta se poate evacua rapid sau se pot lua măsuri de protecție.

Planurile de protecție și intervenție în caz de situații de urgență trebuie neapărat să conțină și informații despre colectarea, evaluarea și procesarea datelor și pentru avertizare.

De asemenea, trebuie prevăzut faptul că sistemele de comunicare clasice - telefon, fax - pot să nu fie funcționale în cazul producerii unui dezastru. Deci trebuie prevăzute alte sisteme alternative de comunicare.

Iată de ce noi ne exprimăm convingerea că procesul de pregătire a răspunsului în caz de dezastru va deveni cu adevărat eficient numai în cazul în care beneficiarul acestuia, populația, știe la ce se poate aștepta și ce trebuie să facă în caz de dezastru. De aceea un element esențial al planului de pregătire pentru dezastru îl constituie pregătirea organizațiilor sociale și, în special, a cetățenilor care sunt amenințați direct de către dezastru.



## BIBLIOGRAFIE

- \*\*\* *Disaster preparedness – Disaster management training programme*, United Nations Development Programme, Department of Humanitarian Affairs (DHA) from UN, <http://www.disaster.un.org/Pdf>;
  - \*\*\* *Proiectul „cercetări interdisciplinare pentru proiectarea strategiilor economico-financiare de acțiune în evenimentele de risc extrem. Hazarde naturale și accidente tehnologice”* PROSTRACT, Etapa 3/30.06.2010, Proiectarea parteneriatului public-privat de acțiune pentru reducerea efectelor dezastrelor naturale și accidentelor tehnologice, Centrul de Studii Strategice de Apărare și Securitate, Universitatea Națională de Apărare „Carol I”, București, 2010.
  - \*\*\* *Reducing Disaster Risk- A Challenge for Development - Global Report*-United Nations Development Programme, Bureau for Crisis prevention and Recovery. [www.undp.org/bcpr](http://www.undp.org/bcpr);
- BÎLDEA Marin, *Răspuns la urgențe: planificare, coordonare, comunicare*, Editura Reprograph, Craiova, 2006;  
<http://www.situatiideurgenta.ro>.

