

TEMA No. 13

ESTUDIO PARA ESTABLECER UNA DOCTRINA COMUN DE DEFENSA CIVIL EN LOS PAISES DE LA SUB-REGION ANDINA".

Trabajo presentado por Ecuador

INTRODUCCION

Hoy los países están expuestos a desastres producidos por la naturaleza o por la mano del hombre (ataques bélicos, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, incendios, sequías, huracanes, etc.) que ocasionan destrucción, pérdida de vidas y generan dolor, desolación, hambre y miseria.

Los países de la Subregión Andina se encuentran ubicados en la región geográfica del cinturón sísmico, con grandes y profundas fallas tectónicas, expuestos a frecuentes desastres telúricos de tipos de catástrofes que implican situaciones de emergencia.

Debido a la explosión demográfica y a la concentración creciente de la población en las ciudades, los embates de la naturaleza suelen causar graves daños a la población y sus propiedades, generando más víctimas que a quienes menos poseen.

Bastante podemos anotar que si existe una doctrina común de Defensa Civil (Protección, Emergencia, etc.), en los países de la Subregión Andina, con pequeñas variantes de forma, la mayoría de ellos siguen un molde o tipo, que pasamos a analizar.

CONTEXTO ACTUAL

Hoy día, los países de la Subregión Andina se encuentran en plena lucha contra el subdesarrollo. Los daños que causan los desastres de cualquier origen, los cuales producen serios y complejos problemas en la economía nacional.

Los gobiernos, captando la magnitud del problema ocasionado por los desastres, han asumido su responsabilidad, valiéndose de todos los medios y recursos nacionales, para prevenir los desastres, cuando menos reducir sus consecuencias de haberse producido y para atender de inmediato las necesidades del núcleo afectado hasta alcanzar, en el menor tiempo, su recuperación y procurar de que retorne a la normalidad en todo orden de actividades, con la cooperación de los organismos privados y de la población.

El desarrollo técnico y la amplitud en la utilización de las comunicaciones, así como la disposición de medios rápidos de transporte, han aumentado considerablemente las posibilidades de ayuda nacional e internacional a cualquier zona del país que atravesase por una situación de emergencia.

Es necesario además considerar que los progresos de la meteorología, hidrología, geología, estudio de los terremotos, etc., permiten en ciertos casos prever el tipo de desastre, intensidad y magnitud.

nitud, con lo cual es posible determinar la probable zona amagada o "peligrosa", pudiendo con antelación prevenir a la población amenazada y así reducir los daños materiales y la pérdida de vidas.

Con el fin de asegurar una acción coordinada y responsable, se ha visto la necesidad de crear el organismo llamado "Defensa Civil", "Protección Civil", "Oficina de Emergencia", etc., —no importa el nombre—, con la finalidad básica de coordinar y dirigir medidas de acción directa, destinadas a resolver los estados de apremio de la población, provocados por efectos de catástrofes de cualquier origen, y para iniciar con la mayor urgencia el proceso de normalización de todas las actividades del núcleo afectado.

La falta de un organismo encargado de dirigir, coordinar y atender a la población en situaciones de emergencia, la falta de orientación en la canalización y empleo de medios y recursos para damnificados, ocasiona duplicación de esfuerzos, ineficiencia y confusión, que van en perjuicio de las víctimas de la comunidad afectada.

Organización de las Defensas Civiles o similares, en los Países de la Subregión Andina

Coincidentemente, los países de la Subregión Andina han creado organismos permanentes gubernamentales, tendientes a:

- Prevenir y limitar los riesgos y reducir los efectos de desastres causadas por la naturaleza o por la acción del hombre.
- Proporcionar ayuda inmediata, necesaria y suficiente a la comunidad afectada.
- Propender a la rehabilitación de la comunidad en emergencia, para asegurar las condiciones que permitan el restablecimiento normal de sus actividades.
- Concientizar e instruir a la población para que realice su autoprotección en situaciones de emergencia

Estos organismos se han creado teniendo como base las características similares y fundamentales de los países:

- Escasos recursos económicos.
- Poco o ningún conocimiento de las finalidades de la Defensa Civil (Protección) y de las medidas a tomarse para la auto-protección, por parte de la mayoría de la población
- Características geográficas propias y división administrativa de cada país, que permita una completa cobertura nacional de las acciones de Defensa Civil o sus similares, en situaciones de emergencia.
- La necesidad de alcanzar y obtener una total cooperación de entidades públicas y privadas, así como de toda la población, a las acciones que lleve a cabo la Defensa Civil.
- La conveniencia de estar organizados y preparados desde la normalidad, con el propósito de evitar improvisaciones peligrosas.

La misión principal de los organismos de Defensa Civil (protección, emergencia, etc.) es la de elaborar planes nacionales y locales en previsión de desastres, y ejecutarlos cuando éstos acontecieren.

La necesidad de establecer y mantener un organismo eficiente para dar solución a las situaciones de emergencia, no significa en modo alguno que se deba sostener una estructura pesada y burocrática, con personal, medios, equipos y abastecimientos utilizables solamente cuando se produzca un desastre. Esto, además de no ser nada práctico, es altamente antieconómico. La mejor organización que sea ágil, dinámica y efectiva para afrontar los problemas de los desastres es aquella que aprovecha de la estructura gubernamental ya establecida y de las instituciones y organismos existentes

Un desastre es un suceso excepcional durante el cual se alteran por completo las actividades normales de la población que ve amenazada su integridad, en tanto que para la Defensa Civil y sus organizaciones componentes responsables de la seguridad y asistencia, es un riesgo de mucha impor-

tancia que para hacer frente debe contar con una preparación eficiente, que forme parte de sus actividades normales.

CONCLUSIONES SOBRE LA ORGANIZACION DE LA DEFENSA CIVIL O SIMILARES

- 1 La Defensa Civil o sus similares es creada por la obligación creciente y fundamental de todo Gobierno de velar por la seguridad de la comunidad nacional, preservándola de todo riesgo contra efecto de las acciones negativas producidas por la naturaleza o por el hombre
- 2 Este organismo de protección social es incapaz de dar solución por sí solo al complejo y grave problema de prevenir, atender y rehabilitar a la comunidad en situaciones de emergencia producidas por desastres del cualquier origen; por tanto en su organización estarán comprendidos todos los organismos públicos, semi-públicos y privados, sean nacionales o extranjeros, a fin de aunar esfuerzos, sumar recursos y coordinar las operaciones de socorro
- 3 La organización deberá ser ágil, dinámica y económica: ágil y dinámica para permitir una completa cobertura nacional; económica, para aprovechar los organismos e instituciones existentes y voluntarios que deseen participar.
- 4 Para cumplir con sus finalidades tienen estos organismos la misión prioritaria de preparar planes nacionales, regionales y locales en previsión de desastres

PLANIFICACION

Habíamos indicado que los factores básicos para alcanzar una mejor solución a las necesidades de la población que afronta un estado de emergencia es una adecuada organización y una buena planificación

En los planes de previsión de desastres deben definirse y distribuirse, entre las instituciones y organismos, las responsabilidades que cada uno de ellos deba asumir en la atención a la comunidad que afronta los efectos de una catástrofe y las acciones de protección que deberán ejecutarse en prevención de dichas catástrofes, para anular o por lo menos disminuir sus efectos.

Cada institución y cada organismo comprometido en la responsabilidad de cumplir las actividades de prevención y atención, deberá elaborar sus propios planes y realizar sus propios preparativos para la mejor ejecución de las misiones y responsabilidades que le fueran asignadas en el plan conjunto nacional o local.

En la planificación debe seguirse una secuencia lógica. Previa investigación, estudio y análisis de las áreas más vulnerables se determinarán los desastres más probables que pueden desencadenarse en cada una de las zonas comprendidas en la planificación.

Luego se evaluará independientemente la magnitud y extensión que pueden cubrir los efectos de cada una de las catástrofes consideradas como las más probables. En base de esta apreciación de peligro, se determina concretamente el área más probable o "peligrosa" que sea vulnerable a dicha catástrofe, llegando a conclusiones referentes a las medidas de protección más convenientes en previsión de que ocurra dicho posible desastre.

Establecido el tipo de catástrofe más probable y determinada el área potencialmente amagada, debe realizarse un profundo estudio de lo que se requerirá para atender a la población, en caso de sobrevenir el desastre.

Es menester tener presente que los planes de Defensa Civil (Protección, Emergencia, etc.) elaborados previamente y que son fundamentales para la eficiente atención en casos de emergencia, no constituyen más que un documento. Lo esencial es una organización que coordine, impulse y ejecute las acciones previstas en ese documento.

No basta que las instituciones y organismos conozcan lo que tienen que hacer; es necesario también, saber quién debe hacer cada cosa y cerciorarse de que se dispone de los medios suficientes para acudir y llevar a cabo con éxito las obligaciones asignadas o cuando menos que puedan movilizar de inmediato a fin de poder atender a la población

La planificación en previsión de catástrofes debe hacerse en tiempo normal, esto es, mientras no se encuentra en emergencia; por tanto, el Sistema de Defensa Civil o sus similares, en los diferen-

tes niveles, no debe esperar a que se produzca la catástrofe para iniciar el trabajo, pues sería demasiado tarde, aún cuando las autoridades responsables de la planificación fueren capaces de improvisar la ayuda. Los organismos encargados deberán examinar y revisar sus trabajos para mantenerlos actualizados, de modo que cuando se los lleve a la práctica pueda tenerse cierta seguridad de que los planes se aplicarán y que la organización funcionará normalmente, sin olvidar que un plan ha de ser flexible, admitiendo ciertas variantes y en determinados casos aceptarse eventuales improvisaciones.

Se recomienda que los planes nacionales de los Países de la Sub-región Andina, contemplen la debida flexibilidad para brindarse el mutuo apoyo que se requiera en circunstancias de desastres, considerando la posibilidad de implementación legal que facilite el envío y recepción de ayuda en forma oportuna y sin trabas fronterizas y aduaneras. Asimismo, es indispensable el intercambio de experiencias y la unificación de la terminología con el fin de responder a un planeamiento concurrente en materia defensa civil.

Normalmente son elaborados: el Plan Nacional de Defensa Civil y los Planes Regionales, Provinciales y locales, debiendo considerarse tres fases o momentos bien definidos, con el propósito de obtener una mejor coordinación con los diferentes organismos que intervienen en la defensa civil y alcanzar en la ejecución operativa y logística un mayor rendimiento:

- Primera Fase de Prevención
- Segunda Fase de Atención o control.
- Tercera Fase de Rehabilitación de Emergencia.

PRIMERA FASE DE PREVENCIÓN.

Se considera en tiempo de normalidad y las actividades principales a realizarse son:

- Predicción y Aviso, es prácticamente imposible predecir algunos tipos de desastres, tales como los terremotos con las resultantes de avalanchas, incendios. En cambio hay métodos de predecir otros tipos de desastres como por ejemplo inundaciones por distorsionamientos fluviales, sequías e incendios de praderas y bosques y hasta cierto punto los huracanes.
- Elaboración de Planes, que permitan enfrentar el desencadenamiento del impacto en condiciones más favorables, y especificar tipo del mismo.
- Preparación y adoctrinamiento de la población para afrontar estados de emergencia con orden y serenidad.
- Divulgación, es necesario que el pueblo reciba información efectiva en épocas pre-desastres así como también durante y después del acontecimiento, para que entienda y sienta que en casos de emergencia el ciudadano no está solo sino que cuenta con la ayuda de su comunidad y de su gobierno.
- Instrucción y adiestramiento de las Unidades Auxiliares de Voluntarios de Defensa Civil.
- Inventarios: "Para saber lo que se necesita, hay que conocer lo que hay".
- Acciones de protección como medidas preventivas contra las posibles catástrofes causadas por la naturaleza o por el hombre.
- Guía de Operaciones, algunos factores importantes que deben tenerse en cuenta en las operaciones son:
 - 1) Geografía; 2) Tiempo; 3) La gente, su comportamiento y sus necesidades; 4) Información y 5) Recursos.

SEGUNDA FASE DE ATENCIÓN O CONTROL

Situación de apremio que se produce en parte o todo el país, por catástrofes de cualquier origen, cuyas repercusiones se materializan en un peligro o situación grave que debe ser conjurada con medidas especiales.

Básicamente se realizan:

- Evaluación somera de daños
- Acciones de socorro.

Estas se caracterizan por la ejecución de operaciones de rescate, socorro, atención a la salud, suministro de abrigo, alimento y albergue a la población damnificada.

- Acciones de apoyo

Comprende principalmente las acciones de evacuación, orden, seguridad, control de tránsito, descombro, sepultura, asistencia espiritual, identificación, bienestar, etc.

TERCERA FASE DE REHABILITACION DE EMERGENCIA.

Se realizan en esta fase las acciones programadas para la rehabilitación de emergencia de la zona afectada, hasta alcanzar el retorno a la normalidad del régimen administrativo y funcional.

Comprende principalmente:

- Completamiento de la evaluación.
- Continuación de acciones asistenciales para la salud de los damnificados que lo requieran
- Acciones recuperativas de la zona afectada.

El Plan Nacional debe considerar las normas generales de prevención, atención o control, y, rehabilitación para situaciones de emergencia, especificando las responsabilidades de las Instituciones u Organismos involucrados.

Los planes regionales, locales, deben seguir la unidad de doctrina que se establezca para la defensa civil, reflejando las situaciones particulares, en base a la frecuencia y tipo de desastres que afectan en las diversas localidades.

Es fundamental incorporar los Planes de Defensa Civil a los Planes de desarrollo económico y social que elaboran las naciones y que cuentan con la debida sanción legal para su eficaz implementación.

Ciertos desastres afectan más a la población que a la propiedad o viceversa. Estos aún siendo de la misma severidad, no producen siempre similares efectos; sin embargo, vale señalar que las operaciones o acciones a considerarse en los planes son:

- Búsqueda, rescate y socorro.
- Evacuación de la población damnificada
- Atención de la salud.
- Alimentación.
- Ropa y abrigo.
- Albergues y guarderías.
- Transporte.
- Comunicaciones.

Se debe considerar que la búsqueda, rescate y socorro es la primera operación en toda emergencia y se la realiza con el objeto de salvar vidas de hombres y animales.

Es además importante prever el traslado oportuno y adecuado de heridos y enfermos, contando para el efecto con un sistema adecuado de identificación en el área misma de emergencia.

La evacuación de la población damnificada, cuando la situación así lo exige, es una operación muy compleja, debiendo realizarse con orden, disciplina y estableciendo prioridades; se requiere dis-

poner de medios de transporte apropiados y en cantidad suficiente; la población no siempre conserva la tranquilidad y orden necesarios, muchas de las veces el pánico y la improvisación aumentan los efectos de los desastres. En los planes debe establecerse con detalle dicha operación, considerando básicamente: transportes, itinerarios, prioridades, estado de vías, puntos de embarque y desembarque, etc.

En el aspecto de la salud se debe considerar además de las personas físicamente afectadas, a las traumatizadas psíquicamente por efecto del pánico producido a consecuencia de la tragedia. Se tendrá presente que los problemas derivados de la deficiencia en los servicios públicos, especialmente agua y alcantarillas, puede producir epidemias. Para contrarrestar estos efectos, es necesario la provisión inmediata de auxilio médico, medicinas, hospitales de campaña, saneamiento ambiental, vacunación masiva, equipos purificadores de agua, etc.

La alimentación es otro de los problemas graves que se presenta después de un desastre; su atención debe adecuarse al tipo y magnitud del mismo. La ayuda que se proporcione puede consistir en raciones preparadas tipo conserva o alimentos de supervivencia cuya conservación no sea afectada por el clima o el tiempo de almacenaje. Cuando las necesidades y posibilidades permitan, se puede distribuir alimentos preparados o recurrir al reparto de víveres, siempre que las familias dispongan de utensilios elementales de cocina. Esta clase de ayuda alimenticia deberá ser por un tiempo limitado, a fin de permitir que los damnificados asuman la responsabilidad a corto plazo.

Según el desastre y el clima de la zona afectada será necesario proveer de ropa y abrigo a la población damnificada. Esta clase de ayuda consistirá en frazadas, prendas de vestir, zapatos y otros; la cantidad y tipo variará de acuerdo a las características y número de damnificados.

Si bien el problema de la vivienda es grave, su atención no es prioritaria, salvo el caso de que las condiciones climáticas de la zona afectada así lo exijan. En este aspecto se deberá tomar en cuenta la utilización de locales estatales y privados que estén en condiciones de habitabilidad, determinándose concretamente en los planes la capacidad de recepción de cada uno de estos. Debe considerarse la utilización de carpas familiares y multifamiliares, como albergues provisionales; posteriormente se distribuirá hojas de zinc, asbesto, esteras y otros materiales ligeros de construcción que puedan ser aprovechados de inmediato por los damnificados.

Los transportes constituyen un elemento indispensable en la vida de un pueblo y, en situación de emergencia es de mayor importancia, puesto que hacen viable el abastecimiento de los recursos necesarios a las zonas afectadas y permiten la ejecución de las operaciones de evacuación, asegurando que éstas se realicen en forma rápida y oportuna, preferentemente de heridos y enfermos desde la zona afectada hasta los centros asistenciales desplegados fuera de la zona peligrosa pueden recibir atención médica especializada.

Las comunicaciones permiten poner en ejecución todo el mecanismo de la Defensa Civil y materializa las provisiones consideradas en la planificación, facilitan ejercer la acción de mando, la coordinación de las operaciones y las acciones de cada uno de los organismos constitutivos de la Defensa Civil y de aquellos que prestan su cooperación y apoyo.

Los medios de comunicación desempeñan un papel importante en los programas de educación y concientización de la población; permiten además mantener informado al país sobre la realidad de la situación que vive la zona afectada por una catástrofe.

LAS OPERACIONES DE DEFENSA CIVIL O SUS CONCLUSIONES SOBRE EL PLANEAMIENTO DE SIMILARES

1. El planeamiento de las operaciones de Defensa Civil a fin de prevenir y limitar los riesgos y reducir los efectos de los daños causados por la naturaleza o por el hombre, es de mucha importancia para alcanzar éxito en las operaciones de atención a la comunidad damnificada; su elaboración debe ser realizada en tiempo de normalidad.
2. En dicho documento debe consignarse las responsabilidades y acciones a ejecutar por los diferentes organismos constitutivos de la Defensa Civil o sus similares.
3. A fin de obtener una mejor coordinación y ejecución de las operaciones de Defensa Civil, se deberán considerar tres fases: Prevención, Atención y Rehabilitación de Emergencia.
4. Los planes deberán ser actualizados periódicamente con el propósito de estar siempre en condi-

ciones de intervenir de inmediato con cierto grado de eficiencia en la ejecución de las operaciones de defensa civil.

5. Los organismos pertenecientes a la Defensa Civil que tienen responsabilidad en la ejecución de operaciones de atención a los damnificados, elaborarán los planes particulares propios, de acuerdo a las misiones asignadas, para anexar a los planes generales.

SERVICIO LOGISTICO Y ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSA CIVIL

Se ha dicho, con mucha razón, que las acciones de la defensa civil en procura de atención a la población afectada por desastres, se reduce principalmente a la ejecución de operaciones logísticas y administrativas.

La misión del Servicio Logístico y Administrativo es la de proporcionar, con los medios y recursos disponibles, atención inmediata y continuada a la población damnificada.

Para poder cumplir con la misión asignada se requiere elaborar el respectivo "Plan Logístico y Administrativo" anexo al "Plan de Operaciones de Defensa Civil" respectivo; en él se asignan misiones y tareas que ejecutará cada uno de los diferentes servicios logísticos y administrativos, en cada una de las fases consideradas.

La deficiencia en atender a la población en caso de desastre, puede atribuirse a una organización incompleta que no permite una cobertura nacional, a falta de planificación que conduce a la improvisación o a un desconocimiento de las necesidades y las disponibilidades existentes en la zona afectada.

Cuando un desastre se produce, se origina un estado de confusión inicial, aún en aquellas zonas donde existe una buena organización de protección de emergencia y se tienen elaborados planes completos. El problema radica en que es complejo realizar un estimativo exacto de los daños materiales y el número de víctimas, más aún, determinar los recursos disponibles para atender a la población damnificada y las necesidades que deben satisfacerse, recurriendo a la ayuda extra zonal. Es peligroso que el abastecimiento de medios y recursos para la atención a los damnificados se lo haga en base a rumores o a noticias exageradas y no en base de informes verídicos; esto ocasiona un abastecimiento inapropiado, innecesario o insuficiente. Si se espera recibir datos exactos, se corre el riesgo de que la atención llegue tarde y el abastecimiento se realice en forma extemporánea, provocando en los damnificados confusión, protestas y desesperanza, lo ideal es que un organismo competente de la Defensa Civil, efectúe una evaluación inmediata de los daños provocados por el desastre.

Igual que en las operaciones, los servicios Logísticos y Administrativos cumplen misiones diferentes en cada una de las fases:

FASE DE PREVENCIÓN

Se caracteriza por:

- Elaboración de planes.
- Medidas preventivas.
- Instrucción y entrenamiento del personal de los servicios logísticos.

SEGUNDA FASE DE ATENCIÓN O CONTROL

Se realiza:

- Activación de las previsiones y ejecución de las acciones mediante el despliegue de instalaciones y empleo de los medios propios de cada servicio en procura de atención a la población damnificada.
- Se marca una actividad predominante del servicio de transporte por el constante flujo de abastecimiento y las operaciones de evacuación.

TERCERA FASE DE REHABILITACION DE EMERGENCIA.

Se realizan:

- Continuación de la atención de la salud.
- Saneamiento ambiental
- Atención del bienestar social de los damnificados.

Los servicios logísticos a ser empleados en situaciones de emergencia son:

- Abastecimiento.
- Atención de la salud.
- Transporte.

A LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS LES CORRESPONDE:

- Vigilancia y alarma.
- Orden, Seguridad y Control de Tránsito.
- Identificación.
- Sepultura.
- Asistencia espiritual
- Bienestar social.
- Servicios vitales (agua, luz y energía, alcantarillado, correos, telégrafos, teléfonos y radio).
- Construcción y asignación de albergues de emergencia.

ABASTECIMIENTO.

Servicio encargado de adquirir, recolectar, almacenar y distribuir alimentos, medicamentos, materiales, equipo, vestuario y abrigo, necesarios para proporcionar atención a la población damnificada y a las propias organizaciones que operan en el área de desastre. Se incluye en este servicio, cuando el caso lo requiera, el abastecimiento y la distribución de agua para uso humano.

Se considera importante la descentralización de almacenes para casos de emergencia, tomando en cuenta las áreas de mayor incidencia de desastres y, procurando que los suministros respondan a las necesidades previsibles de las mismas.

En el almacenamiento se considerará aquellos alimentos y medicamentos que tengan cierto tiempo de duración para ser usados en peligro, así como almacenar materiales y equipos de utilización inmediata.

ATENCION DE LA SALUD. (SERVICIO SANITARIO)

Constituye el Servicio Logístico de mayor importancia, ya que tiene la misión de atender la salud de los damnificados, vacunación masiva a la población como medida preventiva.

Evacuación de heridos y enfermos en la zona afectada.

Saneamiento ambiental de la zona de desastre.

TRANSPORTES.

Se ha indicado ya la importancia de este servicio, especialmente en la fase de atención, en donde su empleo tiene prioridad para el abastecimiento y operaciones de evacuación de la población damnificada.

SERVICIOS ADMINISTRATIVOS.

Los servicios administrativos son tan importantes como el de abastecer, atender a la salud y transportar.

Estos servicios despliegan Puestos con el fin de atender, ayudar proteger y confortar espiritualmente a los damnificados de un desastre.

CONCLUSIONES SOBRE LOS SERVICIOS LOGISTICOS Y ADMINISTRATIVOS DE DEFENSA CIVIL

- 1 El empleo de los Servicios Logísticos y Administrativos es irremplazable para atender a la población damnificada
- 2 Para alcanzar una mejor atención a los damnificados, se requiere de una completa planificación y una adecuada preparación del personal encargado de atender las necesidades de la población. Se deberá prever la conformación de los equipos encargados de la atención a la salud y asignarles los medios necesarios
3. La instalación de almacenes de la Defensa Civil es de imperiosa necesidad y se desplegarán de acuerdo a las zonas de mayor incidencia de desastres. Se almacenarán recursos imperecederos y característicos para cada región climática, en cantidad suficiente para ser utilizados en situación de emergencia
4. Se llevará un registro actualizado de los recursos considerados como vitales en las zonas vulnerables a los desastres, que serán utilizados en casos de emergencia de acuerdo a sus características

RECURSOS ECONOMICOS

Existe un axioma popular: "En este mundo poco puede lograrse sin dinero"; los organismos de Defensa Civil nacional, regional o local (o similares), con la responsabilidad de prevenir y atender a la población y sus bienes de los efectos de desastres, deben considerar como elemento primario, la necesidad de disponer de "fondos" o tomar las medidas más aconsejadas para disponer de créditos reembolsables.

En algunos países se destinan partidas presupuestarias anuales para la asistencia en casos de desastre; en otros, se constituyen reservas económicas exclusivamente destinadas a las acciones de socorro.

Lo importante es que los organismos de Defensa Civil o sus similares, dispongan de fondos necesarios y suficientes para atender emergencias y que puedan hacer uso de éstos con la suficiente autonomía y libertad de acción que requiere la solución de casos imprevistos en forma oportuna, aún más, como norma de acción de los sistemas de Defensa Civil o similares, podría establecerse un fondo de contingencia para ser utilizado en ayuda de los pueblos hermanos afectados por catástrofes naturales de cierto tipo y magnitud.

ADOCSTRINAMIENTO A LA POBLACION

Las acciones desarrolladas por la Defensa Civil o sus similares, requieren básicamente de la colaboración y cooperación de la población civil, dentro de normas de orden y disciplina.

Inmediatamente de producida una catástrofe se puede apreciar en la población damnificada, un estado de "shock" emotivo; los afectados muestran luego una apatía, aturdimiento, incapacidad de razonar normalmente, se nota una tendencia a mantenerse en la zona donde estaba su vivienda; si está destruida, raramente se alejan del lugar o abandonan la zona de emergencia

A veces se observa un estado de sugesibilidad marcada, siendo proclives al pánico colectivo, a reaccionar en masa, a ser dirigidos por líderes que pueden surgir espontáneamente. Estas reacciones masivas son peligrosas, por lo cual debe procurarse encauzar este estado de fácil sugestión para obtener la colaboración en diversas tareas.

El impacto inicial también puede traducirse en un estado de euforia, puesta de manifiesto con sentimientos de abnegación y altruismo, de deseos de trabajar por el bien de la comunidad y también

por una falsa sensación de seguridad y falta de temor o miedo natural que acompaña siempre en estas circunstancias, lo que puede conducir a actitudes temerarias inconscientes.

Finalmente, puede aparecer un estado negativo, que es tardío y suele seguir al estado de euforia. En este momento se realizan las quejas, protestas, reclamos, entran a primar los intereses particulares, personales, financieros; se producen actos delictivos de diversa gravedad, que suelen acompañar a los estados de emergencia.

La valoración de estos estados psicológicos es necesaria para una mejor conducción de las operaciones.

Es sumamente importante educar e instruir a la población sobre la forma de proceder en situaciones de emergencia y cómo debe comportarse; lo ideal sería llegar a la autoprotección, de esta forma se evitaría una mayor cantidad de víctimas y además, lo más peligroso, el pánico.

El pánico colectivo no sólo aumenta los efectos de las catástrofes, sino que puede producir otros graves daños.

El adiestramiento a la población es complejo y difícil, debiendo recurrirse a todos los medios disponibles; bien puede aprovecharse de otras organizaciones cooperantes de la Defensa Civil, para alcanzar estos nobles fines.

ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES DE AYUDA

La Defensa Civil (o sus similares), por sí sola es incapaz de solucionar los graves y complejos problemas de atención a la comunidad damnificada que afronta una situación de emergencia, debiendo por tanto solicitar y alcanzar la ayuda y cooperación de todos y cada uno de los organismos de asistencia social nacionales, internacionales y extranjeros.

A fin de canalizar en mejor forma la ayuda que puedan proporcionar dichos organismos, conviene que sus representantes se encuentren formando parte del Sistema de Defensa Civil, para que participen en todas las acciones a ejecutarse en las diferentes fases.

Los representantes de estos organismos de ayuda, tendrán como misión principal:

- Proporcionar asesoramiento a la Defensa Civil en la investigación y planificación, cuando ésta lo solicite.
- Proveer de personal y recursos que fueren solicitados por la Defensa Civil, en situaciones de emergencia, si lo tuviesen a su disposición.
- Solicitar al máximo organismo del Sistema de Defensa Civil la asignación de la responsabilidad para prestar atención total a damnificados de un área de la zona afectada o la de un servicio específico (alimentación, abrigo, atención de la salud, etc.) de estar en capacidad de hacerlo.

Se considera fundamental que las diversas organizaciones internacionales, cualquiera que sea su característica, se coordina a través de la Defensa Civil, la cual será la encargada de tramitar la ayuda requerida; asistencia financiera y asesoramiento técnico, en cualquiera de las fases consideradas.

Se sobreentiende que la ayuda que envíen dichos organismos, se la efectuará sólo en base de las solicitudes formuladas por los países interesados.

Asimismo, es importante que los envíos se sujeten a las normas establecidas referentes a tamaño, clasificación, identificación y duración de los suministros, tomando en consideración la funcionalidad y traslado de los mismos, que permitan garantizar su entrega adecuada y oportuna a la comunidad afectada por desastres.

VOLUNTARIADO

La época que vivimos exige que la población tenga una buena preparación física, moral y psicosocial para afrontar los graves problemas producidos por un desastre, a fin de evitar o por lo menos disminuir los efectos destructores y daños mayores.

Las actividades a ejecutarse para alcanzar esta situación será permanente, para obtener el afianzamiento del espíritu cívico y mantener el propósito de mutua colaboración y ayuda.

Las organizaciones ejecutivas de la Defensa Civil, en muchos casos de desastres son insuficientes para cumplir con las acciones de atención a la comunidad afectada, requiriendo de un personal adicional que posea la suficiente organización, instrucción, entrenamiento y disciplina, capaz de reforzar eficientemente la labor humanitaria de los organismos ejecutivos.

Las organizaciones llamadas Unidades Auxiliares de Defensa Civil, se las conforma con personal de voluntarios locales, los mismos que serán asignados a las diferentes organizaciones de Defensa Civil, de acuerdo a su deseo y capacidad para el servicio a la colectividad.

El voluntariado a más de ser económico para el Sistema de Defensa Civil, permite mantener alícuotas de personal (hombres y mujeres), perfectamente entrenados y especializados para ejecutar las acciones de socorro en cualquier lugar de la región, provincia o localidad en situaciones de emergencia.

A la organización de Defensa Civil puede ingresar voluntariamente todo ciudadano de cualquier sexo, raza, religión o credo político, de 15 años en adelante, con capacidad física, moral, y mental, dispuesto a prestar su contingente al servicio humanitario de la comunidad.

Los diferentes organismos e instituciones ejecutivas de las acciones de Defensa Civil, serán las responsables de la organización, instrucción y adiestramiento de estas Unidades Auxiliares de Voluntarios, de acuerdo a los programas previamente establecidos y regulados por la Dirección Nacional.

En varios países, dispone la Ley que los ciudadanos entre los 15 y 60 años de edad, no movilizados para el servicio militar y, las mujeres comprendidas entre los 15 y 50 años de edad, están obligadas a prestar sus servicios en la Defensa Civil, para mantener el normal desenvolvimiento de las actividades de la Nación en caso de guerra o de catástrofe de índole nacional, previniendo, evitando, reduciendo o reparando sus efectos. A más de contar con este personal asignado, cuenta con otro voluntario.

Existen organizaciones culturales, deportivas, sociales, obreras, juveniles de ayuda a la comunidad, etc., que participan como voluntarios de la Defensa Civil, dependiendo de una institución ejecutiva que tiene la responsabilidad de desarrollar acciones específicas de atención a los damnificados de un desastre.

El voluntariado permite, a más de contar con personal adiestrado para ejecutar acciones de atención a damnificados en situaciones de emergencia, constituirse en elementos de divulgación de la enseñanza de la auto-protección al resto de la población alejada o indiferente a la educación de defensa civil.

EL DIRECTOR NACIONAL DE DEFENSA CIVIL

Héctor Espinoza Yépez
Crnel. E M

RECOMENDACIONES:

Estudiado el trabajo presentado por la Delegación de Ecuador, la Comisión acordó aprobarlo, sugiriendo lo siguiente:

1. Que el referido estudio sea considerado como lineamiento general y base mínima en la implementación de una doctrina común en materia de Defensa Civil.
2. Aceptar el apoyo técnico y económico que para la Defensa Civil pudieran ofrecer o proporcionar las organizaciones internacionales y los organismos nacionales o extranjeros, así como aquella proveniente de otros países fuera de la Sub-Región.

TEMA No. 14

IMPLEMENTACION DEL ORGANISMO DE DEFENSA CIVIL DE LOS PAISES DEL AREA ANDINA".

PONENTE ARQ. RENE TORRES BARALT

Trabajo presentado por Venezuela

de muy significativo en lo
cimiento de las bases pa-
le una Organización Lati-
Asistencia de Desastres.

na Mundial de Defensa
lugar en Caracas, Vene-
de ese año, permitió a los
dos en este evento Inter-
la necesidad que Améri-
ó organizarse para así,
situaciones de desastres
iódicamente, ocurrían en
de Latinoamérica.

Conferencia fue aprobada
a proposición venezolana
tr Latinoamericano de
al n materia de Defensa
— Ponencias.

en esta Conferencia, se
en por los representan-
Holandesas, Brasil, Co-
a, Cuba, Chile, Ecuador,
en la, Honduras, Méxi-
ra, Guy, Perú, República
lad y Tobago, y Venezue-
omisión formada por un
es que tendría la misión
cimientos relativos a la
de Organismo, propues-
también, se acordó que
rg. mismo funcionaría en
as y que Venezuela ges-
bierno, una suma de di-
s gastos que ocasione el

funcionamiento de esta Oficina. Anexo N°
2 Acta.

En el mes de noviembre del mismo año,
en reunión del Consejo Ejecutivo de la Or-
ganización Internacional de Protección Ci-
vil O.I.P.C.—, el gobierno de Venezuela, a
través de su embajador en Ginebra, Suiza,
ofreció la contribución de Venezuela por la
cantidad de TREINTA Y CUATRO MIL DO-
LARES 00/00 (\$ 34,000.00), aproximada-
mente CIENTO CINCUENTA MIL BOLI-
VARES 00/00 (Bs. 150,000), para cubrir los
gastos de instalación de la Secretaría del
Centro Latinoamericano de Defensa Civil.

Así mismo, Venezuela preparó el docu-
mento Proyecto de Constitución del Orga-
nismo Latinoamericano, el cual fue entrega-
do a los países de la Región Andina, en el
Seminario de Defensa Civil, efectuado en
Quito, Ecuador, en el mes de setiembre de
1974 y está siendo enviado a los demás paí-
ses latinoamericanos. Este Organismo lo
consideramos la base para la creación a su
vez, de la Secretaría del Area Andina. Ane-
xo N° 3.

Venezuela considera, que como punto de
partida para establecer un Organismo de
Defensa Civil de los países del Area Andi-
na, es necesario ratificar el proyecto apro-
bado en Caracas, en febrero de 1974. De
tal forma, que la Sub-Región Andina, se es-
tablezca como una Sub-Región Latinoame-
ricana.

No obstante, nos mostramos sorprendi-

dos de la correspondencia recibida por parte de las Naciones Unidas, con fecha 14 del mes en curso, donde se plantea la realización de un posible Programa Regional titulado "Programa Regional para prevenciones de desastres naturales, previsión contra los desastres y asistencia mutua en los casos de desastres naturales", donde los países deben aportar determinados recursos, para la coordinación mutua en casos de catástrofes y se especifica en la mencionada correspondencia, que se efectuará en esta misma ciudad de Lima, una reunión para el mes de junio del presente año, a fin de coordinar la implementación del mencionado proyecto.

No dudamos de la loable intención que ha motivado a los miembros de las Naciones Unidas, para elaborar este proyecto, sin

embargo, es necesario dejar constancia, que la Organización Latinoamericana propuesta en la ciudad de Caracas, se refiere a Convenios entre los gobiernos, a fin de que no esté adscrita a ningún Organismo Internacional específico, pero que cuando las circunstancias lo requieran, pueda recibir apoyo y asesoría técnica de Organismos como las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Organización Internacional de Protección Civil y otras Entidades de carácter internacional, que tengan experiencia en esta área.

Es por ello, que someto a la consideración previa de los honorables representantes de los Países Andinos, una definición sobre la situación planteada en este documento.

A C T A

En Caracas a los 16 días del mes de febrero de 1974, a las 4.30 p.m., se reunieron los representantes de Antillas Holandesas, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela.

En virtud de haber sido aprobada por unanimidad la ponencia presentada por Venezuela en el Primer Coloquio Latinoamericano de Asistencia en Casos de Desastre, se resolvió implementar dicha ponencia, y tras efectuar intercambio de opiniones en las cuales intervinieron los países representados, se aprobó la proposición del Coronel Arturo La Torre (Perú), en el sentido de que se creara una Comisión formada por un grupo de siete (7) países, quedando constituida dicha Comisión en la forma siguiente: Perú, Coronel Arturo La Torre Di Tolla; Chile, Sr. Fernando Paredes; Colombia, General José Jaime Rodríguez; Ecuador, Coronel Héctor Espinoza; Costa Rica, Ing. Miguel Angel Curiel; Cuba, Sr. Pedro Alter Monistrol y Venezuela, Dr. Gustavo González Eraso, Dr. José A. De Miguel, Dr. Jaime Daly Guevara y el Ponente, Arg. René Torres Baralt.

Se acordó posteriormente que la Secretaría del Centro Latinoamericano de Asistencia Regional —CELAR—, funcionará en la Ciudad de Caracas. La misma, tendrá como misión primordial el enviar todo tipo de información relacionada con la Defensa Civil, a los países miembros.

Se aprobó también que se enviarían las ponencias presentadas durante el Coloquio, a fin de que fueran leídas con detenimiento y posteriormente, se remitieran sugerencias y/o modificaciones a que dieran lugar con el objeto de preparar una nueva reunión informal antes de efectuarse la próxima Conferencia Latinoamericana de Defensa Civil.

La señora Beatriz Sosa de Castillo, Presidenta de Fundasocial, ofreció en nombre de esa Institución, gestionar ante la Directiva, una suma como contribución de Venezuela, para cubrir los gastos que se ocasionen en la Oficina Sede de la Secretaría del CELAR, tales como: pago de personal, viajes, recopilación de material y otros, hasta tanto se celebre el Acuerdo formal entre los países miembros.