

**"Documento original en mal estado"**

DEFENSA CIVIL

DIRECCION NACIONAL

SEMINARIO DE DEFENSA CIVIL SOBRE  
"PREPARATIVOS EN CASOS DE DESASTRE PARA  
LOS PAISES DEL AREA ANDINA"

QUITO/ECUADOR

, Septiembre 1.974



EXPOSICION DEL SEÑOR CORONEL DE E. M. HECTOR ESPINOSA YEPEZ  
DIRECTOR NACIONAL DE LA DEFENSA CIVIL  
A NOMBRE DEL ECUADOR

Setiembre 10 de 1974

Señor Vicepresidente, Señor Relator General, Señor Coordinador General, Señores Delegados, Señores Consultores, Señores Observadores, Señores:

Luego de las magníficas exposiciones presentadas por las Delegaciones de Bolivia, Chile y Colombia, sobre sus experiencias en casos de desastres y sobre las organizaciones actualmente existentes en sus países para afrontarlos, tengo el honor de realizar idéntica exposición como Director Nacional de Defensa Civil y Primer Delegado a este Seminario, a nombre de Ecuador.

Con el objeto de aprovechar el corto tiempo concedido para esta exposición, me he permitido ya, y como documento de trabajo, haber puesto en vuestras manos, un poligráfico un poco más extenso y más explicativo.

En mi País, señores, se han sucedido ininterrumpidamente, a través de los años, los malos movimientos telúricos que han puesto en conmoción a los habitantes, como fuertes terremotos que han destruido poblados enteros; inundaciones pavorosas en zonas extensas y, por contraste, gravísimas sequías que destruyendo y asolando campos y sembríos, en un pueblo como el nuestro, eminentemente agrícola, han provocado el hambre y la desesperación.

En Agosto de 1949, justamente hace veinticinco años, el Ecuador se estremeció con el terremoto, cuyo epicentro fue en las provincias de Tungurahua, Chimborazo y Cotopaxi, y que provocó el cuarteamiento de ciudades enteras, la desaparición de poblados como el de Pelileo, fuertes epidemias, hambre y desconsuelo general.

El Gobierno Nacional intentó afrontar la emergencia con responsable esfuerzo y como depositario de la generosa ayuda interna y externa de pueblos amigos y de las Agencias Internacionales de Ayuda.

Se crearon Juntas de Reconstrucción en las diversas provincias, a cargo de las personas más importantes del respectivo lugar y con la colaboración absoluta de las Fuerzas Armadas y de la Policía Civil Nacional; sin embargo, es justo reconocerlo, y aún partiendo del hecho de la absoluta honorabilidad y corrección de todos los encargados de manejar la ayuda, ésta no llegó ni en forma suficiente, ni en forma eficaz, ni en forma oportuna a los damnificados y, a veces se la repitió a las mis

mas personas, familias y sectores, y no llegó nunca a los otros, quizá a los realmente necesitados y damnificados.

El ansia de ayuda de parte de todos, del interior del País y del Exterior, frente a desastre tan pavoroso, de incalculables consecuencias psíquicas, sociales y económicas para el sector afectado y para el País entero, tuvo como motor la buena voluntad y, como freno la total improvisación, la falta absoluta de planificación pre-desastre, durante el desastre y, la intrusión de actuaciones politiqueras en el gravísimo problema de la reconstrucción.

Los esfuerzos de propios y del exterior chocaron entre sí; se duplicaron, se malgastaron, se desperdiciaron y, se mantuvo el caótico estado de tragedia.

La alarma producida como lógica consecuencia en el alma nacional, motivó que, cuando se aquietaron un poco las pasiones que este desastre desencadenó, permitiera que Congresos Nacionales posteriores reflexionaran sobre la necesidad de crear un organismo nacional permanente de servicio a la comunidad: la Defensa Civil. En años siguientes se dictaron las leyes apropiadas; pero lastimosamente, amortiguado ya el dolor del infortunio con el paso de los años, tales disposiciones legales quedaron como letra muerta; y, no se organizó el Sistema de Defensa Civil.

Con leyes, pero sin organización, fuimos nuevamente sorprendidos primero por los maremotos de Esmeraldas en la década del 50,; luego por las sequías, con el apareamiento de plagas devastadoras de lepidópteros en la Provincia de Loja, en 1.959 y 1.960; y posteriormente por escalofriantes terremotos como el de Loja en 1970, que destruyó ciudades florecientes y vastas regiones agrícolas; por las incontralables inundaciones de 1973 en las provincias de los Ríos, Guayas, Manabí, El Oro.

Los esfuerzos del Gobierno fueron grandes; pero asimismo, y pese a la ayuda de los habitantes del Ecuador y de los fieles amigos y de las Agencias Internacionales, nuevamente chocaron la necesidad con la improvisación, y el resultado siguió siendo de confusión, de desperdicio, de duplicación de esfuerzos y de falta de coordinación. Los esfuerzos de quienes estuvieron encargados post-desastre de afrontar las consecuencias de él, siendo honorables, sacrificados y leales para la Patria, no pudieron, sin embargo, controlar y coordinar en la medida requerida la ayuda, para entregarla eficaz, y oportunamente a los habitantes y zonas damnificadas; y, si en todos estos casos, se consiguió algo o mucho, fue gracias a la actuación e intervención, principalmente de la organización de las Fuerzas Armadas.

Consciente el actual Presidente de Ecuador de estos graves antecedentes, quiso aplicar en todos los órdenes en favor del país, su propia organización y sistematización espiritual y militar; y así, en Noviembre de 1.973, resolvió impulsar y activar el funcionamiento del Organismo especializado para afrontar estas desgracias colectivas: la Defensa Civil.

Dependiente de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, la Dirección Nacional de Defensa Civil Ecuatoriana, se ha organizado en estos últimos ocho meses, en forma acelerada: se han actualizado medidas legales y reglamentarias; se han formulado los Planes Nacional y Provinciales de Defensa Civil; y se están organizando a nivel provincial, cantonal y parroquial, las Juntas y Jefaturas de Defensa Civil.

En este trabajo de organización y planeamiento indispensables, nos sorprendieron las gravísimas inundaciones que afectaron enormes zonas de nuestro territorio en el nor y centro Oriente y, en nor-occidente.

La Defensa Civil se hizo cargo de toda la operación en el pasado mes de Julio y, gracias al apoyo total e irrestricto del Gobierno y de la Secretaría General del Consejo de Seguridad, pudo afrontar el desastre, desde el primer momento, coordinando esfuerzos y dirigiendo acciones con la colaboración de las autoridades estatales, de las Fuerzas Armadas, de entidades particulares y de la propia ciudadanía, como debe ser.

No llegamos a declarar la emergencia, no llegamos a solicitar la ayuda de las Agencias Internacionales y de los pueblos amigos, no porque la catástrofe fuera pequeña, sino porque el Gobierno quiso afrontarla directamente con todas sus fuerzas para evitar la alarma, la psicosis colectiva, y para respaldar a la nascente entidad de Defensa Civil, que así ha recibido un espaldarazo consagratorio en favor de la comunidad, en el servicio de los pueblos, sin distinción de nacionalidades, razas, posición social o política.

En varios puntos de las zonas fronterizas afectadas se cruzaron generosamente la mutua ayuda de las Defensas Cívicas Colombiana y Ecuatoriana; ni ellos distinguían si servían a ciudadanos ecuatorianos, ni nosotros nos deteníamos en nuestra ayuda a los ciudadanos colombianos; nuestras fronteras no nos dividieron en ese momento de emergencia, sino que nuestras manos se unieron en la colaboración eficaz y oportuna en favor del necesitado.

Con este brevísimo proemio, permitidme que pase a hacerlos conocer nuestra organización de la Defensa Civil Ecuatoriana, en forma lo más fácil y objetiva, mediante las siguientes proyecciones de transparencias

EXPERIENCIAS DEL ECUADOR POR LAS INUNDACIONES PRODUCIDAS EN DIVERSOS  
SECTORES DEL PAIS EN EL MES DE JULIO DE 1.974

A. GENERALIDADES.

- 1.- El Ecuador está dentro de la zona tórrida, una de las cinco zonas climáticas de carácter astronómico, formadas a consecuencia de los factores cósmicos del clima; como resultado de esto, los elementos del clima -principalmente temperatura y humedad del aire- hacen de la Región Oriental una zona calurosa, sujeta a gran evaporación, formación de nubes, condensación de ellas y, continuas lluvias que caen sobre la Cordillera Oriental, en las llamadas cabeceras de los ríos o, nieve que cubre toda la cordillera y que aumentará el caudal de los ríos con el deshielo producido por el sol de verano en la Región Interandina.
- 2.- La Región Oriental es una vasta zona selvática que se desprende de las estribaciones de la Cordillera Oriental de los Andes, prolongándose hacia la Hoya Amazónica.
- 3.- Los habitantes de las provincias orientales, en general, son nativos de la región y en mayor proporción de la zona interandina que en busca de nuevos horizontes, se han trasladado como colonizadores espontáneos; ellos buscan los lugares más aptos, a su entender, para desarrollar su vida; ubican sus viviendas a lo largo de las vías de penetración al Oriente, en las estribaciones de la cordillera o a la orilla de los ríos, porque en esos lugares tienen más a la mano una vía terrestre o fluvial que les facilita la comunicación.
- 4.- Los ríos son las únicas vías abiertas por la naturaleza a través de todos los obstáculos de la tierra, pero su lecho está siempre sembrado de riesgos y los pobladores de las riberas se hallan también bajo el inminente peligro de ser víctimas de los efectos de las inundaciones.
- 5.- Las vías de comunicación que penetran al Oriente, construídas por encañonados y gargantas, bordean abismos, cruzan torrentes y, en fin, tienen un trazado largo y difícil que al sufrir los efectos del invierno, los deslaves interrumpen la circulación, cortando las comunicaciones con el interior del País y con áreas vecinas.

En la llanura, las vías y zonas aledañas se inundan y ocasionan daños a la propiedad, con el consecuente aislamiento de pueblos y ciudades, que si bien puede ser solucionado a corto plazo, afecta a miles de habitantes que sufren hambre y privaciones.

6.- En la Región Interandina -zona Norte - el sistema hidrográfico nace en la vertiente Nor oriental del Carchi y, en la Nor Occidental de Imbabura, se desvía luego por los valles de los ríos Chota y Mira, produciendo crecientes y deslaves que ocasionan, en menor escala, problemas similares a los de la Región Oriental.

Para la Defensa Civil Ecuatoriana, los fenómenos climáticos afectan áreas considerables, creando problemas relacionados con la Planificación y empleo del sistema.

#### B. CAUSAS DEL DESASTRE.

Las características de la Región Oriental, su clima, vegetación, hidrografía, en gran parte una llanura boscosa con zonas bajas inundables, hacen de ella una región propicia a los inviernos fuertes por la evaporación constante y las precipitaciones pluviales de la cordillera que producen el aumento del caudal de los ríos, inundando amplios sectores donde se asientan poblaciones, caseríos y viviendas a lo largo de las vías de comunicación terrestres y en las orillas de los ríos.

La estación lluviosa, con abundancia de precipitaciones que duraron entre 8 y 10 días, en forma continuada y persistente; fue el factor principal y la causa que produjo la última catástrofe de magnitud en toda la Región Oriental Ecuatoriana y en las zonas vecinas de Colombia y Perú.

#### 1.- Zona Nor oriental.

Comprendida entre el límite con Colombia al Norte y el Río Tona al Sur.

a.- Poblaciones afectadas.

- Puerto El Carmen
- Nuevo Rocafuerte
- Nuevo Aguarico
- Nueva Loja
- Campo Cocha
- Chonta Punta
- Mondaña?

b.- Vías de comunicación afectadas.

- Carretera Francisco de Orellana que une Quito con Lago Agrio, fue destruída en varios tramos.
- Carretera Lago Agrio - Francisco de Orellana, se interrumpió por destrucción de 2 puentes.

c.- Oleoducto Trans-Ecuatoriano.

- Destruído en un tramo de 50 metros en el cruce del Río Aguarico.

d.- Damnificados.

(ver Anexo).

2.- Zona Centro Oriental.

Comprendida entre el Río Tena al Norte, Santiago al Sur y al Oeste las estribaciones de la Cordillera Oriental. En esta área, los ríos Tena, Napo, Pastaza y Palora, aumentaron el caudal, especialmente estos dos últimos, causando graves daños en las poblaciones y vías de comunicación; más al Sur, en el sector de General Plaza, se produjeron deslaves de los cerros, que destruyeron caminos y viviendas.

a.- Poblaciones afectadas.

- El caserío "El Rosario", fue destruído por deslaves; los pobladores lograron evacuar la zona y no se produjeron víctimas.
- Las localidades que sufrieron graves consecuencias por la catástrofe fueron: Palora, Arapigós, Sangay.

b.- Vías de comunicación afectadas.

- Puyo - Puerto Santana - Madre Tierra - Palora.
- Macas - Sucúa - Méndez - General Plaza (Limón):
- Méndez - Limón - Gualaceo - Cuenca.

c.- Damnificados.

(Ver Anexo).

3. Zona Andina.

Provincias del Cárchi e Imbabura.

Incluye el valle del río Chota, en la Provincia de Imbabura y el sector Sur Oriental de la Provincia del Cárchi.

a.- Poblaciones afectadas.

- A consecuencia de las lluvias en la Cordillera Oriental, las crecientes de los ríos Chota y Mira ocasionaron daños en peque

ñas poblaciones ubicadas en el valle del Río Chota.

- Las localidades que sufrieron el impacto directo fueron: Caldera, Monte Olivo, Chota. (ver anexo).

b.- Vías de comunicación afectadas:

- Ferrocarril: Ibarra - San Lorenzo.

c.- Damnificados.  
(Ver Anexo).

#### C. TIEMPO DE DURACION DE LA EMERGENCIA.

La creciente de los ríos duró aproximadamente entre 3 y 4 días; el estado de emergencia estuvo condicionado al tiempo de reparación de las vías para poder trasladar recursos para la población aislada. El abastecimiento por aire fue muy costoso e incompleto, por la inundación de las pistas para los aviones de transporte con que cuentan la Fuerza Aérea y las empresas privadas.

#### D. PROBLEMAS QUE PROVOCARON LA ULTIMA CATASTROFE.

##### 1.- Al Gobierno.

- a.- Utilización de parte de los recursos económicos del Fondo de Emergencia, que pudieron haber sido empleados en otros proyectos.
- b.- Tomando como pretexto la catástrofe, se levantó en todos los sectores de la región, afectados o no, una inquietud para que el Gobierno dé una solución inmediata a asuntos administrativos y de índole económica, que habían quedado pendientes, especialmente de adjudicación de tierras y de vivienda, servicios públicos, etc.

##### 2.- A la población.

- a.- Problemas de carácter económico, fundamentalmente por destrucción parcial o total de viviendas, pérdidas de menaje y vestuario, cultivos, animales domésticos y otros rubros; aislamiento de los centros de producción e interrupción de las actividades comerciales.

##### 3.- A la Defensa Civil.

- a.- Se crearon problemas, en especial, por desconocimiento de gran parte de la población, de las funciones específicas y el campo en el que desarrolla sus actividades la defensa Civil.

- b.- Siendo una institución nueva, no ha completado aún su organización en los diferentes niveles, ni cuenta con medios propios para actuar independientemente, debiendo recurrir a otras instituciones, con el entorpecimiento de los trámites en estos casos.
- c.- Problema de fondo constituyó la falta de una red propia de comunicaciones de la Defensa Civil; esto es debido a que los medios y elementos de telecomunicaciones del sistema orgánico de la Defensa Civil, están en estudio su instalación.

#### E. CONCLUSIONES.

Las experiencias vividas a consecuencia del último desastre ocurrido en el país, nos permiten extraer varias conclusiones que pueden ser útiles en el futuro para nuestra organización y sus similares de los países de la Subregión Andina.

- 1.- A consecuencia del invierno y de factores climáticos, periódicamente se producen crecientes de los ríos en la Región Oriental, fenómeno que causa destrucción de vías e inundaciones en las zonas bajas, afectando a la población y a la propiedad.
- 2.- La destrucción u obstrucción de las vías de penetración al Oriente y utilización de una sola, susceptible de interrupciones y los deslaves en caminos vecinales, dificultaron la comunicación terrestre, incidiendo esto en el transporte de abastecimientos y evacuación.
- 3.- El abastecimiento por vía aérea es muy costoso y limitado, por inundación de las pistas de aterrizaje.
- 4.- La colonización espontánea ubica las viviendas en lugares es cogidos arbitrariamente, hecho que constituye un peligro y un problema para las actividades propias de la Defensa Civil en las operaciones durante una emergencia.
- 5.- La divulgación de lo que es y hace la Defensa Civil es necesaria para que la población sepa proceder en caso de catástrofes, especialmente en cuanto se refiere a lo que debe esperar de esta Institución.
- 6.- Es necesario incrementar el sistema de comunicaciones de la Defensa Civil para enlazarse con los más alejados rincones del País.
- 7.- De hecho es imprescindible contar con stocks de abastecimientos de toda clase, en aquellas zonas críticas que son susceptibles de quedar aisladas por efectos de catástrofes que ocasionan destrucción de vías e interrupciones del transporte.

## 2. ORGANIZACIÓN NACIONAL ENCARGADA DE ATENDER LAS EMERGENCIAS Y DESASTRES NATURALES.

### a.- Ley, Reglamento y Planes.

La Defensa Civil del Ecuador es la organización que se encarga de poner en práctica medidas de acción directa, destinadas a prevenir y resolver los problemas resultantes de una catástrofe, con el fin de alcanzar en el menor tiempo la normalización de las actividades en la zona afectada.

La Defensa Civil del Ecuador se basa en su organización que, encuadrada en la Ley, conforma un sistema complejo pero ágil y dinámico, en el que cada una de las funciones de sus organismos directivos están perfectamente definidas en la Ley de Defensa Civil y en su Reglamento; además, las obligaciones de los miembros y las misiones de las varias dependencias de la Defensa Civil, así como la coordinación de sus actividades están establecidas en el Reglamento Interno y se regulan mediante directivos.

La participación de los Frentes de la Comunidad Nacional y el aporte que éstos deben prestar, así como sus misiones en el campo de la Defensa Civil, están previstos en el Plan Nacional, elaborado por la Dirección.

Todos los organismos subordinados, para el cumplimiento de sus tareas específicas, elaboran los planes particulares correspondientes a sus jurisdicciones, sean éstas Provinciales o Cantonales, de modo que el conjunto de providencias establecidas en dichos Planes, en caso de una emergencia, motiven el sistema en completa armonía y coordinación, empleando las unidades Auxiliares preparadas y entrenadas de acuerdo a las directivas de instrucción emanadas por la Dirección Nacional.

### b.- Regionalización del País para atender las emergencias provocadas por efectos de desastres.

Se ha tomado en cuenta la actual división territorial de la República para la asignación de misiones y jurisdicción de los organismos de la Defensa Civil; el propósito es el de aprovechar la organización político-administrativa vigente, que facilite la utilización de recursos y participación de entidades públicas y privadas establecidas en las provincias y cantones; además, como los organismos de apoyo cuentan con medios y elementos propios en los diferentes niveles jurisdiccionales.

erfóticamente se aprovecha una infraestructura orgánica existente para la integración del sistema de Defensa Civil.

Al organizarse la Defensa Civil utilizando la división territorial existente, se ha conseguido disponer de todos los medios y recursos seccionales y una coordinación a nivel nacional, regional y local que indudablemente, facilitará la conducción de las operaciones en caso de producirse un desastre.

Además, se aprovecha de la organización de Agencias Internacionales de ayuda y otras similares nacionales que cuentan con sistemas y recursos que operan en varias provincias del País.

Tenemos entonces: la Dirección a nivel nacional; Juntas Provinciales a nivel regional en cuanto se refiere a organismos directivos y de coordinación; Jefaturas Provinciales, Cantonales y Parroquiales, en la que concierne a organismos de ejecución.

#### c.- Sistemas de comunicación.

El centro onerótico que pone en ejecución todo el mecanismo de la Defensa Civil y materializa las provisiones consideradas en la Planificación, no puede ser otro que un sistema integrado de comunicaciones, que permita ejercer los acciones de mando sobre la organización, la coordinación de las operaciones y actividades de todos y cada uno de los organismos constitutivos de la Defensa Civil, además de aquellas instituciones que prestan su cooperación y apoyo.

Por otra parte, los medios que integran la **red** de comunicaciones de la Defensa Civil permiten a ésta hacer conocer a todo el país, cuáles son los objetivos de la Defensa Civil y cuál la participación de los ciudadanos como individuos y como miembros de la colectividad en las tareas que durante la Organización; las comunicaciones y los medios a su disposición, facilitarán el desarrollo de programas de educación y orientación de la población; además, permitirán informar al País sobre la realidad de la situación que vive una región afectada por una catástrofe, de modo que sea solamente la voz oficial de la Defensa Civil la que informe.

Para cumplir con lo expuesto anteriormente, la Defensa Civil Ecuatoriana cuenta con una red de comunicaciones propia que está en proceso de instalación; ésta entrelazará directa y permanentemente mediante el Centro de Comunicaciones de la Dirección Nacional con las Jefaturas Provinciales; éstas a su vez, estarán en continuo contacto con las Jefaturas Cantonales y servirán de

centro de comunicaciones regional; además, todas las Jefaturas cantonales estarán entrelazadas entre sí.

Cada unidad de la Defensa Civil dispondrá de una red interna propia para la coordinación y mando de las operaciones; además las Brigadas Auxiliares contarán para su empleo, con medios de comunicación de corto alcance propios de su organización.

Se utilizarán también, en casos de emergencia, otros medios que no son: red de Telecomunicaciones del Estado (IETEL), que utiliza Radio, Telex, Teléfonos, etc., y cuenta además con la Estación Terrena para comunicaciones con el exterior vía satélite; red de comunicaciones de las Fuerzas Armadas; red de comunicaciones de la Policía Nacional; red de comunicaciones de las relaciones religiosas, Banco Central, Ministerio de O.P.P., F.F.CC. del Estado, Aduanas, etc., es decir todos los medios públicos y privados estarán a su disposición.

d.- Coordinación entre el sector público y privado.

Se realiza mediante los Comités de Coordinación Interministerial e Interinstitucional en el cual participan representantes de organismos nacionales e internacionales de ayuda, a nivel de la Dirección Nacional de Defensa Civil.

En las Juntas Provinciales su misma organización, con participación de delegados del sector público y privado, establece la coordinación a nivel regional.

e.- Recursos financieros asignados y para utilizar de inmediato. (Fondos contingentes).

El Gobierno ha creado un Fondo Nacional de Emergencia del cual el Presidente de la República puede utilizar las cantidades que crea necesarias para cubrir emergencias producidas por diversas causas y que afectan al normal desenvolvimiento de la vida del País.

Para casos de catástrofes, de los fondos de emergencia, se asigna a pedido de la Defensa Civil, un fondo reactivo que emplea en la emergencia.

Existen también de partidas dentro del Presupuesto General de la Nación, que sirven para gastos administrativos y adquisiciones de medios y elementos.

f.- Materiales disponibles para atender las emergencias y desastres

De acuerdo a la Ley, la Defensa Civil puede utilizar los medios y equipos estatales y semi estatales que considere necesarios para atender una emergencia. Orgánicamente cuenta con los medios de los organismos básicos: Policía, Bomberos y Cruz Roja; además, puede pedir el apoyo material de las FF.AA., las mismas que están obligadas a proporcionar personal, material y equipos a la Defensa Civil.

ECUADOR: SISTEMA LOGISTICO PARA CASOS DE DESASTRE

Exposición del Grnel. (r) Richard Gortaire

La Defensa Civil debe emplearse esencialmente un engranaje de piezas sincronizadas para prestar ayuda en situaciones de emergencia a importantes núcleos humanos dentro de una zona de desastre; la Defensa Civil es por consiguiente una entidad básicamente formada por organismos de servicio que desarrollarán una intensa labor en tareas de:

- Abastecimiento y alimentación.
- Atención de la salud y saneamiento.
- Rescate.
- Evacuación.
- Transporte.
- Construcciones de emergencia, reparación y mantenimiento de servicios vitales.
- Orden y seguridad.
- Identificación, bienestar, comunicaciones, sepultura, etc.

Todos estos servicios que materializan la acción de la Defensa Civil, sobre todo en la fase de atención, cumplen su cometido como integrantes de un sistema.

Con el despliegue de las instalaciones se materializa el funcionamiento de los Servicios Logísticos a cargo de los Organismos Básicos constitutivos de la Defensa Civil y de los Organismos de Apoyo, en nuestro caso las Fuerzas Armadas, quienes con sus propios medios y elementos, proporcionarán atención a la población damnificada.

La responsabilidad de todas las actividades de estas unidades en la prestación de servicios a la comunidad afectada, se ha entregado a miembros de los órganos de ejecución subordinados, para conseguir la coordinación y que no haya superposición sino yuxtaposición de acción y esfuerzo tras la consecución de las metas fijadas. La ejecución de cada acción a cargo de un solo organismo, determina la responsabilidad dejando amplia libertad de acción e iniciativa.

Las organizaciones básicas constitutivas de los organismos de ejecución, cumplirán las misiones a ellas asignadas, empleando sus propios métodos y procedimientos, sin perder su autonomía como Institución y siguiendo su propia doctrina.

### Misión del Sistema Logístico

Proporcionar con los medios y recursos disponibles, atención inmediata y continuada a la población damnificada, hasta lograr el restablecimiento normal de las actividades en la zona del desastre.

La misión del Sistema Logístico se ejecuta en cumplimiento de - las previsiones contempladas en los Planes para la Segunda y Tercera Fases; la Primera Fase es de permanente ejecución.

#### Primera Fase de Prevención

Planeamiento - organización.

#### Segunda Fase de Atención y Tercera de Rehabilitación.

Activación de las previsiones y ejecución de las acciones consideradas mediante el despliegue de instalaciones y empleo de los medios - propios de cada servicio.

La Tercera Fase marca una actividad predominante de transporte, por cuanto, además del constante flujo de abastecimientos, habrá que ejecutar el transporte de retorno de la población evacuada a sus domicilios habituales.

#### Servicio de Abastecimiento.

La Dirección Nacional mediante el Departamento de Abastecimientos, adquiere, recolecta y almacena directamente o por intermedio de otras dependencias del Estado o instituciones de ayuda nacionales e internacionales, todos los artículos que con el nombre genérico de abastecimientos, necesita para proporcionar atención a la población - damnificada y a su propia organización en el área del desastre.

Enprovit, con sus almacenes y depósitos de productos distribuidos en todo el país, constituye la principal fuente de aprovisionamiento. Esta Institución pone a disposición de la Defensa Civil, - previo pedido, las cantidades requeridas en el lugar donde se organizan los almacenes de Abastecimientos de la Defensa Civil; de estos - almacenes, con transportes de la Defensa Civil, proporcionados por - las Fuerzas Armadas como Órgano de Apoyo, y otras instituciones públicas y privadas, realiza el transporte hasta los puestos de entrega a cargo de las Fuerzas Armadas en los Centros de Reunión y Evacuación "C. de R. y E."; de estos pasan a los puestos de Distribución de alimentos preparados o raciones de viveres por persona o por familia, - para un determinado número de días.

### Vestuario y Equipo.

De sus propios depósitos de vestuario proveen los por cuarte de la industria nacional o de instituciones internacionales de ayuda, la Defensa Civil transporta a los puertos de entrega en los "C.R. y E.", el vestuario y equipo para ser distribuidos por los elementos de las Fuerzas Armadas en los Puertos de Distribución correspondientes.

Dentro de los "C.R. y E." elementos de las FF.AA. establecen las áreas de albergues de emergencia, en donde alojarán a los damnificados durante la emergencia, caso de no ser suficientes se evacuarán, los refugiados, a albergues temporales provistos en zonas cercanas.

### Medicamentos, material y elementos para la atención de la salud.

El sistema de Defensa Civil entrega los medicamentos necesarios en los Puertos de Entrega de esta clase, a los elementos del Ministerio de Salud y Cruz Roja para la atención a la población de la zona de emergencia.

### Servicio Sanitario.

De varias instituciones dispone este servicio en los Centros de Reunión y Evacuación en orden de importancia y desde la zona del impacto principal hasta la zona no peligrosa, se despliegan las siguientes instalaciones fijas temporales:

- Puesto de primeros auxilios, puesto de vacunación;
- Puesto principal de curaciones.
- Hospital de campaña, puesto de evacuación de heridos y enfermos.

Además, se establecen brigadas móviles de socorro y de saneamiento ambiental.

Su funcionamiento es simple; los heridos, contusos y enfermos son atendidos en los puestos de primeros auxilios; de éstos son transportados al puesto principal de curaciones, en donde se clasifican de acuerdo a su estado, en graves y leves, recuperables a largo o a corto plazo o no recuperables, para fines de atención médica en los hospitales de campaña o evacuación a hospitales regionales.

Los puestos de vacunación se despliegan de acuerdo a las circunstancias, en lugares de fácil acceso para la vacunación preventiva

va contra epidemias que pueden presentarse.

Las brigadas de saneamiento Ambiental cumplen sus funciones específicas en las zonas del impacto primario en particular.

#### Servicios Administrativos.

Los Servicios Administrativos en la zona de desastre, tienen tanta importancia como los de abastecer, alimentar, vestir y atender la salud; en consecuencia, es otra de las partes fundamentales del sistema de Defensa Civil Ecuatoriano.

En forma general, los organismos básicos despliegan varias instalaciones de carácter administrativo que desarrollan una acción directa en beneficio de los damnificados, la propiedad pública y privada.

La Policía Nacional con sus unidades auxiliares, tiene la responsabilidad de mantener el orden, seguridad, control de tránsito, identificación y evacuación de la población, etc.

En los "C.R. y E.", los Puestos de Vigilancia, Control, Identificación, Evacuación, Sepultura, etc., son la materialización de la función administrativa del servicio. Con igual finalidad actuarán los servicios de asistencia social y comunicaciones; además, las unidades de trabajadores auxiliares, sin desplegar instalaciones, cumplen misiones específicas que las incluimos en el campo administrativo.

TERMINOLOGIA.

- PROVISIONES** : Se considera todo lo necesario para proveer la atención inmediata y continuada a la población damnificada en situación de emergencia, incluyendo alimentos, víveres, abrigo, albergue, medicamentos, etc.
- ADQUISICION** : Se denomina la forma administrativa de obtener provisiones o servicios.
- PEDIDO** : Solicitud a un organismo superior de provisiones necesarias.
- PRIORIDAD** : La que establece en forma precisa y en orden cronológico, la precedencia de abastecimientos, servicios, transporte, etc.
- RESERVA** : Se denomina "Abastecimientos de Reserva", aquellos que se acumulan en mayor cantidad que la requerida, para satisfacer la necesidad de atención a la población damnificada, con el objeto de garantizar un aprovisionamiento adecuado y sin interrupción, en cualquier momento y circunstancia de la emergencia.
- EXISTENCIAS EQUILIBRADAS:**  
Acumulación de provisiones de toda clase, en cantidades que se requieren para satisfacer las necesidades de la población durante el período de emergencia.
- ABASTECIMIENTO PARA UN DIA:**  
Gasto promedio diario de distintos artículos de provisión de recursos alimenticios de primera necesidad en libras por persona, en situación de emergencia.
- NECESIDADES** : Cantidad de provisiones -- por clase -- que necesita la población afectada para su atención en situación de emergencia.
- PARTE DIARIO:** Informe diario que envía un organismo a otro superior dando cuenta de las provisiones existentes y el número de personas a ser atendidas. Esta comunicación sirve de base para realizar una evaluación de necesidades de provisiones, con prioridades.
- DEPOSITO** : Local organizado para recibir, clasificar, almacenar y entregar provisiones.

ALMACEN : Local en donde se encuentran provisiones específicas: víveres, ropa, medicamentos, material de construcción etc. Se lleva un registro detallado por especies y clases, estado de conservación, expiración, etc.

ALMACEN MOVIL: Transporte móvil que lleva provisiones específicas, a lugares previstos, para facilitar el abastecimiento de la población damnificada.  
(Normalmente tiene ENPROVIT para el abastecimiento regular de víveres a la población a diferentes niveles: almacenes móviles cantonales, parroquiales, barriales etc.).

PUESTOS : - De distribución  
Todo lugar donde se efectúan entregas a la población damnificada en los "Centros de Reunión y Evacuación".

- De recepción  
Lugar donde se recibe personal o provisiones, remitidas por diferentes organismos nacionales o internacionales, propios o ajenos, del sistema de Defensa Civil.

- De Primeros Auxilios  
Lugar organizado donde se prestan primeros auxilios.

- De evacuación  
Area donde se reúne el personal de heridos (puesto de evacuación de heridos) o personas damnificadas para ser trasladados a otra área determinada.

- De control de tránsito  
Lugar donde la Policía Nacional regula, prohíbe o permite el movimiento de vehículos o peatones en la red vial de una zona.

- De identificación  
Lugar ubicado en el "Centro de Reunión y Evacuación" a cargo de la Policía Civil Nacional, para identificar a las personas damnificadas y entregar la tarjeta de racionamiento e identificación.

AREAS DE ALBERGUES DE EMERGENCIA: (Viviendas de emergencia en el "C.R. y E.").

INTERVENCION DEL DR. EFRAIN PACHECO, DELEGADO DEL MINISTERIO DE SALUD DEL ECUADOR

El Ecuador, País en pleno proceso de desarrollo mira con emoción, pero también con temor, el acelerado progreso que le ha tocado vivir a esta generación, tanto que se acrecienta el pensar en las condiciones de vida de quienes nos sucedan en el tiempo, puesto que, es indispensable que nos dediquemos a meditar un momento las acciones colaterales que traen consigo los adelantos revolucionarios de la Tecnología, del proceso de transportación masiva, de los periódicos azotes que ha sufrido nuestro País y que seguirá sufriendo, sin que exista una planificación adecuada para solucionar esta tremenda problemática.

La creciente frecuencia con que se suceden los accidentes en la República debe ser motivo de inquietud en todos los sectores del país, debido a la trascendencia económica y social que se demuestra en las tasas de morbilidad y mortalidad que ya alcanzan proporciones considerables y ocasionan graves y dolorosas consecuencias en la población.

La prevención de accidentes y la movilización de recursos de todo tipo en las situaciones de catástrofe engloban en su proceso no solamente a un Ministerio, el de Salud en el presente caso, sino a todos los Ministerios y "ún más" a todas las organizaciones, sean estatales o privadas, e inclusive a la ciudadanía toda que debe estar organizada y dirigida por sus líderes natos con el objeto prede terminado de hacer frente a una crisis en el momento en que ésta se presenta.

El 20 de Septiembre de 1.965, en el Registro Oficial Nº 589 se publicó, con Decreto Supremo Nº 2871, la Ley de Seguridad Nacional, cuyo título tercero habla de la Defensa Civil, y la define como "la Organización Nacional permanente a la cual corresponde: la planificación, organización y utilización del personal, medios y servicios necesarios para proteger la población, los bienes y las instalaciones nacionales frente a las del enemigo externo o interno o ante calamidades públicas".

Está vigente también el Reglamento respectivo para la plena aplicación de la ley así como el Plan Nacional de Emergencia, y de acuerdo a lo determinado en la misma Ley, se crean dos grandes frentes: el uno interno y el otro externo, correspondiéndole al Ministerio de Salud ubicarse en el frente interno en una acción multisectorial perfectamente coordinada y planificada.

Considero que según lo determinado en múltiples seminarios internacionales sobre el tema, la participación del sector salud en este plan general debe ser:

Activa  
Sistemática  
Consciente.

Por lo tanto corresponderá al Ministerio de Salud de la República realizar todas las acciones encaminadas a comandar las prestaciones tanto de Atención Médica como de protección de la salud en casos de emergencia y desastres. Para ello habrá de proceder previamente a organizar y coordinar todos los recursos que existan en este sector debiendo inmediatamente hacer una evaluación, tanto en lo que se relaciona a los factores que condicionan la salud, dependientes del huésped, dependientes de agentes causales y dependientes del ambiente natural, así como el diagnóstico de la situación previa al desastre, considerando población, nivel de salud, factores condicionantes, recursos asistenciales de salud y otros factores.

Simultáneamente se estudia lo que concierne a saneamiento urbano y rural, alimentos, y otros recursos para movilización y comunicación.

En el país todos estos estudios en la parte de incumbencia del Ministerio han sido ya realizados, de tal forma que podríamos asegurar haber cubierto íntegramente esta primera etapa.

Para continuar en el normal proceso de acciones, el Ministerio habrá de crear un Comité de carácter nacional integrado por los Directores de los servicios médicos estatales, semiestatales y particulares, con representantes de la Cruz Roja y organismos internacionales de la Salud, debiendo estar presidido por el Ministerio o su representante.

Las funciones de este Comité consistirían en elaborar el Plan Nacional de Salud para casos de desastres, considerando los planes regionales y provinciales y coordinándolos. Elaborar los Reglamentos, dictar las normas y dar todo tipo de instrucciones a los Comités provinciales o regionales controlando la ejecución de los programas.

Este comité Central deberá designar un representante para que, previo el Visto Bueno del Señor Ministro se integre al comité Interministerial y sirva de nexo de unión entre el Ministerio y el organismo Nacional.

En cada cabecera provincial deberá constituirse también el respectivo comité con dependencias del Comité Central, siendo de su obligación organizar, coordinar y ejecutar las acciones de salud que corresponden a su jurisdicción, de acuerdo a los planes previamente aprobados por el Comité Central y a todas las disposiciones que de ahí emanen.

Este Comité provincial estará integrado por el Jefe Provincial de Salud, el epidemiólogo provincial, el Jefe de Atención Médica, el Ingeniero Sanitario, el Presidente de la Cruz Roja Provincial y un representante del sector privado.

Corresponde a este comité provincial en su jurisdicción:

- a) Elaborar los planes provinciales de salud para casos de desastre y someterlos a aprobación del Comité Central.
- b) Organizar la atención médica de emergencia.
- c) Organizar las acciones de protección de la salud.
- d) Coordinar a todos los servicios de salud.

Dentro de estos programas, habrá de considerar:

- 1.- La atención médica de los heridos y damnificados, aprovechando, para la prestación de los primeros auxilios, de todos los valiosos recursos y la gran experiencia de las Juntas Provinciales de la Cruz Roja Ecuatoriana.
- 2.- Evacuación de los heridos, desde los puestos de primeros auxilios u hospitales de campaña (según facilidades aprovechables y tipo de desastre) hacia los establecimientos de complejidad ascendente. Para realizar esta acción habrá de coordinar con el organismo provincial de Defensa Civil.
- 3.- Mantener y reponer la atención médica de la población, para lo cual tendrá que permanecer en constante comunicación con los dirigentes del Comité Central.
- 4.- Prevención y control de epidemias, de acuerdo a normas dictadas o que se dicten en el futuro.
- 5.- Control de la calidad de agua y alimentos, así mismo de acuerdo a normas ya dictadas o que se dicten.
- 6.- Control de la disposición de excretas y basuras, para cumplir esta exigencia podrá y deberá aprovechar las instalaciones correspondientes de los Municipios.

7.- Enterrar los cadáveres o controlar que se lo haga, en continua colaboración con el Comité Provincial de Defensa Civil.

Para cumplir con estos objetivos deberán:

- a) Tener un censo actualizado de Recursos Humanos de Salud.
- b) Tener un conocimiento cabal de los problemas de Salud de la Provincia.
- c) Tener una información completa de los establecimientos de Salud de la Provincia.
- d) Tener un catastro actualizado de los vehículos, equinos, suministros, etc. de Salud de la provincia.
- e) Materializar las normas e instructivos entregados por los niveles superiores adaptándolos a la realidad de la provincia.

8.- Elevar al nivel superior los planes para su revisión y aprobación.

9.- Integrarse a la Defensa Civil de la provincia.

La acción gerencial que determina tanto la coordinación administrativa como la aplicación de normas y la ejecución misma de los programas debe hacerse única y exclusivamente a través del sistema creado por la Defensa Civil que es la responsable directa de la dirección, coordinación, supervisión y evaluación de esta actividad multisectorial, por lo tanto todas aquellas entidades creadas con fines específicos así como aquellas que deberán ser educadas y motivadas para que presten su apoyo, realizarán sus acciones bajo el comando de los organismos competentes, siguiendo las normas de procedimiento dadas por estas autoridades sin que se permita la acción individual, aislada, autónoma, pues además de duplicar esfuerzos o entorpecer las acciones pueden aumentar los costos, generar más caos y originar una sobre-administración inútil que se puede eliminar si se procede desde el inicio a través de un único canal gerencial.

El Sector salud como parte integrante de la Defensa Civil tiene dos grandes campos de acción:

- a) Preventiva
- b) Constructiva

La acción preventiva está encaminada a evitar, proteger, salvar y socorrer a personas y bienes en peligro por causas de catástrofes naturales o siniestros producidos por el hombre mismo.

La etapa constructiva se ocupa de organizar y canalizar positivamente tanto la natural agresividad humana cuanto los nobles impulsos de generosidad y desprendimiento ciudadanos, coordinando y aprovechando en la mejor forma todos los recursos tanto estatales como privados.

Conforme lo habíamos manifestado anteriormente al Ministerio de Salud Pública interesado en la prevención y control de catástrofes considera que es de su responsabilidad planificar, organizar y ejecutar todas las acciones tendientes a resolver en la mejor forma las situaciones de catástrofe y que su organización general estará dada en la reglamentación y en el Programa que complementan la Ley de Seguridad Nacional y específicamente la Defensa Civil, y por ello ha realizado ya un censo completo de recursos para salud, de acuerdo a los formularios que se adjuntan, y en este momento tenemos un conocimiento claro y actualizado de estos recursos. Así mismo en el mes de enero del presente año, mediante acuerdo ministerial N° 3190, se dictó el Reglamento Nacional de Establecimientos de Atención Médica, que en su capítulo Clavo, establece la obligatoriedad de mantener servicios de emergencia en todos los establecimientos hospitalarios. Ha tenido también, y tendrá buen cuidado y marcada preocupación en que todos los proyectos nuevos tengan un servicio de emergencias acorde con las necesidades actuales estableciendo los requisitos mínimos que deben reunir los servicios de esta naturaleza, y obligando a todos y cada uno de los hospitales bajo su control para que elaboren un Plan de Catástrofe o Programa de Emergencia acorde con la realidad interna de cada uno de estos establecimientos plan o programa en el cual se deberá considerar organización emergencial, utilización de ambientes, de equino, sistema de evacuación, manúal de procedimientos en estos casos, etc.

Permitirnos enfaticar en que la labor de las autoridades de salud en casos de desastre siendo de extraordinaria complejidad y urgencia debe estar embrizada en un programa general y multisectorial y que la importancia de adelantar los proyectos para los desastres merece el máximo de los énfasis. Ningún desastre debe desbaratar la vida ordinaria de la gente y solamente la buena voluntad y preocupación no son suficientes para impedir las graves consecuencias que un desastre natural generalmente supone para las personas.

La experiencia nacional e internacional ha mostrado que los errores se cometen cuando no existe una apropiada organización y llevan a confusión, descuido, abuso, duplicación de esfuerzos y lo tornan en problema más difícil para las autoridades responsables.

Para terminar, permitidme traer una inquietud que, de merecer benévola acogida, pda. servir como una conclusión o recomendación de este grupo de trabajo.

La unidad histórica social económica y ecológica de las paises que conforman la América del Sur y especialmente los países del Area Andino Ando que los desastres naturales, grandes, medianos o pequeños intervienen por igual a todos, razón por la cual debería existir un comité en el cual tengan representación Delegados de estas naciones, que se encargaría de estudiar la Epidemiología de los desastres y al mismo tiempo planificaría la labor conjunta para solucionarlos. Estoy seguro que un organismo internacional de este tipo sería de extraordinaria importancia y brindaría positivo beneficio en los momentos de tragedia y lo que es más, podría establecer una legislación única para la prevención de accidentes de todo tipo.

ERS/.

