

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XV Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

PLANIFICACION DE LA DEFENSA CIVIL EN APOYO
DE LAS OPERACIONES MILITARES
CPFG-EM. RAUL I. ESPINOSA GARCIA

1987-1988

I N D I C E

T E X T O

INTRODUCCION

CAPITULO 1. GENERALIDADES SOBRE LA DEFENSA CIVIL

- 1.1. Terminología
- 1.2. Concepto
- 1.3. Base Legal
- 1.4. Sujetos
- 1.5. Fundamentos
- 1.6. Principios de la Defensa Civil
- 1.7. Finalidades de la Defensa Civil
- 1.8. Objetivos

CAPITULO 2. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DEFENSA CIVIL

- 2.1. Niveles y autoridades de la Defensa Civil
- 2.2. Dirección Nacional
 - 2.2.1. Nivel Directivo
 - 2.2.2. Niveles auxiliares o de apoyo
 - 2.2.3. Nivel lineal u operativo
 - 2.2.4. Nivel de Coordinación
- 2.3. Organismos subordinados
 - 2.3.1. Juntas Provinciales
 - 2.3.2. Jefaturas Provinciales
 - 2.3.3. Jefaturas Cantonales
 - 2.3.4. Jefaturas Parroquiales
 - 2.3.5. Unidades de Defensa Civil de las Direcciones de Planeamiento
 - 2.3.6. Jefaturas de zonas especiales
- 2.4. Organismos Básicos
- 2.5. Organismos de Apoyo
- 2.6. Unidades Auxiliares

CAPITULO 3. EMERGENCIAS Y DESASTRES

- 3.1. Definiciones y diferenciación
- 3.2. Posibles causas de emergencias y desastres
- 3.3. Fases para afrontarlos
- 3.4. La Defensa Civil en la guerra

CAPITULO 4. PLANIFICACION DE LA DEFENSA CIVIL EN APOYO A LAS OPERACIONES MILITARES

- 4.1. Metodología de la planificación nacional para la guerra
 - 4.1.1. Política Nacional y Estrategia Nacional
 - 4.1.2. Concepto estratégico de Seguridad Nacional
 - 4.1.3. Los planes básicos de Seguridad Nacional
- 4.2. El Plan Militar de Guerra
- 4.3. Metodología de la planificación de la Defensa Civil
 - 4.3.1. Generalidades sobre planeamiento
 - 4.3.2. Un método para la solución del problema
- 4.4. Ejemplo de planificación ante la hipótesis AZUL-ROJA

CAPITULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Material de Referencia:

B I B L I O G R A F I A

La Protección Civil en Brasil	Hecio de Magalhaes
La Defensa Civil en Alemania	Ministerio del Interior
Folleto de Divulgación	Dirección Nacional de Defensa Civil
Metodología de la Planificación Nacional	IAEN
Planeamiento Estratégico Militar	Comando Conjunto de las FF.AA.
Seguridad Nacional	Coronel Alfonso LITUMA
La Defensa Civil	David MICHILENA
Planeamiento Operativo	Academia de Guerra Naval
La Defensa Civil y los Problemas de Invierno	Coronel E.M. Nélon HERRERA N.
Defensa Civil	Teniente Coronel E.M. G.GOMEZJURADO

I N T R O D U C C I O N

La guerra apareció sobre la faz de la tierra en los propios orígenes de la sociedad; ella marca las características de cada época. Al principio presentó el aspecto de luchas - aisladas entre grupos y hordas; evolucionando, posteriormente, hacia los enfrentamientos entre organizaciones de señores feudales y soberanos, más tarde hacia el conflicto entre una nación contra otra y, finalmente, al conflicto generalizado entre grupos de naciones aliadas.

Las guerras, en la Edad Antigua, se hacían con el propósito de alcanzar el dominio - total sobre los pueblos vencidos; los efectivos de combate eran, básicamente, mercenarios, - que, luego, fueron sustituidos por profesionales de la guerra de origen nacional, sin ninguna relación con la población civil, la misma que, aunque sabía que su país estaba en guerra, se mantenía al margen de los acontecimientos y únicamente se enteraba de ellos por su efec - tos finales.

Así pues, las guerras hasta ese momento, se efectuaban entre profesionales; pero, en la época de la Revolución Francesa, ocurrió el cañoneo de la ciudad de Valmy, cuando un improvisado ejército francés repelió un ejército prusiano de veteranos, dando inicio a las guerras de los pueblos y señalando el fin de las guerras entre reyes. Esta evolución se completó en la era Napoleónica, al surgir el concepto de nación en armas que se sumó al modelo de guerra de movimiento, basada ya, en un planeamiento científico y analítico.

El progreso, originado por la Revolución Industrial, aseguró a los combatientes la - provisión de armas, cada vez más sofisticadas y con mayor capacidad de destrucción masiva. La guerra del futuro puede provocar las más tremendas consecuencias debido a la extremada aceleración científica-tecnológica. Vivimos bajo la terrible amenaza de la destrucción de la humanidad, dependiendo solamente del buen sentido de los líderes de las potencias.

Ante este sombrío panorama y frente al concepto moderno de guerra total, surge con - fuerza la necesidad de tomar las medidas del caso para prevenir, limitar y reducir los daños que las acciones bélicas van a producir sobre la población civil y sus bienes materiales, así como sobre los del Estado.

La Defensa Civil, en nuestro país, puede verse en la obligación de atender principal - mente dos tipos de guerra: la guerra total externa y la guerra interna.

En este escenario, la Defensa Civil Nacional está llamada a proteger a la población civil de los efectos morales y materiales de los ataques enemigos; organizando a esa población, a las entidades públicas y privadas, así como los recursos disponibles para que contribuya eficientemente al esfuerzo bélico nacional; contribuyendo, sobre todo, a liberar a las unidades militares, de la atención a la población civil.

El Instituto de Altos Estudios Nacionales, a través del trabajo que me ha sido encomendado y que me permito presentar, desea aportar al mejoramiento del Sistema de Defensa Civil - ecuatoriano, proporcionando una metodología que, si bien puede no ser la óptima, intenta ser la piedra base sobre la que se puede edificar un mejor procedimiento, conforme se vayan corrigiendo los errores existentes y conforme vayan surgiendo nuevas iniciativas y necesidades.

El trabajo comprende cinco capítulos; los tres primeros contienen la doctrina de Defensa Civil Nacional, estableciendo definiciones, terminología, objetivos, así como la estructura - orgánica desde sus niveles directivos hasta los organismos subordinados y básicos; también - tratan acerca de las emergencias y desastres, especificando sus diferencias y determinando su clasificación y conceptos.

El capítulo cuatro contiene la metodología de planificación que se propone para la Defensa Civil Nacional en todos sus niveles. Basada en el método creado por René DESCARTES, esta metodología presenta las ventajas ^{de} ser lógica y de analizar en forma repetitiva todos los factores que intervienen en la planificación, disminuyendo de esta forma, la posibilidad de cometer errores u omisiones.

Este método de planificación se demuestra a través de un ejemplo práctico para una supuesta Hipótesis AZUL-ROJA, lo que se traduce en un Plan de Defensa Civil que debe ser un Anexo al Plan Militar de Guerra.

El Plan de Defensa Civil que se expone en este capítulo ha sido formulado siguiendo las - etapas de Apreciación de la Situación y Desarrollo del Plan de Acción. A través de la evaluación analítica de los Factores Generales y de los Factores Fijos, así como con el reconocimiento de las limitaciones y vulnerabilidades de medios humanos y materiales, se ha llegado a de-terminar las conclusiones y recomendaciones que se exponen en el capítulo cinco; ellas han procurado ser un reflejo de la realidad, como medio para considerar las acciones correctivas que deberán ejecutarse, en pos de alcanzar una mayor eficiencia en el cumplimiento de las vitales tareas que le han sido asignadas a la Defensa Civil Nacional.

C A P I T U L O I

GENERALIDADES SOBRE LA DEFENSA CIVIL

1.1. TERMINOLOGIA

A fin de procurar una correcta comprensión de la Defensa Civil es imprescindible conocer ciertas definiciones especiales que se utilizan en su doctrina evitando, así, el dar lugar a interpretaciones erradas que puedan dificultar su aplicación.

1.1.1. Accidente

Cualquier suceso anormal que pueda ser atendido con la intervención de los servicios correspondientes al área donde ocurra, por lo cual no requerirá la concurrencia de ningún organismo específico de la Defensa Civil.

1.1.2. Desastre

Suceso infausto que altera grave y súbitamente el orden regular de la vida - del país con repercusiones y complicaciones de carácter nacional, regional o provincial, sobre la seguridad, tranquilidad o intereses de la población y, por consiguiente, del Estado.

1.1.3. Desastre Natural

Cualquier fenómeno de las fuerzas de la naturaleza (inundaciones, terremotos, deslaves, erupciones volcánicas y otros similares), que por su localización geográfica y su magnitud, amenace con ocasionar o producir serios problemas a la vida, bienes materiales y servicios públicos, pudiendo alterar el normal desenvolvimiento de las actividades de un número apreciable de personas.

1.1.4. Desastre Sociológico

Cualquier suceso destructor, perturbador o dañino que sea originado por actividades propias del ser humano tales como guerra, incendios, explosiones mayores, fenómenos bacteriológicos o radioactivos, ruptura de presas o embalses, epidemias graves y otros que, por su magnitud o extensión, amenacen con originar o estén originando pérdida de vidas, lesiones, daños materiales, interrupción de las actividades de la comunidad u otros efectos anormales.

1.1.5. Emergencia Grave

Situación de apremio que se produce en el país debido a accidentes, sucesos funestos de carácter externo o interno, susceptibles de retardar o interrumpir el proceso adminiscontra la soberanía nacional, el orden jurídico establecido, las instituciones, los servicios
públicos y los intereses de una población numerosa.

1.1.6. Emergencia Nacional

Situación de apremio que se produce en el país, debido especialmente a la amenaza in
minente de invasión exterior, a conmoción interior o catástrofes cuyas repercusiones se mate
rializan en un peligro o situación grave que deban ser conjurados con medidas extraordinarias.

1.1.7. Evaluación de daños

Análisis técnico de los efectos de un desastre para precisar su magnitud.

1.1.8. Informe

Relación precisa y detallada sobre un hecho ocurrido, una actividad, una situación o
estado de personas o cosas; generalmente contiene la opinión de quien la elabora, relativa al
asunto.

1.1.9. Misión

Lo que se debe hacer de manera ineludible; consta de tareas por realizar y propósi
tos por alcanzar. Si es más precisa, contendrá límites de tiempo y espacio para su cumplimen
to.

1.1.10 Normas

Principios generales o reales de detalles para su aplicación, que deben seguirse y a
las cuales deben sujetarse los procedimientos, operaciones y acciones.

1.1.11. Normalización Vital

Superado el período crítico de la catástrofe; se caracteriza por las condiciones de:

- Restablecimiento del orden y serenidad de la población.
- Satisfacción de las necesidades vitales de alimento y agua potable, techo y abri
go, en el área afectada o en los centros de reunión y evacuación.

- Remoción de los escombros, rescate, evacuación de los heridos y enfermos, en tierra de cadáveres.
- Mantenimiento de comunicaciones con los centros de abastecimientos.

1.1.12. Objetivo

Meta o resultado que se desea alcanzar como consecuencia de una acción planificada.

1.1.13. Ordenes

Documentos ejecutivos o disposiciones verbales destinadas a comunicar y a imponer la ejecución de las ideas y concepciones de una autoridad.

1.1.14. Plan de Defensa Civil

Conjunto de estudios, previsiones y disposiciones que determinan la organización a adoptar, los procedimientos a seguir, los medios a emplear y las tareas a ejecutar para llevar a cabo la Defensa Civil.

1.1.15. Período Crítico

Intervalo comprendido entre la percepción de los primeros efectos del desastre y la consecución de la normalización vital. Se caracteriza por:

- Pánico generalizado
- Alteración del orden y quiebra de la autoridad
- Interrupción de los servicios
- Efectos que afectan el desenvolvimiento de las actividades de la población.

1.1.16. Sistema de Defensa Civil

Conjunto de organismos de Defensa Civil, en los diferentes niveles, que tiene idéntica filosofía y la concurrencia de acciones hacia el logro de los objetivos comunes.

1.1.17. Zona de Emergencia

Area geográfica afectada por varios accidentes, calamidades, desgracias públicas, catástrofes o conmoción interna y en la que se ha establecido un régimen jurídico especial que permita combatir el flagelo, restaurar el orden público y proteger la vida y propiedad de los habitantes.

1.1.18. Zona Especial de Defensa Civil

Area o zona del país que por su alto significado estratégico, industrial, socioeconómico o de servicios públicos requiere de un plan especial de Defensa Civil.

1.2. CONCEPTO DE LA DEFENSA CIVIL

Conjunto de previsiones, medidas y actividades; organización de medios y servicios que adoptan las autoridades civiles y militares, con el propósito de permitir la continuidad del régimen administrativo y funcional del país en todos sus órdenes; proteger la colectividad social, los bienes materiales, públicos y privados; limitar los riesgos y reducir los efectos perjudiciales en casos de calamidad, catástrofe nacional, comoción interna, desgracia pública o en los de ataques aéreos y de paracaidistas, infiltraciones, sabotajes y otras acciones enemigas.

En otras palabras, puede afirmarse que la Defensa Civil es la suma de previsiones y acciones que se ejecutan antes, durante y después de un desastre ocasionado por fenómenos de la Naturaleza o por efectos derivados de la intervención del hombre, acciones que tienen como objetivo inmediato la protección del individuo como tal y de la comunidad así como de los bienes particulares y colectivos. Es pues, un organismo integrado tanto por el sector público como por el privado a nivel nacional, cantonal y parroquial, encargado de proteger a la población de los desastres, previniendo daños y proporcionando ayuda oportuna y adecuada, en gran concentración de esfuerzos.

1.3. BASE LEGAL

La trágica advertencia de los desastres sucedidos en el país a lo largo de los años impulsaron, al Gobierno Nacional, a la creación del organismo que ejecute tareas tendientes a evitar o reducir los efectos de esos siniestros. Así pues, la Ley de Defensa Nacional, promulgada en el mes de mayo de 1961, establece la Defensa Civil como una dependencia del Consejo de Defensa Nacional.

En el año de 1964 se deroga la citada Ley de Defensa Nacional, sustituyéndola por la Ley de Seguridad Nacional, la que, en su Título III especifica todos los aspectos relativos a la Defensa Civil, fijando su dependencia en la Secretaría General del Consejo de Defensa Nacional.

De acuerdo al artículo 6 de la Ley de Seguridad Nacional, el Presidente de -

La República, en ejercicio de las funciones relativas a la seguridad nacional contará con el asesoramiento y colaboración del Consejo de Seguridad Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, como organismos de planificación y ejecución. Esto obedece a que las Fuerzas Armadas disponen de la estructura y los medios que le permiten apoyar y coordinar con la Defensa Civil la misma que, a su vez, tiene una esencial contribución con las operaciones militares, en caso de guerra.

El artículo 20, de la misma Ley de Seguridad Nacional, determina que en cada frente de acción, el respectivo director del frente será responsable por la coordinación, supervisión y ejecución de los trabajos inherentes a seguridad nacional. Por su parte, entonces, el Ministro de Defensa, que es director del Frente Militar, cumplirá con la Ley en lo que respecta al empleo de las Fuerzas Armadas en las acciones de la Defensa Civil.

Los artículos 28, 29 y 30 establecen las obligaciones del frente interno para con el Frente Militar, tendientes a facilitar el cumplimiento de las medidas de previsión, preparación y ejecución de la Defensa Civil.

Es importante mencionar el artículo 48 que establece que el Comando Conjunto, como organismo de asesoramiento permanente para la seguridad nacional y de dirección de las Fuerzas Armadas, le corresponde entre otras cosas:

- Planear la organización, preparación y empleo militar de la Policía Nacional, como Fuerza Auxiliar.
- Asesorar en la organización y planificación del empleo de las empresas de telecomunicaciones, transportes, construcciones y demás, cuyo concurso interese a la seguridad nacional y particularmente a la defensa militar del país, así como a las instituciones paramilitares.
- Delimitar las zonas de seguridad, áreas reservadas, aguas reservadas, áreas prohibidas y áreas restringidas, correspondientes a los espacios terrestres, marítimo y aéreo.

Además, con Decreto No. 436 del 28 de julio de 1980 se aprueba el Plan Nacional de Defensa Civil y dispone a los Ministros de Estado y a las entidades del sector público, que ejecuten y cumplan, en forma obligatoria, el mencionado plan.

1.4. SUJETOS DE LA DEFENSA CIVIL

Los Sujetos de la Defensa Civil son tres: activos, calificados y pasivos.

1.4.1. Sujetos Activos

Son todos los habitantes varones del Ecuador, comprendidos entre los 18 y los 60 años de edad que no se hallan sujetos al cumplimiento de obligaciones militares.

1.4.2. Sujetos Calificados

Son los ecuatorianos que cumplan 19 años de edad que habiéndose presentado al sorteo no hubieran sido favorecidos. Integrarán las Unidades Auxiliares de la Defensa Civil en el lugar de su residencia, de acuerdo a llamamiento por el tiempo y en la forma establecida por el Reglamento.

1.4.3. Sujetos Pasivos

Son todos los ecuatorianos que no han sido beneficiados con el Servicio Militar obligatorio y que integran los grupos de excenciones y excepciones de acuerdo a la Ley de Servicio Militar Obligatorio de las Fuerzas Armadas y su Reglamento.

De tal manera que un gran porcentaje de la población ecuatoriana está obligada, por las leyes citadas, a prestar su colaboración y servir en la Defensa Civil.

1.5. FUNDAMENTOS

La Defensa Civil actúa en un campo perfectamente definido cuyos límites no deben ser excedidos ya que se invadiría el campo de acción de otros organismos, desvirtuando en ese caso, el espíritu de la Ley y, peor aún, convirtiendo a la Defensa Civil en el organismo que arregla todo y proporciona ayuda a todos, lo cual no es así.

Las actividades de la Defensa Civil se basan en los siguientes fundamentos:

- Los desastres constituyen un problema para el desarrollo económico social.
- La mayoría de desastres, si bien no son predecibles, pueden prevenirse.
- Las medidas preventivas más esenciales resultan ser, también, las menos costosas.

La Defensa Civil se caracteriza por ser un organismo dinámico y ágil que está basada, principalmente, en:

- La organización
- La planificación
- La Cooperación que se establece por parte de organismos e instituciones públicas y privadas y de la ciudadanía, en general.

1.6. PRINCIPIOS DE LA DEFENSA CIVIL

Las bases doctrinarias que se estiman más prácticas y racionales para que una Defensa Civil sea eficiente, se clasifican en dos grandes grupos de principios:

- Los principios fundamentales
- Los principios operativos

1.6.1. Los Principios Fundamentales

Estos principios son los que deberán orientar la concepción y el planteamiento oportuno de la problemática por resolver, dentro de un alto espíritu cooperativo. Ellos servirán para guiar desde el comienzo a los planificadores, respecto a la profundidad del trabajo por realizar; además servirán de base a las diversas actividades preparatorias que deberán ser cumplidas.

Estos principios son:

- El del Objetivo
- El de la Previsión
- El de Cooperación

1.6.1.1. El Principio del Objetivo

Ante cualquier posibilidad de que la población o sus bienes, pueden ser afectados por una emergencia o un desastre, será necesario conocer qué es lo que se desea lograr respecto a protección, en líneas generales o en detalle; para entonces poder estudiar y precisar los medios necesarios y las posibles formas de acción para evitar o atenuar sus efectos. El Principio del Objetivo, en estos casos, se pondrá de manifiesto cuando se puedan precisar todos o algunos de los siguientes aspectos:

- Determinar los objetivos deseables
- Estimar las necesidades y contrastarlas con las posibilidades reales o potenciales.

- Concretar los objetivos posibles de alcanzar en cada caso, así como las metas de factible consecución sucesiva.

Todos estos aspectos tienden generalmente a los siguientes logros:

- La reducción de las vulnerabilidades
- La posible acción inmediata de medios preventivos y correctivos eficaces.

Los objetivos en cada caso específico, deben ser referidos a aspectos muy concretos por lo grar y consolidar, sin confundirlos con los posibles medios o caminos de consecución.

1.6.1.2. El Principio de la Prevención

Hay que tratar en todo momento de conocer, con la debida anticipación, lo que puede pasar en plazos mediatos o inmediatos, los recursos que podrían ser efectivos para afrontar cada clase de emergencia, las formas posibles de conseguirlos y las condiciones necesarias para emplearlos eficientemente. En todo caso, las posibles formas de previsión se concretan a todos o algunos de los siguientes aspectos:

- Consideración sobre sucesos retrospectivos.
- Observaciones de hechos actuales y de su posible evolución y transcendencia.
- Apreciaciones sobre recursos existentes y sobre las necesidades básicas.
- Elaboración de documentos contentivos de decisiones, así como de los instructivos a que haya lugar.
- Selección de posibles medidas de acción inmediata.

1.6.1.3. El Principio de la Cooperación

La Defensa Civil, como parte importantísima de la Defensa Social, deberá ser altamente motivada y cooperativa. Cualquier plan tendiente a proteger a la población contra alguna eventualidad, deberá apoyarse no sólo en lo que puedan hacer los organismos oficiales creados con esos fines; sino que deberá fundamentarse en el grado de motivación y el espíritu cooperativo que se pueda lograr por parte de todas las instituciones y organizaciones públicas y privadas, y por la población en general.

El buen éxito de cualquier plan, programa o directiva que se elab-

bore, dependerá en gran parte de la aproximación con que se logren apreciar los siguientes elementos activos:

- El grado de comprensión que tengan las colectividades organizadas y los individuos - en particular, sobre los numerosos peligros que los amenazan.
- La convicción de que estos peligros pueden ser neutralizados o disminuídos.
- El convencimiento y la disposición de cooperar, cada quien lo que pueda, en beneficio de la prevención y solución de los problemas específicos que puedan afectar negativamente a las personas y bienes de la comunidad en que vive.

1.6.2. Los Principios Operativos

Estos principios, aunque muy ligados a los tres ya señalados, están perfectamente dirigidos a las actividades y labores de asistencia inmediata y demás acciones posteriores, cuando ya la emergencia o desastre sea un hecho consumado.

Estimamos que hay tres principios de esta clase que son:

- El de la Oportunidad
- El de las Prioridades
- El de la Integridad

1.6.2.1. El Principio de la Oportunidad

Ante la presencia,previsible o sorpresiva,de una emergencia o de un de - sastre, será de importancia capital la existencia de una atención oportuna. En efecto, si después de muchos estudios, previsiones y apariencias de capacidad operativa, se produce el impacto destructivo sin que haya de inmediato una reacción efectiva para al menos evitar ma yores daños e iniciar la recuperación,es indudable que se desarrollará un negativo incremento de algunos de los problemas existentes, y se crearán y desarrollarán muchos otros problemas conexos.

En estos sentidos, el buen éxito dependerá, entre otros, de los siguientes aspectos neurálgicos:

- Rápida evaluación de los hechos y de otras posibles complicaciones.
- Determinación inmediata de la asistencia preliminar
- Dotación precisa de los recursos indispensables
- Actuar sin pérdida de tiempo

1.6.2.2. El Principio de Prioridades

A partir del momento en que se opere en un área afectada, se debe actuar dentro de un acertado orden de prioridades. Si no se procede de ese modo, habrá muertos que pudieron ser salvados, heridos que sufrirán complicaciones injustificadas, patrimonios históricos que se dañen o pierdan, recursos técnicos y materiales que pueden deteriorarse o destruirse. En consecuencia, las prioridades podrán tener las siguientes orientaciones:

- Respecto a áreas más afectadas
- Respecto a problemas específicas dentro de cada área
- Respecto a valores históricos
- Respecto a personas lesionadas
- Respecto a edificaciones
- Respecto a recursos técnicos y materiales.

1.6.3.3. El Principio de Integridad

Para que una operación de Defensa Civil sea realmente muy efectiva, debe tender a cubrir al máximo los daños producidos. Cuando no se esté en capacidad de afrontar todos los problemas existentes, se deben asumir directamente los que pueden solucionarse, orientando y trasladando al resto de ellos hacia otros órganos más aptos para su correcta solución. Lo importante en estos casos será aplicar el criterio de que ninguna problemática se debe dejar ignorada, escondida, a la deriva; sino que siempre debe ser atendida, orientada o reubicada hacia donde existen los medios indispensables para afrontarla. En consecuencia, se deberá prestar mucha atención a los diversos aspectos que integran las siguientes clases de actividades y labores:

- Las de reconstrucción de áreas afectadas y especialmente las destinadas a evitar nuevos impactos.
- Las de rehabilitación de personas lesionadas en algún sentido
- Las de localización, traslado, identificación e inhumación de cadáveres

1.7. FINALIDAD DE LA DEFENSA CIVIL

- Capacitar al sistema de Defensa Civil para hacer frente a todas las situaciones de emergencia que presenten características de convertirse en desastre.
- Suministrar, en la medida de los propios recursos y desarrollo científico, una alerta anticipada, de la posible ocurrencia de situaciones de desastre en cualquier zona

del territorio nacional.

- Activar las acciones de emergencia, necesarias, que garanticen la preservación de la vida humana y de la propiedad, reduciendo al mínimo la pérdida de vidas y bienes materiales durante situaciones de desastre, contribuyendo, además, a aminorar el estado de necesidad de los afectados.

- Asignar misiones a los organismos fiscales, municipales y particulares que, de acuerdo a sus disponibilidades y recursos, puedan prestar atención a la comunidad afectada.

- Asistir con el máximo de los recursos disponibles a la pronta rehabilitación de la comunidad afectada, así como al rápido retorno a las condiciones de normalidad que existían antes en el área del desastre.

1.8. OBJETIVOS

- Prevenir y limitar los riesgos y reducir los efectos de los desastres.
- Proporcionar ayuda adecuada, suficiente y en tiempo oportuno, a la comunidad afectada.
- Propender a la rehabilitación de la comunidad en emergencia.
- Concientizar e instruir a la población para que se autoproteja y afronte las situaciones emergentes con tranquilidad y orden.

Para poder cumplir sus objetivos, la Defensa Civil debe coordinar sus actividades con los organismos Estatales, municipales y particulares utilizando, recionalmente, todos los recursos disponibles y promoviendo la participación conciente de la población dentro de una acción planificada conjunta.

C A P I T U L O 2

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DEFENSA CIVIL

2.1. NIVELES Y AUTORIDADES DE LA DEFENSA CIVIL

El Sistema de Defensa Civil se encuentra constituido por el conjunto de organismos - que especifica la Ley de Seguridad Nacional y que se hallan ubicados en los diferentes niveles de la división política-administrativa.

La Dirección Nacional de la Defensa Civil depende orgánicamente de la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra.

Para cumplir sus finalidades y objetivos el sistema está estructurado por los siguientes niveles:

NIVEL NACIONAL:

- Presidente de la República
- Consejo de Seguridad Nacional
- Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional
- Dirección Nacional de Defensa Civil
- Unidades de Defensa Civil de las Direcciones de Planeamiento de Seguridad y Desarrollo de los Ministerios.

NIVEL PROVINCIAL:

- Junta Provincial de Defensa Civil

NIVEL CANTONAL:

- Jefatura Cantonal de Defensa Civil

NIVEL PARROQUIAL:

- Jefatura Parroquial de Defensa Civil

Además, los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial contemplan la conformación de Jefa-

turas de Zonas Especiales.

AUTORIDADES DE LA DEFENSA CIVIL

De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Nacional y su Reglamento, las principales autoridades de los diversos niveles de los organismos de la Defensa Civil, son los siguientes:

- Presidente de la República
- Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional
- Director Nacional de Defensa Civil
- Presidente de la Junta Provincial de Defensa Civil
- Jefe Cantonal de Defensa Civil
- Jefe Parroquial de Defensa Civil

2.2. DIRECCION NACIONAL

Con sede en la ciudad de Quito y jurisdicción en todo el territorio nacional; depende directamente de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional.

La Dirección Nacional de Defensa Civil planifica y ejecuta las tareas de Defensa Civil especificadas en las Directivas que emite el Presidente de la República a través de la Secretaría General del Consejo de Seguridad; también las tareas específicas en el Plan Nacional de Defensa Civil y aquellas que constan en las Leyes y Reglamentos pertinentes.

Es obligación de la Dirección Nacional, establecer las políticas que deberán seguir todos los organismos del Sistema, en los campos de prevención, atención y rehabilitación de emergencia.

Grave responsabilidad que se ha entregado a la Dirección de Defensa Civil, considerando la dificultad que conlleva organizar y hacer tomar conciencia a toda la población, de la necesidad de saber afrontar los desastres y sus consecuencias; de aquí surge la obligación de que todos los organismos del Estado, entidades particulares y habitantes en general, cooperen con entusiasmo y seriedad para cumplir con las tareas grandes, difíciles y vitales de la Dirección de Defensa Civil.

La Dirección Nacional contempla a su vez, tres niveles orgánicos y un nivel de coor

dinación:

- Nivel Directivo
- Nivel Auxiliar o de Apoyo
- Nivel Lineal u Operativo
- Nivel de Coordinación

2.2.1. Nivel Directivo

Tiene a su cargo la determinación de las políticas de la Institución, así como la aprobación de los Planes y Programas de Trabajo, en las unidades administrativas; además controla y evalúa los resultados.

El Director Nacional es la máxima autoridad ejecutiva del Sistema y es, también, el representante legal del Organismo; en calidad de tal, debe vigilar que se cumplan todas las tareas que impone la Ley, estableciendo las prioridades respectivas.

Es el responsable por la coordinación y control de todas las acciones y operaciones que la Defensa Civil ejecute, tanto en aspectos de prevención, como en la atención y rehabilitación de zonas afectadas por desastres.

Solicitará al Presidente de la República la declaratoria del "Estado de Emergencia" si así lo exige la magnitud del desastre o de la amenaza inminente. Al declararse el estado de emergencia, recibirá, por delegación del Presidente, todas las facultades legales para actuar en la zona.

El Director Nacional es el responsable del manejo y empleo de los recursos financieros de la Defensa Civil. En la ejecución de obras de prevención o de rehabilitación, el Director asignará los fondos al organismo que vaya a ejecutar determinada obra y mantendrá un estricto control sobre el empleo de esos recursos y la ejecución de las obras.

2.2.2. Nivel Auxiliar o de Apoyo

Este nivel tiene a su cargo las actividades administrativas y complementarias para ofrecer la ayuda material de procedimientos y de servicios a todo nivel, a fin de que cumplan en forma adecuada a sus funciones:

Esta constituido por:

- Departamento de Relaciones Públicas
- Departamento de Asesoría Jurídica

El Departamento de Relaciones Públicas, a más de dar a conocer al público lo que es y lo que hace la Dirección de Defensa Civil, establece la comunicación necesaria con la población mediante programas de comunicación social, para conseguir la cooperación y participación en los planes que ejecuta la Defensa Civil.

Por su parte la Asesoría Jurídica recomienda las acciones a tomar en los aspectos de orden legal y que tienen relación con su campo.

2.2.3. Nivel Lineal u Operativo

Ejecuta las políticas y alcanza los objetivos institucionales a través de los Planes y Programas.

Este nivel está constituido por:

- Departamento de Coordinación y Control
- Departamento de Operaciones
- Departamento Logístico
- Departamento de Capacitación

2.2.4. Nivel de Coordinación

Cumple como lo indica su nombre, tareas de coordinación y está constituido por:

- Las "Unidades de Defensa Civil de las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional", las mismas que dependen de cada uno de los Ministerios de Estado; y,
- El Comité de Coordinación de Ayuda y Asesoramiento Técnico Científico.

Las primeras son organismos de trabajo que cumplen funciones encaminadas a conseguir el apoyo efectivo y rápido a las acciones de Defensa Civil, en sus respectivos Ministerios. Estas Unidades de Defensa Civil, si bien están incluidas en la estructura orgánica, no son organismos subordinados a la Dirección Nacional, sino que forman parte de la Dirección de Planeamiento del Ministerio, al que están subordinados, de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional.

Por su parte el Comité de Coordinación de Ayuda y Asesoramiento Técnico-Científico, lo integran los representantes de los organismos e instituciones nacionales e internacionales de asistencia social, así como también técnicos y científicos que presten su ayuda a la Defensa Civil o expresen su deseo de cooperar con ella en caso de desastre o para realizar - estudios o para efectuar trabajos de prevención.

2.3. Organismos Subordinados

Los organismos subordinados a la Dirección Nacional de Defensa Civil son:

2.3.1. Juntas Provinciales

Son organismos de asesoramiento, coordinación y supervisión dentro de sus - jurisdicciones, estarán integradas por:

- a) El Gobernador de la Provincia, en calidad de Presidente;
- b) El Prefecto Provincial, como primer Vicepresidente;
- c) El Alcalde de la Capital de Provincia, como segundo Vicepresidente;
- d) El Jefe de mayor jerarquía de cada una de las ramas de las FF.AA., en la Provincia o su inmediato inferior;
- e) Las Autoridades Provinciales de mayor jerarquía representantes de los Ministerios;
- f) Los Presidentes de las Cámaras de Producción, Comercio e Industrias;
- g) El Representante de la Iglesia; y,
- h) Un Representante de los medios de comunicación colectiva.

El Presidente de la Junta podrá disponer que se integren al organismo otras autoridades o personas que se estimen necesarias.

En la Provincia de Pichincha precidirá' la Junta el Perfecto Provincial, la misma que - se integrará con los delegados designados por los Ministerios de Estado o Entidades a que - se refiere este artículo.

Sus funciones son:

- Dirigir y coordinar las acciones de instituciones públicas, semipúblicas, autónomas, provinciales, municipales, particulares nacionales y extranjeras, para aprovechar el máximo de los recursos humanos y materiales en atención a situaciones de emergencia provocadas por factores anormales y adversos que afecten gravemente a la población.

- Apoyar a las actividades que desarrollan los organismos de ejecución de la Defensa Civil.
- Cumplir y hacer cumplir las directivas y las disposiciones emanadas de la Dirección Nacional, así como, las prescripciones legales y reglamentarias.
- Elaborar proyectos de reformas a la organización y funcionamiento de la Defensa Civil de su jurisdicción, y someterlos a consideración del Director Nacional.
- Instruir y concientizar a la ciudadanía de la jurisdicción, para que se encuentre preparada para afrontar cualquier situación de emergencia.
- Evaluar periódicamente la disponibilidad de artículos básicos y vitales, que permitan atender a la población en situación de emergencia.
- Convocar al personal de las unidades auxiliares provinciales, previa autorización del Director Nacional de la Defensa Civil, para efectos de instrucción por un período máximo de 6 horas al mes.

2.3.2. Jefaturas Provinciales de Defensa Civil

(que se diferencia de la Jefatura Provincial)

Las Jefaturas Provinciales son organismos de planificación, y se integran con los representantes de los organismos básicos de la Defensa Civil: Policía Nacional, Cruz Roja Ecuatoriana y Cuerpo de Bomberos.

Presidirá la Jefatura Provincial, el oficial de Policía de mayor grado o antigüedad de guarnición en la Provincia a excepción de Pichincha, en donde el Presidente será oficial general o superior, designado por el Comandante General de Policía.

Sus funciones son:

- Elaborar el Plan Provincial y Cantonal de Defensa Civil y someterlos a la aprobación del Director Nacional.
- Coordinar y ejecutar las acciones planificadas que permitan la utilización adecuada de recursos estatales o privadas, para hacer frente a los desastres o calamidades de diferente origen que afecten a su jurisdicción territorial.
- Emitir directivas a las Jefaturas Cantonales, regulando la ejecución de sus respectivos planes.
- Elaborar programas y realizar cursos de instrucción de voluntarios de la Defensa Civil, de acuerdo con los planes educacionales de Defensa Civil.
- Controlar la organización e instrucción de las unidades auxiliares.

- Dictar normas y divulgarlas a la población para que participen en forma ordenada y oportuna en situaciones de emergencia, cualquiera que fuere su origen.

- Mantener el sistema de comunicaciones de defensa Civil con fines de previsión, alerta, coordinación y situaciones de emergencia, cualquiera que fuera su origen.

2.3.3. Las Jefaturas Cantonales de Defensa Civil

Las Jefaturas Cantonales son organismos de control y ejecución de la Defensa Civil dentro de su jurisdicción. Se integrarán con el Presidente del Cuerpo Municipal del Cantón, Jefe Político, Oficial de Policía de mayor jerarquía o antigüedad de guarnición en el Cantón, Jefe del Cuerpo de Bomberos, Presidente de la Cruz Roja Cantonal; y, la Autoridad Eclesiástica de mayor jerarquía.

En los Cantones en donde exista Guarnición Militar, la autoridad militar integrará y presidirá la Jefatura Cantonal; caso contrario será el Presidente del Concejo Municipal del Cantón quien lo presida.

Sus funciones son :

- Coordinar las acciones de los organismos básicos, organismos fiscales, municipales y particulares, lo ejecutan de acuerdo a lo previsto en el Plan Cantonal, en situaciones de emergencia.

- Vigilar el cumplimiento de las prescripciones legales, reglamentos y las disposiciones emanadas de los organismos superiores de la Defensa Civil.

- Instruir a la población a fin de prepararla para que se encuentre en condiciones de afrontar situaciones de emergencia.

- Evaluar periódicamente las necesidades de artículos básicos vitales y materiales que permitan atender a la comunidad en estado de emergencia.

- De producirse un desastre natural, determinar de inmediato el área y magnitud, e informar a la Junta Provincial y a la Dirección Nacional de Defensa Civil.

- Controlar la organización e instrucción de las unidades auxiliares, de acuerdo a los programas elaborados por las Jefaturas Provinciales.

2.3.4. Jefaturas Parroquiales de Defensa Civil

Las Jefaturas Parroquiales de Defensa Civil son los organismos de ejecución de la Defensa Civil en su jurisdicción. Se integrará con el Presidente de la Junta Parroquial, quien lo presidirá, Teniente Político, Cura Parróco y Presidente de los sectores, barrios, comunas, campos o recintos.

Sus funciones son:

- Ejecutar las disposiciones que impartan los organismos superiores del Sistema de Defensa Civil sobre acciones a desarrollar en el ámbito de su jurisdicción.
- Asegurar que la población de su jurisdicción esté permanentemente preparada para afrontar cualquier emergencia o calamidad.
- Mantener contacto permanente con los organismos que actúan en su jurisdicción, con miras a garantizar la continuidad de los servicios prestados por ellos, alertándoles sobre situaciones que pudieran derivar en desastres o calamidades.
- Establecer y mantener los canales de información con los organismos jerárquicos superiores, de manera de lograr una eficiente y oportuna comunicación.
- Ejecutar en caso de emergencia y en forma inmediata, los planes de emergencia.
- Efectuar permanentemente la evaluación de las disponibilidades de artículos básicos vitales, tales como víveres, medicinas, abrigo, combustibles y otros que permitan atender en caso de emergencia el período crítico, hasta la normalización vital de la zona afectada.

2.3.4.1. Jefaturas de Defensa Civil de Comunas, Recintos, añejos, barrios, sectores, subsectores y manzanas o bloques de casas.

Los Organismos mencionados que serán dependientes de la Jefatura Parroquial correspondiente, estarán presididos por el Presidente de la Comunidad, Recinto, Sectores, Subsectores, barrio, manzana, e integradas con los ciudadanos más representativos en calidad de Vocales.

En situación de emergencia local, a más de los Vocales que habla el párrafo anterior, integrarán la Jefatura dos representantes nombrados por los damnificados de las respectivas jurisdicciones afectadas.

Las funciones principales son:

- Coordinar con los respectivos organismos jurisdiccionales y la población, la ejecución de las medidas y acciones establecidas en el respectivo Plan de Emergencia Cantonal.
- En situaciones de emergencia, realizar una evaluación preliminar de los daños ocasionados por el desastre o accidente de magnitud.
- Realizar un censo de las familias y personas afectadas.
- Intervenir en la distribución, estableciendo prioridad para aquellas de escasos recursos económicos.

2.3.5. Las Unidades de Defensa Civil de las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el desarrollo.

Son organismos de trabajo y coordinación de Defensa Civil, cumplen funciones encaminadas a conseguir el ordenamiento en el apoyo que debe prestar cada ministerio a las acciones que desarrolla la Dirección Nacional de Defensa Civil y son las encargadas de elaborar el Plan Sectorial de Defensa Civil del ministerio de acuerdo a las misiones que constan en el Plan Nacional de Defensa Civil.

Constituyen el sistema de Defensa Civil con que el Gobierno Nacional atiende y controla los efectos causados por los desastres naturales y por la guerra.

2.3.6. Jefaturas de Zonas Especiales

Considerada una zona del país, como Zona Especial de Defensa Civil, por su importancia estratégica o socioeconómica o de servicio público, se determinará mediante la correspondiente directiva particular, los integrantes de la Jefatura en cada una de las zonas especiales de Defensa Civil.

El Director Nacional de Defensa Civil nombrará los Presidentes y Miembros integrantes de cada una de las Jefaturas en las Zonas Especiales de Defensa Civil.

Las funciones principales de la Jefatura en la Zona Especial de Defensa Civil son:

- Estudiar, verificar y evaluar los riesgos de desastres o calamidades en su área de responsabilidad.
- Elaborar y ejecutar el plan de emergencia de Defensa Civil para la Zona Especial.
- Coordinar con los organismos gubernamentales, municipales y particulares en la zona de su jurisdicción, las prioridades de las acciones en prevención, atención y rehabilitación.
- Formular el planeamiento logístico necesario en coordinación con el plan de emergencia elaborada, determinando las necesidades prioritarias de recursos vitales.
- Organizar y mantener actualizado el registro de recursos, servicios y locales existentes que pueden ser utilizados en situación de emergencia.
- Instruir y adiestrar a la población para afrontar con orden y tranquilidad los efectos de un desastre de cualquier origen.
- Planear, ejecutar y coordinar los programas de divulgación a la población; referente a prevención para su autodefensa y ayuda mutua.

2.4. ORGANISMOS BASICOS

Dentro de la organización del Sistema de Defensa Civil, existen Organismos Básicos, conformados por la Policía Nacional, el Cuerpo de Bomberos y la Cruz Roja de todo el país, adscritas a cada uno de los Organismos Subordinados del nivel Provincial, Cantonal y Parroquial a través de los cuales se acciona todo el mecanismo de la Defensa Civil dentro de su respectivo campo de actividad para, por su intermedio, ejecutar las operaciones y acciones previstas en los planes y que se resumen en prestación de servicios a la comunidad afectada por un desastre.

A estos organismos se les asigna la misión de organizar, instruir y entrenar a las unidades auxiliares, las mismas que deberán ayudar a los Básicos en el cumplimiento de sus tareas específicas.

Además de preparar a las unidades auxiliares deberán, también, instruir en todo lo referente a Defensa Civil, al personal de la propia institución y elaborar los planes particulares o institucionales.

Las tareas de los Organismos Básicos son las siguientes:

Policía Nacional:

- Vigilancia y Alarma
- Orden y Seguridad
- Tránsito
- Identificación de Cadáveres
- Sepultura
- Protección de Servicios Vitales

Bomberos:

- Alarma
- Búsqueda y rescate
- Salvamento
- Extinción del fuego
- Remoción de escombros
- Demoliciones

Cruz Roja:

- Primeros Auxilios
- Evacuación de Heridos y enfermos
- Distribución de:
 - Recursos
 - Alimentos
 - Abrigo y vestuario
- Albergue y guarderías

2.5. ORGANISMOS DE APOYO

Las Fuerzas Armadas, en tiempo de paz, son la institución que por su organización, disciplina, entrenamiento, equipamiento y sentido de responsabilidad, se encuentra en capacidad de actuar en forma oportuna ante cualquier requerimiento de las autoridades del sistema de Defensa Civil; constituyéndose, de acuerdo con lo especificado en la Ley de Seguri

dad Nacional, en un Organismo de Apoyo que actúa, rápidamente y en primera instancia, hasta cuando entran en acción los organismos públicos y privados de la zona afectada.

Para visualizar y establecer con claridad las importantes y específicas tareas que las Fuerzas Armadas cumplen en los desastres naturales, es necesario considerar las fases de planificación.

Primera Fase: Prevención

Proporcionar personal para asesorar en materia de planificación y ejecución de obras preventivas, de acuerdo a las necesidades de la comunidad.

Segunda Fase: Atención

Reforzar con personal y medios, las acciones desarrolladas por los Organismos Básicos de la Defensa Civil previo requerimiento de las siguientes actividades:

- Comunicaciones: Apoya con los medios disponibles en la zona afectada.
- Remoción de Escombros: Proporciona personal y medios para la remoción de toda clase de materiales a fin de despejar y habilitar las áreas afectadas, particularmente las vías de comunicación.
- Evacuación: Facilitar helicópteros para operar desde y hacia las áreas inaccesibles, centros de salud o lugares de concentración.
- Búsqueda y Rescate: Apoya las operaciones facilitando medios de transporte para localizar y trasladar a personas a lugares seguros.
- Alimento y Agua:

Facilitar personal e instalaciones disponibles para la distribución de raciones de emergencia.

- Apoyar en acciones de distribución y purificación de agua, para consumo diario de la población.

- Salud y Asistencia Médica:

Proporciona primeros auxilios a heridos y enfermos del área afectada.

Proporciona hospitalización cuando lo requiera la situación.

Apoya con el personal y medios para realizar acciones tendientes a descontaminar el área del desastre.

Proporciona servicios de inspección de alimentos y control de enfermedades transmisoras.

- Vivienda y Refugio:

Proporciona vivienda temporal en los campamentos militares.

Apoya la construcción de albergues de emergencia y de otra naturaleza.

Apoya con personal y medios la administración y funcionamiento de los campamentos o albergues de emergencia.

- Control de Contaminación:

Proporciona personal y medios para ayudar a controlar la contaminación del ambiente, de aguas navegables y de uso humano.

- Protección de la Vida y Propiedad:

Proporciona personal para reforzar la acción policial de la localidad en el mantenimiento de la Ley y el Orden en el área afectada.

Facilita personal para el control de actos de pillaje y squeo en el área afectada.

Proporciona personal y medios para la extinción de incendios, remoción de escombros e incendios forestales, construcciones de emergencia y limpieza de carreteras y calles.

Construye trechos cortos de carreteras en la zona afectada.

Instala puentes de circunstancia en las zonas afectadas.

Realiza la limpieza de calles de un poblado.

- Transporte:

Proporciona apoyo de transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, según requerimiento, ya sea para transportar personal o abastecimientos.

- Mantenimiento de Servicios Básicos:

Apoya la reparación de los servicios públicos.

Facilita personal para la custodia del patrimonio artístico, cultural religioso y arqueológico del lugar.

Proporciona personal especializado en uso y empleo de explosivos para realizar demoliciones y conformación de barreras contra incendios.

Tercera Fase: Rehabilitación

Continúa laborando en los trabajos de emergencia hasta el retorno de la población a sus actividades normales.

Apoya el retorno de la población evacuada al lugar de las residencia habitual.

Retorna a sus cuarteles una vez cumplidas las tareas encomendadas por la Dirección Nacional de Defensa Civil.

En tiempo de guerra la Dirección Nacional de la Defensa Civil se subordina al Frente Militar, debiendo cumplir las tareas que el mando militar le asigne, además de sus propias tareas específicas.

2.6. UNIDADES AUXILIARES

Son Unidades organizadas e instruidas por los Organismos Básicos de la Defensa Civil a los que deberán reforzar.

Están integradas por las siguientes personas:

- los ecuatorianos calificados como idóneos para el servicio militar que no hubieren sido seleccionados por el sorteo.
- los ecuatorianos calificados como no idóneos pero que estuvieren en capacidad de cumplir

las actividades compatibles de la Defensa Civil.

- Los voluntarios que se inscriban en cualquiera de los organismos de Defensa Civil y que cumplan con los requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional.

Existen también Unidades Auxiliares organizadas con trabajadores especializados de las empresas municipales de servicios vitales, básicamente: agua, alcantarillado y electricidad; así como Unidades Auxiliares de jornaleros y per sonas que recibirán una remuneración por su trabajo.

C A P I T U L O 3

EMERGENCIAS Y DESASTRES

3.1. DEFINICIONES Y DIFERENCIACION

La Defensa Civil tiene sus principales escenarios de acción dentro de los siguientes problemas colectivos de carácter general que son:

- Emergencia de cualquier tipo
- Desastres naturales, sociológicos, técnicos y bélicos.

A fin de no confundir emergencia con desastre, se establecen las semejanzas y diferencias fundamentales, que son las siguientes:

Emergencia:

- Es siempre una situación irregular
- Puede o no ser sorpresiva
- Puede o no ocasionar daños humanos y materiales
- Generalmente no trastorna de manera sensible la vida nacional o regional
- Los organismos de protección existentes son suficientes para afrontarlos con eficacia, tanto respecto a cantidad de recursos, como a sus clases y regímenes de dotación.
- En síntesis, toda emergencia no es un desastre.

Desastre:

- Es siempre una situación irregular
- Casi siempre es sorpresivo
- Produce grandes daños humanos y/o materiales
- Trastorna sensiblemente la vida nacional o regional. Algunas veces las desarticula o paraliza.
- Los organismos de protección existentes no son suficientes para afrontarlos en toda su amplitud, por lo tanto, se requiere de otros recursos adicionales o extraordinarios y de ritmos más rápidos de dotación.
- En síntesis todo desastre es una emergencia.

Las emergencias y los desastres con algunas excepciones, en que la sorpresa es total, se pueden identificar por los períodos de hipótesis del riesgo, amenaza, impacto y recuperación.

La hipótesis es la simple posibilidad mediata de que suceda la emergencia o el desastre.

La amenaza se establece cuando el suceso puede ser inmediato o inminente. En este período se visualizan parcial o totalmente las características del problema.

El impacto se materializa cuando comienzan los hechos, dentro de ciertas variables relativas a duración e intensidad de los factores actuantes.

Finalmente la recuperación es el período en el cual se deciden y realizan las actividades y labores tendientes a normalizar la situación de las zonas y comunidades afectadas.

3.2. POSIBLES CAUSAS DE EMERGENCIA Y DESASTRES

Las emergencias y desastres tienen variados orígenes, los mismos que, dentro de una división primaria de causales, se los puede citar así:

a) Causas Naturales:

Quando se derivan de fenómenos propios de la naturaleza ante los cuales la acción del hombre no puede pasar de ser preventiva y limitativa de los posibles daños que ellos pueden ocasionar; es decir, que poco o nada pueden hacer las colectividades para impedir que se produzca el fenómeno.

b) Causas Sociológicas:

Quando las emergencias o desastres se producen esencialmente por efecto de las actuaciones voluntarias e involuntarias de las personas, sin que se trate de fallas técnicas propiamente dichas.

c) Causas Técnicas:

Quando se derivan de omisiones o errores técnicos del hombre, o de fallas derivadas de especificaciones, construcción, operación, conservación y mantenimiento de instalaciones, equipos, máquinas y demás medios materiales de acción.

d) Causas Bélicas:

Cuando las emergencias o desastres se originan en todo tipo, las acciones dirigidas por un enemigo contra instalaciones y poblaciones urbanas, rurales y/o militares.

3.3. FASES PARA AFRONTARLOS

En cualquier situación de desastres se contemplan tres fases:

- Prevención
- Atención
- Rehabilitación de Emergencia

3.3.1. Prevención

Considerada en tiempo de normalidad se deben tomar las medidas técnico-científico apropiadas, en previsión de que pueda ocurrir un desastre considerado como probable.

En esta fase se realizan varias acciones preventivas a fin de evitar o por lo menos reducir daños que dejan los efectos de desastres o accidentes de magnitud. Estas acciones se realizan en todos los niveles del sistema de Defensa Civil, así:

- Elaboración de los planes de emergencia para cada uno de los desastres considerados como probables.
- Ejecución de los trabajos de protección como medidas preventivas.
- Actualización de los registros clasificados de los recursos existentes y disponibles.
- Preparación y adoctrinamiento a la población para afrontar estados de emergencia con orden y serenidad.
- Instrucción y adiestramiento de las Unidades Auxiliares de Defensa Civil.
- Establecer los servicios de vigilancia y alarma si fuere necesario.

3.3.2. Atención

Se ejecuta en todo el país después que se ha producido un desastre de cualquier origen, cuyas repercusiones se materializan en un peligro o situación grave que debe ser conjurada con medidas especiales.

- Evaluación primaria de daños

Se realiza inmediatamente de haber ocurrido un desastre o accidente de magnitud, para poder determinar aproximadamente la extensión, magnitud y efectos del desastre y así contribuir a:

- Orientar la toma de decisiones para prestar atención inmediata a la comunidad afectada.
- Conocer de las necesidades de la población damnificada y determinar así prioridades para satisfacer dichas necesidades.
- Proporcionar la prestación de servicios básicos vitales en cantidad requerida.
- Facilitar una ayuda inmediata.

- Acciones de socorro

Se caracterizan por la ejecución de las siguientes operaciones: socorro, atención de salud, rescate, evaluación, suministro de alimentos, abrigo y albergue a los damnificados necesitados.

- Acciones de Apoyo

Son acciones complementarias a las acciones de socorro que benefician a la comunidad emergente, entre los que se deben citar servicios de orden, seguridad, tránsito, sepultura, asistencia espiritual y bienestar social. En las zonas rurales se deberá considerar, en forma simultánea y en forma armónica, acciones de atención para los sectores poblacional, agrícola y pecuario.

3.3.3. Rehabilitación de emergencia

Para lograr que vuelva a la normalidad el régimen político administrativo y funcional de todas las actividades, es necesario ejecutar acciones de rehabilitación en la zona afectada, tales como:

- Continuación de la atención de la salud a los damnificados que la necesiten.
- Acciones recuperativas de las zonas afectadas, particularmente de sus servicios vitales.
- Retorno de la población evacuada a sus domicilios permanentes, ubicados en la zona afectada.

3.4. LA DEFENSA CIVIL EN LA GUERRA

El fenómeno de la guerra es un componente de la Historia; desde que la guerra hizo su aparición sus efectos directos siempre se han hecho sentir sobre el hombre común. Las características de la guerra dependen de variados factores tales como el grado de civilización de los oponentes, los intereses del enemigo, la disponibilidad y variedad de medios bélicos, el grado de concientización de las causas, el espíritu guerrero y cívico, el respeto, o no, a la población y objetivos civiles, etc.

En 1941 la agresión peruana dio oportunidad para constatar la ausencia de preparación ecuatoriana para encarar la defensa de la población civil ante los efectos de la guerra.

Los modernos medios bélicos de dotación en las Fuerzas Armadas producirán efectos destructores que involucrarían a un gran porcentaje de la población civil ecuatoriana; obligan al sistema de Defensa Civil a robustecerse, entrenarse y coordinar acciones a fin de atenuar o neutralizar tales efectos.

La tecnología ha hecho posible que la guerra llegue más lejos, hiera más súbitamente y destruya vidas y bienes en una gran extensión.

Se reafirma, entonces, el concepto de la guerra total, no compromete solamente a los militares y es precisamente por ello que surge la necesidad imperiosa de robustecer la Defensa Civil para que sirva en todos aquellos lugares donde la guerra incide. La Defensa Civil desarrolla una significativa limitación de daños y la suficiente capacidad de recuperación para preservar y mantener el poder nacional.

Durante la guerra, la Defensa Civil apoyará a las operaciones realizando actividades en favor de la comunidad, desarrollará y coordinará todo tipo de medidas destinadas a prevenir, limitar y reducir los efectos que la guerra pudiere causar tanto a las personas como a los bienes.

C A P I T U L O 4

LA PLANIFICACION DE LA DEFENSA CIVIL EN APOYO A LAS OPERACIONES MILITARES

4.1. METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION NACIONAL PARA LA GUERRA

4.1.1. Política Nacional y Estrategia Nacional

Política Nacional es el arte de establecer los objetivos nacionales, mediante la interpretación de los intereses y aspiraciones de la población y de orientar la conquista o preservación de aquellos objetivos.

Estrategia Nacional es el arte de desarrollar y emplear el poder nacional - tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra para alcanzar y mantener los objetivos nacionales.

La Política, a nivel nacional, se dedica a captar e interpretar los intereses vitales y aspiraciones básicas de la Nación lo que le permitirá el establecimiento de los objetivos nacionales. Una vez identificada la política nacional, la manera de materializarla le corresponde a la estrategia nacional. Pero la Nación, como tal, no dispone de capacidad operativa para ejecutar su opción estratégica y delega, por tanto, esa ejecución al Estado; éste representado por el Gobierno ejecutará la estrategia nacional mediante la determinación de la política gubernamental, con lo cual podemos decir que la estrategia nacional es la resultante de sucesivas políticas gubernamentales.

Entonces, la estrategia nacional es esencialmente dinámica, no obstante desenvolverse en un marco de relativa estabilidad como es el de la política nacional de la cual se deriva. Los objetivos nacionales cambian muy lentamente, no así la estrategia que para alcanzarlos puede variar, adaptándose, ajustándose y reformándose de acuerdo a las fluctuaciones coyunturales que determinan los medios o las diferenciaciones de los obstáculos existentes o potenciales.

En conclusión existe una estrecha relación entre política nacional y estrategia nacional, siendo ésta, consecuencia de aquella; no se puede concebir la una sin la otra para la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales.

4.1.2. Concepto Estratégico de Seguridad Nacional (CESN)

Derivado del Concepto Estratégico Nacional (CEN), puede definirse como la idea concebida para orientar, durante un período determinado, la política y estrategia general del Estado con miras a la consecución de los objetivos nacionales de seguridad, considerando la capacidad del poder nacional y el potencial nacional.

Es elaborado por la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad y aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional.

El Concepto Estratégico de Seguridad Nacional comprende, en resumen, la determinación de:

- Antagonismos, presiones y presiones dominantes
- Hipótesis generales
- Hipótesis de conflicto y de guerra
- Areas estratégicas
- Objetivos y políticas de seguridad

4.1.3. Los Planes Básicos de Seguridad Nacional

En base al Concepto Estratégico de Seguridad Nacional la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional elabora los siguientes planes:

- Plan Nacional de Guerra Externa
- Plan Nacional de Defensa Interna
- Plan Nacional de Conflicto Externo
- Plan Nacional de Conflicto Interno
- Plan Nacional de Defensa Civil (Anexo)
- Plan Nacional de Movilización (Anexo)
- Plan Nacional de Inteligencia (Anexo)
- Plan de Fortalecimiento del Poder Nacional (se elabora después de aprobar los planes de los Frentes)

En esta forma, hemos llegado a determinar que el Plan Nacional de Defensa Civil es un plan anexo al Plan Nacional de Guerra y como tal, contiene un conjunto de previsiones y me-

didadas de todo orden, destinadas a prevenir, limitar y reducir los daños ocasionados por las acciones bélicas o por los desastres naturales que afecten a las personas y sus bienes, así como a realizar en las zonas afectadas las acciones de emergencia que permitan la continuidad de las actividades normales.

4.2. EL PLAN MILITAR DE GUERRA

El Consejo de Seguridad Nacional formula la hipótesis de Guerra AZUL-ROJA. En base a ella el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas elabora el Concepto Estratégico Militar - que es una definición de la estrategia que se empleará para enfrentar esta guerra y del cual se deriva el Plan Militar de Guerra.

El Plan Militar de Guerra se ejecuta por fases; la I Fase (preparación) tiene por finalidad desarrollar, organizar, preparar y adecuar los elementos morales, espirituales y materiales que componen el poder militar, dándoles la estructura adecuada y la capacidad de acción para afrontar la guerra.

En su II Fase (ejecución), al materializarse la hipótesis, el Plan Militar de Guerra contempla las disposiciones para el empleo o aplicación del poder militar para el logro o - mantenimiento de los objetivos nacionales entre los que se cuenta el objetivo político de - guerra.

En su III Fase se ejecutan las acciones tendientes a volver al estado normal de tiempo de paz.

El Plan Militar de Guerra tiene un plan básico y los planes anexos; entre éstos se - encuentran los siguientes:

- Plan Militar de Inteligencia
- Plan de Movilización Militar
- Plan de Defensa Civil para apoyar las Operaciones Militares
- Plan de Operaciones Sicológicas
- Plan de Operaciones Electrónicas
- Plan de Comunicaciones y
- Otros

El Plan de Defensa Civil será también ejecutado por fases concomitantes a las del Plan Militar de Guerra.

Mientras el Plan Militar de Guerra en su Fase I se dedica a la preparación de los medios para la guerra, la Defensa Civil, está ejecutando lo correspondiente a la Fase de Prevención.

En la Fase II, es decir la Ejecución del Plan Militar de Guerra, la Defensa Civil apoya directamente a las fuerzas militares empeñadas, liberando la zona de operación de todo elemento civil que pudiera interferir o dificultar esas operaciones militares.

En la Fase III del Plan Militar de Guerra, es decir la desmovilización, la Defensa Civil ejecuta las acciones de rehabilitación y de reconstrucción tendientes a contribuir a que el país vuelva a su estado normal.

4.3. METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION DE LA DEFENSA CIVIL

4.3.1. Generalidades sobre planeamiento

En principio, todo efecto es la resultante de una causa o de una combinación de éstas, además cada efecto puede transformarse en otra causa generadora de efectos adicionales o consecuentes. La causa y el efecto constituyen la base de las leyes naturales; las causas y los efectos se suceden continuamente en el ámbito de las actividades humanas para producir situaciones determinadas.

Así pues, una situación es, por definición, la combinación de circunstancias específicas que son los efectos de ciertas causas; estas causas se denominan factores. Cada combinación de factores, por tanto, da a cada situación su carácter propio, que la diferencia de otra.

Una situación puede ser alterada mediante la incidencia de nuevos factores que lleguen a ejercer una influencia determinada, o modificando la influencia que ya ejercen los factores que al momento, se encuentran presentes. Las situaciones al ser alteradas, pueden dar lugar a los problemas.

Un problema es una cuestión a ser resuelta y que es capaz de provocar perplejidad, duda o vacilación. El problema demanda solución cuando existe un incentivo para resol

verlo, incentivo que puede ser una orden superior o simplemente, el reconocimiento de la necesidad de actuar para vencer la dificultad que dio lugar al problema.

4.3.2. Método para la solución del problema

Existen varios métodos para llegar a la solución de problemas; en este trabajo se plantea el método cartesiano por ser de carácter lógico y eminentemente analítico, capaz de conducir a resultados positivos, sin recurrir a la experimentación, partiendo de elementos de difícil evaluación que se encuentran enlazados.

El método de Descartes contempla cuatro preceptos fundamentales que deberán ser tomados en cuenta a lo largo del proceso de planeamiento; ellos son:

Primer Precepto.- No aceptar como verdadero sino aquello que así se imponga claramente a la inteligencia. Es decir, la precipitación y la prevención deben ser revissados; el juzgamiento no debe permitir dudas.

Segundo Precepto.- Dividir cada dificultad a ser examinada en tantas partes cuantas fuera posible y examinar cada parte aisladamente.

Tercer Precepto.- Conducir el pensamiento de manera ordenada, empezando por las ideas más simples y más fáciles de conocerse, para avanzar después, poco a poco, hasta el análisis de los conceptos más complejos.

Cuarto Precepto.- Efectuar, siempre que fuera necesario, aclaraciones y revisiones tan generales cuanto sea posible, a fin de obtener la seguridad de que nada ha sido olvidado u omitido.

Finalmente y para resumir, el planificador frente al problema, estudia todos los aspectos de la situación, determina qué se debe hacer y luego, cómo se debe hacer. Una vez tomada la decisión actúa en conformidad a la misma controlando su acción a medida que se va desarrollando los planificado.

Considerando la Defensa Civil, dentro de las operaciones militares que prevee el Plan Militar de Guerra, la planificación se realizará a través de tres etapas, siguiendo el siguiente procedimiento:

ETAPA 1.- Apreciación de la situación:

En la cual se reconoce el problema, se examina las posibilidades del enemigo, los cursos de acción propios o manera de oponerse a ellas y basado en este examen, se elige el que mayores probabilidades le ofrezca para cumplir la misión.

ETAPA 2.- Desarrollo del Plan de Acción y Directiva

En la que se reúne y desarrolla la información, con suficiente detalle, para demostrar cómo se podrá cumplir efectivamente con el mejor curso de acción seleccionado - y la forma de emplear los recursos.

Para finalizar esta Fase, el Director de la Defensa Civil comunica sus instrucciones a los niveles subordinados por medio del Plan de Defensa Civil para la Hipótesis - AZUL-ROJA, recepta los planes de los organismos subordinados, los estudia y los aprueba.

ETAPA 3.- Supervisión de la acción planeada:

En la cual el Director revisa los planes de apoyo para sus subordinados, determina lo adecuado del apoyo disponible y planeado y se asegura que los niveles subordinados adquieran un grado de alistamiento apropiado; determina si la operación se está desarrollan do de acuerdo a la planificación y se asegura que se efectuen las revisiones apropiadas a - los planes.

A continuación se presentará, dentro de la metodología para la planificación de la Defensa Civil, el procedimiento de planeamiento que se propone para ser aplicado en la - Dirección de la Defensa Civil.

ETAPA 1: APRECIACION DE LA SITUACION

Para llevar a cabo esta etapa se requiere tres cualidades:

1. Que todos los factores necesarios sean tomados en cuenta
2. Que todos los factores innecesarios sean excluidos y
3. Que los factores sean considerados en una secuencia apropiada, siempre que esa secuencia sea importante para la validez de la parte del método de apreciación en que-

esos factores aparezcan.

La apreciación de la situación comprende cuatro pasos:

Paso 1. Análisis de la Misión

Paso 2. Consideraciones que afectan a los posibles cursos de acción

Paso 3. Posibilidades del enemigo. Cursos de acción. Confrontación.

Paso 4. Decisión

A continuación se expondrá en qué consiste cada uno de estos Pasos.

PASO 1: La Misión. Su análisis

Se deberá examinar todos los elementos significativos de la situación. La misión se analizará dentro del marco de los antecedentes generales de la operación, la misión del superior y las capacidades y limitaciones de la propia organización.

a. Indicar el Origen de la Misión:

La misión pueda tener dos fuentes básicas; puede ser impuesta por el superior o puede ser asumida por el Director en razón de circunstancias que ocurran en su área de responsabilidad.

1) Identificar las tareas:

Reconocer, claramente, las tareas contenidas en la misión, separarlas y establecer su prioridad.

b. Análisis de la Misión:

1) Identificar los efectos deseados:

La correcta definición de qué es lo que se desea obtener con el cumplimiento de las tareas, es la base fundamental para determinar las características del plan.

2) Identificar los objetivos:

Se consideran objetivos a los elementos materiales sobre los que incide el esfuerzo en la ejecución de las tareas. Los objetivos deben determinarse a continuación del establecimiento del efecto deseado y se establecerá, lo mejor posible, la relación entre ambos.

3) Estudiar los elementos significativos del problema

a) Restricciones al planeamiento

Se consideran las implicaciones de tiempo, el grado de urgencia y el tiempo disponible para el planeamiento. También se tomarán en cuenta las limitaciones, que aparezcan obvias, sobre los posibles cursos de acción, es decir los medios materiales y humanos disponibles, su ubicación, su alistamiento y condición.

b) Suposiciones

La suposición reemplaza la información que se necesita pero de la que no se dispone al momento y que permite completar la apreciación de la situación.

Para que una suposición sea necesaria debe afectar adversamente el éxito del plan, si ésta resultó ser falsa.

c) Relaciones con otros niveles directivos

Anotar la relación, si es que existe entre las tareas asignadas y aquellas que han sido asignadas, para la Defensa Civil, a otros niveles directivos.

d) Puntos de Revisión del Paso 1

1) Comprobar que todos los esfuerzos estén orientados hacia el cumplimiento de la misión lo cual se conseguirá procurando no perder de vista los efectos deseados.

2) No es útil ni apropiado adoptar suposiciones innecesarias; cuando se delibere sobre el uso de una suposición deberá preguntarse si el plan básico tendrá éxito si la suposición es falsa. Si la respuesta es sí, entonces, la suposición es

innecesaria y deberá deshecharse.

3) El Director de Defensa Civil y los Jefes o Directores de organismos subordinados deben reconocer exactamente cuál es la ubicación a un nivel equivocado. Debe evitarse, cuidadosamente, la intrusión en las tareas de los otros o la mala interpretación del grado de apoyo y ayuda disponible.

PASO 2: Consideraciones que afectan a los posibles cursos de acción

Este paso, es una evaluación de la influencia sobre la misión, de todos los factores existentes, de cualquier índole que puedan afectar la planificación. Lo más importante es extraer de esta evaluación de factores, las conclusiones pertinentes que servirán, en la tercera etapa para determinar el mejor curso de acción.

Recordemos que una conclusión no es un hecho, sino la mejor opinión posible, basada en hechos establecidos. Las conclusiones deben ayudar a determinar cuál es la mejor forma de cumplir la misión.

a. Esbozo de la situación

Es una presentación resumida de la situación general que consta en el Anexo "B" Plan de Inteligencia del Plan Militar de Guerra. Esta situación debe limitarse a poner de relieve los aspectos principales y normalmente incluye: aspectos políticos y militares, si se considera necesario; una descripción de las fuerzas y organismos propios que actúan en el área o puede proporcionar apoyo; y las suposiciones.

b. Características del Area de Operaciones

Se estudiarán detalladamente todas aquellas características que puedan influir sobre los posibles cursos de acción. Los factores son muy numerosos y se evitará perderse en excesivos detalles. Por cada factor deberá extraerse conclusiones determinando cómo podrían afectar a las operaciones.

1) Factores Generales

a) Factores Políticos

Abarcan asuntos internos, tales como estabilidad política, control

sobre el esfuerzo de guerra propio y enemigo, control sobre actividades subversivas y oposición interna al gobierno; alianzas con otros países y aspectos de derecho internacional.

b) Factores Económicos

Organización y posibilidad de movilización de la industria, para apoyar la guerra, disponibilidad de medios de producción, de fuentes de energía, de materias primas y alimentos, eficacia de los transportes y distribución de esos recursos en el interior.

c) Factores Sociales

Son de difícil evaluación. La moral de la población debe tenerse siempre en cuenta. Es necesario recalcar la influencia de las características étnicas, religiosas, culturales y psicológicas de los servicios de Defensa Civil, pues se traducirán en cualidades de gran importancia para las acciones de guerra; éstas son resistencia física y moral, capacidad imaginativa, pericia, iniciativa, actividad, entrenamiento y otras.

Deben considerarse la propaganda, contrapropaganda y la vulnerabilidad de la población a su acción.

2) Factores Fijos

Son relativamente permanentes en un área de operaciones. Es necesario determinar las ventajas o limitaciones que imponen. Igualmente, el estudio de cada factor tendrá una conclusión que sea aplicable en el cumplimiento de la misión.

a) Hidrografía, terreno y topografía, condiciones climáticas.

Deben ser estudiadas para establecer el grado de influencia que puedan tener, en un momento determinado, sobre las acciones de Defensa Civil.

b) Posiciones y Distancias

Es una consideración de importancia cuando se van a desarrollar acciones en áreas extensas. Es conveniente preparar una tabla de distancias entre puntos geográficos, ciudades, pueblos y asentamientos importantes.

c) Líneas de Transporte y de abastecimientos

Se analizarán detalladamente las rutas terrestres, aéreas y marítimas existentes que puedan tener influencia en las operaciones de Defensa Civil. Es conveniente determinar puntos de convergencia de vías, rutas alternas, calidad de las rutas y otros aspectos que puedan influir sobre las líneas de transporte y abastecimientos.

d) Condiciones Sanitarias

Factor muy importante dentro de la Defensa Civil. El posible efecto de estas condiciones sobre los requerimientos de la población civil, y aun de las Fuerzas Armadas, será determinante inclusive en el mantenimiento de la moral. La demanda de asistencia médica será considerable.

Deberá determinarse, detalladamente, cuáles son las disponibilidades y condición de los alimentos y agua, las enfermedades endémicas, las instalaciones hospitalarias, casas y centros asistenciales, disponibilidad de medicinas y recursos humanos - tanto médicos como auxiliares de enfermería.

e) Áreas Geográficas para evacuados

Serán determinadas considerando su ubicación respecto de las posibles zonas de enfrentamiento o de ataque del enemigo. Deberán considerarse sus facilidades de comunicación, disponibilidad de vías alternas de entrada y salida, alejamiento de objetivos estratégicos que puedan ser bombardeados por el enemigo, disponibilidad de facilidades sanitarias, etc.

f) Facilidades de comunicaciones en el área

Los sistemas de comunicaciones existentes, estaciones de radio, cable submarino, servicio telefónico, telegráfico postal, canales de televisión, radioaficionados, deben ser estudiados bajo el punto de vista de su adecuabilidad para asistir en el ejercicio de control, así como para la distribución de informaciones.

Doctrina, entrenamiento, capacidad del personal de operadores y de mantenimiento deben ser estudiados y evaluados cuidadosamente considerando que las comunicaciones son el elemento vital de las operaciones.

g) Alarmas, refugios y señales

Sistemas de alarma para prevenir sobre amenazas de bombardeos o ataques de artillería de largo alcance, deben ser evaluados en su eficiencia con respecto a la reacción de la población.

Determinar la idoneidad de los refugios antiáereos para la población civil, su capacidad de resistencia, sus condiciones de mantenimiento, disponibilidad de recursos básicos, agua, luz.

Determinar la eficiencia de las señales para conducir a la población a sus puntos de reunión para evacuación.

h) Organismos Básicos

Analizar cuidadosamente su organización, disponibilidad y operatividad de los medios materiales, disponibilidad y preparación de los recursos humanos. Las más importantes conclusiones se derivarán de este análisis y permitirán evaluar la adecuabilidad de los medios para cumplir la misión. Todas las definiciones en este aspecto deben ser señaladas con precisión.

c. Valorar los factores del medio ambiente

1) Identificar deficiencias de la información

Toda la información recibida deberá ser sopesada para determinar las áreas físicas del territorio, de las cuales no se ha podido obtener la información que se requiere. Deberá, entonces, elaborarse un formato para enlistar la información que se requiere y solicitarla a los organismos, entidades e instituciones pertinentes.

2) Identificar áreas críticas

Serán ubicadas con respecto a la zona donde se espera que se desarrolle el mayor esfuerzo de combate, y serán, también, aquellas áreas que están vecinas a los objetivos estratégicos del enemigo.

PASO 3: Posibilidades del Enemigo. Cursos de Acción. Confrontación.

a. Posibilidades del Enemigo

Una posibilidad del enemigo tiene dos características:

- 1) El enemigo es físicamente capaz de llevar a cabo.
- 2) Si la adopta, afectará al cumplimiento de la misión propia

Para la Defensa Civil las posibilidades del enemigo están establecidas en el Anexo "B" Plan de Inteligencia, del Plan Militar de Guerra.

El conocimiento de las posibilidades del enemigo, capacita al Director Nacional de la Defensa Civil, así como a los Directores de niveles subordinados para evaluar el tipo de daños y la cuantía de los mismos, así como las zonas aproximadas donde el enemigo - concentrará su esfuerzo bélico. En consecuencia, este conocimiento es de fundamental importancia en la determinación de su futura forma de actuar.

b. Cursos de Acción

Un curso de acción es definido como un plan que puede llevarse a la práctica y por medio del cual, puede cumplirse la misión. El enunciado debe constar de dos partes: lo que debe ser hecho a fin de lograr el efecto deseado y la acción de Defensa Civil que debe ejecutarse, es decir qué debe hacer, más, cómo debe hacer.

- 1) Enumerar los cursos de acción tentativos

Antes de intentar desarrollar un curso de acción debe volverse a examinar, una vez más, la misión; asegurarse que se comprendió y se tiene claro lo que se desea obtener y finalmente volver a examinar la capacidad de los medios materiales y humanos disponibles.

- 2) Considerar el concepto de cada curso de acción

Para estar en condiciones de apreciar los principales problemas preliminares y concurrentes que se deben resolver para situar y apoyar sus medios mientras obtiene su efecto deseado, lo cual hará necesaria la ejecución de muchas acciones previas; acciones que deberán ser, perfectamente, identificadas mediante la consideración o enumeración - de los requisitos.

Los requisitos son las necesidades inherentes que deben llenarse con el fin de cumplir la misión. Generalmente, incluirán los siguientes efectos: de apoyo, de -

información, de transporte, de abastecimientos, de salvataje, de movimiento, de entrenamiento y todos aquellos que nazcan de la iniciativa del planificador.

Las conclusiones extraídas en el Paso 2, influirán inicialmente en el juicio sobre el grado de capacidad de los medios para llevar a cabo las operaciones necesarias para satisfacer los requisitos inherentes al concepto de cada curso de acción.

c. Confrontación

Cada uno de los cursos de acción deberá ser confrontado con las posibilidades del enemigo por medio de un análisis dinámico. El valor de la confrontación depende del grado de acuciosidad y meticulosidad con que se la realiza y de la capacidad del planificador para desarrollar en la imaginación las interacciones y resultados que tienen lugar como producto de esa confrontación.

En el caso de que la no factibilidad de un curso de acción quede prontamente evidente durante un análisis, se lo deberá descartar sin dilación.

Dos o más cursos de acción que, individualmente, no sean satisfactorios pueden ser combinados.

d. Cursos de acción conservados

Son los que restan después de la confrontación; con ellos se hace un listado y se establece las ventajas y desventajas de cada uno hasta seleccionar aquel que sea el más completo, el que mejores y mayores probabilidades ofrece para cumplir la misión.

PASO 4: Decisión

La decisión expresa un plan general de acción para llevar a cabo la misión; incluye los elementos quién, cómo, cuándo, dónde y con qué. *y el para que?*

La decisión debe tener un texto breve, claro y conciso en el que se establece el curso de acción seleccionado y que se limite a dar la información necesaria para obtener una acción inteligente por parte de los subordinados.

FORMATO GUIA PARA LA APRECIACION DE LA SITUACION

1. La misión. Su análisis
 - a. Indicar el origen de la misión
 - 1) Identificar las tareas de la misión
 - b. Análisis de la misión
 - 1) Identificar los efectos deseados
 - 2) Identificar los objetivos
 - 3) Estudiar los elementos significativos del problema
 - a) Restricciones al planeamiento
 - b) Suposiciones
 - c. Relaciones con otros niveles directivos
2. Consideraciones que afectan a los posibles cursos de acción
 - a. Esbozo de la situación
 - b. Características del Area de Operaciones
 - 1) Factores generales
 - a) Factores Políticos
 - b) Factores Económicos
 - c) Factores Sicosociales
 - 2) Factores Fijos
 - a) Hidrografía, terreno y topografía, condiciones climáticas
 - b) Posiciones y distancias
 - c) Líneas de transporte y abastecimientos
 - d) Condiciones sanitarias
 - e) Áreas geográficas para evacuados
 - f) Facilidades de comunicaciones en el área
 - g) Alarmas, refugios y señales
 - h) Organismos básicos

- c. Valorar los factores del medio ambiente
 - 1) Identificar definiciones de la información
 - 2) Identificar áreas críticas

- 3. Posibilidades del enemigo. Cursos de acción. Confrontación
 - a. Posibilidades del enemigo
 - b. Cursos de acción
 - 1) Enumerar los cursos de acción tentativos
 - 2) Considerar el concepto de cada curso de acción

 - c. Confrontación

 - d. Cursos de acción conservados

- 4. Decisión.

ETAPA 2.- DESARROLLO DEL PLAN DE ACCION

Esta etapa del proceso de planeamiento se interesa por los siguientes aspectos:

1. Determinación de las instrucciones que deberán suministrarse a los subordinados para que ellos puedan llevar a cabo las acciones planeadas.
2. Determinación de la organización más conveniente
3. Provisión de las bases para elaborar una directiva mediante la cual pueda transmitir las instrucciones y orientación para los subordinados.

Esta etapa consta de ocho pasos que son los siguientes:

- Paso 1.- Reexaminar la Decisión y formular un concepto preliminar de la operación.
- Paso 2.- Establecer las suposiciones
- Paso 3.- Determinar las operaciones componentes y las operaciones de apoyo.
- Paso 4.- Determinar cómo va a llevarse a cabo cada operación componente.
- Paso 5.- Establecer una estructura orgánica
- Paso 6.- Asignar tareas y preparar instrucciones ampliatorias
- Paso 7.- Solucionar problemas de Comando
- Paso 8.- Elaborar y difundir la Directiva.

A continuación se expondrá en qué consiste cada uno de estos pasos.

Paso 1: Reexaminar la Decisión y formular un concepto preliminar de la operación

Teniendo en mente la Misión y la Decisión, deberá revisarse el efecto deseado a fin de formular un concepto general de la operación.

En el concepto preliminar se deben incluir las ideas que se consideren lógicas y pertinentes a la Decisión; por lo tanto el concepto preliminar de las operaciones revisa y resume aquellos conceptos de la apreciación que deben ser trasladados al desarrollo del plan con el fin de darle precisión a la Decisión. Para formular este concepto preliminar deberá darse énfasis a la identificación de los objetivos, a los aspectos particulares favorables que puedan ser explotados, a las ventajas y desventajas que fueron especificadas para la Decisión.

Sin ser necesariamente, el mismo que el concepto de la operación que aparecerá en la Directiva, este concepto preliminar servirá de base para la elaboración de -
aquel.

PASO 2: Establecer las suposiciones

Las suposiciones consideradas en la apreciación de la situación deberán ser repetidas y revisadas teniendo en cuenta que no deben ser usadas innecesariamente. La -
existencia de suposiciones exige la formulación de planes alternos y en este punto ya deben anticiparse ciertas providencias para su preparación.

PASO 3: Determinar las operaciones componentes y las operaciones de apoyo

Durante este paso se determinará en forma general, qué es lo que debe hacerse y quién deberá hacerlo.

Si el efecto deseado puede lograrse manteniendo todos los medios de la organización de Defensa Civil bajo su mando directo, entonces no se necesitará dividir la operación en operaciones componentes; pero, por lo general, será necesario asignar tareas a elementos de la organización que no se pretende mantenerlos bajo el mando directo. Esos -
elementos, más las tareas que se les asigna, constituyen las operaciones componentes.

Tres razones impulsan a la subdivisión de la organización:

- 1) Necesidad de dar cumplimiento eficiente a ciertas tareas.
- 2) Diversidad de características de los elementos de los diferentes organismos.
- 3) Necesidad de ejecutar acciones oportunas con relación a objetivos múltiples o muy separados.

Volvemos ahora, a los requisitos que fueran mencionados en el análisis de los cursos de acción.

Después de la revisión de la Decisión y de la formulación del concepto preliminar de la operación, se inicia la determinación de los requisitos y tareas que deben ser satisfechos para ejecutar exitosamente la Decisión. Estos requisitos son iniciativa -
del planificador y pueden ser:

REQUISITO	TAREAS
ABASTECIMIENTOS	Proporcionar alimentos, vestuario, ropa de cama, carpas.
TRANSPORTE	Proporcionar vehículos terrestres, aéreos, marítimos y fluviales.
ENTRENAMIENTO	Conducir entrenamientos previos en la ejecución de una operación difícil.
MOVIMIENTO	Movilizar o desplazar elementos o subdivisiones de la organización de Defensa Civil para la ejecución de operaciones posteriores en otras áreas.

En la figura No. 1 se ilustra un ejemplo del procedimiento recomendado para determinar las operaciones componentes.

Una vez que se ha terminado el examen de cada una de las tareas indicadas en la figura No. 1, se las resume, enumerando aquellas que asignará a subdivisiones de la organización e indicando el tipo de subdivisión al cual se asignará cada tarea.

PASO 4: Determinar cómo cada Operación Componente va a ser llevada a cabo

El propósito de este paso es determinar la composición y capacidad de las subdivisiones que se ha decidido crear y considerar el apoyo mutuo y la coordinación de operaciones relacionadas entre sí.

Al considerar la composición de las subdivisiones, cada operación componente debe ser cuidadosamente examinada para determinar como será llevada a cabo a fin de que le sean asignados los medios necesarios para asegurar su cumplimiento.

Del mismo modo debe considerarse la coordinación de los esfuerzos de dos o más subdivisiones.

PASO 5: Organizar los medios en una Organización por Tareas

Lo cual incluye las siguientes consideraciones:

REQUISITOS	TAREAS	MEDIOS	A SER HECHA POR	TIPO DE SUBDIVISIONES
ORGANIZACION	Organizar a la población, entidades, públicas y privadas para contribuir al esfuerzo bélico.	Civiles y Militares facilitados.	Organismos Básicos de Defensa Civil local.	Jefatura Provincial de Defensa Civil.
ORGANIZACION	Organizar los recursos disponibles para contribuir eficientemente al esfuerzo bélico.	"	"	Jefatura Provincial de Defensa Civil.
INFORMACION	Preparar psicológicamente a la población.	"	"	Brigada de Información.

FIGURA NO. 1

DETERMINACION DE OPERACIONES COMPONENTES

1. Asignación de elementos específicos a sub divisiones de tarea de acuerdo a los requisitos determinados en el Paso 4.

2. Establecimiento de una estructura de dirección para continuar el planeamiento necesario, proveer la cohesión esencial entre las subdivisiones y llevar a la práctica la operación.

La estructura orgánica de la Defensa Civil, en lo posible, debe mantenerse - intacta, modificándose solo cuando sea absolutamente necesario.

PASO 6: Asignar tareas y preparar instrucciones ampliatorias

La Directiva comprende cinco partes: Situación, Misión, Ejecución, Administración y Logística, Comando y Comunicaciones. El desarrollo formal de los párrafos 3 (Ejecución) y 4 (Administración y Logística) y los anexos que detallan y amplían la materia de estos párrafos, se completa en esta etapa.

Las tareas deben ser enunciadas en infinitivo y de una forma tan clara que no admitan duda ni errada interpretación y, tal como se escriben en esta etapa, son transcritas a la directiva.

En caso de ser necesario, por su amplitud, en esta etapa se prepara el Anexo "Concepto de la Operación", en cuyo caso será mencionado en el párrafo 3 (Ejecución) de la Directiva.

El Anexo "Concepto de Operación" tiene la finalidad de proporcionar un panorama general de la operación y es incluido principalmente para dar mayor claridad al propósito.

Al asignar tareas específicas deben impartirse instrucciones de como ejecutarlas sólo hasta donde sean necesarias para su cabal comprensión, es fundamental dejar libertad de acción a los subordinados para que realicen sus tareas.

Con el objeto de evitar repeticiones, el párrafo Ejecución de la Directiva, lleva un subpárrafo x, titulado "Instrucciones de Coordinación", en el que se dan instrucciones generales de carácter operativo y que son comunes a dos o más subdivisiones.

El párrafo 4 de la Directiva, Administración y Logística, contiene las disposiciones y procedimientos administrativos y logísticos necesarios y establece los abastecimientos, facilidades y servicios que están disponibles, quien es el responsable de proveerlos, cómo, cuándo y dónde serán provistos. Estas informaciones normalmente son detalladas y ex-

tensas por lo cual se incluyen en un Anexo "C" Plan de Logística.

PASO 7: Solucionar los problemas de Comando

En este paso se preparan las instrucciones que serán incluidas en el párrafo 5 (Comando y Comunicaciones) de la Directiva. Aquí se indicará quien es y dónde se encuentra el segundo en el mando, la ubicación del Director, cualquier información de responsabilidad que se pueda requerir, palabras y nombres claves, códigos para alarmas, etc.

Si se requiere un Plan de Comunicaciones propio, deberá elaborarse en este paso.

PASO 8: La Directiva. Elaboración y difusión

La Directiva comunica en una forma oficial las decisiones formuladas, hasta este momento, en la Apreciación de la Situación y en el Desarrollo del Plan. Como hasta el momento se ha llevado a cabo todo el desarrollo del Plan, lo único que falta es que la sustancia del mismo sea colocada en un formato prescrito, se imprima y se distribuya.

Una Directiva, normalmente consiste en un plan u orden básica que contiene las instrucciones necesarias para transmitir una presentación breve y clara de la situación general, de la misión, del efecto deseado, de las tareas asignadas a los organismos subordinados y demás información esencial.

1. Características de una buena Directiva

Una buena Directiva es clara. Es decir todos aquellos que la vayan a utilizar deben comprenderla perfectamente. Evitar el lenguaje demasiado técnico que pueda ser mal interpretado.

Una buena Directiva es Concisa. Palabras supérfluas y detalles innecesarios deben evitarse. Pero deberá cuidarse el no sacrificar la claridad en beneficio de la brevedad.

Una buena Directiva es completa. Debe contener todas las informaciones e instrucciones necesarias para iniciar y coordinar la ejecución de la operación. Los subordinados no deberían tener que solicitar datos adicionales. Debe evitarse, sin embargo, la duplicación innecesaria, es decir, no incluir, en la directiva, la duplicación innecesaria, anexos que se sabe que ya los poseen los subordinados.

Una buena Directiva es autoritaria. Debe reflejar la determinación del que la firma y transmitir positivamente sus intenciones y su voluntad. Una Directiva indecisa puede llevar a la incertidumbre y a la falta de confianza de los subordinados.

2. Composición tipo de una Directiva

En la práctica común, el formato para los planes y órdenes de operación consiste de tres partes: encabezamiento, cuerpo y final.

El encabezamiento contiene los elementos de identificación y clasificación del plan y consta de los siguientes items:

- a) Calificación de seguridad en la parte superior izquierda e inferior derecha de cada hoja.
- b) Número del ejemplar y número de la hoja en la parte superior derecha.

Ejemplar No.

Hoja No.

- c) Bajo este grupo se escribirá el título operativo/administrativo de la autoridad que emite el documento, presidido, si se cree necesario, por el título operativo/administrativo del escalón superior.
- d) Lugar geográfico de expedición del documento
- e) Grupo fecha/hora en la cual el documento entra en vigencia, salvo que se indique lo contrario en las instrucciones de Coordinación del párrafo 3 (Ejecución).
- f) El número de referencia para mensaje, que consiste en una combinación de letras, de números o de letras y números; número que sirve para que los destinatarios acusen recibo de la Directiva, por medio de un mensaje que dirá por ejemplo: "Acuso recibo - LRI-54", sin indicar nada más.

A la izquierda y más abajo de lo anterior, se escriben:

- g) El tipo de Directiva. Si hubiese sido dado un nombre código a la operación, éste aparecerá entre paréntesis y a continuación del tipo de la Directiva.

Si es un anexo se escribirá: ANEXO "X" a continuación, entre paréntesis, el nombre del Anexo y en seguida el nombre del Plan Básico al que pertenece ese anexo.

- h) Referencias. Separadas en documentos y mapas. Cuando se hace referencia a mapas se indicará el país, la escala y el número para facilitar su identificación.

El cuerpo de un Plan comprende la organización por tareas, los cinco párrafos numerados (Situación, Misión, Ejecución, Administración y Logística y Comando y Comunicaciones) y las instrucciones para acusar recibo.

La organización por tareas es una enumeración de las subdivisiones en que han sido organizados los medios para la ejecución de las operaciones de Defensa Civil.

Los cinco párrafos vienen en secuencia, después de la organización por tareas. Cada párrafo lleva su título y trata de un asunto específico.

El párrafo 1 SITUACION: contiene los subpárrafos a, b, c, d, fuerzas enemigas, fuerzas amigas, agregaciones y segregaciones, instrucciones de coordinación, respectivamente.

A fin de mantener la Directiva tan clara como sea posible, los detalles deberán constar en anexos aparte, si es que es necesario.

El párrafo 2 MISION: especifica la o las tareas que han sido asignadas al Director (o que él ha deducido) y su propósito. Este párrafo no sirve para indicar misiones que corresponden a escalones superiores o inferiores.

El párrafo 3 EJECUCION: contiene, en el primer subpárrafo no numerado, la Decisión. En las frases subsiguientes se dará el concepto de la operación que, si es demasiado extenso y complejo irá en un anexo.

Cada subpárrafo siguiente contiene las tareas específicas para cada subdivisión de la Organización por tareas.

En el subpárrafo x se imparten las instrucciones generales que son comunes a dos o más subdivisiones.

El párrafo 4 ADMINISTRACION Y LOGISTICA: contiene las disposiciones administrativas y logísticas necesarias, establece cuáles suministros, facilidades y servicios hay disponibles, cuáles informes se requieren, quién los elabora, cuándo y dónde las presenta.

Caso de ser muy extensas las instrucciones de este párrafo, se le hará un anexo de logística.

El párrafo 5 COMANDO Y COMUNICACIONES: contiene las instrucciones necesarias para ejercer el control durante la operación. Comprende especificación sobre relaciones especiales de comando o dirección, si las hubiere; establece la división de responsabilidades

entre los varios subordinados, si se requiere; proporciona información sobre el o los planes de comunicaciones a emplearse en la operación; establece la ubicación física del mando; espe
cifica quien es el segundo en el mando y su ubicación física.

Finalmente las instrucciones para acusar recibo son incluidas en este punto. El acuse de recibo debe interpretarse con el significado de que ha sido recibida y compre
nda.

El final del Plan comprende la firma de la autoridad que lo ha elaborado, la -
lista de anexos y la distribución.

FORMATO GUIA PARA EL DESARROLLO DEL PLAN DE ACCION

1. Reexaminar la decisión y formular un concepto preliminar de la operación.
2. Establecer las suposiciones.
3. Determinar las operaciones componentes y las operaciones de apoyo.
 - a. Determinar todos los requisitos relacionados con la decisión.
 - b. Examinar cada requisito.
 - 1) Determinar las tareas inherentes.
 - 2) Determinar quién debe ejecutar cada tarea específica.
 - 3) Determinar si aquellas tareas asignadas específicamente requieren la la subdivisión de los medios orgánicos.
 - 4) Si se requiere subdivisión determinar y establecer el tipo y número de subdivisiones adecuado.
 - c. Resolver divergencias que puedan existir entre las subdivisiones.
 - d. Hacer un resumen enumerando las operaciones componentes y las tareas asignadas a -
ellas.
4. Determinar cómo cada operación componente va a ser llevada a cabo.
 - a. Examinar cada operación componente, anotando como serán satisfechos los requisitos.
 - b. Verificar el tipo y número de medios requeridos para conducir eficientemente las -
operaciones componentes.
 - c. Proveen medidas adecuadas para asegurar el apoyo mutuo y la coordinación de las ope
raciones relacionadas entre sí.

5. Organizar los medios en una organización por tareas
 - a. Preparar un gráfico de organización.
 - b. Asignar títulos descriptivos.
 - c. Asignar elementos a las subdivisiones.
 - d. Designar los Directores y Jefes Subordinados.

6. Asignar tareas y preparar instrucciones imperativas
 - a. Asignar tareas a cada subdivisión.
 - b. Identificar las tareas que han de ser cumplidas por dos o más subdivisiones y preparar las instrucciones necesarias para coordinar las operaciones de esas subdivisiones.
 - c. Determinar las instrucciones de coordinación necesarias para dirigir y controlar el apoyo logístico y administrativo de las operaciones.
 - d. Preparar el Anexo "Concepto de la Operación".

7. Solucionar los problemas de Comando o Dirección
 - a. Designar la cadena de Comando o Dirección para la operación.
 - b. Seleccionar la localización del Director de la Defensa Civil; especificar quién es y dónde se encuentra el segundo en el mando.
 - c. Proveer las comunicaciones necesarias.

8. La Directiva. Elaboración y Difusión
 - a. Considerar el formato para la elaboración de la Directiva.
 - b. Elaborar la Directiva y enviarla a los destinatarios pertinentes.

ETAPA 3: SUPERVISION DE LA ACCION PLANEADA

Errores de juicio, malos entendidos, equivocaciones, situaciones inesperadas, cambios, imprevistos en uno más de los elementos que constituyeron la base para el plan original y muchas otras consideraciones de este tipo, provocan que se tomen acciones tendientes a corregir las desviaciones del Plan, en busca de cumplir la misión.

El proceso para asegurar que esas acciones sean ejecutadas se conoce como supervisión de la acción planeada, la misma que se efectúa en dos fases: planeamiento para la supervisión,

antes de la iniciación de la acción y supervigilancia de la acción misma a medida que ésta se va desarrollando.

1. Planeamiento para la supervisión de la acción

Es un proceso continuo que se inicia con la Apreciación de la Situación y sigue a través del Desarrollo del Plan. En la apreciación se observan las acciones que el superior está verificando como evidencia del progreso, de igual manera en el desarrollo del plan, deben especificarse y verificarse, los reportes que se necesitan de los subordinados para evaluar el progreso de la misión propia.

La información que permite supervisar la acción se denomina retroalimentación y debe ser específicamente diseñada para una operación; los reportes rutinarios pueden no ser suficientes.

Para estar seguros que el sistema de retroalimentación es apropiado la misión y el efecto deseados deben revisarse junto con cada tarea asignada a los subordinados; las acciones que verdaderamente indiquen progreso hacia esas metas deben identificarse y deben tomarse providencias para seguirlas.

Si el sistema de retroalimentación no es apropiado para proporcionar un verdadero índice de progreso, puede negar, al nivel comando, información vital o puede enredarlo con datos insignificantes.

2. Supervisión durante el desarrollo de las acciones

Implica la oportuna utilización de la información que se recibe mientras se desarrolla la acción. Continuamente debe guiarse el esfuerzo total hacia el logro del efecto deseado; redistribuir los medios para enfrentar nuevas condiciones; promover la coordinación apenas sea necesaria. Esta parte de la supervisión requiere habilidad para reconocer la existencia de nuevas situaciones o circunstancias que están creando problemas nuevos. La solución de estos nuevos problemas exige un planeamiento continuo hasta el cumplimiento de la misión, el mismo que se conoce como apreciación continua de la situación, que proporciona un panorama actualizado de la situación.

Dependiendo de las variaciones de los resultados esperados, puede necesitarse pequeños ajustes o un cambio radical en alguna parte del Plan.

Las comunicaciones son vitales para la supervisión y sistemas automáticos de procesamiento de datos ayudan en gran forma, incrementando la velocidad, el volumen, la precisión

y la facilidad de interpretación de las informaciones que han de recibirse en el ejercicio del mando, especialmente en la supervisión de la Acción Planeada.

4.4. EJEMPLO DE PLANIFICACIÓN ANTE LA HIPÓTESIS AZUL-ROJA

Siguiendo el procedimiento planteado, a continuación se presentará un ejemplo de planificación de la Defensa Civil, ante la Hipótesis AZUL-ROJA.

Las etapas de Apreciación de la Situación y Desarrollo del Plan de Acción serán seguidas a través de los formatos guía para, finalmente, llegar a la elaboración de la Directiva: Anexo "L" (PLAN DE DEFENSA CIVIL) AL PLAN MILITAR DE GUERRA, que consta en este trabajo.

La Hipótesis que se asume para propósitos estratégicos, es ficticia y dice:

"La ancestral política expansionista y hegemónica del Perú, el fortalecimiento permanente de su Poder Militar, ponen en peligro el mantenimiento y consecución de los objetivos Nacionales permanentes de nuestro país, tales como Integridad Territorial y Soberanía, en los campos político, económico, sicosocial y particularmente militar, viéndose facilitada su operación en las temporadas de verano, mediante la ejecución de una rápida y violenta ofensiva por tierra, aire y mar sobre nuestro Territorio Nacional".

Los datos sobre factores generales y factores fijos que se han utilizado son reales - y han servido de base para establecer las conclusiones respectivas.

SECRETISIMO

Ejemplar No.....
Hoja No.....

Comando Conjunto de las FF.AA.
Dirección Nacional de Defensa Civil
Quito
F/H 170800 JUN/88

APRECIACION DE LA SITUACION

PARA EL ANEXO 'L' (PLAN DE DEFENSA CIVIL) AL PLAN MILITAR DE GUERRA

1. La Misión. Su Análisis:

a. Origen de la Misión. Enunciado

- 1) La Misión de la Defensa Civil, en apoyo de las operaciones Militares, tiene su origen en el Concepto Estratégico de Seguridad Nacional.

Su enunciado es: "Ejecutar acciones de Defensa Civil, en apoyo de las operaciones militares, así como realizar acciones de emergencia para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcional, en todo el territorio nacional, a fin de contribuir al esfuerzo de guerra".

- 2) Las tareas, específicas de esta misión, impuestas a la Dirección Nacional de Defensa Civil, son:

- a) Tarea No. 1.- Ejecutar acciones de Defensa Civil en apoyo de las operaciones militares, en todo el territorio nacional.
- b) Tarea No. 2.- Ejecutar acciones de emergencia para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcional, en todo el territorio nacional.

La tarea prioritaria es la No.1.

b. Análisis de la Misión

- 1) Identificación de efectos deseados

- a) Tarea No. 1.- Proteger a la población civil y a los bienes en general, de los efectos de la guerra y liberar a las Fuerzas Armadas de tareas de servidumbre hacia ellos.
- b) Tarea No. 2.- Reparar y reactivar, en el límite de sus posibilidades, los servicios públicos indispensables de la comunidad.

- 2) Identificación de objetivos

- a) Los habitantes civiles del territorio nacional
b) Los bienes civiles del territorio nacional
c) Los servicios públicos del territorio nacional

- 3) Estudio de los elementos significativos del problema

- a) Suposiciones

- (1) Que el día 'D' no sufra variación alguna
(2) Que parte o toda la población civil afectada se niegue a abandonar su

SECRETISIMO

SECRETISIMO

APRECIACION DE LA SITUACION

lugar de residencia .

Que los principales medios de transporte civil locales sean seriamente afectados.

c. Relaciones con otros niveles directivos

Con la Dirección de Movilización, con la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional, con los Directores de los Frentes de Seguridad Nacional y con el Comando Conjunto de las FF.AA.

2. Consideraciones que afectan a los posibles cursos de acción

a. Esbozo de la situación

Ver Anexo "B" (PLAN DE INTELIGENCIA) AL PLAN MILITAR DE GUERRA

b. Características del Area de Operaciones

1) Factores generales

a) Factores Politicos

- (1) Nuestro país se presenta como una unidad política democrática y sin debilidades significativas.
- (2) El movimiento subversivo no ha cobrado suficiente fuerza y ha sufrido, últimamente, una dura represión que ha eliminado, prácticamente, a todos sus líderes importantes.
- (3) No se puede esperar un expresivo apoyo político por parte de países - amigos.

b) Factores Económicos

- (1) La crisis mundial ha repercutido sobre la capacidad económica nacional; la baja de los precios del petróleo, la catástrofe natural del 5 de - Marzo de 1987, han incidido gravemente, volviendo crítica la situación actual.

Conclusión: Nuestro país tendrá serios problemas económicos para el sostenimiento de la Defensa Civil, que demanda muchos medios materiales y humanos.

- (2) La producción en el país es suficiente en su mayor parte, ENAC y ENPROVIT están preparados para proporcionar abastecimientos de alimentos - tanto para las FF.AA., como para la población civil afectada. 200.000 personas durante 30 días de operaciones de guerra pueden ser abastecidas (Ver planes Sectoriales de Movilización de ENAC, ENPROVIT, en la Dirección de Movilización).

Conclusión: No habrá problemas para proporcionar abastecimientos a la población afectada durante 30 días.

- (3) Las industrias del país son incipientes y no están en condiciones de - transformar sus instalaciones para apoyar las operaciones de guerra.

SECRETISIMO

SECRETISIMO

APRECIACION DE LA SITUACION

Conclusión: No hay posibilidades de que la industria nacional apoye en toda su amplitud las necesidades de la Defensa Civil en abastecimientos básicos - como carpas, frazadas, camas, etc.

c) Factores Sicosociales

- (1) La voluntad de lucha y la moral, tanto de civiles como de militares es suficiente.

Conclusión: Se espera que el pueblo ecuatoriano enfrente la guerra con valor, dada su tradición histórica.

- (2) Los servicios de Defensa Civil no están organizados para la época de guerra. No se dispone de planificación ni de conocimiento, por parte de la población, de lo que se debe hacer, en Defensa Civil, en caso de tener que enfrentar un conflicto externo o una guerra externa.

Conclusión: Habrán dificultades para efectuar las acciones de Defensa Civil, en apoyo de las operaciones militares.

- (3) La población civil no está preparada para enfrentar acciones de propaganda y de guerra psicológica.

Conclusión: Las acciones de propaganda y de guerra psicológica afectarán gravemente a la población civil.

- (4) No se conoce actualmente, cuáles podrían ser las reacciones de la población civil ecuatoriana, para la Defensa Civil, al enfrentar una guerra.

Conclusión: En caso de que sean débiles las medidas correspondientes, la población civil podría ser presa del pánico provocando confusión y mucha dificultad para su control.

2) Factores Fijos

- a) Hidrografía, terreno y topografía, condiciones meteorológicas y climáticas.

Esta información ha sido obtenida de la Apreciación Estratégica de la Situación, Conyuntura Nacional (Factor Fisiográfico).

- 1) La estación invernal en la costa produce estragos que, la mayoría de las veces, afectan carreteras y caminos vecinales dificultando los transportes.
- 2) Las variables condiciones atmosféricas de la región oriental dificultan el transporte aéreo.

Conclusión: Tanto los transportes aéreos como los terrestres se verán dificultados en la estación invernal.

- b) Posiciones y distancias

Nada a mencionar.

SECRETISIMO

SECRETISIMO

APRECIACION DE LA SITUACION

c) Líneas de transportes y abastecimientos

Ver Mapa de Red Vial del Ecuador. (Apéndice I)

Conclusión: Las líneas de transporte y de abastecimientos para la Defensa Civil son aquellas que restan de las utilizadas por las operaciones militares, de tal forma - que podrían ser insuficientes.

d) Condiciones Sanitarias

- 1) El personal de médicos en el territorio nacional es insuficiente y además - se halla mal distribuido con un exceso de concentración en Pichincha, Guayas, Los Rios, Azuay y Manabí.

Las Provincias fronterizas del Sur tienen un muy escaso personal de médicos y de personal de enfermería.

- 2) En las Provincias de El Oro y Loja hay una disponibilidad de 500 y 450 camas, aproximadamente; y la demanda es mayor que la oferta. Las Provincias de Pichincha y Guayas disponen de 4200 y 3500 camas aproximadamente y son conocidos los graves problemas que, actualmente en época de paz, presenta el sector hospitalario de estas provincias.

Conclusión: Tanto el personal de médicos como el de enfermeras es insuficiente y se encuentra mal distribuido a nivel nacional.

Las instalaciones hospitalarias son insuficientes para las necesidades de la - Defensa Civil.

e) Facilidad de comunicaciones en el área

Nuestro país dispone de servicios de radiocomunicaciones de largo y corto alcance por lo cual no se espera restricciones significativas en las comunicaciones.

Sin embargo, la falta de doctrina y de entrenamiento, sobre todo, tornan muy vulnerable la aplicación del plan.

f) Areas Geográficas para evacuados

Ver Mapa Político del Ecuador, áreas de evacuacion. (Apéndice II).

Existen numerosos establecimientos educacionales sociales, deportivos, etc., que pueden ser utilizados para la Defensa Civil como alojamientos permanentes o transitorios.

Conclusión: La disponibilidad de establecimientos educacionales, sociales, deportivos, etc., contribuirán a la mejor atención, para los servicios de alojamiento, recreación, etc.

g) Medios de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial.

El transporte terrestre, que será esencialmente anotadas para las operaciones de evacuacion, existe en una cantidad razonablemente apropiada en todas las regiones del país.

SECRETISIMO

APRECIACION DE LA SITUACION

El transporte aéreo es limitado

El transporte marítimo existe, también, en una cantidad razonablemente adecuada.

Conclusión: Las Unidades de transporte, a nivel nacional, son suficientes pero no están bien organizadas, dificultando su empleo por parte de la Defensa Civil.

h) Alarmas y refugios

No existen, en el país, refugios para casos de guerra. Tampoco hay un sistema de alarmas establecido para advertir a la población sobre ataques inminentes; tampoco existe un sistema de llamada colectivo, conocido que permita conducir a la población hacia puntos de reunión o áreas determinadas.

Conclusión: La población civil no tiene donde protegerse de bombardeos aéreos.

No es posible proceder al primer paso de la evacuación que consiste en concentrar a la población en un punto de reunión.

c. Valorar los factores del medio ambiente

1) Identificar deficiencias de la información disponible

a) No existe información sobre instalaciones de salud en Loja.

2) Identificar áreas sensibles de seguridad

Para esta hipótesis AZUL-ROJA, se consideran áreas sensibles de seguridad las Provincias de El Oro, Loja y Guayas, además las poblaciones del resto del país que se encuentran vecinas o dentro de las Zonas Especiales de Defensa que contienen los objetivos estratégicos nacionales, especificados en el Plan Militar de Guerra. Ver Objetivos Estratégicos. Apéndice III.

3. Posibilidades del Enemigo

a. Enunciado

1) Posibilidad No. 1

Atacar, a partir del día "D", en cualquier momento, con toda o parte de su fuerza aérea sobre los objetivos estratégicos comprendidos dentro de las Zonas Especiales de Defensa (ZED).

2) Posibilidad No. 2

Atacar, a partir del día "D", en cualquier momento, con parte de la fuerza terrestre con apoyo de artillería de largo alcance, las poblaciones de El Oro, - Loja, Guayaquil, Quito y particularmente aquellas que se encuentran vecinas a los objetivos estratégicos comprendidos dentro de las Zonas Especiales de Defensa (ZED).

SECRETISIMO

SECRETISIMO

APRECIACION DE LA SITUACION

3) Posibilidad No. 3

Atacar, a partir del día "D", en cualquier momento, con parte o toda la fuerza aérea en conjunto con parte de la fuerza terrestre, apoyada por artillería de largo alcance y, además, empleando elementos infiltrados con anticipación, las poblaciones de Loja, El Oro, Guayaquil, Quito y aquellas vecinas a los objetivos estratégicos (Ver Anexo "A"), así como los servicios básicos en todo el territorio nacional.

Posibilidad del enemigo más probable, la número 3.

4. Cursos de Acción

Curso de Acción No. 1

Actuar, desde ya hasta lograr la normalización vital, en todo el territorio nacional, con toda la infraestructura de la Defensa Civil, concentrando el esfuerzo en las provincias críticas de Loja, Guayas, El Oro, en las Zonas Especiales de Defensa y Zona del Interior, en todos los niveles requeridos, empleando todos los organismos disponibles y aquellos que fueran creados para el efecto.

Curso de Acción No. 2

Actuar, desde ya hasta la movilización vital, concentrando el esfuerzo sobre las áreas críticas de Loja, El Oro, Guayas, Las Zonas Especiales de Defensa y Zona del Interior con una parte de la infraestructura de la Defensa Civil y manteniendo una reserva de medios y personal bajo el control del Director de la Defensa Civil que actuará, con ellos, para solucionar problemas que los niveles requeridos no puedan cumplir.

Confrontados los cursos de acción con las posibilidades del enemigo se ha llegado a determinar el mejor, que se enuncia como la Decisión del Director de la Defensa Civil.

5. Decisión

La Dirección Nacional de Defensa Civil actuará, desde ya, hasta la normalización vital, empleando todos los medios disponibles, en todo el territorio nacional y particularmente, en las provincias de El Oro, Loja y Guayas.

DESARROLLO DEL PLAN DE ACCION

1. Reexaminar la Decisión y formular el concepto preliminar de la Operación.

La revisión de la Decisión del Director de la Defensa Civil, nos lleva a la conclusión de que los efectos deseados de proteger la población civil y a los bienes, así como liberar de servidumbres a las Fuerzas Armadas serán alcanzados mediante la ejecución de las acciones apropiadas en todo el territorio nacional, particularmente en las áreas de operaciones militares; también queda claro que los objetivos son la población civil, los bienes y las propiedades materiales.

SECRETISIMO

SECRETISIMO

APRECIACION DE LA SITUACION

a. Concepto Preliminar de la Operación

Se pondrá en vigencia el Plan de Defensa Civil, a partir de la recepción por parte de los subordinados; las actividades de la Defensa Civil, para la coordinación y preparación serán centralizadas y para la ejecución descentralizadas, en apoyo a los Teatros de Operación.

2. Suposiciones

- a) Que el día "D" no sufra variación alguna
- b) Que parte o toda la población civil afectada se niegue a abandonar su lugar de residencia.
- c) Que las instalaciones civiles vitales y los principales medios de transporte, locales, sean necesariamente afectados.

3. Determinar las Operaciones Componentes

Ver la Figura No. 2

4. Determinar cómo cada Operación Componente va a llevarse a cabo

Los requisitos de cada una de las Operaciones Componentes se llevarán a cabo con las Brigadas respectivas y los medios que deberán ser proporcionados por todos los Organismos, Instituciones y Entidades Públicas y Privadas del país.

SECRETISIMO

REQUISITOS	TAREAS	MEDIOS	A SER HECHA POR	TIPO DE SUBDIVISIONES
TRANSPORTE	-Evacuar la población civil de las áreas afectadas por operaciones militares de las Fuerzas Rojas.	Cíviles y Militares facilitados.	Infraestructura de la Defensa Civil Cantonal, Provincial	Brigada de Evacuación. *
SANIDAD	-Rescatar víctimas resultados de bombardeos, incendios, inundaciones.	"	"	Brigada de Contraincendios Brigada de Sanidad y Asistencia Social.
	-Proteger la propiedad privada y del Estado.	"	"	Brigada de Seguridad
SEGURIDAD	-Preservar los tesoros y obras de arte del Estado.	"	"	Brigada de Seguridad
SEGURIDAD	-Proteger a la población civil de los efectos morales y materiales de un ataque aéreo o terrestre.	"	"	Brigada de Seguridad Brigada de Contraincendio Brigada de Sanidad y Bienestar
ABASTECIMIENTOS	Proporcionar alimentos, mantas, carpas.	"	"	Brigada de Abastecimientos

* BRIGADAS: Son unidades de operación de la Defensa Civil conformadas con los no scriteados para el servicio militar obligatorio y adiestradas para cumplir tareas específicas dentro de las necesidades cperacionales de la Defensa Civil.

F I G U R A No. 2
DETERMINACION DE LAS OPERACIONES COMPONENTES

SECRETISIMO

REQUISITOS	TAREAS	MEDIOS	A SER HECHAS POR	TIPO DE SUBDIVISIONES
TRANSPORTE	Evacuar la población civil de las áreas afectadas por las operaciones militares.	Civiles y militares facilitados.	Infraestructura de la Defensa Civil Cantonal y Provincial.	Brigada de Evacuación * Brigada de Transporte Brigada de Abastecimientos
SANIDAD	Rescatar víctimas resultantes de bombardeos, incendios, inundaciones.	"	"	Brigada de Contraincendios Brigada Médica
SEGURIDAD	Proteger la propiedad - privada y del Estado.	"	"	Brigada de Seguridad
ORGANIZACION	Organizar a la población, entidades públicas y privadas para contribuir al esfuerzo bélico.	De la Defensa Civil en cada jurisdicción.	"	Jefaturas Provinciales de Defensa Civil.
	Proporcionar alimento, carpas, frazadas.	"	"	Brigada de Abastecimientos

* Las Brigadas son Unidades de operación de la Defensa Civil conformadas con el personal de las Unidades Auxiliares especificadas por la Ley de Seguridad Nacional y adiestradas para cumplir tareas específicas dentro de las necesidades operacionales de la Defensa Civil.

FIGURA No. 2

DETERMINACION DE LAS OPERACIONES COMPONENTES

SECRETISIMO

Ejemplar No.....

Hoja No.....

Comando Conjunto de las FF.AA.

Dirección de Defensa Civil

Quito

F/H 170800 JUN/88

Ref: MSJ-LRI-45

ANEXO "L" (PLAN DE DEFENSA CIVIL) AL PLAN MILITAR DE GUERRA 87-01

DIDECI-OPE-001-88-SS

Referencias:

- Documentos: a. Plan Militar de Guerra 87-01
 b. Ley de Seguridad Nacional y Reglamento
- Mapas: a. Mapa Político del Ecuador
 b. Mapa Físico del Ecuador
 c. Mapa Red Vial del Ecuador

ORGANIZACION:

ORGANIZACIÓN POR TAREAS

Organismos subordinados

- | | |
|---|-------------------------------|
| - Junta Provincial | Están constituidos conforme |
| - Jefatura Cantonal | la Ley de Seguridad Nacional. |
| - Jefatura Parroquial | |
| - Unidad de Defensa Civil de las Direcciones
de Planeamiento de Seguridad. | |

Organismos Básicos

- | | |
|--------------------|-------|
| - Policía Nacional | Local |
| - Cruz Roja | Local |
| - Bomberos | Local |

Organismos Circunstanciales (por conformarse) *

- Brigada de Evacuación
- Brigada de Seguridad
- Brigada de Ingeniería
- Brigada de Contraincendios
- Brigada de Abastecimientos
- Brigada Médica
- Brigada de Transporte
- Brigada de Información
- Brigada de Comunicaciones
- Brigada de Asistencia Social

SECRETISIMO

ANEXO "I." (PLAN DE DEFENSA CIVIL) AL PLAN MILITAR DE GUERRA 87-01

- * Las Brigadas estarán conformadas por diferentes elementos pertenecientes a los organismos subordinados y básicos y por los hombres mayores de 19 años que no hubieren sido - movilizadas para el servicio militar obligatorio y que son parte de las unidades auxiliares, asignadas para prestar servicios en la Defensa Civil.

La organización y empleo de las Brigadas será responsabilidad de los organismos subordinados, en coordinación con los Comandantes Militares locales (Provincia, Cantón, etc.).

1. SITUACION:

Constante en el Plan Militar de Guerra, Anexo "B", omitido para este ejercicio.

Para el presente trabajo se ha preparado una situación ficticia, como ilustración y es la que sigue:

Es de público conocimiento que con la imposición del Protocolo de Río de Janeiro las relaciones AZUL-ROJO han sido extremadamente hostiles. Ultimamente, nuestro país ha manifestado su deseo de llegar a un acuerdo honroso para poner fin al conflicto territorial y requiere que se le reconozca y se establezca una salida propia y soberana al Amazonas, País ROJO no está dispuesto a ceder en lo más mínimo y exige, a su vez, el cumplimiento del Protocolo de Río de Janeiro.

Los destacamentos de protección de fronteras de ambos países han sido reforzados y se han suscitado ya dos enfrentamientos que han producido bajas, en poco número, de bando y bando.

Se conoce que en país ROJO se está efectuando un intenso movimiento de fuerzas militares hacia el Norte y Noreste y que en las áreas de Lima, Callao, Piura y Tumbes se observa una gran concentración de elementos militares. En estas circunstancias, nuestro país ha iniciado su fase de concentración de tropas en la frontera con Rojos.

Ante esta situación, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ordena a sus comandantes dependientes, intensificar las acciones correspondientes al Plan Militar de Guerra, Fase I.

a. Fuerzas Enemigas

Ver Anexo "B" Plan de Inteligencia. Omitido para este ejercicio.

b. Fuerzas Amigas

1.) Organización de los Teatros de Operación (Ver Apéndice IV Gráfico de los Teatros)

c. Agregaciones y Segregaciones

Omitido para este ejercicio.

d. Suposiciones

1) Que el día "D" no sufra variación alguna.

SECRETISIMO

ANEXO "L" (PLAN DE DEFENSA CIVIL) AL PLAN MILITAR DE GUERRA

- 2) Que parte o toda la población civil afectada se niegue a abandonar su lugar de residencia.
- 3) Que las principales instalaciones civiles y particularmente los medios de transporte, se vean seriamente afectados.

2. MISION:

Ejecutar acciones de Defensa Civil, en apoyo de las operaciones militares, así como realizar acciones de emergencia para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcional, en todo el territorio nacional, particularmente en los T.O. involucrados, a fin de contribuir al esfuerzo de guerra.

3. EJECUCION:

La Dirección Nacional de Defensa Civil actuará, desde ya, hasta la normalización vital, empleando todos los medios disponibles, en todo el territorio nacional y particularmente en las provincias de El Oro, Loja y Guayas.

a. Concepto de Operación:

Las actividades de Defensa Civil para apoyar a las Operaciones Militares, se las realizará en forma centralizada, en lo referente a la planificación y en forma descentralizada para la ejecución, en apoyo directo a los Teatros de Operaciones.

Las acciones de Defensa Civil se las realizará en tres fases:

Fase I. Desde ya hasta el día "D", Prevención.

Fase II. Desde el día "D" hasta el término de las Operaciones Militares.

Fase III. Desde el término de las Operaciones Militares hasta la normalización vital.

b. Asignación de Tareas;

FASE I. Desde ya hasta el día "D".

1) Organismos Subordinados

- a) Elaborar el Plan de Defensa Civil y los anexos correspondientes.
- b) Mantener actualizado un inventario de los recursos humanos y físicos, en coordinación con la Dirección de Movilización.
- c) Ejecutar, mediante orden, el Plan de Evacuación de la población fronteriza.
- d) Convocar periódicamente a las Brigadas de Defensa Civil.
- e) Conformar periódicamente y realizar ensayos de las tareas que deben cumplir cada una de las Brigadas de acuerdo con las Normas de Alertamiento del Plan Militar de Guerra.

SECRETISIMO

ANEXO "L" (PLAN DE DEFENSA CIVIL) AL PLAN MILITAR DE GUERRA

2. Organismos Básicos

- 1) Organizar y entrenar a las Brigadas de Defensa Civil conformadas, periódicamente, en base a las Unidades Auxiliares.
- 2) Instruir y entrenar al personal de sus propias instituciones, en lo referente a la Defensa Civil.

3. Organismos Circunstanciales

- 1) Cumplir con la instrucción y entrenamiento impartido por los Organismos Básicos.

FASE II. Desde el día "D" hasta el término de las operaciones militares.

1) Organismos Subordinados

- a) Coordinar con los Comandantes Militares locales, el empleo de las Brigadas de Defensa Civil, y supervisar su acción para el cumplimiento de las tareas.
- b) Conformar, en forma permanente, hasta la normalización vital, las Brigadas de Defensa Civil que deberán cumplir las tareas previstas para cada una de ellas.
- c) Intensificar las acciones contra guerra psicológica por medio de la Brigada de Información.
- d) Intensificar el control de los servicios básicos e instalaciones vitales, así como las acciones para contrarrestar a los saboteadores, por medio de la Brigada de Seguridad.
- d) Robustecer el orden y la seguridad física en los puntos de reunión, puntos de evacuación e instalaciones de servicios públicos.
- e) Intensificar las acciones de coordinación entre todos los organismos e instituciones afectos a la Defensa Civil procurando la mayor eficiencia en el empleo de los medios de la Defensa Civil.

2) Organismos Básicos

POLICIA NACIONAL

- a) Vigilar y proporcionar alarma
- b) Identificar cadáveres
- c) Mantener el orden y proporcionar seguridad
- d) Controlar el tránsito
- e) Proteger los servicios vitales
- f) Dar sepultura

SECRETISIMO

ANEXO "L" (PLAN DE DEFENSA CIVIL) AL PLAN MILITAR DE GUERRA

g) Controlar los transportes

BOMBEROS

- a) Extinción de incendios
- b) Proporciona alarma
- c) Realizar operaciones de búsqueda y rescate
- d) Realizar operaciones de salvamento
- e) Remover escombros
- f) Efectuar demoliciones

CRUZ ROJA

- a) Proporcionar primeros auxilios
- b) Evacuar heridos y enfermos
- c) Distribuir recursos, alimentos, abrigo y vestuario.

c) Organismos Circunstanciales

Estos Organismos están conformados con el personal de las Unidades Auxiliares que especifica la Ley de Seguridad Nacional. En esta FASE II sus más importantes tareas son:

1) Brigada de Evacuación

- (a) Ejecutar, mediante orden, la evacuación de la población civil fronteriza.
- (b) Realizar el rescate y salvataje de personas heridas, atrapadas en escombros o extraviadas y procurarles alojamiento temporal.
- (c) Coordinar acciones con las Brigadas de Seguridad, Abastecimientos, Transporte, Información.

2) Brigada de Seguridad

- (a) Organizar el control y vigilancia de los servicios públicos e instalaciones vitales para impedir el salvataje.
- (b) Proteger a la población contra la delincuencia.
- (c) Guiar a la población hacia los refugios previstos, en caso de ataques aéreos.
- (d) Capturar a elementos sospechosos.
- (e) Vigilar y controlar las actividades de los peruanos radicados en la jurisdicción.

3) Brigada de Ingeniería

- (a) Organizar equipos de trabajo con elementos pertinentes, de distintas especialidades.
- (b) Cooperar en la reparación de caminos, puentes, líneas de transmisión eléctrica y

SECRETISIMO

ANEXO "L" (PLAN DE DEFENSA CIVIL) AL PLAN MILITAR DE GUERRA

telefónica, alcantarillado, agua potable, pistas de aterrizaje, etc.

- (c) Remover los escombros.
- (d) Seleccionar, en coordinación con el Comandante Militar local, los edificios y áreas como refugios contra los ataques aéreos.
- (e) Evaluar los daños.
- (f) Proporcionar apoyo de ingeniería a las operaciones militares.

4) Brigada Contraincendios

- (a) Establecer normas y medidas para prevenir incendios, sobre todo aquellos que se producen por efecto de bombardeos.
- (b) Combatir incendios.
- (c) Coordinar con las Brigadas de Seguridad y de Ingeniería.
- (d) Establecer normas y medidas para contrarrestar los efectos de las inundaciones.

5) Brigada de Abastecimientos

- (a) Almacenar, clasificar, distribuir y reponer los artículos de primera necesidad, con prioridad de consumo, los productos locales.
- (b) Recibir las contribuciones y donaciones locales que no constituyen dinero.
- (c) Adquirir, transportar y almacenar artículos que no se produzcan en la zona.
- (d) Solicitar a los comandos militares locales, el apoyo de abastecimientos en caso de insuficiencia total de los recursos designados a la Defensa Civil.

6) Brigada Médica

- (a) Ejecutar programas de vacunación.
- (b) Planificar y ejecutar programas educativos de higiene y prevención de enfermedades contagiosas.
- (c) Mantener un registro actualizado de las instalaciones de salud pública y privada y de sus capacidades.
- (d) Mantener un registro actualizado del personal médico, paramédico y auxiliar de la jurisdicción.
- (e) Prestar asistencia médica y evacuación a heridos y enfermos.
- (f) Organizar equipos móviles de primeros auxilios.
- (g) Organizar bancos de sangre.
- (h) Solicitar apoyo de sanidad y atención médica a los comandantes militares locales, cuando sean insuficientes los de la Defensa Civil.

SECRETISIMO

ANEXO "L" (PLAN DE DEFENSA CIVIL) AL PLAN MILITAR DE GUERRA

7) Brigada de Transporte

- (a) Mantener actualizado el inventario de los medios de transporte de todo tipo existentes en la jurisdicción.
- (b) Asignar los medios a la Brigada de Evacuación y de Abastecimientos.
- (c) Coordinar los requerimientos de transporte y mantenimiento con las fuerzas militares.

8) Brigada de Información

- (a) Mantener un registro actualizado de todos los medios de comunicación social.
- (b) Difundir programas cívicos para mantener en alto y fortalecer el patriotismo y el espíritu de lucha de la población.
- (c) Orientar a la población sobre los procedimientos y medidas a adoptar en caso de ataques aéreos.
- (d) Proporcionar sistemas de alarma y de llamada para operaciones de evacuación u otras.
- (e) Prevenir sobre la acción de elementos enemigos infiltrados: sabotaje, quinta columna, rumores falsos, falsa alarma, etc.
- (f) Realizar publicaciones en apoyo de sus propias actividades y de las que realizan las otras Brigadas de la Defensa Civil.
- (g) Solicitar al comandante militar local, la clausura de los medios de comunicación que proporcionen información sensacionalista y que perjudiquen a la moral.
- (h) Organizar programas de distracción para la población civil y para las tropas.

9) Brigada de Comunicaciones

- (a) Permitir y facilitar las comunicaciones públicas y privadas oportunas.
- (b) Proporcionar comunicación permanente entre los Organismos de la Defensa Civil.
- (c) Apoyar a las operaciones militares, realizando detección de radios clandestinas, interfiriendo las comunicaciones enemigas, facilitando las propias comunicaciones, etc.
- (d) Mantener un registro actualizado de todas las estaciones de radio aficionados.

10). Brigada de Asistencia Social

- (a) Proporcionar asistencia social a los evacuados, damnificados y otros grupos afectados por la guerra.
- (b) Auxiliar a los familiares del personal militar fallecido, capturado o que se encuentre en el frente de combate y que no esté atendido por sus propios servicios.
- (c) Proporcionar identificación y sepultura en apoyo de la labor que es ejecutada por la Policía Nacional.

SECRETISIMO

Anexo "L" (PAN DE DEFENSA CIVIL) AL PLAN MILITAR DE GUERRA

Fase III. Desde la terminación de las operaciones militares hasta la normalización vital.

1) Organismos subordinados

- 1) Evaluar los daños a la propiedad pública y privada.
- 2) Reparar y reconstruir las áreas afectadas.
- 3) Retornar a la población evacuada a su lugar de residencia.

2) Organismos Básicos

POLICIA NACIONAL

- a) Vigilar y proporcionar alarma
- b) Identificar cadáveres
- c) Mantener el orden y proporcionar seguridad
- d) Controlar el tránsito
- e) Proteger los servicios vitales
- f) Dar sepultura
- g) Controlar los transportes

BOMBEROS

- a) Extinción de incendios
- b) Proporcionar alarma
- c) Realizar operaciones de búsqueda y rescate
- d) Realizar operaciones de salvamento
- e) Remover escombros
- f) Efectuar demoliciones

CRUZ ROJA

- a) Proporciona primeros auxilios
- b) Evacuar heridos y enfermos
- c) Distribuir recursos, alimentos, abrigo y vestuario

3) Organismos Circunstanciales

Igual que en la Fase II.

INSTRUCCIONES DE COORDINACION

- 1) El presente Plan entrará en vigencia, para su coordinación y preparación, a su recepción y, para su ejecución, con orden.
- 2) El Plan de Defensa Civil se pondrá en vigencia reajustándolo a las características militares esenciales del momento, identificando los contactos preestablecidos y, particularmente con las autoridades militares; nacionales y locales de los Teatros de Operaciones de la Zona del Interior y de la Zona Especial de Operaciones Norte.

SECRETISIMO

ANEXO "L" (PLAN DE DEFENSA CIVIL) AL PLAN MILITAR DE GUERRA

- 3) La Defensa Civil entrará en acción cumpliendo las órdenes y en coordinación con los respectivos comandantes de los Teatros de Operaciones, de la Zona del Interior y de la Zona Especial de Operaciones Norte, en relación con lo siguiente:
 - (a) Uso de las vías de transporte de abastecimientos
 - (b) Vías de evacuación de la población civil.
 - (c) Areas para establecimiento de los campamentos de refugiados y su distancia con respecto a sectores de concentración de tropas e instalaciones militares.
 - (d) Sistemas de alarma y alerta.
 - (e) Horarios de oscurecimiento total o parcial.
 - (f) Otras consideraciones pertinentes que surjan al momento.
- 4) Deberán tomarse medidas apropiadas a fin de evitar donaciones y entregas directas y personales de cualquier tipo de ayuda proveniente del sector público, del privado o del exterior, procurando que ellas entren a los canales normales de abastecimiento del sistema.
- 5) El día "D" será determinado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

4. ADMINISTRACION Y LOGISTICA

- a. Los informes administrativos de rutina se enviarán solo hasta el día "D". A partir de entonces sólo se cursarán informes relativos a las operaciones de Defensa Civil.
- b. Ver Anexo "K" (PLAN ADMINISTRATIVO LOGISTICO) AL PLAN MILITAR DE GUERRA. "Omitido para este ejercicio.

5. COMANDO Y COMUNICACIONES

- a) Durante la Fase I se utilizará el Plan de Comunicaciones "CENTAURO" de tiempo de paz. A partir del día "D", entrará en vigencia el Plan de Comunicaciones "UNICORNIO", Anexo al Plan Militar de Guerra 87-01.
- b) El puesto de mando de la Dirección Nacional de Defensa Civil en su sede en Quito durante la I Fase. Para la II y III Fase, escogerá y comunicará.
- c) El segundo en el mando es el Jefe de Operaciones de la Defensa Civil que asumirá las funciones de Subdirector Nacional.

INSTRUCCIONES PARA ACUSAR RECIBO

Los destinatarios, de la lista de distribución, acusarán recibo por mensaje, utilizando el número de referencia LRI-2.

C A P I T U L O 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

- 5.1.1. Debe perfeccionarse el sistema establecido de planificación de la Defensa Civil, para las operaciones militares.
- 5.1.2. El sistema de Defensa Civil Nacional no está aún totalmente preparado para apoyar las operaciones militares.
- 5.1.3. Nuestro país, debido a la situación crítica, deberá enfrentar graves problemas económicos y tendrá dificultades para satisfacer las necesidades de la Defensa Civil.
- 5.1.4. En caso de que ^{debe} las medidas adoptadas para mantener el orden, contrarrestar las acciones de propaganda y de guerra psicológica, la población civil podría verse gravemente afectada y ser presa del pánico, provocando confusión y mucha dificultad para su control.
- 5.1.5. ENAC y ENPOVIT conforman un sistema que está en capacidad de abastecer de alimentos básicos a 200.000 personas de las áreas afectadas, durante 30 días. Sin embargo, las líneas de transporte y de abastecimientos, para la Defensa Civil, son aquellas que restan de las utilizadas por las operaciones militares, de tal forma que, podrían ser insuficientes.
- 5.1.6. Tanto el personal de médicos, como el de enfermería, sobre todo en las provincias fronterizas, es insuficiente; y a nivel nacional se encuentra mal distribuido, con un exceso de concentración en Guayas, Pichincha, Los Ríos, Manabí.

Las instalaciones hospitalarias, también son insuficientes para las necesidades de la Defensa Civil.
- 5.1.7. Las unidades de transporte, a nivel nacional, son suficientes, pero no están bien organizadas, dificultando su empleo por parte de la Defensa Civil.

- 5.1.8. La población civil no tiene dónde protegerse, adecuadamente, de los bombardeos aéreos y tampoco conoce las señales de alarma correspondientes o las señales - de convocatoria para dirigirse a puntos de reunión determinados.
- 5.1.9. La Policía Nacional no podrá cumplir, a cabalidad, sus tareas de Defensa Civil, por cuanto, como Fuerza Auxiliar de las Fuerzas Armadas debe, también, cumplir tareas de combate.
- 5.1.10. Los organismos básicos de Bomberos y Cruz Roja cumplen sus tareas, en medida - de sus posibilidades, pero la insuficiencia de sus medios impedirá que las cumplan eficientemente en tiempo de guerra.

5.2. RECOMENDACIONES

- 5.2.1. Estudiar y evaluar la posibilidad de adoptar el presente procedimiento de Planeamiento de la Defensa Civil en apoyo de las operaciones militares.
- 5.2.2. Que la Dirección Nacional de Defensa Civil, coordine con el Comando Conjunto, la realización de ensayos de las acciones de la Defensa Civil para tiempo de guerra a fin de detectar las diferencias existentes para corregirlas poco a poco.
- 5.2.3. Tomar las medidas preventivas necesarias, orientadas a fortalecer la estructura económica de la Defensa Civil, a fin de compensar la crítica situación económica del país.
- 5.2.4. Implementar a nivel nacional, un programa destinado a instruir a la población sobre las acciones de Defensa Civil en tiempo de guerra, así como el conocimiento sobre acciones de propaganda y guerra psicológica y la manera de contrarrestarlas.
- 5.2.5. Optimizar la organización de ENAC y ENPROVIT para aumentar, poco a poco, su capacidad de abastecimientos de alimentos básicos.

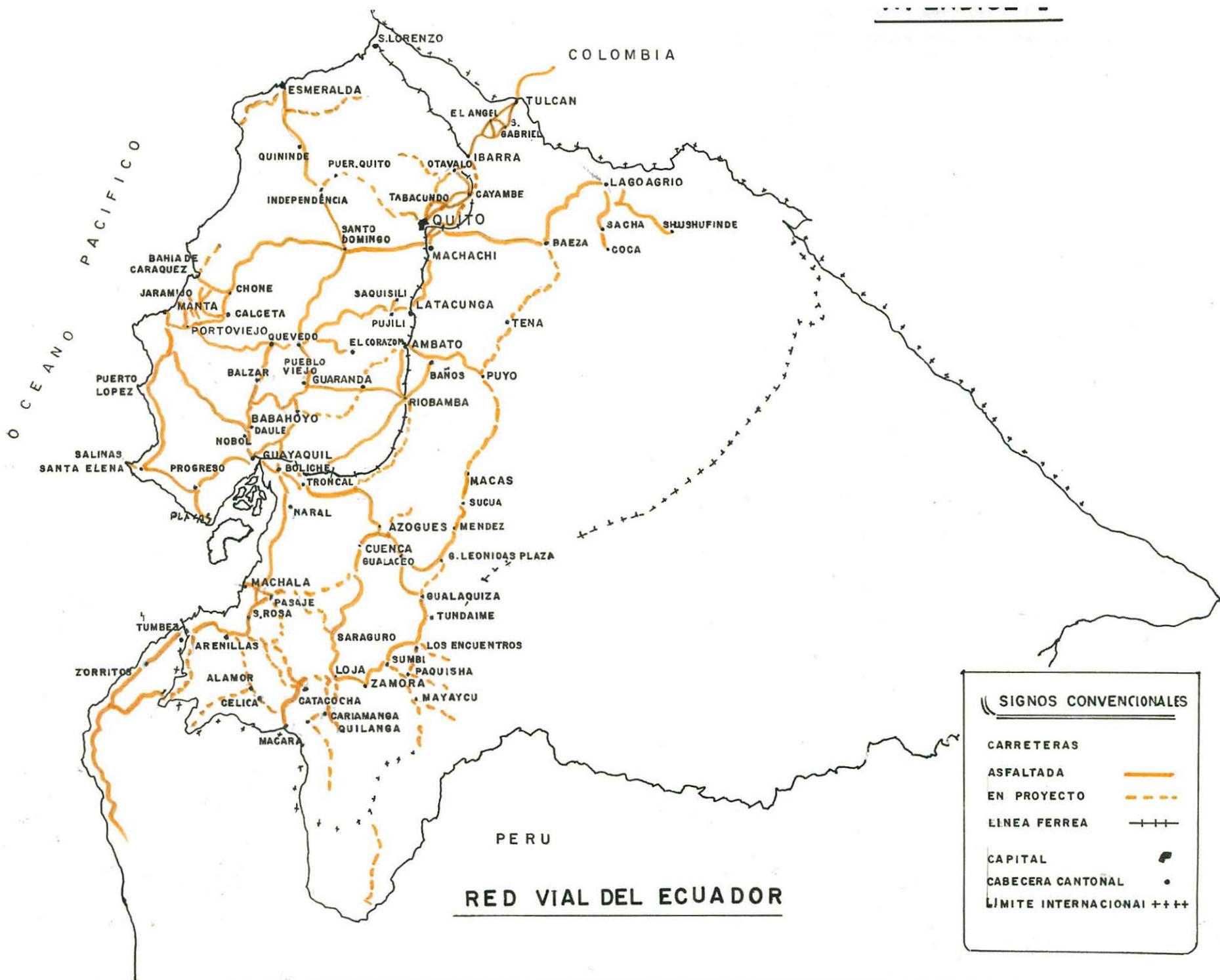
Implementar una correcta organización y un apropiado, como exigente control, que permita aprovechar los suficientes medios de transporte existentes en el

país, para ser empleados en la ejecución de acciones de Defensa Civil, en las zonas críticas de las operaciones militares.

- 5.2.6. Establecer un sistema de atención médica que funcione en instalaciones móviles y desarmables, independientemente de las instalaciones sanitarias existentes.
- 5.2.7. Coordinar con la Dirección de Movilización para organizar, a nivel nacional, la provisión de unidades de transporte terrestre suficientes en las áreas críticas de las operaciones militares.

Coordinar con el Comando Conjunto a fin de elaborar, con la Fuerza Naval y Fuerza Aérea, el empleo de unidades de la Marina Mercante y de la Aviación Civil, en las acciones de Defensa Civil de evacuación y de abastecimientos.

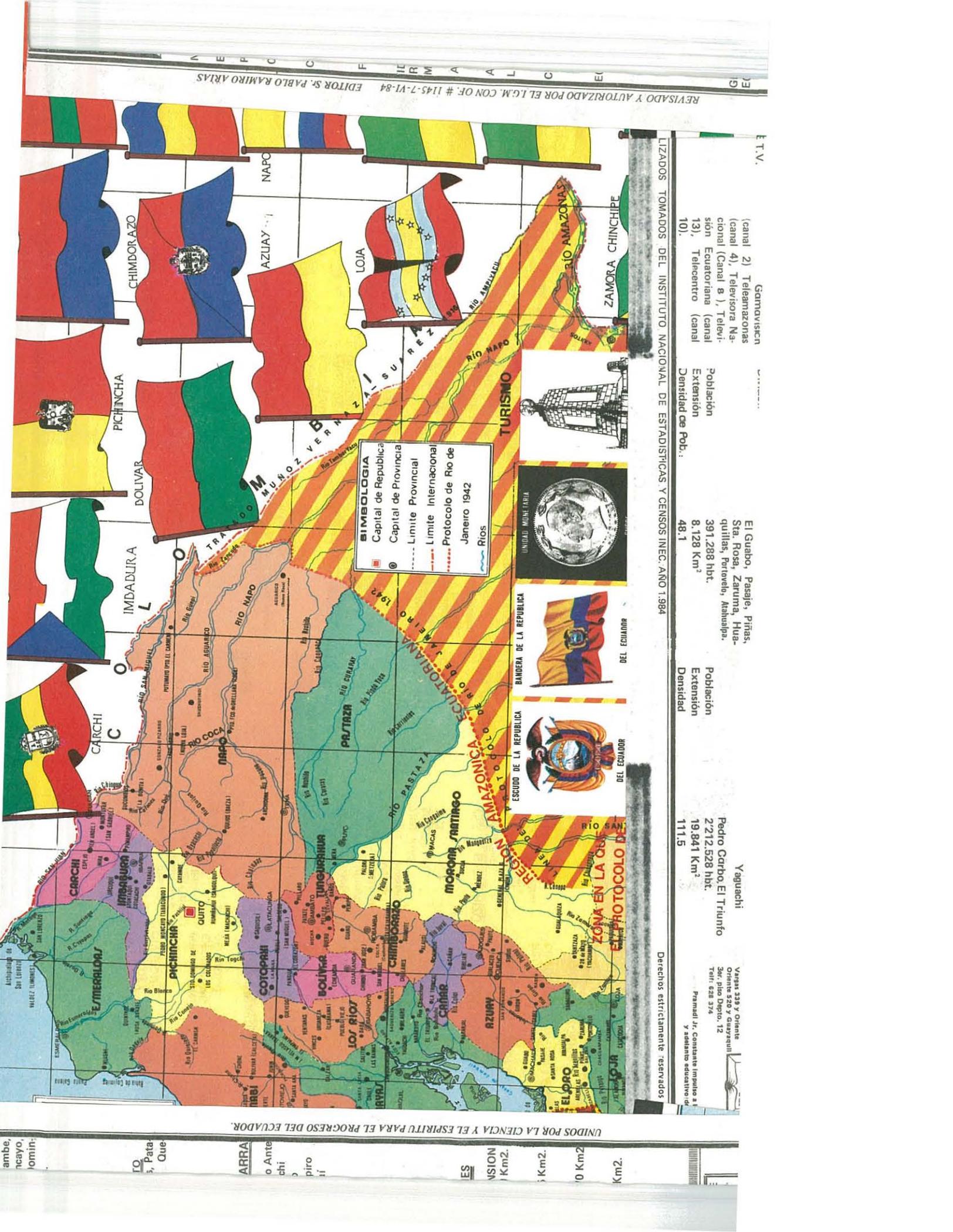
- 5.2.8. Refugios de protección contra bombardeos aéreos deben ser construídos en las áreas críticas en donde existen asentamientos poblacionales y que son vecinos a objetivos estratégicos del enemigo o que pueden ser involucrados directamente en las operaciones militares.
- 5.2.9. La Policía Nacional debe ser desligada de cumplir tareas militares y debe orientar su esfuerzo al cumplimiento de las vitales tareas de Defensa Civil.
- 5.2.10. El Cuerpo de Bomberos y la Cruz Roja, como Organismos Básicos de la Defensa Civil, deben ser incrementados en sus medios materiales y humanos a fin de que puedan cumplir sus tareas en tiempo de guerra.



RED VIAL DEL ECUADOR

SIGNOS CONVENCIONALES

CARRETERAS	
ASFALTADA	—
EN PROYECTO	- - -
LINEA FERREA	+ + +
CAPITAL	■
CABECERA CANTONAL	•
LIMITE INTERNACIONAL	+ + +



E.T.V.

Gamaviscen
 (canal 2) Teleamazonas
 (canal 4), Televisora Na-
 cional (Canal 8, 1), Televi-
 sión Ecuatoriana (canal
 13), Telecentro (canal
 10).

El Guabo, Pasaje, Piñas,
 Sta. Rosa, Zaruma, Hua-
 quillas, Portovelo, Atahualpa.

Población
 Extensión
 Densidad de Pobl.:

8.128 Km²
 48.1

Población
 Extensión
 Densidad

Yaguachi
 Pedro Carbo, El Triunfo
 2.212.528 hbt.
 19.841 Km²
 111.5

Venas 339,9 Oriente
 346, pinto Depto. 12
 Telef. 628 374

Paredes Jr. Constante Impulso a la
 y aseltanto educativo de

LIZADOS TOMADOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS INEC. AÑO 1984

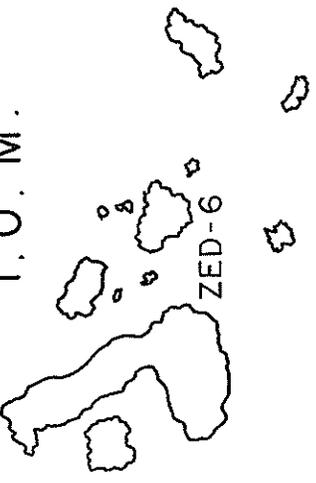
Derechos estrictamente reservados

SIMBOLOGIA
 Capital de Republica
 Capital de Provincia
 Limite Provincial
 Limite Internacional
 Protocolo de Rio de
 Janeiro 1942
 Rios



T.O.M.

ZED-6



ZED-1 ZEON

ZED-2

T.O.E.

ZED-4

ZED-9

Z.I.

ZED-10

T.O.S.

ZED-1

T.O.O.

ZED-5

ZED-7

ZED-3

ZED-8

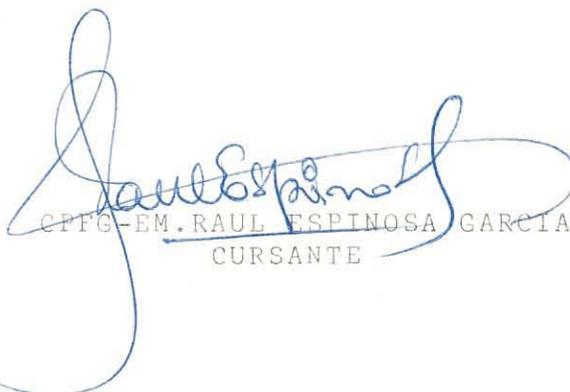
T.O.M.



AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su Bibliografía y Anexos, como artículo de la Revista o como artículo para Lectura Seleccionada.

Quito, 17 de junio de 1988


CPFG-EM. RAUL ESPINOSA GARCIA
CURSANTE