

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**Trabajo de titulación para obtener la Maestría profesional en Cooperación
Internacional con mención en Acción Humanitaria**

CASO DE ESTUDIO

**“El rol del sistema logístico del Ejército Ecuatoriano en la distribución de la ayuda
humanitaria: un análisis de su accionar durante la respuesta al terremoto de Manabí
y Esmeraldas en el año 2016”.**

**AUTOR: IVÁN GONZALO CEPEDA CASTILLO
DIRECTORA: DR. ROXANA ARROYO VARGAS**

QUITO, Julio de 2025

AUTORÍA

Yo, Iván Gonzalo Cepeda Castillo, con CI: 1600247728, declaro que las ideas, juicios, valoraciones interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

Firma

1600247728



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

No. 126-2025

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 16 de julio de 2025, IVAN GONZALO CEPEDA CASTILLO, portador del número de cédula: 1600247728, EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON MENCIÓN EN ACCIÓN HUMANITARIA 2023 - 2024 octubre, se presentó a la exposición y defensa oral de su PROYECTO DE INVESTIGACIÓN, con el tema: "EL ROL DEL SISTEMA LOGÍSTICO DEL EJÉRCITO ECUATORIANO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA: UN ANÁLISIS DE SU ACCIONAR DURANTE LA RESPUESTA AL TERREMOTO DE MANABÍ Y ESMERALDAS EN EL AÑO 2016", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de MAGÍSTER EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON MENCIÓN EN ACCIÓN HUMANITARIA.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.01
Trabajo Escrito:	9.10
Defensa Oral:	9.60
Nota Final Promedio:	9.16

En consecuencia, IVAN GONZALO CEPEDA CASTILLO, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

Gilda Paulina Palacios Herrera
PRESIDENTA Y MIEMBRO DEL TRIBUNAL

RAZÓN: VISTOS. - Siento por tal que, en la presente Acta no consta la firma de la Dra. Isabella Giunta, en razón de que se encuentra fuera del país, en una estancia académica por lo que no es posible su legalización en este momento.

Mgs. Estefanía Morillo Erazo
Secretaría General

Isabella Giunta
MIEMBRO DEL TRIBUNAL

Mgs. Estefanía Vadira Morillo Erazo
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

“Yo, Iván Gonzalo Cepeda Castillo, cedo al Instituto de Altos Estudios Nacionales, los derechos de publicación del presente trabajo de investigación por un plazo máximo de cinco años, sin que deba existir un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad”.

Quito, julio de 2025

Firma

IVÁN GONZALO CEPEDA CASTILLO

1600247728

Índice. -

1. Resumen	06
2. Introducción	07
3. Capítulo I Marco teórico – conceptual	18
4. Capítulo II El sistema logístico del ejército ecuatoriano, su accionar en el 2016 y sus condiciones actuales	25
5. Capítulo III Procedimientos utilizados por el sistema logístico del Ejército Ecuatoriano durante la fase de respuesta al terremoto de 2016 y su doctrina procedimental actual	40
6. Capítulo IV Efectividad del sistema logístico del ejército durante la fase de respuesta al terremoto de 2016	61
7. Conclusiones y recomendaciones	70
8. Referencias bibliográficas	73

1.- Resumen. -

Esta investigación analiza el rol del sistema logístico del Ejército Ecuatoriano en la distribución de la ayuda de emergencia. El objetivo es explicar el accionar de este sistema con un análisis del cumplimiento de protocolos o procedimientos en la respuesta al terremoto de Manabí y Esmeraldas sucedido en el año 2016. Esta investigación es cualitativa mediante la descripción y el análisis de información. El desempeño del sistema logístico del Ejército fue rápido y aparentemente exitoso, sin embargo, la omisión de procedimientos para la elaboración de los kits alimentarios y la improvisación de protocolos para su distribución, no concretaron una atención efectiva de las necesidades emergentes de los afectados y limitaron el apoyo a las tropas militares. De las lecciones aprendidas en este lamentable hecho, el Ejército Ecuatoriano aún no ha desarrollado mejoras en su doctrina militar para enfrentar los nuevos desafíos impuestos por situaciones catastróficas naturales en el futuro y más bien ha modificado su estructura orgánica, comprometiendo la característica más relevante de su accionar durante la respuesta: la rapidez.

Palabras clave: Sistema logístico, apoyo logístico, ayuda humanitaria, confección de kits y distribución de la ayuda de emergencia.

2.- Introducción. -

El sistema logístico del Ejército Ecuatoriano tiene la misión de satisfacer las necesidades de vida y de combate de las tropas que cumplen las operaciones militares para la defensa del territorio nacional y el ámbito interno. Su propósito cobra importancia porque evita que las unidades militares alcancen un punto culminante en sus misiones por los innumerables problemas logísticos, de manera que resulta fundamental que este sistema operativo apoye efectiva y continuamente a las tropas militares con todas sus capacidades.

En el caso de ordenarse un apoyo logístico a otros organismos del estado o directamente a la población ecuatoriana que sufre los efectos de un desastre natural (como un terremoto, por ejemplo), las capacidades de este sistema serán utilizadas de forma inmediata durante la fase de respuesta a la catástrofe, es decir que se convierte en parte del músculo estatal para brindar la ayuda de emergencia a los ciudadanos afectados; es importantísimo resaltar que la ayuda no puede considerarse como una simple obligación institucional, sino que constituye la materialización misma de los derechos ciudadanos.

El presente trabajo de investigación toma como base el análisis del accionar de este sistema logístico militar durante la respuesta al terremoto de Manabí y Esmeraldas sucedido en abril de 2016, cuyas memorias y datos informativos dan cuenta que la buena fe de los donantes y la entrega total del personal humanitario (entre ellos el militar) a la causa humanitaria de emergencia, no son suficientes para atender con efectividad las múltiples necesidades de vida de los seres humanos afectados por la catástrofe.

El accionar de los actores humanitarios involucrados en la respuesta al terremoto debió orientarse con los principios básicos de la ayuda humanitaria, los valores morales de las instituciones participantes y sustentarse en la aplicación de normativas legales y procedimentales para garantizar una atención satisfactoria en toda su magnitud.

El trabajo de investigación sobre el sistema logístico del ejército durante la respuesta al terremoto, consideró el análisis de la estructura organizacional existente en el 2016 y la que existe en el 2025, además se analizó los procedimientos para la elaboración y distribución de la ayuda humanitaria, así como las innovaciones implementadas para apoyar logísticamente a las tropas y a los ciudadanos afectados; finalmente se plasmó la percepción del impacto causado en la población afectada, sin dejar por fuera el causado

a las tropas que se encontraban desplegadas en las zonas del desastre, pero también a aquellas que permanecieron en sus jurisdicciones a lo largo de todo el territorio nacional.

Bajo este contexto, esta investigación constituye un aporte al desarrollo de una respuesta humanitaria más profesionalizada, bajo la consideración de no desconocer las omisiones cometidas, pero sí de proponer estándares técnicos que posibiliten un trabajo logístico simple, pero definitivamente más efectivo para el beneficio no solo de las personas afectadas por un desastre natural, sino también de los soldados que los ayudan.

Problema. –

Inmediatamente después del terremoto de 2016, se creó la Fuerza de Tarea Litoral, organización *ad hoc* que estuvo al mando del comandante del Comando Logístico del Ejército (Cologe), quien se convirtió en el ente responsable de la planificación de las operaciones militares para apoyar a otros organismos del estado en las zonas del desastre.

En ese año el Comando Logístico del Ejército era el único responsable del funcionamiento de todo el sistema logístico del ejército para el apoyo a las tropas militares desplegadas en todo el país y también para apoyar a otras instituciones del estado cuando fuese requerido.

El requerimiento se presentó y el comandante del órgano planificador ordenó al comandante del comando logístico N° 25 “REINO DE QUITO” (Colog25) y los comandantes de los comandos logísticos regionales (CLR), que realicen un esfuerzo adicional para desdoblar instalaciones logísticas que apoyen a la población civil afectada por el terremoto en las provincias de Manabí y Esmeraldas, pero sin descuidar su misión principal que era sostener las operaciones de todas las unidades del ejército a lo largo y ancho del territorio nacional.

Esta doble tarea se plasmó en un documento ejecutivo denominado: orden de operaciones Portoviejo, la cual originó que la confección y distribución de la ayuda humanitaria en las zonas del desastre, como parte de la respuesta inmediata estatal, sea realizada por el personal militar; la confección y distribución de dicha ayuda tuvo problemas desde su inicio, no solo por las limitaciones propias del escenario, sino también por la dificultad de adaptar los procedimientos logísticos militares usados rutinariamente, a la distribución de la ayuda humanitaria en las zonas urbanas y rurales afectadas.

Castillo y Santillán (2021) manifestaron categóricamente que “los militares no actuaron con celeridad, ni se ajustaron a los procedimientos establecidos en el Manual de la SGR” (p. 46), por tanto, habría que considerar que se produjo una elaboración y entrega de los suministros necesarios para sostener la vida de los afectados, de una forma completamente improvisada y lo preocupante es que ninguna experiencia obtenida ha logrado cambiar los procedimientos de distribución de abastecimientos.

Si bien es cierto el sistema logístico del ejército no cambió sus procedimientos luego del terremoto, si cambió radicalmente su estructura organizacional a partir del año 2018, año en el que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador (COMACO), realizó modificaciones sustanciales en su estructura orgánica mediante la aprobación de los estatutos de procesos de cada fuerza militar (terrestre, aérea y naval); en el caso particular del ejército, el estatuto de procesos de la fuerza terrestre contemplaba la existencia de un comando logístico terrestre (CLT)¹, como el único organismo planificador de la logística.

Este comando tiene las siguientes responsabilidades: “contribuir a la defensa de la soberanía y la integridad territorial, así como el apoyo a la seguridad pública y del Estado” (p. 12), es decir que, a partir de esa fecha, el sistema logístico del ejército está estructurado para apoyar al esfuerzo militar durante la defensa de la soberanía nacional y simultáneamente, debe apoyar al trabajo de otras instituciones durante la materialización de la seguridad del estado.

El Comandante del Ejército dispuso el cumplimiento de la Directiva N° FT-CLT-2019-005, documento en el cual se evidencia que la estructura logística del ejército fue modificada radicalmente para mantener escalones logísticos (unidades e instalaciones logísticas) en una relación de mando orgánica con las unidades operativas, es decir que a partir del año 2019, este tipo de unidades disponían de una unidad logística propia, con el propósito de satisfacer las necesidades de vida y de combate de sus tropas y cuya condición de empleo debía ser la solución integral de los problemas logísticos de dicha unidad militar.

Resaltar esta modificación es de mucha importancia por cuanto es el origen de las demoras en el flujo logístico militar y consecuentemente tendría el mismo efecto ralentizador durante el apoyo a otros organismos del estado durante la respuesta a una

¹ El CLT es el antiguo Cologe; adoptó este nombre como parte de la reestructuración del Ejército en el año 2018.

emergencia local o nacional, por cuanto los pedidos serían atendidos solo la autorización de los comandantes de las unidades de maniobra.

El cambio de la relación orgánica de las unidades logísticas en la estructura del ejército tiene una implicancia en la actuación del sistema logístico, sin embargo, para llegar a las conclusiones es necesario partir del análisis del problema evidenciado en abril de 2016, motivando a la reflexión de las siguientes interrogantes:

¿La logística del Ejército fue lo suficientemente robusta para permitir el sostenimiento logístico a las operaciones militares que garantizaban la defensa de la soberanía nacional y para simultáneamente distribuir la ayuda humanitaria a los afectados por el terremoto de 2016?

¿Disponía el sistema logístico del ejército de procedimientos o protocolos para elaborar y distribuir la ayuda humanitaria durante la fase de respuesta al terremoto de 2016?

¿La planificación y ejecución de la distribución de la ayuda humanitaria durante la fase de respuesta al terremoto del 2016, fue pensada sobre la base de las capacidades reales del sistema logístico militar?

El cúmulo de interrogantes específicas derivadas de la reflexión del problema me ha llevado al planteamiento de la siguiente pregunta central:

Pregunta central de la investigación

¿Cuál fue el accionar del sistema logístico del Ejército en la fase de respuesta al terremoto de 2016?

Para encontrar una respuesta integral, he planteado los siguientes objetivos para la investigación:

Objetivo general. –

Explicar el accionar del Sistema Logístico del Ejército en la fase de respuesta al terremoto de 2016 y proyectar su actuación futura en eventos similares.

Objetivos específicos. –

- 1) Describir el sistema logístico del Ejército Ecuatoriano existente en el año 2016 comparándolo con el que existe en el 2025.

- 2) Analizar los procedimientos logísticos militares y los protocolos utilizados por el sistema logístico del Ejército Ecuatoriano durante la elaboración y distribución de la ayuda de emergencia en el 2016, así como los existentes en la actualidad.
- 3) Analizar la efectividad del sistema logístico del Ejército Ecuatoriano durante la elaboración y distribución de la ayuda humanitaria en el 2016.

Justificación. –

La investigación se justifica porque permite analizar el accionar del sistema logístico del Ejército durante la fase de respuesta a los efectos del terremoto sucedido en Manabí y Esmeraldas en el año 2016, con una mirada retrospectiva de las situaciones positivas y negativas, para finalmente proyectar una mejora en escenarios futuros que, por las características geográficas del Ecuador, por los efectos del cambio climático, seguramente volverán a presentarse como factores de alto riesgo para la población ecuatoriana.

Por circunstancias relacionadas a la experiencia y a la capacidad instalada de recursos disponibles para una rápida reacción, se entregó al ejército la responsabilidad de liderar la elaboración y distribución de la ayuda humanitaria, cuando en la planificación real, solo se debía apoyar a la Secretaría de Gestión de Riesgos, que, por ley, era la institución estatal que debía responder al gran desafío de atender integralmente las necesidades planteadas por la emergencia.

La tarea fue asumida de inmediato por los soldados; Cabrera, Argoti, Vásquez y Echeverría (2017) manifiestan que “los militares se encargaron de la recolección, el almacenamiento, elaboración de kits, transporte y distribución de las donaciones entregadas” (p. 30); un trabajo que fue cumplido con aciertos y desaciertos que, a posteriori, han originado una serie de cuestionamientos orientados a confrontar a la eficacia con la efectividad, o dicho de otro modo, a la oportunidad en la ayuda con la calidad de la misma.

Los procedimientos para elaborar y distribuir la ayuda humanitaria a las personas afectadas directa o indirectamente por los efectos del desastre, no fue una tarea sencilla por las condiciones imperantes en las zonas afectadas, de modo que casi toda la atención de los militares desplegados en la zona del desastre, se centró en cumplir con la misión de apoyar irrestricta y rápidamente a la población, porque “dejarlas sin asistencia,

constituía una amenaza a la vida y un atentado a la dignidad inherente a todo ser humano” (Rey, 2001, p. 3).

A propósito de las lecciones aprendidas durante las acciones de respuesta a la emergencia, todo el estado tuvo algo que enseñar, pero también mucho que aprender y esto cobra relevancia cuando se trata de transparentar el profesionalismo con el cual se desarrollaron las instituciones de carácter humanitario; la percepción general de la actuación estatal podría resumirse en la siguiente aseveración: “en la práctica lo que se observaron fueron acciones dispersas y ausentes de toda planificación previa” (Carrión, Giunta, Mancero y Jiménez, 2017, p. 63).

La investigación se justifica académicamente porque la elaboración y sobre todo la distribución de la ayuda humanitaria, no debió ser ejecutada de manera improvisada, sino que debió sustentarse en la normativa de gestión de riesgos vigente a la fecha de ocurrencia del desastre, así como en las coordinaciones inter institucionales propuestas en el modelo de gestión, no solo porque es necesario entender el rol de cada actor humanitario sino también por el correcto uso de las capacidades logísticas existentes para cumplir las múltiples tareas implícitas en la ayuda de emergencia y paralelamente en el apoyo logístico normal a las tropas.

A la fecha del terremoto ya existía en el Ecuador un modelo de gestión de riesgos que se encontraba vigente, pero que lamentablemente no se cumplió por diferentes razones, a pesar que este contemplaba, entre otras cosas: las responsabilidades de los actores humanitarios de forma taxativa; el trabajo investigativo también se justifica académicamente porque deja abierta la posibilidad de abordar nuevos estudios sobre las fortalezas y debilidades de las relaciones interestatales que deben servir para establecer las líneas de acción asertivas durante una respuesta profesional en las emergencias.

Este trabajo permite además posicionar a la economía de la defensa como una necesidad prioritaria que debe ser estudiada y tratada dentro y fuera de los espacios académicos por cuanto su desarrollo permitiría maximizar las capacidades estatales en la búsqueda de la autarquía nacional que sería un factor de alta resiliencia como país.

Por otra parte, este trabajo investigativo se justifica metodológicamente porque los datos obtenidos en las entrevistas, en los grupos focales y en la bibliografía existente, permiten un análisis de los hechos históricos con una comparación a actuales, potencializando la

oportunidad de mejora con la expulsión de la dañina autoexaltación institucional, palpable en el ente militar que, cuando es sobredimensionada, germina ideas perfeccionistas, como lo resalta la siguiente memoria: “Los soldados se entregaron sin descanso a brindar la ayuda que tanto se necesitaba, porque el compromiso del Ejército es y será siempre dirigido al bienestar del pueblo ecuatoriano, al cual sirve con lealtad y profesionalismo” (Cabrera *et al.* 2017, p. 30).

Concuerdo con el espíritu positivista del pensamiento anterior, sin embargo, siempre cabe la posibilidad de mejorar lo que previamente ha sido medido; el planteamiento de ideas que motiven nuevas soluciones a los problemas ocurridos durante un desastre natural, pueden inclinar la balanza para que un desenlace sea positivo y los nuevos desafíos que seguramente aparecerán con el tiempo, sean abordados con una mayor efectividad por los entes estatales y aceptados con una mejor resiliencia por parte de los pobladores afectados.

Solo el análisis crítico de la información proveniente de las fuentes militares y civiles involucradas en las acciones de materializar y distribuir la ayuda humanitaria durante los tiempos difíciles de un post terremoto, permitirá no caer en aquel sesgo característico de la proclamación reiterativa de una excelencia impoluta, Dixon (1988) decía que “la tentación de la infalibilidad es una peligrosa deficiencia” (p. 208) que, de no ser corregida, traerá consecuencias lamentables para los beneficiarios del trabajo humanitario que confían en el aporte del empirismo actoral y en las investigaciones realizadas por la academia; en simple consecuencia, confían en la voluntad y qué mejor si ésta es abordada técnicamente.

Marco metodológico. –

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo utilizando el método de estudio de caso; la flexibilidad de este enfoque permite dilucidar el accionar del sistema logístico del ejército durante el terremoto de 2016 en el Ecuador. Hernández, Fernández y Baptista (2010) manifiestan que en este enfoque “la acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación” (p. 49), de manera que los acontecimientos sucedidos en aquel evento catastrófico, fueron contrastados con la información obtenida en la triangulación de los datos.

Mediante la descripción y el análisis, fue posible determinar si los procedimientos o protocolos existentes se utilizaron o no para la elaboración y distribución de la ayuda humanitaria después de la ocurrencia del terremoto de 2016; así también, la recolección de los datos permitió establecer el impacto que causó el sistema logístico del ejército en la satisfacción de las necesidades de vida de los afectados y en los integrantes de la misma institución armada.

Esta investigación tiene la siguiente información que fue captada de fuentes primarias y secundarias:

- Una revisión de la información oficial disponible en los archivos militares donde constan los informes militares clasificados y la orden de operaciones con la que se ordenó el despliegue de las unidades logísticas; con su análisis fue posible determinar los errores reconocidos, pero también de aquellos que no lo han sido y que se deducen de los pocos trabajos investigativos realizados sobre este importante tema. La revisión cronológica posibilitó el entendimiento del objeto de estudio.
- Dos entrevistas semi estructuradas: la primera al comandante del antiguo Comando logístico del ejército, mientras que la segunda, al actual comandante del Comando logístico terrestre, cuyas respuestas permitieron clarificar el sustento de las decisiones tomadas en la fase de respuesta del terremoto y de aquellas decisiones que podrían tomarse durante situaciones futuras de crisis similares. Aunque estas decisiones tienen un sustento doctrinario, se explican en las reales capacidades logísticas militares existentes en cada momento histórico. La intención no es cuestionar las decisiones, sino comprenderlas para determinar el impacto de la maquinaria logística militar en la respuesta a desastres naturales.
- Dos grupos focales, el primero para dilucidar las adaptaciones a la estructura y a los procedimientos con los que se cumplieron las órdenes militares durante las misiones de apoyo a la población afectada durante la respuesta de emergencia al terremoto y de aquellos utilizados normalmente por las unidades logísticas durante el apoyo a las operaciones militares; el segundo grupo para analizar la problemática relacionada a la confección de los kits de alimentos y su distribución, desde el enfoque de una evidente omisión a una norma pre existente. La intencionalidad no es buscar a los culpables de tal debilidad, sino las circunstancias que la motivaron para corregir en el futuro.

El trabajo de estos dos grupos focales permitió confrontar sus conclusiones para aclarar si los procedimientos o protocolos utilizados durante la elaboración y distribución de la ayuda humanitaria, garantizaron la eficacia, eficiencia y efectividad en la entrega a los afectados.

Esta investigación se encuentra organizada de la siguiente forma: primero se presenta un marco teórico-conceptual que propone las bases para explicar el tema y la pregunta de investigación. En segundo lugar, se encuentra el análisis empírico que brinda una explicación sobre el accionar del sistema logístico del Ejército Ecuatoriano en el 2016, con una comparación al sistema existente en la actualidad. En un tercer aspecto se encuentran las conclusiones de la actuación de los militares del ejército en abril de 2016 y las recomendaciones para que, en el futuro, su accionar siga siendo rápido, pero también efectivo para el beneficio de todos los ecuatorianos afectados por un desastre natural.

Estado del arte. –

El terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016 en el Ecuador, cuyo epicentro fue registrado entre la ciudad de Pedernales y Cojimíes (norte de Manabí) con una magnitud de 7,8 Mw en la escala de Richter, fue un terremoto mayor, causante de serios daños en toda la costa ecuatoriana, pero con mayor incidencia en las provincias de Manabí y Esmeraldas.

Sobre el tema de la elaboración y distribución de la ayuda humanitaria que realizó el sistema logístico del Ejército Ecuatoriano durante la fase de respuesta a este desastre natural, no existen investigaciones que permitan evidenciar el verdadero impacto causado en la población afectada y en las tropas del propio ejército; con lo que se cuenta es con investigaciones realizadas con un enfoque de la gestión de riesgos, las cuales abordan algunos de los desafíos que tuvieron las autoridades civiles y los militares durante la gestión de este evento.

Castillo y Santillán (2021) revelan que “El gobierno ecuatoriano fue efectivo en crear un conjunto de nuevas instituciones estatales, aunque con un impacto práctico heterogéneo” (p. 35), es decir que las instituciones presentes en este momento histórico, no lograron articular un trabajo sinérgico que lamentablemente anuló sus estrategias de empleo planificado con anterioridad; esta deficiencia les obligó a trabajar con muy poca sincronización bajo el paraguas del ámbito de sus competencias y en base a sus reales capacidades; esto no debió suceder nunca porque “una respuesta humanitaria eficaz debe

abordar las necesidades de las personas de forma holística y los sectores deben coordinarse y colaborar entre sí para que así sea” (Sphere Association, 2018, p. 6).

Belalcázar y Kallenberger (2017) proponen que “se requieren estrategias que fortalezcan las capacidades de los sistemas nacionales de gestión de riesgos para liderar y fomentar la coordinación, articulación e interacción de todos los actores de gobierno, sociedad civil, privados y cooperación internacional” (p. 67), lo que se convierte en un objetivo permanente de la Secretaría de Gestión de Riesgos, en la búsqueda de dar una respuesta de emergencia oportuna y efectiva.

Victor Marchezini (2014), propone que “es necesaria la generación de un marco legal para responder al riesgo que involucra el empleo de una fuerza armada durante el cumplimiento de tareas, que a la final, se convierten en una operación militar” (p. 260); manifiesta además que esta necesidad se acentúa cuando “se hace debido al aumento de la regulación gubernamental cuando se solicita el apoyo de las Fuerzas Armadas para controlar la distribución de alimentos, el transporte de artículos de primera necesidad y de ropas, ...” (Marchezini, 2014, p. 261).

Con el marco legal implementado para cumplir acciones militares, el sistema logístico del ejército inició la elaboración y distribución de la ayuda humanitaria, pero sin observar los protocolos existentes en el manual de gestión de riesgos. El señor General Medina, durante una entrevista, aseveró que esto sucedió por el simple hecho que él y los comandantes de las unidades logísticas, desconocían de su existencia.

En el grupo focal de los comandantes de las unidades logísticas, realizado el 21 de junio de 2024, se manifestó que los militares ejecutores de la elaboración de kits alimenticios y de la distribución de la ayuda tampoco conocían sobre los procedimientos o protocolos específicos que se debieron implementar, lo que claramente se convierte en una triste omisión involuntaria a una norma establecida.

Los responsables de los centros de acopio confeccionaron raciones de alimentos y agua, así como los kits de aseo personal, como si lo hicieran para abastecer al personal militar profesional y se las distribuyó como si se tratase de la entrega de abastecimientos a las unidades militares, de modo que primó la simple experiencia para darle sentido a la rápida respuesta, con la entrega de las donaciones nacionales e internacionales.

Lanas y Borja (2017) manifiestan que los países de la región definieron con anterioridad el rol que debían cumplir los militares durante los desastres naturales, sin embargo, indican también que en el Ecuador no se generaron procedimientos empíricos luego del terremoto del 2016, sino que prevaleció el paradigma de que la fuerza armada hizo correctamente su trabajo como complemento a la Secretaría de Gestión de Riesgos y en este sentido tiene definidas las responsabilidades en términos generales (p. 2); es entonces evidente que no se crearon nuevos procedimientos y lo peor es que aún prevalece la idea que los detalles para la elaboración y distribución de la ayuda de emergencia es una responsabilidad de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y por tanto no es el ámbito de su competencia.

Esta secretaría, en el año 2022, actualizó el documento llamado: estándar nacional de kits para la asistencia humanitaria complementaria, que en la actualidad amplía la normativa para la administración de la ayuda humanitaria en casos de desastres naturales; éstos estándares, de acuerdo al planteamiento de los comandantes logísticos que participaron en el grupo focal reunido el 21 de junio de 2014 en el Comando Logístico Terrestre, no han sido difundidos a los militares hasta la presente fecha y aún no se ha establecido ningún documento que permita formalizar la sociabilización de esta normativa.

Rey (2001) insiste en que “es preciso situar a las víctimas como sujetos de derecho a recibir la asistencia humanitaria” (p. 212), particularidad que posiciona su atención como extremadamente prioritaria durante la gestión de una crisis; los comandantes de las unidades del sistema logístico del ejército tienen claro que su trabajo humanitario no es una simple obligación laboral, sino que implica la materialización de la ayuda a la que tienen derecho los compatriotas afectados por un desastre natural, de modo que la preparación profesional debe superar a la improvisación como forma de actuar.

3.- CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Hans Morgenthau reconocía que el Estado se comporta de acuerdo a sus intenciones relacionadas con el poder, lo que tiene implícito el derecho a su seguridad y desarrollo. El realismo tiene su aplicación política en la forma de orientar los intereses nacionales de un país para garantizar su supervivencia; la herramienta para conseguir tales aspiraciones es su política internacional que se orienta a la consecución de sus objetivos nacionales con la participación recurrentemente activa de otros estados, que en la misma legítima aspiración, se convierten en estados socios u opositores.

El Estado Ecuatoriano, a lo largo de la historia nacional, ha evidenciado formas conductuales variadas en la aplicación de sus relaciones internacionales, producto de las diferentes ideologías políticas de sus gobiernos, que a la postre son las que orientan la conducción de la política exterior. Moneta (1990), a propósito del rol del estado, propone que “el estatismo es percibido como la garantía que les permitirá preservar los particularismos culturales y los intereses de las entidades nacionales” (p. 481), de modo que su conservación debería ser afianzada con el cumplimiento de los altos objetivos nacionales, independientemente de la bandera política.

Uno de los objetivos nacionales que merece toda la atención del Estado Ecuatoriano, es su seguridad, cuya concepción ha tenido y sigue teniendo un interés particular porque se trata de una legítima aspiración como consecuencia de la responsable forma de enfrentar a las amenazas externas, internas, naturales o antrópicas. No cabe duda que en tiempos de crisis resulta clave articular a toda la institucionalidad del país en torno a ese bien mayor llamado seguridad.

Una adecuada articulación de las instituciones del estado posibilita el éxito en la gestión integral de la seguridad, más aún si se viven tiempos de crisis donde la gobernanza, a diferencia de la gobernabilidad, es “la calidad de respuesta que ofrece el estado, basado en la relación existente entre los actores estratégicos, en sus acuerdos y decisiones específicas, amparadas en el marco legal, político y normativo correspondiente” (Carrión, *et al.*, 2017, p. 27).

Es necesario precisar que la responsabilidad del estado en la gestión de los riesgos no varía, pero lo que sí cambian permanentemente (aunque no debieran) son las formas de responder a la crisis, básicamente por la calidad de las decisiones políticas que se toman

en beneficio de los sectores afectados o por los intereses en el impacto que se quiere exteriorizar. Muchas veces las decisiones impactan de forma no tan positiva, por el alto grado de prioridad que se otorga a la aceptación social y política de los decidores.

El impacto de una asistencia humanitaria asertiva debe ser positiva por donde se la mire, no solo porque está contemplada en los artículos 41 y 42 de la Constitución de la República del Ecuador, sino porque se relaciona con el cumplimiento de los derechos humanos, lo que exige a todos los actores humanitarios participantes directa o indirectamente, que ofrezcan una claridad en sus acciones para dilucidar el verdadero espíritu de su trabajo y sobre todo de sus resultados.

El accionar del ejército durante su apoyo en el terremoto, se enmarcó en la legislación vigente, pasando de una visión teórica a una mirada práctica. Los militares cumplieron con un código de conducta interno, el que sumado a la existencia del reglamento de disciplina militar y el código orgánico integral penal, motivaron el respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos en condiciones de afectación y no afectación, más aún, sabiendo que esta actitud es básicamente “un código ético universal que respeta la dignidad humana” (García y Borja, 2014, p. 16).

Este trabajo investigativo estudia el accionar del sistema logístico del Ejército Ecuatoriano durante la elaboración y la distribución de la ayuda humanitaria en la fase de respuesta al terremoto de 2016; este sistema militar materializa una importante área operativa para el funcionamiento de la maquinaria militar, útil para resguardar la soberanía nacional y el apoyo a la gestión de las crisis producidas por los efectos de los desastres naturales.

La doctrina militar del ejército define a un sistema operativo en los siguientes términos:

“un sistema operativo es el atributo que posee una organización militar determinada, normalmente unidades de armas combinadas, que cuenta con todos los elementos de combate y capacidades para ejecutar operaciones militares en forma autónoma, con el propio y debido apoyo administrativo; por lo tanto, debe entenderse que el sistema operativo y subsistemas no se refieren exclusivamente a las unidades que los integran. Los sistemas operativos del campo de batalla son: mando y control, inteligencia, maniobra, seguridad, guerra electrónica, apoyo de fuegos, apoyo de Ingeniería y apoyo logístico”. (Manual de Conducción Militar del Ejército MIG-00-01, 2012, pp. 37).

El sistema logístico tiene la misión de sostener a las operaciones militares que cumplen las unidades militares en la defensa del territorio nacional y en la seguridad integral del estado; por sus características y más que todo, por sus capacidades (como la movilidad y el alto grado de entrenamiento técnico de su personal), coadyuva en las labores de la respuesta inmediata cuando se debe satisfacer las necesidades de vida de una población afectada por un desastre natural como un terremoto.

El Ejército Ecuatoriano, como parte de las Fuerzas Armadas, mejoró el desarrollo de sus capacidades militares desde el año 1995 (luego de entender las lecciones aprendidas en la guerra no declarada del alto Cenepa y con la firma del tratado de paz con el Perú), dándole ese nuevo enfoque a su planificación institucional. Según el manual de procesos de la planificación basada en capacidades para el defensa nacional propuesto por la Subsecretaría de Defensa del Gobierno de Chile (2018), una capacidad militar “es una habilidad para poder actuar en escenarios múltiples y de diferente tipo configurados en condiciones de incertidumbre” (p. 53), de tal manera que transformar a una fuerza militar orientada a un solo fin, para tornarla polivalente, es un desafío que permanece en un continuo desarrollo.

El ejército adoptó la metodología de análisis MIRADO² para sincerar el estatus de sus capacidades, determinando lo que se dispone en existencia, para contrastarlo con lo que se debería disponer al momento de cumplir las múltiples misiones militares. La institución comprendió que había que minimizar las brechas de las capacidades existentes y maximizar las capacidades deseadas con el objetivo de garantizar el cumplimiento de sus misiones, es decir, había que ser lo suficientemente detallista para “descomponer cada una de las capacidades en los elementos que la conforman” (García, 2006, p 41).

Para el año 2016, una de las capacidades del sistema logístico del Ejército Ecuatoriano se sustentaba en una organización estructural independiente de las unidades de maniobra, lo que le otorgaba una versatilidad para cumplir el apoyo logístico integral, apoyo que por doctrina “involucra la participación activa de todos los servicios logísticos para proporcionar un apoyo conjunto como un todo a las fuerzas en campaña, considera las

² MIRADO es el acrónimo de: Medios, Infraestructura, Recursos, Adiestramiento, Doctrina y Organización. Con esta metodología se traza una línea base de lo disponible y permite establecer las brechas existentes con relación a lo que se debería tener para cumplir una misión específica.

actividades que se ejecuta en las funciones logísticas de abastecimiento, mantenimiento y transportes” (Manual de Logística del Ejército MI4-TASE8-01, 2014, p. 5).

Esta definición clarifica que el apoyo referido es exclusivo para las fuerzas militares empleadas en misiones de carácter exclusivamente militar, sin embargo, las capacidades logísticas del ejército son también aprovechadas por el estado para solventar crisis diferentes a una guerra, como fue el caso de la Secretaría de Gestión de Riesgos, que solicitó el uso inmediato de todas las capacidades militares disponibles para brindar la asistencia humanitaria a la población afectada por el terremoto en Manabí y Esmeraldas.

De acuerdo a la Ley Orgánica para la Gestión de Riesgo de Desastres (2024) “la asistencia humanitaria es la acción institucional orientada a proteger la vida y las condiciones básicas de subsistencia de las personas que han sufrido los impactos de eventos adversos y que se ejecutan según las normas establecidas por el ente rector de la gestión integral del riesgo” (p. 9), razón por la cual se infiere una responsabilidad estatal compartida que debe cumplirse de forma coordinada por el ente rector y los actores humanitarios.

La planificación de operaciones militares en el ámbito interno, contempla entre otras misiones, el apoyo inmediato a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos cuando se produzca un desastre natural. De acuerdo a Padilla (2016), un desastre es “una situación extraordinaria causada por un fenómeno de origen socio-natural o antrópico (la amenaza expresada en un evento real), que significa alteraciones intensas en las personas, los bienes, servicios y el medio ambiente, excediendo la capacidad de respuesta” (p. 144), lo que claramente determina una inminente participación militar para solventar las necesidades más apremiantes de los afectados.

Para explicar la importancia de la flexibilización del accionar militar, se explora un campo administrativo que es la teoría organizacional, cuyo planteamiento propone que la misma sociedad, provoca el nacimiento y desarrollo de las instituciones que la sirven y protegen. Rodríguez (2011) propone que “el análisis de las organizaciones se encuentra ligado en su origen al estudio de la sociedad y de sus procesos” (p. 30), lo que le da sentido a los cambios que permanentemente han sido adoptados por el Ejército Ecuatoriano en su ánimo de proteger a los ecuatorianos de las múltiples amenazas que agobian a nuestra nación.

Son varios los cambios organizacionales que ha realizado el Ejército Ecuatoriano, todos orientados a adaptarse a los nuevos roles que le han sido impuestos por el ente político; Malamud (2014), manifiesta que “la sociología militar apareció de forma sistémica, con el objetivo de comprender los procesos sociales que modificaron la estructura de la organización militar” (p. 639); es justamente por esta razón que se debe entender que los cambios estructurales son y seguirán siendo recurrentes en la forma como se presenta la institución para el cumplimiento de sus tareas.

Debate teórico. –

La cooperación internacional que se ofrece en el nuevo mundo, es una de las varias herramientas utilizadas para obligar sutilmente a los países beneficiarios a que converjan hacia los intereses de los países donantes. Esta ayuda, que actúa con el paraguas de la legalidad y de la filantropía, condiciona la actuación de los países que la reciben bajo la exigencia de una reciprocidad interesada. No es un secreto que las motivaciones que impulsan las decisiones de entregar la ayuda internacional son variadas, Pausseli (2013) explica que en realidad “sirven para promover los intereses de quienes donan” (p. 76), lo que podría interpretarse como el encubrimiento de un verdadero interés.

En abril del año 2016 la realidad económica del Ecuador era bastante complicada por tres razones: la crisis desatada por el bajo precio del petróleo, la apreciación mundial que tenía el dólar en esos momentos y la generación de fuertes impuestos durante el primer trimestre de ese año. El terremoto agravó aún más esta situación por lo que el gobierno ecuatoriano solicitó de manera urgente e inmediata, la ayuda a varios países de la región y del mundo.

La cooperación fue decisiva por los importantes aportes que la comunidad internacional hizo al gobierno ecuatoriano. La Unión de Naciones Sur Americanas (UNASUR) ayudó ostensiblemente por su posicionamiento como bloque en el contexto internacional. Lechini y Morasso (2015) determinan que en el caso del bloque sudamericano “la cooperación Sur-Sur considera junto a la ideología y la afinidad cultural, otras cuestiones estratégicas, comerciales y solidarias” (p. 116) lo que explica la posición del bloque frente al desafío de brindar la ayuda humanitaria que necesitó nuestro país y la retribución que más tarde haría el Ecuador al bloque.

Otros países también brindaron su apoyo para responder a la emergencia, como fue el caso de China que, el 25 de abril de 2026, “anunció un envío adicional de asistencia humanitaria por un valor de \$ 9,2 millones de dólares para colaborar en la recuperación del país, previo al envío de \$ 2 millones de dólares en ayuda poco después de ocurrido el sismo”. Recuperado de <https://www.vozdeamerica.com/a/china-asistencia-damnificados-ecuatorianos-terremoto/3302081.html>.

Complementariamente a la ayuda internacional, apareció la propia nación ecuatoriana, con un alto espíritu colaborativo que permitió mejorar el grado de resiliencia de nuestro país; las donaciones nacionales fueron voluntarias durante los días subsiguientes al terremoto, para luego ser impositivas con el cobro de más impuestos provocados por la inclusión de fuertes medidas económicas constantes en la ley orgánica de solidaridad y de corresponsabilidad ciudadana.

Las donaciones para la respuesta debieron ser gestionadas idealmente por los actores humanitarios que tenían una obligación constitucional de hacerlo en beneficio de los afectados, sin embargo, el apareamiento de las Fuerzas Armadas como un actor humanitario preponderante debido a su experiencia en logística de gran escala y por sus capacidades instaladas a lo largo de todo el país, hizo que esta gestión sea efectivizada realmente con un enfoque militar.

Percibiendo una disociación entre lo ideal y lo real, es necesario analizar el accionar del sistema logístico del Ejército Ecuatoriano, como parte sustancial de la investigación, por cuanto los datos existentes y los criterios vertidos posibilitan establecer un juicio de valor sobre el impacto de la acción militar en la elaboración y distribución de la ayuda humanitaria, así como en el apoyo logístico a las operaciones militares desarrolladas con normalidad a lo largo del territorio nacional.

Concomitantemente, es muy necesario aseverar que no existió un trabajo intergubernamental coordinado que debió garantizar una atención efectiva a los afectados durante la fase de respuesta a la emergencia; esta atención quedó a merced de la experiencia, la buena voluntad y la improvisación, Castillo manifiesta que:

“instituciones como las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), la SGR, la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), o la Dirección de Movilización del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (DIRMOV) no coordinaron sus actuaciones con la rapidez requerida” (Castillo y Santillán, 2021, pp. 44).

La consecuencia de este trabajo descoordinado, que pese a ser bien intencionado, no logró atender satisfactoriamente a una gran parte de los más de 450 000 damnificados, nos deja la gran incógnita sobre el trabajo desplegado por las instituciones del estado, en el sentido de establecer si éste logró enfocarse al respeto a los derechos humanos o hubo una violación no intencionada a los mismos, causada por la inobservancia de estándares o por omisiones técnicas.

La ayuda humanitaria es provocada por la necesidad y el sentimiento del ser humano que se concientiza ante el rigor de una crisis para tratar de solventar en algo las pérdidas ajenas, de modo que el manejo de este tipo de actividades podría ocurrir por el efecto de una resiliencia orgánica dada por ese sentir humano (que no es lo deseable), o podría ocurrir por el efecto de una planificación sostenible, que en realidad es el desafío latente de los actores humanitarios; Rey, Nussbaum y Pérez (2017) proponen que: “el gran reto para quienes buscan mejorar la gestión de los riesgos con calidad y efectividad, es la ética humana” (p. 16), actitud que en gran medida se relaciona con el compromiso de atender solidariamente al ser humano durante la ocurrencia de fenómenos adversos y sus efectos.

La aseveración anterior tendría muy pocos opositores en virtud que el verdadero espíritu humanitario implica una tendencia a la humanización de las personas que ayudan durante una crisis, como una reacción consciente ante la desgracia y el dolor, es decir, que la ética se impone en la conducta humana, dejando de ser la típica crítica a la moralidad, para trascender a una servicial observancia de las normas en la búsqueda del beneficio común.

4. CAPÍTULO II: EL SISTEMA LOGÍSTICO DEL EJÉRCITO ECUATORIANO, SU ACCIONAR EN EL 2016 Y SUS CONDICIONES ACTUALES.

El fuerte terremoto que sacudió al Ecuador en el año 2016 tuvo efectos variados con impactos en lo social, económico, político y militar, no sólo por la lamentable muerte de personas, por la cantidad de heridos y afectados o por la destrucción de la estructura e infraestructura pública y privada en dos provincias de la costa ecuatoriana, sino también por la respuesta con que el Estado Ecuatoriano gestionó la emergencia.

Es pertinente reconocer que las instituciones gubernamentales relacionadas con la gestión de riesgos fueron accionadas de forma inmediata para atender las necesidades de la emergencia, respuesta que sirvió para afianzar la aceptación del pueblo, con percepciones que marcaron el nombre de los organismos humanitarios participantes; en la medida del éxito logrado o del fracaso evidenciado, la percepción de la población en general fue positiva como lo evidencia el Comité de Oxford para la ayuda contra el hambre (OXFAM) en el Informe Ecuador 2016, respuesta al terremoto (2017), cuya encuesta determinó que: “el 45 % de los hogares estaba bastante satisfecha, y el 29 % muy satisfecha con la ayuda, mientras que el 25 % declaró estar poco o nada satisfecho” (p.14).

El gobierno central, a través de la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR), que en aquel tiempo proponía importantes innovaciones en su campo de acción como la implementación de planes para reducir los riesgos y un sistema de alerta temprana, no logró accionar con la celeridad esperada a los mecanismos de coordinación: los comités de gestión de riesgos y los comités de operaciones especiales (CGR/COE), que eran los entes llamados a atender todas las necesidades presentadas en los días posteriores al evento catastrófico.

La doctrina de la gestión de los riesgos existía y estaba en el manual de gestión de riesgos (que, a propósito, estaba en vigencia desde el año 2014), sin embargo, su interpretación resultó difícil al momento de articular a los actores humanitarios en momentos y lugares caóticos.

Se creía que el sistema de gestión de riesgos era práctico para enfrentar una emergencia de grandes proporciones, pero sus estrategias no funcionaron como se esperaba, haciendo necesaria la participación reaccionaria de varias instituciones para responder a la emergencia. La distribución de alimentos, agua, medicinas y los servicios médicos en las

zonas afectadas fueron tareas muy complicadas de realizar por la variedad de las necesidades, por las limitaciones existentes en la zona del desastre y por la inseguridad que produjo la desesperación de los afectados, lo que, sumado a la inobservancia de procedimientos y protocolos, ocasionó una atención limitada. Castillo dice que el manual de la Secretaría de Gestión de Riesgos:

“no tenía respuestas estructuradas a eventos de gran envergadura como un terremoto. Al respecto solo contenía indicaciones para los procesos de adquisiciones en situación de emergencia establecidos en la Ley de Contratación Pública vigente a la fecha del suceso y no hacía referencia a los roles y responsabilidades de los operadores para atender las diferentes aristas de los problemas que se generan por este tipo de desastres” (Castillo y Santillán, 2021, pp. 45).

La situación imperante hizo necesaria una toma urgente de decisiones, tal es así que el Sr. Presidente de la República, luego de constatar la magnitud del desastre y la forma como se estaba gestionando la ayuda emergente, le encargó al señor Ministro de Defensa Nacional que asumiera el desafío de responder a la emergencia con el uso inmediato de los medios militares disponibles; Carrera *et al.*, (2017) aseguran que: “por haberse superado la capacidad de respuesta de la SGR y del ministerio responsable del acopio y distribución de la ayuda humanitaria, se dispuso verbalmente que las Fuerzas Armadas (FFAA) se encarguen de esa tarea” (p.13).

El ejército, como parte de las fuerzas armadas, tenía claramente definidas sus misiones constitucionales³, pero el decreto ejecutivo N° 1001 del 17 de abril de 2016, con el cual se declaró un estado de excepción y la movilización en las provincias afectadas por el terremoto, constituyeron el marco legal que impulsó todas las decisiones y las acciones militares, que vale decir, tenían el soporte de un entrenamiento profesional orientado al respeto de los derechos humanos, al respeto del orden constituido, al sostenimiento logístico para las operaciones militares y al apoyo a otras instituciones del estado.

Yépez (2021) en su artículo relacionado al encuadre de las Fuerzas Armadas en el SNGR durante la emergencia del terremoto, asegura que estas “modificaron su organización tradicional para acoplarla al sector de influencia de los daños” (p. 82), tal acople fue posible por la formidable versatilidad que caracterizaba en aquel tiempo al sistema

³ Artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador (2007).

logístico del ejército, que aprovechó su estructura organizacional para dar el apoyo a los otros organismos del estado; las acciones de las unidades logísticas del ejército fue posible por la unidad de mando, causante de la emisión de ordenes rápidas y contundentes.

El sistema logístico se convirtió en una fortaleza durante la respuesta emergente que brindó el gobierno a su población y ocasionó un impacto mediático dentro y fuera de las fronteras, no solo con beneficio institucional, sino también gubernamental; dicho impacto fue posible por la rapidez de su despliegue y por la forma de actuar durante la confección de las raciones de alimentos y la distribución de la ayuda de emergencia; la comunicación social del ejército explotó todos los recursos a su alcance para informar permanentemente sobre este actuar militar.

La forma de actuar del sistema logístico se sustentó en una serie de adaptaciones que no fueron una innovación provocada por la emergencia de este terremoto, sino que habían sido históricamente practicadas para administrar los recursos disponibles en circunstancias extremas. La adopción de medidas internas modificó en ciertos casos a la estructura de las unidades militares, mientras que en otros casos desarrolló procedimientos no necesariamente tradicionales para administrar los recursos disponibles. La misión de apoyar logísticamente a las fuerzas militares y paralelamente a la población afectada por el terremoto, fue posible gracias a tres factores que optimizaron el desempeño de este importantísimo actor humanitario.

Los comandantes de las unidades logísticas (Colog y CLR), durante el panel institucional realizado el 14 de junio de 2024 en la sala de reuniones del Comando Logístico Terrestre, coincidieron en que los tres factores que permitieron alcanzar el relativo éxito militar durante el apoyo a la población afectada por el terremoto en el año 2016 fueron: la relación de mando orgánica⁴ de todas las unidades logísticas, el despliegue logístico adelantado⁵ de las instalaciones militares y el incremento moderado de la capacidad logística⁶ de movilidad terrestre. Un cuarto aspecto fue desvirtuado por tratarse de una constante y era justamente el alto nivel de preparación del personal logístico.

⁴ Condicionalidad de mando que tiene un comandante para ordenar a sus subordinados.

⁵ Localización de las unidades logísticas en territorio.

⁶ Talento humano especializado y entrenado, doctrina logística militar, infraestructura, organización, recursos y medios logísticos.

El primer factor fue decisivo porque permitió la emisión de órdenes desde un puesto de mando único, dotándole de fluidez a la comunicación entre los militares; el segundo fue clave porque los recursos logísticos militares estaban posicionados a lo largo y ancho del territorio nacional con anterioridad a la emergencia, de modo que las adaptaciones a la estructura fue simple y rápida; en tercer lugar (aunque no menos importante) fue la cantidad y calidad de medios de transporte de personal y carga que disponía el ejército en esa fecha, que permitió el dinamismo durante la rápida distribución de la ayuda en los sectores urbanos y rurales de las áreas afectadas.

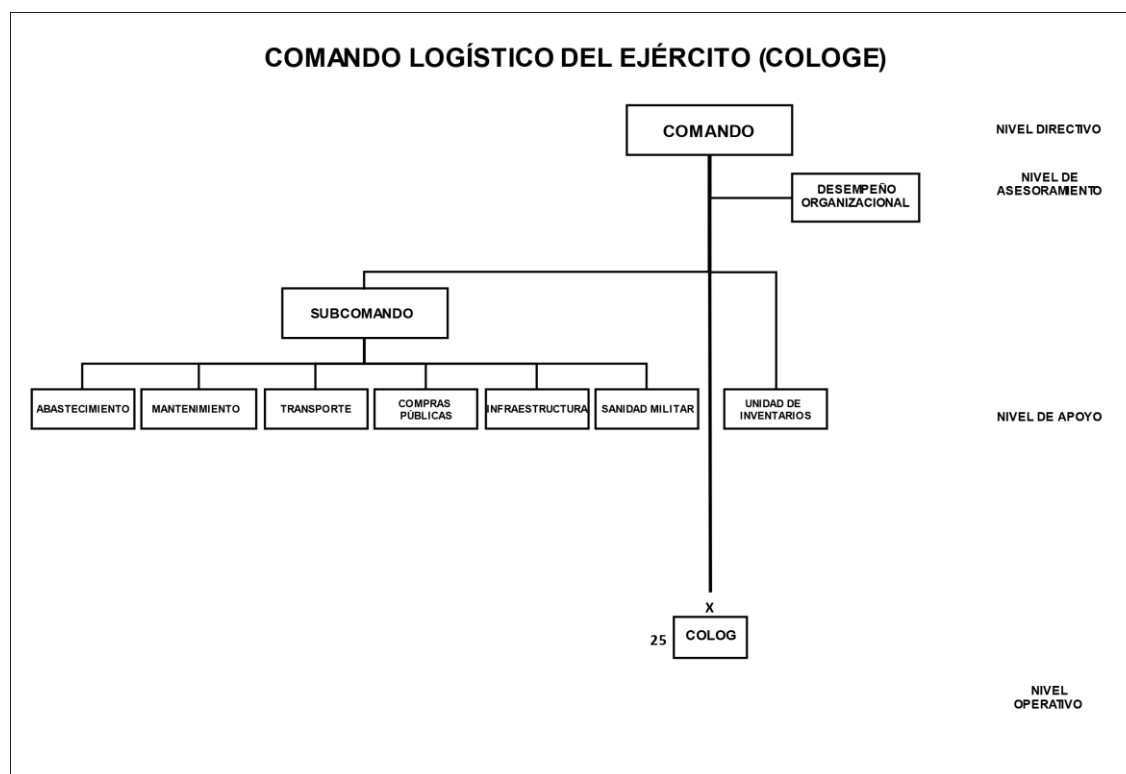
El Ejército multiplicó las capacidades gubernamentales de respuesta por una previsión al mantener a su personal logístico permanentemente entrenado; Yépez (2017) lo ratifica al asegurar que “el nivel de alistamiento militar fue decisivo” (p. 92), condición relevante para materializar el anhelado apoyo a otras instituciones del estado durante la crisis. Por otra parte, resultó vital para el estado que se haya utilizado gran parte del presupuesto del año 2015 para la adquisición de una nueva flota vehicular que potencializó la movilidad terrestre, la que, sumada a la movilidad aérea existente, permitió el desplazamiento rápido de militares y recursos desde las principales ciudades del país hasta las zonas del desastre.

La estructura organizacional del sistema logístico vigente en el año 2016, consideraba un único órgano planificador denominado Comando Logístico del Ejército (Cologe) (ver su estructura en el gráfico 1), el mismo que tenía orgánicamente a cinco departamentos diseñados para planificar el empleo logístico de la fuerza, es decir, era el responsable de configurar la forma más adecuada para articular y sincronizar a las funciones logísticas de: abastecimientos, mantenimiento, transporte, infraestructura y sanidad, de modo que ningún insumo o pertrecho militar falte en las unidades de todo el ejército o sea motivo de causar la inoperatividad de la máquina militar.

Adicionalmente, este comando consideraba la existencia de un órgano ejecutor para cumplir efectivamente y en territorio, las funciones logísticas de abastecimientos, mantenimiento y transportes; la unidad ejecutora era el Comando Logístico N° 25 “REINO DE QUITO” (Colog25), cuya misión proporcionaba la garantía necesaria para que el apoyo logístico a las tropas sea integral (aglutinando todas las actividades dentro de la cadena de suministros), en beneficio de todas las unidades de combate y de apoyo de combate del Ejército Ecuatoriano; es necesario acotar que este apoyo era proporcionado durante el cumplimiento de las operaciones militares en el ámbito interno

y externo, pero también aglutina el apoyo diario a las unidades en sus guarniciones de tiempos de paz, es decir, en sus cuarteles.

Gráfico 1: Estructura del Comando Logístico del Ejército 2016.



Elaboración propia

Fuente: Estructura orgánica del Ejército vigente en el 2016

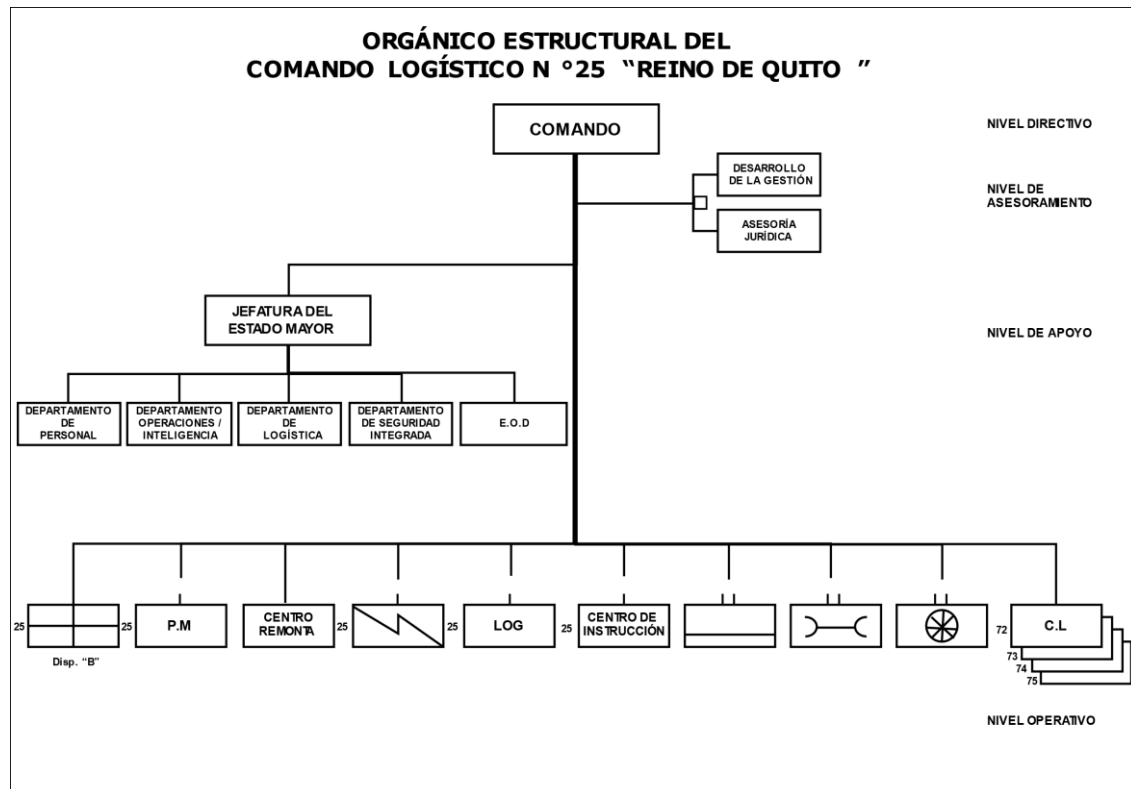
Bajo el contexto anterior, el comandante del Comando Logístico del Ejército (Cologe) ordenó al comandante del Comando Logístico N°25 que apoye a la Secretaría de Gestión de Riesgos durante la respuesta a la emergencia del terremoto, sin descuidar su misión principal que era apoyar a todo el ejército; para cumplir esta gran responsabilidad, este comandante planificó el empleo descentralizado de sus subunidades orgánicas.

Las siete subunidades empleadas fueron tres (3) Batallones Logísticos (Batallón de abastecimientos PURUHA, Batallón de mantenimiento QUISQUIS y Batallón de Transporte CHASQUI, que se estaban desplegados de una manera concentrada en el Fuerte Militar El Pintado, en la ciudad de Quito; también a los cuatro (4) Comandos Logísticos Regionales (CLR), cuyo despliegue era el siguiente: el CL 72 SHYRI en la ciudad de Quito, pero en otro fuerte militar⁷, el CL 74 HUANCAVILCA en Guayaquil,

⁷ Instalación militar que aglutina a varias unidades militares.

el CL 73 GIRÓN en Cuenca y el CL 75 AUCA en el cantón Gonzalo Pizarro (ver estructura en el gráfico 2).

Gráfico 2: Estructura del Comando Logístico N° 25 REINO DE QUITO” 2016.



Elaboración propia

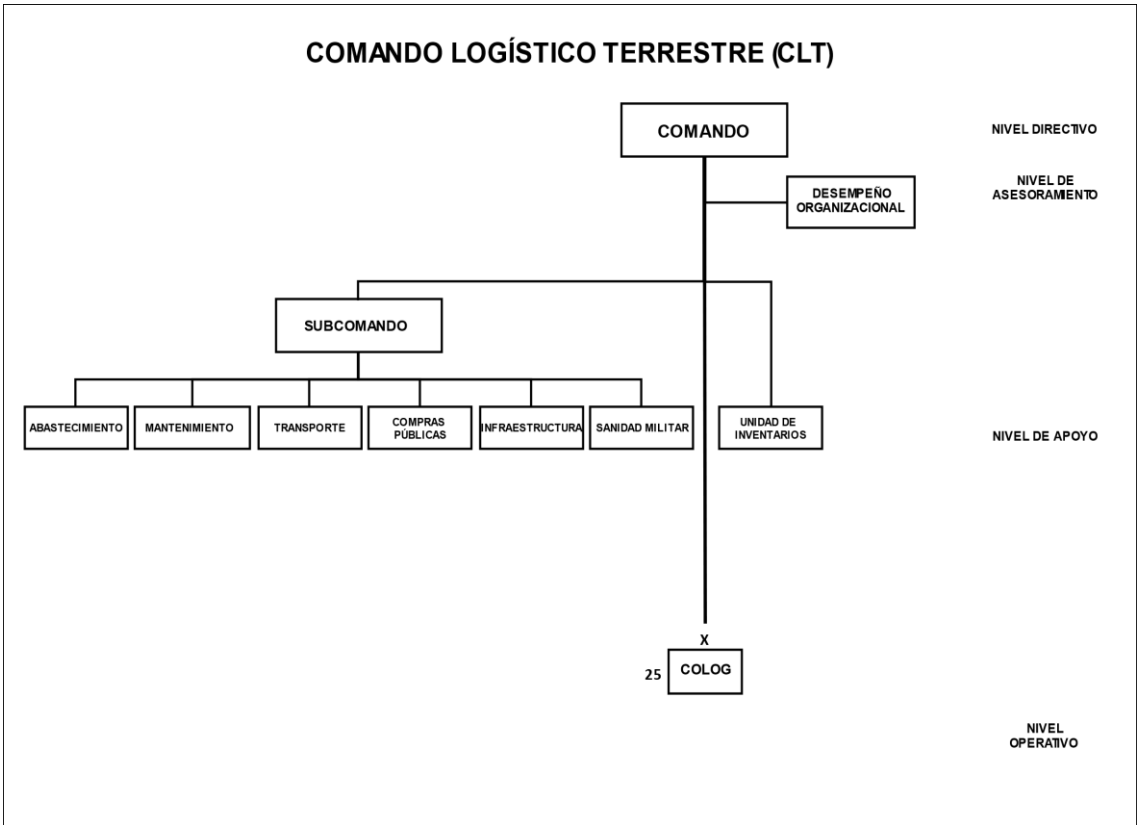
Fuente: Estructura orgánica del Ejército vigente en el 2016

En contraste a la organización del sistema logístico que se encontraba vigente durante el terremoto de 2016, en la actualidad su estructura organizacional ha cambiado en su forma y fondo; en la forma ha mutado porque el organismo responsable de la planificación logística adoptó el nombre de Comando Logístico Terrestre (CLT) desde el 2019 (ver estructura en el gráfico N° 3); en el fondo el cambio fue verdaderamente significativo debido a que incrementó sus responsabilidades por el efecto de la imposición de procesos y procedimientos técnicos orientados al desarrollo de las capacidades del sistema logístico del ejército, situación que complejizó su desempeño por la carga administrativa que conlleva la ejecución de proyectos de inversión en el marco de la ley de contratación pública.

Es importante resaltar que la nueva visión de funcionamiento del sistema logístico permitió que el Comando Logístico Terrestre mantenga el mando directo de la unidad

logística operativa (el Comando logístico N° 25), sin embargo, perdió o ya no tiene el mando directo de los comandos logísticos regionales, que pasaron a ser orgánicos de las divisiones de ejército; este cambio pretendía darle un escalón logístico al nivel divisional, pero ocasionó que el flujo de abastecimientos e información logística se ralentice por el efecto del uso obligado de la cadena de mando.

Gráfico 3: Estructura del Comando Logístico Terrestre 2024.



Elaboración: propia

Fuente: Estructura orgánica del Ejército vigente en el 2024

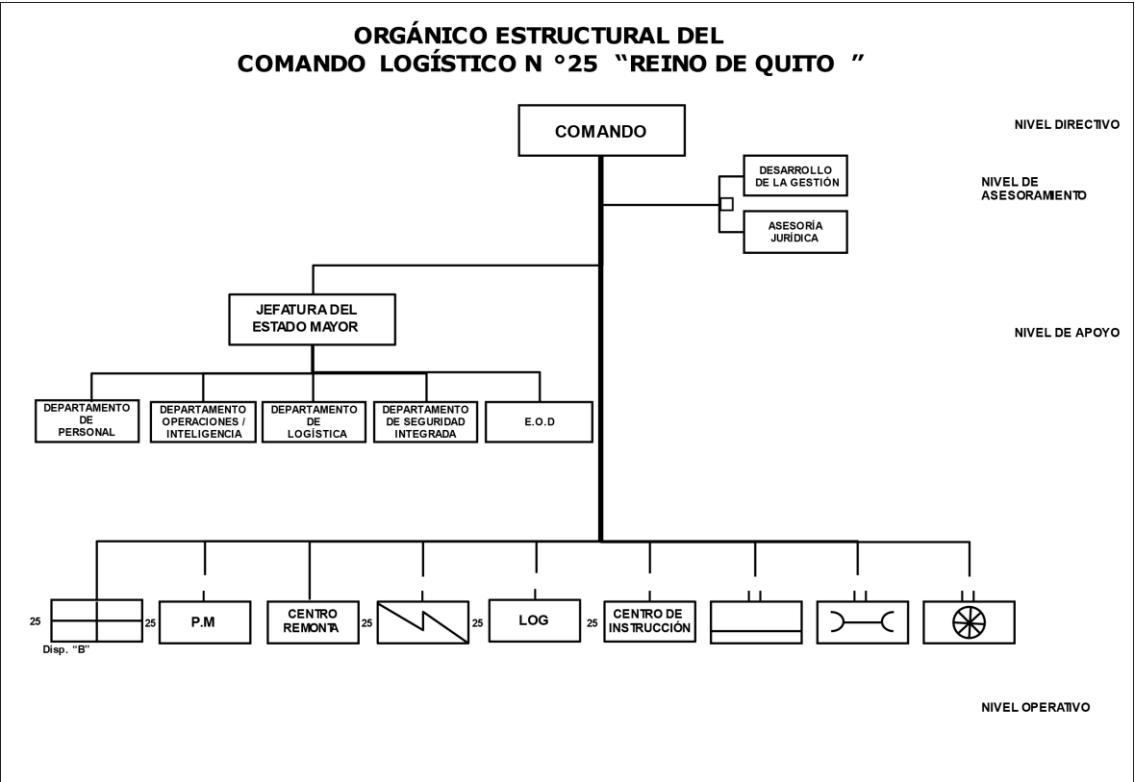
Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el Comando logístico N° 25 mantiene como orgánicos a sus 3 batallones logísticos (el batallón de abastecimiento, el batallón de mantenimiento y el batallón de transporte), pero ya no se observa la dependencia de los CLR como unidades orgánicas que, por efecto de una orden de comando⁸ en el año 2019, pasaron a ser orgánicas de las Divisiones de Ejército⁹ (ver estructura en el gráfico N° 4). Este impactante cambio fue motivado con la intención de crear un escalón logístico divisional que estaría bajo

⁸ Documento emitido por el comandante del Ejército donde se ordena el cumplimiento de disposiciones militares.

⁹ Nivel de mando que coordina las operaciones militares que se desarrollan en una jurisdicción específica.

el mando directo del comandante operativo¹⁰. Esta nueva organización permite una efectividad en el cumplimiento de las operaciones militares de defensa del territorio nacional, pero ocasiona grandes limitaciones a las operaciones de ámbito interno relacionadas con el apoyo a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

Gráfico 4: Estructura del Comando Logístico N° 25 REINO DE QUITO” 2024.



Elaboración: propia
Fuente: Estructura orgánica del Ejército vigente en el 2024

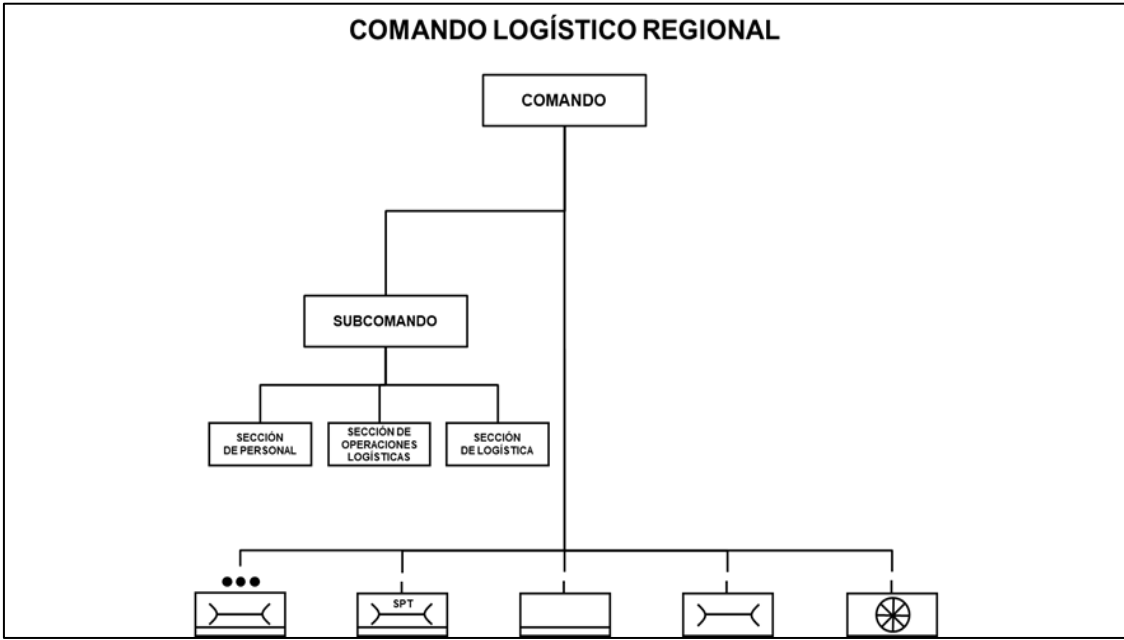
Los cuatro comandos logísticos regionales son las unidades logísticas clave para el apoyo a otros organismos del Estado durante eventualidades o emergencias que requieren el apoyo logístico del ejército, porque tienen las capacidades de movilidad e infraestructura desplegadas en la costa, oriente, sierra norte y sierra sur del país. La organización de estas unidades está sustentada en una estructura diseñada para cumplir las funciones de abastecimiento, mantenimiento y transporte (ver estructura en el gráfico N° 5), donde la función de abastecimiento y de transporte son las que tiene mayor esfuerzo durante un

¹⁰ Es el militar de alta jerarquía responsable por la planificación y supervisión de la ejecución de las operaciones militares.

apoyo a otros organismos del estado y particularmente a los afectados por un desastre natural, donde prácticamente el ejército pasa a ser logístico.

Para la respuesta al terremoto, los comandos logísticos regionales fueron desplegados en las zonas de desastre de forma casi inmediata por el efecto de la unificación del mando, pero la imposibilidad de emplear a estas cuatro unidades logísticas bajo un mando único, no anula, pero torna más difícil la explotación sinérgica de sus capacidades y por ende, el apoyo institucional y por qué no decirlo, la ayuda estatal, sería más lenta, obligando eventualmente a los entes responsables de la gestión de riesgos, al uso intenso de los canales de comunicación con los militares para obtener el extremadamente necesario apoyo logístico.

Gráfico 4: Estructura de un Comando Logístico Regional 2024.



Elaboración: propia

Fuente: Estructura orgánica del Ejército vigente en el 2024

La decisión del mando militar que estableció la nueva relación de mando de los comandos logísticos regionales obedeció al incremento de misiones que tienen las unidades operativas como el control de los centros de privación de libertad en todo el país, las operaciones de control de explosivos y municiones, la protección de fronteras, etc. Las unidades tienen ahora multi misiones que cumplir y por ello requieren rapidez y contundencia para obtener los resultados que el país exige.

La logística sostiene las operaciones militares, sin embargo, al solucionar el problema de las divisiones militares, se generó otro para cuando el ejército deba cumplir el apoyo a la Secretaría de Gestión de Riesgos. La experiencia positiva del terremoto de 2016 radicó en el empleo de todo el sistema logístico, de manera que, si hoy eso ya no es posible, estaremos frente a un problema que seguramente encontrará soluciones con adaptaciones, que sin duda alguna, serán lentas.

La organización vigente para que el nivel de mando divisional¹¹ tenga una unidad logística orgánica que potencialice la planificación y ejecución de las operaciones militares de forma directa consta en la orden general N° 120, artículo 5 (2019), pero que para efecto del apoyo en desastres naturales, se torna mucho más compleja de gestionar; si bien es cierto en esta organización se puede visualizar la existencia del sistema logístico (que no desaparece), éste se volvió dependiente de las decisiones de varios comandantes, cuya obligación y necesidad de uso, motiva a un demorado funcionamiento del canal logístico¹² más que a la existencia misma del sistema.

La nueva organización logística presenta limitaciones para lograr un apoyo oportuno a otras instituciones en la gestión de riesgos, tanto por los condicionamientos existentes en las coordinaciones logísticas que son necesarias con los comandantes operativos de las cuatro Divisiones de Ejército (problemática generada por las responsabilidades legales que representan la custodia y administración de los bienes del estado), así como por la responsabilidad irrenunciable que tienen esos comandantes al cumplir las operaciones militares en el ámbito interno, en cada una de las jurisdicciones divisionales¹³.

Para dar respuesta a la emergencia, el comandante del Comando logístico N° 25 emitió la siguiente disposición militar:

“El Colog25 sin descuidar su misión principal, a través de los C.L.R, recibirá, almacenará, elaborará y distribuirá, las raciones y donaciones entregadas por el gobierno nacional, instituciones públicas, privadas y personas en general, desde ya hasta el fin del estado de excepción, desde sus instalaciones ubicadas en la provincia de Manabí, para satisfacer los requerimientos de la población afectada por el terremoto, a fin de permitir cumplimiento de la misión del COLOGE” Colog25, 2016, pp. 3).

¹¹ Comando de una División de Ejército.

¹² Canal técnico por donde fluye información logística y abastecimientos logísticos.

¹³ Sectores definidos en el territorio para ejecutar operaciones militares.

Es importantísimo indicar que el despliegue de las unidades logísticas existente en el 2016, se mantiene inalterable en el año 2025, con la diferencia que su jurisdicción de apoyo a las fuerzas militares y eventualmente a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, es únicamente en la jurisdicción de cada División de Ejército (ver mapa N°. 2).

Hay que comprender que los recursos logísticos de una jurisdicción deben ser empleados en esa jurisdicción con el objeto de cumplir las misiones militares y en el caso de necesitarse dichos recursos en otra jurisdicción, se debe utilizar el canal de mando para coordinar la entrega-recepción de los medios logísticos, así sea de manera temporal; la autorización que realizará el comandante divisional se sustentará seguramente en un análisis que conlleva un simple lineamiento: facilitar los medios de acuerdo a la disponibilidad y siempre y cuando no ocasione que la misión de esa división sea limitada por el préstamo de recursos a otra división. Cuando los recursos sean insuficientes, la respuesta a un requerimiento de este tipo está sobreentendida.

Mapa 2: Ubicación de las unidades logísticas en el 2024.



Elaboración: propia

Fuente: Despliegue de las unidades logísticas orgánicas del Colog25 en el 2024.

Analizada la estructura orgánica del sistema logístico del Ejército y la relación de mando consecuente, es necesario determinar las capacidades de movilidad terrestre con las que contaba el sistema logístico en el año 2016, que justamente un año antes del evento

catastrófico, fueron moderadamente incrementadas por efecto del cumplimiento de una responsable planificación estratégica institucional. Una compra masiva de medios de transporte de personal y carga fueron los medios que incrementaron la capacidad de movilidad del Ejército, particularmente de su sistema logístico.

La pertinencia de evocar a la relación de mando orgánica del sistema logístico radica en que es la explicación lógica generadora del incremento de la movilidad para atender la demanda de transporte para distribuir la ayuda humanitaria. Con la orden de un solo comandante se movieron camiones, tripulaciones, montacargas, bodegueros, estibadores, camionetas a las zonas de desastre de una manera organizada, es decir que se utilizaron las capacidades de los cuatro CLR con un efecto sinérgico para atender la distribución de las raciones alimenticias.

Las capacidades de movilidad terrestre (en cantidades y porcentaje) del sistema logístico del Ejército durante el año del terremoto eran las siguientes:

Cuadro 1: Capacidades de movilidad terrestre del sistema logístico en el año 2016.

CAPACIDAD DE MOVILIDAD TERRESTRE DEL SISTEMA LOGÍSTICO DEL EJÉRCITO 2016						
ARTÍCULOS	ORGANICO	EXISTENCIA ACTUAL	CONDICIÓN			%
			OPERAB	RECUPERAB	INSERV	
ADMINISTRATIVOS LIVIANOS	516	327	257	56	14	 50%
ADMINISTRATIVOS MEDIANOS	207	49	100	20	2	 48%
ADMINISTRATIVOS PESADOS	202	51	113	14	2	 56%
TOTAL						 51%

Elaboración: propia

Fuente: Registro de la unidad de capacidades de la Fuerza Terrestre¹⁴

El aporte del sistema logístico del ejército y su trabajo durante la respuesta al terremoto de 2016 (complementario a las acciones planificadas por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional) debe entenderse con una perspectiva de pensamiento crítico para establecer todos los problemas evidenciados durante la distribución de la ayuda humanitaria, que, a pesar de la capacidad de movilidad desplegada, no tuvo la oportunidad deseada para llegar a la solución de las necesidades más apremiantes de los afectados.

¹⁴ La Fuerza Terrestre es el Ejército; este nombre es usado en temas administrativos porque evoca al RUC del Ejército.

Si contrastamos los datos históricos de movilidad terrestre, nos daremos cuenta que el escenario actual es muy diferente por la disminución de medios de transporte. En el cuadro N° 2 se observa que el porcentaje de operabilidad de la capacidad de movilidad terrestre del sistema logístico del Ejército, en el primer semestre del año 2024, es bastante bajo. Este decrecimiento es preocupante por los efectos futuros, pero es aún más radical por la causa fundamental que genera el problema. La explicación a este causal es una asignación presupuestaria extremadamente limitada para el sector defensa durante esta última década.

Cuadro 2: Capacidades de movilidad terrestre del sistema logístico en el año 2016.

CAPACIDAD DE MOVILIDAD TERRESTRE DEL SISTEMA LOGÍSTICO DEL EJÉRCITO 2024						
ARTÍCULOS	ORGANICO	EXISTENCIA ACTUAL	CONDICIÓN			%
			OPERAB	RECUPERAB	INSERV	
ADMINISTRATIVOS LIVIANOS	532	297	166	76	54	 31%
ADMINISTRATIVOS MEDIANOS	170	87	34	38	14	 20%
ADMINISTRATIVOS PESADOS	226	92	44	37	11	 20%
TOTAL						 24%

Elaboración: propia

Fuente: Registro de la unidad de capacidades de la Fuerza Terrestre.

Es evidente que los escenarios han cambiado y las alarmas están próximas a sonar por la realidad imperante en uno de los actores humanitarios claves, que lamentablemente ha disminuido sus capacidades por diferentes razones, sin embargo, es innegable que el personal militar seguirá actuando con lineamientos similares a los impartidos en el 2016. No solo por una imposición legal, sino también por su doctrina. El actual comandante del Comando logístico terrestre es categórico en afirmar durante una entrevista que, ante el eventual caso de otro desastre natural de gran envergadura: “las unidades logísticas continuarían proporcionando recursos a las tropas y también apoyando en la distribución de suministros según lo coordinado con la SGR” (Coronel Proaño, octubre de 2024), es decir que a pesar de las difíciles condiciones por las que atraviesa el sistema logístico del Ejército en el 2025, el oficial que lo dirige asegura sin dudar que ordenará el apoyo necesario con todos los medios disponibles y con los mismos procedimientos que se mantienen en el Ejército.

Por otra parte, los actuales comandantes de las grandes unidades logísticas recomiendan no realizar cambios a la estructura organizacional por considerar que la estructura actual les permitiría cumplir varias misiones paralelamente; también recomiendan el incremento de los equipos de mantenimiento y la recuperación de la capacidad de movilidad terrestre. El sustento de estas recomendaciones está en el presupuesto de inversión que el Gobierno Central asigna anualmente a las Fuerzas Armadas.

Constituye un gran desafío la captación de recursos económicos para incrementar la capacidad de respuesta que la institución armada debe proyectar a la ciudadanía en el caso de estar inmersos en escenarios catastróficos; la responsabilidad le pertenece al comandante del ejército, sin embargo, los comandantes logísticos tienen también un grado de responsabilidad altísimo porque su misión así lo exige, de modo que mantener personal militar altamente entrenado, así como garantizar la operabilidad de los medios, son tareas permanentes que coadyuvan al cumplimiento exitoso de las misiones asignadas.

5. CAPÍTULO III: PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS POR EL SISTEMA LOGÍSTICO DEL EJÉRCITO ECUATORIANO DURANTE LA FASE DE RESPUESTA AL TERREMOTO DE 2016 Y SU DOCTRINA PROCEDIMENTAL ACTUAL.

De la Torre y Molina (2022) reflexionan que, a la luz del axioma de Heráclito, “todo fluye, todo cambia y, por tanto, nada permanece inmutable” (p. 1), es preciso manifestar que las acciones y reacciones del hombre cambian constantemente a lo largo del tiempo, ya sea por el accionar mismo de la conducta humana, o también por los desafíos propios de la naturaleza, de modo que las decisiones tomadas en el pasado (como solución a un determinado problema), con certeza no serán las mismas que se deberían tomar en el futuro para solucionar la problemática de un evento similar.

La evocada condición humana es variable por los factores de comportamiento que van desde la genética conductual hasta los proceder por creencias o ideologías (políticas, religiosas, culturales, etc.); estos factores marcan la diferencia cuando se deben tomar decisiones en tiempos extremadamente cortos o al momento de actuar con rapidez durante una crisis, donde la magnitud del evento, es un fenómeno que ejerce más presión psicológica sobre quienes deciden o quienes se accionan.

Los procesos utilizados para tomar decisiones complejas o los procedimientos para actuar en beneficio de la vida del ser humano, son herramientas orientadoras que se utilizan para encontrar posibles soluciones a las innumerables problemáticas desatadas en el caos de una crisis; las aparentes soluciones pueden o no pueden ser lo suficientemente asertivas, sin embargo, deben ser concebidas técnicamente para que no solo la ética profesional oriente las acciones de esas decisiones.

La utilidad en el uso de normativas técnicas radica en la propuesta de acciones pensadas con anterioridad y que en el caso de omisiones o distorsiones que generen violaciones a los derechos de las personas, permitan establecer o determinar responsabilidades de carácter administrativo o penal.

Una eventual desatención a las necesidades de los afectados por un desastre natural no solo obedece a una agudizada escasez de recursos para una rápida respuesta, sino que también es causada por la ausencia de una norma expresa o por su inaplicación en el caso

de su pre existencia, de modo que su desconocimiento no exime de las responsabilidades ulteriores.

Una de las crisis más complicadas que el Ecuador ha tenido en su historia, sucedió en la costa ecuatoriana en el año 2016, concretamente en las provincias de Manabí, y Esmeraldas, donde un movimiento telúrico de gran magnitud, calificado como terremoto mayor en la escala de Richter, afectó severamente a las estructuras públicas y privadas, “matando a más de 660 personas y dejando a cerca de 30.000 personas en albergues” (Carrión, Giunta, Mancero y Jiménez, 2017, p. 7).

Los efectos de este gran terremoto, cuya connotación fue la de una desgracia nacional, se sintieron en todo el país; la información transmitida sobre este evento catastrófico fue variada porque las redes sociales y los diferentes medios de comunicación, moldeaban la percepción de la opinión pública que se debatía entre una respuesta oportuna y la desatención marcada por la desorganización institucional del estado.

La sensación de la respuesta gubernamental ideal no ha sido analizada desde un enfoque integral por lo que no ha sido posible determinar los aciertos o desaciertos de los actores humanitarios participantes en la emergencia. El Ejército Ecuatoriano tiene datos históricos del evento que se traducen en las lecciones aprendidas (como producto de las experiencias positivas o negativas obtenidos en la elaboración de los kits complementarios de alimentos, los kits de aseo personal y en su distribución urbana o rural), las mismas que tenían el propósito de mejorar un futuro desempeño en el caso de necesitarse nuevamente de sus servicios.

Las autoridades que gestionaron esta crisis emplearon diversas metodologías para administrar los escasos recursos disponibles para la ayuda humanitaria; es importante resaltar que para esa fecha ya existía un sistema de gestión de riesgos completamente estructurado que, en teoría, actuaría coordinadamente con otras instituciones del estado en todas las fases de la gestión de este desastre. Se trataba del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, el cual sustentaba su actuación en el artículo 3 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, vigente a la fecha del terremoto.

Es cierto que el liderazgo en la gestión de este riesgo se plasmó inmediatamente en el ámbito nacional con la activación del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional

(COEN), pero los Comité de Operaciones de Emergencia a nivel provincial y cantonal se instalaron en las zonas del desastre con una demora inexplicable; el informe de la situación N° 65 emitido por la SGR el 16 de mayo de 2016 dice: “a las 72 horas del terremoto fueron materializándose los COEs cantonales de las zonas afectadas con sus respectivas mesas técnicas de trabajo”; fue evidente entonces que las autoridades locales demoraron su activación, demorando la toma de decisiones y las coordinaciones necesarias para la fluidez de la ayuda humanitaria.

Naranjo (2018) asevera que: “la entidad gubernamental responsable de la Mesa Técnica de Trabajo N° 4, en la administración de los centros de acopio, tuvo que endosar su responsabilidad a las Fuerzas Armadas, debido a que la organización y la falta de experiencia no permitieron asumir dicha tarea” (p. 6); este autor se refiere al trabajo inicial del Ministerio de Inclusión Económica y Social en las instalaciones donde se recibieron las primeras donaciones de alimentos y agua, cuyo limitado desempeño motivó la intervención de los militares para que los efectos del desastre no se incrementen en las dos provincias más afectadas.

Por disposición del señor presidente de la República y por las coordinaciones realizadas entre el Ministro de Inclusión Económica-Social y el de Defensa Nacional, se relevó a los funcionarios del Ministerio de Inclusión Económica y Social y de la Secretaría de Gestión de Riesgos, de la responsabilidad de administrar los centros de acopio y de la distribución de la asistencia humanitaria en las zonas afectadas, no obstante, mantuvieron la responsabilidad del control de la recepción de donaciones nacionales e internacionales en Quito, Manta y Guayaquil. A los militares en cambio se los responsabilizó de la materialización de los centros de acopio operacionales y de la administración de los albergues.

La Secretaría de Gestión de Riesgos trabajó en condiciones limitadas, sin embargo, el encargo presidencial realizado a varios de sus ministros de estado para que asuman responsabilidades operativas en el territorio, dejó aún más limitado al trabajo de este importante actor humanitario, lo que causó ciertas imposiciones o exigencias (comprensibles por la urgencia, pero incomprensible por los efectos), que a la postre, generaron descoordinación institucional y omisiones a las normas existentes.

La presión durante la toma de decisiones en la fase de respuesta a la emergencia es abordada por Castillo y Santillán (2021) quienes explican que efectivamente si existieron omisiones con las siguientes palabras: “se puede inferir que la magnitud del evento puso en evidencia vacíos en el Manual de la Secretaría de Gestión de Riesgos, lo que llevó a algunas autoridades a inobservar, en ocasiones, los procedimientos establecidos” (p. 44).

Massay (junio de 2024), funcionaria de la SGR, precisó durante una entrevista que: “durante el primer mes de la emergencia, se recibió ayuda humanitaria con un total de 1.179.468, 15 kg de abastecimientos” mientras que el informe de situación N° 65 de la misma Secretaría de Gestión de Riesgos, presentado con fecha 16 de mayo de 2016, registra con detalle las afectaciones del terremoto a nivel provincial, las acciones desarrolladas en búsqueda y rescate, el esfuerzo realizado en temas de salud, el trabajo cumplido en los refugios; sin embargo, es de resaltar que ni el informe, ni la experiencia relatada evidencian datos concretos del nivel de satisfacción de la ayuda humanitaria.

Existe además en el informe citado anteriormente, dos cuadros informativos, el primero lleva por título: kits entregados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (con un total de 98.494 kits) y el segundo denominado: ayuda humanitaria proporcionada a los afectados por el terremoto por FFAA, en el cual se indica que 696.666 kits fueron entregados a los afectados hasta el 14 de mayo de 2016.

Los datos evidencian el grado de control que realizó la Secretaría de Gestión de Riesgos, pero no dice absolutamente nada sobre los detalles, cantidades de alimentos, formas o presentaciones de las raciones y de los tiempos empleados en la confección de kits de alimentos, kits de aseo personal, ni tampoco aborda información relevante sobre el detalle de su distribución en las zonas de desastre y menos aún sobre el grado de satisfacción en la ayuda humanitaria proporcionada.

Las Fuerzas Armadas del Ecuador recibieron la orden ministerial de asumir responsabilidades relacionadas a la implementación de albergues, la materialización de centros de acopio en determinados cuarteles militares para administrar los abastecimientos de ayuda humanitaria y la distribución de dicha ayuda. Esta radical, pero muy necesaria disposición, fue emitida dada la urgencia de iniciar las operaciones militares que, por imposición constitucional, ya estaban previstas en la planificación

deliberada¹⁵ que tenía el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, pero que, para accionarse, necesitaban la orden como un disparador inicial.

La siguiente tarea prescrita en la implementación de la antes mencionada planificación, define el marco legal para la urgente intervención militar:

“En caso de grave conmoción interna o catástrofes naturales, previa declaratoria del estado de emergencia, el presidente de la República, a través del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, podrá delegar la conducción de las operaciones militares, a los comandantes de las Fuerzas de Tarea, quienes tendrán mando y competencias, de acuerdo con las normas y planes respectivos” (Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 2009, pp. 3).

En el ejercicio pleno del mando y con el respaldo legal dado por un decreto ministerial, el comandante del Comando Logístico Terrestre dispuso a los comandantes de las grandes unidades logísticas, desdoblar¹⁶ parcialmente sus instalaciones en cada una de las jurisdicciones bajo la responsabilidad de los Comandos Operacionales, utilizando para el efecto los cuarteles militares o instalaciones del estado donde se aseguren las condiciones de operabilidad que permitiesen materializar el apoyo a los otros organismos del estado durante la respuesta a la emergencia.

El Manual de conducción militar del ejército (2012) establecía que: “El Comandante del Ejército es el responsable de comandar y administrar la Fuerza, debiendo elaborar la planificación militar correspondiente y someterla a la aprobación del CC.FF.AA” (p.65). Evidentemente la necesidad de planificar una operación distinta a la guerra¹⁷ en la zona especial de defensa Eloy Alfaro (ZED), estaba latente y por ello se decidió transformar el plan de operaciones en el ámbito interno a una orden de operaciones.

La orden de operaciones N° 07-2016 del 16 de abril de 2016, tuvo como efecto inmediato la adaptación del dispositivo militar para su empleo en la zona del desastre; inicialmente esta orden contemplaba el apoyo a otros organismos del estado, pero en los días posteriores, esta misma orden permitió que los comandantes de las diferentes unidades

¹⁵ Planificación pre concebida.

¹⁶ El desdoblamiento es un término empleado para asegurar que la unidad logística tiene condiciones de apoyo y está enlazada mediante sus comunicaciones con el escalón superior y con el escalón abastecido.

¹⁷ Las operaciones distintas a la guerra son aquellas que se realizan en coordinación con entidades y organismos de los otros campos de acción

militares, asuman las responsabilidades que estaban a cargo de funcionarios de los otros organismos del estado.

Unidades militares de combate pertenecientes a los cuatro comandos operacionales (CO) ubicados en todo el territorio nacional fueron desplegadas a las subzonas de defensa para ayudar a la evacuación de heridos y damnificados, extracción de cadáveres y para brindar seguridad a la propiedad pública y privada; unidades militares de apoyo de combate (ingenieros) también fueron movilizadas a las provincias de Manabí y Esmeraldas para reestablecer la conexión en las carreteras y realizar la remoción de escombros, mientras que personal con capacitación en misiones de paz, fue empleado para organizar el trabajo en los albergues.

Las unidades logísticas recibieron la misión inicial de apoyar a las unidades de combate mientras duren las operaciones de ayuda humanitaria en la zona especial de defensa Eloy Alfaro, pero una realidad caracterizada por una alarmante desorganización, motivó a que se les asigne la misión adicional de asumir la administración de los centros de acopio y el transporte de la ayuda humanitaria durante su distribución en los sectores urbanos y rurales de las provincias afectadas.

El Comando Logístico N° 25 y sus unidades orgánicas: el Comando Logístico N° 72, Comando Logístico N° 73, Comando Logístico N° 74 y Comando Logístico N° 75 fueron las cinco unidades logísticas empleadas por el ejército, las cuales, sin descuidar su misión principal que era: abastecer, mantener y transportar a las unidades militares durante la ejecución de operaciones militares normales, tuvieron que apoyar a la Secretaría de Gestión de Riesgos en la administración de todos los abastecimientos recibidos para la ayuda de emergencia.

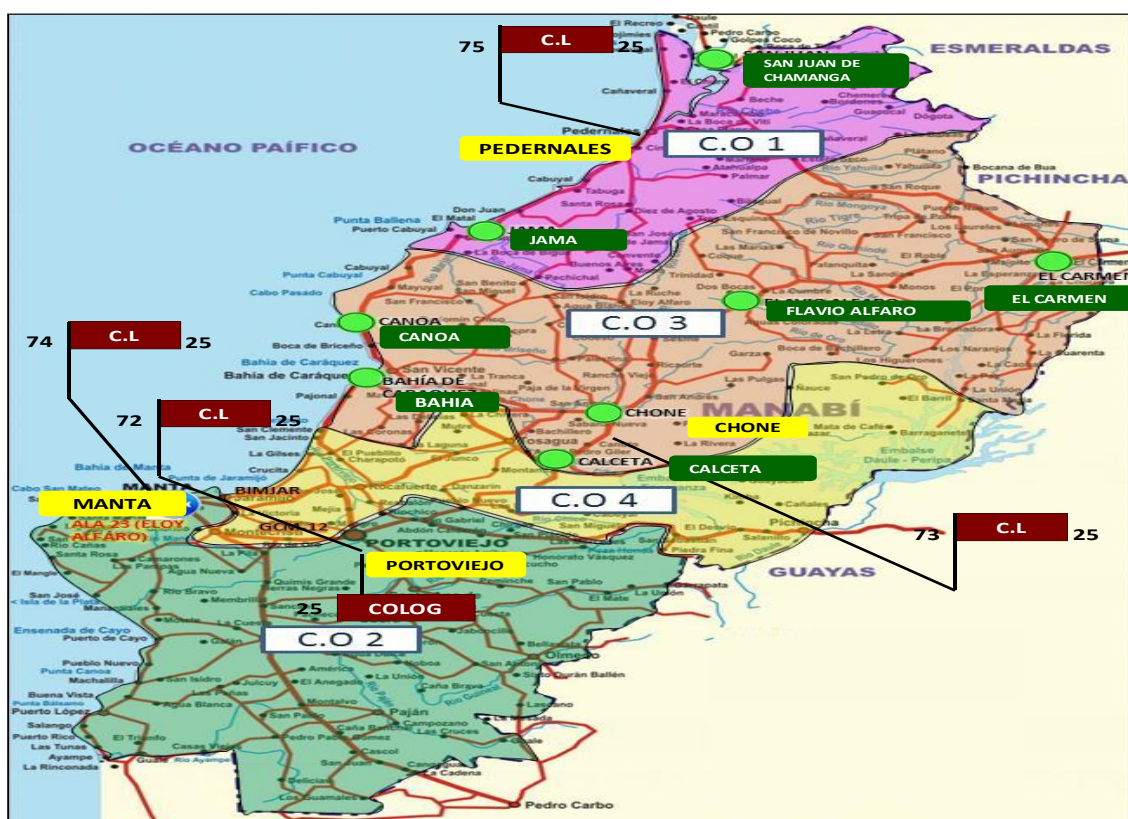
El accionar de estas unidades fue rápido por tres factores que resultarían claves al momento de resaltar un relativo éxito; el comandante del Comando Logístico Terrestre en el año 2016, durante una entrevista, aseguró que esos factores de éxito fueron: “el conocimiento y experiencia del personal en temas logísticos, la capacidad de movilidad del ejército existente en aquel tiempo y la organización imperante a esa fecha en las unidades logísticas” (General Medina, octubre de 2024).

El ejército y su sistema trabajaron en beneficio de los afectados como parte de las Fuerzas Armadas, tal es así que, como parte de la Fuerza Conjunta Litoral, el sistema logístico

materializó los denominados centros de acopio operacionales (CAO), centros de distribución (CD) y centros de transferencia (CT) en toda la zona especial de defensa, con la finalidad de mantener un esquema organizacional que limiten las responsabilidades jurisdiccionales en toda la zona del desastre (ver mapa N° 3), donde el COLOG25 fue la gran unidad logística que distribuyó la ayuda humanitaria.

El informe consolidado del terremoto presentado por el señor coronel Santiago Armas (2016) (p. 44) manifiesta que el COLOG25 (con todas sus unidades orgánicas) “transportaron 1.615 toneladas de ayuda humanitaria y 387.215 litros de agua potable, para lo cual se emplearon 193 vehículos de tipo camión, recorriendo un total de 154.400 kilómetros”, datos verdaderamente impresionantes que si demuestran la entrega del soldado; pero en ese informe no se detalla la cantidad de abastecimientos entregados a las tropas militares durante el período de abril a mayo de 2016, dando la impresión que la unidad logística más importante del ejército solo se dedicó al apoyo a la emergencia.

Mapa 3: Desdoblamiento de las unidades logísticas en los sectores de responsabilidad de los Comandos Operacionales.



Fuente: Presentación del comandante del CLT en el año 2016 ante el personal militar en la ESMIL¹⁸ el 30 de mayo de 2017.

¹⁸ La ESMIL es la Escuela Superior Militar, único instituto de formación militar de los oficiales del Ejército Ecuatoriano.

Es necesario resaltar que el accionar de los militares se sustentó en el conocimiento doctrinario de su logística militar; como dice el mismo General Medina (2024): “no se disponía de estándares para la confección de raciones alimenticias destinadas a la ayuda humanitaria, ni tampoco procedimientos para su distribución, razón por la que se utilizaron los conocimientos militares en estas dos tareas”. Esta realidad explica por qué se elaboraron raciones de alimentos iguales para todos los afectados (con los productos disponibles de las donaciones y en las cantidades calculadas por la simple experiencia), así como también explican la mecánica del procedimiento adoptado para su distribución.

El general es claro en aseverar que el Ejército no disponía de esta información, pero tal afirmación no quiere decir que no existían los estándares de los kits complementarios de alimentos o de aseo personal, pues estaban disponibles en los archivos de la Secretaría de Gestión de Riesgos y en las memorias de algunos funcionarios de esa institución, pero lamentablemente no fueron difundidos, ni antes, ni durante, ni después del terremoto de 2016.

La data histórica de las actividades logísticas cumplidas por el sistema logístico del ejército en la fase de respuesta, fue enviada al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas con oficio N° 17-COLOG-opsic-159 de fecha 11 de mayo de 2017 y en ella se explica cronológicamente el despliegue logístico realizado desde las bases militares hasta las instalaciones en la zona del desastre.

Este informe sustenta además todo lo actuado por las tropas logísticas con documentos que oficializaban las disposiciones de traslado de recursos y personal, así también clarifica las responsabilidades establecidas para el apoyo logístico desde el centro de acopio ubicado en Pifo, hasta los centros de acopio desplegados en Manta, Portoviejo, Pedernales y Chone, es decir, aglutina a detalle todas las acciones cumplidas por el sistema durante la fase de respuesta al desastre, así como explica ampliamente lo actuado en la fase de reconstrucción.

El transporte de los diferentes abastecimientos provenientes de la ayuda humanitaria internacional, desde el aeropuerto Mariscal Sucre, hasta las provincias afectadas, fue una responsabilidad de alta complejidad asignada al comandante del Comando logístico N° 25; los datos estadísticos dan cuenta del gran volumen de carga que se movilizó hasta el 02 de mayo de 2016; resalta es el registro de dato cero que se relaciona a incidentes o

accidentes durante el transporte de las “más de 1.615 toneladas de carga” (informe consolidado de apoyo logístico. 2016. p. 43), lo que da cuenta del alto grado de profesionalismo de esa unidad militar, cuya experiencia en transporte seguro de carga pesada es un activo muy valioso del Ejército y del país.

La gestión de la ayuda de emergencia en Manabí y Esmeraldas tuvo una realidad muy diferente puesto que los militares pertenecientes a los comandos logísticos regionales, tuvieron complicaciones de variada índole (desde las condiciones del clima, del terreno hasta el manejo de la desesperación humana), pero su trabajo finalmente dio los resultados esperados por las autoridades, más, sin embargo, no fueron exactamente lo que esperaban los afectados por el terremoto.

Naranjo (2018) corrobora que: “cuando el MIES entregó la responsabilidad de los centros de acopio, no existían procesos definidos para administrar las cantidades inmensurables e ininterrumpidas de donaciones que llegaban desde todos los rincones del país” (p. 9); esta realidad obligó a los militares a cumplir varias actividades en los centros de acopio que se aglutinaron alrededor de dos procedimientos: la administración de las donaciones y la distribución de las raciones alimenticias e insumos de aseo personal.

El manejo de las donaciones inició con la actividad de recepción y registro de los productos donados (sobre los mismos medios de transporte en los que llegaban a los centros), desembarque de los productos, su almacenamiento en improvisadas bodegas, la producción de kits alimenticios y de aseo personal, el almacenamiento de estos kits, su posterior registro, su embarque y control previo a la salida hacia las comunidades o barrios urbanos para su entrega a los usuarios finales.

Es importante resaltar que los kits de alimentos y los kits de aseo personal no estaban pensados para una entrega a las personas afectadas, sino que fueron orientadas para las familias afectadas, situación que debió obligar a una atención diferenciada, con tintes de inclusión, al momento de confeccionar los antes mencionados kits.

La recepción y registro en archivos digitales de las donaciones recibidas a nivel nacional en los centros de acopio, no tuvo complicaciones mayores por el uso de una adaptación del sistema COIN¹⁹, cuya información serviría para la futura rendición de cuentas, dado

¹⁹ El COIN era el sistema de control de inventario utilizado por la aviación del Ejército en el 2016.

que permitía determinar fácilmente la ubicación y el uso de las donaciones, pero que paradójicamente, solo fue solicitada para verificar el numérico de los kits entregados directamente por el ente rector de la gestión de riesgos.

Este sistema era perfectible y fue una de las lecciones aprendidas que motivó un desarrollo tecnológico para asegurar la información y controlar el inventario de los recursos logísticos; a la fecha actual, el ejército cuenta con un moderno y seguro sistema de control de inventarios²⁰ con un módulo de ingreso de donaciones de cualquier tipo y que está a la disposición del pueblo ecuatoriano cuando la situación lo amerite.

En los centros de acopio no existieron problemas durante las actividades relacionadas al desembarque de las donaciones provenientes de todo el territorio nacional y del exterior; su almacenamiento y en el embarque de kits alimenticios fueron tareas cumplidas sin mayores complicaciones debido a los conocimientos militares previos en el manejo de maquinaria pesada; la administración de personal, de las bodegas y el almacenamiento de todos los abastecimientos fueron tareas cumplidas sin novedades, a pesar del gran volumen de las donaciones existentes.

Los inconvenientes se dieron en la adaptación de bodegas para el almacenamiento de las donaciones por la cantidad y variedad; los kits de alimentos y de aseo personal posteriormente elaborados tuvieron que ser ubicados en lugares que no brindaron las condiciones necesarias para evitar su rápido deterioro (especialmente de los alimentos perecibles); las altas temperaturas y la manipulación constante contribuyeron a la rápida degradación de los productos que muchas veces no entraron en la cadena de distribución por su descomposición.

En cuanto a la elaboración de las raciones alimenticias (kits complementarios de alimentos para la Secretaría de Gestión de Riesgos) los militares realizaron análisis, determinando que no todo lo donado estaba en buenas condiciones y sobre todo que no estaba apto para su entrega o consumo, dado que su condición era en mal estado o los productos estaban caducados, mientras que otros no tenían la información complementaria de ningún registro calórico que permita evidenciar una idoneidad para el consumo humano.

²⁰ El sistema de control de inventarios actualmente vigente en el ejército se denomina SISRECO.

La selección de estos alimentos que conformaron el kit alimenticio fue realizada con un rudimentario control de calidad sustentado en una revisión visual, presionada por la urgencia de la distribución inmediata de la ayuda, es decir que prevaleció la rapidez para impactar en la oportunidad, dejando en un segundo plano a la calidad que seguramente impactaría en la efectividad.

“La campaña solidaria de recolección de donaciones para la atención humanitaria en el terremoto de 2016 detallaba lo que debía y no debía donarse” (recuperado de <https://www.inclusion.gob.ec/campana-solidaria-de-recoleccion/>), pero los donantes, en su afán de contribución, entregaron productos servibles y otros que en realidad nunca debieron recibirse por su condición o por su tiempo de caducidad.

En el año 2019, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, impulsó recomendaciones básicas para la gestión de donaciones en situación de catástrofes naturales, aclarando que estaban dirigidas a la población en general para que se sepa lo que se debe donar y cómo se debe donar; la campaña resaltó además lo que no se recibirá como donación, dejando en claro que se trató de una propaganda dirigida a la población no afectada, para saber donar y con el objetivo de evitar el esfuerzo adicional e innecesario durante la administración de las donaciones recibidas (otra lección aprendida).

Resultan muy enriquecedores los criterios emitidos por los funcionarios de la actual Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, cuyos aportes fueron desarrollados en un grupo focal realizado el 14 de junio de 2024 donde la información obtenida no fue desalentadora, más bien fue provechosa en la medida que confirmó y ratificó los datos provenientes de las fuentes militares.

Bajo esta realidad, surgió la necesidad de promover una profesionalización de todos los actores humanitarios involucrados en la respuesta a una emergencia para que, en circunstancias adversas y críticas, que seguramente serán recurrentes en nuestro país por la posición geográfica del Ecuador y por el inicio del Antropoceno, se aborde dicha respuesta con actividades, procedimientos y procesos que garanticen una atención como un derecho.

El director de asistencia humanitaria de la subsecretaría de preparación y respuesta aseveró en una entrevista que: “sí se disponía de procedimientos internos para la entrega de bienes adquiridos por la secretaría desde el año 2015, pero que tenían un alcance

netamente institucional” (Benítez, junio de 2024), es decir que definían un estándar de atención en la entrega de la ayuda, pero que lamentablemente no fue difundido a los actores humanitarios que se encargaron de la confección de los kits de alimentos y de su posterior distribución en las zonas urbanas y rurales afectadas. Con total seguridad se aseveró que las razones que motivaron esta desinformación, fueron las condiciones predominantes de caos y una grave falta de comunicación interinstitucional. La asignación presupuestaria para la compra de kits es un tema de estudio aparte que merece ser tratado con un enfoque cuantitativo.

La salida de los bienes con fines de ayuda humanitaria a los 14 cantones afectados por el terremoto era un tema netamente administrativo de la institución responsable por gestionar los riesgos, así como también lo era el uso de recursos y materiales militares que el ejército utilizó para cumplir las tareas relacionadas con el apoyo a los afectados; lo prioritario, al margen de lo administrativo, era determinar inclusiva y efectivamente lo que las personas afectadas verdaderamente necesitaban para sostener sus condiciones de vida y que por lo menos en las dos primeras semanas de la respuesta, fue un tema abordado con decisiones sustentadas en las buenas intenciones más que en los procedimientos técnicos pre existentes.

Luego de transcurridas las primeras 24 horas del terremoto, el MIES no tenía las capacidades necesarias para solucionar la alta demanda de recursos y sobre todo de alimentos en las dos provincias más afectadas (se cree que en las dos provincias más afectadas se requerían en promedio 6.000 kits alimenticios por día), por lo que recomendaron ajustar el kit de primera respuesta, que en un principio estaba pensado para abastecer a una familia de 4 personas por el lapso de 15 días, a un kit de alimentos para la misma familia pero con una duración de 3 días y hasta un máximo de 5 días; esto proporcionó un primer lineamiento que los militares trataron de implementar en las líneas de producción de raciones como parte del proceso que significó el funcionamiento de los centros de acopio.

La señora analista de operaciones de la subsecretaría de preparación y respuesta de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos proporcionó detalles impactantes sobre el cumplimiento de procedimientos para atender a la población afectada; sus comentarios evidencian que la experiencia del momento fue determinante para tomar decisiones operativas; la profesional que estuvo en el centro de acopio de Manta dice:

“a pesar que teníamos un procedimiento estándar para detallar los diferentes kits de alimentación que se debían disponer para una catástrofe de esa naturaleza, fueron las circunstancias del momento las que establecieron la prioridad de la reacción, porque fuimos desbordados en casi todos los aspectos, lo que obviamente dejaba de lado cualquier procedimiento existente” (Massay, junio 2024).

Otro experto que trabajó durante la emergencia en Pedernales indicó: “la recepción de las donaciones nacionales se dio en los centros de acopio con limitaciones logísticas y mucha desorganización. En la elaboración de los kits alimenticios participamos diferentes funcionarios, sin observar el estándar del kit complementario de alimentos vigente” (Betancur, junio 2024), es decir que, fue el sentido común y la disponibilidad de las existencias de donaciones, lo que definió la calidad y las cantidades de los productos alimenticios que conformaban los kits de alimentos distribuidos a los afectados en la parte rural y urbana de los sectores afectados.

Prácticamente se confeccionaban raciones con las existencias de alimentos almacenados en las improvisadas bodegas, así como tenían una mirada igualitaria de elaboración, es decir que se materializaban y se distribuían sin observar una equidad de género, ni las diferencias en grupos etarios, tampoco abordaban las necesidades de personas en estado vulnerable o con enfermedades catastróficas y ni siquiera consideraron la posibilidad de la inexistencia de las condiciones mínimas para cocer los alimentos. Prácticamente se introducía lo que había en una funda y se distribuía a las familias por igual (independientemente de la composición familiar); esta realidad puede considerar a la atención emergente como rápida, pero de ninguna manera como exitosa.

El 16 de abril de 2015 (exactamente un año antes del terremoto), la Secretaría de Gestión de Riesgos, a través de la Mesa Técnica de Trabajo N° 4, responsable por la atención integral a la población, organizó varias comisiones técnicas integradas por diferentes actores humanitarios, quienes tuvieron la tarea de crear los estándares de kits complementarios de asistencia humanitaria; dichos estándares fueron aprobados con la resolución No. SGR-032-2015 y entre otros, contemplaba la existencia del kit complementario de alimentos, cuyo peso era de 22 kg, manteniendo un criterio de entrega máximo de dos ciclos, con un lapso de 15 días entre ciclo y ciclo; ésta entrega serviría para abastecer a una familia de hasta cuatro integrantes en lo que dure la emergencia.

En el cuadro N° 3 se explica la composición del kit alimenticio complementario referenciado por los funcionarios de riesgos; cabe aclarar que su elaboración estaría pensada para garantizar las calorías necesarias que sustenten la vida de una familia promedio (4 personas) por un lapso de tiempo de 3 días. La existencia de proteínas, cereales, grasas, leguminosas, agua y misceláneos, así como la exigencia que todos los productos tengan un registro sanitario y la fecha de su caducidad, hacían más que confiable su utilización, pero lamentablemente la elaboración no obedeció a la norma existente, sino que se sustentó en las existencias de las donaciones, por lo que variaban continuamente.

Cuadro 3: Estándar del kit complementario de alimentos aprobado en el año 2015.

N°	GRUPO DE ALIMENTOS	ÍTEMS	CANTIDAD	UNIDAD	PESO (Kg)	ESPECIFICACIONES TÉCNICAS
1	CEREALES	Arroz	1	Kg	7	Flor 1001, grado 2, hasta con el 11% de humedad y/o 0.4% de contenido de impurezas. Saco de 7 kg cocido e impermeable
2		Fideo	3	Funda	1,2	Prensado amarillo y tipo codo. Funda de 400 g
3		Harina de maíz	1	Funda	0,25	Fundas de 250 g, de alta resistencia
4		Harina de platano	1	Funda	0,25	Fundas de 250 g, de alta resistencia
5	GRASAS	Aceite	2	ltr	1,5	De soya, de 1 l. y 1/2 l.
6	LEGUMINOSAS	Fréjol	3	kg	3	Grado 2, rojo y similares, fumigado y con vida de 6 meses. Fundas de 1 kg
7	MISCELÁNEOS	Azúcar	2	Kg	2	Blanca, fundas de 1 kg
8		Cocoa	2	Funda	0,34	Fundas de 170 g, empaque reforzado
9		Sal yodada	1	Funda	0,25	Fundas de 250 g
10	PROTEÍNAS	Atún	22	Lata	3,74	Lomito en aceite y lata abre fácil de 170 g
11		Leche en polvo	8	Funda	1,6	Fundas de 200 g
12		Sardina	5	Lata	0,775	Tinapa y lata abre fácil de 155g

Elaboración: SGR

Fuente: Estándares nacionales para kits complementarios de asistencia humanitaria 2015.

Los militares y algunos funcionarios de riesgos que trabajaron en los centros de acopio agotaron toda su iniciativa para implementar cadenas de producción de kits alimenticios que trabajaron día y noche de forma manual; estas cadenas de producción permitieron su

elaboración, pero con los alimentos disponibles de las donaciones y cuya composición variaba en la medida del consumo de las existencias o de acuerdo a las nuevas donaciones de productos que llegaban a cualquier hora del día.

En el cuadro N° 4 se plasma el detalle de los kits alimenticios elaborados en los centros de acopio y una nota aclaratoria que acompaña a este cuadro en el informe de gestión presentado por el oficial responsable del control de la elaboración de las raciones alimenticias que dice.

“La ración tenía 11 artículos recomendados por una profesional en nutrición de Manabí (funcionaria del municipio), sin embargo, esa ración NO siempre era fija en las cantidades de artículos o en su gramaje debido que dependíamos de las donaciones que realizaba la empresa privada como SUPERMAXI o TIA, así como la población en general. Conforme a la existencia, los artículos eran disminuidos o reemplazados por otros que llegaban en ese momento” (Condo, 2016).

Cuadro 4: Detalle de las raciones alimenticias confeccionadas por los centros de acopio administrados por los militares logísticos del Ejército.

RACIÓN TIPO ELABORADA EN LOS CENTROS DE ACOPIO			
ORD	ESPECIE	CANTIDAD	UNIDAD
1	FIDEO	1	Funda
2	ATÚN	1	Lata
3	FREJOL (1 o 2 libras)	1	Funda
4	ARROZ (4 libras)	1	Funda
5	AZÚCAR (4 libras)	1	Funda
6	SAL (1 libra)	1	Funda
7	CAFÉ	1	Sobre
8	LECHE POLVO	1	Funda
9	ACEITE	1	Botella
10	AGUA (3 litros)	1	Botella
11	PONY MALTA	1	Lata

Elaboración: Mayor Ulbio Condo.

Fuente: Informe presentado por el Mayor del Ejército Ulbio Condo, oficial responsable de controlar la confección de las raciones alimenticias durante la emergencia de 2016.

No cabe duda que la materialización de los kits de alimentos fue un reto solventado con la buena intención de servir, sin embargo, es necesario tecnificar el trabajo humanitario para que la buena voluntad sea complementada con la garantía de una buena respuesta que exige una población en zozobra.

Si bien es cierto el estándar de los kits complementarios de asistencia humanitaria ya existía en el manual de gestión de riesgos en el 2016, fue luego del terremoto cuando esta normativa se actualizó y desde entonces es revisada permanentemente por los técnicos, pero lamentablemente persiste la omisión en cuanto a su difusión para una aplicación obligatoria.

Aún si la Secretaría de Gestión de Riesgos asumiera su misión dejando a las Fuerzas Armadas sin la responsabilidad de confeccionar los kits de alimentos, sería inteligente difundir los estándares de los kits y los procedimientos de distribución para que garanticen una ayuda humanitaria de calidad, en vista que no se puede saber si por los efectos del caos reinante en zonas de destrucción casi total, una vez más tendrán que entregar esta responsabilidad a los soldados.

Son verdaderamente inexplicables las razones por las cuales no se difundió esta normativa con todos los actores humanitarios que realizaron la planificación y la ejecución de la gestión de la respuesta a la emergencia del 2016; su conocimiento habría sido muy útil, aun cuando podría haber sido referencial durante la confección de los kits de alimentos con los recursos disponibles para proporcionar la ayuda.

Referencial por cuanto las existencias de los productos necesarios no cubrían todo lo contemplado en la norma, pero que hubiesen permitido establecer una mejor variedad y cantidades más equilibradas de alimentos para el sustento de la vida humana, o simplemente como para no mezclar alimentos de consumo humano con alimentos de consumo animal en una misma ración o kit.

Demostrado contundentemente que la difusión de la normativa existente es de vital importancia, es necesario dar una mirada a la situación actual de las especificaciones de los alimentos con el ánimo de establecer la gran diferencia que podría marcarse entre lo que se tiene o hace y lo que se debería tener o hacer.

En los estándares actuales, que son el producto de la retroalimentación de las experiencias anteriores y del aporte científico, el kit complementario de alimentos está considerado para ser entregado a una familia promedio conformada por cuatro personas integrantes, mientras que su tiempo de consumo disminuyó a cinco días, lo que se torna factible de elaborar y distribuir, con la consecuente responsabilidad de planificar un reabastecimiento al sexto día.

En el cuadro N° 5 se detalla el estándar actual vigente de los alimentos necesarios para plasmar una ayuda efectiva; este estándar tiene que ser difundido obligatoriamente a todos los actores humanitarios, entre ellos el Ejército Ecuatoriano, más aún si se proyecta su empleo durante situaciones catastróficas futuras ocasionadas por los desastres naturales:

Cuadro 5: Estándar del kit complementario de alimentos aprobado en el año 2024.

N°	ÍTEMS	CANTIDAD	MEDIDA	PESO TOTAL (Kg)	ESPECIFICACIONES TÉCNICAS
1	Arroz	3	1 Kg	3	Arroz pilado, clase 2, grado 2. (NTE INEN 1234, o sus adopciones equivalentes). Grano entero y libre de infestación. Presentación: Funda sellada o saco cosido e impermeable.
2	Pasta de trigo	2	400g	0,8	Pasta alimenticia de harina o sémola de trigo tipo tallarín. (NTE INEN 1375, o sus adopciones equivalentes). Presentación: Funda sellada.
3	Harina de platano	2	400g	0,8	Presentación: Funda sellada. (NTE INEN 517, NTE INEN 520, o sus adopciones equivalentes).
4	Fréjol rojo	1	500g	0,5	Fréjol rojo, Grado 2, (INEN 1 561), o sus adopciones equivalentes. Grano libre de infestación. Presentación: Funda sellada
5	Atún	3	160g	0,48	Presentación: latas con abre fácil. Lomito en aceite listo para su consumo. (NTE INEN 184, o sus adopciones equivalentes).
6	Sardina	3	156g	0,468	Presentación: latas con abre fácil. En salsa de tomate, listo para su consumo. (NTE INEN 185, o sus adopciones equivalentes).
7	Aceite	1	1/2 L	0,5	Aceite Vegetal. Presentación: Botella Pet de medio litro. La Norma Técnica Ecuatoriana INEN que debe cumplir depende del origen vegetal del cual se obtiene el aceite.
8	Sal yodada	1	500g	0,5	Presentación: Funda sellada. (NTE INEN 57, o sus adopciones equivalentes).
9	Panela	1	500g	0,5	Panela pulverizada. Presentación: Funda sellada. (NTE INEN 2 332, o sus adopciones equivalentes).
10	Caja de cartón	1	1,3 kg	1,3	Largo mínimo: 380 mm Ancho mínimo: 270 mm Altura mínima: 200 mm Diseño: Llano Forma: Rectangular Material: Cartón corrugado de cara triple resistente al agua. Sellado: cinta de empaque de 48mm.
11	Adhesivos	3	Unid.	N/A	Dos adhesivos (sticker) frontales de dimensiones 25 cm de ancho x 18 cm de alto, impresos con la imagen institucional. Un adhesivo (sticker) lateral de dimensiones 14 cm de ancho x 18 cm de alto, impreso con el listado de productos del kit.

Elaboración: SGR

Fuente: Estándares nacionales para kits complementarios de asistencia humanitaria 2024.

Las fuerzas armadas, durante el 2016, no habían desarrollado una robusta industria de la defensa por lo que dependía de proveedores externos (nacionales e internacionales) para satisfacer sus necesidades operativas en el campo logístico; el caso de la alimentación para el personal militar profesional que cumple operaciones militares era adquirida anualmente en base a la necesidad de las operaciones militares que requerían el apoyo y en base también al presupuesto asignado para cubrir esas necesidades. La disponibilidad de raciones era casi nula en el mes de abril y por ello no fue posible distribuir las raciones de los soldados a los afectados por el terremoto.

Hay experiencias que en la línea del tiempo no han podido implementarse como proyectos de inversión para potencializar la industria militar; en pleno año 2025 el ejército continúa dependiendo de empresas privadas para obtener los alimentos que son entregados a los soldados en sus misiones de patrullaje; estos alimentos son comprados en base a especificaciones técnicas que se plasman en procesos de compras públicas; es pertinente analizar estas especificidades de estos alimentos porque eventualmente podrían también servir para atender a civiles afectados por un desastre natural; las características de las raciones militares pueden observarse a detalle en el cuadro N° 6:

Cuadro 6: Detalle de las raciones alimenticias que adquirió el Comando Logístico del Ejército en el año 2024.

N°	ÍTEMS	CANTIDAD	MEDIDA	PESO TOTAL (Kg)	ESPECIFICACIONES TÉCNICAS
1	MOROS Y CRISTIANOS CON LONGANIZA	1	200 gr	0,440925	Alimentos desarrollados, balanceados y envasados para un inmediato consumo, que satisfagan las necesidades energéticas de una persona por 24 horas (4.144 Kcal aproximadamente). La ración contendrá alimentos inócuos aptos para el consumo humano, de buena recepción organoléptica con una vida útil no menor a 1 año. La ración cuenta con 3 comidas adecuadamente empaquetadas para garantizar su durabilidad e impermeabilidad. Deben ser distribuidas en: desayuno, almuerzo y merienda. Deben ser de fácil transportación y no deben necesitar refrigeración.
2	BEBIDA LÁCTEA CHOCOLATE	1	30 gr	0,0661387	
3	GALLETAS	1	100 gr	0,220462	
4	BARRA ENERGÉTICA	1	75 gr	0,00165347	
5	ARROZ CON POLLO	1	200 g	0,440925	
6	PURÉ DE FRUTA	1	90 gr	0,198416	
7	BEBIDA ISOTÓNICA	1	30 gr	0,0661387	
8	ARROZ CON CARNE	1	200 gr	0,440925	
9	CHIFLE	1	100 gr	0,220462	
10	CAFÉ	1	6 gr	0,0132277	
11	AZUCAR	1	5 gr	0,0110231	
12	AJÍ	1	Sobre	0, 001	
13	SAL	1	1 gr	0,00220462	
14	CARAMELOS	5	unidades	0,015023	
15	PASTILLA PURIFICADORA	2	unidades	0,0110231	
16	VITAMINA C	1	1 gr	0,00220462	
17	SERVILLETAS	3	unidades	0,001	

Elaboración: Propia

La forma de materializar los kits alimenticios o los estándares y procedimientos para su confección están establecidos en una norma técnica (aunque también lo estaba en abril de 2016), sin embargo, su existencia *per se*, no garantiza su aplicación y eso es sumamente importante al momento de tomar decisiones. Lo verdaderamente relevante de la existencia de una norma radica en conocerla, interpretarla, y usarla cuando la situación lo amerite, en definitiva, se la debe crear por las experiencias ya vividas y se la debe utilizar en consenso para lograr el fin humanitario propuesto.

Otro gran problema en la respuesta a la emergencia pudo notarse durante la distribución de los kits de alimentos, kits de aseo personal y demás insumos de ayuda humanitaria, puesto que la desesperación de las personas afectadas que no recibían esta ayuda, sumado al inescrupuloso oportunismo de otras, desviaron o retrasaron esta ayuda a lugares y actores que los necesitaban para otros fines.

El procedimiento de distribución de la ayuda de emergencia en los primeros días luego de sucedido el terremoto en Manabí y Esmeraldas, fue cumplido por los militares bajo el lineamiento de coordinar con los líderes barriales para una entrega rápida de alimentos y vituallas; El General Medina en una entrevista proporcionada en junio de 2024 dice: “lamentablemente algunas de estas autoridades entregaban los alimentos y demás insumos a personas que eran dueñas de tiendas o dirigentes políticos que se transformaron en intermediarios de la ayuda emergente, pero motivados por su bandera política y con intereses u objetivos muy diferentes a los humanitarios”; esto originó la emisión de nuevas disposiciones de carácter militar.

Ante las denuncias realizadas por los afectados y los mismos conductores de los vehículos militares, el comandante del Comando Logístico Terrestre dispuso que el procedimiento de entrega sea revisado y actualizado; para ello se incluyeron las actividades de reconocimiento terrestre sobre el estado de las vías, puentes y espacios de descarga para tomar medidas de seguridad que eviten las pérdidas de personal y material humanitario; este reconocimiento fue materializado por los militares pertenecientes a las unidades de combate desplegadas en las zonas de desastre.

Por otra parte, las actividades relacionadas a la confección de los kits de alimentos, kits de aseo personal y a la distribución y transporte de la ayuda humanitaria estuvo a cargo

del personal militar del área logística, que actuó adaptando una estructura *ad doc* e implementando una cadena manual de confección de kits. Las actividades de transporte y distribución tuvieron la protección de una escolta armada; la actividad de tomar contacto con los líderes barriales para determinar el numérico de personas y familias afectadas fue otra innovación, pero que lamentablemente no concretó información suficiente para reconfigurar los kits de alimentos, dándoles una tonalidad más realista.

A partir de la adopción de estos correctivos en el procedimiento, las denuncias sobre el desvío de la ayuda humanitaria, disminuyeron notablemente; a partir del tercer día pudo percibirse una relativa conformidad de los beneficiarios; este relativismo en la satisfacción se logró por la conformidad en la oportunidad lograda con una rápida confección y distribución, pero no logró la concreción de la calidad en la ayuda.

La asociación internacional Esfera elaboró un manual en 2018 donde explicaba la importancia de cumplir los protocolos internacionales para gestionar la crisis humanitaria, aunque también reflexionaba sobre la imperiosa necesidad de aplicar los principios de protección para los beneficiarios de la ayuda humanitaria, lo cual impone la visión del empoderamiento al cumplimiento de los derechos humanos. Es esencial que el personal humanitario observe las normativas existentes y adicionalmente actúe bajo un código de conducta para que su trabajo no se sustente en la buena voluntad, sino en la obligatoriedad de preservar los derechos humanos de los afectados.

El actuar de todo funcionario involucrado en la respuesta de emergencia debe tener consciencia que sus decisiones y acciones serán sometidas a un seguimiento por parte de la institución a la que pertenecen, así como a una evaluación por parte de los organismos que brindan la ayuda humanitaria; por otra parte serán juzgados por la importantísima opinión de los afectados, de manera que se genere una corriente de pensamiento que postule que la ayuda humanitaria no es proporcionada por el simple hecho de la existencia de alimentos o vituallas, sino que es un derecho que tienen los afectados.

Si lo conductual es importante para lograr que la distribución de la ayuda humanitaria sea efectiva, lo actitudinal lo complementa por estar atada a un pensamiento proactivo y adaptativo a toda circunstancia adversa para que la distribución de la ayuda, no sea vista como una obligación gubernamental (este enfoque es muy importante para entender la seriedad con la que debe llevarse la administración de los recursos orientados a la ayuda

humanitaria); este derecho debe tener en cuenta las necesidades y capacidades específicas de mujeres y hombres de todas las edades. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015) insiste en lo del derecho para no lesionar el orgullo de las personas con el maltrato, la discriminación y la desatención.

En 2023 se configuró la norma para el funcionamiento de la mesa técnica de trabajo N° 4 nacional que responde por la asistencia humanitaria y los alojamientos; esta norma ya especifica el rol de Fuerzas Armadas del Ecuador con respecto a la apertura de la cadena logística que se necesita para atender las catástrofes y está sintonizado con el plan nacional de respuesta. Esta norma ha sido modelada en los años 2023 y 2024 causando una interesante rotación de los bienes disponibles, sin embargo, no se ha incluido al personal militar en dichas simulaciones; concomitantemente, en el 2024, la nueva Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, definió las líneas de acción con las que se debe tomar la ayuda humanitaria internacional, aclarando el escenario de la actuación de los militares.

6. CAPÍTULO IV: EFECTIVIDAD DEL SISTEMA LOGÍSTICO DEL EJÉRCITO DURANTE LA RESPUESTA DE EMERGENCIA EN EL TERREMOTO DEL 2016.

El Estado Ecuatoriano hizo todos los esfuerzos para que la respuesta al desastre provocado por un terremoto de magnitud 7,8 en el 2016 sea contundente para darle sentido al término buen vivir y que, de alguna manera, exigía que la percepción de la atención a la población afectada sea considerada como positiva. El gobierno ecuatoriano exigía que los afectados sean considerados como la prioridad del esfuerzo gubernamental desplegado para atender la emergencia y es por esa razón que todas las instituciones gubernamentales apuntaron a tal objetivo.

Las acciones desarrolladas por los miembros del Ejército Ecuatoriano, inmediatamente luego del terremoto, permitieron darle una relativa fluidez a la confección de las raciones de alimentos y de paquetes de aseo personal, así como posibilitaron la entrega de agua y vituallas. Pese a los inconvenientes propios del desastre, agravados por la ausencia de la planificación para responder a este tipo de eventos, el mando militar ordenó el empleo de las unidades logísticas en el territorio, con el apoyo de unidades militares de maniobra para garantizar el apoyo a la población afectada.

La distribución de la ayuda no se concretizó por la previsión de una planificación deliberada, sino que fue lograda por las experiencias previas que tenían los militares para apoyar a civiles en condiciones de vulnerabilidad. Esta falta de previsión no puede ser atribuida a los militares porque si contaban con un plan genérico, sin embargo, el fallo nace en la inercia para la difusión de estándares y procedimientos que el estado ya había previsto en un manual (como parte de una política pública); la Secretaría de Gestión de Riesgos dejó muchas brechas de información que se cubrieron con el conocimiento empírico más que con el técnico.

Yépez (2017) se refiere al trabajo militar durante de la emergencia como la congruencia de las virtudes de gestión que permitieron atender las necesidades básicas de los pobladores de las dos provincias más afectadas; el accionar empírico, sumado a la participación de los medios de comunicación nacional y local, posicionaron esa sensación de rapidez en la respuesta humanitaria, sin embargo, hacer las cosas rápidamente no es un sinónimo de efectividad.

Ese 25% de familias atendidas en forma parcial o nula por parte de los organismos gubernamentales durante la respuesta al terremoto, permiten el cuestionamiento sobre la efectividad de la ayuda, condición que va de la mano con la calidad de los alimentos recibidos por los ciudadanos afectados; es necesario indicar que los kits de alimentos entregados en el mes de abril y mayo no reunían las condiciones de calidad porque simplemente no se tomaron en cuenta estándares internacionales para cubrir las necesidades especiales que requerían algunos sectores de población.

Los denominados kits de alimentos o raciones alimenticias contenían productos de diferente tipo y cantidades, es decir que su elaboración estaba supeditada a lo que había en las bodegas de los centros de acopio, por lo tanto no existió un estándar diferenciado para la gama de grupos etarios, para los géneros o para los ciudadanos enfermos; la omisión de estándares nacionales pre existentes en el detalle de los denominados kits complementarios de alimentos, así como la ausencia de procedimientos para la confección de las raciones de alimentos ocasionaron la improvisación en la elaboración de los kits alimenticios.

En cuanto al proceso de distribución de la ayuda, este se realizó empíricamente bajo el sustento de las coordinaciones realizadas con los líderes barriales, predominando una rápida entrega, pero dejando de lado el control del destino final de la ayuda. Las complicaciones se incrementaron cuando eventos disruptivos no permitieron la llegada de la ayuda a todos los lugares, ni a todas las personas que los necesitaban como lo determinó la encuesta elaborada por OXFAM, cuyos resultados constan en el informe del terremoto elaborado en junio del 2017.

La planificación de conducción militar ejecutada durante la respuesta tuvo grandes desafíos causados por el escenario catastrófico y por la disrupción que se presentó durante la distribución de la ayuda; el flujo de los abastecimientos fue pensado desde un enfoque de apoyo logístico militar tradicional, es decir que los comandantes logísticos trabajaron bajo la consideración de evitar a toda costa el apoyo, provocando acciones rápidas que generaron la percepción de una ayuda visible.

En la zona especial de defensa Eloy Alfaro, no se accionó, sino que se reaccionó con un conocimiento fundamentado en la doctrina militar existente (dejando por fuera la normativa de la Secretaría de Gestión de Riesgos); sin embargo, con el tiempo, se

generaron valiosas lecciones aprendidas que si son bien analizadas, coadyuvarán a mejorar la respuesta de emergencia ante catástrofes naturales futuras.

Durante la planificación de la distribución de la ayuda, los análisis realizados se concentraron en solucionar los problemas inmediatos, sin registrar datos sobre la satisfacción de las familias atendidas, poniendo en tela de duda la calidad de la información disponible para la recurrente toma de decisiones.

A nadie se le ocurrió determinar las causas de los problemas que, si bien es cierto no interrumpían el flujo de los recursos en la cadena logística que se desenvolvía desde los centros de acopio hacia las zonas afectadas, tampoco cubrían las necesidades de un importante porcentaje de la población afectada; esta insuficiencia de información no alertó a los planificadores durante los días subsiguientes y con ello la atención siguió siendo oportuna, mas no de calidad que era el objetivo humanitario.

Si a esto se adiciona el importantísimo hecho que, el abastecimiento a las tropas militares desplegadas en las zonas del desastre y a las que cumplían sus misiones en las guarniciones normales, se mantuvo con serios inconvenientes de atención, se explicaría por qué los militares adoptaron los principios logísticos de la oportunidad y la simplicidad como el motor de su accionar, dejando de observar el principio humanitario de la humanidad para satisfacción por aliviar contundentemente el sufrimiento de los ciudadanos afectados.

El manual de logística del ejército (2014) indica que ser simple “es la aplicación de métodos, normas y procedimientos sencillos para el planeamiento, la ejecución y el funcionamiento de los servicios logísticos” (p. 9), lo que significó la utilización de una metodología sumamente elemental en la confección y distribución de las raciones alimenticias para las familias afectadas por el terremoto.

La optimización del tiempo era en ese entonces (y de hecho sigue siendo) otro de los fundamentos esenciales de la doctrina logística militar, por lo que los comandantes de las unidades involucradas en la respuesta y los oficiales responsables de los centros de acopio, entendieron que la ayuda humanitaria debía ser eficaz (es decir rápida), adaptándose a las circunstancias imperantes en las diferentes zonas de desastre, bajo el

paraguas de la intención del comandante²¹ del Comando logístico del ejército, quien ordenó la ejecución de operaciones militares de apoyo inmediato a la población civil.

Es verdad que varios factores coadyuvaron a la percepción colectiva de una atención oportuna, uno de ellos fue la rápida actuación militar en la elaboración y distribución de los kits de alimentos y de aseo personal, pero hay que reconocer que, aunque dicho esfuerzo fue aplaudible, estaba lejos de constituirse en un verdadero triunfo de carácter humanitario, no solo porque se incumplieron las normas o estándares ya existentes para la elaboración de raciones alimenticias, sino porque lamentablemente no se promovió una participación activa de todos los actores involucrados en la respuesta, entre ellos, los mismos sujetos de la ayuda y los funcionarios de gestión de riesgos.

Uno de los adjetivos que definió la actuación militar, fue catalogado por los comandantes de las unidades logísticas que participaron en el grupo focal, como un trabajo aceptable, por los resultados obtenidos que fueron alcanzados gracias a todas las “adaptaciones implementadas para elaborar y distribuir la ayuda humanitaria en un escenario completamente caótico”, no obstante, este no alcanzó para que la labor fuese efectiva, por lo indicado anteriormente.

La percepción de los afectados fue medida en tiempos de post terremoto, pero algunos investigadores tuvieron puntos de vista diferentes ya que aseguraron que “no existió una coordinación efectiva de los actores en las labores de respuesta y el mejoramiento de la distribución de ayudas, especialmente en la conexión con la comunidad afectada” (Rueda *et al.*, 2020, p. 405).

Los resultados de una encuesta realizada al siguiente año del terremoto en varias comunidades afectadas en las provincias de Manabí y Esmeraldas concluyeron que:

“El 45 % de los hogares está bastante satisfecho con la ayuda, el 29 % muy satisfecho, el 25 % de los encuestados se declara poco o nada satisfecho (34 % en el caso de hogares encabezados por mujeres). En solo uno de los grupos focales, los participantes dijeron que hubo muy poco apoyo” (Informe OXFAM, 2017, p. 14).

En la misma encuesta que sustenta el informe de OXFAM (2017) se exalta la rapidez como la explicación a dicha percepción, pues se indica que “los informantes percibieron

²¹ La intención del comandante se usa en la planificación militar para permitir la libertad de acción de los subordinados cuando hay dificultad en mantener una comunicación directa de forma permanente.

una respuesta bastante rápida que se activó en los primeros días después del terremoto” (p.14), pero también aclaran que “al principio hubo un alto nivel de desorden y desesperación, incluidos los actores de respuesta” (p.14); esta aseveración marca la percepción general de los encuestados.

La distribución de estos kits alimenticios fue un verdadero desafío porque, en un principio, los convoyes militares²² fueron sorprendidos con eventos disruptivos informados por los comandantes de las unidades logísticas en cuyos medios de transporte se distribuían los alimentos y vituallas; tales eventualidades eran ataques de saqueadores que intentaron robar los alimentos antes que estos pudieran llegar al destino final planificado.

Otro tipo de eventos incomprensibles que fueron registrados en el informe final del comandante del Comando Logístico N° 25, fueron las actuaciones de algunos dirigentes barriales inescrupulosos que desviaron intencionalmente los pedidos urgentes de alimentos hacia lugares de entrega que no tenían población afectada, mientras que otros le dieron un tinte político a la atención de emergencia colocando propagandas con una intencionalidad completamente diferente al espíritu humanitario. Un informe de evaluación de impacto, bajo la metodología de contribución al cambio, reveló que “se observaron insuficiencias en cuanto a la selección de los beneficiarios en las distribuciones organizadas por las Fuerzas Armadas” (OXFAM, 2017, p. 15).

Para solventar estas anomalías que, a más de oponerse a los objetivos de la ayuda emergente, causó una afectación a la imagen de la institución armada (siendo utilizada por la oposición política del gobierno de turno), los oficiales responsables de los centros de acopio y los comandantes de las unidades logísticas, hicieron una apreciación de la situación logística, concluyendo que era necesaria la adopción urgente de medidas de seguridad para proteger al personal humanitario y los recursos existentes para la ayuda, tanto en los centros de acopio, como durante los movimientos para su distribución.

El comandante del Comando logístico terrestre en funciones durante el año 2016, aceptó las recomendaciones de sus oficiales asesores, ordenando que:

²² Grupo de vehículos de transporte de carga con ayuda humanitaria en formación a lo largo de una vía.

“para garantizar que los alimentos, el agua y los otros insumos lleguen a quienes verdaderamente necesitaban y para evitar los robos durante los movimientos, las unidades logísticas administrarán los centros de acopio (a más de continuar su apoyo logístico a las unidades militares), mientras que las unidades de combate se encargarán de la seguridad en la distribución, previo a un reconocimiento de los sectores asignados a cada unidad y a las coordinaciones que realicen con las autoridades barriales” (General Medina, octubre de 2024).

Este tipo de disposiciones marcó el desempeño militar, causando una segura e innegable rapidez en la distribución de la ayuda humanitaria, pero no logró la obtención de una información más detallada que, si hubiese sido recibida directamente de los mismos afectados, pudo ocasionar una sustancial mejoría en la calidad y cantidad de alimentos.

La preocupación del mando de la Fuerza Conjunta Litoral se centró en que los problemas existentes en la distribución de la ayuda humanitaria, estaban en la demora durante las entregas y en la amenaza de robos; paralelamente se consideró un problema de carácter militar ocasionado por una eventual desatención a las tropas militares que operaban en las zonas del desastre, sin embargo, no se evaluaron todos los riesgos latentes en la zona que ocasionaban problemas adicionales, como por ejemplo la problemática de la infraestructura insuficiente para guardar las donaciones, la falta de medios para llegar a terrenos aislados, las condiciones meteorológicas que deterioraban rápidamente los víveres perecibles y el impacto que ocasionaban las informaciones circulantes en redes sociales y en los medios de comunicación local y nacional.

Un análisis integral de los riesgos durante la planificación de la distribución de la ayuda humanitaria, hubiese marcado una gran diferencia entre lo eficaz y lo efectivo, no obstante, no se ha podido evidenciar ningún documento sobre la ejecución de este análisis y tampoco existen registros de ninguna lección aprendida con respecto a la implementación de este tipo de análisis, desperdiciando imperdonablemente esas habilidades logradas con la experiencia.

Las soluciones a los problemas de carácter humanitario fueron abordadas con la impartición de órdenes militares, las cuales resultaron reaccionarias más que innovadoras; tomando solo como dos ejemplos positivos, citaré a aquella relacionada con la materialización de las cadenas de producción de los kits alimenticios y la del uso masivo de las capacidades pre existentes de movilidad terrestre y aérea para la distribución de la ayuda, pero existen también ejemplos negativos de ordenes que no progresaron en su

materialización como aquella relacionada a la continua comunicación con los funcionarios del ente rector de la gestión de riesgos, o con el contacto permanente que se debió mantener con los líderes comunitarios para lograr una entrega ordenada de la ayuda.

Las disposiciones militares fueron impartidas en todo el sistema logístico del ejército y en las unidades de maniobra desplegadas en Manabí y Esmeraldas, pero, aunque su cumplimiento fue integral, no todas tuvieron el efecto deseado, sin embargo, este fue el mecanismo utilizado para que la ayuda fluyera y se logrará esa sensación de respuesta oportuna. A pesar de lo positivo de utilizar la cadena de mando militar, la impartición y el cumplimiento de las ordenes no permitieron la participación de otros actores humanitarios, pero tampoco permitieron la intromisión de los actores políticos con desviadas intenciones, que fue un aspecto positivo que resaltar.

Mientras el esfuerzo logístico se desplegaba en las zonas de desastre para atender a la población afectada directamente por la carencia de alimentos y vituallas, se cumplía también con el abastecimiento militar a las tropas militares que se encontraban desplegadas en las mismas zonas para atender las necesidades del personal civil, de modo que los desafíos para una atención oportuna y de calidad, se libraban en estos dos segmentos.

Fue evidente que la atención a la población afectada tenía la prioridad, sin embargo, el sostenimiento logístico de los militares no dejó nunca de ser una preocupación del mando militar. Medina (2024) aseguró durante la entrevista que “por el cumplimiento al apoyo a la población afectada, se dejó de apoyar parcialmente a las tropas y por lo tanto existió una afectación que estuvo en el orden de un 50 %, porcentaje tolerable que permitió las condiciones necesarias para cumplir las dos misiones” (General Medina, octubre de 2024).

Tal afectación fue corroborada por los comandantes de las unidades logísticas en el grupo focal instalado para determinar la estructura y funcionamiento de sus unidades durante la fase de respuesta al terremoto; estos comandantes coincidieron unánimemente en que el empleo de los comandos de apoyo logístico (CAL), con procedimientos de aumento de autonomía logística en las jurisdicciones de las Brigadas, fueron una solución práctica para mantener el apoyo logístico durante el cumplimiento de sus misiones normales, mientras que el desdoblamiento parcial de instalaciones logísticas de los comandos logísticos regionales (CLR) permitieron sostener parcialmente las operaciones de las

unidades empleadas en las zonas del desastre. Se manifestó también que los Comandos logísticos regionales desdoblaron instalaciones logísticas que materializaron los centros de acopio, acción sumamente positiva que constituye una lección aprendida que debe ser considerada sin titubeos para futuros empleos de este tipo de unidades.

Estos centros de acopio fueron administrados por oficiales logísticos con los medios proporcionados por las unidades logísticas. Este detalle es muy importante por cuanto los medios, maquinarias y herramientas utilizadas fueron móviles, es decir que vinieron desde ciudades alejadas hasta las zonas del desastre para que el trabajo de recepción, almacenamiento y distribución de alimentos, se desarrollara con un enfoque técnico y sistematizado.

Nuevamente la capacidad de movilidad vuelve a brillar como la causa que logró el efecto de la oportunidad y es por ello que es pertinente insistir en que debe potencializarse para mantenerla o en el mejor de los casos incrementarla, desde un enfoque más allá de una capacidad militar dentro del campo de batalla, sino como una capacidad estatal polivalente al servicio del Estado Ecuatoriano, muy útil para atender emergencias como la ayuda después de un terremoto.

Por otro lado, el impacto del sistema logístico en el sostenimiento de las operaciones militares, fue medianamente aceptable, por el hecho que no se dejó de apoyar a las tropas, aun cuando dicho apoyo no fue la prioridad imperante en ese momento. Si se quisiera mejorar este porcentaje de atención a los soldados, hay que comprender que es un deber ayudar a quien ayuda y esto se lograría con el incremento de sus capacidades de movilidad, así como con la generación de su doctrina, en concordancia con la doctrina de gestión de desastres, para causar la efectividad que se demanda.

En cuanto a las normas de comportamiento del personal militar durante la fase de respuesta, éstas fueron difundidas antes que el personal ingrese a las zonas de desastre; su cumplimiento permitió un trabajo profesional durante al contacto con personal civil, mientras que la aplicación de instrumentos legales como el reglamento de disciplina militar y el Código Integral Penal, garantizaron que los militares no incurran en acciones al margen de la ley.

Estos datos dicen mucho sobre la forma como el personal militar fue controlado para impactar positivamente en la imagen institucional, lo cual a más de ser destacado por el

resultado final obtenido, nos lleva a la reflexión que en el ejército, cuando una norma es difundida, simplemente se la cumple, razón suficiente para insistir en que la normativa relacionada a la elaboración de los kits de alimentos y a su distribución, debe ser sociabilizada, desechando la idea acerca de que, la competencia de un actor, no puede ser intervenida por otro, sino que todos los actores, con sus capacidades, están llamados a dar una respuesta de calidad durante eventos de emergencia.

7.- Conclusiones y recomendaciones. -

La atención de emergencia a una población afectada por los efectos de un evento catastrófico de carácter natural como el vivido después del terremoto de Manabí y Esmeraldas en el año 2016, debe ser abordada desde un enfoque ético profesional, porque esa mirada permite trascender de la retórica plasmada en la teoría y en las lecciones aprendidas o aspectos por mejorar, a la implementación rápida y responsable de una normativa técnica diseñada para atender las necesidades más apremiantes de todas las personas, clasificándolas con equidad para llegar al detalle de la especificidad, sin quedarse en la paupérrima visión de hacerlas igualitarias para atenderlas de forma general.

En el año 2016 ya existía un estándar de elaboración de kits alimenticios para dar respuesta a los efectos del desastre, pero lamentablemente no fue sociabilizado con los actores humanitarios que entraron en acción durante la emergencia y por ende nunca fue implementado en desmedro del principio de humanidad; la actualización del estándar nacional de kits para la asistencia humanitaria complementaria realizada en el año 2024, determina un norte a seguir en el caso de enfrentar un nuevo evento catastrófico de gran magnitud, pero también siembra la necesidad de generar una visionaria industria alimenticia en el Ecuador que bien podría ser pensada y desarrollada como parte de la industria para la defensa nacional.

A pesar de la existencia de una norma expresa útil para la elaboración de kits complementarios de alimentos que hubiesen permitido satisfacer de mejor manera las necesidades de vida de los afectados por el desastre, los actores humanitarios no la observaron porque la realidad de los hechos superó a la doctrina existente para la gestión de los riesgos; lo reaccionario se impuso a la planificación, de modo que lo realmente importante no es la existencia *per se* de una norma de respuesta humanitaria, sino que su relevancia radica en aplicarla durante los tiempos de confusión o caos para lograr el fin por la que fue creada.

No existen registros sobre la metodología usada para la toma de las decisiones relacionadas con la entrega o distribución de la ayuda humanitaria durante los primeros días luego de ocurrido el terremoto, sin embargo, su efecto podría considerarse medido, en base al principio de oportunidad, en cuyo caso podría asegurarse que las decisiones tomadas por los comandantes de las unidades logísticas desplegadas en la zona del

desastre fueron eficaces. No hay manera de medir su efectividad porque no hay el sustento cuantificable de algún indicador de impacto a la población afectada o el nivel de desatención a las tropas militares.

Cuando los desafíos de la ayuda de emergencia son enfrentados con un espíritu humanitario, es sumamente importante el uso de normas, procedimientos y estándares que obedecen a estándares internacionales; la existencia de estas normas facilitaría el trabajo de los actores humanitarios involucrados en la respuesta porque a pesar de encontrarse presionados por el tiempo, tendrían la tranquilidad de seguir procedimientos probados con éxito en casos o circunstancias similares.

Materializar y distribuir los kits de ayuda humanitaria parecería una labor sencilla cuando se supone que hay personas capacitadas para aquello, pero es en realidad un trabajo muy complejo por la altísima necesidad de materializar coordinaciones interinstitucionales de muchos detalles, que a su vez implica el desarrollo de destrezas y la pronta disposición de capacidades que van desde lo organizacional hasta lo estrictamente operativo, en una permanente evolución. El sistema logístico del ejército debe compartir y aprender de las experiencias que le otorgan las simulaciones de este tipo de eventos.

Año tras año, el Ejército Ecuatoriano realiza varios ejercicios orientados a la defensa y seguridad nacional con simulaciones de operaciones en el ámbito externo e interno, sin embargo, los entrenamientos relacionados al apoyo a otras instituciones durante situaciones de crisis, no son tratados con profundidad, quizá por la confianza que se tiene en las Fuerzas Armadas, sin embargo, es necesario que el organismo rector de la gestión de los riesgos en el Ecuador, no normalice el exceso de esa confianza, sino que tome la iniciativa y planifique ejercicios simulados para provocar un interés y una mayor participación de las autoridades para que, en primera instancia, difundan la normativa que regula la participación de las instituciones en casos de emergencia y en segundo lugar para que los resultados obtenidos en dichos ejercicios, sirvan como insumos para una retroalimentación de procedimientos, actividades, coordinaciones y de ser el caso, una reconfiguración de la misma normativa o la generación de nueva doctrina.

El uso de herramientas tecnológicas como la inteligencia artificial, así como la cultura de captación continua de datos en todas las fases de la gestión del riesgo, debe ser incluido

en el modelo, de tal manera que la simulación de la respuesta humanitaria a los efectos de un desastre, sea más realista.

Los riesgos que se detecten en la distribución de la ayuda humanitaria, deben tratarse en el nivel estratégico de la conducción de las operaciones terrestres y aéreas para minimizar los efectos de un desastre natural a la población; estas acciones deben orientarse al incremento de la capacidad de movilidad y a una permanente capacitación de las tropas logísticas en temas humanitarios.

La relación de mando ha cambiado en las grandes unidades logísticas que tiene el Ejército Ecuatoriano, también ha mutado el escenario jurisdiccional por la misma evolución de las amenazas, pero lo que no ha cambiado es la misión constitucional, la estructura organizacional interna de las unidades logísticas, su ubicación en el territorio nacional, por lo que es necesario que las autoridades civiles y militares desarrollen o por lo menos que mantengan las capacidades disponibles en el Ejército Ecuatoriano, para que constituyan una herramienta verdaderamente útil en una respuesta efectiva a una emergencia.

La visión de futuro del Ejército Ecuatoriano propone que sea una fuerza polivalente para garantizar la soberanía nacional y al mismo tiempo apoyar a otras instituciones del estado cuando la situación lo amerite; darle sentido a este gran desafío es una gran responsabilidad compartida entre quienes emiten las políticas públicas de seguridad y defensa y quienes las ejecutan en el territorio con el mismo objetivo: beneficiar a toda la nación ecuatoriana.

Finalmente, es necesario precisar que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos es el ente responsable por garantizar una ayuda humanitaria efectiva, cuyo desempeño no se cuestiona con el ánimo de lograr protagonismos innecesarios, sino que pretende dejar claro que su rol coordinador le otorga la facultad de utilizar las capacidades del Ejército Ecuatoriano en la medida del desastre presentado, razón suficiente para exigir que las políticas de estado relacionadas con el manejo de los riesgos, sea difundido y experimentado permanentemente para mejorar, pues no se puede ser mejor si no se mide lo actuado.

8.- Referencia bibliográficas. -

Bibliografía

- Acuña, R. B. (2021). *Abasteciendo y transportando esperanza*. Quito: IGM.
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). (2015). *Guíade la AECID para la Transversalización del enfoque de género*. Madrid: Cooperación española.
- Armas, S. (2016). *Informe consolidado de apoyo logístico brindado en el terremoto de 2016*. Quito: Colog25.
- Armas, S. (11 de Mayo de 2017). Memoria histórica del sistema logístico durante el terremoto de 2016. Quito, Pichincha, Ecuador: Ejército-Colog.
- Belalcázar, D. y. (2017). Articulación interinstitucional posterremoto 2016: Desafíos y oportunidades en Ecuador. En G. M. Carrión, *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador* (pág. 383). Quito: IaeN.
- Carrión, A. G. (2017). *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador*. Quito: IAEN.
- Castillo, C. S. (01 de Julio de 2021). ¿Qué aprendimos del terremoto de abril de 2016? *Revista internacional de administración: Estudios de la Gestión*, 53.
- COLOG, 25. (20 de Abril de 2016). Orden de operaciones "PORTOVIEJO". Quito, Pichincha, Ecuador.
- Comandantes, d. I. (2024). Apoyo a la SGR en el 2016. *Sistematización de la información del grupo focal*, (pág. 6). Quito.
- Condo, U. (2016). *Informe de gestión de la elaboración de raciones alimenticias para los afectados por el terremoto de 2016*. Quito: Ejército.
- De la Torre, M. y. (2022). Paisaje lingüístico: cambio, intercambio y métodos. *Boletín de filosofía*. Berlin, Alemania: Peter Lang.
- Dixon, N. (1988). *Sobre la psicología de la incompetencia militar*. Anagrama.
- Ecuador, B. C. (22 de noviembre de 2000). *biblioteca.bce.ec*. Obtenido de biblioteca.bce.ec: <https://biblioteca.bce.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=38875>
- Ejército. (2012). *Manual de conducción militar*. Quito: CEDMT.
- Ejército. (2014). *Manual de logística*. Quito: CEDMT.
- Fuerzas, Armadas del Ecuador. (2017). *El valor de la solidaridad*. Quito: Creando ideas.
- Fuerzas, Armadas del Ecuador. (2020). *Manual militar de operaciones en el ámbito interno*. Quito: IGM.

- García, J. (junio de 2006). Revista española de defensa. *Planeamiento por capacidades*. España.
- García, P. y. (2014). El EBDH: una nueva mirada al desarrollo y a los derechos humanos. *Derechos humanos y desarrollo*, 261.
- Hernández, F. B. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES.
- Lanas, F. y. (20 de Diciembre de 2017). La logística de Fuerzas Armadas en apoyo a la Secretaría de Gestión de Riesgos. Sangolqui, Pichincha, Ecuador: Espe.
- Malamud, M. (2014). El nuevo militar flexible . *Revista mexicana de sociología*.
- Mardesic, H. S. (2017). *Ecuador 2016, respuesta al terremoto*. Manta: OXFAM.
- Massay, B. B. (2024). Protocolos y procedimientos para la distribución de la ayuda humanitaria durante el terremoto de 2026. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Medina, C. (04 de octubre de 2024). Comandante del CLT año 2016. (I. Cepeda, Entrevistador)
- Ministerio, de Defensa Nacional. (2018). Estatuto orgánico de Gestión Organizacional. *Estatuto orgánico de Gestión Organizacional por procesos de la Fuerza terrestre*. Quito, Pichincha, Ecuador: IGM.
- Moneta, C. (1990). La teoría de las relaciones internacionales: el realismo y sus límites. *Estudios internacionales*, 44.
- Naranjo, W. (2018). Empleo del sistema logístico del Ejército en apoyo a las entidades del estado en la emergencia nacional del 16 de abril de 2016. *Revista de ciencias de seguridad y defensa*, 15.
- Comandante, E. (Junio de 2019). Orden General N° 120. *Relaciones de mando y apoyo del sistema logístico del Ejército*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Pérez Rodríguez, V. (2013). *La cooperación internacional al desarrollo y la evaluación de sus políticas. Una evaluación teórica*. La Habana: Centro de investigaciones de economía internacional.
- Proaño, W. (08 de octubre de 2024). Comandante del CLT 2024. (I. Cepeda, Entrevistador)
- Rey, F. (2001). Acción humanitaria y derechos humanos: . *El vuelo de Ícaro*, 12.
- Rey, N. y. (2017). *Nuevas tendencias en la acción humanitaria*. Madrid: Red de ONGD Madrid.
- Rodríguez, D. (2001). *Gestión organizacional. Elementos para su estudio*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Rueda, L. P. (2020). Disaster response logistics based on social assistance programs. *Scientia et Technica Año XXV*, 421.

Secretaría de gestión de riesgos. (Mayo de 2014). Manual del comité de gestión de riesgos. Samborondon, Guayas, Ecuador.

Secretaría de gestión de riesgos. (2016). *Informe de situación Nro. 65*. Quito: SGR.

Secretaría, gestión de riesgos. (2017). *Manual del COE*. Quito.

Secretaría, gestión de riesgos. (2018). *Plan nacional de respuesta a desastres*. Quito.

Sistema, N. d. (09 de marzo de 2022). Estándar nacional de kits para la asistencia humanitaria. *Estándar nacional de kits para la asistencia humanitaria complementaria*. Samborondon, Guayas, Ecuador.

Sphere Association. (2018). *Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Ginebra: Sphere.

Subsecretaría, d. d. (2018). Manual de procesos de la planificación basada en capacidades para la defensa nacional. Santiago, Chile.