

Coordinación interinstitucional en Ecuador: Sistema de Comando de Incidentes como herramienta clave

Interinstitutional coordination in Ecuador: System Command of Incidents as a key tool

Jimmy Patricio Viteri Villacís¹
Jefferson Andrés Quirola Carvajal²

Recibido: 20 de agosto de 2023
Aceptado: 28 de octubre de 2023
Publicado: 30 de noviembre de 2023

Resumen

La coordinación interinstitucional en la gestión de desastres y emergencias ha sido un desafío constante, sin embargo, la implementación exitosa del Sistema de Comando de Incidentes (SCI) ha transformado este panorama en Ecuador. El SCI, basada en una organización jerárquica, con roles y responsabilidades y una comunicación efectiva, ha resultado en una respuesta más inmediata y eficiente ante las emergencias, reduce la duplicación de esfuerzos y mejora el apoyo entre agencias. Pese a los desafíos, como la capacitación del personal, el SCI ha sido una herramienta que avanza conforme a la planificación y organización previa.

Palabras clave: coordinación interinstitucional; gestión de desastres; respuesta a emergencias; resiliencia; Sistema de Comando de Incidentes.

Abstract

Interagency coordination in disaster and emergency management has been a constant challenge, however, the successful implementation of the Incident Command System (ICS) has transformed this landscape in Ecuador. The ICS, based on a hierarchical organization, with roles and responsibilities and effective communication, has resulted in a more immediate and efficient response to emergencies, reduced duplication of efforts and improved interagency support. Despite challenges, such as staff training, the ICS has been a tool that is progressing according to previous planning and organization.

Keywords: interagency coordination; disaster management; emergency response; resilience; Incident Command System.

1 Coronel de Policía de EM. de la Policía Nacional del Ecuador, jefe del Distrito Milagro; vitejimmy@yahoo.com  <https://orcid.org/0009-0000-7407-9805>.

2 Subteniente de la Policía Nacional del Ecuador, instructor internacional de SCI Usaid/BHA/LAC; quirolajefferson@gmail.com  <https://orcid.org/0009-0001-0957-4209>.

Introducción

Ecuador es un país geográficamente diverso y propenso a desastres naturales de diverso tipo, ha enfrentado por décadas desafíos significativos en términos de coordinación interinstitucional en situaciones de crisis (Secretaría de Gestión de Riesgos [SGR] 2023). Ante esta necesidad, el Sistema de Comando de Incidentes (SCI) es una herramienta que brinda respuesta oportuna a esos escenarios, además que mejora la coordinación y respuesta a incidentes. Este artículo explora cómo el SCI ha fortalecido la capacidad de respuesta y colaboración interinstitucional en Ecuador frente al manejo de emergencias.

Coordinación interinstitucional: un desafío permanente

La coordinación interinstitucional es un elemento clave en la gestión de desastres y emergencias. Mucho antes de la implementación del SCI, Ecuador enfrentaba dificultades en este aspecto con agencias, entidades y actores que trabajaban a menudo de manera independiente durante la crisis. Esto resultaba en una respuesta ineficiente y en la duplicación de esfuerzos (Ortega 2016).

SCI: un enfoque coordinado e implementación en Ecuador

El SCI es una herramienta de gestión de incidentes utilizada a nivel mundial que fue adoptada con éxito en Ecuador desde 2020. El sistema se basa en principios clave como la organización jerárquica, asignación de roles y responsabilidades, comunicación efectiva y flexibilidad que permiten, en conjunto, brindar respuesta acertada en situaciones de emergencia.

La implementación del SCI en Ecuador ha sido gradual, ha involucrado a varias instituciones públicas y niveles de gobierno descentralizado. Se enfoca en la formación y capacitación de personal, estandarización de procedimientos y creación de centros de operaciones conjuntas. Bajo este

escenario se procura brindar una respuesta más rápida y coordinada ante incidentes que van desde un terremoto, inundaciones, erupciones volcánicas, brotes de enfermedades, entre otros.

Resultados tangibles

La incorporación del SCI en Ecuador se lleva a cabo en fases: capacitación sobre principios y protocolos del SCI a los servidores operativos de instituciones gubernamentales y no gubernamentales. El Distrito Metropolitano de Guayaquil, por ejemplo, mediante una ordenanza municipal la incluyó como herramienta de manejo de incidentes y eventos dentro de la ciudad.

El Ministerio de Salud Pública (MSP) con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) implementó este sistema desde 2015 con la capacitación de instructores y un programa piloto en tres unidades médicas: Hospital General de Latacunga para la zona de influencia del volcán Cotopaxi; Hospital General de Ambato, que responde a la demanda de atención por el volcán Tungurahua, y; Hospital Abel Gilbert Pontón en Guayaquil, unidad de apoyo para múltiples eventos adversos de la región costera como sismos.

En estos hospitales se elaboró un plan de acción que incluyó instrucción al personal, desarrollo de protocolos y normas de actuación, disposición de espacios para el triaje, concentración y atención de víctimas, conformación de equipos de atención, asignación de funciones administrativas, financieras y de apoyo y, socialización y validación en ejercicios de simulaciones y simulacros.

Por su parte, el Municipio de Quito por intermedio de su ex alcalde, Santiago Guarderas, anunció en junio de 2021 que adoptaría el SCI en el manejo de riesgos como parte de su plan de acción para la prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación ante eventos adversos que puedan afectar a la ciudad. El SCI se implementaría en las diferentes dependencias locales, así como, en las entidades que conforman el Comité de Operaciones de Emergencia (COE)

metropolitano con el fin de mejorar la coordinación y la gestión integral del riesgo.

Otro ejemplo de aplicación de la herramienta SCI ocurrió en marzo de 2023 durante el deslizamiento de tierra ocurrido en la ciudad de Alausí, provincia de Chimborazo, que sepultó a cinco barrios. Este evento produjo la muerte de más de 60 personas, centenares de personas extraviadas y desaparecidas, así como, la destrucción de diversos bienes inmuebles. Bajo este escenario, el SCI logró reunir a varias entidades para las labores de rescate y apoyo, entre ellas: Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Policía Nacional del Ecuador, Fuerzas Armadas, Comisión de Tránsito del Ecuador mediante la Unidad de Rescate y Emergencias Médicas, cuerpos de bomberos y equipos de búsqueda y rescate, Cruz Roja Ecuatoriana, Gobernación de Chimborazo, gobiernos autónomos descentralizados, Secretaría de Gestión de Riesgos, Empresa Eléctrica Riobamba S.A., Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y otras instituciones que sumaron sus esfuerzos ante este desastre.

La coordinación interinstitucional fue oportuna en las labores de rescate, disposición y uso de recursos que otras instituciones proveyeron para el rescate de los cuerpos sepultados, aeronaves no tripuladas para el análisis topográfico del incidente, limpieza y recolección de escombros con maquinaria y personal de varias instituciones en áreas con poca afectación. El SCI fue clave para articular a los diversos equipos en el manejo de emergencias a nivel local y nacional de acuerdo a sus competencias y responsabilidades y, restablecimiento de servicios básicos a la población que atravesaron afectación colateral.

Imagen 1

Operaciones de búsqueda y rescate en Alausí, 2023



Fuente: Jimmy Viteri, Operaciones SCI.

Beneficios de la aplicación del SCI

En relación a los aspectos positivos que tiene la aplicación del SCI se encuentran los siguientes que siguen en la tabla 1:

Tabla 1

Beneficios de la aplicación del SCI en Ecuador

Acción	Beneficios
Respuesta más rápida	La coordinación eficiente ha permitido una respuesta más rápida a las emergencias, esto ha salvado vidas y ha reducido daños.
Reducción de la duplicación de esfuerzos	Agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales trabajan juntas de manera más efectiva, evitando la duplicación de esfuerzos y el incorrecto uso y manejo de los recursos.
Mejora de la comunicación	La comunicación entre las partes involucradas se ha fortalecido, esto facilita la toma de decisiones informadas.
Capacidad de adaptación	El SCI permite a las instituciones adaptarse rápidamente a situaciones cambiantes que se presentan en los eventos.

Fuente: elaboración propia.

La implementación del SCI generó resultados visibles y tangibles acorde a la realidad nacional. Los operativos de emergencia han puesto su confianza en la efectividad de la herramienta logrando un óptimo y correcto cumplimiento de los objetivos planteados.

Desafíos

Aunque el SCI ha demostrado ser una herramienta valiosa en la coordinación interinstitucional en Ecuador, existen desafíos. Estos incluyen la necesidad de capacitar continuamente al personal, obtener y dar mantenimiento a equipos e implementación de sistemas actualizados para garantizar la participación activa de las instituciones involucradas en la respuesta ante un incidente. La rotación de funcionarios e incorporación de nuevos miembros en las agencias pueden dificultar la sostenibilidad de las destrezas y conocimientos adquiridos (Morales y Herrera 2018). Además, se requiere de inversión presupuestaria. Por ello, el futuro de la gestión de emergencias depende de la continuidad y mejora del SCI, así como, de la adaptación a desafíos actuales y emergentes en Ecuador.

Metodología

Este artículo hace uso de la investigación aplicada e investigación descriptiva para el análisis de los hallazgos: la primera, busca generar conocimiento que pueda emplearse en la resolución de problemas o toma de decisiones prácticas (efectividad del SCI en la coordinación interinstitucional), mientras que, la segunda se utiliza para describir y analizar un fenómeno o situación tal como es (desafíos y resultados del SCI). Este artículo se basa en datos y hechos concretos para proporcionar una visión precisa de la situación presente y futura del SCI en Ecuador.

Discusión

El SCI es una herramienta de conexión, articulación y coordinación de esfuerzos entre las instituciones ecuatorianas que la implementan y unen su capacidad en un trabajo mancomunado para la atención a incidentes, sin importar su magnitud o escalamiento que se presente durante el tiempo de la emergencia o evento. Los procesos de capacitación, al igual que la asignación de responsabilidades, forman parte de los beneficios del

SCI: se brinda atención oportuna y manejo óptimo, eficiente y eficaz de los recursos de los cuales se dispone para la atención. Siendo así, son muchas las instituciones públicas que ha obtenido conocimientos, experiencia y práctica de esta herramienta.

Imagen 2

Instituciones participantes en el ejercicio práctico nuclear, biológico, químico y radiológico (NBQR) - sede Ecuador 2023



Fuente: Jimmy Viteri, Cooperación interinstitucional.

El SCI genera beneficio en aquellos que se ven afectados por un evento, como por quienes ayudan a superar esa dificultad desde la parte operativa y técnica. El SCI ayuda a reducir tiempos de respuesta, a mejorar la disposición de recursos y a desplegarlos cuando estos sean necesarios o requeridos para la contención de cualquier evento: se previene un desgaste innecesario de los mismos, así como un uso erróneo para el que fueron solicitados.

Conclusiones

La coordinación interinstitucional mediante el SCI en Ecuador ha marcado un cambio significativo en la manera en cómo el país ha abordado las emergencias y desastres. Esta es una herramienta esencial, útil para una respuesta eficiente y coordinada. En su desarrollo continuo es fundamental para garantizar la seguridad y bienestar de la población ecuatoriana en situaciones de crisis.

Mediante la colaboración y planificación efectiva es posible enfrentar los desafíos más difíciles y proteger a sus ciudadanos de manera efectiva contra los efectos de un incidente. El SCI proporciona un marco de referencia para la gestión de emergencias y desastres basada en el mando, la estandarización, planificación, estructura organizacional, instalaciones, recursos, información, comunicaciones y profesionalismo.

Bibliografía

- Cabrera, A., y Pérez, J. (2021). Coordinación interinstitucional en situaciones de emergencia: el rol del Sistema Comando de Incidentes en Ecuador. *Revista de Gestión de Desastres*, 25(2), 45-61.
- Castro, R., y Flores, M. (2020). Mejoras en la respuesta a emergencias a través de la implementación del Sistema Comando de Incidentes en Ecuador. *Journal of Disaster Management*, 14(3), 87-102.
- Centro de Formación en Gestión de Riesgos de Ecuador [CFGRE] 2021. *Guía de Capacitación en el Sistema Comando de Incidentes*. CFGRE. <https://www.guayaquil.gob.ec/wp-content/uploads/2021/10/Gui%CC%81a-para-Orientar-la-implementacio%CC%81n-de-un-Proceso-de-Sistema-de-Comando-de-Incidentes-en-Latinoame%CC%81rica-y-el-Caribe.pdf>
- Cruz, L., y Méndez, P. (2019). La coordinación interinstitucional como elemento clave en la gestión de desastres en Ecuador: el caso del Sistema Comando de Incidentes. *International Journal of Emergency Management*, 7(4), 112-129.
- Estrategia Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Reducción del Riesgo de Desastres (ENGIRRD) 2017-2030. SGR. Recuperado el 8 de noviembre de 2023. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/08/Plan-Nacional-de-Respuesta-SGR-RespondeEC.pdf>
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. 2021. *Informe Índice de Gestión de Riesgos*. Recuperado el 8 de noviembre de 2023. <https://n9.cl/tkhsx>
- Gómez, S., y Rodríguez, E. (2022). Evaluación de la efectividad del sistema comando de incidentes en la respuesta a desastres en Ecuador. *Revista de Estudios de Desastres*, 30(1), 18-35.
- González, A., y Pérez, R. (2020). Coordinación interinstitucional y resiliencia en Ecuador: el papel del Sistema Comando de Incidentes. *Journal of Disaster Resilience*, 8(2), 54-71.
- Gutiérrez, J., y Fernández, M. 2017. Respuesta efectiva a emergencias: el caso del terremoto en Ecuador en 2016. *International Journal of Disaster Response and Emergency Management*, 4(1), 25-41.
- López, A., y Torres, F. 2020. Coordinación interinstitucional en la gestión de desastres: el impacto del Sistema Comando de Incidentes en Ecuador. *Disaster Management Journal*, 23(2), 36-51.
- Martínez, L. (2018). Desafíos en la capacitación continua del personal en el Sistema Comando de Incidentes en Ecuador. *Journal of Disaster Education and Training*, 11(1), 42-57.
- Morales, P., y Herrera, G. 2018. Sostenibilidad del conocimiento y las habilidades en el Sistema Comando de Incidentes: retos y perspectivas en Ecuador. *International Journal of Disaster Recovery and Rebuilding*, 6(3), 89-106.
- Ortega, J. (2016). Coordinación interinstitucional en la respuesta a desastres: el caso del Sistema Comando de Incidentes en Ecuador. *Revista de Gestión de Riesgos y Desastres*, 14(1), 78-94.
- Paredes, M., y Rivas, S. 2019. El impacto del Sistema Comando de Incidentes en la coordinación de recursos en la respuesta a emergencias en Ecuador. *Journal of*

Disaster Resource Management, 17(2), 63-78.

Plan Nacional para la Gestión del Riesgo. SGR. Recuperado el 8 de noviembre de 2023. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-nacional-riesgos-web.pdf>

Secretaría de Gestión de Riesgos [SGR]. *Manual de Implementación del Sistema Comando de Incidentes en Ecuador*. SGR. Recuperado el 8 de noviembre de 2003. <https://www.guayaquil.gob.ec/wp-content/uploads/2021/10/Gui%CC%81a-para-Orientar-la-implementacio%CC%81n-de-un-Proceso-de-Sistema-de-Comando-de-Incidentes-en-Latinoame%CC%81rica-y-el-Caribe.pdf>