

# Memorias del Taller

## Del manejo de la emergencia a la gestión integral del riesgo



Con el auspicio de:



## PNUD / BCPR

El Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR) es parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Trabaja en la prevención de conflictos, reducción de riesgos y en la recuperación temprana luego de ocurrida una situación de crisis. El equipo del PNUD/BCPR apoya a los gobiernos locales y nacionales en la evaluación de necesidades, desarrollo de capacidades, coordinación de procesos de planificación y definición de políticas.

## UNETE

Grupo técnico interagencial cuyo propósito es el de apoyar la capacidad de respuesta del Sistema de Naciones Unidas frente a la ocurrencia de desastres naturales o emergencias humanitarias. Coopera técnicamente con el Gobierno Nacional coordinando los esfuerzos interinstitucionales y de la cooperación internacional para un apoyo efectivo.

Coordinador Residente  
Sistema de ONU-Ecuador  
Representante Residente PNUD

René Mauricio Valdés

Gerente Área de Gobernabilidad  
Democrática-PNUD

José Augusto

Asesora Nacional de Gestión  
del Riesgo-PNUD

Jeannette Fernández

Recopilación y Edición

María Elena Enríquez  
Camilo Cárdenas  
Jeannette Fernández  
Martha Moncayo  
Diego Erazo

Diseño y Diagramación e Impresión

**Nuevo Arte**

# ÍNDICE

Presentación .....	5
Prólogo .....	7
Reconocimientos .....	9

Resumen .....	10
---------------	----

## Presentaciones Resumidas

Memorias: TALLER DE TRABAJO: “DEL MANEJO DE LA EMERGENCIA A LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO” 27 y 28 de marzo de 2008

### Parte I

El Contexto Nacional y Global de la Gestión de Riesgos

Visión del Gobierno Nacional frente a la Gestión Integral del Riesgo: Lorena Cajas, Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa

Una visión Integral de la Gestión del Riesgo: Camilo Cárdenas, BCPR/PNUD – Colombia

De la Emergencia a la Gestión Integral del Riesgo

Emergencia por inundaciones 2008: Carolina Portaluppi, Ministra del Litoral – Ecuador

Evaluación del paso de la emergencia a la Gestión del Riesgo: Linda Zilbert, PNUD

Preparativos y manejo de la emergencia: Mónica Trujillo, PNUD República Dominicana

Acciones de prevención y mitigación del riesgo de desastre: Marco Antonio Giraldo, PNUD - Colombia

Los procesos de recuperación post desastres: aprendiendo de otras experiencias nacionales y regionales

El plan maestro de Corpecuador 1998 – 2008: Javier Casal, Corpecuador - Ecuador

Proceso de recuperación por efectos de la estación lluviosa 2008: María Eloísa Velásquez, Senplades - Ecuador

Institucionalidad para los procesos de recuperación: Camilo Cárdenas, BCPR/PNUD - Colombia

Importancia de los niveles locales en la implementación de los procesos de recuperación: Marco Antonio Giraldo, PNUD - Colombia

## PARTE II

Reunión de mesas sectoriales y equipo de plan de respuesta

Albergues

Ayuda Humanitaria

Agua, servicios básicos y saneamiento ambiental

Alimentos

Agropecuaria y productiva

Infraestructura

Salud

Fortalecimiento de Coe's

Conocimiento

Lista de participantes

---

# PRESENTACIÓN

René Mauricio Valdés

Coordinador Residente  
Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador

La serie de eventos naturales que han impactado el territorio ecuatoriano en los últimos años ratifican su condición de ser uno de los países del mundo con mayor grado de exposición a diversos fenómenos naturales, entre ellos inundaciones, erupciones volcánicas, deslizamientos y terremotos, evidenciando que aquellos de carácter hidrometeorológico son los que históricamente han causado mayores desastres.

Enero y febrero del 2008 se constituyeron en dos picos extraordinarios de precipitaciones en el litoral ecuatoriano, en efecto, las inundaciones generadas en este período fueron comparables con aquellas vividas en los años 97/98 causadas en ese entonces por El Niño.

La magnitud del impacto en buena parte del territorio nacional hizo que el Gobierno Nacional formulara una declaratoria de emergencia regional, decreto 900, y su posterior ampliación al nivel nacional incluyendo el estado de excepción y movilización nacional a través del decreto 926, de enero y febrero respectivamente.

El Sistema de Naciones Unidas a través de sus distintas agencias y grupos especializados como el UNETE y UNDAC, se puso a disposición del Gobierno Nacional para apoyar su programa de repuesta humanitaria y de planificación de la recuperación temprana y de largo aliento.

El taller de trabajo “Del Manejo de la Emergencia a la Gestión Integral del Riesgo” constituyó una de las herramientas más útiles para este propósito puesto que permitió el intercambio de prácticas tanto para la gestión de la emergencia cuanto para la planificación de la recuperación.

A nombre del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador, me es grato entregar a la colectividad estas memorias, en la certeza de que los elementos en ella recopilados serán de utilidad para la definición de acciones tendientes a la prevención y mitigación del riesgo de desastres por inundaciones en el Ecuador.

Del mismo modo, hago propicia la oportunidad para reiterar al Gobierno Nacional del Ecuador y a todos los actores humanitarios del país, nuestro permanente compromiso de trabajo y apoyo a sus iniciativas en éste y otros campos del quehacer nacional.

---

---

# PRÓLOGO

Carolina Portaluppi

Ministra Coordinadora  
Ministerio del Litoral

¿Quién dijo que todo está perdido  
yo vengo a entregar mi corazón?

*Fito Páez*

No es la primera vez ni será la última. La diferencia entre el pasado y el presente está en la memoria. No olvidamos cuando el aprendizaje es auténtico. Cuando somos capaces de nuevos desempeños, nuevas maneras de pensar, de hacer y de sentir.

El programa de respuesta humanitaria por los impactos de la estación invernal, liderado por el Gobierno Nacional se basó en cuatro componentes: a) salvar vidas y proteger socialmente a la población; b) proteger la infraestructura pública; c) proteger los medios de vida y d) fortalecer las capacidades de los niveles de gobierno y de la población para su auto-protección.

El Taller “De la emergencia a la Gestión Integral del Riesgo” nos permitió reflexionar sobre nuestra experiencia de asistencia humanitaria. ¿Cuál fue el proceso de planificación, organización y coordinación de la gestión de la emergencia? ¿Cuáles fueron nuestras fortalezas y nuestras debilidades? ¿Qué podemos hacer para mejorar nuestra respuesta? ¿Qué podemos hacer para pasar de la emergencia a la Gestión Integral del Riesgo? ¿Qué podemos aprender de otras experiencias del continente y del mundo? ¿Cómo podemos iniciar tempranamente el proceso de recuperación y cuál es el denominador común que debe guiar el mismo?

La activa participación de las instituciones del Gobierno del nivel nacional y regional, de los integrantes civiles y militares, nacionales e internacionales que han integrado las doce mesas de trabajo, fue clave en el desarrollo del Taller. Las diferentes presentaciones contribuyeron a la reflexión y suscitaron nuevas preguntas; las plenarias fueron los espacios para construir acuerdos y debatir asuntos; al calor de los diálogos estructurados e incluso de aquellos informales, se fue gestando una comunidad de aprendizaje y lazos de cooperación y amistad que deseo que perduren.

---

---

Quiero expresar mi gratitud a mis colegas de la Secretaría de Planificación y desarrollo (SENPLADES), del Ministerio Coordinador de Seguridad (MCS), del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (COMACO) y las Fuerzas de Tarea y a los demás integrantes del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) nacional, regional, provincial y de cada uno de los cantones afectados, por el trabajo compartido, y por haber apoyado la idea del Taller.

A los amigos y amigas de la comunidad internacional, de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas y particularmente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sin su concurso no hubiera posible coordinar este esfuerzo.

Para Camilo Cárdenas, Marco Antonio Giraldo, Linda Zilbert y Mónica Trujillo nuestro cariño y gratitud, vinieron de distintas latitudes a la mitad del mundo para contribuir y apoyarnos.

Que después de todo lo que hemos vivido como sociedad, no perdamos la memoria. Que no vuelva la calma ni la normalidad hasta que no hayamos hecho todo lo que está a nuestro alcance para reducir la vulnerabilidad social, económica, ambiental y espacial de los ciudadanos y ciudadanas frente a desastres. Después de lo que hemos vivido no podemos seguir siendo los mismos/as. El desafío es cambiar, dotarnos de nuevas maneras de pensar (visiones, enfoques), hacer (metodologías, herramientas) y sentir, pasando de la emergencia a una gestión integral de los riesgos frente a desastres. Sólo si cambiamos habremos aprendido.

---

---

## RECONOCIMIENTOS

Este taller de intercambio de experiencias de manejo de la emergencia y diseño e implementación de procesos de recuperación temprana y de largo aliento fue posible gracias a la decisión del Gobierno Nacional del Ecuador cristalizada a través de la activa participación del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, el Ministerio del Litoral y la Senplades.

La contribución del grupo interagencial UNETE, la Oficina para la Prevención de Crisis y Recuperación -BCPR por sus siglas en Inglés- y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Ecuador permitió contar con el financiamiento necesario para llevar a cabo esta actividad que espera contribuir a los esfuerzos nacionales por mejorar la Gestión del Riesgo en el Ecuador incluidos el manejo de la emergencia y la planificación para la recuperación.

A los expositores por su generosidad al compartir sin reservas sus experiencias y participar en las largas discusiones con gran entusiasmo.

---

# RESUMEN

## I. ANTECEDENTES <sup>1</sup>:

La estación lluviosa que se inició en enero del 2008 tuvo precipitaciones superiores a las de los años anteriores, lo que produjo inundaciones de llanura en varias provincias del litoral y en otras de la sierra. Ante esta situación, a finales del mes de enero, el Gobierno Nacional procedió a la declaratoria de Estado de Emergencia en las nueve provincias afectadas.

En los primeros días de febrero la situación creada por las lluvias y las inundaciones se agravó aún más, razón por la cual se amplió el estado de emergencia a nivel nacional, declarando la Movilización Militar, Civil y Económica en todo el territorio.

De las 24 provincias que conforman el país, 13 han resultado afectadas por inundaciones y deslizamientos, principalmente en áreas rurales, pero también en varias ciudades de importante densidad poblacional, situación que se mantiene hasta el presente debido a la continuidad de las lluvias. De 149 cantones que conforman las 13 provincias, 66 de ellos han sufrido afectación.

Debe resaltarse que, de acuerdo a un informe presentado por el Ministerio del Litoral, las vulnerabilidades del país se han incrementado de manera notoria en las pasadas décadas. Por un lado, en los últimos diez años se duplicó el número de personas que viven en extrema pobreza, la urbanización precaria aumentó significativamente y creció la deforestación.

De otro lado, en cuanto a las vulnerabilidades institucionales, el Sistema Nacional de Defensa Civil se debilitó, los organismos de respuesta básica se encuentran en situación precaria, es débil la relación entre los organismos que producen conocimiento científico y quienes toman decisiones políticas, hace falta que la institucionalidad del Gobierno Nacional y Seccional mejore su trabajo con enfoque de riesgo y refuerce sus mecanismos de coordinación y aún no se hace efectiva una adecuada descentralización de competencias y recursos.

A lo anterior se suma que, del total de 1.670 millones de dólares que se estimó debieron invertirse para la reconstrucción después del fenómeno El Niño (1.997-1.998), solo se ejecutaron 292 millones de dólares.

Como consecuencia de las inundaciones y deslizamientos resultaron afectadas en forma directa entre 250.000 y 300.000 personas, fallecieron 37 y 3 se encuentran desaparecidas. Se presentaron cuantiosos daños en la infraestructura y los servicios públicos, las obras de control, la vivienda, el medio ambiente y las actividades productivas, muy especialmente en el sector agropecuario, por lo cual más de tres mil familias han tenido que ser albergadas, con una importante afectación de las áreas sociales y, en especial, por la reducción del empleo.

1. Referencia, C. Cárdenas, Informe de Misiones a Guayaquil, Inundaciones en Ecuador 2008, Marzo 2008

Desde el inicio el Ministerio del Litoral fue designado para coordinar las acciones a realizar ante dicha emergencia. En desarrollo de esa misión, se inició la formulación de planes de respuesta inmediata y planes de prevención y mitigación de los efectos de las inundaciones y se creó el Centro Regional de Operaciones de Emergencia (COE<sup>2</sup>).

Las Fuerzas Armadas fueron encargadas de liderar las operaciones de respuesta a la emergencia en coordinación con el Ministerio del Litoral. Adicionalmente, en apoyo al COE Regional, este ministerio convocó a las diferentes instituciones del Estado presentes en el territorio afectado y para ello constituyó doce mesas de trabajo multisectorial para la coordinación de diferentes áreas temáticas específicas.

De otro lado, la Subsecretaría Regional del Litoral de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en coordinación con el Ministerio del Litoral, fue encargada de dirigir la formulación de un Plan de Recuperación de los efectos provocados por la estación lluviosa. Con ese fin, se convocó a las instituciones de planificación y ejecución de obras que se encontraban participando en la mesa multisectorial de infraestructura para que formaran parte del equipo que tendría a su cargo la formulación de dicho plan.

En atención al pedido de apoyo internacional por parte del Gobierno Nacional, desde el primer momento las distintas agencias de las Naciones Unidas han apoyado a la región afectada a través del Ministerio del Litoral y, en particular, la coordinación de la respuesta a la emergencia ha estado a cargo del equipo UNDAC/UNETE. En este contexto, el Ministerio del Litoral solicitó el apoyo del PNUD / BCPR para el diseño y puesta en marcha de varias iniciativas. Entre ellas este taller de trabajo para intercambio de experiencias en el manejo de la emergencia y la recuperación temprana y de largo aliento.

## II. SITUACIÓN ACTUAL

La situación de emergencia aún no ha terminado, ya que las inundaciones y las lluvias continúan y aunque se espera que la situación invernal termine el presente mes de abril, la incertidumbre sobre los pronósticos hidrometeorológicos es alta.

En la actualidad se encuentran aproximadamente 14.000 personas albergadas en cerca de 300 albergues, la mayoría ubicados en escuelas, sin que aún haya solución para poder iniciar la próxima temporada escolar.

Aunque se reconoce la existencia de diferentes debilidades, el manejo de la emergencia está relativamente controlado por la organización desarrollada para tal fin y se adelantan obras de rehabilitación donde ha sido posible. Sin embargo, tal como ocurre con las inundaciones de llanura de larga duración, subsisten los riesgos para la salud y de epidemias entre la población.

2. Nótese que se trata de una estructura nueva para reflejar el área de influencia territorial del Ministerio del Litoral. Tradicionalmente ha existido el COE Nacional liderado por el Presidente de la República, los COE's Provinciales liderados por los Gobernadores, los COE's Cantonales liderados por los Alcaldes y los correspondientes a nivel de juntas parroquiales.

En cuanto al proceso de recuperación, se avanza en la definición de un programa con tal finalidad, en el cual participan diferentes entidades nacionales y regionales.

Se acepta que existen deficiencias en la definición de políticas y criterios. Además, la falta de una mejor delimitación de responsabilidades tanto para el manejo de la emergencia como para el proceso de recuperación y para incorporar en este último el concepto de reducción de riesgos. Ello dio origen a la realización del taller “Del manejo de la emergencia a la Gestión Integral del Riesgo”.

Debe destacarse que en todos los niveles del Gobierno y en las mesas de trabajo se ha hecho explícita la decisión de trabajar en la incorporación de la reducción de riesgos en las diferentes actividades del desarrollo nacional y territorial, a partir del actual proceso de recuperación.

Otro aspecto que debe mencionarse es el referente a los problemas de inundaciones de llanura que son comunes a los diferentes países afectados recurrentemente por estas. En las mesas de trabajo se hizo alusión a algunas causas de las inundaciones como la deforestación y degradación de las partes altas de las cuencas, la obstrucción de los drenajes naturales por la construcción de obras de control, la construcción de vías sobre terraplenes, presas de regulación, obras de infraestructura rural y conflictos en el manejo de aguas. Pero parece ser una problemática insuficientemente estudiada, sobre todo si se tiene en cuenta la débil incorporación en la planificación nacional y territorial de los conceptos de reducción de riesgos, manejo de cuencas y ordenamiento territorial.

### III. RESULTADOS DEL TALLER

El taller tuvo una duración de dos días y su objetivo fue “identificar lecciones aprendidas y proponer políticas públicas y acciones concretas que permitan mejorar el manejo de la emergencia e impulsar el proceso de recuperación temprana y de largo aliento que emprende el Gobierno Nacional”.

En él participaron instituciones cuyas actividades están relacionadas con el manejo de emergencias y con la formulación de políticas, gestión de proyectos de infraestructura, planificación urbana y territorial y con el uso de normas e instrumentos de protección financiera frente a desastres de origen natural.

El primer día el taller se enfocó en la presentación y discusión de conferencias por parte de autoridades nacionales y regionales y del grupo de consultores del PNUD/BCPR, relacionadas con temas como el contexto nacional y global de la Gestión del Riesgo y experiencias nacionales e internacionales sobre manejo de procesos de emergencia y recuperación posdesastre con concepto de reducción de riesgos. Estas presentaciones tuvieron gran receptividad por parte de los asistentes al evento.

En el segundo día se reunieron por separado las distintas mesas multisectoriales con el fin de analizar las fortalezas y debilidades encontradas durante su trabajo y para

hacer propuestas de políticas, criterios y medidas a adoptar para la continuación del manejo de la situación de emergencia y para la formulación y ejecución del programa de recuperación. Los resultados obtenidos en cada una de las mesas ofrecen una muy buena base para que el Gobierno fortalezca todo el proceso desde la emergencia hasta la recuperación posdesastre.

#### IV. RECOMENDACIONES PARA LAS AUTORIDADES NACIONALES

1. La situación actual es una gran oportunidad que tiene el Gobierno para sistematizar y capitalizar la enorme experiencia desarrollada durante la actual emergencia, lo cual reviste gran importancia si se tiene en cuenta la recurrencia de las inundaciones de llanura en el país.
2. Para ello, es propicio brindar el mayor respaldo político posible al proceso de institucionalizar la gestión integral para la reducción de riesgos en las diferentes actividades del desarrollo nacional y territorial, a partir del actual proceso de recuperación. La Asamblea Constituyente es una ocasión invaluable para fortalecer este proceso.
3. Es necesario que cada una de las instituciones y personas vinculadas con el manejo de la actual emergencia y con el proceso de recuperación tengan plena conciencia en cuanto a que el buen o mal manejo de esta situación repercutirá, por encima de todo, en la gobernabilidad de los territorios afectados por la emergencia. Esto debe confluir en la definición de metodologías y procedimientos apropiados a una situación de crisis, que exigen celeridad en los trabajos, aunque sin que se pierda la perspectiva del largo plazo y de los planes de desarrollo vigentes antes de que se produjera el desastre.
4. Esto es particularmente válido en cuanto a la celeridad que debe dársele a la formulación del programa de recuperación, atendiendo a la dinámica del proceso de toma de decisiones para responder oportunamente las demandas y presiones de los diferentes sectores afectados por el desastre.
5. Es urgente, a partir de las recomendaciones del taller, definir formalmente y divulgar las políticas, criterios y procedimientos requeridos para fortalecer tanto el manejo de la emergencia, como el proceso de recuperación y, en particular, para incorporar el concepto de reducción de riesgos en el mismo.
6. Se requiere fortalecer el sistema de generación, transmisión y coordinación de la información entre las instituciones que participan en todo el proceso. Especialmente debe asegurarse que la información que generen las instituciones científicas y técnicas alimente oportunamente los procesos de toma de decisiones a nivel nacional y territorial. Adicionalmente, sensibilizar a la dirigencia pública y privada y a la ciudadanía sobre la necesidad de trabajar esta problemática con concepto preventivo.
7. Teniendo en cuenta que la emergencia aún no ha concluido y la recurrencia de las inundaciones en el Litoral, es fundamental capitalizar la enorme experiencia

experiencia una evaluación a fondo del manejo otorgado a la actual emergencia, con miras a optimizar el sistema de alertas tempranas, actualizar el plan de contingencia frente a inundaciones en el Litoral y desarrollar un amplio programa de capacitación en este tema para las instituciones y la población.

**8.** Para fortalecer la gobernabilidad en la región afectada, sería conveniente desarrollar un programa de comunicación social que permita elevar la intercomunicación entre el Gobierno y los actores sociales afectados, hasta el final del proceso de recuperación. Este programa ayudará a sensibilizar a la dirigencia pública y privada y a la ciudadanía sobre la necesidad de trabajar esta problemática con concepto preventivo.

**9.** Sería provechoso conocer, analizar y capitalizar las experiencias adelantadas en otros países para la reducción de riesgos por inundaciones en llanura, con el objetivo de evitar la repetición de los errores que se han cometido en esta materia.

**10.** Hoy día existe en el mundo entero una necesidad inaplazable de analizar con profundidad los efectos que el cambio climático genera sobre los riesgos existentes en cada territorio en el ámbito local y, muy especialmente, sus repercusiones sobre regiones expuestas a inundaciones de llanura.

## V. RECOMENDACIONES PARA EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS (S.N.U.)

**1.** Es necesario que las diferentes agencias del S.N.U. continúen apoyando al Gobierno en el manejo de la emergencia, teniendo en cuenta la incertidumbre que existe sobre el final de la actual temporada invernal.

**2.** De las anteriores recomendaciones para el Gobierno y de las conclusiones del taller se desprende que existen varios campos en los cuales el S.N.U. podría apoyar el proceso de recuperación. Queda pendiente analizar en detalle con el Gobierno y específicamente con el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Ministerio del Litoral y la SENPLADES, en cuales de esos campos habría interés en recibir cooperación.

**3.** En los diferentes niveles de Gobierno y en las mesas de trabajo se ha dado especial relevancia a la generación de empleo temporal y a la recuperación de medios de vida. En ese campo se mencionó el interés de que el PNUD apoyara diversos proyectos entre ellos uno piloto de viveros, como primera etapa para un posterior aprovechamiento del proyecto nacional de reforestación productiva y de protección que va a llevar a cabo el Ministerio de Agricultura a nivel nacional.

**4.** En lo referente a la institucionalización de la gestión integral para la reducción de riesgos en el país, es una oportunidad para la cooperación del PNUD / BCPR.

## VI. LECCIONES APRENDIDAS

1. La realización del taller bajo el liderazgo del nivel ministerial y cuando la emergencia aún no ha concluido, se constituyó en una excelente oportunidad para que el Gobierno dispusiera de apropiadas herramientas para fortalecer el manejo de la emergencia y para clarificar y adoptar los conceptos básicos para un buen proceso de recuperación posdesastre, con base en el conocimiento de otras experiencias a nivel global y regional.
2. La participación de varios consultores del BCPR permitió que se conocieran en detalle muchas de esas experiencias en América Latina y El Caribe. Sin embargo, es necesario disponer de una mejor y más amplia sistematización de dichas experiencias y poder realizar una mayor distribución de materiales sobre el tema.

# SÍNTESIS

### Conceptos Básicos 3

- **Gestión Integral del Riesgo:** se refiere al proceso continuo y permanente dirigido fundamentalmente a tres aspectos interrelacionados, pero diferenciados en sus actividades específicas: a) La prevención y mitigación de riesgos bajo la responsabilidad de las entidades del desarrollo; b) La preparación y respuesta a emergencias a cargo de las entidades de socorro y rescate y, c) La recuperación y reconstrucción después de los desastres, actividades que deben ser realizadas por las entidades de desarrollo. *(Presentación de Camilo Cárdenas)*
- Al hablar de Gestión del Riesgos hablamos de desarrollo. *(Presentación de Linda Zilbert)*
- **Emergencia:** está orientada a mitigar la pérdida de vidas y sufrimiento. No conlleva automáticamente a una recuperación rápida. En muchos casos, la respuesta puede exacerbar las causas de vulnerabilidad implícitas. *(Presentación de Linda Zilbert)*
- **Reconstrucción:** Largos períodos para la realización de estudios, análisis, programas, proyectos, negociación de préstamos ... La gente inicia de manera espontánea la reconstrucción ... reproduciendo condiciones aún más propensas al riesgo, que las que existían antes del desastre. *(Presentación de Linda Zilbert)*
- **Recuperación:** enfocar las acciones necesarias para salvar vidas con un fuerte énfasis en la recuperación de medios de vida, reduciendo los riesgos y asegurando condiciones para el desarrollo futuro ... Parte integral de los procesos de desarrollo. Se trata de proteger no sólo la vida (alimentos, abrigo, salud) en lo inmediato ... sino también, los medios de vida (o la vida de allí en adelante). Recuperación es igual a transforma mientras repara. Es decir, que mientras se responde a las necesidades más urgentes de la población afectada, se aprovechen todas las oportunidades de cambio para lograr la sostenibilidad de los esfuerzos de recuperación. La recuperación es muchas veces un proceso voluntario de los afectados, espontáneo, reponiendo lo perdido mientras que desde las instituciones se sigue "planificando la recuperación". La recuperación no debe estar centrada únicamente en la reposición o reparación de los daños físicos. *(Presentación de Linda Zilbert)*
- **La Emergencia y la Recuperación no son fases temporales** (de 30, 60 o 90 días) que van una a continuación de la otra o como suele pensarse primero la emergencia y a continuación la recuperación. Durante la Emergencia se toman (y deben tomarse) decisiones importantes y vitales que marcan la recuperación: gestión y organización, reorientación de recursos, cooperación internacional, planificación. Las emergencias "no esperan" a que las comunidades se hayan recuperado para volver o seguir ocurriendo, tampoco la recuperación puede ni debe esperar. Es un proceso de acciones y decisiones que se deben acelerar y por lo tanto planificar y anticipar. No todas las situaciones son iguales y, por tanto, la atención de la emergencia / recuperación debe responder a cada circunstancia particular. *(Presentación de Linda Zilbert)*

3. Referencia. M. E. Enríquez, Sistematización del Taller de Trabajo "Del manejo de la emergencia a la Gestión del Riesgo" para el PNUD, Marzo 2008

- Muy a menudo se observa que concluida la emergencia, iniciamos entonces, también en forma improvisada y con visión cortoplacista, la fase llamada de reconstrucción. Durante ella nos concentramos en la reparación o reconstrucción acelerada de los daños físicos ocasionados, descuidando casi siempre los impactos sociales, económicos y ambientales producidos. Así hasta el próximo desastre. *(Presentación de Camilo Cárdenas)*

- **Recuperación temprana:** Un proceso multi-dimensional que aborda principalmente la restauración de servicios básicos, medios de vida, medio ambiente, servicios sociales y gobernabilidad. Es guiado por principios de desarrollo y aborda los riesgos que ocasionan los desastres. *(Presentación de Mónica Trujillo)*

- En los últimos años el Sistema de las Naciones Unidas promueve el concepto de recuperación temprana posdesastre, con el cual básicamente se busca:

- Reparar con anticipación las medidas políticas, normativas, organizativas y de planificación que deben desarrollarse después de acaecido un desastre.

- Tender un puente de transición entre la fase de la emergencia y las actividades de desarrollo del territorio afectado.

- Iniciar lo más temprano posible el proceso de recuperación, reconstrucción y desarrollo, con visión de corto y largo plazo, elevada coordinación interinstitucional, enfoque participativo y planificación y programación descentralizada.

- Asegurar que ese proceso no sólo contemple la reconstrucción física, sino que considere los aspectos sociales, económicos y ambientales afectados, vinculándolos a los planes y programas de desarrollo que con anterioridad se estaban ejecutando a nivel nacional y local.

- Restablecer o mejorar lo más pronto posible las condiciones de vida de las comunidades afectadas, al tiempo que se fomenta y se facilita la incorporación de la reducción de riesgos y el enfoque de género en todas las actividades de recuperación.

- Adicionalmente, convertir la crisis en una oportunidad para modernizar las políticas y los sistemas institucionales, legislativos y de planificación existentes en este campo. *(Presentación de Camilo Cárdenas)*

- **Desastres y gobernabilidad:** Como en cualquier otro tipo de crisis, una situación de desastre mal manejada puede afectar la gobernabilidad, consideración que deben tener presente tanto los niveles políticos como los técnicos del Estado (Caso Katrina). *(Presentación de Camilo Cárdenas)*

Las crisis pueden ser una oportunidad de cambio y modernización de marcos institucionales, roles, políticas de planificación, etc. *(Presentación de Linda Zilbert)*

- **Desastres y desarrollo:** Los desastres están íntimamente ligados con los procesos y los modelos de desarrollo. Por una parte, los desastres ponen en peligro la sostenibilidad del desarrollo de las sociedades pero, a su vez, los procesos de desarrollo pueden ser generadores de nuevos riesgos y desastres si no se actúa con concepto preventivo. Los desastres no sólo causan pérdida de vidas y daños físicos, sino que producen consecuencias económicas, sociales, ambientales políticas e institucionales en los diferentes sectores del desarrollo.

En síntesis, a nivel internacional se acepta que los riesgos y desastres son problemas no resueltos del desarrollo o, más bien, problemas del modelo de desarrollo neoliberal imperante actualmente en el mundo. No debe olvidarse que los desastres no solo afectan a las poblaciones pobres, sino igualmente a las grandes inversiones del Estado y de los empresarios privados. Pero hay una gran diferencia en cuanto a que los pobres tienen mayores vulnerabilidades y menor capacidad de recuperación. *(Presentación de Camilo Cárdenas)*

El riesgo a desastres es menor en los países desarrollados que en los países con menos desarrollo. Los procesos de desarrollo son determinantes para que la exposición se transforme en riesgo. No es posible el desarrollo sostenible ni la "mejora de la calidad de vida de las poblaciones" sin Gestión del Riesgo. Es necesario aunar esfuerzos para la incorporación de la Gestión del Riesgo en las políticas de desarrollo a distinto nivel (agencias internacionales, Estado, región, localidad) en los procesos de planificación del desarrollo y en las actividades propias del conjunto de instituciones y organizaciones. El desastre y la recuperación (... y la reconstrucción) son y forman parte del continuo del desarrollo y por ende es necesario transformar condiciones de riesgo impulsando medidas y acciones de preparativos, respuesta, prevención y mitigación. *(Presentación de Linda Zilbert)*

## Estrategias, mecanismos institucionales y herramientas

### 1. Estrategia para la reducción integral de riesgos

La reducción integral de riesgos es posible a través de una estrategia de incorporación de la prevención y la mitigación de riesgos y desastres en todas las actividades de desarrollo y en el ordenamiento del uso de los territorios. Debe ser una estrategia en la que actúen con concepción sistémica todas las entidades del Estado y la sociedad como un todo. Pero son pocos los casos en los que se desarrollan acciones sistemáticas, con visión de largo plazo, sostenibles en el tiempo y vinculadas con el desarrollo integral de los territorios y de las sociedades. Por ello es imposible esperar que con proyectos aislados o con el accionar de una o pocas instituciones se logre detener y menos reducir el crecimiento acelerado de los riesgos, como lo estamos viviendo. *(Presentación de Camilo Cárdenas)*

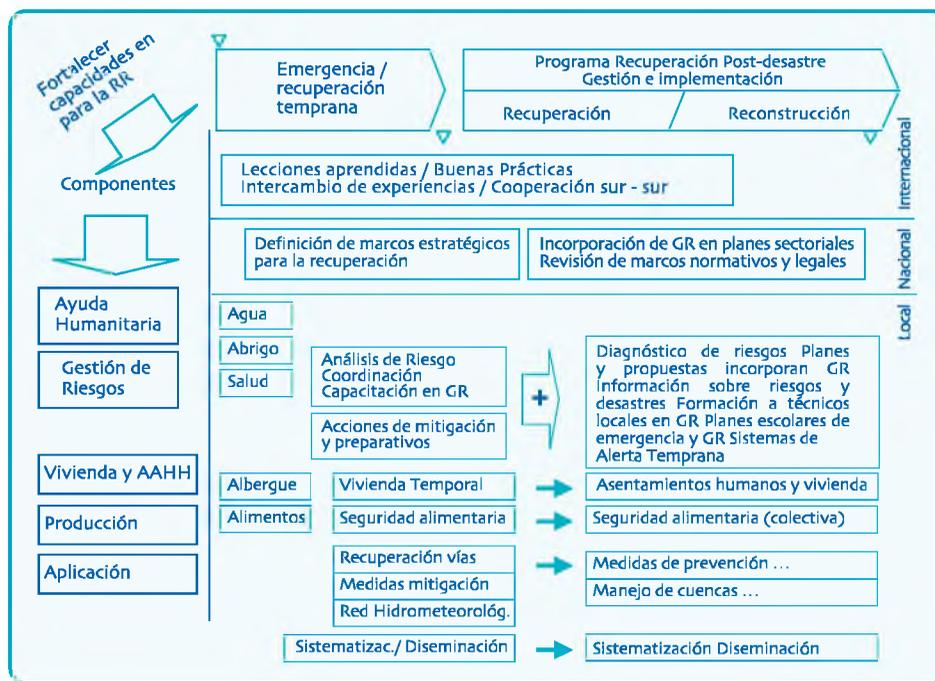
El escenario con el que por lo general nos encontramos:



Para encontrar soluciones requerimos, ante todo, un marco de políticas de Estado que ubiquen el manejo integral de los riesgos en un nivel de importancia y prioridad coherentes con la gravedad del problema y que conduzca a la incorporación de la reducción de riesgos en todos los planes, programas y proyectos de desarrollo, desde la preinversión hasta su operación en los tres niveles del estado. *(Presentación de Camilo Cárdenas)*

Si los riesgos son una construcción social a nivel local, su solución debe otorgar un papel preponderante a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial local. De igual manera, es necesario un marco legislativo para la gestión integral de riesgos, en el cual se establezcan, ante todo, responsabilidades individualizadas para los diferentes actores públicos, privados y ciudadanos vinculados con la reducción de riesgos, la respuesta a emergencias y la recuperación posdesastre. *(Presentación de Camilo Cárdenas)*

El fortalecimiento de capacidades como una estrategia para la reducción de riesgos:



### 1.1 Estrategia para la Preparación y Prevención

Desarrollar capacidades nacionales en preparación y respuesta, mediante 3 ejes:

- 1. Equipamiento e infraestructura de respuesta:** Pre-posicionamiento de stock, equipamiento para municipios, telecomunicaciones, infraestructura de respuesta, equipamiento de rescate y manejo de información.
  - 2. Herramientas para la preparación:** Mapas de amenaza, planes de contingencia, sistemas para el manejo de información...
  - 3. Fortalecimiento de recursos humanos:** Capacitación en Gestión del Riesgo, preparación y respuesta, evaluaciones de daño.
- (Presentación de Mónica Trujillo)*

## 1.2 Estrategia para la Recuperación

¿Por qué es importante contar con un marco y una estrategia para la recuperación?

Porque posibilita entre otros aspecto:

- Organizar el modo de proceder durante la recuperación.
  - Buscar que la comunidad y el país se encaminen “nuevamente” hacia un desarrollo sostenible.
  - Garantizar un amplio respaldo de todos los sectores involucrados.
  - Asegurar que en su implementación participen los actores interesados y, en particular, las comunidades afectadas ... un enfoque territorial
  - Asegurar que responda a las necesidades de recuperación de las poblaciones afectadas y para ello se requiere conocer y hacer un análisis no sólo de los daños; sino también, de las necesidades de recuperación y una lectura de las mismas.
  - Establecer un diálogo permanente y un espacio de consenso con los sectores políticos, privados, comunitarios y la cooperación nacional e internacional
  - Monitorear el avance del proceso de recuperación
  - Contribuye a la transparencia, rendición de cuentas y buena gobernabilidad.
- (Presentación de Linda Zilbert)

### Pasos básicos para la construcción de una estrategia de recuperación:

- Definir una política nacional que establezca claramente los principios y propósitos que se buscarían durante el proceso de recuperación.
  - Definir el marco y los mecanismos institucionales (apoyado al máximo en las instituciones y en los mecanismos existentes) para diseñar, coordinar, implementar y monitorear el programa.
  - Formular la estructura de la recuperación con base en las necesidades, prioridades, capacidades y recursos existentes y opcionales.
  - Desarrollar el plan de recuperación detallando requerimientos programáticos y sectoriales.
  - Definir las acciones estratégicas para su ejecución, identificando fuentes de colaboración y estableciendo alianzas para la implementación.
- (Presentación de Linda Zilbert)

### Otros aspectos a tomar en cuenta en la estrategia de recuperación:

- Marco legal: permite definir roles y responsabilidades de los distintos actores e instituciones
  - La información: esencial para la toma de decisiones y la planificación
  - Articulación nacional y local: esencial la participación de los diferentes niveles jurisdiccionales: nacional, provincial y municipal.
  - La interinstitucionalidad: esencial la participación de todas las instituciones del Estado.
  - La Gestión del Riesgo: plan de recuperación que integra de manera transversal la Gestión del Riesgo, para no reconstruir la vulnerabilidad, integrado a todos los sectores (salud, educación, vivienda, agricultura, medios de vida, etc.)
- (Presentación de Mónica Trujillo)

## 2. Mecanismos institucionales

No podríamos avanzar en la Gestión Integral del Riesgo si paralelamente no trabajamos en el fortalecimiento y la modernización institucional para la reducción de riesgos. Existe plena claridad respecto a que en ningún país del mundo una sola entidad puede manejar eficazmente todas las actividades que se relacionan con la prevención, los preparativos y la respuesta a emergencias; así como, con la recuperación y la reconstrucción posdesastre. Por ello, se promueve a nivel mundial la creación de sistemas nacionales descentralizados para la gestión integral de riesgos. No se trata de crear nuevas instituciones ejecutoras. Se busca organizar el conjunto de instituciones del Estado y la sociedad, desde el nivel nacional hasta el municipal, para que cada una de ellas, en el campo de su competencia y sin perder su autonomía, desarrolle sus actividades en forma coordinada con las demás para el logro del fin común de reducir los riesgos.

(Presentación de Camilo Cárdenas)

Entre los aspectos fundamentales para el éxito de dichos sistemas pueden mencionarse los siguientes:

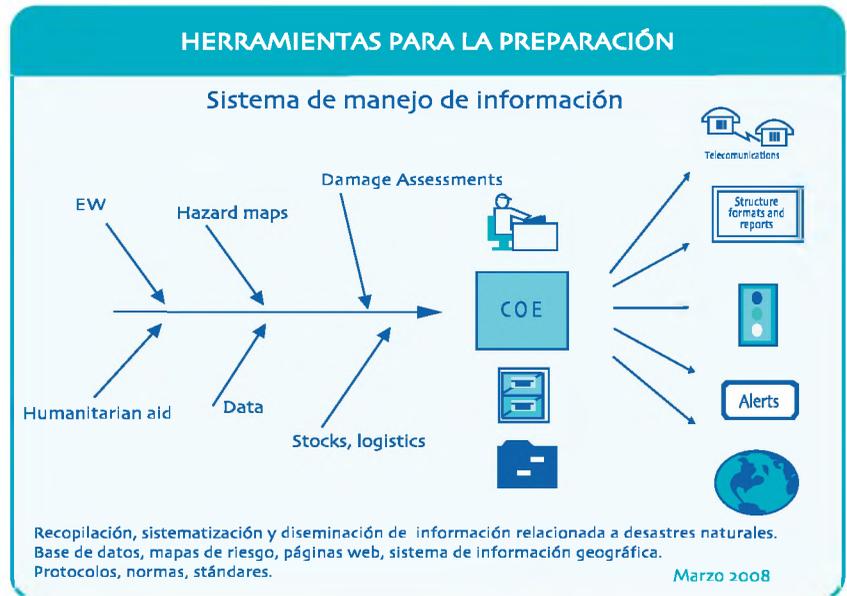
### Factores de éxito en la construcción de sistemas de Gestión del Riesgo

- Que para su creación se cuente con un marco de políticas y una norma legal.
  - Que esta norma establezca responsabilidades individualizadas para los diferentes actores que conforman el sistema y, en particular, para quienes generen nuevos riesgos.
  - Que el sistema sea descentralizado con carácter subsidiario y en el cual el municipio cumpla el papel más destacado.
  - Que en cada nivel del Estado la cabeza máxima del sistema sea la autoridad política respectiva.
  - Que se diferencien las responsabilidades entre los niveles políticos y los técnicos.
  - Que en cada nivel se cuente con un órgano de coordinación de los entes ejecutores.
  - Que se establezca la obligatoriedad de que cada entidad del Estado incluya en su presupuesto anual recursos para este tema.
- (Presentación de Camilo Cárdenas)

## 3. Herramientas

Convertir la práctica (mapas, estudios, procesos de formación, reforestación, bases de datos, planes de emergencia, SAT...) No sólo en productos exitosos sino en verdaderas herramientas !!!!! ( *Presentación de Linda Zilbert* )

A continuación se incluyen algunas herramientas para la preparación y prevención:



## Algunas experiencias en Latinoamérica

### 1. COLOMBIA

Mecanismos institucionales:

No existe un modelo único perfeccionado que puedan copiar los demás países. Cada país cuenta con condiciones sociales, económicas, ambientales, políticas, institucionales y legales diferentes, razón por la cual cada uno debe desarrollar su propio marco institucional para la reducción de riesgos

Caso Colombia:

- Primer país que se organizó sistémicamente por contar con un largo historial en sistemas.
- Lo creó inicialmente por decisión política, mientras expedía una ley al respecto.
- Posteriormente, ha expedido leyes complementarias en otras materias sectoriales, entre ellas la de los POT.
- Presenta grandes logros, sin desconocer sus muchas debilidades.

*(Presentación de Camilo Cárdenas)*

### Prevención y Mitigación

Manizales:

Como una estrategia encaminada a mitigar el riesgo de deslizamientos, desde octubre de 2003 la Alcaldía de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS), a través de la Corporación para el Desarrollo de Caldas (CDC), implementan el programa "Guardianas de la Ladera".

El proyecto busca crear conciencia en la población del área urbana del municipio de Manizales sobre el adecuado manejo que se le debe dar a las laderas, con el fin de prevenir la ocurrencia de eventos que traigan consigo la pérdida tanto de vidas humanas como de patrimonios familiares. Para lograrlo, el programa vincula a mujeres madres cabeza de familia y les brinda capacitación de tipo social, ambiental y técnico, para que se conviertan en multiplicadoras del mensaje hacia la comunidad acerca de la adecuada convivencia que la población debe tener con las laderas.

Armenia:

Después del terremoto se presentaron problemas de gobernabilidad, se creó una institucionalidad paralela. Luego para la transferencia hubo mayor dificultad en apropiarse y en dar sostenibilidad a lo iniciado.

Ejes:

- Nuevo esquema de planificación y ordenamiento del territorio
- Procesos de reasentamiento
- Reordenamiento urbano
- Manejo del riesgo

La Alcaldía de Armenia en la actualidad cuenta con un plan de Ordenamiento Territorial 2007 - 2019, las inversiones se hacen considerando la variable de riesgo. (Presentación de Marco Giraldo)

## 2. VENEZUELA

De la emergencia a la recuperación, el caso de Vargas:



## 3. REPÚBLICA DOMINICANA

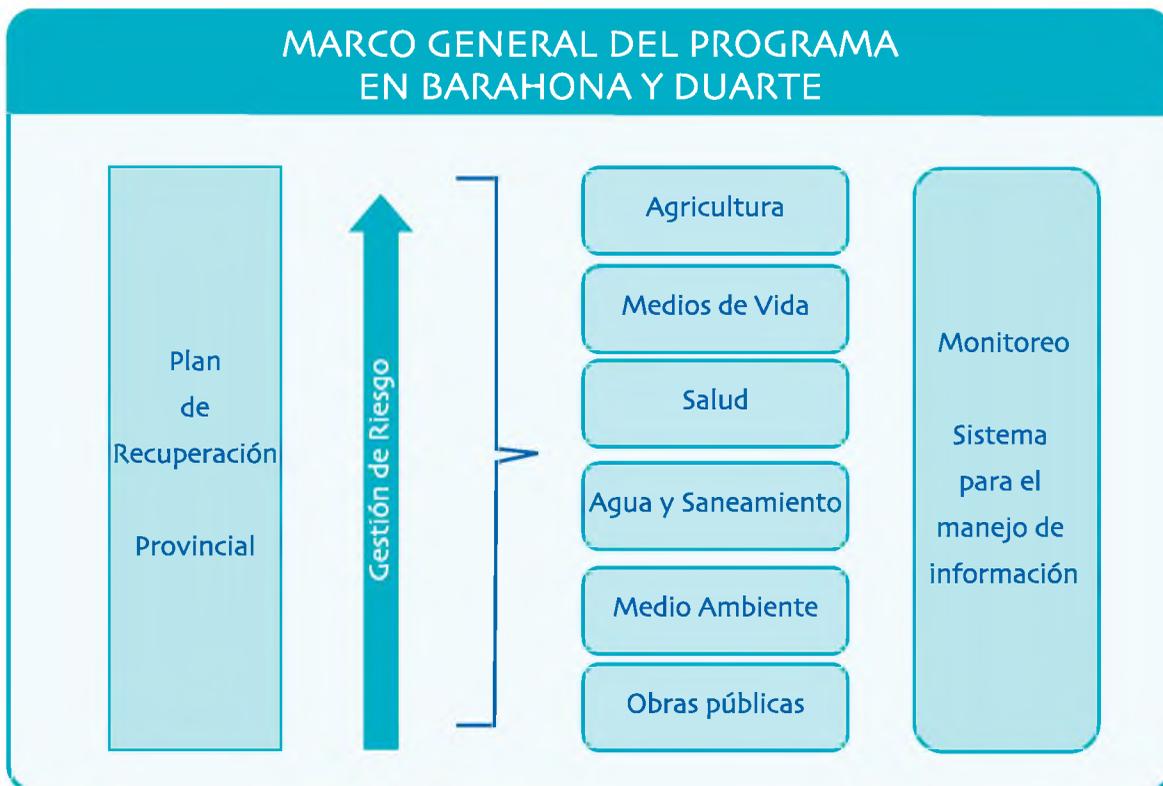
### Preparación y prevención

Lecciones aprendidas del caso de República Dominicana:

- La inter-institucionalidad:
- Más de 15 instituciones del Estado participan.
- Alianza con la cooperación internacional.
- Transferencia de experiencias con otros países.
- La descentralización:
- Ejecución desde todos los niveles (municipio, provincia, nacional).
- Ambigüedad en el marco legal y normativo:
- Competencia y duplicidad en las funciones de instituciones.

(Presentación de Mónica Trujillo)

## Programa de recuperación



Lecciones aprendidas:

- Enfoque integral hacia la recuperación
  - Mejorar el marco legal / normativo
  - La articulación nacional - local (descentralizado)
  - La participación inter-institucional
  - El enfoque multi-sectorial
  - La integración de la Gestión del Riesgo
- ( *Presentación de Mónica Trujillo* )

### EL CASO DEL ECUADOR

#### 1. Mecanismos institucionales

A partir de 1996 se han elaborado por lo menos diez estudios o informes que hacen referencia al tipo de organización que debería desarrollarse en el Ecuador para la gestión integral de riesgos. En general la mayoría de ellos propone lo siguiente:

### Elementos comunes identificados en las propuestas para mejorar los mecanismos institucionales para la Gestión del Riesgo en el Ecuador

- Definir políticas de Estado, estrategias y planes nacionales para la reducción del riesgo.
  - Revisar la legislación existente.
  - Crear un sistema nacional descentralizado y multisectorial que busque incorporar la temática de los riesgos en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial, nacional y local.
  - Crear en el máximo nivel del Gobierno una oficina nacional para la coordinación del sistema
  - Establecer mecanismos de coordinación en los diferentes niveles del Gobierno.
  - Definir el S.N.D.C. como organismo especializado en la coordinación de los preparativos y respuesta a emergencias y desastres, para apoyar a las máximas autoridades políticas de cada territorio.
  - Asegurar la participación de los actores sociales en los procesos de reducción de riesgos y manejo de emergencias.
  - Fortalecer un subsistema nacional de generación de conocimiento e información sobre riesgos.
- (Presentación de Camilo Cárdenas)

## 2. De la emergencia a la Gestión Integral del Riesgo en el Ecuador a la luz de las inundaciones de enero y febrero de 2008

“Han sido ya 12 semanas de intenso trabajo que nos ha movilizado no sólo exteriormente para diversas tareas propias de la atención humanitaria sino que también nos ha movilizado interiormente. La gente del Gobierno en el territorio no es la misma desde hace 12 semanas atrás y yo tampoco soy la misma desde hace 12 semanas atrás”.

Durante las primeras semanas de enero empezaron precipitaciones relativamente fuertes sobretodo en las 6 provincias del Litoral: Esmeraldas, Manabí, Guayas, Los Ríos, El Oro y la provincia de Santa Elena y también en las zonas bajas de varias provincias de la sierra como Cañar, Bolívar y Santo Domingo de los Záchilas

En promedio estas lluvias no han sido superiores a aquellas que se generaron en otros años en estos mismos meses incluidos aquellos del 97-98 que correspondieron al último Niño en el Ecuador. Lo que ocurrió es que estas lluvias intensas se concentraron en pocos días o semanas saturando rápidamente los suelos y provocando las inundaciones.

El nivel de vulnerabilidad de la población ecuatoriana se incrementó notablemente en los últimos años y el número de personas viviendo en pobreza y bajo el límite de pobreza se duplicó en ese período.

## Algunas de las causas más sobresalientes incluyen:

- El Niño 97-98 y los procesos incompletos de recuperación. En efecto, las pérdidas se estimaron en 2800 millones de dólares. Corpecuador estimó que para la reconstrucción se requerirían 1670 millones de los cuales solo se lograron invertir 292 millones, quiere decir que y así el país quedó en deuda.
- La crisis bancaria de fines del 99 seguida el proceso de dolarización.
- Las sucesivas crisis políticas del 1997, 2000 y 2005.
- La urbanización precaria en varias capitales de las provincias de la costa se incrementó, muchos barrios jóvenes se crearon con la migración de numerosas personas afectadas por el Niño 97-98.
- El aumento de la deforestación el que ha sido un fenómeno recurrente en los últimos años llegando incluso a la exterminación del bosque primario.

Pero también la disminución de las capacidades de varios organismos e instituciones, entre ellas:

- Debilitamiento de la Defensa Civil.
- Situación precaria de los organismos básicos de respuesta como cruz roja y bomberos.
- Débil relación entre quienes producen el conocimiento y quienes deben aplicarlo.
- Falta de trabajo con visión de riesgo de la institucionalidad civil a nivel de Ministerios y gobiernos locales, sumado a la falta de coordinación de los distintos niveles.
- El centralismo de competencias y recursos, tiende a anular las instituciones de los territorios, limita la inversión y su eficacia lo que hace también ineficiente la respuesta y manejo de la emergencia. Hay una necesidad urgente de desconcentrar la acción del Gobierno para apoyar la emergencia y la posterior recuperación como condición sinequanon para un trabajo efectivo.

Se identifican dos momentos en esta emergencia, el primero una afectación acotada a 9 provincias y afectación sobretodo en zonas rurales lo que definió una respuesta civil, con un esfuerzo regional y apoyo de 10 millones muy focalizada la afectación en alrededor de 24 de 84 cantones de esas 9 provincias, sobretodo en las provincias de Guayas y Los Ríos. Lo que generó una respuesta regional con base en las capacidades de la institucionalidad civil, asignación de 10 millones.

A mediados de febrero el nivel de lluvias y número de días de lluvias intensas se prolongó en el tiempo, sumado a la afectación inicial nuevas áreas de país, se pasó de 9 provincias a 13, de 24 a 66 cantones afectados se incluyeron en este segundo momento. La afectación pasó de las zonas rurales hacia los centros urbanos de importante densidad poblacional, eso originó el pedido de ampliación de la emergencia y la declaración del estado de excepción incluyendo a las fuerzas armas cerca de 112 millones asignados y el pedido de apoyo a la comunidad internacional para complementar los esfuerzos del Gobierno Nacional.

### La situación de las inundaciones 2008:

• Provincias afectadas		13/24
• Cantones afectados		66/149
• Población albergada		14.122
• TOTAL albergues		331
• TOTAL raciones alimenticias distribuidas		198.220
• TOTAL personas atendidas, SALUD		104.387
• TOTAL personas fallecidas		37
• TOTAL personas desaparecidas		3
• Hectáreas afectadas y perdidas	afectadas perdidas	137.315 ha 85.170 ha
• Actividades pecuarias afectadas y perdidas	afectadas perdidas	2808 2900
• Número de personas que han perdido por actividades:	Pecuarias Agrícolas	1457 33.961

### Tres perspectivas fueron integradas para el manejo de la respuesta:

1. Trabajo conjunto de la institucionalidad pública civil y militar. El Ministerio de Defensa, el COMACO y sus Fuerza de Tarea en caso del sector militar. La institucionalidad civil a través de sus nuevas estructuras como son, el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa quien tiene la competencia nacional para la Gestión del Riesgo, el Ministerio Coordinador del Litoral nueva estructura a nivel regional, los ministerios sectoriales, los organismos de desarrollo regional y las empresas públicas.
2. Incorporación de una perspectiva territorial con el propósito de fortalecer la respuesta local, incluyendo los COEs a nivel cantonal y provincial y la constitución de un COE Regional y la activación del COE Nacional.
3. Perspectiva sectorial e intersectorial a través de la generación de mesas de trabajo, 12 de ellas para atender diversas áreas como salud, alimentos, albergues, agua y saneamiento, etc.; que permiten identificar las necesidades y facilitan la coordinación intersectorial.

### Cuatro elementos claves para enfrentar la fase de respuesta humanitaria:



En cuanto al proceso de recuperación temprana y de largo aliento se espera que se pueda pasar de una vieja visión del desarrollo que no incluye la visión de Gestión del Riesgo y de un viejo Estado centralista a uno que favorezca la desconcentración. Del mismo modo, el proceso de recuperación debe apoyarse en las mesas intersectoriales quienes son quienes proveen la información necesaria para el proceso de recuperación.

Cuatro ejes de trabajo para la recuperación temprana y de largo aliento teniendo como elementos transversales el ordenamiento territorial y la institucionalidad pública para la Gestión Integral del Riesgo en apoyo a este proceso en el que se espera contar con una alta participación de la ciudadanía.

1. Reconstrucción de la infraestructura.
2. Recuperación de los medios de vida de la población.
3. Recuperación del medio ambiente.
4. Recuperación productiva.



### 3. El Proceso de recuperación

Objetivo general del proceso: Orientar la acción gubernamental integrando la Gestión del Riesgos en la construcción de nuevas condiciones de desarrollo en la región que garanticen sostenibilidad económica y mejor calidad de vida a la población.

#### Objetivos específicos:

- 1.- Identificar y rehabilitar la infraestructura básica afectada; construir la necesaria para mejorar la integración y el desarrollo armónico del territorio.
- 2.- Fortalecer el sector agropecuario y la infraestructura social, como elementos fundamentales del bienestar social y económico de la población, a través de iniciativas de reconversión.

- 3.- Promover un ambiente sano y sustentable que garantice la preservación de la vida y los recursos naturales.
- 4.- Fortalecer el desarrollo de un sistema de información integrado que sirva en los procesos tanto de planificación como de respuesta inmediata a emergencias.
- 5.- Orientar las inversiones de corto, mediano y largo plazo con el propósito de ejecutar programas y proyectos que disminuyan la vulnerabilidad, fortalezcan la infraestructura básica y productiva ante la amenaza de las lluvias, en el marco de una institucionalidad fortalecida y con una nueva visión del desarrollo.

### Principios del proceso:

- Coadyuvar al desarrollo humano y reducción de la pobreza
- Inducir mecanismos de coordinación a escala nacional, regional y local
- Recuperar y reconvertir los medios de vida de la población.
- Evitar y reducir el resurgimiento de vulnerabilidades de todo tipo.
- Restaurar capacidades locales, aprovechar y fortalecer la institucionalidad creada a través de los COE's.
- Focalizar esfuerzos en sectores más vulnerables
- Promover empoderamiento responsable de la población

### Etapas del proceso:

#### **Etapa I:** Acción reactiva emergente (R1)

Objetivo: Proteger la vida humana, los medios de vida y la infraestructura física apoyándose en un fortalecimiento de las capacidades.

- Promover empoderamiento responsable de la población

### Etapas del proceso:

#### **Etapa I:** Acción reactiva emergente (R1)

Objetivo: Proteger la vida humana, los medios de vida y la infraestructura física apoyándose en un fortalecimiento de las capacidades.

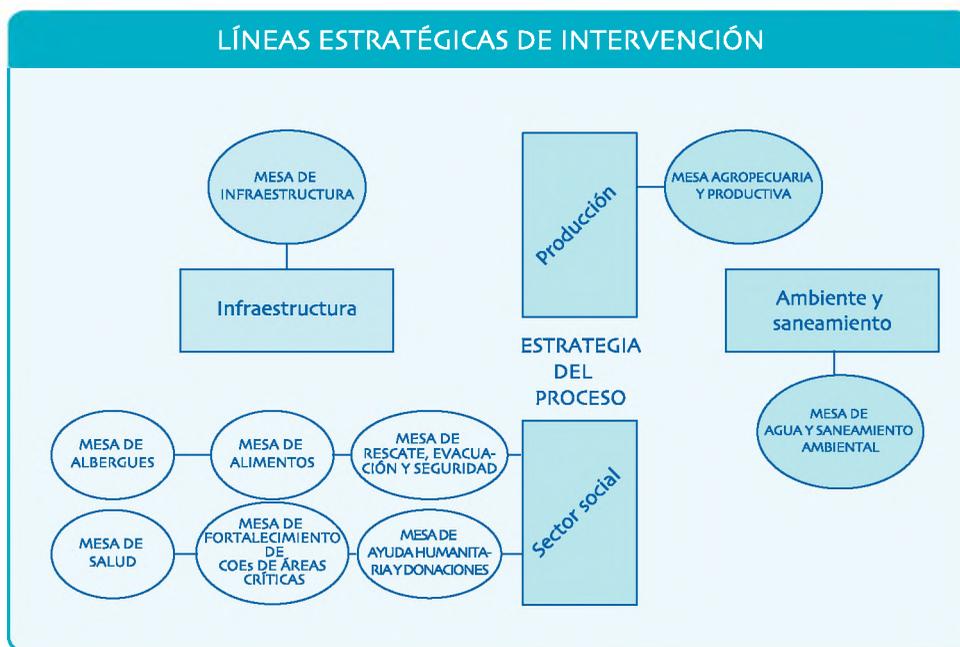
Estrategia: Actuar en forma inmediata sobre la base de la información disponible al momento.

Coordina y lidera, y participan: Ministerio del Litoral (Sectorial Territorial), COMACO, miembros COE (FFAA, Policía, Ministerios Ejecutores de Programas del GC)

#### **Etapa II:** Reconstrucción, enfoque prevención (R2)

Objetivo: Orientar la acción gubernamental para recuperar la infraestructura, la producción, los servicios sociales y viabilizar la creación de oportunidades sostenibles para la población afectada. Estrategia: Identificar y priorizar acciones sobre la base del diagnóstico y análisis transdisciplinario de la situación del territorio afectado.

Coordina, lidera y participan: Ministerio del Litoral y Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, Secretaría técnica: SENPLADES



## Acciones estratégicas:

### Diagnóstico:

- Análisis de la situación actual según escenarios pasados y actual.
- Análisis transdisciplinario que permita tener una visión conjunta de las medidas de intervención a tomar para enfrentar el problema.

### Sistema de información:

- Recopilación y sistematización de información sobre el problema.
- Revisión y preparación de base informática y construcción SIG.

### Plan de Inversiones:

- Identificación de proyectos de inversión en el ciclo de inversiones.
- Análisis de viabilidad de inversiones programadas en el área afectada.
- Evaluación de recursos disponibles y potenciales por inviabilidad temporal.
- Priorización de proyectos
- Reprogramación de inversiones 2008 y plurianuales

### Plan de Seguimiento y Evaluación:

- Identificación de hitos para la reconstrucción, reconversión, prevención y mitigación.

### Elaboración de mapa de actores:

- Aprobación, gestión y ejecución.
- Cronograma de seguimiento hitos.
- Generación de reportes de avance.
- Generación de alertas al nivel político.

### Productos del proceso:

- Programa de inversiones sectoriales de corto, mediano y largo plazo (presupuestos asignados por las diferentes instituciones).
- Sistema de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de educación de vulnerabilidades.
- Sistema de información de Gestión del Riesgo (unificar y oficializar la información).
- Propuestas de lineamientos para el marco del ordenamiento territorial en Gestión del Riesgo.
- Propuesta de lineamientos para el funcionamiento de una estructura institucional frente a los riesgos.  
*(Presentación de María Eloísa Velásquez)*

### Productos del proceso:

- Programa de inversiones sectoriales de corto, mediano y largo plazo (presupuestos asignados por las diferentes instituciones).
- Sistema de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de educación de vulnerabilidades.
- Sistema de información de Gestión del Riesgo (unificar y oficializar la información).
- Propuestas de lineamientos para el marco del ordenamiento territorial en Gestión del Riesgo.
- Propuesta de lineamientos para el funcionamiento de una estructura institucional frente a los riesgos.  
*(Presentación de María Eloísa Velásquez)*

## Recomendaciones para fortalecer la Gestión del Riesgo en el Ecuador

1. El Gobierno Nacional podría crear un grupo de trabajo multiinstitucional para evaluar los estudios existentes y presentar una propuesta definitiva para el diseño de un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo
2. Es necesario definir prontamente unas políticas de Estado y una estrategia para institucionalizar la gestión integral para la reducción de riesgos en el país.
3. La Asamblea Constituyente es una oportunidad óptima para elevar este tema al nivel constitucional.
4. Es necesario asegurar que en todas las actividades del proceso de recuperación se esté incorporando el concepto de reducción de riesgos.
5. La situación de emergencia aún no ha concluido y los pronósticos de lluvias para el futuro próximo son inciertos. Ello amerita que con urgencia se evalúe la respuesta dada a esa situación, se optimice el sistema de alertas tempranas y se formule un plan de contingencia frente a inundaciones para la región afectada.
6. Desarrollar un programa de comunicación social hasta el final del proceso de recuperación es una estrategia que puede fortalecer la gobernabilidad frente a la crisis.
7. Las inundaciones de llanura, que afectan tanto áreas rurales como urbanas, se están convirtiendo en un problema cada vez más grave para numerosos países del continente, sin que ninguno de ellos haya logrado una solución aceptable a esta problemática. Es conveniente establecer un intercambio con algunos de ellos para capitalizar las experiencias buenas y malas en esta materia.
8. Ecuador, como los demás países latinoamericanos, necesita con premura trabajar ampliamente en la identificación del impacto climático sobre los riesgos de cada territorio a escala local, para facilitar la toma de conciencia y las decisiones que al respecto se necesiten. En particular, en lo referente a inundaciones en llanura.
9. Se requiere redoblar los esfuerzos para incorporar el concepto preventivo en la cultura institucional y ciudadana y para sensibilizar y generar una más elevada conciencia y compromiso con el tema, no solo entre la ciudadanía sino muy particularmente entre las esferas superiores del Estado y del sector privado. Este esfuerzo debe ser de carácter permanente, como ocurre en los países más avanzados en la materia.
10. Introducir el tema de los riesgos en todos los niveles de la educación formal es parte de las acciones básicas que deben adelantarse a nivel de un país y de cada territorio.
11. A su vez, es fundamental fortalecer cada vez más la articulación entre las entidades científicas y técnicas y de estas con los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo nacional, provincial y municipal, público y privado; así como, con las organizaciones de respuesta a emergencias y las organizaciones sociales en riesgo en el territorio nacional.
12. Para finalizar, las organizaciones internacionales nos hacen una advertencia perentoria: Si no trabajamos con concepto de prevención y reducción de riesgos en todas las actividades, será imposible alcanzar la sostenibilidad del desarrollo.

# MEMORIAS

## VISIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL FRENTE A LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO

LORENA CAJAS, MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA



El presente se convierte en el primer Gobierno que enfrenta con responsabilidad el reto de una Gestión Integral del Riesgo. Los riesgos y amenazas naturales amenazan la gobernabilidad.

### ¿Cuál es la visión del Ministerio?

Realizar un análisis retrospectivo de cómo se ha manejado los riesgos y amenazas en el Ecuador y plantear estrategias evolutivas para manejar integralmente estos asuntos, considerando que también afectan la seguridad interna y externa.

Se ha llegado a la conclusión que se posee una cultura reactiva más que preventiva, que por falta de coordinación y equidad en responsabilidades no se ha gestionado óptimamente los esfuerzos y recursos. Las inversiones se han convertido en gastos justamente por la falta de planificación. Esto es algo más cultural que de responsabilidad de las autoridades.

Se requiere por tanto generar políticas de Estado frente al desarrollo, con énfasis en prevención del riesgo.

Muchos errores institucionales se han observado. Por ejemplo, en el Volcán Tungurahua, donde un mismo puente fue construido en un mismo lugar de alto riesgo ó veces y cada vez se invirtió \$60.000. Esas "inversiones" se transformaron en un gasto por no aplicar análisis del sector.

La Gestión del Riesgos no es una temática específica a la cual remitirse; sino que en cada uno de los sectores se debe analizar si las inversiones que llegan serán aplicadas de una mejor manera, de tal forma que conlleve menores riesgos de pérdidas.

Respecto a la información, hay muchos datos estadísticos, cifras e información que no han sido sistematizados y por eso existe un alto nivel de desinformación entre instituciones.

Las amenazas naturales y los fenómenos climáticos afectan vastos sectores de la realidad nacional. Los Fenómenos de El Niño de los años 81-82 y 97-98 fueron una de las principales causas de que Filanbanco, uno de los mayores bancos del país, quebrara. Fue en esa época que el banco otorgó muchos créditos a agricultores quienes perdieron sus cultivos con los respectivos fenómenos.

### PRINCIPIOS A TENER EN CUENTA:

- Responsabilidad compartida.
- Los desastres deben manejarse en los ámbitos locales. NO al centralismo pues frena la capacidad de gestión y demora todos los recursos.
- El país, siendo tan diverso, tiene problemas diferentes a pesar de formar parte muchas veces de una misma región y por eso deben ser evaluados desde los ámbitos locales.
- Plantearnos que no basta con tomar decisiones para no generar riesgo. Pues todas las actividades humanas son generadoras de riesgo. Debe instituirse la obligatoriedad de asumir la responsabilidad de asumir los riesgos causados.
- Establecer mecanismos que permitan incorporar la Gestión del Riesgo a la planificación territorial.
- Todas las instituciones deben tener un presupuesto para trabajar en la Gestión del Riesgo y que sea un proceso sostenido.

### PROPUESTAS

- Creación de la Secretaría de Monitoreo de Riesgos, la que se financiará con los aporte de otras instituciones. (Invitación abierta)
- Generar participación ciudadana.
- Asumir grandes retos de construir capacidades en todos los niveles y entender que todos podemos aportar algo y que no hay instituciones con claves y manuales para saber qué hacer. Se sobreentiende que el desarrollo sostenible necesita de la participación de todos los sectores.

## UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

CAMILO CÁRDENAS, BCPR/PNUD

Haciendo una evaluación de riesgos, amenazas y desastres a nivel mundial, las estadísticas hablan de que se han incrementado sustancialmente; multiplicándose por 5 en las últimas décadas, generando pérdidas 15 veces mayores. En América Latina los desastres se han triplicado en los últimos 40 años. Ecuador no es una excepción, lo que se ha traducido en pérdidas económicas que sobrepasan los mil millones de dólares por fenómenos como El Niño.

Los desastres afectan en forma directa la sostenibilidad del desarrollo, ya que producen consecuencias que rebasan muchas veces los daños físicos y las pérdidas de vida, generando conflictos y repercusiones ambientales, económicas, sociales e institucionales. Esta tendencia es creciente, ya que fenómenos como el “Cambio Climático” incrementan los riesgos y desastres en el ámbito global; principalmente inundaciones en el caso particular, por lo que se debe estar preparado para nuevos tipos de desastres. Por ello a escala mundial adquiere cada vez más importancia la necesidad de reducir el riesgo bajo criterios de integralidad.

Tradicionalmente, se ha considerado como principal causante de los desastres a “la naturaleza”; quizá por “mala suerte” o por “castigo divino”. Al ser hechos aislados y por considerarse inevitables, casi siempre toma por sorpresa a las poblaciones, no estando preparadas para enfrentar los efectos que necesariamente se generan. Hoy por hoy, el hombre es uno de los principales responsables de los desastres. Es importante entender que la intervención humana puede aumentar la frecuencia y la severidad de los eventos naturales o puede también originar amenazas naturales donde no existían antes; o puede reducir los efectos mitigantes de los ecosistemas naturales.

Algunos de los factores detonantes de los riesgos son muy conocidos por todos:

- Degradación ambiental
- Inapropiado uso del suelo
- Crecimiento urbano acelerado y sin control
- Debilidad institucional
- Deficiente infraestructura
- No políticas sobre riesgos
- Organización social frágil
- Bajo valor de la vida en nuestra cultura

Una situación de desastre mal manejada puede afectar la gobernabilidad, si no es considerada como una responsabilidad directa del Gobierno, ya que sus efectos trascienden los ambientes sociales, políticos, económicos. Un ejemplo, fue la situación generada por la ocurrencia del huracán Katrina, con las fuertes repercusiones políticas que tuvo a nivel de EEUU y el mundo.

Para afrontar esta situación se debería contar con un sistema que permita intervenir en conjunto al Gobierno y autoridades en general, dejando de trabajar la Gestión del Riesgo como procesos aislados del desarrollo. Los desastres son pues, problemas no resueltos del desarrollo en un territorio y afectan generalmente a las comunidades más vulnerables.

Esta última afirmación, sin embargo; es relativa. El paradigma de considerar que los desastres solo afectan a los más pobres no es del todo cierto, ya que se ha demostrado que los desastres afectan fuertemente a las inversiones del Estado y a inversiones privadas, ocasionando millonarias pérdidas, que deben sumarse a la recuperación. La diferencia es que los pobres tienen menores capacidades y posibilidades de recuperación de las pérdidas. También es importante considerar que los pequeños y medianos desastres acumulados pueden tener tanta o mayor significación que los grandes desastres, ya que se presentan con mayor frecuencia.

Las Naciones Unidas propusieron a los 90's como la "Década de la Reducción de Riesgos en América Latina". Se implementaron avances significativos en muchos países; sin embargo, se ha gestionado poco el campo preventivo, lo que ha llevado a considerar que se debe aumentar la proporción de los fondos destinados a las actividades de prevención en relación con aquellos destinados a trabajos de rehabilitación y reconstrucción después de la ocurrencia de un desastre.

En el continente son pocos los casos donde se desarrollan intervenciones sostenibles que busquen prevenir este tipo de desastres, a pesar de que la prevención es claramente más ventajosa que el auxilio y la reconstrucción a nivel humano y económico, son estos últimos los que típicamente cuentan con más interés y apoyo financiero y político.

En América Latina poco se ha hecho en lo preventivo. Es imposible esperar que con proyectos aislados se pueda reducir los desastres o que unas pocas entidades públicas puedan hacerlo. Se requiere una gestión integral para la reducción de riesgos e interrelacionar:

- La prevención y mitigación (instituciones públicas y privadas).
- Preparación y respuesta para emergencias.
- Recuperación y reconstrucción (todas las entidades de desarrollo deben involucrarse).

Es difícil si tan solo una institución se preocupa por intervenir en la prevención y manejo de situaciones de desastre. Es necesario que todos los sectores competentes a nivel sectorial y en el contexto territorial se involucren en una política de prevención de riesgos, teniendo un papel preponderante la planificación y el reordenamiento territorial. Se requiere por supuesto de un marco legislativo en el que se establezcan los roles de las instituciones públicas y privadas.

La Gestión Integral se concibe como un proceso continuo y permanente de acciones y estrategias interrelacionadas, que comprometen tanto a tomadores de decisiones como a entidades y organizaciones operativas y de socorro:

- Prevención y mitigación de riesgos: responsabilidad permanente de instituciones públicas y privadas.
- Preparación y respuestas a entidades de socorro y rescate.
- Recuperación y reconstrucción después de los desastres: todas las entidades que hayan sido afectadas.

Pero para esto se necesita ante todo un marco de políticas de Estado que diferencie por prioridades dentro de territorio el orden de intervención.

El Gobierno Central tiene que definir el marco global de la Gestión del Riesgo, que establezca las pautas para la actuación local; establecer pautas para el desarrollo de planes de emergencia por las autoridades locales; hacer que se cumplan las leyes y los códigos de construcción y asegurar que las autoridades locales tengan acceso a los recursos e información necesaria. Es vital también identificar los parámetros que gobiernan las relaciones entre los conocimientos científicos y la política de gestión del territorio, para dar sustentabilidad al proceso.

A nivel de proyectos, los criterios de prevención de riesgos deben contemplarse desde la preinversión, como parte de los estudios de impacto ambiental, y ser obligatorios, a fin de incorporar variables sobre amenazas naturales en las primeras etapas de la formulación de proyectos de inversión. De esta forma, se concederá una mayor importancia a la reducción del riesgo al evaluar los proyectos de inversión. No debe desconocerse que las medidas para reducir la vulnerabilidad tienen más posibilidades de ser aplicadas como parte de los proyectos de desarrollo que como propuestas de mitigación en sí mismas.

Este tipo de trabajo no se puede basar solo en la buena voluntad de los actuales responsables; la planificación del desarrollo integrado es un proceso multidisciplinario y multisectorial que incluye el establecimiento de normas y estrategias de desarrollo en cada una de las fases de los proyectos de inversión y que trasciende hasta las etapas de ejecución y vida útil.

Los ambientalistas dicen que “el que contamina paga”. Es necesario avanzar en el desarrollo de esta concepción en el manejo de riesgos, para que quien ocasione riesgos sea el directo responsable y responda por ellos en caso de emergencias o tragedias. Pocos países han empezado aplicar esta disposición. Debe trabajarse una normatividad específica en este aspecto.

Los avances en reducción de riesgos son aún precarios en América Latina ya que aún hay una baja conciencia en la dirigencia pública, privada y en la sociedad en general; prueba de ello es que por ejemplo en las campañas políticas, las comunidades piden todo tipo de infraestructura y servicios pero muy pocas demandan obras o acciones de prevención de desastres. Debe pensarse en creación de sistemas nacionales, descentralizados, en un marco de organización e interrelación constructiva de gestión y de saberes; generalmente no se requiere crear nuevas estructuras, ni unidades ejecutoras; solo aprovechar lo existente y optimizarlo. En muchos países se ha visto que no necesariamente la creación de nuevos organismos o instituciones mejora la eficiencia y eficacia de la gestión, ya que se requiere de espacios de tiempo más o menos amplios para que estos organismos se consoliden: los desastres no dan espera.

Lo anterior se suma a la falta de conciencia en cuanto a que el costo de reducir la vulnerabilidad es menor cuando se incorporan medidas de reducción de vulnerabilidad desde la concepción misma de las obras y no cuando se las incorpora después. Pero es también claro que no se puede avanzar si no se toman decisiones en los aspectos institucionales como en el fortalecimiento y la modernización de las políticas públicas relacionadas con la prevención de riesgos y amenazas.

Las medidas de prevención en los países en desarrollo pueden reducir las tragedias humanas y el incalculable costo de las pérdidas de empleos y de producción a causa de los desastres naturales.

La Organización de Naciones Unidas, propone una implementación de políticas para prevención de riesgos bajo criterios de interinstitucionalidad e interdisciplinariedad, con la activa participación de todos los actores involucrados directa o indirectamente en la Gestión del Riesgo. No solamente los gobiernos locales, regionales o nacionales, que históricamente han llevado toda la responsabilidad en la prevención y atención de emergencias. En cuanto al sector público, debe generarse una organización sistémica de instituciones públicas, cada una en su campo de competencia pero que se integren y apoyen unas con otras (por ejemplo a nivel de Ministerios).

El PNUD brinda apoyo a este tipo de políticas para la creación de un sistema de prevención, pero debe haber la disposición a la organización de las comunidades involucradas. Hay ejemplos exitosos en marcha, como en Colombia, donde después de la desaparición de Armero por una avalancha volcánica, se crea una oficina en la Presidencia de la República y paralelamente se trabajaba en ley y leyes complementarias, como la Ley de Ordenamiento Territorial; o en México en 1985, después del terremoto del DF, que da origen a una organización sistemática de la Gestión del Riesgos, o Nicaragua y Bolivia, que crearon un sistema de reducción de desastres paralelamente en el año 2000.

Cada uno de los modelos es único; cada territorio tiene realidades diferentes por lo cual cada país debe desarrollar su propio modelo tomando como REFERENCIA lo que se han hecho en otros países.

## Para la implementación cabe tener en cuenta:

1. Marco de política y normatividad legal sobre la materia, que establezca responsabilidades principalmente para aquellos que generan riesgos.
2. Que sean descentralizados, donde el municipio adquiera un papel preponderante, siendo cabeza del sistema la autoridad política de ese territorio (municipios y alcalde; gobernador, prefecto)
3. Diferenciar lo político de lo técnico.
4. En cada nivel del Estado se debe proveer un órgano coordinador para éste sistema de prevención a nivel municipal, provincial.
5. Establecer la obligatoriedad de incluir en el presupuesto anual de las instituciones recursos para esta materia, lo cual debe ser una política de Estado, consignada en la ley.

Respecto a este último punto, son referentes casos como el de Colombia, que en el año 1988 creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, cuya efectividad inicialmente se puso en duda; pero hoy en día se nota que efectivamente las instituciones consideran la inclusión de presupuestos específicos como una necesidad.

En Ecuador, desde 1996, hay por lo menos 10 informes que han buscado trabajar en esta temática, orientada más que nada a la organización, en tópicos muy concretos:

1. Definir políticas de Estado y planes relacionados para la reducción de riesgos.
2. Estrategias y planes nacionales.
3. Crear un sistema descentralizado.
4. Revisar la legislación.
5. Crear en el nivel máximo de Gobierno una oficina coordinadora del proyecto.
6. Establecer mecanismos de coordinación.
7. Definición de la Defensa Civil como encargados de la preparación de respuesta a las emergencias.
8. Asegurar la participación.
9. Crear subsistema nacional de información y conocimientos sobre riesgos.

La recomendación en este aspecto sería crear un espacio participativo de trabajo que analice todas las propuestas anteriores y proponga una estrategia concreta tomando como referencia los estudios previos y basándose en la realidad actual. Solo falta la acción; los estudios ya existen.

En este tema de riesgos, lo normal es que solo se toma en cuenta cuando se suscitan las emergencias y entonces surgen de inmediato las promesas, así como los intentos de organización para la emergencia. Concluida la emergencia, con visión cortoplacista se inicia la fase de reconstrucción, procurándose la reparación y reconstrucción de los daños físicos, olvidándose generalmente de los aspectos sociales, económicos, ambientales que también resultan afectados en los desastres. Siempre se hallan las disculpas pertinentes y se apunta a reconstruir los daños ocasionados, hasta esperar que llegue el siguiente desastre, reconstruyéndose las mismas vulnerabilidades.

La consecuencia es que pocas veces se logran desarrollar en todos los sectores afectados el programa de recuperación, lo que lleva a las comunidades a que deban gestionar por su propia cuenta la fase de recuperación.

Un plan de recuperación temprana debe tomar en cuenta los aspectos sociales, económicos y ambientales, incluyéndolos con los planes de desarrollo que se tienen.

Es necesario antes de cada fase de recuperación hacer un análisis de riesgos para no reconstruir sobre un riesgo potencial a futuro, de tal manera que se reduzcan las vulnerabilidades.

### Recomendaciones finales:

- En Ecuador es necesario definir políticas de Estado sobre esta materia y establecer una estrategia para aplicar el Sistema de Prevención de Riesgos.
- La Asamblea Nacional Constituyente es una buena oportunidad para incluir los elementos básicos que eleven este tema a otro nivel; puede lograrse un gran avance en la implementación de políticas.
- Es urgente que se evalúe colectivamente cómo se manejó la emergencia que está pasando. Se debe evaluar para optimizar el sistema de alertas tempranas y más que nada para actualizar el plan de contingencia (emergencia) frente a inundaciones. Siempre se hacen simulacros pero nunca son tan verdaderos como las reales y por eso en un desastre real es propicio evaluar esto.
- Desarrollar un programa de comunicación social (no una campaña de publicidad) pues ayudaría mucho al Gobierno (y a otros países).
- Trabajar en el tema del impacto ambiental del cambio climático. Hay mucha información global y nadie duda de que es un problema mundial, pero cada país tiene la responsabilidad de analizar los efectos del cambio climático sobre su propio territorio. Pocos países lo han hecho.
- En las emergencias por lluvia, no se ha logrado éxito en ningún país. Lo primero que se ha hecho es construir diques, pero la respuesta va más allá de la ingeniería: es un planteamiento de desarrollo de los territorios.
- Es necesario incrementar esfuerzos para incluir el Sistema Preventivo de Riesgos, trabajando la cultura ciudadana, como en los países desarrollados. Incluir este tema en la educación formal en todos sus niveles.
- La Gestión del Riesgos, no es un tema de poder; es cuestión de responsabilidad, por eso debe haber normas. Ya no es tan importante quién dirige sino quién vigila eficientemente que se cumplan las normas pertinentes.
- Hoy en día, institucionalizar la Gestión del Riesgo no es una opción, es una OBLIGACIÓN.

### MODELOS DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE RIESGOS

A título informativo, se presentan a continuación algunos modelos de gestión de amenazas y riesgos en diferentes países. No hay un modelo único; todos son viables si se enmarcan en la realidad política e institucional del territorio y se implementan normativas legales que les den sostenibilidad.

**ESTRUCTURA 1.** Todos los implicados dependientes del Ministerio de Defensa bajo el mando de la Defensa Civil.



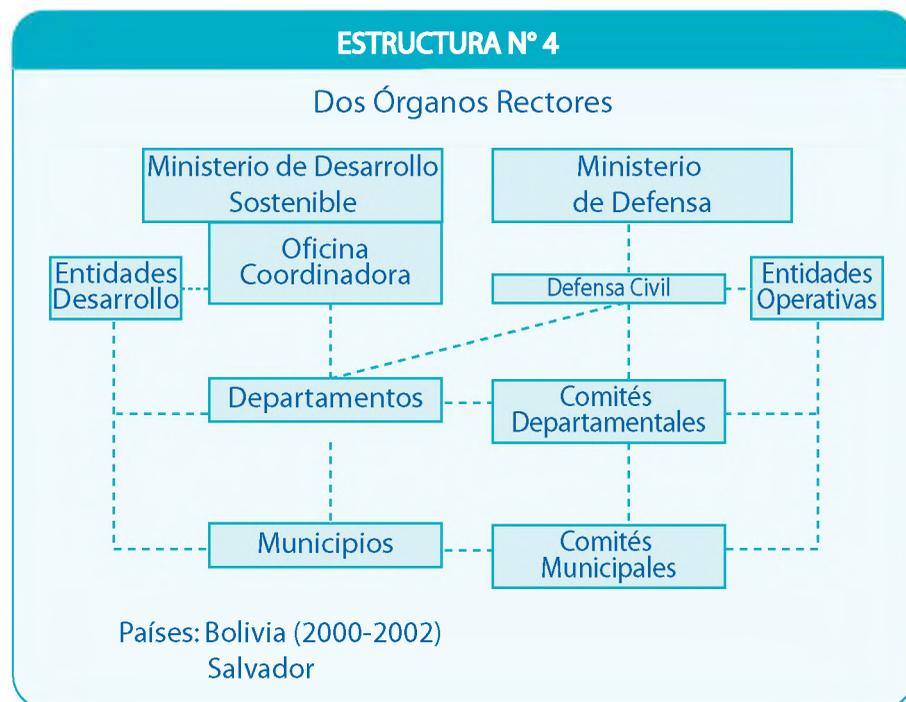
**ESTRUCTURA 2.** Órgano rector, entidad ejecutora dependiente de la Presidencia de la República o Ministerio de la Gobernación.



**ESTRUCTURA 3.** De carácter sistémico, donde el órgano rector: oficina coordinadora y Defensa Civil como entidad dependiente.



**ESTRUCTURA 4.** Dos órganos rectores (aplicado en Bolivia, se creó en el 2000 y en el 2002 se regreso a la estructura de “una cabeza”)



## EMERGENCIA POR INUNDACIONES 2008

CAROLINA PORTALUPPI, MINISTERIO DEL LITORAL - ECUADOR

La evaluación del manejo de la emergencia 2008 nos permite desde ya identificar variables y componentes que son necesarios ajustar para el logro de mayor eficiencia y efectividad en la acción. Al analizar vulnerabilidades institucionales debe observarse como organismos a la Defensa Civil y el Cuerpo de Bomberos que se encuentran en condiciones muy precarias; la institucionalidad de los gobiernos es débil; entre los Gobiernos Seccionales y Nacional no hay una gestión integral y coordinada. Esto por nombrar solo algunos aspectos.

La centralización de competencia y recursos es un problema que anula las instituciones regionales en el territorio y anula la competencia entre entidades públicas por los recursos limitados.

### Amenaza:

- Las precipitaciones que se han presentado han sobrepasado a las que caracterizan a un Fenómeno del Niño; sin embargo no son propias de este Fenómeno.
- El estado invernal es más fuerte que en los últimos cinco años.
- Las precipitaciones varían y nos hacemos más vulnerables.

# R

### Vulnerabilidad:

- En los últimos diez años se duplicó el número de personas viviendo en extrema pobreza.
- La urbanización precaria aumentó significativamente.
- En los últimos diez años aumentó la deforestación.
- Del total de 1.670.050.152,00 dólares que debían ser invertidos para la reconstrucción post – el Fenómeno del Niño, 97-98, solo se alcanzó 292'000.000,00

### Capacidades:

- El Sistema Nacional de Defensa Civil se debilitó.
- Los organismos de respuesta básica se encuentran en situación precaria.
- Es débil la relación entre los organismos que producen conocimiento científico y quienes toman decisiones políticas.
- La institucionalidad civil del Gobierno Nacional y Seccional no trabaja con enfoque de riesgo ni en coordinación.
- La centralización de competencias y recursos anula a las instituciones del territorio, limita la inversión y su eficacia; lo que hace ineficiente la respuesta.
- Fenómeno del Niño, 97-98, solo se alcanzó 292'000.000,00

## ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA.

### I Momento

Al empezar las lluvias se convocó al Comité de Emergencia de la Provincia del Guayas. 24 de los 84 cantones en 9 provincias del país estaban gravemente afectados, en su mayoría cantones de la provincia del Guayas, debido a inundaciones por desbordamiento de ríos.

Hubo una afectación muy alta de las zonas rurales.  
Como respuesta del Gobierno se asignó 10 millones de dólares en ese primer momento.

### MOMENTO I

- Afectación en 24 de 84 cantones, en 9 provincias del país.
- Inundaciones por desbordamiento de ríos.
- Afectación en zonas rurales.
- Respuesta regional basada en las capacidades de la institucionalidad pública del Gobierno Nacional en el territorio.
- Base legal: Decreto No.900, 31 de enero de 2008
- Esfuerzo regional.
- Fondos asignados, Presupuesto General del Estado

### II momento

El nivel de lluvias entre enero y febrero se incrementó, lo que agravó la situación de inundaciones y pasamos de 9 a 13 provincias afectadas.  
Pasó de ser un problema rural a un problema urbano afectando a ciudades cabeceras cantonales.

### MOMENTO II

- Afectación en 66 de 149 cantones en 13 provincias.
- Inundaciones, deslizamientos, vientos tipo "ráfagas".
- Afectación en zonas rurales y en ciudades de importante densidad poblacional.
- Respuesta regional/nacional basada en las capacidades y la coordinación de la institucionalidad militar civil, del Gobierno Nacional y Gobiernos Seccionales.
- Base legal: Decreto 926, que declara el estado de excepción y movilización nacional e involucra en la respuesta al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas.
- Fondos asignados, Presupuesto General del Estado \$111.444.088
- El esfuerzo nacional es complementado con ayuda internacional.

El 20 de febrero se decretó emergencia; el Presidente involucra al Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas y asigna \$111.444.088 que fueron asignados para estos dos momentos.

El Gobierno solicita ayuda internacional por parte de la Agencia de Cooperación Internacional (AGECI). Mapa de inundaciones en las provincias del Guayas y Los Ríos, marzo del 2006, llegó a ser analizado de manera tardía.

La provincia de Los Ríos en un 80% de su territorio debe haberse inundado.

LA SITUACIÓN		
• Provincias afectadas		13/24
• Cantones afectados		66/149
• Población albergada		14.122
• TOTAL albergues		331
• TOTAL raciones alimenticias distribuidas		198.220
• TOTAL personas atendidas, SALUD		104.387
• TOTAL personas fallecidas		37
• TOTAL personas desaparecidas		3
• Hectáreas afectadas y perdidas	afectadas perdidas	137.315 ha 85.170 ha
• Actividades pecuarias afectadas y perdidas	afectadas perdidas	2808 2900
• Número de personas que han perdido por actividades:	Pecuarias Agrícolas	1457 33.961

Desde su visión tiene los cuatro componentes que aparecen en la gráfica:



Esta respuesta ha integrado tres perspectivas:



Se concretó un trabajo conjunto que, a partir del segundo momento de la emergencia, se incluyó la institucionalidad pública, militar y civil. La militar conformada por el Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas y el civil conformado por el Ministerio de Coordinación Interna y Externa, el Ministerio del Litoral, con los Ministerios Sectoriales que tienen competencias en riesgos organizando el desarrollo regional y las empresas públicas. (Es algo muy interesante pues civiles y militares están trabajando en conjunto. Es una situación que por primera vez ocurre en el país)

La Organización Panamericana de Salud (OPS) ha brindando su apoyo para divulgar las lecciones de organización y manejo de la situación. Se ha trabajado con la visión de fortalecer los Comités de Operaciones de Emergencias (COE's), liderados por autoridades seccionales y con el apoyo del Gobierno Nacional y la organización a nivel de provincia, comandados por los Gobernadores. Se ha constituido a nivel de región una interesante plataforma de coordinación con la activación del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) a nivel nacional y regional.

Esta ha sido la primera vez que se activan los diferentes COE's y cada uno tiene equipos de análisis. La perspectiva sectorial e intersectorial de las "mesas de trabajo" ha sido predominante, bajo la coordinación del Ministerio del Litoral.



Doce mesas de trabajo, integradas por entidades públicas y privadas que permiten procesar las necesidades de las personas afectadas, buscando responder de la manera más adecuada y cooperando entre sí para llegar a soluciones concretas.

A nivel provincial y cantonal se ha impulsado que la mesa de alimentación funcione de manera óptima pero se necesita una integridad entre Gobierno Nacional y Seccional para resultados óptimos.

### ASIGNACIÓN DE RECURSOS

El Gobierno ha asignado hasta el momento 121 millones de dólares, distribuidos así:

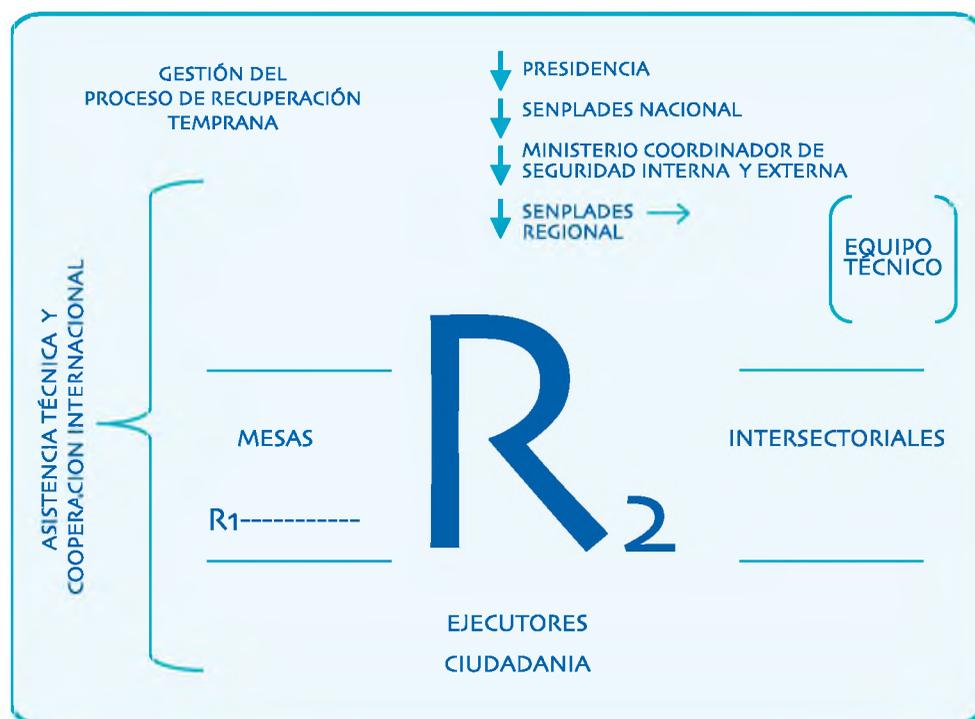


1. \$ 58.701.778 para salvar vidas en implementación de albergues, agua, condiciones básicas de saneamiento, salud, vivienda.
2. \$ 35.260.000 para protección de infraestructura física y pública.
3. \$ 26.213.035 para protección de medio de vida mediante programas de recuperación de actividades productivas de la gente afectada, programas de reforestación que busca crear plazas de trabajo temporal, viveros forestales, etc.
4. \$1.269.275 para fortalecimiento de capacidades.

## ESTRATEGIA DEL GOBIERNO NACIONAL

De la emergencia a la Gestión Integral del Riesgo: R1: Respuesta humanitaria hacia R2: Recuperación. Actores principales:

- Presidencia
- Senplades: actualmente está funcionando como una oficina técnica de este proceso de recuperación.
- Ministerio de Coordinación

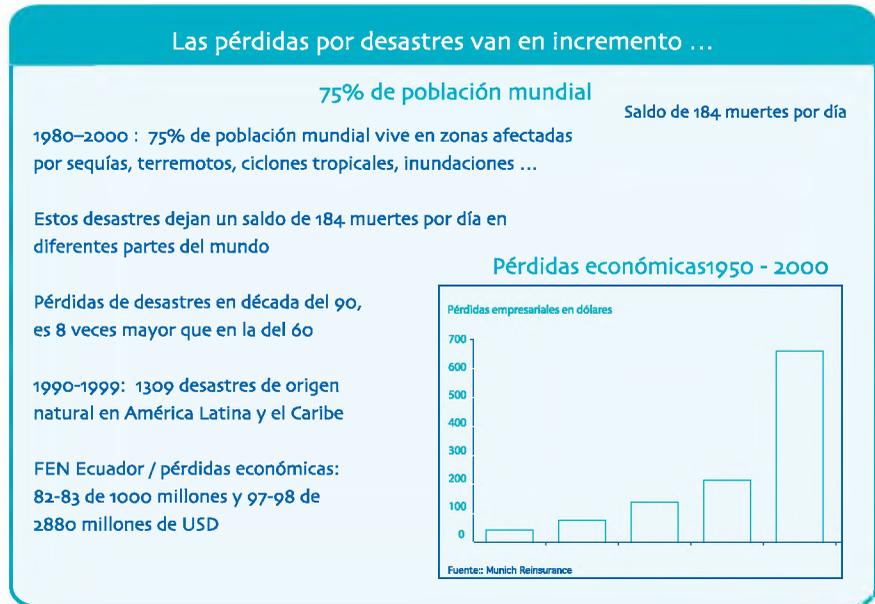


El Gobierno como tal, en la actualidad, debe asumir responsablemente que no estábamos preparados para afrontar una situación de este tipo, pero que nos ha tocado aprender en el camino. El desastre ha obligado a aprender de esta dura lección y tomar en cuenta que se debe abordar la Gestión del Riesgo a nivel de país por y para la gente.

## EVALUACIÓN DEL PASO DE LA EMERGENCIA A LA GESTIÓN DEL RIESGO

LINDA ZILBERT, BCPR/PNUD

Las pérdidas por desastres van en incremento y los desastres en la región han aumentado. Lo preocupante es la indiferencia al mencionarlo.



El 75% de la población mundial viven en zonas proclives a desastres; las pérdidas de desastres en la década del 90 fueron mayores que la del 60. En esa década se registró 1.209 desastres.

En Centroamérica se registraron 101 eventos catastróficos en la década del 70 al 80, con una pérdida anual de 238 millones.

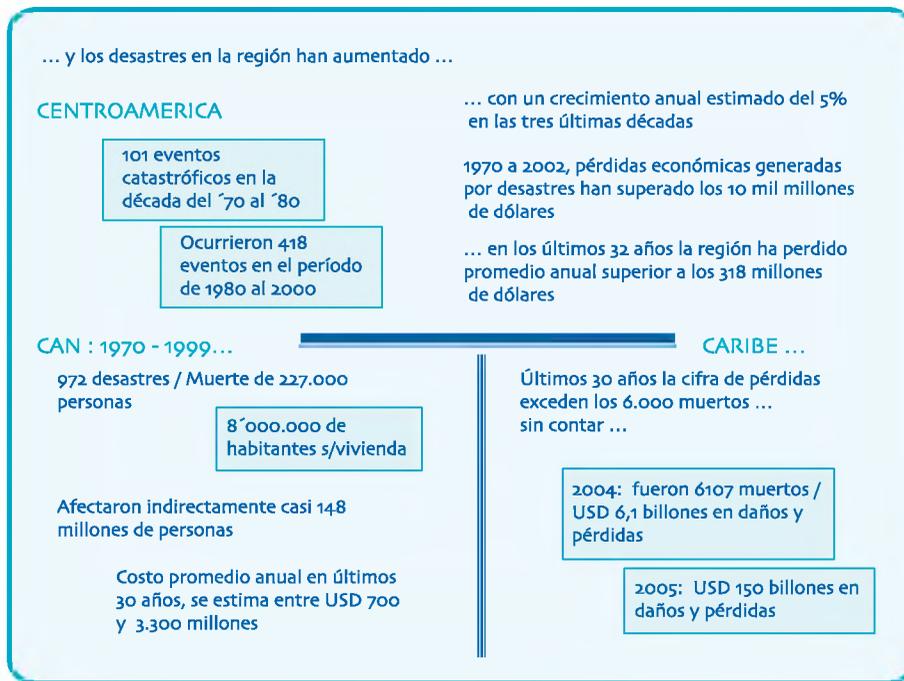
Las pérdidas asociadas a eventos climáticos van también en aumento. Entre el 90 y el 2000 las Naciones Unidas declara la década de reducción de desastres.

### Por hacer:

El manejo que se ha dado a situaciones de desastre deja ver que no se están manejando bien las emergencias y no estamos listos ni preparados para afrontarlas. Es una manera de ver que no se están haciendo bien las cosas.

De ahí se parte al análisis:

- Desastres vinculados al fenómeno: inundación, terremoto, huracanes. (Asociándolo solo al fenómeno)
- Pérdidas
- Se estima como un hecho puntual y se ve como algo cíclico.
- Se ha tenido una visión centrada al desastre. Prepararse a afrontar el siguiente; mas no a prevenirlo.



Los especialistas se enfocan a estos 4 aspectos y tienen un rol dentro de todo este proceso de análisis y acción ante desastres. Este es el panorama actual a nivel de Latinoamérica.

A partir de esto se plantea: ¿Por qué en lugar de cómo manejar esa situación, no indagar en el porqué ocurre? ¿Qué lo causa?

Obligando al grupo de trabajo a indagar en la historia y analizar todo el contexto histórico de esos territorios de riesgo.

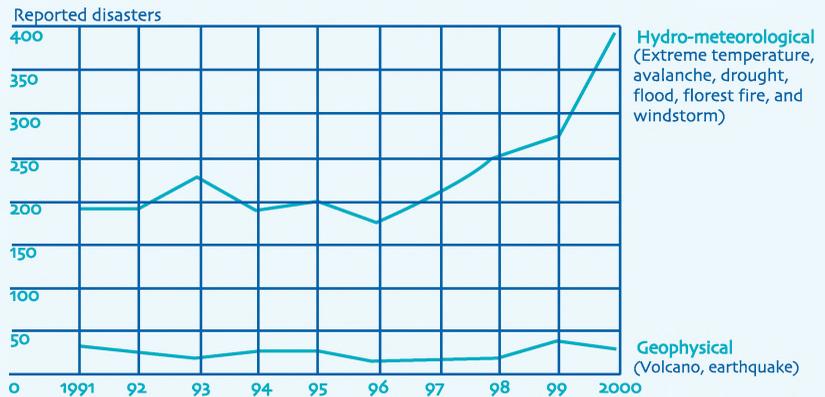
Al proponer esto, el grupo de trabajo se ve obligado vivir, estudiar y entender internamente las zonas de riesgo.

Esto arraiga la concepción del modelo anterior y ese despojo de paradigmas es lo que se vuelve complicado aún. (Manera cortoplacista, salir del apuro, atender al momento la emergencia; pero no con una visión más allá)

Se debe apuntar hacia entender qué factores y causas generan los desastres.

El cambio significa proceso, no es inmediato. (En el año 1963 en Cuba se perdieron vidas y en el año 2000 recién empezaron a ver sus frutos del plan de contingencia ante huracanes que se puso en marcha hace mucho tiempo).

### Las pérdidas de desastres asociadas con eventos climáticos extremos se han incrementado en los últimos años (1996 a +)

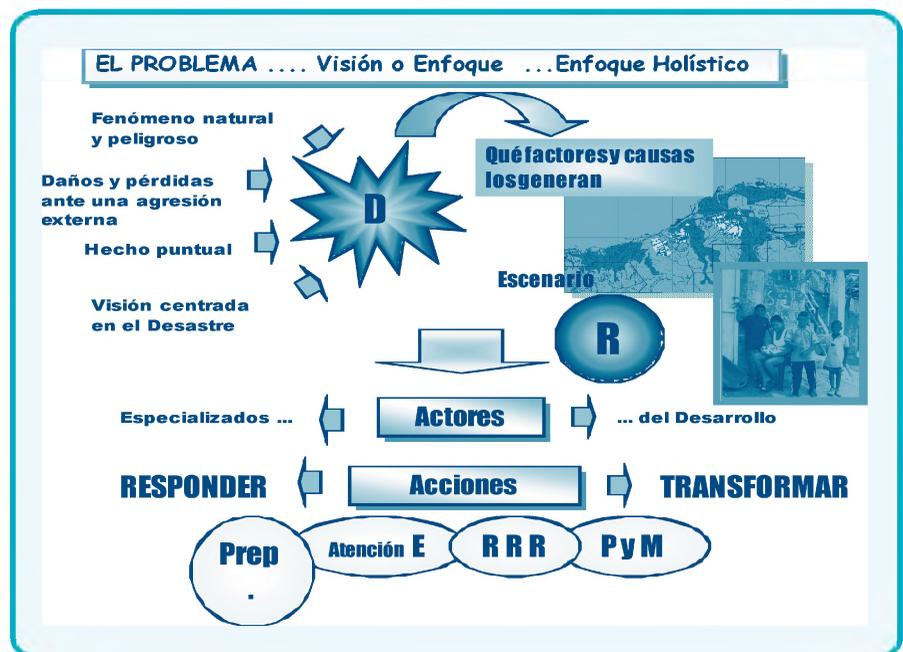


Note: Includes all natural disasters declares by national authorities in OECD and non-OECD countries, regardless of their severity

Source: Center for Research on the Epidemiology of Disastres.

En Venezuela, el caso Caracas - Vargas: produjo graves deslaves y deslizamientos, llevó a mejorar la capacidad de valorar pérdidas y se destinaron mayores recursos a la investigación acerca de ese fenómeno.

El modelo presupone considerar holísticamente variables como el fenómeno natural, los daños y pérdidas ante una agresión externa, el hecho puntual, la visión centrada en el desastre; lo que lleva al cuestionamiento de ¿qué factores o causas los generan? ¿Cuáles son los escenarios posibles? ¿Qué actores participan y cuáles son las acciones inmediatas y a corto, mediano y largo plazo que deben ejecutarse?





### Navegando entre dos mares

**Emergencia**

- Orientada a mitigar la pérdida de vidas y sufrimiento.
- No conlleva automáticamente a una recuperación rápida.
- En muchos casos, la respuesta puede exacerbar las causas de vulnerabilidad implícitas.

**Reconstrucción**

- Largos períodos para la realización de estudios, análisis, programas, proyectos, negociaciones de préstamos...
- La gente inicia de manera espontánea la reconstrucción... reproduciendo condiciones aún más propensas al riesgo, que las que existían antes del desastre.

### ¿Qué entendemos por recuperación?

Enfocar las acciones de salvar vidas ... a recuperar medios de vida.

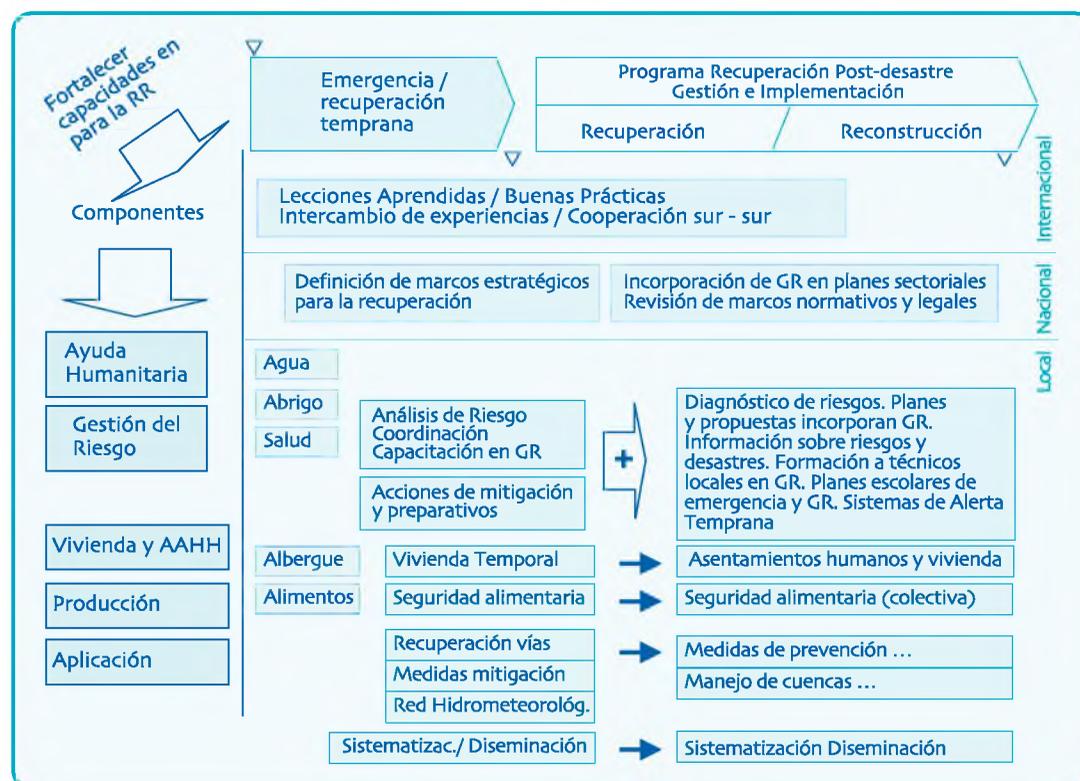
- Reduciendo los riesgos y asegurando condiciones para el desarrollo futuro. Parte integral de los procesos de desarrollo.
- Recuperación = transforma mientras repara

Es decir que mientras se responde a las necesidades más urgentes de la población afectada, se aprovechen todas las oportunidades de cambio para lograr la sostenibilidad de los esfuerzos de recuperación.

- ▶ La Emergencia y la recuperación no son fases temporales (de 30, 60 o 90 días) que van una a continuación (o primero) que la otra ... primero la emergencia y a continuación la recuperación (Venezuela)
- ▶ Durante la Emergencia se toman (y pueden tomar) decisiones importantes y vitales que marcan la Recuperación: Gestión y organización (Perú, Venezuela, México), recursos (reorientación de recursos, cooperación internacional), planificación (Venezuela y Perú).
- ▶ Un respaldo político del más alto nivel que apuesta a la reducción de riesgos, en los momentos de emergencia y recuperación, es vital ... pero aun más, convertir ese respaldo (con el tiempo) en voluntad y decisiones ... (Perú, Venezuela, Colombia)
- ▶ La Recuperación es muchas veces un proceso voluntario de los afectados reponiendo lo perdido ... mientras que desde las instituciones se sigue "planificando la Recuperación" (Perú, Venezuela).
- ▶ Se trata de proteger no sólo la vida (alimentos, abrigo, salud) en lo inmediato ... sino también los medios de vida (o la vida de allí en adelante) (Venezuela)
- ▶ La recuperación no puede estar centrada en la reposición o reparación de los daños físicos (Venezuela)
- ▶ Cuidado con la reconstrucción de los riesgos o reposición de las vulnerabilidades (Perú: FEN, reubicaciones Rímac y Ayacucho)
- ▶ Las crisis pueden ser una oportunidad de cambio y modernización de marcos institucionales, roles, políticas de planificación, etc. (Nicaragua)
- ▶ Tomadores de decisión asumiendo las operaciones ... organismos de respuesta pretendiendo asumir la gestión del riesgo = reducción de riesgo = planificación del desarrollo (Perú, Nicaragua)
- ▶ Las emergencias "no esperan" a que las comunidades se hayan recuperado para volver o seguir ocurriendo ... tampoco la recuperación puede ni debe esperar ... es un proceso de acciones y decisiones que se deben acelerar y por lo tanto planificar y anticipar.
- ▶ Todas las situaciones no son iguales ... y por tanto atender la emergencia y la recuperación debe responder a cada circunstancia (terremoto – inundaciones en comunidades agrícola)
- ▶ El desastre y la recuperación (... y la reconstrucción) son y forman parte del continuo ... del Desarrollo ... y por ende es necesario transformar condiciones de riesgo a través de impulsar medidas y acciones de preparativos, respuesta, prevención y mitigación.

NO ES POSIBLE EL DESARROLLO SOSTENIBLE ...  
ni la "Mejora de la Calidad de Vida de las  
poblaciones" ... SIN GESTIÓN DEL RIESGO

## SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DEL RIESGO:



### Retos (1)

- No reconstruir el riesgo y desarrollar el proceso de recuperación en el marco del desarrollo, combinando una perspectiva de largo plazo con intervenciones estratégicas de corto y medio plazo (rec. prog. = dev. prog.)
- Fortalecer la institucionalidad. Instituciones ad-hoc se pueden convertir en estructuras paralelas, duplicando funciones, mandatos y saltándose los mecanismos de control. El reto es combinar mecanismos de implementación rápida sin erosionar el marco institucional y la gobernabilidad. (Iguales actores/tiempos diferentes)

### Retos (2)

- Reconciliar el corto y el largo plazo. Debe combinar enfoques de largo plazo con intervenciones estratégicas a corto y medio tiempo. (Tiranía urgencia)
- Recuperación espontánea, acciones descoordinadas y fragmentadas (Mitch)
- Alcanzar a la población más vulnerable. Esquema inmediateista con enfoque empresarial permite realizar acciones en un plazo muy corto
- Momento muy "sexy" para políticos y empresa privada. Evitar una crisis política. Consensuar un programa articulado con una implementación transparente y pública.

## Objetivos generales de una estructura o marco de recuperación

- Organizar el modo de proceder durante la recuperación.
- Buscar que la comunidad y el país se encaminen “nuevamente” hacia un desarrollo sostenible.
- Garantizar un amplio respaldo de todos los sectores involucrados.
- Asegurar que en su implementación participen los actores interesados y, en particular, las comunidades afectadas ... un enfoque territorial.
- Asegurar que responda a las necesidades de recuperación de las poblaciones afectadas, y para ello se requiere conocer y hacer un análisis no sólo de los daños sino también de las necesidades de recuperación y una lectura de las mismas.

### Permite también:

- Establecimiento de un diálogo permanente y un espacio de consenso con los sectores políticos, privados y comunitarios y la cooperación nacional e internacional.
- Monitoreo del avance del proceso de recuperación
- Mantenimiento de la transparencia, rendición de cuentas y buena gobernabilidad.

### Algunos pasos básicos

- Definir una política nacional que establezca claramente los principios y propósitos que se buscarían durante el proceso de recuperación.
- Definir el marco y los mecanismos institucionales (apoyado al máximo en las instituciones y los mecanismos existentes) para diseñar, coordinar, implementar y monitorear el programa.
- Formular la estructura de la recuperación con base en las necesidades, prioridades, capacidades y recursos existentes y opcionales.
- Desarrollar el plan de recuperación detallando requerimientos programáticos y sectoriales.
- Definir las acciones estratégicas para su ejecución, identificando fuentes de colaboración y estableciendo alianzas para la implementación.

## PREPARATIVOS Y MANEJO DE LA EMERGENCIA EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA

MÓNICA TRUJILLO, BCPR/PNUD

Un programa participativo inter institucional. (Creciente)

- Defensa Civil
- Conaplan
- COE Nacional
- Cruz Roja, etc.

**Primer eje: Equipamiento e infraestructura.**

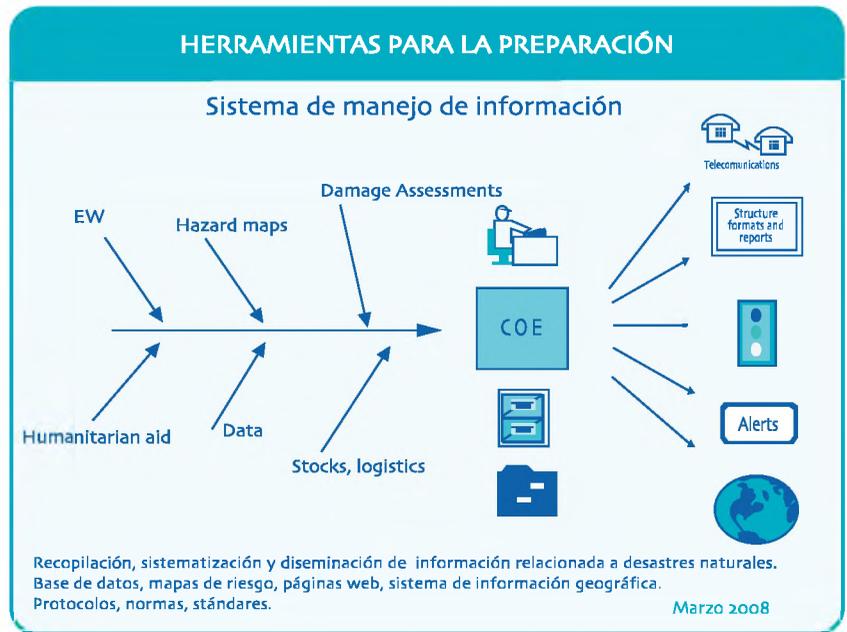
- Reforzar las telecomunicaciones, información de alerta temprana a comunidades.
- Equipamiento de rescate: proveer del equipamiento básico para rescate.
- Infraestructura de respuesta (oficinas en lugares estratégicos y mejorar condiciones de esos lugares).
- Manejo de la información: sistema para el manejo de información en medio de la emergencia.
  - Formatos, datos socioeconómicos de los Municipios afectados donde están albergues, cual es el stock que tiene el país.
  - Conocer datos claves, lugares, teléfonos a dónde acudir, difundirlo y ponerlo al alcance de todos.

- Aplicar tecnología de información para crear un sistema de información para desastres del país: mapas de riesgo, de vulnerabilidad, aplicando tecnología que existe para que sea funcional, SIG, mapas satelitales.
- Proveer listado clave, datos socioeconómicos, mapas de riesgos, de vulnerabilidad; o sea, un lugar que concentra toda la información; que sea funcional y accesible a todas las instituciones competentes, trayendo los especialistas en el tema para lograr esta sistematización de la información útil.



### Segundo eje: Sistema Nacional de Alerta Temprana.

- Oferta de alerta temprana, formatos.
- Uso de la tecnología para crear un sistema de alerta temprano integrado para que los países de Centroamérica estuvieran interconectados y la actualización se diera de manera automática.
- Herramientas para la realizar mapas de amenaza y vulnerabilidad.
- Enfoque geográfico.
- Mapas de amenaza y vulnerabilidad, planes de emergencia y de desarrollo.
- Planes de contingencia municipales.
- Simulacros.



## El enfoque geográfico que tuvo el programa

República Dominicana estaba en proceso de descentralización. Fortalecimiento de región oeste por ser la más vulnerable en el país. Se plantea una preparación descentralizada a nivel local.

A nivel de programa en República Dominicana



La lección más importante del programa es que ha tenido una creciente y sostenida interinstitucionalidad desde que se inició que ha coadyuvado el proceso de descentralización.

## CASOS DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN: EL CASO DE MANIZALES-COLOMBIA

MARCO ANTONIO GIRALDO, BCPR/PNUD

Más de 90 billones de dólares de pérdidas se generan anualmente por problemas de desastres

### Caso de estudio: Manizales (Colombia)

Manizales, ciudad capital del departamento de Caldas, ha sido objeto, a través de los años, de tragedias ocurridas debido a deslizamientos de zonas de ladera con graves condiciones de estabilidad.

### Región agreste, con un crecimiento no planificado. (Deslizamientos en cerros)

Con la Universidad Nacional de Manizales se desarrollan estudios de todo tipo a nivel nacional y local. Se realiza la modelación del tipo de obra para adaptarla al terreno, considerando las características de riesgo muy particulares de la región, derivadas de la infiltración permanente en el terreno por problemas de deslizamiento.

Se resalta el programa de "Guardianas de la Ladera" que fortalece las capacidades locales de prevención. Esto fue una respuesta para dar sostenibilidad a las obras, en el sentido de que los pobladores no solo sepan cómo se construyeron, sino como se mantenían desde los componentes social, físico espacial y ambiental.

Como una estrategia encaminada a mitigar el riesgo que esa situación genera, desde octubre de 2003 la Alcaldía de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas), a través de la Corporación para el Desarrollo de Caldas (CDC), implementaron el programa "Guardianas de la Ladera".

El proyecto busca crear conciencia en la población del área urbana del Municipio de Manizales sobre el adecuado manejo que se le debe dar a las laderas, con el fin de prevenir la ocurrencia de eventos que traigan consigo la pérdida tanto de vidas humanas como de patrimonios familiares. Para lograr esto, el programa vincula a mujeres madres cabeza de familia y les brinda capacitación de tipo social, ambiental y técnico, para que se conviertan en multiplicadoras del mensaje hacia la comunidad, acerca de la adecuada convivencia que la población debe tener con las laderas.

### Los tres componentes básicos del proyecto son:

- El componente social, que se desarrolla a partir de diversos talleres, dictados a las guardianas y/o a la comunidad por parte del equipo de apoyo social, relacionados con temas de carácter social, físico espacial y ambiental. Ejes temáticos que constituyen el pilar de la capacitación.

- El componente físico-espacial, correspondiente al trabajo de campo que desarrollan las guardianas en las laderas y que tiene como fin realizar la limpieza y el mantenimiento permanente de las obras de estabilidad; la revisión del estado de las mismas; la detección de basuras, posibles fallas técnicas, asentamientos humanos, actividades de sobrepastoreo e invasión por cultivos limpios.
- El componente ambiental, que involucra el criterio de las entidades de apoyo al proyecto especializadas en el tema ambiental. Como parte de este componente se envía a las entidades involucradas reportes relacionados con daños detectados en las obras de estabilidad, daños de redes de servicios públicos, la ocupación indebida de las laderas por asentamientos espontáneos, cultivos limpios y escombreras, entre otros factores.

## LOGROS DEL PROGRAMA

- Vigilancia y mantenimiento constante de 49 laderas de alto riesgo existentes en la ciudad de Manizales y definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).
- Mejora de la capacidad de respuesta de la comunidad ante la ocurrencia de eventos catastróficos y consecuente reducción de pérdidas humanas y económicas.
- Generación de empleo y de ingresos para las madres cabezas de familia. Una población socialmente vulnerable y comúnmente desatendida por las instituciones del Estado y por la sociedad en general.
- Disminución de los costos anuales de mantenimiento de las obras de estabilidad y manejo de aguas construidas por Corpocaldas y el Municipio de Manizales, por el aporte de la comunidad en el cuidado y conservación de las mismas.

El mayor logro fue que trascendió el nivel local a lo nacional e internacional. Otro caso para mostrar es el de Armenia, cerca de Manizales, que fue afectada por terremotos. En Colombia existe un Código de Resistencia Sísmica donde no todas las viviendas cumplían por haber sido construidas antes. Esto llevó a la necesidad de realizar una zonificación sismogeotécnica que permitió el mapeo de zonas de riesgo en atención a las vulnerabilidades encontradas. Los principales efectos locales presentados en la ciudad de Armenia durante el movimiento sísmico del 25 de Enero de 1999 son:

- Amplificación por geometría del talud y forma de los valles entre las laderas.
- Resonancia por similitud de periodo entre el movimiento sísmico, el suelo y las estructuras.
- Presencia de suelos con comportamiento dinámico especial que amplifican en forma considerable las aceleraciones sísmicas como llenos. Durante el sismo muchos de los llenos de ladera sufrieron asentamientos diferenciales y fallas ocasionando daños.

---

El Plan de Ordenamiento Territorial que no contemplaba Gestión del Riesgo, quedó inválido.

Aciertos y desaciertos: no todas las obras de mitigación salvan la vida. Es necesario adelantar procesos de reasentamiento; un nuevo esquema de planificación y ordenamiento del territorio, el reordenamiento urbano, el manejo integral del riesgo; la inversión considerando la variable del riesgo desde las primeras etapas de los proyectos.

Ahora se cuenta con una nueva versión del Plan de Ordenamiento Territorial, donde los criterios de prevención de riesgos son factores muy importantes, que definen la base para la generación de políticas de ocupación del territorio, que son de cumplimiento obligatorio para pobladores y gobernantes.

## EL PLAN MAESTRO DE CORPECUADOR 1998 - 2008

ING. JAVIER CASAL, CORPECUADOR - ECUADOR

La Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de las Zonas Afectadas por el Fenómeno de El Niño (Corpecuador) se crea en 1998 como entidad autónoma de derecho público y patrimonio propio, con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, con domicilio en la ciudad de Guayaquil, con la finalidad de emprender la rehabilitación y la reconstrucción de las zonas destruidas por el Fenómeno de El Niño.

Zonas afectadas por el Fenómeno de El Niño. Principalmente en el continente ecuatoriano.

Ante el fenómeno y sus efectos causados, el Congreso Nacional en agosto de 1998 creó por ley la entidad para liderar la reconstrucción y rehabilitación de las zonas afectadas por el Fenómeno de El Niño.

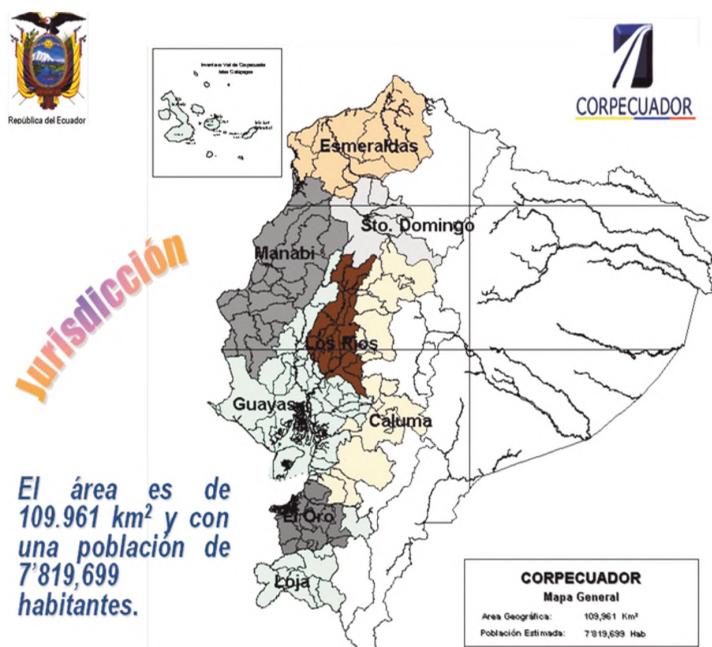
### Los fines de la Corporación:

1. Decidir respecto de la planificación, contratación y supervisión para la inmediata rehabilitación de la red vial fundamental destruida por el Fenómeno El Niño, con el objeto de lograr la normalización del tráfico y la intercomunicación de las poblaciones actualmente afectadas por el aislamiento.
2. Ordenar la realización de los estudios y diseños técnicos para la reconstrucción de carreteras y puentes.
3. Coordinar con el Ministerio de Obras Públicas y los Concejos Provinciales de las zonas afectadas el trabajo de la rehabilitación y reconstrucción de las carreteras y caminos vecinales.
4. Ejecutar en coordinación con las Municipalidades, programas emergentes de rehabilitación urbana en los sectores marginales donde las inundaciones o el deslizamiento de tierras provocó la destrucción de las viviendas pertenecientes a personas que se encuentran en situación de extrema pobreza.
5. Contratar la reparación de los locales escolares que, por efecto del Fenómeno de El Niño, no presten las condiciones de seguridad y funcionalidad.
6. Coordinar con las Juntas Parroquiales, Entidades no Gubernamentales, Comités Barriales, Juntas Cívicas y, en general, organizaciones de la sociedad civil afectada, su participación directa y efectiva en la tarea de la reconstrucción.

### Las fuentes de financiamiento de Corpecuador según la ley son:

- El 25% de la rentabilidad líquida anual del Fondo de Solidaridad.
- El 10% de la participación que corresponde al Estado en el incremento de las exportaciones petroleras como consecuencia de la ampliación del actual oleoducto transecuatoriano.
- El 0.7% del valor total de las exportaciones de banano.
- Lo que se le asigne en el Presupuesto del Estado.
- Peaje de las vías rehabilitadas y reconstruidas por la Corporación.

- Donaciones y subvenciones que hicieran las personas naturales y jurídicas de hasta el 10% del Impuesto a la Renta y el 10% del Impuesto a la Circulación de Capitales.



El espacio geográfico de la jurisdicción de Corpecuador incluye las siete provincias de la costa, la región insular y los cantones de otras provincias ubicadas en las estribaciones occidentales de la Cordillera de Los Andes hasta la cota 1.000 metros sobre el nivel del mar (msnm) especificados en la Ley de creación.

Las 7 delegaciones que constituyen Corpecuador son:

- Esmeraldas
- Santo Domingo
- Manabí
- Los Ríos
- Caluma
- Guayas (Incluye las Coordinaciones de Zapotillo y Galápagos.)
- El Oro

## PLAN MAESTRO

Entre las atribuciones del Directorio está la especificada en el Art. 5 literal d) que dice: ... será la aprobación de un Plan Maestro de obras para la rehabilitación, la reconstrucción de las diferentes zonas afectadas por el Fenómeno de El Niño, a fin de lograr que la programación de obras responda a una planificación general adecuadamente coordinada, que beneficia a las diferentes circunscripciones del país afectadas por dicho fenómeno. El Plan Maestro aprobado es de obligatoria aplicación.

El Reglamento de la Ley 120 hace las siguientes definiciones:

### Rehabilitación:

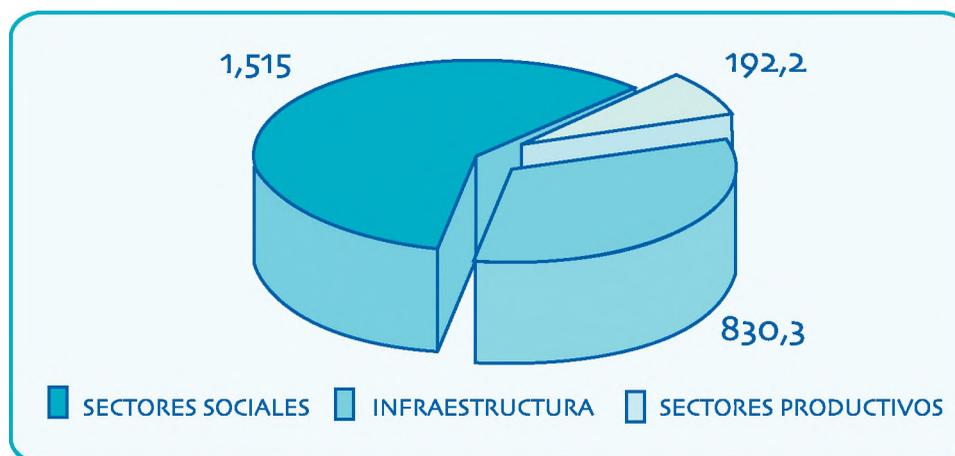
Consiste en trabajos y obras necesarias en forma urgente e inmediata para que las vías presten un servicio normal y aceptable durante dos o tres años hasta que inicie la reconstrucción.

### Reconstrucción:

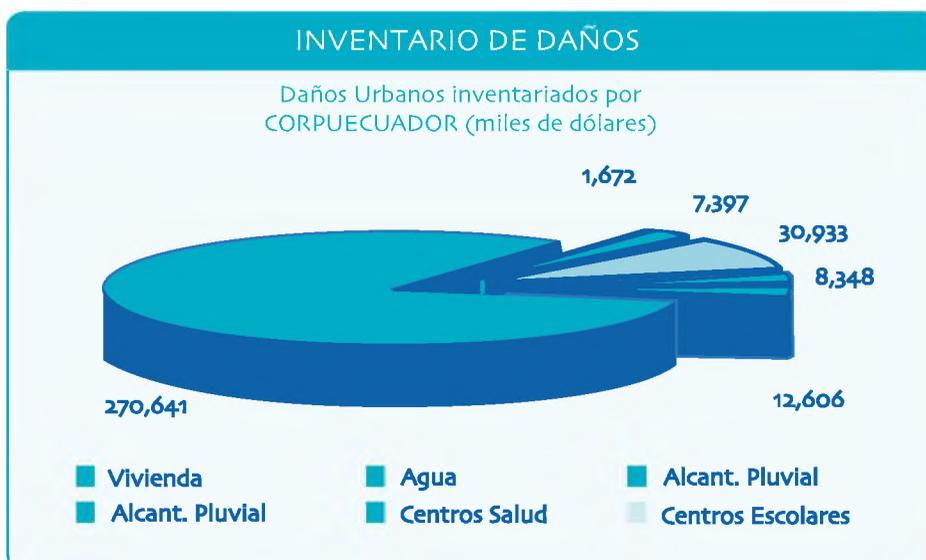
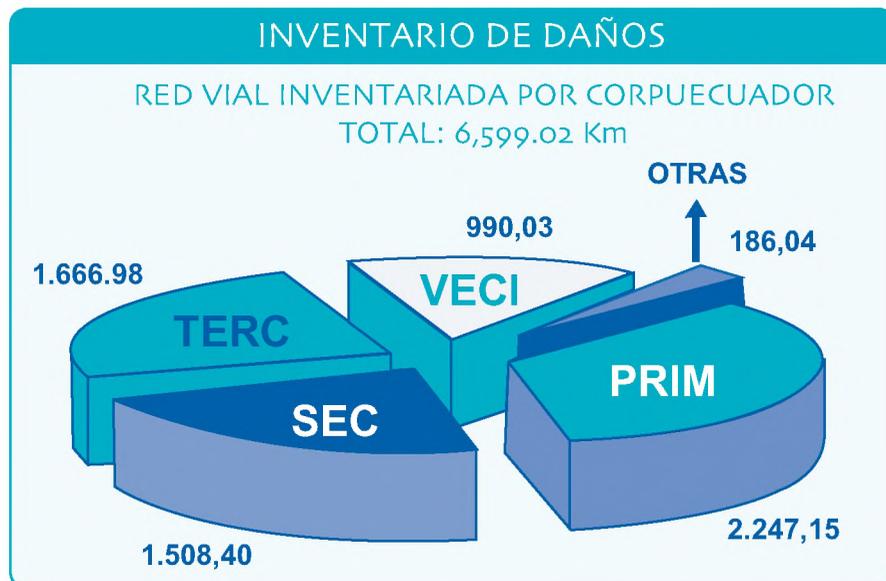
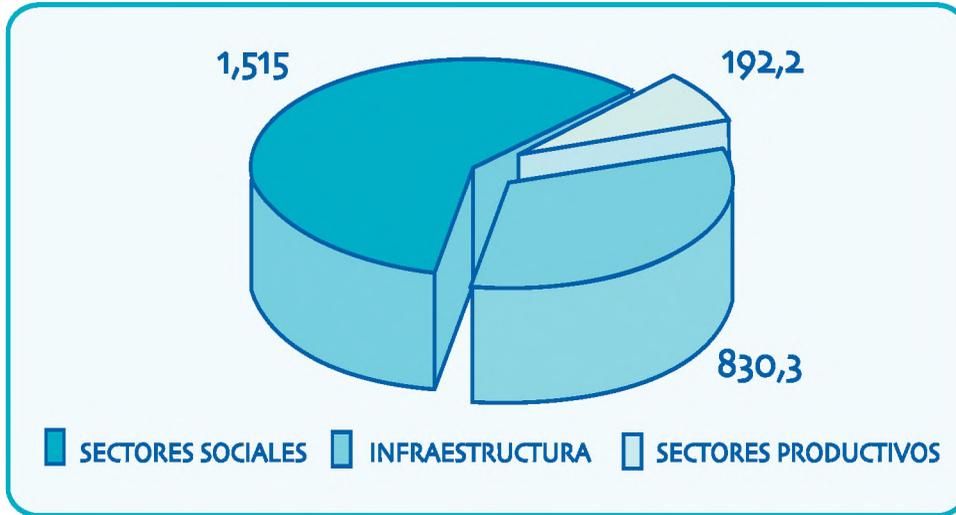
Consiste en los trabajos y obras necesarias para contar con carreteras y puentes a fin de que la inversión en ellos permita al país utilizar un sistema de infraestructura estable, eficaz, confiable y permanente, capaz de resistir los eventuales embates de naturaleza.

Está conformado de la siguiente manera:

- 2 Componentes:
  - Vial
  - Urbano
- 10 Programas:
  - 5 Viales
  - 5 Urbanos



## RESUMEN DE DAÑOS POR SECTORES (Millones de dólares)

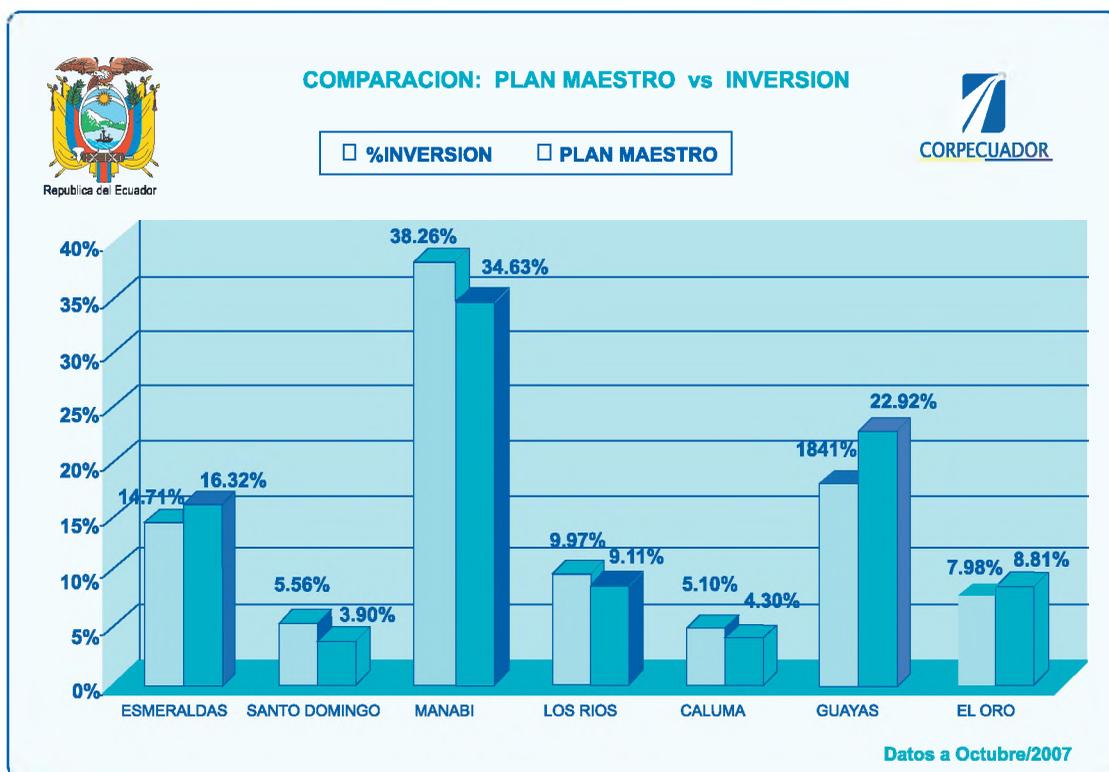


## Los daños por sectores

- En vías el daño llega a 6.500 km. en sectores primarios, secundarios y vecinales.
- En el sector urbano: alcantarilla, centros de salud, escuelas, vivienda, agua y alcantarillado sanitario.

La distribución de este inventario se lo hizo a nivel de las 7 delegaciones. Destinando a cada una, un porcentaje de dinero destinado a la intervención en cada uno de los sectores afectados, así:

- Santo Domingo: 3.90%
- Caluma: 4.30%
- El Oro: 8.80%
- Esmeraldas: 16.30%
- Los Ríos: 9.10%
- Guayas: 22.90%
- Manabí: 34.60%



## RESUMEN DE EJECUCION

DELEGACION	COMPONENTE VIAL	COMPONENTE URBANO	TOTAL
ESMERALDAS	33.377.342,9	8.178.023,0	41.555.365,9
SANTO COMINGO	11.486.245,3	2.235.530,4	13.721.775,7
MANABI	85.012.954,1	17.062.192,6	102.075.146,6
LOS RIOS	19.275.633,0	7.260.561,7	26.536.194,6
CALUMA	15.017.759,6	1.069.085,4	16.086.845,0
GUAYAS	45.260.786,8	5.350.757,2	50.611.544,0
EL ORO	15.962.479,6	2.296.733,3	18.259.212,9
TOTAL	225.711.057,2	43.452.883,6	268.846.084,9

TOTAL: 604 Obras (294 Urbanas y 310 Viales)

Datos a Enero 2007

## PROCESO DE RECUPERACIÓN POR EFECTOS DE LA ESTACIÓN LLUVIOSA 2008

ARQ. MARÍA ELOÍSA VELÁSQUEZ, SENPLADES - ECUADOR

Cuando se creó Corpecuador, la prioridad la constituían las obras de infraestructura. En el Plan Maestro se incluyó el aspecto social, determinando mecanismos y espacios para la participación comunitaria; lastimosamente nunca se aplicó en forma real y sistemática.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) ha incluido, como parte del Plan Nacional de Desarrollo, un capítulo relacionado con los procesos de Gestión del Riesgo (agosto del 2007), llegando al consenso de que es necesario no solo pensar en la reconstrucción de infraestructura; sino en la prevención de riesgos y en la recuperación.

### Existen varias premisas básicas:

- El Ecuador debe convivir con los riesgos. (Inundaciones, sismos, vulcanismos, etc.)
- La institucionalidad debe ser revisada (competencias y capacidades).
- Las inversiones del post-evento no deben ser solo en infraestructura física.
- Contar con una estrategia como país para hacer sostenible un proceso de recuperación. (PND)

### OBJETIVO GENERAL DEL PROCESO

Orientar la acción gubernamental integrando la Gestión del Riesgo en la construcción de nuevas condiciones de desarrollo en la región que garanticen sostenibilidad económica y mejor calidad de vida a la población.

El proceso sostenible de recuperación plantea nuevas condiciones de desarrollo que garanticen mejores condiciones de vida.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.- Identificar y rehabilitar la infraestructura básica afectada; construir la necesaria para mejorar la integración y el desarrollo armónico del territorio.
- 2.- Fortalecer el sector agropecuario y la infraestructura social, como elementos fundamentales del bienestar social y económico de la población, a través de iniciativas de reconversión.
- 3.- Promover un ambiente sano y sustentable que garantice la preservación de la vida y los recursos naturales.
- 4.- Fortalecer el desarrollo de un sistema de información integrado que sirva en los procesos tanto de planificación como de respuesta inmediata a emergencias.
- 5.- Orientar las inversiones de corto, mediano y largo plazo con el propósito de ejecutar programas y proyectos que disminuyan la vulnerabilidad, fortalezcan la infraestructura básica y productiva ante la amenaza de las lluvias, en el marco de una institucionalidad fortalecida y con una nueva visión del desarrollo.

## PRINCIPIOS DEL PROCESO

- Coadyuvar al desarrollo humano y reducción de la pobreza.
- Inducir mecanismos de coordinación a escala nacional, regional y local.
- Recuperar y reconvertir los medios de vida de la población.
- Evitar y reducir el resurgimiento de vulnerabilidades de todo tipo.
- Restaurar capacidades locales, aprovechar y fortalecer la institucionalidad creada a través de los COE's.
- Focalizar esfuerzos en sectores más vulnerables.
- Promover empoderamiento responsable de la población.

## ETAPAS DEL PROCESO

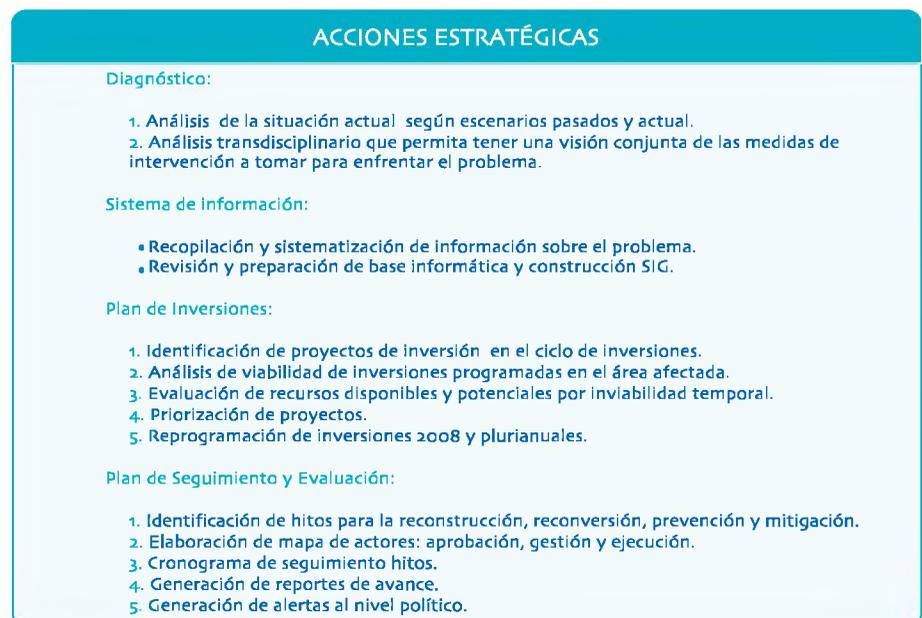
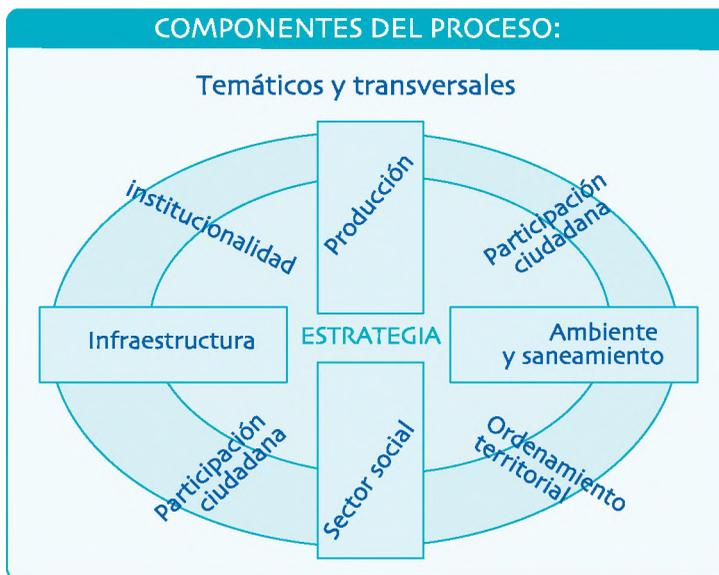
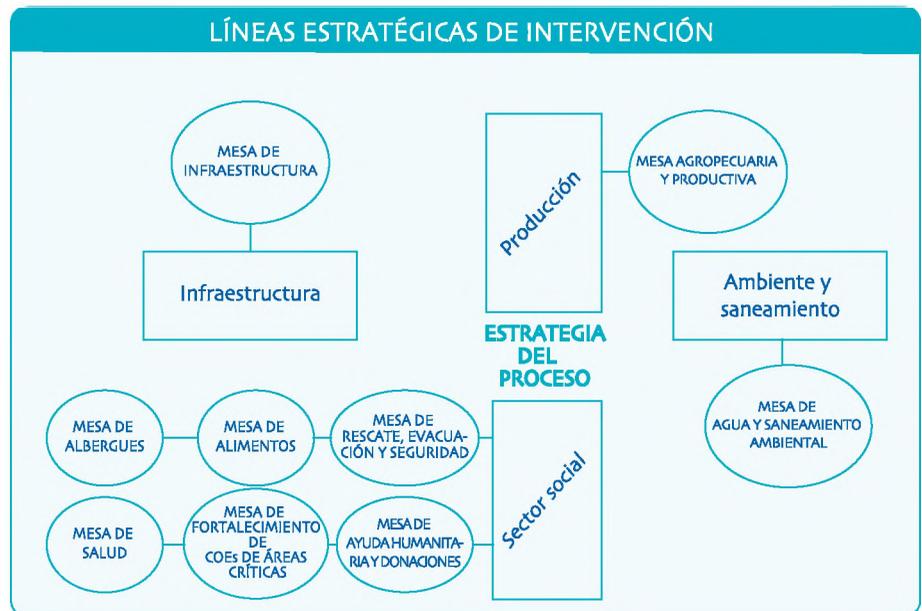
El proceso de recuperación permite pasar de un accionar coordinado reactivo y emergente a acciones de recuperación (mediano y largo plazo) con un enfoque de prevención y desarrollo integral.

### Etapa I: Acción reactiva emergente (R1)

- **Objetivo:** Proteger la vida humana, los medios de vida y la infraestructura física apoyándose en un fortalecimiento de las capacidades.
- **Estrategia:** Actuar en forma inmediata sobre la base de la información disponible al momento.
- **Coordinan, lideran y participan:** Ministerio del Litoral (sectorial territorial), Comaco, miembros COE (FF.AA., Policía Nacional).
- Ejecutores de Programas del GC.

### Etapa II: Reconstrucción, enfoque prevención (R2)

- **Objetivo:** Orientar la acción gubernamental para recuperar la infraestructura, la producción, los servicios sociales y viabilizar la creación de oportunidades sostenibles para la población afectada.
- **Estrategia:** Identificar y priorizar acciones sobre la base del diagnóstico y análisis transdisciplinario de la situación del territorio afectado.
- **Coordinan, lideran y participan:** Ministerio del Litoral y Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, Secretaría Técnica: Senplades.



## PRODUCTOS DEL PROCESO

- PROGRAMA DE INVERSIONES SECTORIALES DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO (PRESUPUESTOS ASIGNADOS POR LAS DIFERENTES INSTITUCIONES)
- SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE REDUCCIÓN DE VULNERABILIDADES
- SISTEMA DE INFORMACIÓN DE GESTIÓN DEL RIESGO (UNIFICAR Y OFICIALIZAR LA INFORMACIÓN)
- PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS PARA EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN GESTIÓN DEL RIESGO
- PROPUESTA DE LINEAMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE UNA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL FRENTE A LOS RIESGOS

Las mesas constituidas actualmente nutren el proceso en los diferentes tópicos del manejo: producción, ambiente y saneamiento, información y el sector social. Los cuatro ejes tienen dos transversales: Institucionalidad y Ordenamiento Territorial con un enfoque participativo.

Se están analizando las inversiones, programa de inversiones y se contará con un Plan de Seguimiento. Hay sistema de evaluación. Se va a incidir en la Asamblea Nacional Constituyente con la Ley de Ordenamiento Territorial.

## INSTITUCIONALIDAD PARA LOS PROCESOS DE RECUPERACIÓN

DR. CAMILO CÁRDENAS, BCPR/PNUD

En Gestión Integral del Riesgo no hay modelo único y cada país es un caso particular. Ante la diversidad se vuelve menos probable la copia de modelos a seguir.

Los Gobiernos de los países en la década de los 80 y 90, sólo se limitaban al recuento de daños y apuntaban a corto plazo hacia accionar y solucionar los problemas del momento. El centralismo ha sido la característica predominante de esas décadas.

Conforme pasa el tiempo se empieza a crear instituciones específicas para cada tema, especializando el manejo y entregando a actores muy específicos los manejos técnicos (instituciones ejecutoras) o políticos.

Un ejemplo es el de Colombia, donde se creó RESURGIR, que adelantó un programa de reubicación de poblaciones y reconstrucción; sin embargo, nuevamente se incurrió en el centralismo. No se trabajó con las instituciones y se criticó mucho el no trabajar en conjunto con los municipios. Luego se crea el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, con el que se comienza una visión más sistémica del proceso de gestión.

En Colombia se empieza la concepción “sistémica” del manejo pues se da cuenta que trabajando de esa manera se presta mayor agilidad a las respuestas ante cada problema que surgía. Al tener el sistema ya establecido, la planificación juega un papel importante pues es necesario analizar qué hacer con un sector afectado y planificar el plan a seguir. Sin embargo, es trascendental considerar que una concepción sistémica debe ser descentralizada.

Los niveles de centralización en América Latina aún son muy arraigados y graves; sigue reinando a nivel continente y cada caso es diferente: uno político, otro administrativo. La transferencia de recursos y responsabilidades específicas del nivel nacional a provincial y local (municipios) por parte del Gobierno es clave.

La evaluación de daños también debe ser descentralizada a nivel de territorio para que cada territorio pueda analizar y planificar en base a la información obtenida en su investigación realizada. Cada Municipio tiene que hacer su evaluación de daños; cada territorio debe hacer su evaluación del desastre y determinar las repercusiones sobre su Plan de Desarrollo; sin embargo, se debe tener sumo cuidado en que no se desencuentren el Plan de Desarrollo con el de recuperación. Para ello debe haber buena coordinación de entidades del conocimiento, información y lo técnico para que alimenten todas las decisiones del proceso de recuperación.

La organización es otro aspecto importante. Sin coordinación, la integración entre las entidades del conocimiento e información técnica, científica son muy difíciles y lentas. El punto de partida siempre será débil si no se cuenta con una adecuada coordinación y un flujo constante de información.

Es necesario organizar para poder alimentar entre sí y llegar a la mejor síntesis de información para un proceso de recuperación. También es muy importante fortalecer la organización social de las comunidades afectadas, para dar sostenibilidad al proceso presente y futuro, a fin de restar vulnerabilidades y alcanzar altos impactos en la gestión. En comunidades no organizadas es difícil llegar y entender las necesidades que cada una tiene; se corre el real riesgo de dar soluciones parciales y sin un futuro cierto.

En varios países surge la figura de coordinador nacional, con delegación de responsabilidades concretas, que se convierte en el facilitador de la gestión entre los niveles operativos, de planificación y el Presidente. Vale resaltar, no es una instancia más, no se involucra en el manejo técnico ni operativo; sólo facilita y supervisa el accionar eficiente del proceso de gestión, ya que todo plan debe tener un seguimiento, evaluación revisión y actualización, con la participación de los diferentes actores.

Se promueve, hoy en día, la recuperación temprana. Esta debe aprovechar la institucionalidad existente; no necesariamente hay que crear más instituciones, más instancias, más oficinas. El balance de crear instituciones específicas temporales no es buena; se ha demostrado que no siempre una nueva instancia es más eficiente per sé, que otras ya existentes. Lo que se requiere crear son mecanismos específicos para los casos de emergencia.

Un caso para resaltar son las inundaciones en Tabasco, México. Esta es una provincia productora de gas, petróleo y energía hidroeléctrica. Se inundó el 60% de la provincia; incluyendo Chiapas. Se realizó una revisión del Plan de Obras de Ingeniería de Diques de Muros y Presas Reguladoras, diseñadas para prevenir cualquier inundación; sin embargo, lo que venía siendo un aporte ingenieril fue causal de problemas. En el año 1999 vino una inundación inesperada y con fuerza; a partir de eso se amplió el esquema de manejo, con participación de diferentes niveles de conocimiento, revisando integralmente el Plan de Desarrollo bajo una óptica de riesgos. En el año 2007, se repite la situación con mayor fuerza que en años anteriores.

La conclusión de fondo es que las obras de ingeniería han sido las principales causas de desastres, al afectar el medio ambiente, dando impactos muchas veces impredecibles. Pero a raíz de esto se empezó a crear conciencia y se inicia un análisis de las causas de esas inundaciones para determinar de manera más sistémica y participativa (interinstitucional) las posibles soluciones a este grave problema.

## IMPORTANCIA DE LOS NIVELES LOCALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROCESOS DE RECUPERACIÓN

MARCO ANTONIO GIRALDO, BCPR/PNUD

Armenia, localizada en la zona andina de la República de Colombia, sufrió una grave emergencia debido a un evento sísmico de grandes proporciones. La identificación de la vulnerabilidad por construcciones en condiciones no óptimas en zonas de alto riesgo ha sido la prioridad.

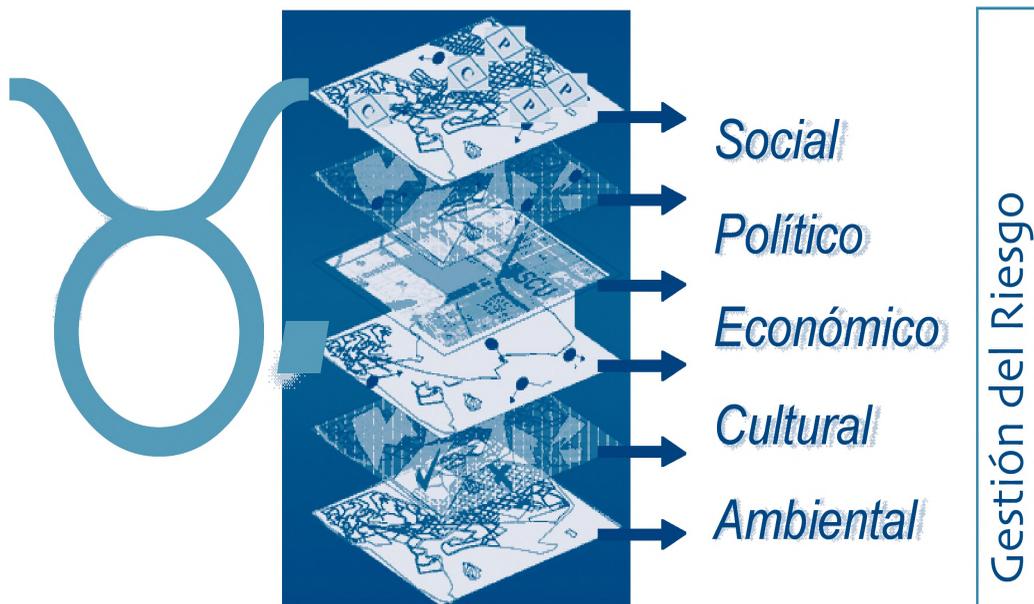
Cifras:

- Fallecidos: 1.171
  - Heridos: 4.675
  - Afectados: 158.918
  - Viviendas afectadas: 35.972
- La afectación rebasa los daños físicos y humanos, alcanzando la gobernabilidad.
  - Se generan una multiplicidad de aspectos por atender.
  - El retardo en respuesta por condiciones que se dieron fue inevitable.
  - La ciudadanía optaba por soluciones propias (tiendas de campaña provisionales).
  - La Brasilia fue el sector donde más pérdidas de vidas humanas se dió.
  - El sismo conllevó a deslizamientos como efecto colateral, agravando aún más la situación.
  - Problemas de seguridad, asaltos, atracos, incluso a bodegas de Cruz Roja. Por retardo en la llegada de ayuda se agravó el problema.

### LA TRANSICIÓN A LA RECUPERACIÓN

- Se evidenciaron los problemas de coordinación entre instituciones.
- Problemas múltiples de vivienda emergente ante el plan de resurgimiento de la ciudad.
- Los planes de albergues se concibieron con un periodo de duración a corto plazo (2 años), pero mucha gente se quedo hasta 4 años.
- Problemas de agua para el consumo humano.
- La participación comunitaria se dio en algunos casos recibiendo capacitación independiente a las instituciones de respuesta.
- Las viviendas destruidas fueron reconstruidas bajo normas sismo-resistentes; pero las que no fueron tan afectadas solo se limitaban a la reconstrucción; mas no en base a lineamientos de sismo-resistencia. Se evidenció lanecesidad de mayor control en este aspecto.

A partir de la experiencia se motivó una visión global del desarrollo de la ciudad, en todos sus aspectos:



- Vale recalcar, estudiar y aplicar el concepto de que Recuperación es Transformación mientras se repara.
- Se debe apuntar hacia no reconstruir el riesgo.
- Se debe generar procesos que obedezcan a dinámicas institucionales y sociales.
- Alcanzar a la población más vulnerable no siempre es posible, pero en Armenia se considera que se dió esa intervención.

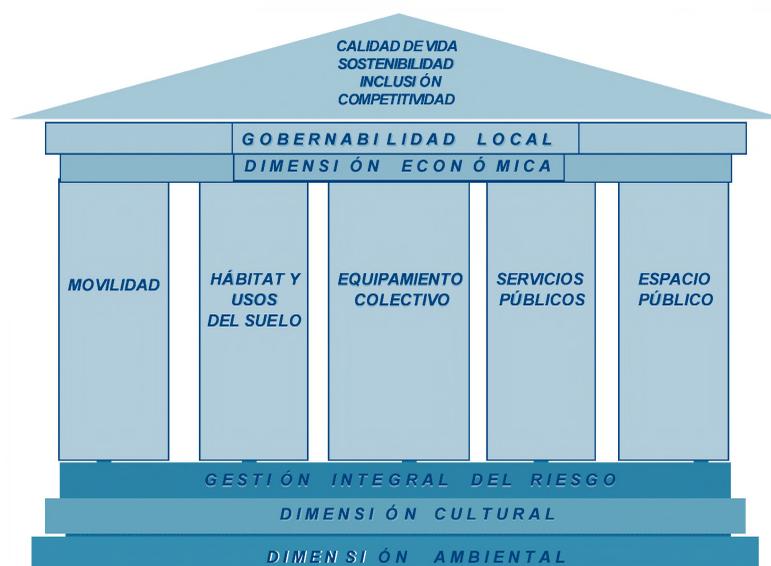
## LA GESTIÓN DEL RIESGO DENTRO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### ¿QUÉ ENTENDEMOS POR RECUPERACIÓN?

Enfocar las acciones de salvar vidas a recuperar medios de vida.

- Reduciendo los riesgos y asegurando condiciones para el desarrollo futuro. Parte integral de los procesos de desarrollo.
- Recuperación es igual a Transformación mientras se repara.

Es decir, que mientras se responde a las necesidades más urgentes de la población afectada, se aprovechen todas las oportunidades de cambio para lograr la sostenibilidad de los esfuerzos de recuperación.



## RETOS QUE IMPONE LA GESTIÓN

- No reconstruir el riesgo y desarrollar el proceso de recuperación en el marco del desarrollo combinando una perspectiva de largo plazo con intervenciones estratégicas de corto y medio plazo.
- Mantener la institucionalidad. Instituciones ad-hoc se pueden convertir en estructuras paralelas, duplicando funciones, mandatos y saltándose los mecanismos de control. El reto es combinar mecanismos de implementación rápida sin erosionar el marco institucional y la gobernabilidad. (Iguales actores /tiempos diferentes).
- Reconciliar el corto y el largo plazo. Debe combinar enfoques de largo plazo con intervenciones estratégicas a corto y medio tiempo.
- Recuperación espontánea y acciones descoordinadas y fragmentadas. (Mitch)
- **Reto:** alcanzar a la población más vulnerable.
- Esquema inmediatista con enfoque empresarial permite realizar acciones en un plazo muy corto.
- Momento muy “sexy” para políticos y empresa privada. Evitar una crisis política; consensuar un programa articulado con una implementación transparente y pública. (Somoza)

## PRINCIPIOS RECTORES

1. Incorporación RR en proceso recuperación.
2. Coordinación.
3. Enfoque participativo y descentralización.
4. Mejora de las medidas de mitigación.
5. Mejora de las condiciones de vida.
6. Desarrollo de capacidades locales.
7. Reorientación de actividades en curso.
8. Incorporación del enfoque de género.

## TALLER DE TRABAJO (II PARTE)

### DEL MANEJO DE LA EMERGENCIA A LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO REUNIÓN DE MESAS SECTORIALES Y EQUIPO DE PLAN DE RESPUESTA

28 de marzo de 2008





## MESA DE ALBERGUES

### FORTALEZAS

- Existe articulación interinstitucional de esfuerzos.
- Asignación de recursos.
- Desconcentración de recursos para la emergencia.
- Trabajar conjuntamente entre civiles, militares y organismos de la cooperación internacional.
- Mejoramiento de la infraestructura de los establecimientos utilizados como albergues.

### DEBILIDADES:

- Inicialmente (primera quincena) no se tenía acceso a los recursos asignados.
- Infraestructura deficiente en muchos establecimientos utilizados como albergues.
- Mayoría de albergues son escuelas que tienen que ser evacuados para el inicio de clases / falta de albergues construidos para este objetivo.
- Falta de coordinación de información.
- Falta de Gestión del Riesgo integral y planificación de contingencia
- Falta de respuesta - mecanismo para la atención en casos concretos de violencia contra las mujeres dentro de los albergues.
- Intereses políticos partidistas de algunos COE que obstaculizan el buen funcionamiento de la respuesta
- Falta de presencia en reuniones claves de la mesa por parte de organismos competentes que le integran
- Falta de equipos de comunicación para argumentar los procesos.

### LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

1. Priorizar la ayuda a personas que perdieron sus viviendas, tienen sus viviendas inundadas, viviendas en riesgo o que habitan en un entorno totalmente inundado, previa evaluación equipos de EDAN o Defensa Civil
2. Identificación interinstitucional (MIDUVI, MIES, MSP, ME Y FUERZA DE TAREA) de edificaciones que pueden servir como albergues: instituciones educativas, casas comunales, casas parroquiales, iglesias, espacios deportivos, canchas o solares vacíos donde se puedan construir módulos prefabricados o instalación de carpas como última alternativa.
3. Adecuar los albergues identificados para que ofrezcan condiciones dignas y seguras:
  - **Infraestructura:** (MIDUVI) Corresponde el mejoramiento de techo, cubiertas, energía eléctrica, baterías sanitarias (servicio higiénicos, letrinas

convencionales o letrinas secas), telas metálicas y ventanas, pisos, divisiones de espacios equipamiento y salud: agua segura, energía eléctrica en cada habitación, dotación de agua (no siempre potable), limpieza y drenaje de patios.

- **Equipamiento:** (MIES) Dotación de kit básico de higiene personal por familia cada 15 días, un kit de cama por persona por una sola vez, un kit de limpieza por familia una vez al mes, menaje de cocina por albergue (cocina industrial, ollas, vajillas, otros artículos dependiendo de la necesidad (mesas, sillas, ventiladores, televisores).
  - **Salud:** (MSP) Visita diaria a cada albergue para atención médica y medicina. Control de vectores a través de fumigación, entrega de toldos y repelentes.
  - **Alimentación:** (MIES) Entrega de raciones alimenticias, definida por la mesa de alimentos, para una familia por 7 días.
4. Establecer un mecanismo de administración y fuente de información regular sobre la situación de albergados/as a los COE's cantonales. Es responsabilidad del MIES e INNFA:
    - Designación y capacitación de una administradora por albergue con capacidades para administrar a personas albergadas.
    - Conformación de comisiones en cada albergue (comisión de salud, retorno a la alegría, servicios generales y orden y limpieza)
    - Conformación de comisión o responsable de prevención y orientación de casos de violencia de mujeres o intrafamiliar. (Incluye violencia sexual)
    - Reporte diario de información y datos estadísticos sobre número de albergues, familias, personas, niños y niñas y otras novedades.
  5. Establecer mecanismos interinstitucionales y de coordinación con los COE's cantonales, organismos de la cooperación internacional en cada localidad, entidades gubernamentales, etc.
  6. Una vez que las personas puedan retornar a su hogar, previo a una inspección de los coordinadores cantonales del MIES, se solicita su salida, se le garantizara la entrega de una ración alimenticia por semana, agua segura y atención médica. Además, la entrega del kit de cama (colchón, sabana, toalla, toldos), todo esto se lo hará con la presentación de la cédula de identidad.
  7. En caso de ser necesaria la reubicación de los albergues (inicio a clases), es responsabilidad del MIES tener un inventario de posibles albergues y, previa a una negociación con las familias, se procede a la movilización con el apoyo de la fuerza de tarea.

## PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA TEMPRANA A LA RECUPERACIÓN

- Sistematización y evaluación de esta experiencia.
- Construir lugares de uso múltiple que pueden servir como albergues.
- Planificación integral interinstitucional para la atención de situación de emergencia.
- Construir infraestructura de uso múltiple en los centros educativos que pueden servir como albergues o aulas temporales.
- Planificar estudios para la reubicación de las viviendas en áreas de riesgo, con alta participación de las familias afectadas.
- Fortalecer de capacidades institucionales que garanticen la activación inmediata y la buena calidad de los albergues.



## MESA DE AYUDA HUMANITARIA

### FORTALEZAS

- Motivación de las organizaciones nacionales e internacionales a brindar ayuda.
- Apertura del Gobierno para la cooperación internacional.
- Involucrar a todos los sectores gubernamentales y no la respuesta.

### DEBILIDADES

- La información no está actualizada, sistematizada, difundida y retroalimentada.
- No hay un posicionamiento interinstitucional frente a la emergencia.
- Falta de dinámicas de interacción entre los autores de la mesa.
- Falta de un centro de recopilación de información en la emergencia.
- Falta de conocimiento de protocolos de política internacional.
- Deficientes medios logísticos.

### PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA TEMPRANA A LA RECUPERACIÓN

- Definición de dónde y cuándo se inicia la recuperación.
- No reconstruir vulnerabilidades.
- Recuperación de bases de datos sobre buenas políticas e inventarios de herramientas útiles para la respuesta.
- Compartir el plan de recuperación con todos los actores.
- Mantener apoyo logístico.
- Planificar programas de capacitación constantes para la población vulnerable.
- Capitalización de la experiencia actual para futuros eventos.

### LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

- Definir y socializar actores gubernamentales para coordinación.
- Fortalecer y mejorar el sistema de manejo de información. (Cadena de información)
- Posicionar la atención de los ministerios en las actividades de emergencia.



## MESA DE AGUA, SERVICIOS BÁSICOS Y SANEAMIENTO AMBIENTAL

### OBJETIVOS DE LA MESA

1. Asegurar que los afectados (albergados y no albergados) reciban agua potable.
2. Mejorar la calidad de agua de los sistemas de distribución que se encuentran operativos.
3. Evitar contaminación de los afectados por la inadecuada disposición de excretas y desechos sólidos.

### FORTALEZAS

1. En la zona afectada existen sistemas de producción de agua que se encuentran operativos, que solo requieren sistemas básicos de tratamiento (cloración).
2. Existe la tecnología para producir cloro en grandes cantidades
3. Se cuenta con diagnóstico general de los problemas del sector.

### DEBILIDADES

1. En un gran porcentaje de la zona afectada no existe sistemas eficientes de distribución de agua.
2. Escaso conocimiento de la población en cuanto al uso del cloro para la purificación del agua.
3. Insuficiencia de personal calificado para capacitar a la población en el buen uso del cloro.
4. Insuficiencia de personal calificado para operar máquinas productoras de cloro.
5. No se dispone de un mapa de las zonas afectadas.

### LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

1. Impulsar proyectos emergentes para la dotación de agua potable. (Albergados y no albergados)
2. Mejorar la calidad de agua de los sistemas de distribución que se encuentran operativos.
3. Evitar contaminación de los afectados por la inadecuada disposición de excretas y desechos sólidos.

### PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA TEMPRANA A LA RECUPERACIÓN

1. Tratamiento en las plantas potabilizadoras de agua. (MIDUVI)
2. Distribución del agua a partir de las plantas operativas. (CEE, BOMBEROS, DEFENSA CIVIL, MUNICIPIOS, JUNTAS PARROQUIALES)
3. Adquisición de bidones para el almacenamiento seguro del agua en los sitios. (MIDUVI, MSP)
4. Capacitación y promoción sobre el uso del cloro para desinfección del agua. (MSP)
5. Monitoreo de la calidad de agua distribuida en los sitios de consumo. (MSP, MAE)
6. Proveer letrinas en zonas afectadas. (MIDUVI)
7. Contratación de personal para capacitación y promoción. (MIDUVI, MSP)



## MESA DE ALIMENTOS

### FORTALEZAS

- Trabajo conjunto entre instituciones gubernamentales, no gubernamentales y agencias de NN. UU. (PMA)
- Focalización de la población vulnerable.
- Establecimiento del plan básico de emergencia capítulo alimentos. (Ración estandarizada)
- Establecimiento de la organización y los procedimientos de identificación de necesidades, de obtención, de distribución y entrega.
- Actuación inmediata (oportuna y eficiente).
- Sistema logístico ágil y sencillo.
- Registro individualizado, documentado y legalizado que permite la rendición de cuentas en cualquier momento

### DEBILIDADES

- Falta de conocimiento del marco legal aplicable para enfrentar la contingencia. (COE's -DAMNIFICADO)
- Falta de entendimiento de las maneras de actuación entre el personal militar y civil, especialmente en las bodegas.
- Falta de oportunidad en el flujo de pago a los proveedores. (El sistema no se adaptó a las circunstancias y no existen sistemas alternos.)
- Agotamiento del personal de bodegas.
- Falta de un instructivo en cada ración para el adecuado uso de la ración.
- Falta de disponibilidad de embalaje y de un embalaje estandarizado.
- Falta de control y digitalización de la información.
- Escasa disponibilidad de personal para operacionalizar los procedimientos.
- Actuación descoordinada de los donantes

### LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

- Implementar planes de contingencia simples, practicados, actualizados y ajustados en función de los escenarios y actores responsables por Ley. (Gestión del Riesgo permanente)
- Establecimiento de sistemas ágiles y alternos de asignación y operativización de los recursos HH, MM, FF y TT para garantizar la ejecución, seguimiento y control de la ayuda humanitaria.
- Asistencia alimentaria en función de las verdaderas necesidades para evitar la generación de expectativas a la población y la generación de procesos inflacionarios. (Reacción en función de criterios técnicos.)
- Identificación de fuentes de provisión de recursos requeridos para emergencias y en especial para cuando se presente la escasez.
- Evitar al damnificado la dependencia de la ayuda humanitaria.

- Utilizar, en la medida de las posibilidades, las capacidades y potencialidades de los damnificados en la generación de la ayuda humanitaria y en la futura recuperación temprana.
- Empoderamiento del damnificado en el marco de los DD.HH.
- Orientar la ayuda humanitaria de los donantes hacia los organismos en vigencia durante la emergencia. (COE's)
- Establecimiento de veeduría a través de la participación activa de la ciudadanía acompañada de una estrategia de comunicación participativa y en tiempo real, en los distintos niveles.

## PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA TEMPRANA A LA RECUPERACIÓN

- Iniciar la recuperación en la fase de respuesta, transmitiendo valores éticos y productivos. (campana de empoderamiento)
- Generación de provisión de alimentos por trabajo y alimentos por capacitación.
- Programar la transición entre la fase de ayuda y de no ayuda con raciones alimenticias para evitar una suspensión abrupta.
- Continuar con la entrega progresiva de alimento hasta el restablecimiento de los niveles habituales de vida de los damnificados, mientras se reactiva la producción local de ciclo corto. (Estimado de 4 meses)
- Ampliar el periodo de duración de las raciones alimenticias a periodos de 15 días a fin de optimizar recursos.



## MESA AGROPECUARIA Y PRODUCTIVA

### FORTALEZAS

- Creciente mejora en las relaciones interinstitucionales.
- Vinculación con la gente afectada y con las áreas.
- Agilidad/flexibilidad (Reacción inmediata)

### DEBILIDADES

- Lugar de ubicación de la mesa.
- Nivel de autoridad de la mesa.
- Presupuesto de la mesa.
- Comunicación y difusión.
- Rotación de personas e instituciones en la mesa.

### LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

1. Establecer criterios de selección para ser beneficiarios de los programas de emergencia: registradas en la lista de personas damnificadas en cada uno de los COE's cantonales, relacionados con actividades agrícolas y con enfoque de género
2. Implementar viveros ubicados en lugares estratégicos como los centros agrícolas, organizaciones campesinas, comunas, universidades y colegios agropecuarios
3. Dotación de kits para la siembra de 1 ha. de maíz, para la zonas de Santa Elena y Manabí
4. Creación del plan de generación de empleo a través de proyectos específicos: viveros, pesca, maíz y cacao

### PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA TEMPRANA A LA RECUPERACIÓN

- Dotación de insumos, herramientas, capacitación, base de datos, obras de infraestructura de riego y drenaje. (Proyecto MAGAP Presupuesto: \$48'176.779)
- Definición de instructivos de refinanciamiento y nuevos créditos del BNF y CFN
- Censo de afectaciones agrícolas y agricultores afectados. proyectos de generación inmediata de 2000 empleos en 6 meses con viveros (10 personas por vivero), pesca fluvial y acuícola, maíz, podas de huertas de cacao.
- Propuestas varias. (Albarradas)
- Ejecución de un proceso de gobernabilidad para la gestión de la mesa y coordinación entre ministerios.



## INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA DE LA MESA

### Proyecto de Reactivación agropecuaria: MAGAP

Zonas: Zona regional, afectada por las inundaciones.

Beneficiarios: Pequeños y medianos productores damnificados por las inundaciones

Duración: marzo-diciembre

**Políticas:** los beneficiarios serán los agricultores que hayan sido censados de acuerdo al instructivo.

**Presupuesto:** \$48'176.779

**Entidad ejecutora:** MAGAP

**Acción-Medios:**

- Insumos, herramientas, capacitación, base de datos, obras de infraestructura de riego y drenaje
- Instructivos de refinanciamiento y nuevos créditos del BNF y CFN

### Generación de empleo inmediata: VIVEROS

Contempla la construcción inmediata de 50 viveros agroforestales.

#### Beneficiarios-requerimientos:

2000 Empleos 2 meses

500 empleo 6 meses

(10 personas por vivero)

#### Políticas

- Las personas que serán contratadas en los viveros tienen que estar registradas en la lista de personas damnificadas en cada uno de los COE's cantonales.
- De preferencia que estén relacionados con actividades agrícolas.

- **Enfoque de género:** de preferencia mujeres.

**Ubicación:** Los viveros serán ubicados en lugares como los centros agrícolas, organizaciones campesinas, comunas, universidades y colegios agropecuarios.

**Presupuesto:** \$3'800.000

**Entidad ejecutora:** MAGAP

**Dotación de kits para la siembra de 1 Ha. de maíz**

**Zona:** Santa Elena y Manabí

- 500 ha. Manabí - 500 ha. Santa Elena

#### Políticas

- **Beneficiarios:** 1000 familias
- Las personas que serán contratadas tienen que estar registradas en la lista de personas damnificadas en cada uno de los COE's.

**Presupuesto:** \$250.000

**Entidad Ejecutora:** MAGAP

## Podas en huertas de cacao

**Zona:** Vinces, Baba, Naranjal, Milagro

**Beneficiarios:** 500 personas

**Tiempo:** dos meses

**Políticas:** agricultores damnificados según el censo del MAGAP.

**Presupuesto:** \$200.000

**Entidad ejecutora:** FAO, MAGAP

Propuestas varias en estudio:

- Delimitación definitiva de áreas de alto riesgo
- Albarradas Península de Santa Elena
- Pesca fluvial
- Pesca acuícola



## MESA DE INFRAESTRUCTURA

---

### FORTALEZAS

- Creciente mejora en la coordinación inter-institucional comparada con eventos anteriores.
- Buena disposición por parte del Gobierno para la asignación de recursos financieros.
- Capacidad técnica, conocimiento de la realidad nacional, atención inmediata y compromiso al trabajo continuo del recurso humano de las instituciones.

### DEBILIDADES

- Débil coordinación de los Gobiernos Seccionales con los COE´s provinciales para definir unificadamente la priorización de la obras en la etapa de respuesta.
- Utilización indebida de los recursos por parte las autoridades seccionales para la construcción de obras no emergentes.
- Insuficiente infraestructura y falta recursos para el mantenimiento de las existentes.
- Falta de sistemas de prevención.
- Especulación general en el mercado de materiales y equipos de construcción.
- Falla funcional en el sistema e-SIGEF retrasando los pagos a los contratistas y proveedores.
- La poca colaboración de la población civil.

### LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

- Trazar políticas para que las instituciones contemplen en sus planes operativos para la prevención y atención de emergencias.
- Establecer un sistema de información integrado Hidro-Meteorológico con cobertura nacional y mejorar en el detalle territorial.
- Regulación y control estricto del mercado de materiales y maquinarias de construcción en el momento de la emergencia.
- Desarrollar los proyectos con visión integral y evaluación histórica en todos sus componentes, que permita proyectar la obra a largo plazo, considerando las cuencas hidrográficas como unidad de planificación territorial.
- Establecer políticas para el cumplimiento estricto del uso del suelo a fin de impedir asentamientos humanos en zonas de riesgo.

### PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA TEMPRANA A LA RECUPERACIÓN

- Mantener permanentemente la coordinación inter-institucional.
- Desarrollar un sistema integral de información para tomar decisiones oportunas.

- Durante la etapa de respuesta, las instituciones, gobiernos locales, regionales y Senplades gestionen, con mayor ponderación, los proyectos con fines preventivos que nazcan producto de la emergencia.
- Definir en forma conjunta y coordinada (instituciones, gobiernos locales, regionales y Senplades) la calificación de los proyectos a corto, mediano y largo plazo.
- Preparar planes habitacionales con fines de reubicar personas gravemente afectadas y las que se encuentran en zonas de alto riesgo cuidando de que esos terrenos no se vuelvan a utilizar con fines habitacionales.



## MESA DE SALUD

### LÍNEAS ESTRATÉGICAS

- Vigilancia epidemiológica.
- Vigilancia de la calidad de agua y garantizar agua segura.
- Apoyo en saneamiento ambiental. (Eliminación adecuada de excretas y basura y control de roedores.)
- Control de vectores y zoonosis.
- Inmunización en albergues.
- Control de brotes epidémicos (diarreicos, respiratorios, vectoriales, dérmicos).
- Monitoreo del aumento de morbilidad general.
- Atención de problemas psicológicos y de violencia.
- Incremento de la atención médica en salud y salud mental con equipos básicos de salud (EBAS), brigadas móviles, incremento de atención médica en albergues y provisión de medicamentos e insumos.
- Rehabilitación de infraestructura hospitalaria, unidades operativas y reconstrucción temprana.

### FORTALEZAS

- Existencia previa de una red de salud.
- Plan de emergencia para enfrentar la estación invernal previamente implementado.
- Proceso previo de preparativos frente a emergencias y desastres. (Equipos de pronta respuesta preparados y funcionando, puntos focales y COE salud.)
- Buena integración entre las instancias nacionales, regionales y provinciales.
- Estructuración e integración intersectorial en el Ministerio del Litoral. (Funcionamiento de COE´s nacional y local en la mayoría de las provincias.)
- Experticia en el manejo de la información con las salas situacionales de salud
- Coordinación de las donaciones desde el nivel central con las direcciones de salud y las áreas afectadas.
- Incremento de personal de salud. (Contratación de recurso humano)
- Existencia del COE salud estructurado jurídicamente e integrado a funcionar con los COE cantonales.
- Decisión política de fortalecer la presencia de instituciones del estado enfrentando coordinadamente los eventos de desastres.
- Cooperación internacional apoyando a las actividades de los organismos estatales desde el inicio de la etapa de emergencia.
- Incluir a las provincias de la región interandina que tienen sectores tropicales afectados.
- Trabajo con grupos técnicos como salud ambiental, comunicación social y control de vectores entre otros.
- Oportunidad del sector salud en la respuesta ante las inundaciones.

## DEBILIDADES

- Dificultad en el flujo de la información desde el nivel local a las instancias regional y nacional.
- Vulnerabilidad de algunos servicios de salud en zonas de riesgo. (36 unidades operativas afectadas)
- Falta de oportunidad en la respuesta en algunos lugares de difícil acceso.
- Dificultad de trámites administrativos para adquisición de insumos médicos.
- Implementación del ESIGEF que dificultó el pago a proveedores y procedimientos administrativos.
- Retraso en el pago de personal contratado.
- Discontinuidad del sistema de información SIVE alerta por una nueva versión.
- Escasa logística de movilización.

## LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

1. Proteger con acciones integrales de salud a la población afectada por las inundaciones, garantizando la salud a todos los afectados por la emergencia, prevención de enfermedades y brotes epidémicos.
2. La atención será gratuita mediante equipos básicos de salud, puestos de salud, subcentros, dispensarios, centros de salud, hospitales, unidades móviles, las 24 horas en zonas de mayor riesgo y en horario ampliado (hasta las 18h00) en otras zonas.
3. Se atenderá a la población afectada, albergada y no albergada, bajo los principios de calidad, calidez, eficiencia y eficacia.
4. Los proveedores de salud que no dependen del MSP, se articularán para brindar la atención en forma coordinada con el liderazgo del MSP.

## PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA TEMPRANA A LA RECUPERACIÓN

- Control vectorial integrado con incremento de actividades en áreas de riesgo.
- En coordinación con el sector educativo realizar las mingas de limpieza, adecuación de locales escolares y control de criaderos, incluyendo la fumigación como complemento.
- Mantenimiento del control y vigilancia epidemiológica y detección oportuna de brotes epidémicos.
- Mantenimiento de las acciones realizadas en el marco de la salud ambiental.
- Fortalecimiento de las acciones de información y educación a la población para el manteniendo de la salud, prevención de enfermedades e involucramiento de la población en la recuperación temprana.
- Elaboración y ejecución de un plan de recuperación temprana de las unidades de salud sin reproducir las vulnerabilidades previas al evento.
- Análisis y reflexión conjunta de los actores involucrados en la respuesta sobre las debilidades, fortalezas, lecciones aprendidas para lograr estructurar una mejor respuesta en próximos eventos.



## MESA FORTALECIMIENTO DE COE's

---

### FORTALEZAS

- Por primera vez se realiza un sistema integrado de COE's a nivel regional, provincial y cantonal.
- Ha existido decisión política de fortalecer los COE's en sus diferentes niveles territoriales tanto en gestión (capacitación e infraestructura), como a nivel operativo.
- Un alto porcentaje de los COE's se encuentran organizados e identificados.
- Se ha logrado una estandarización del sistema de información.
- Por primera vez trabajan coordinadamente civiles y militares.

### DEBILIDADES

- Desconocimiento en cuanto a integración y funciones por parte de las juntas provinciales, cantonales. (COE)
- No hay sustento legal en la denominación del COE, integración y funcionamiento.
- Diferencias políticas entre integrantes de juntas (COE) obstaculizan la respuesta coordinadas ante la emergencia.
- Las estructuras de la Defensa Civil no asumieron su rol ante las emergencias. No se cumplieron las disposiciones respecto al manejo de emergencias previstas en la Ley de Seguridad Nacional.
- El flujo de información ha sido preminentemente sectorial con poca socialización territorial.

### LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

- Que los COE'S se mantengan como entes coordinadores de la emergencia en sus diferentes jurisdicciones territoriales.
- Buscar la permanencia de los COE's después de la emergencia, como entes promotores y facilitadores de una gestión permanente de prevención de riesgos.
- Estructuración de los COE's dentro del sistema de Gestión del Riesgo.
- Mantener y fortalecer las estructuras ya existentes. (COE's, salas de situación y equipos EDAN)

### PREPARACION PARA LA RESPUESTA TEMPRANA A LA RECUPERACIÓN

- La información procesada y validada por los COE's, debe ser la oficial en cuanto a toma de decisiones en lo que a recuperación temprana se refiere.
- Los COE's no solo deben de ser entes reactivos ante la emergencia, sino, sobre todo, entes planificadores y tomadores de decisiones en Gestión del Riesgo.

## MESA DEL CONOCIMIENTO

### AMENAZAS

Permanente vulnerabilidad a amenazas naturales y antrópicas.

### FORTALEZAS

Existen datos, información, conocimiento científico y conocimiento tácito.

## LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS

1. Fortalecer la componente de investigación en las instituciones.
2. Implementar una red de información interinstitucional, con retroalimentación permanente, con acceso amplio y democrático.
3. Asignar fondos para la investigación científica en instituciones de manejo técnico y centros de educación superior.
4. La mesa de trabajo del conocimiento debe ser permanente.
5. Elaboración de un mapa de peligros hidrometeorológicos en escalas grandes de las zonas de riesgos (1:10 000).
6. El Estado debe cubrir los presupuestos de instituciones generadoras de información y conocimiento, dejando un porcentaje básico para la autogestión.
7. Incorporar la evaluación del riesgo en los procesos de planificación territorial y en la formulación y ejecución de proyectos de inversión.
8. Planificación territorial, organización espacial (prevención y mitigación).
9. La información debe ser normada y estandarizada para su distribución; definir protocolos para su utilización.
10. Fortalecimiento de alertas climáticas (predicción).
11. Manejo de cuencas hidrográficas.



# LISTA DE PARTICIPANTES

## TALLER DE TRABAJO

**DEL MANEJO DE LA EMERGENCIA A LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO  
PARTICIPANTES PRIMERA SESIÓN DE TALLER  
28 de marzo de 2008**

No.	NOMBRES	ENTIDAD
1	Abigail Alvarado	CIIFEN
2	Adrián Bosque	Universidad Católica
3	Adrián Ribadeneira	PNUD
4	Adriana Ugalde	Equipo Facilitador del Taller
5	Alberto Chica	Gobernación
6	Alexandra Daris	PDT SIT
7	Alexandra Ribadeneira	CIIFEN
8	Alfonso Cevallos	Fuerza de Tarea
9	Alina Álvarez	IPUR Universidad Católica
10	Álvaro Campo	OPS-OMS
11	Álvaro Ramírez	PNUD-Ministerio del Litoral
12	Ana Albán	AGECI
13	Ana María Rugel	SENRES
14	Andrés Maldonado	Ministerio del Litoral
15	Andrés Norman	Sala Situacional Guayas
16	Andrés Ycaza	Ministerio del Litoral
17	Ángel Luna Robalino	FF.AA.
18	Antonio León	Ministerio del Ambiente
19	Antonio Malo	Senplades-Austro
20	Augusto González	CLIRSEN
21	Azucena González	SENPLADES
22	Borja Santos	UNETE-Naciones Unidas
23	Camilo Cárdenas	PNUD/BCPR
24	Carlos Andrade	CEDEGE
25	Carlos Castillo	Defensa Civil
26	Carlos Dávila	Corpecuador Caluma
27	Carlos Goyes Pincay	SREL
28	Carlos Monteverde	FAO
29	Carlos Proaño	Ministerio del Litoral
30	Carlos Ramos	FF.AA.
31	Carlos Taipe Moreno	Sala Situacional Santo Domingo
32	Carolina Portaluppi	Ministerio del Litoral
33	Celia Riera	OPS-OMS
34	César Robles M.	Oxfam
35	Charito Zambrano	Radio Escándalo
36	Clara Alvarado	Radio Sucre
37	Cristian Núñez	CLIRSEN

38	Daniel Pozo	Equipo Facilitador
39	Dany Bustamante	Sala Situacional del Oro
40	Darío Torres Jiménez	Sala Institucional Santa Elena
41	David Mogrovejo	Ministerio del Ambiente
42	Diana del Valle	Radio CRE
43	Diego Eraso	Facilitador del Taller
44	Diego Umala	Sala Situacional Cañar
45	Diocles Tigua Pincay	Sala Situacional Manabí
46	Doris Gordón	Plan Internacional
47	Eddy Ordóñez Costa	Comisión Social de FF.AA.
48	Edgardo Bartomidi	CRS-Cáritas
49	Édison Zurita	Ministerio del Litoral
50	Eduardo Chiriboga	FAO
51	Eduardo Miranda	Ministerio del Litoral
52	Eduardo Severino	Universidad Católica
53	Elizabelle Mathies	ONU-HABITAD
54	Ericka Manzano	Subsecretaría de Acuacultura
55	Estefanía Luzuriaga	Universidad Católica
56	Eugenio Martínez	Defensa Civil
57	Fabiola Arévalo Ponce	SENRES
58	Fabrán Palacios	FF.AA.
59	Fernando Flores	Sala Situacional del Oro
60	Fernando Pozo	Cantón Pedro Carbo
61	Fernando Rosemberg	Corpecuador
62	Fernando Villa	FF.AA.
63	Francisco García	CODELORO
64	Fredy Campos	Gobernación de Santo Domingo
65	Gabriela Benítez	PN
66	Galo Mendoza	CONSUR
67	Galo Reyes	Municipio de la Troncal
68	Gonzalo Bonilla	Ministerio de Salud Pública
69	Guillermo Aguirre	Universidad Agraria del Ecuador
70	Guillermo Mideros	F.A.E.
71	Héctor Castro	Coordinador de Rescate
72	Helmon W. Ramel	Programa Mundial de Alimentos
73	Hernán Roberto Orbe	Gobernación Azuay
74	Hernán Sarmiento	CEE
75	Inés Andrango	Visión Mundial
76	Ingrid Quijije	JRH
77	Isabela Giunta	CRIC (Italia)
78	Iván Mier	Corpecuador-SD
79	Ivette Arroyo	IPUR Universidad Católica
80	Jaime Paredes	PMRC
81	Jeannette Fernández	PNUD
82	Javier Córdova	Corpecuador Machala
83	Javier de la Cal	AECID

84	Joffre Espinoza	Diario Electrónico Ciudadanía Informada
85	John Salto	Ministerio del Litoral
86	John Sánchez	Radio Caravana
87	John Valencia	Sala Situacional Esmeraldas
88	Jonás Frank	Banco Mundial
89	Jone Morrás	UNIFEM
90	Jorge Acosta	CLIRSEN
91	Jorge Jaén	Autoridad Portuaria Puerto Bolívar
92	Jorge Prósperi	OPS-OMS
93	Jorge Romero	Gobernación del Chimborazo
94	Jorge Rubio Cedeño	Subsecretaría Salud de la Costa
95	José Augusto	ONU-PNUD
96	José Rodríguez	CODELORO
97	Juan José Nieto	CIIFEN
98	Juan Pablo Cadena	AGECI
99	Juan Ramírez Ponce	Universidad de Bolívar
100	Julio Buitrón	FF.AA.
101	Julio Villavicencio	Gobernación de Manabí
102	Karla Cárdenas	Digitadora
103	Kleber Loor	Ministerio del Litoral
104	Linda Zilbert	PNUD
105	Lorena Cajas	MICSIE
106	Lourdes Becerra	CEDEGE
107	Luis Ayala	Ministerio de Deportes
108	Luis Encalada	Radio Tropicana
109	Luis Illescas	Miduvi
110	Luis Piedra	Marina del Ecuador
111	Magdalena Molina	Ministerio de Salud Pública
112	Manolo Criollo	Ejército
113	Manuel Mera Cedeño	Ministerio del Litoral
114	Manuel Toala	Fuerza Terrestre 2
115	Marcelo Noboa	Gobernación del Chimborazo
116	Marco Guerrero	COOPI
117	Marco Rasa	Fuerza de Tarea
118	Marco Soria	FF.AA.
119	María Dolores Jaramillo	MICSIE
120	María Elena Enríquez	PNUD
121	María Eloísa Velásquez	SENPLADES
122	María Isabel Arroyo	Care Internacional
123	María Mercedes Guevara	Ministerio de Seguridad
124	Mario Benavides	PREDESUR
125	Mario Rasa	Fuerza de Tarea
126	Martha Rodríguez	OPS-OMS
127	Mauricio Casanova	Gobernación Manabí
128	Máximo Ponce	Ministerio del Litoral
129	Mayor Marcos Salinas	GESI

130	Mayor Ramón Recalde	Fuerza Terrestre
131	Miguel Macías	OPS-OMS
132	Miguel Quijije	JRH
133	Mónica Dávila	ONU-HABITAD
134	Mónica Franco	Ministerio de Educación
135	Mónica Trujillo	PNUD
136	Nancy Mosquera	Universidad Católica
137	Narcisa Chávez	Instituto Valencia
138	Nelson Moreno	SENACIT
139	Oscar Decki	SRSCI
140	Pablo Caicedo	Armada del Ecuador
141	Paola Zavala	USAID
142	Patricia Ashton	ME-UNESCO
143	Patricio Arévalo	Miduvi
144	Patricio López	CIIFEN
145	Patricio Medina	Universidad de Bolívar
146	Paúl Albuja	Sala Situacional del Oro
147	Pedro Castro	CEDEGE
148	Pedro Montalvo	Senplades
149	Perla Adrián Cucalón	ME-SUBREL-PREG
150	Peter Martin	Consulado de Estados Unidos
151	Pilar Cornejo	ESPOL-CADS
152	Ramiro Martínez	Organización Internacional de Migraciones
153	Ramón Recalde	Fuerza Terrestre 2
154	Raúl Ayala	PMA
155	Raúl Gallegos	Naciones Unidas
156	Raúl Patiño	Gobernación del Chimborazo
157	Raúl Toledo	F.A.E.
158	René Mauricio Valdés	ONU-PNUD
159	Ricardo Cañizares	Subsecretaría Regional de Salud
160	Ricardo Peñaherrera	ECHO-Comisión Europea
161	Ricardo Pozo	Equipo Facilitador del Taller
162	Robert Natiello	Organización Internacional de Migraciones
163	Roberto Brito Velarde	Care Internacional
164	Roberto Guerra	Gobernación del Chimborazo
165	Roddy Camino	OPS-PED
166	Rodney Martínez	CIIFEN
167	Sandra Peña Murillo	SPA-Ministerio de Minas y Petróleos
168	Soledad Guayasamín	UNFPA-UN
169	Stephan Meersschaert	Embajada de Bélgica
170	Tatiana Ordeñana	Ministerio del Litoral
171	TCn. Gustavo Valverde	Fuerza Terrestre 2
172	Tex Montes De Oca	Sala Situacional Santo Domingo
173	Ticiano Vicario	COOPI

174	Tito Rodríguez	Subsecretaría de Acuicultura
175	Víctor Morales	Ministerio de Educación
176	Víctor Ordóñez	Sala Situacional de Esmeraldas
177	Víctor Osorio	PMRC
178	Wagner Hermida	Sala Situacional Manabí
179	Walter Rodríguez	Ministerio del Litoral
180	Walter Ruiz	Instituto Nacional de Pesca
181	Washington Urquiza	CNRH
182	Wilson Mendoza	CEDEM
183	Wladimir Ramírez	Subsecretaría Regional de Salud
184	Xavier Valencia	CRM-Cosore
185	Yessenia Muñoz	SENPLADES
186	Yolanda García Martínez	Gobernación de Esmeraldas
187	Yuri de Jouvín	OCHA

**TALLER DE TRABAJO****DEL MANEJO DE LA EMERGENCIA A LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO  
PARTICIPANTES SEGUNDA SESIÓN DE TALLER  
29 de marzo de 2008**

<b>No.</b>	<b>NOMBRES</b>	<b>ENTIDAD</b>
1	Adrián Ribadeneira	PNUD
2	Adriana Ugalde	Equipo Facilitador
3	Alina Álvarez	IPUR Universidad Católica
4	Álvaro Campo	OPS-OMS
5	Álvaro Ramírez	PNUD-Ministerio del Litoral
6	Ana Albán	AGECI
7	Andrés Maldonado	Ministerio del Litoral
8	Antonio León	Ministerio del Ambiente
9	Augusto González	CLIRSEN
10	Azucena González	SENPLADES
11	Borja Santos	UNETE-Naciones Unidas
12	Camilo Cárdenas	PNUD/BCPR
13	Carlos Castillo	Defensa Civil
14	Carlos Monteverde	FAO
15	Carlos Vélez Crespo	MINAG
16	Carolina Portaluppi	Ministerio del Litoral
17	Ciro Pacheco	Ministerio del Litoral
18	Colón Villalba	CEDEGE
19	Cristian Núñez	CLIRSEN
20	Daniel Pozo	Equipo Facilitador
21	Darío Torres Jiménez	Sala Institucional Santa Elena
22	Diego Eraso	Equipo Facilitador
23	Edgardo Bartomidi	CRS-Cáritas
24	Édison Zurita	Ministerio del Litoral
25	Eduardo Chiriboga	FAO
26	Eduardo Severino	Universidad Católica
27	Eduardo Solórzano	Sala Situacional de Balao
28	Elizabelle Mathies	ONU-HABITAD
29	Ericka Manzano	Subsecretaría de Acuicultura
30	Fabrán Palacios	FF.AA.
31	Francisco Estarella	Miduvi
32	Francisco García	CODELORO
33	Ginger Mendoza	Miduvi
34	Gonzalo Bonilla	Ministerio de Salud Pública
35	Guadalupe Ramón	SENPLADES
36	Helmon W. Ramel	Programa Mundial de Alimentos
37	Hernán Sarmiento	CEE
38	Ingrid Quijije	JRH

39	Iván Campuzano	SENPLADES
40	Ivette Arroyo	IPUR Universidad Católica
41	Jaime Bazurto	Ministerio del Litoral
42	Jaime Paredes	PMRC
43	Jeannette Fernández	PNUD
44	Javier Fey	SENPLADES
45	Javier Gutiérrez	ASOTECA
46	Jone Morrás	UNIFEM
47	Jorge Acosta	CLIRSEN
48	Jorge Rubio Cedeño	Subsecretaría Salud de la Costa
49	José Rodríguez	CODELORO
50	Juan Ramírez Ponce	Universidad de Bolívar
51	Lenín Díaz	Alimenta Ecuador
52	Linda Zilbert	PNUD
53	Lorena Cajas	MICSIE
54	Lourdes Becerra	CEDEGE
55	Magdalena Molina	Ministerio de Salud Pública
56	Manolo Criollo	Ejército
57	María Dolores Jaramillo	MICSIE
58	María Elena Enríquez	PNUD
59	María Elizabeth Loor	Alimenta Ecuador
60	María Eloísa Velásquez	SENPLADES
61	Mario Benavides	PREDESUR
62	Marjeorie López	Ministerio del Litoral
63	Martha Rodríguez	OPS-OMS
64	Miguel Carvache	Ministerio del Litoral
65	Mónica Dávila	ONU-HABITAD
66	Mónica Trujillo	PNUD
67	Nasser Cárdenas	Fundación Manos Solidarias
68	Oscar Decki	SRSCI
69	Patricio Medina	Universidad de Bolívar
70	Pedro Castro	CEDEGE
71	Ramiro Martínez	Organización Internacional de Migraciones
72	Ramón Recalde	Fuerza Terrestre 2
73	Raúl Ayala	PMA
74	Raúl Gallegos	Naciones Unidas
75	Raúl Toledo	F.A.E.
76	Ricardo Cañizares	Subsecretaría Regional de Salud
77	Ricardo Peñaherrera	ECHO-Comisión Europea
78	Ricardo Pozo	Equipo Facilitador
79	Robert Natiello	Organización Internacional de Migraciones
80	Roddy Camino	OPS-PED
81	Rodney Martínez	CIIFEN
82	Tania Tinasaco	Mesa Agropecuaria
83	Tatiana Ordeñana	Ministerio del Litoral
84	TCn. Gustavo Valverde	Fuerza Terrestre 2

---

85	Ticiana Vicario	COOPI
86	Víctor Osorio	PMRC
87	Viviana García	MIES
88	Walter Rodríguez	Ministerio del Litoral
89	Walter Ruiz	Instituto Nacional de Pesca
90	Washington Urquizo	CNRH
91	Wilson Mendoza	CEDEM
92	Xavier Valencia	CRM-Cosore
93	Yessenia Muñoz	SENPLADES

No es la primera vez ni será la última. La diferencia entre el pasado y el presente está en la memoria. No olvidamos cuando el aprendizaje es auténtico. Cuando somos capaces de nuevos desempeños, nuevas maneras de pensar, de hacer y de sentir.

Que después de todo lo que hemos vivido como sociedad, no perdamos la memoria. Que no vuelva la calma ni la normalidad hasta que no hayamos hecho todo lo que está a nuestro alcance para reducir la vulnerabilidad social, económica, ambiental y espacial de los ciudadanos y ciudadanas frente a desastres. Después de lo que hemos vivido no podemos seguir siendo los mismos/as. El desafío es cambiar, dotarnos de nuevas maneras de pensar (visiones, enfoques), hacer (metodologías, herramientas) y sentir, pasando de la emergencia a una gestión integral de los riesgos frente a desastres. Sólo si cambiamos habremos aprendido.

**Carolina Portaluppi**  
**Ministra Coordinadora del litoral**



Con el auspicio de:

