

ANTECEDENTES

Durante el desarrollo del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (1990-2000), diferentes organismos públicos y privados ecuatorianos han mostrado su interés creciente en el tema y han iniciado el desarrollo de distintas actividades tendientes a disminuir el efecto de los fenómenos naturales sobre las actividades humanas en zonas de alto riesgo en el país.

En diferentes reuniones nacionales e internacionales con especialistas en el tema, se ha concluido en la necesidad de otorgar mayor importancia a las actividades de prevención y mitigación de riesgos y a buscar mecanismos de coordinación entre las diferentes entidades del Estado, tanto en lo preventivo como en las labores de respuesta a los desastres.

Es por ello que, con el apoyo de un asesor de corto plazo financiado por el PNUD y con el representante del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas en América Latina, la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República ha venido impulsando el tema desde 1994.

OBJETIVO DEL TRABAJO

Promover la administración de riesgos y desastres de origen natural, tanto en sus aspectos técnico-científicos, como en los de planificación y en los de respuesta a las emergencias.

ACTIVIDADES DESARROLLADAS

En concordancia con la forma general de trabajo de la CAAM, la labor desarrollada se ha orientado fundamentalmente hacia la convocatoria a las diferentes instituciones técnico-científicas, de planificación y operativas, para trabajar en forma mancomunada en el tema señalado.

Para tal fin, se han adelantado visitas a los niveles políticos de la administración pública y numerosas reuniones, talleres de trabajo e intercambio de información con los niveles técnicos de las diferentes entidades vinculadas con la temática.

Dentro de este contexto, las actividades más sobresalientes realizadas con la participación del Grupo de Asesores, han sido las siguientes:

1. Generación de conciencia sobre la importancia de la prevención y mitigación de riesgos y desastres de origen natural, entre diversas autoridades políticas del Estado y entre los respectivos estamentos técnicos

2. Discusión en torno a la necesidad de que a lo largo y ancho del país se produzca la organización para la administración de dichos riesgos.
3. Análisis de las responsabilidades de las diferentes entidades del Estado en relación con la prevención y atención de riesgos y desastres de origen natural.
4. Colaboración en la "Propuesta de Políticas y Estrategias Ambientales" del Ecuador, en lo relativo a Riesgos y Desastres Naturales.
5. Recopilación de información sobre actividades y programas, ejecutados o en curso, relacionados con el tema de la prevención y atención de riesgos naturales.
6. Inicio de la búsqueda de métodos para incorporar el concepto de riesgos de origen ambiental en la planificación en el Ecuador.

RESULTADOS ALCANZADOS

Los resultados alcanzados durante el trabajo desarrollado pueden resumirse como sigue:

1. Un elevado interés, entre los niveles político y técnico de numerosas entidades públicas del orden nacional, por participar en la tematica de los riesgos ambientales, en las áreas de responsabilidad de sus respectivas instituciones.
2. La Propuesta de Políticas Ambientales en la Mitigación de los Desastres y Emergencias Naturales (ver Anexo No. 1).
3. Una propuesta preliminar para la creación, en el Ecuador, de un Sistema Nacional para la Prevención y Administración de Desastres y una Síntesis de las Características que debería tener dicho Sistema (ver Anexo No. 2).
4. Un análisis preliminar de las responsabilidades de las entidades tecnico-científicas, las de desarrollo y planificación y las operativas, tanto en la prevención y mitigación de riesgos naturales, como en la respuesta frente a desastres (ver Anexo No. 3).

5. Actividades a desarrollar para promover la incorporación de la administración de riesgos ambientales en la planificación de los diferentes sectores socio-económicos del país (ver Anexo No. 4).
6. Se ha propuesto la conformación de un grupo de instituciones del orden nacional que promueva la inclusión del tema de la administración de riesgos ambientales en la planificación. Estas entidades podrían ser: la CAAM, CONADE, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Industrias y Comercio, CODIGEM, INAMHI, INOCAR, Instituto Geofísico de la Politécnica Nacional, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME y Defensa Civil.

ANEXO No. 1

X. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA MITIGACIÓN DE LOS DESASTRES Y EMERGENCIAS NATURALES

10.1. LOS RIESGOS Y DESASTRES NATURALES.

El Ecuador presenta un alto riesgo a la acción de fenómenos naturales, tales como terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, sequías e inundaciones, que afectan extensa e intensamente al ambiente e inciden en el desarrollo social, económico y cultural de la población.

Los efectos negativos de estos eventos, cuya ocurrencia es casi inevitable, se magnifica por la ocupación inadecuada de zonas de alto riesgo, deficiencias de la infraestructura construida, inapropiado uso de tecnologías, y limitadas acciones adoptadas antes, durante y después de los eventos.

Los riesgos y desastres naturales, por la incidencia que tienen en los elementos del ambiente, han sido considerados como un "sector estratégico" de la gestión ambiental. Desde este punto de vista, las actividades del sector deberían enmarcarse en las políticas ambientales y orientarse a la prevención y minimización de los impactos adversos de los desastres naturales.

Con el propósito de facilitar el estudio de los problemas que afectan al sector, las causas y las opciones de política, se ha preparado una matriz de análisis (véase págs. siguientes), cuyas características son similares a las utilizadas en los capítulos anteriores.

En los últimos meses, en el marco de consulta y discusión del PAE, se han adelantado varias reuniones de trabajo con la participación de los actores vinculados con el tema, con el objeto de acordar una estrategia que facilite la más amplia participación pública, privada y ciudadana en la prevención y administración de desastres naturales, a través de un sistema nacional.

10.2. RESULTADOS DEL ANÁLISIS.

- Se considera que el tema es de máxima importancia económica y social para el país.
- Se asigna máxima prelación a la prevención de los desastres, eliminando en lo posible la improvisación.
- Se reconoce que uno de los mayores limitantes es el bajo nivel de participación, integración y coordinación entre las entidades públicas, privadas y ciudadanas relacionadas con el tema.
En este sentido, se recomienda establecer mecanismos innovadores, de carácter sistemático, permanente y descentralizado, que promuevan, fortalezcan y logren la participación efectiva de los diferentes actores.
- La legislación actual, si bien estimula y permite desarrollar la gestión, solamente compromete a una pequeña parte de los actores, y no explicita la determinación y delimitación de responsabilidades entre el conjunto de organismos del Estado y menos aún del sector empresarial, privado y ciudadano.

Se considera que para regular este proceso es necesario revisar y fortalecer la legislación existente sobre defensa civil y prevención de desastres.

X. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES EN LA MITIGACIÓN DE LOS DESASTRES Y EMERGENCIAS NATURALES

- El Ecuador no cuenta con políticas y estrategias concertadas y realistas para formular e implantar el ordenamiento territorial, en el cual se incorporen los riesgos y desastres naturales, como variable fundamental. Esta limitación ha dado lugar a la ocupación del espacio y a la construcción de la infraestructura física en forma indiscriminada, incrementando notablemente la vulnerabilidad a los riesgos naturales y la magnitud de los desastres.

El ordenamiento territorial, concebido como instrumento de política para la gestión ambiental, en la que se incluya la variable sobre riesgos y desastres naturales, constituye una necesidad nacional que debería desarrollarse e implantarse.

- El país no cuenta con medios financieros explícitos provenientes del presupuesto y de fondos específicos, ni con regulaciones expresas para administrar estos recursos, a fin de solventar la prevención y superación de los desastres naturales.

Se considera necesario estudiar y destinar recursos presupuestarios, la creación de un fondo específico e implantar mecanismos de seguros que contribuyan a reducir la vulnerabilidad que afronta el país.

- Preocupa la reducida organización, conscientización, organización y participación de la población civil para afrontar los desastres naturales y desarrollar acciones preventivas.

En tal sentido, se estima urgente desarrollar procesos que permitan alcanzar la más amplia participación posible de la sociedad en las áreas urbanas y rurales, mediante la conscientización, capacitación y organización ciudadana. Las entidades públicas, privadas, empresariales, centros de investigación, ONG's, etc. deberían participar, en forma organizada, en su respectivo campo de acción, toda vez que el problema afecta a todos

- Se reconoce la evidente limitación en materia de información y comunicación para la administración de riesgos y desastres naturales. La información, salvo la relacionada con algunos eventos es insuficiente, incompleta y dispersa. La comunicación presenta grandes limitaciones y no posibilita llegar con información adecuada a la mayoría de la población.

Se considera necesario fortalecer los sistemas de monitoreo y mecanismos que permitan informar oportunamente a la población, a fin de que adopten las medidas apropiadas.

PROBLEMAS CENTRALES

- El Ecuador es un país de alto riesgo a fenómenos naturales como terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, inundaciones y sequías.
- Los terremotos y erupciones, a lo largo del tiempo, han provocado severos impactos ambientales, no sólo a la población, sino también al suelo, agua, aire, flora y fauna. Estos eventos son inevitables: sin embargo, sus impactos se incrementan por la ocupación inadecuada de zonas de alto riesgo, la deficiente construcción de infraestructura; y, las limitadas acciones tomadas antes, durante y después de los eventos

- Las inundaciones, si bien favorecen el mantenimiento de importantes ecosistemas, han sido alteradas en sus causas y efectos, principalmente por el deficiente manejo de las cuencas hidrográficas, la reducción de la capacidad de los cauces debido al incremento de la carga de sedimentos, y por la ocupación inadecuada de zonas de amortiguación de crecientes con alta probabilidad de ser afectadas.
- Las inundaciones, especialmente en las cuencas bajas de la Costa ocasionan anualmente pérdidas económicas y alteran las condiciones socio-económicas de la población y, cuando se presentan con intensidades extraordinarias, afectan toda la economía nacional por varios años.

CAUSALES

LEGALES:

- Las normas legales existentes no son explícitas en la definición y delimitación de responsabilidades en cuanto a la prevención y administración de riesgos naturales y tecnológicos entre el conjunto de instituciones del Estado, y menos del sector empresarial privado y del ciudadano. Actualmente solo comprometen a una pequeña parte de las entidades públicas.
- Insuficientes regulaciones para la ocupación adecuada del espacio, y limitada aplicación de las existentes.
- La Ley de Régimen Municipal tiene disposiciones para la ocupación del espacio urbano, que sólo se cumplen parcialmente en la mayoría de los Municipios. La Ley no tiene regulaciones específicas para la ocupación del suelo con miras a mitigar el impacto de los desastres naturales.
- La Defensa Civil es la entidad nacional encargada de desarrollar y coordinar medidas destinadas a predecir desastres de cualquier origen, limitar y reducir los daños, así como realizar en las zonas afectadas las acciones de emergencia.
- La magnitud de funciones ha limitado la aplicación plena de las responsabilidades señaladas en la Ley.
- Existen otras regulaciones, cuyo cumplimiento se ha asignado a varias entidades, para desarrollar investigaciones, regular y controlar acciones para mitigar los impactos de los riesgos naturales; sin embargo, no son aplicadas suficientemente.

INSTITUCIONALES:

- No existe desarrollo institucional real que facilite la integración y coordinación de las distintas entidades públicas, privadas y ciudadanas relacionadas con el tema.
- Las actividades relativas a la prevención de desastres desbordan totalmente las responsabilidades institucionales de la Defensa Civil.
- Tanto las entidades públicas como la privadas carecen de suficiente claridad conceptual y de recursos instrumentales apropiados para trabajar preventivamente
- No se cuenta con una entidad encargada del ordenamiento territorial, ni con entidad encargada de la administración del suelo para todos sus usos.
- La planificación, regulación y control del uso del suelo es deficiente. En el área urbana, salvo la acción de pocos Municipios, persisten estas deficiencias por la debilidad institucional

OPCIONES DE POLITICAS

LEGALES:

- Se estima necesario revisar y fortalecer la legislación existente sobre defensa civil y prevención de desastres para comprometer formal y explícitamente a los diferentes actores sociales involucrados en el tema y para delimitar responsabilidades entre ellos.
- Establecer regulaciones para la integración la administración del uso del suelo en todos sus propósitos.
- Complementar la Ley de Régimen Municipal para que en las regulaciones del usos del suelo urbano se tome en consideración la incidencia de los desastres naturales

INSTITUCIONALES:

- Formular e implantar efectivamente políticas y estrategias para la prevención y mitigación de los desastres naturales.
- Fortalecer, a todo nivel administrativo, las funciones de planificación, regulación y control de la gestión ambiental, incorporando elementos que permitan la identificación, prevención y administración de riesgos naturales
- Establecer mecanismos sistemáticos permanentes y descentralizados para la coordinación eficiente entre las entidades públicas, privadas y la sociedad, para la administración de desastres, antes, durante y después de su ocurrencia

ECONÓMICOS:

- Desarrollar y aplicar metodologías para la evaluación económica integral tanto de los riesgos como de los daños producidos por los desastres naturales, en la población, infraestructura productiva y de servicios, y los otros elementos del ambiente
- Establecer y regular la aplicación de seguros y fondos de emergencia y recursos presupuestales para la prevención y administración de riesgos en cada una de las entidades vinculadas con el tema.
- Incentivar económicamente la adopción de medidas y tecnologías para mitigar el impacto de los riesgos naturales.

CIENCIA Y TECNOLOGIA:

- Promover y apoyar a universidades y centros de investigación, para que realicen investigaciones que permitan conocer el comportamiento de los desastres naturales, y para que desarrollen tecnologías para mitigar el efecto negativo de los desastres naturales.
- Promover el desarrollo de técnicas y procedimientos para la atención

PROBLEMAS CENTRALES

CAUSALES

- Las actividades productivas, en lo referente a la planificación física y su ejecución, no incluyen adecuadamente consideraciones sobre el impacto de los riesgos naturales.
- Poca aplicación de los planes de prevención de desastres. La coordinación entre entidades relacionadas con el tema es débil.

ECONÓMICOS:

- No se evalúa adecuadamente las pérdidas económicas producidas por la ocurrencia de riesgos naturales. Las evaluaciones, en general, sólo incluyen los daños en la población y la infraestructura productiva, más no en los demás componentes del ambiente.
- Se carece de regulaciones y mecanismos efectivos de seguros.
- En la planificación de las inversiones, salvo excepciones, no se incluyen las correspondientes a la prevención y mitigación de los impactos de los riesgos naturales.
- No existen incentivos para estimular la adopción de medidas tendientes a minimizar los desastres naturales.
- No se han establecido regulaciones específicas para la creación, financiamiento y utilización de fondos de emergencia.

CIENCIA Y TECNOLOGÍA:

- Limitadas investigaciones para conocer el comportamiento de los volcanes y estructuras geológicas activas.
- Limitadas investigaciones para establecer los parámetros que caracterizan el comportamiento de las inundaciones y formular modelos.
- Poco se conoce sobre el comportamiento de las sequías y las tendencias a la desertificación.
- Insuficiente aplicación y desarrollo de tecnologías útiles para la mitigación de los impactos de los riesgos naturales.
- La mayoría de los estudios e investigaciones realizados sobre riesgos naturales ha sido muy poco utilizada.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL:

- La población civil está poco organizada y concientizada para afrontar los desastres naturales, y desarrollar acciones preventivas. La población acepta con resignación los eventos.
- Por desconocimiento y/o limitantes económicas la población se asienta o realiza actividades —especialmente agropecuarias— en zonas de alto riesgo.
- Hay pocas ONGs se dedican a este tema.

OPCIONES DE POLÍTICAS

- de emergencias, a fin de evitar desabastecimientos y aparición de epidemias y otras afecciones en la población.
- Establecer mecanismos de coordinación e integración entre los diferentes centros de investigación sobre la materia y entre estos y los órganos de planificación y ejecución de inversiones.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL:

- Organizar a la sociedad civil de manera práctica, a nivel urbano y rural, a fin de que asuma ordenadamente acciones preventivas y de atención de desastres naturales en lo que le corresponda. La vigilancia y comunicación de indicios de la proximidad de eventos es una de las tareas a asignarse.
- Promover la conformación de ONGs para atender la organización y capacitación de la población.

EDUCACIÓN:

- Fortalecer la educación y la capacitación para los funcionarios públicos y privados y para la población, mediante campañas a través de medios de comunicación colectiva y sobretodo en forma directa y en función de sus condiciones económicas y socio-culturales.
- Incorporar en la educación formal el tema, tanto en lo referente al conocimiento de las amenazas y las vulnerabilidades, como el tratamiento práctico de lo preventivo y el comportamiento frente a los riesgos.
- Impulsar en los niveles de enseñanza superior la creación de carreras para la administración de desastres y, en otras carreras, la enseñanza sobre los desastres naturales y el uso de tecnologías para mitigar su efecto.

INFORMACIÓN:

- Diseñar y apoyar el establecimiento de un sistema de monitoreo de los riesgos naturales, utilizando tecnologías modernas para la evaluación de los parámetros, y para la alerta oportuna a las instituciones y la población a ser afectada.
- Fortalecer la coordinación entre entidades que producen, procesan y utilizan la información, a fin de evitar duplicación de esfuerzos y recursos.
- Fortalecer la cooperación entre las unidades de información a fin de facilitar el acceso a la información disponible en el país y en el exterior, mediante la creación de una subred de cooperación técnica.

PROBLEMAS CENTRALES

CAUSALES

EDUCACIÓN:

- La educación y capacitación que recibe la población es limitada. Poco conoce sobre medidas prácticas de carácter preventivo, ni como debe organizarse en los núcleos barriales o comunales para afrontar la presencia de estos eventos.
- Por la misma razón los empleados públicos y privados, generalmente, desconocen sus responsabilidades en la materia y sus posibilidades de actuar preventivamente
- En la educación formal se da poca atención al tema.
- En la educación superior, salvo excepciones, no se incorpora en los programas de estudio el tema de riesgos naturales y administración de desastres. Es limitada la enseñanza de tecnologías apropiadas para la mitigación de sus efectos, a excepción de las que se usan para el diseño de estructuras sismo-resistentes
- Falta de equipos humanos especializados en la atención de desastres.

INFORMACIÓN:

- La información es insuficiente y en muchos casos desactualizada para sustentar técnicamente el ordenamiento territorial y el uso racional del suelo con diferentes fines
- En los últimos años se han realizado esfuerzos para preparar mapas temáticos de riesgos volcánicos y sismo-tectónicos y se ha iniciado el monitoreo de la actividad volcánica. El monitoreo para los demás eventos es casi inexistente y por tanto no se cuenta con sistemas de alerta y movilización de la población.
- La información específica para establecer el comportamiento de las inundaciones y sequías es insuficiente, y más aún para predecir sus impactos.
- Hay descoordinación entre los organismos productores y usuarios de la información y entre las unidades de información relacionadas con el tema.
- La ciudadanía recibe información muy reducida sobre los riesgos y la forma de afrontarlos.

OPCIONES DE POLÍTICAS

PROPUESTA PARA LA CREACION DEL "SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCION Y ADMINISTRACION DE DESASTRES"

(Primera Fase)

Antecedentes.

La inclusión del módulo "Ecuador, País de Alto Riesgo Frente a los Desastres Naturales y Antrópicos" en la *Agenda para el Desarrollo* del Gobierno Nacional, motivó un profundo análisis sobre la capacidad del estado y la sociedad ecuatoriana para prevenir y enfrentar los desastres que, cada vez con mayor frecuencia e intensidad, afectan a todas las regiones del país.

Dada la importancia del tema en un país que cuenta con una variada lista de amenazas y en donde importantes segmentos de la población viven bajo un alto grado de vulnerabilidad, la Presidencia de la República, a través de su Comisión Asesora Ambiental, solicitó el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para desarrollar una propuesta para la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Administración de Desastres en el Ecuador.

Atendiendo a este pedido, Naciones Unidas constituyó un equipo de trabajo conformado por el Especialista Regional en Mitigación de Desastres para América Latina de su Departamento de Asuntos Humanitarios, Sr. Ricardo Mena Speck y el Ing. Camilo Cárdenas, Consultor Internacional en Prevención y Atención de Desastres, equipo que desarrolló la primera fase de este proyecto entre el 21 y el 29 de septiembre'94.

I. Propuesta de Trabajo.

Para abordar el tema, se propuso llevar a cabo un proyecto en cuatro fases, de acuerdo con el siguiente detalle:

Primera Fase.

Entrevistas con las autoridades involucradas en el tema de los desastres para recoger puntos de vista, criterios y opiniones respecto al manejo adecuado que debe darse al tema y para su promoción en los niveles político-administrativos del país. El producto de esta primera fase constituye el presente documento, el mismo que presenta un listado de elementos y características que deben, según los entrevistados, ser tomados en cuenta para la conformación de un Sistema Nacional para la Prevención y Administración de Desastres en el Ecuador.

Segunda Fase.

Este documento será distribuido a todas las instituciones del orden nacional, regional y local, públicas y privadas, vinculadas con el tema, con el objeto de contar con su aceptación y recomendaciones para mejorar y enriquecer el documento que deberá constituirse en una propuesta de consenso interinstitucional.

Tercera Fase.

Luego, se iniciará un análisis detallado de la delimitación de responsabilidades entre todas y cada una de las instituciones vinculadas con la prevención y administración de desastres en el país, así como sus nexos e inter-dependencia con respecto a este tema, lo cual permitirá definir los roles institucionales y establecer aspectos básicos de la estructura organizativa que se deberá dar al Sistema propuesto.

Cuarta Fase.

Finalmente, se elaborará una propuesta de organización que responda a la mayoría de las opiniones recogidas y se desarrollarán las bases sobre los aspectos legales y financieros que deberán establecerse para un adecuado y eficiente funcionamiento del Sistema.

III. Elementos a Considerarse para la Conformación de un Sistema Nacional para la Prevención y Administración de Desastres.

A continuación se presentan los elementos que han sido planteados por las diferentes instituciones consultadas respecto a la creación del Sistema Nacional propuesto. Para facilidad de su análisis se ha organizado la presentación de dichos elementos en tres categorías que son: (a) aquellos elementos que fueron planteados en la mayoría de las entrevistas; (b) aquellos elementos que fueron planteados en pocas entrevistas pero que no resultan antagónicos con los primeros; y, (c) aquellos elementos en los que unas pocas instituciones plantean criterios divergentes con la mayoría.

A. Elementos planteados por la mayoría de las instituciones.

1. El tema es de máxima importancia económica y social para el país. En las últimas décadas los desastres ocurridos han generado un enorme costo para el Ecuador. El mal manejo ambiental, alto crecimiento demográfico, rápidos y desordenados procesos de urbanización y uso inapropiado de tecnologías en el sector agrícola, industrial e infraestructura, han creado una tendencia creciente en los niveles de riesgo y en la frecuencia y magnitud de los desastres que puedan esperarse en el país.

2. Se reconoce que los desastres no son un problema fundamentalmente atribuible a la naturaleza sino más bien a las vulnerabilidades físicas y sociales derivadas del nivel de desarrollo existente, lo que conduce a que su impacto sea mayor en los países en vías de desarrollo que en los desarrollados.
3. Se requiere desarrollar un alto nivel de concientización, motivación y comprensión de toda la sociedad en sus ámbitos públicos y privados, políticos, administrativos y comunitarios.
4. Teniendo en cuenta que hasta ahora se ha dado mayor importancia a los aspectos de atención una vez ocurrida la emergencia, hoy en día se requiere que la prevención tenga la máxima prelación en todas las actividades públicas y privadas en el país, eliminando en lo posible la tendencia cultural hacia la improvisación. Que por tanto, los órganos político-administrativos, los de planificación y los técnico científicos tengan un papel preponderante en la administración de los riesgos de origen natural y tecnológico.
5. Para dar este gran paso donde la prevención ocupe el lugar que amerita en el desarrollo nacional, es indispensable contar con un gran convencimiento y por tanto el máximo respaldo y compromiso de las más altas autoridades en los diferentes estamentos del país.
6. Las actividades a desarrollarse en la prevención y atención de desastres naturales deben estar enmarcadas en las políticas de manejo ambiental del país.
7. Las medidas de prevención de los desastres tales como la utilización apropiada del territorio, la construcción de viviendas en zonas libres de riesgo, el impulso de prácticas agropecuarias apropiadas y la utilización de normas y códigos de construcción acorde con las amenazas existentes, son una muestra de que este tema está íntimamente vinculado con las actividades de planificación.
8. En una etapa inicial, el énfasis debe darse en el desarrollo de una organización nacional que cree las bases para generar una capacidad institucional técnica, científica, operativa y administrativa necesarias para el manejo adecuado de esta problemática en todos sus ámbitos.
9. Es indispensable hacer una revisión profunda de las normas vigentes sobre la materia.
10. Existe un convencimiento unánime respecto a que el país requiere desarrollar en este campo un sistema multidisciplinario, multisectorial e interinstitucional.
11. En este sistema deben participar todo el estado, el sector privado y las comunidades.

12. Coherentes con las políticas de modernización del estado la idea no es la de crear un organismo sino aprovechar todas las capacidades institucionales existentes en el país desarrollando fundamentalmente mecanismos de coordinación e integración de las mismas.

13. Bajo este esquema se enfatiza en la importancia de delimitar en forma clara e inequívoca las responsabilidades entre el sector público y privado y ciudadano y entre cada una de las instituciones que conformen el sistema, sin que ninguna de ellas pierda su autonomía, pero que, actuando coordinadamente, apunten a un fin común.

14. Es indispensable fortalecer todas y cada una de las instituciones en su respectivo campo de responsabilidad de tal manera que puedan asumir en forma eficiente las funciones que el sistema les haya asignado; que en particular las entidades de Defensa Civil reciban todo el respaldo, la capacitación y fortalecimiento que requieren en atención al alto nivel de riesgo de origen natural existente en el país.

15. El Sistema tendrá ámbito sobre todo el territorio nacional, deberá ser de carácter permanente y actuará en forma continua, no solamente en caso de emergencias.

16. Deberá ser un sistema descentralizado en el cual la responsabilidad primordial recaiga sobre el nivel cantonal y en el que los niveles provincial y nacional deben cumplir las responsabilidades que les haya asignado el sistema y adicionalmente actuar como apoyo del nivel inferior cuando este no cuente con recursos o capacidad suficiente para atender el riesgo o la emergencia existente, sin que esto libere al mismo de la responsabilidad que dentro del sistema le corresponde.

17. El sistema debe abrir espacios para que involucre a las comunidades en riesgo en forma activa, no pasiva, tanto en la prevención como en las actividades de atención de emergencias.

18. El sistema deberá contar con mecanismos de coordinación que permitan integrar los esfuerzos de todas las entidades públicas y privadas. Dicha integración debe propender a un aprovechamiento máximo de los recursos físicos, financieros, técnicos e institucionales existentes para la prevención y administración de desastres. Esto implica, entre otras cosas, que se logre dar un aprovechamiento y aplicación máxima a los estudios técnico-científicos para la reducción del riesgo en el país.

19. En cada uno de los niveles del estado (parroquial, cantonal, provincial y nacional) el sistema deberá ser representado y coordinado por sus máximas autoridades político administrativas.

20. La prevención de riesgos y desastres de origen natural y tecnológico es un tema de la planificación y del desarrollo técnico y científico. De ahí que las entidades vinculadas a esta temática requieran una coordinación en los máximos niveles del estado, a cargo de órganos especializados y con funciones y responsabilidades en estas materias.

21. Por su parte, las acciones de respuesta a los desastres deberán ser coordinadas por las instituciones del estado que por sus funciones y competencia tengan las capacidades técnicas y logísticas apropiadas para hacer frente a dichas acciones. Para poder cumplir con estas funciones, el estado deberá proveer a estas instituciones de la capacitación y los recursos técnicos y financieros que sean necesarios.

22. La definición de responsabilidades que se establezca en las nuevas normas debe implicar que la entidad encargada de una actividad determinada debe responder por las consecuencias que puedan derivarse de la misma; lo cual significa que las acciones preventivas y correctivas deben ser básicamente de responsabilidad de la institución a la cual las normas le hayan asignado esa actividad.

23. Se acepta que existe debilidad de muchos municipios para asumir la responsabilidad que les corresponde respecto a la prevención de desastres en su jurisdicción; sin embargo, se reconoce que los municipios y concejos cantonales son la única instancia que, tanto por la experiencia en el mundo entero como por la normatividad existente en el país, tienen la posibilidad real de intervenir sobre la planificación cantonal para disminuir los riesgos a los que las comunidades y su economía están expuestas. Por lo tanto, las nuevas normas que se expidan deberán tener la flexibilidad suficiente para que el tránsito entre la situación actual y la situación deseada no sea un proceso traumático y que sea lo más realista posible.

B. Elementos que fueron planteados en pocas entrevistas pero que no resultan antagónicos con los primeros.

1. Dentro del proceso de modernización del país, la prevención y administración de desastres debe permanecer como una función propia del estado, aunque en ella deban participar el sector privado y las comunidades.

2. El sistema debe servir para elevar la eficiencia y eficacia del estado y para maximizar el aprovechamiento de los recursos estatales privados y comunitarios con miras a reducir los riesgos de la población y la economía nacional.

3. Los planes de desarrollo de las instituciones del nivel nacional, sectorial, provincial y cantonal deberían incorporar el tema y concepto de prevención de desastres.

4. Que en los diferentes niveles del sistema existan cuerpos técnicamente capacitados cuya función sea exclusivamente de coordinación y que operen con metodologías de concertación, conciliación y participación de los diferentes actores involucrados en cada tema.

5. Se argumenta que es necesario que en las nuevas normas que regulen la problemática de los desastres, a más de las responsabilidades administrativas se establezcan responsabilidades penales para las personas que ejercen los cargos administrativos que por acción u omisión sean responsables de desastres que se originen en actividades de su competencia.

6. Se propone que cada entidad que participe en el sistema nombre, con carácter indelegable, un representante permanente de la cabeza máxima de la institución respectiva; se sugiere que dicho representante tenga nivel de subsecretario o máxima autoridad técnica de su respectiva institución.

7. Las jefaturas, juntas y concejos del orden parroquial, cantonal, provincial y nacional deberían ser pequeños cuerpos de coordinación pero que cuenten con comités asesores especializados por temas (ej.: técnicos, operativos, educación, etc.), integrados por las diferentes entidades competentes en cada materia que operen en el respectivo territorio. En particular se propone para una primera etapa, mientras los niveles parroquiales y cantonales adquieren su propia capacidad, fortalecer técnica y operativamente la organización al nivel provincial para que esta esté en capacidad de apoyar a los niveles inferiores de su provincia.

8. Aunque casi todas las instituciones manifestaron sus limitaciones económicas para trabajar en esta temática, algunas de ellas plantearon como fórmula probable que a más de existir un fondo de carácter nacional, cada entidad debería contar en forma regular con recursos para responder por su responsabilidad en la prevención y atención de sus propias actividades. Adicionalmente debería disponerse de normas permanentes para hacer uso de estos recursos en manera expedita cuando así se requiera.

C. Elementos en los que unas pocas instituciones plantean criterios divergentes con la mayoría.

1. En la mayoría de instituciones se considera que los aspectos técnico científicos y de planificación deben ser liderados en los diferentes niveles del estado por cuerpos especializados en las respectivas materias; por su parte, todas las instituciones conceptúan que los aspectos operativos deben ser manejados por los cuerpos capacitados y especializados en ese campo. Unas pocas instituciones conceptúan que tanto los aspectos técnico científicos, de planificación y operativos deberían ser coordinados por las entidades de Fuerzas Armadas y/o la Defensa Civil.

ANEXO No. 3

SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE DESASTRES

GRUPO TÉCNICO - CIENTÍFICO

ÁREA	- INSTITUCIÓN												
	Def Civil	Crises	Consejo	Intemli	CEEA	EPN	CPH Intemli	Codigam	IGM	Inocer	Escol	Catál GYE	ESPE

ANTES

Planificación Global	X			X	X		X	X		X				
Educación Capacitación e Información Pública	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X		
Normatividad					X		X		X					
Desarrollo Institucional	X	X	X		X							X		
Estudio y Evaluación de Riesgos		X	X	X	X	X	X	X		X		X		
Monitoreo y Vigilancia de Amenazas		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		
Intervención de Amenazas y Vulnerabilidad					X							X		
Preparativos para Emergencias	X				X									
Trabajo con Comunidades	X													

DURANTE

Salvamento y Rescate	X				X									
Atención de Damnificados	X													
Reestablecimiento de Servicios e Infraestructura Básica														

DESPUÉS

Vivienda/Asentamientos Humanos														
Infraestructura												X		
Rehabilitación Social y Económica														

Talleres - Abril 1995

SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE DESASTRES

GRUPO OPERATIVOS

ÁREA	- INSTITUCIÓN							
	Bomberos	Cruz Roja	Armado	FAE	Policía	Hospital		

ANTES

Planificación Global	X	X	X	X	X	X		
Educación, Capacitación e Información Pública	X	X	X		X	X		
Normatividad		X	X	X				
Desarrollo Institucional		X						
Estudio y Evaluación de Riesgos	X		X		X			
Monitoreo y Vigilancia de Amenazas	X		X		X			
Intervención de Amenazas y Vulnerabilidad			X		X			
Preparativos para Emergencias	X	X	X	X	X	X		
Trabajo con Comunidades	X	X	X	X	X	X		

DURANTE

Soporte y Rescate	X	X	X	X	X			
Atención de Damnificados	X	X	X	X	X	X		
Reestablecimiento de Servicios e Infraestructura Básica		X						

DESPUÉS

Vivienda/Asentamientos Humanos								
Infraestructura								
Rehabilitación Social y Económica		X				X		

SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE DESASTRES

GRUPO DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN

ÁREA	INSTITUCIÓN														
	Min Trabajo	Secret Admin	Comade	Miduna	MEC	Min. Gobie	Ejército	Asoc. Munic	Orca	Correns	CAAM	Min. BBSS	MOP	MAG	MOP

ANTES

Planificación Global	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				
Educación, Capacitación e Información Pública	X	X		X	X		X	X			X	X				
Normatividad	X	X	X	X	X	X		X								
Desarrollo Institucional	X			X	X			X		X	X	X				
Estudio y Evaluación de Riesgos	X			X			X	X	X	X	X					
Monitoreo y Vigilancia de Amenazas	X			X			X	X	X		X					
Intervención de Amenazas y Vulnerabilidad					X		X	X	X							
Preparativos para Emergencias					X		X	X								
Trabajo con Comunidades					X	X	X	X	X			X				

DURANTE

Socorro y Rescate							X									
Atención de Damnificados					X	X	X	X				X				
Reestablecimiento de Servicios e Infraestructura Básica				X				X	X							

DESPUÉS

Vivienda/Asentamientos Humanos				X				X				X				
Infraestructura				X	X			X	X							
Rehabilitación Social y Económica							X	X				X				

Talleres - Abril 1995

ANEXO No. 4

INCORPORACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES EN LA PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR

Principales Actividades a ser desarrolladas a partir del mes de abril de 1996

A continuación se incluye una relación sucinta de las principales actividades que deberían ser lideradas por la CAAM a partir del próximo mes de abril de 1996, para ser desarrolladas con las diferentes unidades ambientales secretariales, con miras a incorporar la administración de riesgos ambientales en los planes, programas y proyectos de sus respectivos sectores y entidades:

1. Tal como lo han solicitado algunas instituciones, deberán definirse los objetivos, mecanismos y procedimientos de interrelación entre el conjunto de entidades que conformarían un grupo básico o Grupo Promotor de la inclusión del tema de la administración de riesgos ambientales en la planificación nacional, sectorial y municipal.
2. Continuar por tiempo indefinido la labor de promoción directa con cada una de las instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema de los riesgos ambientales.
3. Desarrollar metodologías para la incorporación explícita de políticas, conceptos e instrumentos para la consideración de los riesgos y desastres ambientales en los procesos de planificación y de toma de decisiones sobre inversiones a nivel nacional, provincial y municipal.
4. Desarrollar talleres con grupos pequeños de instituciones, comenzando con aquellas del Grupo Promotor, con la perspectiva de continuar el trabajo de definición de la responsabilidades de cada una de ellas en la temática de los riesgos ambientales y para buscar los mecanismos de aplicación del concepto de los riesgos a sus programas y proyectos.
5. Analizar de manera detallada cada uno de los programas y proyectos que coordina la CAAM, para asegurarse de que en todos ellos esté incluido explícitamente el tema de los riesgos ambientales.
6. Continuar la coordinación con los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera para la incorporación de esta temática en cada uno de los programas y proyectos que cuenta con su apoyo.

7. Coordinar con los organismos financieros del Estado que trabajen en temas del desarrollo, para que igualmente incorporen esta problemática en los proyectos que financien.
8. Analizar con el BID y el CONADE el mecanismo más apropiado para que el tema de los riesgos ambientales sea incluido a profundidad en el proyecto que desarrollan en forma conjunta, para la incorporación del tema ambiental en la planificación. Entre otros, revisar el material sobre este tema que ya se ha producido o se encuentra en proceso de elaboración. De igual manera, participar en las actividades de capacitación que adelantarán dentro de este proyecto.
9. Colaborar en la localización y gestión de información que sea útil y se encuentre disponible, para su consideración dentro del proyecto BID-CONADE.
10. Participar en el proyecto CAMAREN, que coordina la CAAM, para la inclusión del tema de los riesgos ambientales en la capacitación a instituciones y a administraciones locales.
11. Participar en el proyecto PATRA, coordinado por la CAAM, para prestar asesoría técnica en riesgos ambientales a ministerios, instituciones descentralizadas y municipalidades.
12. Realizar un trabajo a fondo con CODIGEM y el Ministerio de Obras Públicas para definir sus responsabilidades en el tema y las interrelaciones con otras entidades del Estado, para analizar la información disponible, los proyectos en marcha y los requerimientos para el desarrollo de la temática de los riesgos ambientales.
13. Apoyar a la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas en el proyecto de creación del área de administración de riesgos y en la definición de funciones y programas a realizar.
14. Preparar información básica sobre riesgos ambientales para su distribución entre los distintos candidatos a cargos públicos para el próximo período de gobierno.
15. Con las instituciones del Grupo Promotor, preparar una propuesta de políticas y programas sobre la materia, para su presentación al próximo gobierno.
16. Establecer vínculos entre las entidades del Grupo Promotor con las municipalidades de Quito, Guayaquil y Cuenca, en relación con las actividades de prevención de riesgos que desarrollan en la actualidad.

17. Con las anteriores entidades, identificar y priorizar áreas de riesgos ambientales en las cuales puedan iniciarse trabajos preventivos específicos, con la participación coordinada del conjunto de instituciones.
18. Analizar y retomar la lista de actividades sobre esta temática, elaborada con la CAAM en abril de 1995.
19. Con las entidades del Grupo Promotor, elaborar un plan detallado de trabajo para 1996 en este tema.