

I N D I C E

	Página
Presentación Fernando Molina Salazar	3
Introducción Fenómeno de "El Niño"	5
Memorias del I Seminario Taller Análisis de las incidencias del Fenómeno de El Niño en el Litoral Ecuatoriano	7
Anexo 1 Lista de participantes	21
Anexo 2 Agenda de trabajo	27
Anexo 3 Problema central, causas y consecuencias	33
Anexo 4 Organismos involucrados	41
Anexo 5 Fortaleza, Oportunidades, Debilidades, Amenazas (FODA)	49
Anexo 6 Lineamientos para un Plan estratégico	57
Anexo 7 Recomendaciones	65

PRESENTACION

La Junta Provincial de Defensa Civil del Guayas tiene la satisfacción de presentar las Memorias del I Seminario Taller de Análisis de las Incidencias del Fenómeno de El Niño en el Litoral Ecuatoriano "El Niño como lo enfrentamos" realizado en la ciudad de Guayaquil los días 28 y 29 de Mayo de 1998 en las instalaciones de la Fundación El Universo.

Con la publicación de estas memorias recordamos a las autoridades nacionales y seccionales, políticos y comunidad internacional que es necesario sentar las bases y crear una política de estado en atención a los desastres considerando que nuestro país es poseedor de un alto índice de vulnerabilidad en cuanto a desastres se refiere, por lo tanto es necesario que se de especial atención en lo que concierne a la evaluación de riesgos y prevención de desastres, como también a las actividades fundamentales concerniente a la Rehabilitación para que sea efectiva y favorezca oportunamente a la comunidad afectada; además que en nuestro país existe el Sistema de Defensa Civil que siendo el Organismo que hace frente a las emergencias, se involucra de manera activa y efectiva en la búsqueda de soluciones durante las emergencias pero no cuenta con respaldo económico ni tiene un fortalecimiento administrativo para que cumpla a cabalidad con sus objetivos para lo cual fue instituida.

El Fenómeno de El Niño se hizo presente con especial agresividad, no solamente en lo concerniente a la red vial que se encuentra muy deteriorada, con varios tramos interrumpidos por la destrucción de puentes o por grandes deslizamientos, sino sus consecuencias como las pérdidas humanas, traumas psicológicos, desintegración familiar, entre otros. Además, estos desastres traen como consecuencia en las zonas afectadas un impacto económico; los efectos sobre los bienes del patrimonio de la población afectada, viviendas, dotación comunitaria, materiales y equipos, destrucción ambiental, enfermedades, etc., así como los efectos indirectos que resultan de la reducción de las comunicaciones, interrupción en la prestación de servicios públicos, afectación del comercio, lo que trae consigo la necesidad de reorientar recursos en programas de desarrollo hacia la recuperación de la infraestructura perdida como consecuencia del desastre, y que ha significado el empobrecimiento de las poblaciones mas afectadas y el aplazamiento de nuevas inversiones productivas o de infraestructura.

En este documento se plasma todas las experiencias vividas durante el paso del Fenómeno de El Niño por los organismos del Sistema de Defensa Civil involucrados y que son resultados del trabajo participativo en el desarrollo del Seminario Taller "El Niño: como lo enfrentamos" y será un instrumento útil para la obtención de propuestas o lineamientos de una Plan Estratégico que permitirá coordinar y armonizar acciones institucionales tendientes a llevar una ayuda efectiva a la comunidad.

En este prólogo no puede faltar el agradecimiento a las personas e instituciones que hicieron posible este trabajo y sería imposible enumerar a todos pero si puedo citar los organismos básicos del Sistema de Defensa Civil, a los Jefes Cantonales y Parroquiales de la Provincia del Guayas, los Coordinadores de las Provincias de El Oro, Esmeraldas, Manabí y Los Ríos, quienes con transparencia expusieron sus experiencias, como también las falencias del sistema político-administrativo que sufrieron para afrontar el Fenómeno de El Niño

Al Diario El Universo, a la Dra. Nila Velásquez Directora de la Fundación El Universo, el señor Thomas L. Geiger Director Mission USAID, señora Aase Smedler representante en Ecuador de Naciones Unidas, La Dirección Nacional de Defensa Civil, Ing. Elsa Molina conductora y moderadora del Seminario, quienes con su espíritu altruista apoyaron para que se realice este Taller y la publicación respectiva de las Memorias; a todos los 1.400 voluntarios de la Junta Provincial de Defensa Civil del Guayas que con su esfuerzo, mística de ayuda a los más desposeídos afrontaron las situaciones de desastres que trajo consigo este Fenómeno Así mismo, el personal de apoyo de la Junta Provincial que permitió el desenvolvimiento normal del Taller.

Lcdo. Fernando Molina S.
COORDINADOR DE DEFENSA CIVIL DEL GUAYAS

INTRODUCCION

La experiencia del Fenómeno de El Niño durante el año 1997, la situación alarmante en nuestro país, especialmente en la Costa, al principio de 1998 (Inundaciones, Temperaturas altas) con efectos parecidos a los de 1982-1983, son objeto de preocupación y una llamada a la necesidad de continuas mejoras, preparación y planificación para reducir el nivel de vulnerabilidad de los Ecuatorianos.

Debido a las situaciones vividas desde Octubre de 1997, en la Provincia del Guayas por intermedio de la Junta Provincial de Defensa Civil, se empezaron a tomar acciones puntuales para mitigar su impacto;

Se declaró el estado de emergencia en el País a partir de Julio de 1997 por el Fenómeno de El Niño, considerando a la Provincia del Guayas como la zona más afectada, pues empezaron a sentirse severamente los impactos los niveles de precipitación que se han registrado desde entonces superó a más de 1.000 % los valores considerados "normales" para la temporada, el nivel del mar estuvo a 40 cm. del nivel normal

Como consecuencia de ello se produjo extensas inundaciones que han causado pérdidas humanas y han desplazado de sus hogares varias familias que están ubicados en albergues temporales, con muchas carencias

La pregunta que nos hacemos los Ecuatorianos, especialmente los de la Costa, después del paso del Fenómeno de El Niño con toda sus secuelas es. qué y cómo se va hacer la rehabilitación de la Provincia, pues ha quedado deteriorada

La Junta Provincial de Defensa Civil consciente de la situación actual de la Provincia del Guayas dictó el Primer Seminario Taller de Análisis de las incidencias del Fenómeno de El Niño en el Litoral Ecuatoriano "El Niño: como lo enfrentamos"; de este Taller se obtuvo material importante producto de las experiencias de cada uno de los representantes provinciales, cantonales y parroquiales de esta Provincia; instrumento que servirá de base para la elaboración de Planes de Prevención, Mitigación y Atención en futuros eventos y ayudará en la rehabilitación y reconstrucción al terminar este Fenómeno.

1.- ANTECEDENTES

De las experiencias vividas en el año 1982-1983, como consecuencia de los efectos de la Corriente de El Niño, en la cual la población del Litoral ecuatoriano sufrió un devastador impacto, no se obtuvo un análisis y evaluación objetiva de las incidencias del fenómeno, siendo uno de los principales factores que no han permitido tomar medidas preventivas para la reciente catástrofe sufrida por el mismo fenómeno en los actuales momentos.

Un nuevo desastre comienza a fines de 1997, con iguales o quizá mayores magnitudes, cuyo escenario igualmente corresponde a las 5 Provincias del Litoral Ecuatoriano. Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro y Esmeraldas, donde las poblaciones de menores recursos económicos han sido las mayormente afectadas, dejando una secuela de hambre y miseria que debe ser asumida por los gobiernos correspondientes.

La ayuda solidaria a los damnificados se hizo presente, tanto de algunos sectores de la sociedad civil como de organismos internacionales, la que no fue canalizada en forma adecuada y oportuna por parte de los organismos nacionales responsables, cuyas razones se considera necesario analizarlas.

La intervención de la Defensa Civil de la Provincia del Guayas, fue caracterizada por la labor voluntaria y organizada de sus miembros en todos los cantones y parroquias de la provincia, que a pesar de las limitaciones humanas y económicas, desarrollaron grandes esfuerzos para cumplir de la mejor manera su papel.

De esta manera, a fin de rescatar las experiencias vividas durante este desastre, la Junta Provincial de Defensa Civil del Guayas, consideró oportuna la realización del Seminario-Taller "El Niño, Cómo lo Enfrentamos", que tuvo como objeto, analizar las incidencias del fenómeno de "El Niño" en la Provincia, que permita obtener insumos para una Planificación Estratégica, con medidas de prevención y corrección a las deficiencias encontradas.

2. OBJETIVOS Y RESULTADOS ALCANZADOS EN EL TALLER

Mediante un trabajo participativo de los diferentes representantes que conforman la Defensa Civil Nacional, Provincial y particularmente de la Provincia del Guayas; los organismos básicos y de apoyo, se lograron los siguientes resultados y objetivo del taller.

Objetivo

Analizar las incidencias del Fenómeno de El Niño en el Litoral Ecuatoriano, con énfasis en la Provincia del Guayas; y, evaluar la intervención de los diferentes organismos involucrados en este proceso para sobre esta experiencia, proponer medidas correctivas y oportunas en la prevención, enfrentamiento y mitigación de estos desastres

Resultados

- Identificación de los principales problemas, causas y efectos detectados en el enfrentamiento del Fenómeno de "El Niño" en la Provincia del Guayas.
- Evaluación del desempeño de los diversos organismos responsables. Defensa Civil, organismos básicos y de apoyo ante las incidencias del mencionado Fenómeno.
- Análisis mediante un FODA (Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) de la estructura y funcionamiento actual de la Defensa Civil del Guayas.
- Elaboración de Lineamientos Estratégicos que incorporen propuestas de mejoramiento y toma de medidas correctivas al desempeño de los diferentes organismos involucrados.

Producto

El presente documento recopila las memorias y resultados de los trabajos realizados por los participantes del Taller.

3. METODOLOGIA DEL TALLER

En función del gran número de participantes, amplitud e importancia de la temática desarrollada, y el escaso tiempo disponible, la Moderadora/Facilitadora del evento utilizó una combinación de métodos, técnicas e instrumentos de planificación.

Planificación Estratégica Situacional (PES), mediante el análisis de la situación, problemas causas y consecuencias, desde el punto de vista de los diferentes actores (organismos involucrados), y la definición de lineamientos estratégicos partiendo de la situación inicial (actual), a una situación objetiva planteada

Planificación Orientada a Objetivos (ZOPP), Se utilizó el método participativo y de trabajo en equipo, mediante el análisis y discusión de temas generales en sesiones plenarias y de temas específicos en cinco grupos de trabajo

Se hizo uso de técnicas de visualización, mediante la utilización de tarjetas escritas, que permitieron visualizar los aportes, promover la participación activa de todos los concurrentes y documentar los resultados en forma simultánea

Método FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) - Para analizar y evaluar el desempeño de la Defensa Civil, su actual estructura y funcionamiento.

La agenda de trabajo se cumplió durante los días 28 y 29 de Mayo en jornadas diarias de 9 horas con los respectivos recesos, prevaleciendo la actividad en equipo y la exposición de resultados en forma organizada

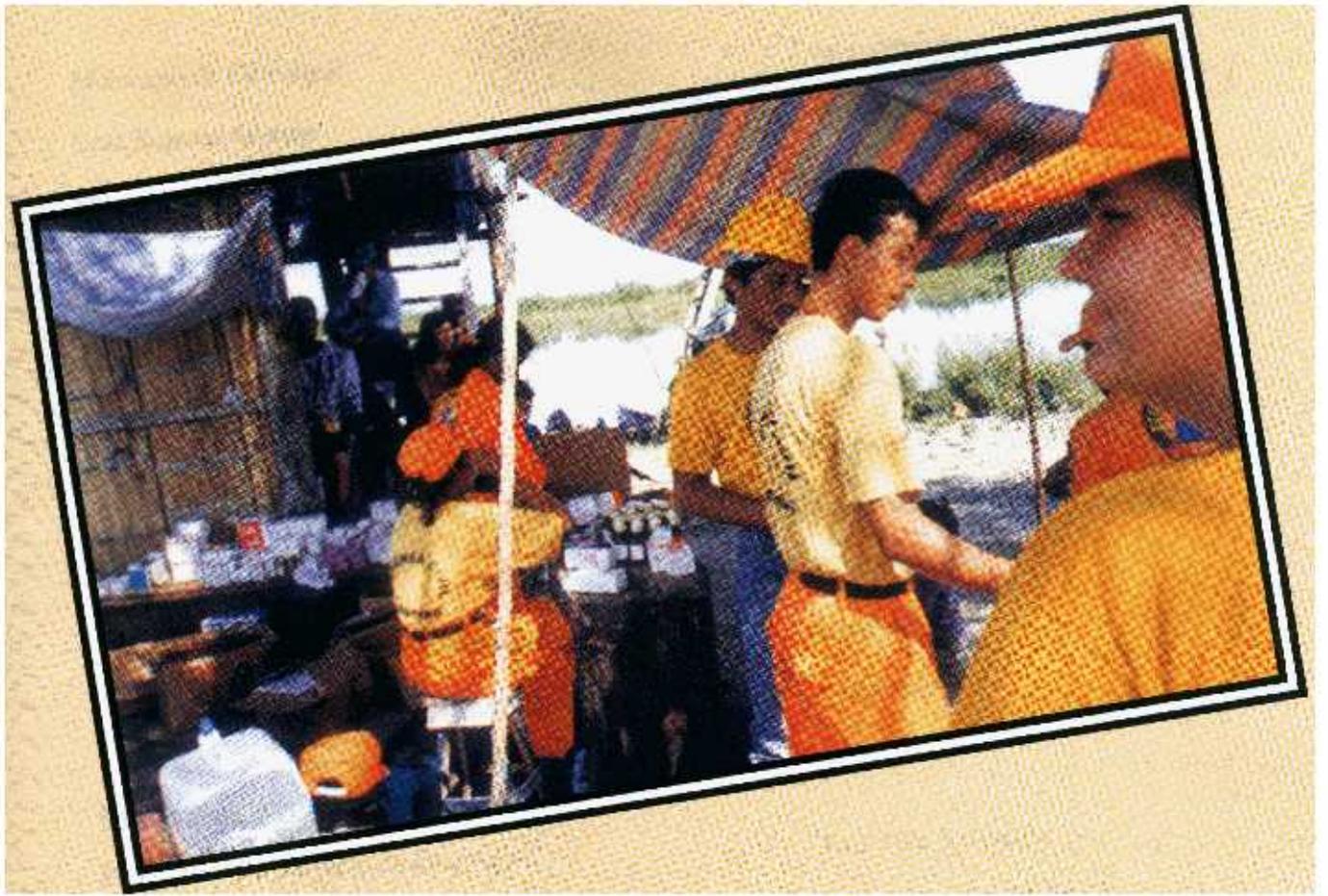
4. PARTICIPANTES

Se contó con la participación de 57 representantes: de la Dirección de Defensa Civil Nacional, Provincial, Cantonal y Parroquial; de los Organismos Básicos y de Apoyo a nivel local; y, de representantes de Organismos Internacionales que actuaron en calidad de observadores y algunos de ellos formaron parte de los grupos de trabajo

A continuación se destacan los organismos participantes: (Nómina de Asistentes. Ver en Anexo 1)

Organismos Nacionales

Dirección Nacional de Defensa Civil	7 representantes del nivel central
Junta Provincial de Defensa Civil del Guayas	27 (Coordinadores cantonales, parroquiales y otros miembro del voluntariado).
Coordinadores Provinciales de Defensa Civil	5 (Guayas, Manabí, Esmeraldas del Litoral Ecuatoriano Los Ríos y El Oro)
Ministerio de Bienestar Social	2 representantes (Subsecretario y delegado).
Ministerio de Obras Públicas	1 representante (Subsecretario)
Ministerio de Agricultura y Ganadería	1 representante (Subsecretario)
Ministerio de Educación Pública	2 representantes (Subsecretario de Educación y Delegado).



Municipio de Guayaquil	2 representantes
Cruz Roja del Guayas	1 representantes (Coord. Provinc.)
Policía Nacional	1 representante
F.A E - Departamento de Meteorología	1 representante

Organismos Internacionales

Programa de las Naciones Unidas	1 representante
Consulado Americano	1 representante
USAID - Costa Rica	1 representante
USAID - Ecuador	1 representante
Asesoría Técnica General para América Latina	1 representante
Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos	1 representante

Organismos Auspiciantes

Fundación "El Universo de Guayaquil"	Dra. Nila Velásquez
Junta Provincial de Defensa Civil del Guayas	Lcdo. Fernando Molina S.
Facilitadora - Moderadora	Ing. Elsa Molina, Especialista en Planificación.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Sra. Aase Smedler, Representante

5. DESARROLLO DEL TALLER

El taller se llevó a cabo en las instalaciones de la Fundación "Diario El Universo" de Guayaquil durante los días 28 y 29 de Mayo de 1998, bajo la conducción de la Ing. Elsa Molina, Consultora en Planificación. Conforme la agenda programada, se dio inicio al primer día de trabajo con la bienvenida a los participantes y la inauguración del evento por parte de la Dra. Nila Velásquez y Lcdo. Fernando Molina, Directora de la Fundación Diario El Universo de Guayaquil y Coordinador de la Junta Provincial del Guayas, respectivamente, como organizadores del evento.

Posteriormente, y luego de la presentación individual de cada uno de los participantes, se procedió a revisar la agenda de trabajo, correspondiente a los dos días; así como la metodología a ser utilizada durante el Taller

Partiendo de una lluvia de ideas sobre toda la problemática identificada en las intervenciones de los diferentes organismos para enfrentar los efectos del Fenómeno de El Niño en la Provincia del Guayas; los participantes procedieron a seleccionar, ordenar y agrupar las ideas en 5 áreas estratégicas, previamente establecidas en la Ley de Defensa Civil y aprobadas en consenso por el plenario. A su vez, fueron conformados cinco grupos de trabajo bajo estas áreas, conforme a la especialidad de los participantes en el siguiente orden.

Área Estratégica 1	Salud	Grupo 1
Área Estratégica 2	Alimento y Agua	Grupo 2
Área Estratégica 3	Evacuación, Albergues, Seguridad, Orden y Tránsito	Grupo 3
Área Estratégica 4	Información y Comunicación	Grupo 4
Área Estratégica 5	Organización económica y Coordinación	Grupo 5

Conformados los grupos de trabajo se organizó su ubicación en 5 diferentes salas de trabajo, que quedaron a cargo de los grupos en forma permanente hasta el cierre del taller. Así mismo, cada grupo en forma democrática eligió su propio coordinador y relator.

En general el trabajo desarrollado por los participantes se realizó en forma democrática, organizada y sistemática, cumpliendo con las actividades y resultados previstos. La presentación de los resultados fueron expuestos por cada grupo en sesiones plenarios.

6 ANALISIS DE LOS RESULTADOS

Los resultados de los trabajos de grupo, en forma resumida, se analiza a continuación (Ver anexo 2, ampliado)

GRUPO 1. AREA ESTRATEGICA SALUD

a) Identificación de problemas, causas y consecuencias.

En esta área, se identifican como principales problemas la ausencia de infraestructura básica sanitaria, equipamiento de puestos de salud, ausencia de programas de salud comunitaria, ausencia total de atención de salud en zonas rurales ocasionadas por el ausentismo de los médicos rurales, escasez de agua potable en sitios urbanos marginales; y, la falta de fumigación.

Estos problemas, visiblemente fueron ocasionados o causados por la falta de asignación de recursos para atender programas emergentes al Ministerio de Salud, incumpléndose las políticas estatales en esta materia. Igualmente, dada las fuertes inundaciones que ocasionaron la destrucción de vías de comunicación impidieron el acceso oportuno de la acción médica en las zonas aisladas; contemplándose como causa fundamental, la falta de coordinación entre los organismos competentes; y, la creación por parte del gobierno de organismos paralelos (caso COPEFEN), que en lugar de facilitar una acción organizada y efectiva, permitió la duplicación de esfuerzos y recursos.

La contaminación de las aguas han dado lugar al apareamiento de brotes epidémicos localizados en diferentes sitios, enfermedades respiratorias, gastrointestinales y de la piel; presencia de vectores y mosquitos, con un impacto general en la contaminación y deterioro del medio ambiente local.

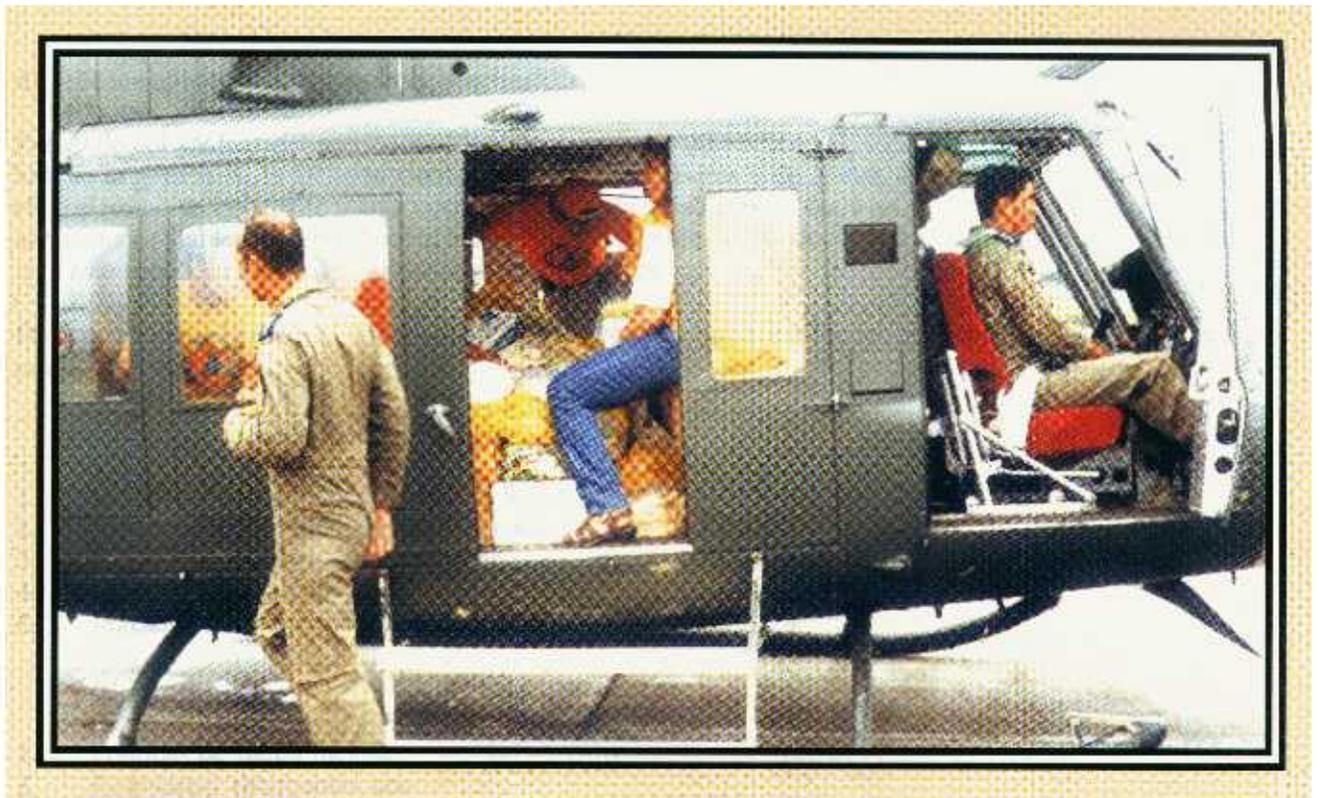
b) Participación de Organismos involucrados

El grupo identificó como responsable de las acciones dentro de esta área a los siguientes organismos:

El Ministerio de Salud Pública.- Cuyo rol de intervención le corresponde a las tres faces, de prevención, sobre el impacto y en la mitigación de los efectos a través de las campañas de difusión en diferentes medios de comunicación, y coordinar su acción de atención emergente con la Defensa Civil y sus organismos básicos

Según se establece, este organismo no cumplió su tarea, determinándose como principal motivo, la falta de coordinación

Subsecretaría de Salud, Dirección Provincial de Salud y Departamento de Saneamiento Ambiental.- A quienes correspondió la mantención del stock de medicinas durante la emergencia y la coordinación con los



órganos de Defensa Civil para la entrega oportuna a la población afectada. En la práctica, ésta entidad no dispuso de los suficientes medicamentos. Su principal limitante fue la escasa coordinación.

Voluntariado de Defensa Civil.- A pesar de sus varias limitaciones, trató de cumplir con eficacia su labor. Su principal debilidad fue la falta de coordinación con otros organismos.

Cruz Roja.- Su apoyo a las coordinaciones de Defensa Civil fue limitado.

Escuela de Enfermería de la Facultad de Medicina, Universidad Estatal de Guayaquil.- Su labor fue la de apoyar en la educación de la población. Esta no fue cumplida; sin embargo dio su apoyo en la entrega de donaciones.

Organismos Internacionales (OPS, PNUD, UNICEF, UNESCO).- Brindaron su aporte en diferentes aspectos, que no fue determinada por el grupo a falta de información.

c) Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), Defensa Civil

Como actor principal en el enfrentamiento del Fenómeno de El Niño en la Provincia del Guayas, se determinó a la Defensa Civil, por lo que en el presente taller se puso énfasis en analizar su desempeño frente al desastre, a través de la identificación de sus fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), lo que permitirá proponer correctivos y acciones de fortalecimiento institucional.

El grupo detectó como fortalezas: El espíritu cívico del voluntariado, La Ley de Seguridad Nacional, la solidaridad interinstitucional y una buena coordinación a nivel de la Defensa Civil en la Provincia.

Oportunidades.- La experiencia y buen nivel de preparación de sus integrantes, apoyo de los organismos internacionales, capacitación continua.

Debilidades.- Escaso apoyo del Gobierno, Jefaturas Cantonales débiles, escaso material logístico, falta de recursos económicos.

Amenazas.- Creación de organismos paralelos por interés políticos, politización de la institución, desempeño poco eficaz.

d) Lineamientos Estratégicos

Partiendo del análisis del ámbito problemático, causas y consecuencias, identificados dentro del Área Salud, en la gestión de la Defensa Civil, los organismos básicos y de apoyo, definida como situación inicial (SI); el grupo de trabajo se planteó una Situación Objetiva (SO), es decir un conjunto de objetivos, metas o aspiraciones viables a lograrse en un horizonte determinado, ubicando los medios, mecanismos o vías estratégicas a través de las cuales, alcanzar dichos objetivos.

De esta manera, el grupo de trabajo identificó dentro de la Situación Inicial, siguientes nudos críticos en los cuales intervenir.

SI

1. Incumplimiento de las Políticas de Salud por parte del Ministerio de Salud
2. Ausencia de coordinación entre las autoridades competentes
3. Presencia de enfermedades Post-desastres
4. Deficiencia en Medicatura Rural
5. Impactos psicológicos negativos en la población producto del desastre

SO

1. Políticas de Salud mejoradas en situaciones emergentes
2. Respuestas emergentes coordinadas
3. Empleo de recursos coordinado