

***"Este documento contiene
imágenes en mal estado."***

TEMA :VI

**ESQUEMA GUBERNAMENTAL Y ORDENAMIENTO LEGAL PARA LA
PREVENCION, OPERACION, MITIGACION Y REHABILITACION
ANTE RIESGOS Y DESASTRES**

- ING. SANTIAGO CAMINO
CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO DEL ECUADOR - CONADE

- DR. FERNANDO GUERRERO
PRESIDENTE DE LA COMISION II DEL PARLAMENTO ANDINO



**ING. SANTIAGO CAMINO
CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO DEL ECUADOR-CONADE**

PRESENTACION

Los desastres naturales ocurridos en el país, han constituido hechos providenciales, a los cuales se los ha afrontado en la medida en que ha existido disponibilidades económicas provenientes de la Administración Pública o de la Comunidad Internacional.

Históricamente, el énfasis en el manejo de los desastres se ha dado hacia la atención de las víctimas, una vez ocurrido el fenómeno dejándose de lado las actividades de prevención y mitigación que permiten eliminar o reducir la pérdida de vidas humanas y bienes materiales.

En los últimos veinte años, el Ecuador ha estado sujeto a una serie de contingencias, tales como las prolongadas sequías en las provincias de Loja y Manabí, lo cual dio lugar a éxodos masivos de la población rural hacia zonas de colonización y hacia los principales centros urbanos del país, originando con ello desequilibrios regionales que se expresan en nuevos asentamientos espontáneos y en el deterioro de los recursos naturales renovables.

El crudo invierno del año 1.983, a causa de la inusitada

recurrencia del Fenómeno del Niño, ocasionó el desborde de ríos, inundaciones de miles de hectáreas de cultivo y la destrucción de la infraestructura básica (carreteras, puentes, canales de riego, etc.). Se estima que el Sector Agropecuario soportó pérdidas por un valor aproximado de 1.250 millones de dólares, equivalente al 5.3% del Producto Interno Bruto en aquel año.

Los daños ocurridos en 1.987, a consecuencia del sismo en la región nororiental, se valoraron en 970 millones de dólares, de los cuales 775 correspondieron a las exportaciones de petróleo que se suspendieron, la diferencia se destinó a la importación de bienes de capital y acciones de emergencia, requeridas para la reconstrucción.

En 1.993, el represamiento de los ríos Cuenca y Jadán, a causa de los deslizamientos del cerro Tamuga, inundó importantes zonas del austro, destruyó las instalaciones para la generación térmica de El Descanso y puso en peligro el funcionamiento y permanencia de la Central Hidroeléctrica Paute.

Estos acontecimientos demuestran que, el desarrollo del Ecuador se halla condicionado al apareamiento de fenómenos naturales, razón por la cual el país debe programar su crecimiento social y económico tomando las medidas adecuadas y oportunas en orden a disminuir su vulnerabilidad a los desastres.

Consciente de esta realidad el Gobierno Nacional, a través de la Dirección Nacional de Defensa Civil y la Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), convocaron a diversos organismos del Estado, así como a los Centros de Educación Superior y a Entidades Internacionales, con el propósito de estudiar y definir mecanismos que permitan reducir la vulnerabilidad el País frente a los desastres naturales.

Como resultado de esta labor, se definió el Problema "Alto Riesgo del País a los Fenómenos Naturales y Antrópicos", en el marco de la Planificación Estratégica Situacional (PES). Este documento será incorporado en la nueve versión de la Agenda para el Desarrollo, que es el instrumento básico para la gestión del Gobierno Nacional.

El documento contiene una visión completa del problema, matizado por indicadores de situación y de resultados, los cuales se intentan alcanzar con la ejecución de una serie de operaciones, traducidas en actividades, programas y proyectos.

La propuesta tiene carácter integral, multidisciplinario e interinstitucional, pues se pretende incidir en aspectos relacionados a la administración del Sistema de Defensa Civil, dotándole de suficientes elementos para prevenir y atender contingencias originadas por fenómenos naturales y antrópicos.

Igualmente, se ha considerado temas referidos a la investigación y monitoreo de estos fenómenos, que permitan establecer sistemas de alerta y alarma para proteger a la población amenazada. Se asignan roles específicos a los gobiernos locales y provinciales, en orden a que puedan colaborar en actividades de prevención,

mitigación y atención de emergencias.

Se integran también en este planteamiento a los sectores de la sociedad civil y agencias internacionales especializadas en el tema.

El resultado que se espera con la ejecución de este módulo, es la creación de un "Sistema de Prevención y Atención de Desastres" sólidamente organizado que responda con eficiencia y eficacia los problemas planteados por los desastres naturales y antrópicos en todas sus fases.

Nombre del Problema : **ALTO RIESGO DEL PAIS A LOS DESASTRES NATURALES Y ANTROPICOS**

1.1 MANIFESTACIONES

La República del Ecuador por su posición geográfica forma parte del Cinturón de Fuego del Pacífico, zona en la que se desarrolla el 90% de la actividad sísmica y volcánica del mundo; y además, se halla sujeta a la influencia del Fenómeno de El Niño, de cuya consecuencia se producen graves inundaciones. Bajo estas amenazas, el desarrollo económico del país, es significativamente dependiente de la ocurrencia de fenómenos naturales que provocan grandes pérdidas.

Por otra parte, la débil organización existente para administrar los recursos naturales, permite que las actividades de carácter agrícola e industrial, así como el manejo de los desechos originados por los asentamientos humanos, impacten negativamente en la conservación del medio ambiente y en la calidad de vida de la población.

Frente a estas circunstancias se ha evidenciado una limitada capacidad de respuesta a estos fenómenos naturales y antrópicos, lo cual le convierte al País en un territorio altamente vulnerable.

Esta situación puede constatarse a través de las siguientes manifestaciones :

- a. Se estima que aproximadamente el 80% de la población está sujeta a desastres de carácter sísmico, generados por 52 fuertes sismogénicas, 9 de las cuales son calificadas de alto riesgo.
- b. El 35% de la población se halla asentada en zonas amenazadas por deslizamientos de tierras; inundaciones; flujos de lodo y escombros.
- c. En los Andes Septentrionales Ecuatorianos, se localiza la mayor concentración de estructuras volcánicas pertenecientes al período cuaternario. En este perímetro se ubica aproximadamente un 30% de la población.
- d. Las principales obras de infraestructura económica, están

situadas en zonas de alto riesgo, circunstancia que las convierte en altamente vulnerables frente a los desastres (Refinería de Esmeraldas, Central Hidroeléctrica Paute, Oleoducto Transecuatoriano, Puerto Petrolero, etc, etc.)

- e. Las características topográficas, especialmente de las regiones Litoral y Amazónica, están sujetas a inundaciones periódicas y cubren aproximadamente el 15% de la superficie nacional y a un 30% de la población.
- f. El 20% de la población puede ser afectada por epidemias originadas por enfermedades transmisibles tales como: malaria, dengue y cólera.
- g. Las insuficiencias medidas de seguridad para la manipulación de productos químicos, así como el inadecuado tratamiento de desechos industriales, induce a que un alto porcentaje de la población esté amenazada por desastres tecnológicos.
- h. El 10% de la población se halla asentada en la línea de costa y por lo tanto está expuesta a ser afectada por acción de los tsunamis (olas mayores a 6 metros).
- i. El defectuoso manejo de la cobertura vegetal y uso del suelo, da lugar a la creciente desertificación y erosión e igualmente propicia la ocurrencia de prolongadas sequías. Esta situación incide negativamente sobre un 20% de la población.
- j. Se ha observado que el Fenómeno de El Niño, no tiene un período de retorno definido, lo cual le da un carácter de impredecible. Su presencia puede alterar el comportamiento atmosférico y al ciclo hidrológico, produciendo fuertes precipitaciones e inundaciones.

Una de las manifestaciones típicas de este Fenómeno, es el desbordamiento de las aguas de los cauces fluviales y su permanencia en las zonas bajas inundables. Los efectos en las actividades económicas son altamente negativas.

1.2 CAUSAS

No obstante de las amenazas a las que se halla expuesto el país, su nivel de riesgo permanece casi inalterable, pues no se han ejecutado obras ni realizado acciones que disminuyan el alto grado de vulnerabilidad.

Entre los antecedentes que explican esta situación, se puntualizan los siguientes :

- a. La falta de interés y decisión política, por conocer y buscar soluciones a los problemas originados por los desastres.
- b. Ausencia de políticas relativas a la prevención y mitigación de desastres, lo cual se evidencia en:

- El deficiente sistema de planificación urbana, rural y regional, en función del riesgo.
- Debilidad del sistema nacional de Defensa Civil frente a los desastres.
- c. Marco legal desactualizado y/o inadecuado, en relación con la prevención y atención de desastres.
- d. Bajas asignaciones presupuestarias para la prevención y atención de desastres.
- e. Insuficientes recursos humanos debidamente capacitados en prevención y atención de desastres.
- f. Población asentadas en zonas altamente vulnerables
- g. Erosión y eliminación de la cubierta vegetal en las cuencas hidrográficas.
- h. Insuficientes estudios y vigilancia de los fenómenos naturales.
- i. Insuficiencia y/o falta de mantenimiento de obras de infraestructura para mitigar los efectos de los fenómenos naturales.
- j. Lento proceso de rehabilitación de áreas de desastre.
- k. Normas inadecuadas para la prevención de los desastres.
- l. Baja capacidad del Estado para atender eficientemente una emergencia.
- m. Limitada participación de la sociedad civil en la prevención y mitigación de los desastres.
- n. Falta de programas educativos y de concientización pública sobre desastres.

1.3 CONSECUENCIAS

- a. Pérdidas de vidas humanas y recursos materiales
- b. Negativo impacto de los desastres en el proceso de desarrollo socioeconómico del País.
- c. Deterioro y/o suspensión de los sistemas de producción.
- d. Significativa pérdidas de productos agropecuarios destinados al abastecimiento nacional y a la exportación.
- e. Suspensión de los servicios básicos: energía, agua potable, alcantarrillado, telecomunicaciones, transporte, etc.
- f. Lenta reacción frente a los desastres, lo cual incrementa el riesgo a que se halla sujeta la población.

2. OPERACIONES PROPUESTAS

- a. Concientizar a las autoridades máximas del Gobierno Nacional y Gobiernos Seccionales en materia de desastres naturales.
- b. Incorporar a los sistemas de planificación nacional, regional y local, la variable riesgo como un concepto de desarrollo, en las etapas de preinversión y ejecución de proyectos.
- c. Fortalecimiento técnico, logístico y administrativo del sistema de Defensa Civil, con énfasis hacia la prevención y mitigación de desastres.
- d. Establecimiento de fuentes de financiamiento para la prevención y atención de los desastres.
- e. Inclusión en los pensum de estudios en todos los niveles, la materia de prevención de desastres.
- f. Desarrollar campañas masivas de información pública en materia de desastres.
- g. Formación y capacitación de recursos humanos en prevención y atención de desastres.

3. RESULTADOS ESPERADOS (ESCENARIO DE MEDIO)

- r1 Disminuir en un 10% (de 80 a 70%) la población sujeta a elevado riesgo sísmico.
- r2 Evitar que la población ubicada en zonas de alto riesgo, supere el 35%.
- r3 Reducir en un 10% (del 30 al 20%) la población del país sujeta a riesgo volcánico.
- r4 Bajar el grado de vulnerabilidad de la infraestructura económica frente a los desastres.
- r5 Reducir en un 3% (del 15 al 12%), la superficie de tierras inundables, con el propósito de disminuir la población afectada en 10% (del 30 al 20%).
- r6 Evitar que la población del país sujeta a epidemias supere el 15%.
- r7 Descender de un alto a un mediano porcentaje a la población sujeta a desastres tecnológicos.
- r8 Evitar que la población sujeta a riesgo por tsunamis supere el 10%.
- r9 Bajar del 20 al 15% a la población afectada por sequías.



**DR. FERNANDO GUERRERO
PRESIDENTE DE LA COMISION 2 DEL PARLAMENTO ANDINO**

POBREZA ES PEOR DESASTRE NATURAL

Todos los gobiernos de los países pobres deberían considerar que el peor desastre que soportan sus poblaciones no son las impuestas por la naturaleza, sino las provocadas por el mismo hombre como es mantener en extrema pobreza a la mayoría de sus habitantes como lo demuestran las estadísticas de los últimos años.

Según un estudio del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), casi todos los pobres del Tercer Mundo viven en áreas vulnerables desde el punto de vista ecológico: 80 por ciento de los pobres de América Latina, 60% del Asia, y el 50% del Africa, "por ello es que cuando la naturaleza por su propia fuerza o provocada por el depredador humano se desfoga, la mayor cantidad de víctimas se encuentran entre los más necesitados puesto que a ellos es a quienes se los ubica en planes de vivienda de alto riesgo en zonas afectadas o prohibidas y particularmente nunca tienen los implementos básicos para atender una catástrofe, como incendios, terremotos, maremotos, etc.

No estamos realmente preparados para atender emergencias; sino recurra solamente a los ejemplos de estos últimos meses como son el deslave de la Josefina en la Provincia del Azuay, el deslave

de Nambija en la Provincia de Zamora Chinchipe o el incendio en la Isla Isabela".

Por estas razones es necesario incluir legislaciones acordes con estas tristes realidades que solamente reflejan que los más vulnerables ante las catástrofes son los más pobres de nuestro país.

Considero que nosotros a quienes la sociedad ha encomendado el desempeño de delicadas funciones del Estado, estamos en la obligación de emprender acciones tendientes a precautelar la vida de las generaciones presentes y futuras, que tienen el derecho a ser protegidas con programas y proyectos, leyes y normas sociales adecuadas al tiempo, al espacio y a la circunstancia en que vivimos.

Creo que cada generación abre el camino por donde han de caminar las nuevas generaciones; cada generación preveé los cambios necesarios para la supervivencia. Por lo tanto, por un principio elemental tenemos la obligación de trazar objetivos y estrategias que permitan orientar los programas de acción de los países con alto riesgo en desastres naturales.

Hemos de recordar que el problema de los desastres naturales constituye, hoy más que nunca uno de los espacios de reflexión, confrontación y toma de posturas más reales y concurridos de nuestro panorama social; es necesario ver el problema como un PODER, con una capacidad de influencia que no puede quedarse en su propio aire y que conviene controlar. Para ellos, QUE HEMOS HECHO?, QUE FALTA POR HACER?

Es hora de elevar el debate en la solución a problemas de desastres naturales. Ello presupone la aplicación de medidas políticas, planes, programas, proyectos, prácticas de gobierno, estrategias y tecnologías nuevas, lejos de los fenómenos de alta concentración del poder económico y político; de mantenerse esta línea de acción los países pobres con grandes problemas de peligros naturales, lamentablemente mantendrán su condición marginal y de subdesarrollo. Procuremos mejorar la calidad, efectividad y eficiencia de los programas de prevención y manejo de desastres, busquemos una sostenida y creciente injerencia en la toma de decisiones sobre el problema que afecta a importantes poblaciones de países del tercer mundo.

Es imperioso, para ello, contar con las experiencias de otros países; ello constituye la fuerza generatriz de los programas de acción, la definición de estrategias conjuntas para evitar la ejecución de actividades que se presten a la confusión o mala interpretación.

Nuestra propuesta:

- 1.- Socializar la inversión de los recursos financieros en los programas de reducción de desastres naturales. Si aceptamos este principio, cada Estado fijará una cuota económica en el Presupuesto General, concentrándola en una sola institución, a fin de evitar la dispersión en sus gastos, como responsabilidad primaria en la protección de la

población de su propio país.

2.- Que los esfuerzos de los organismos nacionales e internacionales no se centren únicamente en diseñar la prevención, mitigación y reducción de los desastres naturales, sino que se desplieguen actividades presenciales en el lugar de los hechos calificados como de posibles siniestros. Esto permitirá:

- 2.1. Disminuir la pérdida de vidas humanas.
- 2.2 Evitar desastres naturales, especialmente en los sectores de extrema pobreza, que por lo general son los más afectados por sus características.
- 2.3 Conocer vivencialmente las prácticas tradicionales de la población, relacionarlas y reforzarlas con metodologías modernas.
- 2.4 Enseñar a la comunidad a convivir potencialmente la problemática.
- 2.5 La práctica de la solidaridad antes, durante y después del desastre.
- 2.6 Intensificar el desarrollo de valores y actitudes en la población para enfrentar y resolver problemas de la vida en sociedad.
- 2.7 Promover la discusión y reflexión sobre temas de interés general.
- 2.8 Impulsar diversas actividades con el convencimiento de que es imperativo trabajar integradamente frente a peligros naturales.
- 2.9 Establecer una línea de formación académica multidisciplinaria a profesionales y servicios de rescate.
- 2.10 Una capacitación permanente a los involucrados en el área de acción, facilitando al país elevar sus niveles de planificación organización, alerta y respuesta ante un eventual desastre. No una capacitación como enseñanza académica, magistral intelecutalista, sino como aprendizaje vivencial, activo, participativo y práctico. No aprendizajes convencionales predeterminados, sino un aprendizaje significativo que origina compromiso frente a las constantes mutaciones que se dan en el entorno mundial.
- 2.11 No confiar en personas o instituciones de muy buena voluntad, pero poco menos que improvisadas y además agobiadas en quehaceres heterogéneos.
- 2.12 Elaborar planes de acción locales y nacionales con enfoques reales.

- 3.- Motivar a los parlamentarios del continente a crear Comisiones de Desastres Naturales en cada país, para:
 - 3.1 Mantener una intercomunicación permanente político-parlamentaria sobre la temática Ejemplo significativo, la Conferencia Interamericana sobre Reducción de Desastres Naturales-Experiencias Nacionales, así como el taller sobre Desastres organizados por la Organización Panamericana de la Salud y dirigido a Parlamentarios y altos funcionarios de la Cancillería y sector de la salud, realizado en Cartagena de Indias, Colombia, entre el 21 y 24 de marzo de 1994.
 - 3.2 Ejercer acciones de cambio significativo en cada país, en lo relativo a la promulgación de leyes, reglamentos, acuerdos, convenios de cooperación recíproca, etc.
 - 3.3 Destacar los logros y dificultades identificados por los legisladores en esta área, trabajo orientado a mejorar el desempeño de las Comisiones.
- 4.- Establecer mecanismos de coordinación con los responsables de la política educativa de los países con miras a incluir la variable DESASTRES NATURALES en el pénsum de estudios.
- 5.- Integrar en los Planes de Acción la participación de los Organismos No Gubernamentales (ONG), así como a los responsables de los medios de comunicación social y locales y su red nacional, regional e internacional.
- 6.- Que los Comités DIRDN organicen Centros de Documentación funcionales.
- 7.- Generar un sistema de evaluación permanente de los planes de acción nacional, regional e internacional, que permita la revisión de políticas, estrategias, en base a los resultados de logros y dificultades.

Todo sea por el bienestar de la humanidad.