

CONCLUSIONES GENERALES

6.1. CONCLUSIONES ACERCA DE LA SITUACIÓN DEL PAÍS FRENTE A LAS CATÁSTROFES NATURALES Y SOBRE EL ALCANCE DEL PRESENTE ESTUDIO

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, existen en el Ecuador varios factores que propician la concretización de amenazas, tales como abundantes precipitaciones de elevada intensidad, vertientes empinadas y de gran extensión, formaciones geológicas sensibles a la erosión, planicies fluviales con débil pendiente (cuenca del Guayas), zona de subducción de la placa de Nazca con la placa Sudamericana (una de las más activas del mundo) que origina terremotos, erupciones volcánicas de tipo explosivo, etc.

Por otro lado, los indicadores socioeconómicos dan cuenta de situaciones de pobreza, analfabetismo, deficiencias en salud y nutrición, escasez de vivienda, falta de servicios básicos, en ciertas regiones del país, sin hablar de la falta de planificación en la ocupación del suelo o de la escasa preparación para hacer frente a los desastres. A pesar de que la vulnerabilidad se encuentra repartida de manera desigual en el territorio, no deja de ser general, ya que las semillas de vulnerabilidad como la pobreza, el déficit de educación, la ignorancia respecto de las amenazas y los medios para protegerse, se encuentran en todas partes, incluso en los espacios considerados en este estudio como relativamente poco vulnerables. Las grandes ciudades son un buen ejemplo y no es raro ver los núcleos marginales, espacio de los pobres, devastados mientras que los barrios ricos apenas sienten los efectos de las catástrofes (caso de los sismos de El Salvador en el 2001).

En un contexto de este tipo, el riesgo de ocurrencia de desastres es elevado. Se puede decir que el Ecuador vive desde hace algunos años un periodo de relativa tregua en materia de desastres, sobre todo en lo que se refiere a aquellos ligados a la actividad sísmica e incluso volcánica. Los eventos ocurridos durante las últimas décadas son de magnitud media y tienden a hacer olvidar las grandes catástrofes que el país ha conocido en el pasado, cuando la población era mucho menos numerosa y muchos espacios de riesgo no estaban aún ocupados. Las regiones densamente pobladas no han sido afectadas por grandes sismos

desde hace casi medio siglo. Terremotos como aquellos que devastaron Riobamba en 1797 o Pelileo en 1868 pueden reproducirse en los mismos espacios o en otros (la Costa constituye una región particularmente expuesta, como se ha demostrado). Las últimas erupciones del Guagua Pichincha e incluso las del Tungurahua y de El Reventador dan solo una pálida idea de los posibles efectos de esas manifestaciones geofísicas. Esos volcanes y sobre todo el Cotopaxi demostraron, en un pasado no tan lejano, ser capaces de engendrar verdaderas catástrofes, las registradas por los anales estadísticos mundiales. La inestabilidad del terreno y los efectos de El Niño pueden generar igualmente fenómenos mayores, principalmente en la Costa, que sufrió duramente el impacto de los dos últimos eventos de ese tipo. Las consecuencias pueden ser todavía más graves en el futuro, considerando el crecimiento de la población y la ocupación y utilización no planificada de numerosos espacios expuestos.

El Ecuador es sin duda un país de alto riesgo y si se considera que es difícil, en muchos casos imposible, modificar las condiciones naturales para reducir ese riesgo, las opciones se resumen en pocas palabras: reducir la vulnerabilidad frente a desastres e incrementar las capacidades. Estas acciones fundamentales de mitigación de riesgos se basan en el conocimiento: conocimiento de los eventos pasados, de los potenciales, del contexto humano actual.

Uno de los objetivos mayores de este libro, pese a sus limitaciones, es proporcionar algunos elementos de ese conocimiento. Se dio una particular, e inusual atención en este tipo de obra, a la cartografía. La localización de los espacios expuestos, vulnerables, de riesgo, constituye un elemento esencial para la toma de decisiones en materia de reducción de la vulnerabilidad y de intervenciones de emergencia. Sin embargo este documento pretende también ser pedagógico, en el sentido de ofrecer una reflexión sobre lo que puede ser el riesgo. Mientras la catástrofe se basa en lo concreto, el riesgo es algo abstracto, virtual y es por ello que es más fácil intervenir luego de la ocurrencia de un fenómeno destructor que prevenir. El riesgo es la compleja conjunción de numerosas variables, que incluyen a la vez dinámicas negativas y positivas, como se ha tratado de demostrar en estas páginas. La amenaza, confundida durante mucho tiempo

con el riesgo, constituye solo uno de sus componentes. Se ha intentado pues dar al riesgo un sentido lo más concreto posible y, en esa perspectiva, la cartografía ha sido particularmente útil.

6.2. CONCLUSIONES ACERCA DE LAS LIMITACIONES DEL CONOCIMIENTO SOBRE LOS RIESGOS Y DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

El presente estudio es producto de un largo proceso que incluyó la recopilación de datos y estudios existentes en el país, la elaboración de mapas, así como también análisis, discusión y coordinación interinstitucional. Ha generado sus propias conclusiones pero también el proceso en sí deja una serie de enseñanzas importantes sobre el tema de los desastres en el Ecuador, las mismas que se resumen a continuación:

- Existen estudios, evaluaciones y otros trabajos que documentan la situación del Ecuador frente al tema de los desastres. Sin embargo, la mayoría de ellos tienen un enfoque específico, como las erupciones volcánicas o el fenómeno de El Niño. Sobre este último existe abundante documentación, sobre todo a partir del último evento de 1997-1998. En otros casos, se centran en ciertos temas como por ejemplo la salud o la seguridad alimentaria, o corresponden a espacios limitados (caso de los movimientos en masa sobre los que no existen estudios ni mapas que cubran el espacio nacional). En este sentido, la información sobre desastres en el país está segmentada.
- La información existente se encuentra dispersa en distintas instituciones gubernamentales o de la sociedad civil. Los estudios y análisis disponibles se han realizado en función de las necesidades e intereses particulares de las organizaciones, lo que contribuye igualmente a segmentar la información. El Ministerio de Agricultura y Ganadería, por ejemplo, cuenta con algunos mapas de amenaza pero estos no se encuentran en la Defensa Civil.
- Existe abundante documentación y conocimiento sobre algunas amenazas y mucho menos sobre otras. Las inundaciones asociadas con El Niño constituyen una de las amenazas mejor estudiadas en el país y la información obtenida al respecto para el presente estudio fue amplia. La información sobre la amenaza volcánica es relativamente importante también. En cuanto a la amenaza sísmica y los movimientos en masa la documentación

es ya sea demasiado general o demasiado específica. Hay que señalar igualmente que aquella sobre sequías a nivel nacional es casi inexistente y que es necesario generar mayor conocimiento sobre el tema. Esto es especialmente importante al considerar que este fenómeno afecta a grandes extensiones de territorio en el país como son las provincias de Manabí y Loja y parte de la Sierra. Cabe subrayar también en este caso que, aunque no se trata de un evento tan evidente y visible como los terremotos o inundaciones, su impacto en comunidades rurales puede ser en igual medida desastroso y provocar nuevamente las crisis olvidadas.

- Por la dispersión y segmentación de la información sobre desastres, no existe una visión de conjunto de amenazas en el Ecuador.
- Poco se conoce del efecto múltiple que tienen varias amenazas en una misma zona. Algunos cantones y provincias sufren las consecuencias de dos o más amenazas. Las zonas afectadas por inundaciones, por ejemplo, son generalmente vulnerables también a las sequías en años o temporadas alternos. En estos casos es importante considerar el impacto multifenómenos en las poblaciones afectadas.
- La información sobre la vulnerabilidad de los elementos expuestos es muy fragmentaria y se basa generalmente en datos antiguos. Esto es válido para la población, que era el elemento expuesto básico tomado en consideración en este estudio. En otros temas (vulnerabilidad de la infraestructura básica, de la construcción, de la actividad económica, de las instituciones, de los sistemas operativos en caso de crisis, etc.), la información es aún más esporádica y se limita a algunos estudios puntuales celosamente conservados por las instituciones que los producen.
- La información sobre el tema de las capacidades es prácticamente inexistente, de ahí nuestro esfuerzo por empezar a desarrollar esa problemática.
- De igual manera, tampoco existía en el caso del Ecuador un mapa completo que unifique el análisis de amenazas con el de vulnerabilidad frente a desastres y el de capacidades nacionales de respuesta. Se sabe que la vulnerabilidad y la capacidad son los dos elementos más determinantes de la dimensión del desastre que puede causar una amenaza. En su conjunto, el análisis múltiple permite medir el nivel de riesgo de zonas y poblaciones determinadas.

6.3. CONCLUSIONES ACERCA DE LA PREPARACIÓN Y LA PREVENCIÓN EN EL ECUADOR

Esta obra dedicada a las amenazas, la vulnerabilidad, las capacidades y el riesgo no tenía como objetivo analizar la política ecuatoriana de preparación y prevención de los riesgos. Sin embargo, dadas las informaciones recogidas en el transcurso del estudio, se pueden extraer algunas conclusiones en ese campo. Así, desde hace aproximadamente quince años, en el Ecuador se toma cada vez más en cuenta la cuestión de las catástrofes naturales, bajo el influjo, entre otros, de iniciativas internacionales como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de las Naciones Unidas (1990-2000). No obstante, se trata ante todo de toma de conciencia mientras en los hechos, las acciones concretas que apuntan a preparar y prevenir siguen estando en un segundo plano. La prioridad se atribuye aún al manejo de las crisis y no al manejo de los riesgos.

El manejo del fenómeno de El Niño constituye un ejemplo significativo. Aunque se trate de un fenómeno cíclico y predecible, el nivel de preparación del gobierno y de las organizaciones nacionales e internacionales es todavía limitado. En el Ecuador, pese a que El Niño de 1997-1998 fue un desastre esperado meses antes, las acciones preventivas y de preparación del gobierno no fueron lo eficaces que habrían podido ser.

Las conclusiones de un estudio¹ sobre la respuesta humanitaria de la Defensa Civil ecuatoriana durante el fenómeno de 1997-1998 es ilustrativa. Por un lado, la experiencia previa de El Niño del 1982-1983 permitió la identificación de los cantones y la población en potencial riesgo frente a fenómenos posteriores. Sin embargo, el estudio señala que «... la acción de las autoridades se vio limitada por una falta de suficientes criterios para discriminar entre tipos de riesgo y por lo tanto para poder identificar la vulnerabilidad de zonas geográficas y grupos poblacionales ante estos riesgos. Esto afectó la capacidad para focalizar las acciones de acuerdo a los grupos (potencialmente) más afectados». Asimismo, «El Plan de Contingencia [del gobierno] identificó a una población potencialmente afectada de 6,5 millones de habitantes, o sea 57% de la población total del país, pero con poca identificación de cómo atender a dicha población frente a los diferentes efectos del desastre natural (destrucción de casas, riesgos sanitarios, pérdidas de producción agrícola, etc.)»². Esto ocurre en el Ecuador, uno de los países más afectados por el fenómeno del Niño en Sudamérica y que ha sufrido sus estragos prácticamente cada década del último siglo.

Esta situación observada en el caso de El Niño se encuentra en todos los demás tipos de amenazas. Sin embargo ciertos eventos permiten avanzar sustancialmente en el conocimiento de los fenómenos y el manejo de los riesgos. Por ejemplo, las erupciones de los volcanes Pichincha, Tungurahua y El Reventador, pese a su limitada amplitud (y tal vez gracias a ella) dieron lugar a una reflexión acerca de la manera de manejar el riesgo volcánico. Queda mucho por hacer tanto en este tema como en otros, para evitar incertidumbres, improvisaciones y errores, aunque estos representan pasos importantes en la formación de una cultura de prevención y preparación en el país y aportan significativamente a la reducción de la vulnerabilidad frente a desastres. Sin embargo, tales iniciativas se beneficiarían sustancialmente con mayores niveles de coordinación interinstitucional que maximizarían su potencial e impacto.

Los avances observables a veces luego de eventos que afectan al país son generalmente efímeros. No pueden confirmarse sino en el marco de una verdadera política de planificación preventiva, de una política de prevención que incorpore la variable riesgo en los programas de desarrollo, de una política capaz de promover, a nivel del país, una cultura del riesgo y de su reducción. Ciertas iniciativas recientes desarrolladas por instituciones gubernamentales, nacionales o internacionales, parecen ir en esa dirección.

Entre ellas se destaca a nivel nacional COPEFEN (Unidad Coordinadora para Enfrentar Fenómenos Naturales) creada en el 1997 para encarar el fenómeno de El Niño, cuya responsabilidad se amplió, en abril del 2002, al campo de la prevención de los riesgos naturales. A nivel regional, la CAF (Corporación Andina de Fomento) ha lanzado el Programa Regional Andino (PREANDINO) para la prevención y reducción de riesgos de desastres. El objetivo general es impulsar y apoyar la formulación de políticas nacionales y sectoriales de prevención y mitigación de riesgos, e incorporar el enfoque de prevención en la planificación del desarrollo. Estas iniciativas parecen pertinentes pero queda por demostrar su eficacia.

Para apoyar tales iniciativas y políticas orientadas a la reducción del riesgo y ya no solamente las intervenciones de emergencia, es necesario conocer las amenazas, la vulnerabilidad de la población frente a las catástrofes y las capacidades existentes en el país. Aspiramos a que este libro pueda aportar algunos elementos a ese conocimiento.

¹ *Efectos Económicos y Sociales del Fenómeno de El Niño en Ecuador, 1997-98*, Institute of Social Studies, The Hague, 1999.

² *Ibid.*, p. 8 y 2.