



M.I. Municipalidad de Guayaquil

Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación

Guía de organización multinivel para la reducción de riesgos de desastres en contextos urbanos, con enfoque basado en derechos





**Guía de organización
multinivel para la reducción
de riesgos de desastres en
contextos urbanos, con
enfoque basado en derechos**



**Guayaquil, Ecuador
Agosto 2014**



M.I. Municipalidad de Guayaquil
Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación

Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil
Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación

Juan Ramírez Ponce
Director

Mónica Menéndez
Jefe de Cooperación

Compilación y elaboración de la Guía:
Jonny Franco

Participantes en la elaboración:

Proyecto Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos - SIGRUG

Secretaría de Gestión de Riesgos

Ministerio de Educación

Comité de Nueva Prosperina

Comité de la Cooperativa Horizontes del Guerrero

Comité de San Ignacio de Loyola

Comité de Reinaldo Quiñonez

Comité de Balerio Estacio

Comité de Janeth Toral

Comité de Lomas de la Florida

Comité de Bastión Popular

Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil - CSCG

Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología - INAMHI

Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, a través de direcciones como DASE, DOIT y DUAR.

Fotografías

Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil

La reproducción parcial o total de esta Guía, en cualquier forma y por cualquier medio, está permitida; siempre y cuando se cite correctamente la fuente.

Ejemplar de distribución gratuita. No está autorizada la venta u otros usos comerciales de esta publicación.

Índice

Listado de acrónimos	4
Agradecimientos	5
1. Introducción y objetivo de uso de la Guía	7
2. Marco conceptual de la gestión del riesgo de desastres	11
2.1 Conceptos generales	12
2.2 La construcción social del riesgo	15
2.3 Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres	17
2.4 ¿ Qué tan expuesta se encuentra la población y las obras de infraestructura a estas amenazas?	18
2.5 La gestión municipal y la preparación para las emergencias y desastres	20
3. Marco Jurídico Nacional sobre el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos	23
3.1 Marcos legales nacionales	24
3.2 Marcos legales complementarios	25
3.3 Marcos legales locales (ordenanzas cantonales)	29
4. Niveles de coordinación dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos	31
4.1 Sistema descentralizado	32
4.2 Salas de situación	35
4.3 Esquema de respuesta	36
4.4 Incorporación de la Ciudadanía en la gestión de riesgos en el territorio	37
4.5 Conformación de los Comités Barriales.	40
4.5.1 Movilización barrial o comunitaria: criterios de selección de barrios y territorio; y pasos sugeridos para la formación de un núcleo urbano de gestión de riesgos	40
4.5.2 Criterios complementarios de selección para personas e instituciones que participen con los Comités	42
4.5.3 Formación y capacitación inicial del Comité Barrial y estructuración de las brigadas de primera respuesta: los pasos y herramientas	42
4.5.4 Mantenimiento de la organización y capacitación barrial o comunitaria, vínculo con el Gobierno Local y con la planificación local	44
4.5.5 Fuentes, referencias y metodologías recomendadas para el trabajo barrial	46
Glosario	53
Bibliografía y referencias	62

Listado de acrónimos

- AVC** Metodología de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad.
- COE** Comité de Operaciones de Emergencia.
- COOTAD** Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.
- CGR** Comité de Gestión de Riesgos.
- CSCG** Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil.
- DASE** Dirección de Acción Social y Educación del Municipio de Guayaquil.
- EDAN** Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades.
- GAD** Gobierno Autónomo Descentralizado.
- GL** Gobierno Local.
- GRD** Gestión de Riesgo de Desastres.
- INAMHI** Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología.
- OT** Ordenamiento Territorial.
- PAR** Modelo de Presión y Liberación (Pressure And Release model).
- PNBV** Plan Nacional del Buen Vivir.
- SAC** Sistema de Alarma Comunitario
- SAT** Sistema de Alerta Temprana
- SCI** Sistema de Comando de Incidentes.
- SENPLADES** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador.
- SGR** Secretaría de Gestión de Riesgos (Nombre actual).
- SNGR** Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (Nombre anterior).
- SNDGR** Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.
- RRD** Reducción de Riesgos de Desastres.



Agradecimientos

La Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil agradece y reconoce los valiosos aportes, tanto de personas como de organizaciones, que participaron en los talleres para recabar la información necesaria para la construcción de la **Guía de organización multinivel para la reducción de riesgos de desastres en contextos urbanos, con enfoque basado en derechos**.

Hay que resaltar el papel de la Secretaría de Gestión de Riesgos, a través de la (en ese momento) Dirección Provincial de Guayas, como Ente Coordinador de la temática. También es menester reconocer el aporte del Ministerio de Educación, a través de la Zonal 8, de la Unidad Educativa Fiscal “Réplica Vicente Rocafuerte”, de la Unidad José Joaquín de Olmedo y de la Escuela Gran Colombia.

Esperando no omitir la participación de alguna persona e institución, el agradecimiento por su participación a:

Comité de Nueva Prosperina
Comité de la Cooperativa Horizontes del Guerrero
Comité de San Ignacio de Loyola
Comité de Reinaldo Quiñonez
Comité de Balerio Estacio
Comité de Janeth Toral
Comité de Lomas de la Florida
Comité de Bastión Popular
Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil - CSCG
Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología - INAMHI
Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, a través de direcciones como DASE, DOIT y DUAR.

Un agradecimiento especial al Centro Polifuncional ZUMAR de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil.

1. Introducción y uso de la Guía



1.1 Antecedentes

El Ecuador ha soportado, en forma repetitiva, los efectos de una serie de amenazas de tipo natural y antropogénicas, que en muchas ocasiones han generado emergencias y desastres a su población. En parte, esto se debe a su nivel de exposición relacionada con sismos, erupciones volcánicas, terremotos y movimientos de masas; amenazas hidro-meteorológicas como lluvias intensas o sequías y amenazas tecnológicas; entre otras. Esto también es agravado por el cambio climático y por la intervención del ser humano en la manera en que ocupa y utiliza los territorios, que afecta a los ecosistemas existentes y que potencia la vulnerabilidad de la población.

En junio del 2012, mediante ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, se crea la Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación, con el fin de coordinar políticas y acciones para reducir la vulnerabilidad de los ciudadanos y ciudadanas del Cantón, frente a las amenazas de origen natural y antropogénicas, así como coordinar acciones de cooperación con instituciones públicas y privadas para el cumplimiento de sus fines de interés general. Para esto es indispensable mantener un trabajo coordinado con la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) como ente rector de la temática, y con el resto del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR).

Ante lo citado anteriormente, se vuelve una necesidad el promover políticas y acciones para la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD), las cuales engloban una serie de acciones tales como: evitar la generación de nuevas vulnerabilidades, trabajar en la reducción de las vulnerabilidades existentes, minimizar el nivel de exposición ante las amenazas presentes, incrementar la resiliencia de la población ante emergencias y desastres y fortalecer la capacidad de respuesta institucional de las entidades de socorro y respuesta.

Dentro de este esquema, el Municipio de Guayaquil, como parte del SNDGR tiene las atribuciones para reducción de riesgos y para la atención de emergencias y desastres; para esto necesita fortalecer la incorporación de la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) en su planificación institucional con la finalidad de evitar la construcción social del riesgo; dicha gestión también abarca el mejoramiento de la capacidad de respuesta en caso de ocurrencia de uno de estos fenómenos naturales o antropogénicos, incluyendo el fortalecimiento institucional mediante la organización, capacitación y equipamiento, así como el incremento de los niveles de coordinación y de manejo de información entre las Instituciones que forman parte del SNDGR, sin dejar de lado la incorporación de la co-participación de la población como elemento de fortalecimiento social.



Como parte de esto, desde mayo de 2013 el GAD Guayaquil implementa el Proyecto “Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos – Guayaquil” en el marco de los programas de preparación para desastres apoyados por la oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea a través del Programa DIPECHO, este se desarrolla en forma piloto en dos sectores de la ciudad identificados como zonas de riesgo, en las cuales se trabaja para desarrollar estructuras organizativas en los barrios, con la finalidad de fortalecer sus capacidades para afrontar emergencias o desastres, en forma autónoma pero articulada con el SNDGR y las unidades operativas existentes en el territorio.

En vista de lo anteriormente expuesto, se vuelve necesario desarrollar un esquema de coordinación multinivel en el tema de gestión de riesgo, para articular las atribuciones del Gobierno Local, las acciones realizadas en la temática y las demandas de la población en función al cumplimiento de sus derechos en relación a la gestión de riesgos como elemento de la seguridad integral.

1.2 Objetivo

Elaborada una Guía de organización multinivel para la reducción de riesgos a desastres en contextos urbanos con enfoque de derechos mediante la recolección y sistematización de información referida a los procesos, procedimientos y acciones ante las emergencias y desastres que de forma autónoma y/o articulada implementan las estructuras municipales dentro de la normativa construida para el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, enlazando el trabajo en barrios, organismos de preparación y respuesta para desastres en la ciudad de Guayaquil.

1.3 Finalidad

Su finalidad radica en contar con un instrumento guía de acción coordinada entre el Gobierno Local, los órganos de respuesta y la organización de la ciudadanía en el territorio que comprende el cantón Guayaquil, frente a una emergencia potencial que puede abarcar sismos, deslizamientos, inundaciones o eventos tecnológicos. Para esto articula los ámbitos de transmisión de información de amenazas y riesgos, la organización y la capacitación para la prevención, así como mecanismos de alerta, alarma y equipamiento para la primera respuesta comunitaria, evaluación inicial y coordinación con las salas situacionales; a efectos de asegurar una pronta y eficiente respuesta por parte de las autoridades y comunidades involucradas en el momento de la atención de la emergencia o de un desastre localizado. Con ello se espera optimizar el uso de los recursos

existentes, así como disminuir de los tiempos de respuesta, la reducción de las pérdidas económicas y sociales; y el restablecimiento de la normalidad en el menor tiempo posible.

Para esto se realizó un trabajo de recopilación de información existente en forma bibliográfica y con la realización de talleres de trabajo y entrevistas, para recabar las sugerencias que tienen las personas que forman parte de las Instituciones del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) para optimizar estos procesos. Adicionalmente busca involucrar a la población en el proceso de articulación de la gestión de riesgos a través de la acción participativa, debido a 2 factores importantes: las personas como sujetos de derechos deben necesariamente estar informadas adecuadamente sobre las condiciones que afectan su vida, en este caso las amenazas existentes y su nivel de vulnerabilidad ante ellas, y por otro lado, ser partícipes de las acciones que se tomen para mitigar sus efectos; en caso de ocurrencia de un desastre ser los primeros respondedores, o primer eslabón de ayuda hacia su misma comunidad.

Este tipo de iniciativas, a lo largo de los años, han tenido algunas experiencias de tipo comunitario en los espacios rurales, pero el nuevo enfoque social de Latinoamérica y del Ecuador nos lleva a darle una nueva perspectiva orientada también a lo urbano, por cuanto el crecimiento de las ciudades genera nuevos problemas y requiere generar respuestas innovadoras y acordes a estas necesidades crecientes.

1.4 Alcance

Es de esperar que esta Guía Multinivel se constituya en una herramienta de trabajo para empezar a desarrollar esquemas de respuesta de acuerdo a las realidades que tienen nuestras ciudades, y que en este caso, el trabajo realizado para la ciudad de Guayaquil en su contexto urbano corresponda a una experiencia aplicable con éxito en otros GADs.



2. Marco conceptual de la gestión del riesgo de desastres



2.1 Conceptos generales

Lo inicial es definir el porqué estamos hablando de la gestión del riesgo de desastres y no sobre la “preparación” para desastres¹.

Hasta hace algunos años, las actividades del sector público que abordaban la temática únicamente tomaban en cuenta la fase de “respuesta”, una vez que había ocurrido un evento natural que generaba una emergencia o un desastre, dependiendo de la magnitud del mismo y del impacto en la infraestructura y en la población. Se daba básicamente porque el tema no estaba priorizado y no era contemplado dentro de la planificación de las instituciones.

En parte esto se debe a que el término “riesgo” es un concepto, no es un objeto tangible, por eso era más fácil trabajar sobre un hecho físico como el desastre en lugar de trabajar en la reducción del riesgo.

Ahora, vamos a tratar de explicar qué abarca el concepto de riesgo y cuál es la orientación para reducirlo y gestionarlo.

Por lo general se aplica una forma gráfica, para tratar de entender el riesgo, esta no es una fórmula matemática, pero permite relacionar varios términos que son componentes del riesgo. La forma gráfica se plantea de la siguiente manera:

$$R = \frac{A * V}{C}$$

Donde:

R = riesgo

A = amenaza

V = vulnerabilidad

C = capacidad

¹ Se hace la distinción, por cuanto la preparación para desastres entra en las fases de “preparación y respuesta” ante un evento natural potencialmente peligroso que se ha manifestado, en tanto que la gestión de riesgos abarca una gestión mucho más completa antes, durante y después de los eventos, y va más allá de los elementos de respuesta ya que abarca elementos de planificación, gestión, políticas, manejo social, etc.

Podemos detallar lo que abarcan cada uno de sus componentes:

Amenaza:

Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales. Dentro de amenaza entrarían fenómenos como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, tsunamis, entre otros.

Vulnerabilidad:

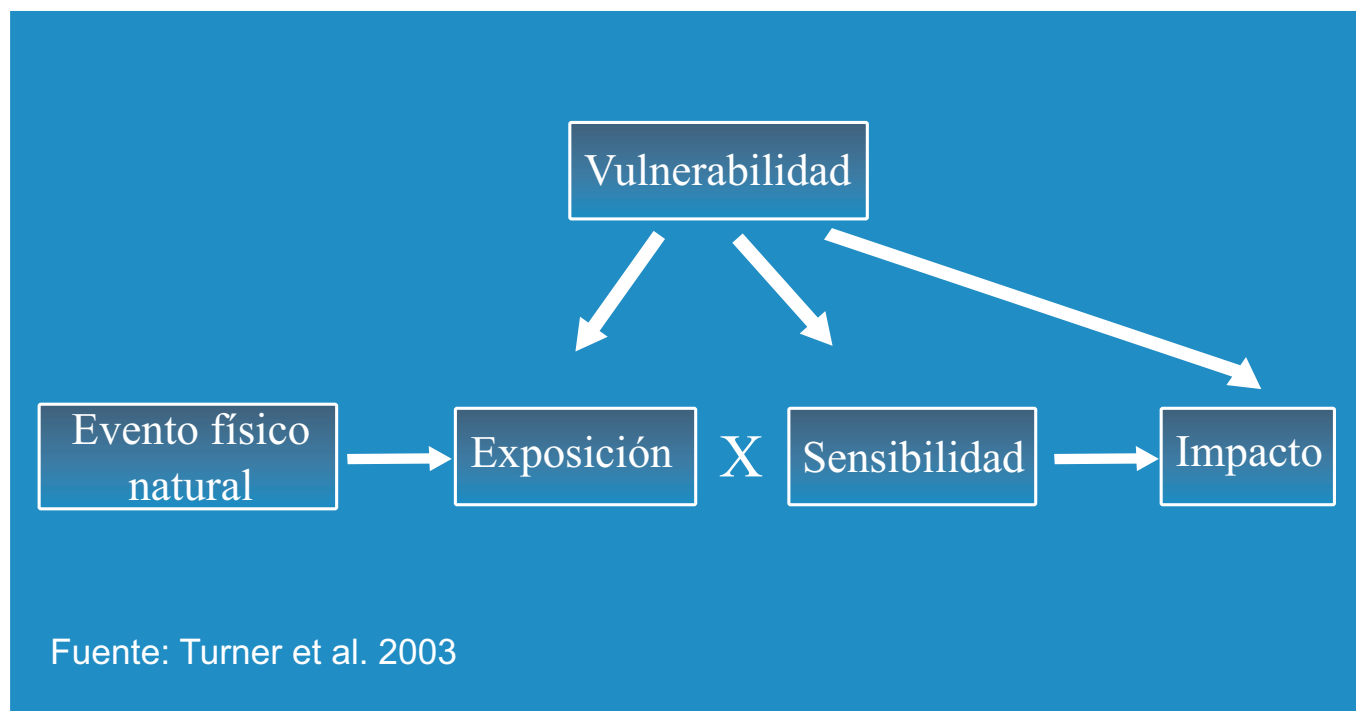
Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza. Es decir las condiciones que debilidad o sensibilidad de la población al exponerse a las amenazas y que lo predisponen a tener un impacto negativo.

Capacidad:

La combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que pueden utilizarse para la consecución de los objetivos acordados. Esto abarca los niveles de organización, capacitación y equipamiento que tenga la sociedad en su conjunto para sobreponerse de un evento catastrófico. Tiene un efecto directo e inverso a la vulnerabilidad.

De esta manera, el riesgo es la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento que constituya una amenaza, y que se generen consecuencias negativas en la población o bienes a causa de su vulnerabilidad². Por otro lado, la capacidad que tenga la sociedad o la población influirá en el riesgo, si su capacidad es mayor el riesgo disminuye, si su capacidad es menor el riesgo aumenta.

² Los conceptos detallados de riesgo, amenaza, vulnerabilidad, capacidad y resiliencia fueron tomados del del documento: *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas - UNISDR. Terminología sobre Reducción de Riesgos de Desastres*. Ginebra-Suiza. Mayo 2009; y se detallan en forma completa al final del documento, en la sección "Glosario"



Como vemos, es comprensible que sea difícil entender el concepto del riesgo, ya que es la probabilidad de que ocurra algo que pueda producir daño, es por eso que era más sencillo trabajar sobre algo concreto, sobre el desastre ocurrido; sin embargo este enfoque conceptual causaba que sólo se trabaje en la respuesta a los desastres, no en la prevención, con el costo social de personas fallecidas o heridas y con el costo económico de recursos e infraestructura perdidos o afectados.

De aquí surge un nuevo concepto, el de **resiliencia**, que es la capacidad de una comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.

Una vez que se ha comprendido esta parte conceptual, se puede considerar que el riesgo es una condición latente. En pocas ocasiones se puede reducir una amenaza (no se puede evitar un terremoto o detener una gran inundación) por lo que se puede trabajar en la vulnerabilidad y en la capacidad. La gestión de riesgo, en consecuencia, busca reducir las circunstancias o condiciones sociales que predisponen a la sociedad a los daños de los eventos catastróficos y por otro lado trata de incrementar la capacidad de respuesta de la población para cuando éstos se produzcan.

2.2 La construcción social del riesgo

Podemos empezar explicando que el ser humano al estar asentado en un territorio está en contacto con la naturaleza. Los eventos físicos en su entorno tienen la potencialidad de causar una emergencia o desastre si tienen efectos dañinos. Esto depende del nivel de exposición que tengan el ser humano y sus bienes a estos efectos. Si la sociedad y sus componentes se ubican en zonas potencialmente peligrosas por la ocurrencia de esos eventos naturales, o si por sus actividades aumentan la ocurrencia de los mismos o su intensidad (por ejemplo, debido a tala de bosques que puedan exponer al suelo a deslaves), entonces estamos hablando de la construcción social del riesgo.

Dentro de este contexto, la gestión del riesgo tiene múltiples áreas de trabajo para la reducción del riesgo, entre ellas podemos mencionar las de prevención; identificación, mitigación y limitación de los factores de la amenaza. Se los ha enumerado en ese orden porque es la secuencia lógica; evitar la existencia de condiciones inseguras futuras que puedan producir un desastre (evitando la construcción social del riesgo), la atenuación de los efectos que puedan ocurrir mediante acciones u obras de mitigación en el momento presente, y quizás lo más importante; tratando de eliminar las causas de fondo que usualmente provocaban la construcción social del riesgo.

La creación del riesgo, entendiéndolo desde un enfoque de prevención, nos lleva a tratar de comprender los motivos por los cuales los modelos de desarrollo locales ocasionaban un incremento del riesgo (o su construcción social). La necesidad de cubrir condiciones insatisfechas de la población que originan presiones dinámicas debidas a otras causas de fondo, que constituyen el problema real de ese modelo de desarrollo; a esto se suma la exposición física a peligros o amenazas.

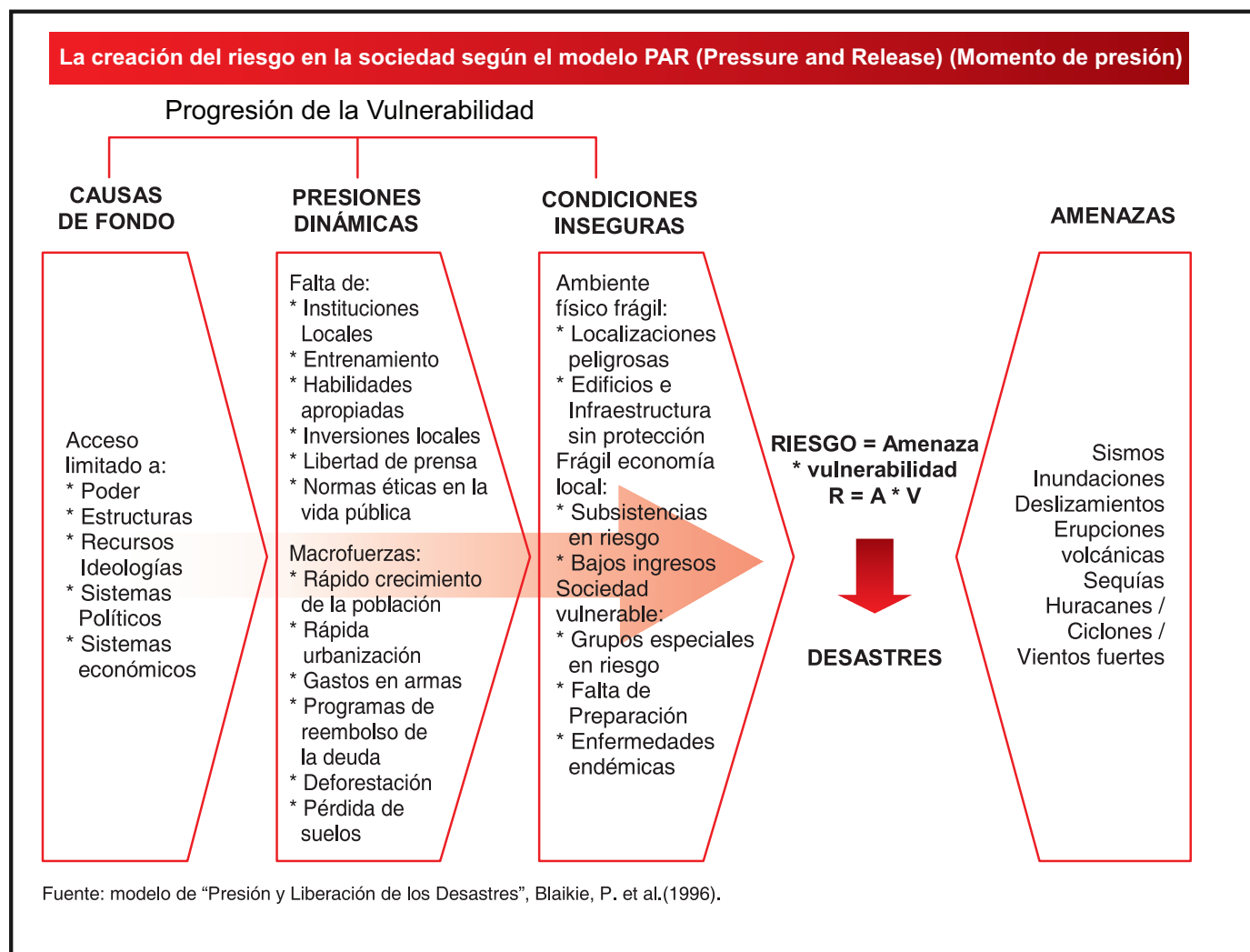
A la interrelación entre las presiones socio-económicas y la exposición física se le ha llamado el modelo de presión y liberación (PAR por sus siglas en inglés), donde el riesgo es el nivel de estrés o perturbación que se produce entre estas dos variables.

El modelo evidencia 3 elementos en la parte social de la construcción del riesgo: las causas de fondo, las presiones dinámicas y las condiciones inseguras.

Al entender este modelo de creación del riesgo, entendemos que las necesidades de la población por satisfacer sus necesidades básicas le llevan a ubicarse en sitios peligrosos (condiciones inseguras), y más todavía, generan condiciones de explotación de los recursos naturales que podrían incrementar los efectos perjudiciales de los fenómenos naturales, esto constituye una presión dinámica que se origina por la falta de condiciones económicas o políticas que le permitan desarrollarse en condiciones más favorables.

El modelo PAR (presión y liberación) hace hincapié en las diferencias en la vulnerabilidad, mientras el grupo social tenga un nivel de exposición mayor debido a





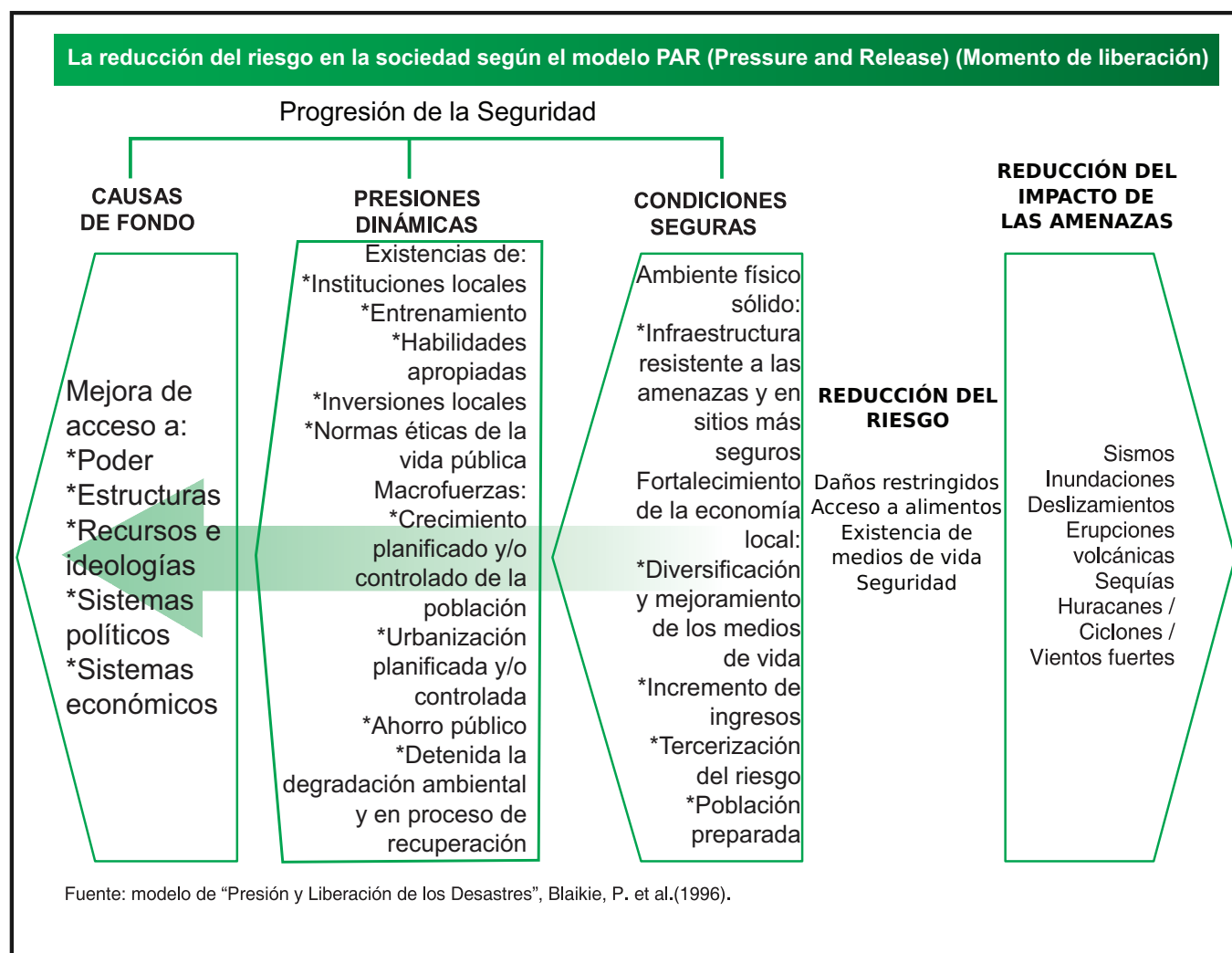
condiciones económicas negativas y de discriminación que limite su acceso a recursos y a políticas favorables, mayor será el nivel de vulnerabilidad. El modelo nos muestra que el nivel de afectación de un desastre, aunque la amenaza sea la misma para todos, tendrá un efecto mayor en las personas mas afectadas por estas condiciones de vulnerabilidad.

El otro elemento del modelo de creación del riesgo es la amenaza en si misma (natural o causada por el hombre). Cuando se desencadena un fenómeno natural, pone en evidencia estas condiciones inseguras y se produce el desastre.

El desarrollo no planificado de las poblaciones en sus espacios de vida es el detonante que ha ocasionado lo que anteriormente llamamos la construcción social del riesgo, y el trabajo que tradicionalmente se realizaba en nuestro país, que se enfocaba únicamente en realizar la "preparación para desastres" no fue efectivo al no atacar las causas de fondo.

El cambio conceptual que parte de la preparación para desastres hacia la gestión integral del riesgo, busca ahora tratar las causas de fondo del problema, produce la "liberación" de esas presiones dinámicas que a la larga favorecían la ocurrencia del desastre.





Con esta nueva visión se busca lograr una reducción real de las vulnerabilidades de la población, cambiando las relaciones de poder y brindando acceso a recursos de todo tipo que permitan satisfacer sus necesidades y que eviten la construcción de nuevas condiciones de riesgo.

El cambio de paradigma es complejo, antes el trabajo se centraba en la amenaza, en el trabajo técnico relacionado a la modificación del entorno y del ambiente. Ahora, se busca un trabajo de tipo social ya que permite una priorización real orientada al mejoramiento de la seguridad integral, sin descuidar las acciones técnicas de prevención y mitigación.

Como se aprecia, se promueve un paso trascendente desde la respuesta hacia la prevención, desde la preparación para desastres hacia la gestión del riesgo de desastres.

2.3 Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres

"El riesgo es una condición real y actual del municipio, es una situación de tiempo presente, ya que hoy se puede estimar cuáles serán los daños y las pérdidas que podrán ocurrir en el futuro; es como tener

una deuda que en algún momento se pagará con vidas, bienes tanto privados como públicos y patrimonio ecológico, entre otros.”³

Como se ha visto, un componente del riesgo son las amenazas, éstas pueden ser de origen natural y/o causadas por el hombre; y por otro lado se debe sumar el otro componente del riesgo: la población. La combinación de estos dos elementos brindará una perspectiva de las acciones que los GADs deben considerar en los modelos de desarrollo del territorio local y el uso de la planificación social, económica y ambiental.

Se comprende que la GRD debe hacerse en forma integral a todo el territorio y a la población, no puede limitarse a acciones puntuales una vez ocurrida la emergencia o el desastre. Debe tomarse como un proceso constante a ser instaurado por los GADs y dentro de ellos por sus diferentes dependencias; y no como un producto, como antes se lo venía realizando. La participación y apropiación de este proceso por parte del GL, de sus funcionarios y de la población es lo que le brindará sostenibilidad a lo largo del tiempo y formará parte de las iniciativas que tomen para el OT de su localidad.

2.4 ¿ Qué tan expuesta se encuentra la población y las obras de infraestructura a estas amenazas?

Muchas veces se da el caso que las poblaciones se asientan en zonas de alta peligrosidad. Es en este punto donde entra el OT, busca que el crecimiento de las ciudades y otros asentamientos humanos se realicen en una forma planificada, que los diferentes usos de suelo sean acordes no sólo a su mejor aprovechamiento desde el punto de vista productivo sino también desde otros aspectos como vialidad, seguridad, topografía y, por supuesto, sin exposición a amenazas.

En la realidad de nuestro país por lo general ha sucedido lo contrario, los centros urbanos muchas veces se encuentran en zonas expuestas a amenazas, por lo que pensar en una reubicación puede ser poco probable. En ese momento cobra importancia la planificación y gestión de riesgos para minimizar los efectos para la población y la infraestructura en esas zonas (gestión correctiva del riesgo) pero es necesario empezar a implementar una política de gestión de riesgo para que lo que se realice a futuro considere esta variable (gestión prospectiva del riesgo).

Al encontrarse el Ecuador en una zona geográfica multi - amenaza, muchas de las estrategias para la reducción de riesgos deberían ser tomadas, no solo por cada GL o GAD, en sus diferentes niveles, en forma individual, sino también desde el enfoque de conjunto.

No es común que un mismo territorio disponga de todos sus recursos dentro de él. La organización política que define el espacio político-administrativo en el país (provincias, cantones y parroquias) muchas veces es aleatoria, sin tomar en cuenta el manejo del territorio; es por eso que normalmente una urbe puede tomar agua de una región, proveerse de alimentos de otra y que parte de su población itinerante se

³ Tomado de Vargas Richard. Guía Municipal para la Gestión del Riesgo. Bogotá – Colombia 2010. Primera reimpresión. Grupo EMFOR. Página. 18.



asiente en un casco urbano satélite. Esto origina varias debilidades a superar y que pueden estar fuera de su jurisdicción.

Usualmente las planificaciones de los cantones son sólo anuales y no a mediano o largo plazo, lo que no permite tener esfuerzos coordinados a futuro; a lo que se añade que tampoco se consolidan equipos técnicos locales que los puedan llevar a cabo. De ahí que en ocasiones, los pocos esfuerzos realizados en relación con los desastres se enfocan únicamente en el momento de respuesta luego de ocurrido el evento, sin haber tomado en cuenta la parte de prevención y preparación (antes del desastre) y de rehabilitación y reconstrucción (después del desastre).

En ese sentido se puede plantear una conveniencia inclusive de costos; los gastos destinados para realizar la prevención pueden considerarse altos, pero a la larga y tomando en cuenta los efectos dañinos que se puedan prevenir, resultan ser los gastos más bajos y de más alto impacto; los gastos en preparación para la respuesta son medianos, por cuanto son emergentes y que muchas veces no son completos; finalmente los gastos de reconstrucción, si no se tomaron en cuenta medidas de prevención, serán muy altos si se han destruido completamente los sistemas vitales, lo que desvía la inversión que pudo ser aplicada en otros ámbitos. Por tanto, **una estrategia para tener territorios sostenibles es la gestión de riesgo de desastres.**

Por lo general no se pueden alterar las amenazas a las que estamos expuestos, pero si se puede trabajar en la reducción de la vulnerabilidad. Si pese a eso realizamos inversiones sin tomar en cuenta la planificación, posteriormente se evidenciará en otros aspectos, como dificultades de tránsito, mala calidad de la construcción, bajo acceso a los servicios y finalmente un aumento del riesgo.

Es importante mencionar que la planificación y la gestión de riesgo tienen 3 componentes que si no se efectúan en forma conjunta no van a tener impactos reales, por un lado se requiere el fortalecimiento institucional de los GL para desarrollar políticas a mediano-largo plazo de uso del territorio (planes de OT y de gestión de riesgos). En segundo lugar se requiere la intervención de la parte técnica, para una mejor construcción de la infraestructura vital de las urbes, con menor exposición a las amenazas y con medidas de mitigación en los casos ya existentes. Finalmente, se requiere la participación de la población y su organización; de nada funcionan muchas de las iniciativas a implementarse, tales como los sistemas de alerta temprana, si la población no sabe qué hacer y si no es involucrada de forma activa en la identificación e implementación de estos sistemas.

En relación a la planificación institucional de los GL, usualmente existen 2 necesidades importantes: la primera es desarrollar un ordenamiento territorial (que abarca las normativas y procesos de uso y ocupación del territorio, para controlar y orientar su utilización de acuerdo a un escenario proyectado a futuro); la segunda es formular un plan de desarrollo local.

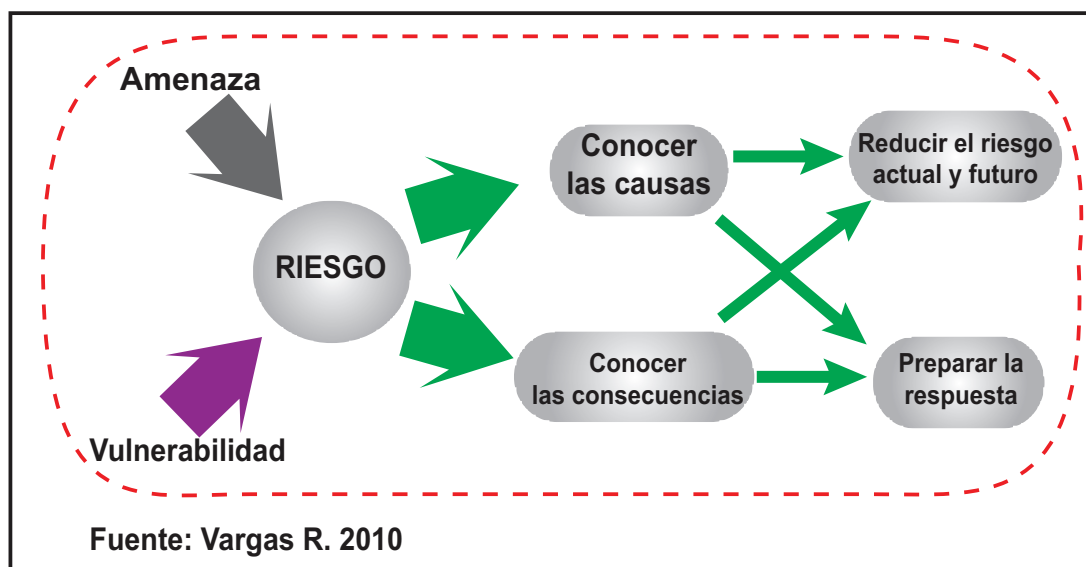


La mala utilización del territorio, sea por motivos de explotación de los recursos naturales o por inapropiada utilización del suelo, vienen a degradar el ambiente, que de una u otra manera intervienen en potenciar las amenazas existentes, es evidente por ejemplo que la construcción y deforestación en laderas incrementa la posible ocurrencia de deslizamientos. Esto indica una relación desarrollo-desastre cuando no existe un uso planificado de los recursos en el territorio; por tanto los riesgos de desastres son productos sociales debido a la exposición y a la potenciación de los efectos a causa de la acción humana.

Necesariamente los procesos de gestión de riesgos tienen que ser estrechamente vinculados a la realidad del territorio, de manera que el mismo pueda ser aprovechado sin ser degradado. Se vuelve necesario cambiar el paradigma de lo urbano y ligarlo con el territorio, ya que lo urbano no existe sin el ambiente que lo rodea, hay que considerar que sus límites no son administrativos sino ecológicos; este cambio de punto de vista permite orientarse a un mejor aprovechamiento de recursos como la movilidad (movimiento en el territorio), la seguridad alimentaria (provisión de alimentos para la población local) y el acceso al agua en forma sostenible.

Como conclusión, se puede ver que el OT planificado y la GRD son dos caras de la misma moneda; lo que hacen es garantizar el uso racional de los pocos recursos (naturales, económicos etc) con los que se cuenta, asegurando el acceso de los recursos del territorio para la población, tanto en condiciones de normalidad como en situaciones de emergencia o desastre.

En ese sentido, las prioridades estratégicas del proceso de GRD se enfocan a realizar el manejo correctivo de los riesgos presentes (mejorar la coordinación y comunicación existentes entre los actores, fortalecer a los organismos de socorro, capacitar y preparar a la población, monitorizar las amenazas y dotar de un sistema de alerta temprana) y realizar el manejo prospectivo de los riesgos (evitar que las acciones humanas actuales potencien nuevas vulnerabilidades o amenazas, planificar el



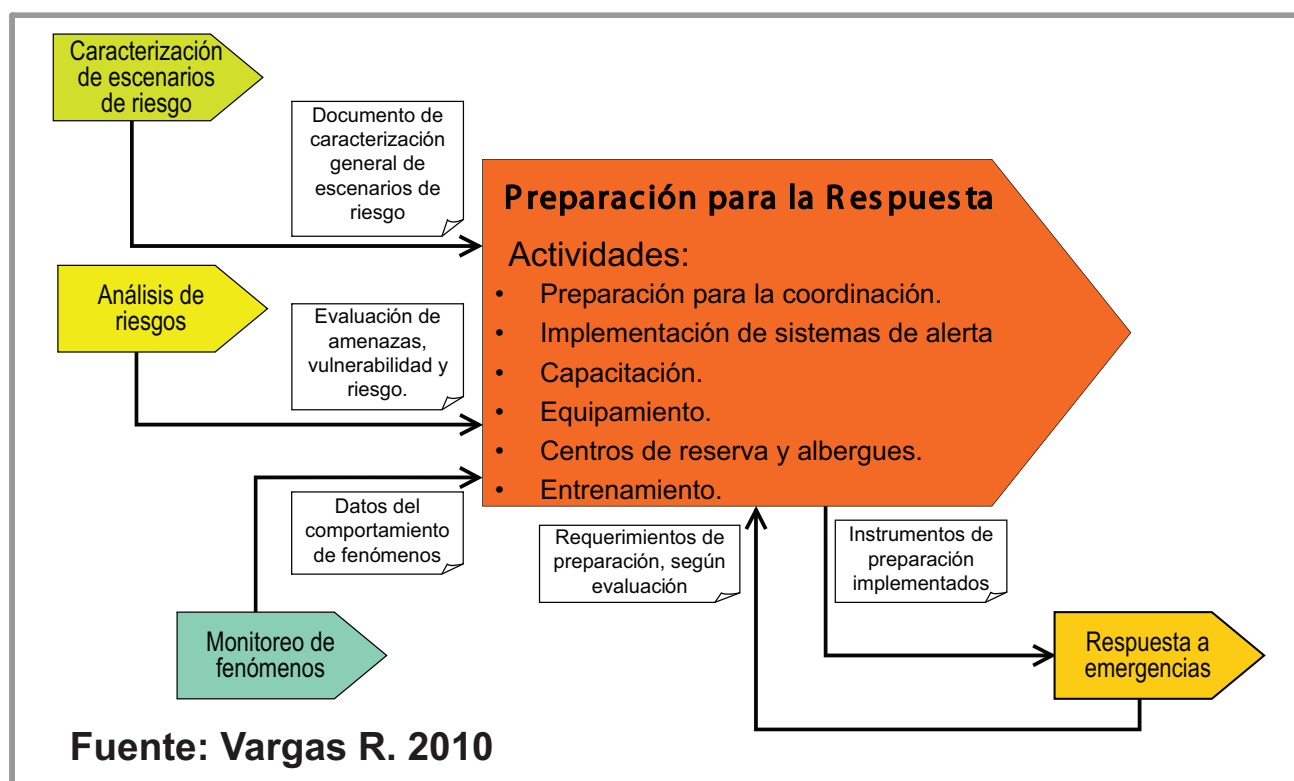
desarrollo para evitar la construcción social del riesgo y definir escenarios de desarrollo locales de acuerdo al tipo de territorio, tomando en cuenta sus amenazas, y trabajando para reducir los factores subsecuentes de la vulnerabilidad de la población).

2.5 La gestión municipal y la preparación para las emergencias y desastres

La preparación para desastres, como se ha visto, es un elemento de la GRD, anteriormente la mayor parte de los esfuerzos se orientaban a esto. Ahora se busca ampliar el abanico de posibilidades que cubre la gestión de riesgos. Como se ha señalado, la gestión municipal se orienta a definir y ejecutar un modelo de desarrollo. Dentro de los modelos contemporáneos se predisponen las condiciones que pueden desencadenar la construcción social del riesgo, las cuales pueden materializarse como emergencias o desastres y que causarían un retraso o freno en el proceso de desarrollo deseado. Ambos elementos, la planificación municipal y la GRD son mutuamente dependientes como elementos de desarrollo.

Ahora bien, un elemento de la gestión de riesgos es la preparación para desastres. Esta abarca:

- La identificación de las amenazas, su monitorización⁴ técnica y el correspondiente sistema de alerta temprana.
- La elaboración de planes de emergencia (general) y contingencia (específicos).



⁴ Usualmente en la documentación de gestión de riesgos se encuentra el término "monitorear" o "monitoreo", en el documento se utilizará la palabra "monitorizar" que da a entender lo mismo pero que es lingüísticamente correcta.

- El equipamiento y abastecimiento de suministros para casos emergentes.
- La capacitación a los organismos de respuesta, y a la población.
- El establecimiento de procedimientos y protocolos para la coordinación inter-institucional, atención, comunicación y evacuación, inmediatamente luego de ocurrido un evento destructivo o emergente.
- La realización de simulacros.
- La realización de acciones preventivas, medidas de mitigación y, una vez ocurrida la emergencia o desastre, las acciones de rehabilitación y reconstrucción de los servicios afectados

Todos estos elementos deben ser planificados, en virtud a un posible escenario dentro del territorio del GL, y en respuesta a las necesidades identificadas para que se encuentren orientados a cubrirlas de acuerdo a las capacidades existentes.

Por este motivo estos esfuerzos deben ser priorizados y planificados en un periodo de tiempo específico a futuro, de acuerdo al escenario planteado. De esa manera no serán subestimados u orientados a otras situaciones menos probables.

Anteriormente en la gestión pública del país se realizaban acciones muy precarias de equipamiento y capacitación. Éstas, aunque se orienten a la fase de respuesta, deben ser calculadas para brindar un nivel de respuesta aceptable. Durante un desastre las capacidades locales de respuesta seguramente serán desbordadas, pero deben orientarse a ser flexibles y acordes al escenario planteado, de manera que cubran lo mejor posible las emergencias dentro de lo que es técnicamente posible prever.

El GAD Guayaquil en su esquema de respuesta cantonal aplica 2 metodologías. La primera es la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) que determina el impacto y los requerimientos luego de ocurrido un evento y se realiza durante las primeras 48 horas luego de acontecida una emergencia o desastre. La Segunda es el Sistema de Comando de Incidentes (SCI), el cual se aplica para adecuar la respuesta; parte del principio de adaptación y concentración para administrar los recursos escasos durante la etapa de respuesta y para lograr la ejecución de objetivos a través de un mando único y de la realización de planes. Cabe resaltar que es la única ciudad del país que acoge como ordenanza de aplicación obligatoria al SCI como sistema de respuesta para un manejo integral y estandarizado de recursos, en base a 17 protocolos establecidos mediante dicha ordenanza.



3. Marco Jurídico Nacional sobre el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos



3.1 Marcos legales nacionales

El Ecuador es uno de los pocos países que tiene establecida la gestión de riesgos de desastres en su Constitución, donde se establecen los siguientes artículos:

Art. 389 “El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antropogénico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, para minimizar la condición de vulnerabilidad”.

Art. 390 “Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad”.

En base a estos dos artículos se establecen algunas pautas en lo referente a la legislación del tema en nuestro país:

1. Que la gestión del riesgo de desastres es una actividad administrativa transversal y a todo nivel.
2. Se establece la necesidad de un ente rector, en este caso, La Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR).
3. Por otro lado se establece el sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos con una responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, es decir de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Adicionalmente, la gestión de riesgos es contemplada en el Artículo 340 de la Constitución como un componente de Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.

Enmarcando estos textos constitucionales dentro de Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (PNBV), instrumento de planificación estatal a mediano plazo, se establece en los temas que son transversales con la gestión del riesgo: auspiciar la inclusión y la equidad social y territorial, mejorar la calidad de vida de la población, fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía así como la seguridad integral.

Este instrumento también brinda un enfoque basado en derechos ya que orienta a que los servicios públicos y sus componentes se conviertan en agentes fundamentales para el pleno ejercicio de derechos de la ciudadanía.

Dentro de este plan existen 12 objetivos, algunos de los cuales tienen relación con



la gestión del riesgo de desastres, entre estos podemos resaltar los siguientes:

Objetivo 3: “Mejorar la calidad de vida de la población”.

Objetivo 4: “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”.

Objetivo 6: “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos”.

Objetivo 7: “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global”

En los dos primeros apartados, la articulación de la gestión del riesgo de desastres con la calidad de vida de las personas y con el desarrollo de sus capacidades es evidente y totalmente transversal; da un enfoque para reducir la vulnerabilidad a través de la planificación y del ordenamiento de los usos del territorio, y desde la educación con la formación en disciplinas no tradicionales, dentro de las cuales entran las relacionadas a la gestión de riesgos.

En el caso de los dos últimos artículos, el enfoque no es específico sino indirecto e interpretativo, dando a la gestión de riesgo el carácter de elemento constitutivo de la seguridad integral, por ejemplo en la prevención de accidentes de tránsito, y a la sostenibilidad ambiental como un elemento de prevención de desastres en función de la exposición a las amenazas, otros ejemplos son el manejo de cuencas y del recurso hídrico, la adaptación al cambio climático y a la atención a la vulnerabilidad socio-ambiental de la población, sobre todo en acceso a agua y alimentos y a la prevención de desastres geológicos e hidro-meteorológicos.

Dentro de este esquema de planificación, en el siguiente peldaño luego del PNBV se encuentran las agendas zonales. En este caso aplica la Agenda de la Zona de Planificación No. 8 para Guayaquil, Durán y Samborondón del año 2012. La cual establece las vulnerabilidades y riesgos de la zona, tanto naturales como antropogénicos, en el cual establece como objetivos el contar a mediano-largo plazo con asentamientos urbanos planificados y disminuir la vulnerabilidad del territorio.

3.2 Marcos legales complementarios

Frente a la gestión de riesgos en el Ecuador, en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el Art. 11: Literal “d”, establece que: *“... la prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural o antrópico o para reducir la vulnerabilidad corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales, la rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaría de Gestión de Riesgos”*. Artículo que ratifica lo indicado en la Constitución, con 2 aspectos importantes para ser resaltados:



1. Se señala que la gestión de riesgos va más allá de la respuesta en casos de desastres, incluye prevención, mitigación de los efectos de los desastres, reducción de las amenazas y reducción de las vulnerabilidades; lo que implica un mayor trabajo en prevención, más allá de los preparativos para responder a los eventos adversos.

2. Ratifica la rectoría en la SGR pero establece que los brazos operativos para la gestión de riesgos son principalmente los GL. Al respecto, es pertinente resaltar que desde junio del 2012 mediante ordenanza el GAD de Guayaquil, asume la competencia señalada en la Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), en sus Art. 54 y 140 en lo relacionado a la GRD, creando la Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación, con el fin de coordinar políticas y acciones para reducir la vulnerabilidad de los ciudadanos y ciudadanas del Cantón, frente a las amenazas de origen natural y antropogénicas, así como coordinar acciones de cooperación con instituciones públicas y privadas para el cumplimiento de sus fines de interés general.

De igual manera, el COOTAD del 2010 en su artículo 140 establece el ejercicio de la competencia de gestión de riesgos por parte de los GADs, este artículo tuvo reformatorias, las cuales fueron publicadas mediante el suplemento del Registro Oficial No. 166, del 21 de enero del 2014. En dicha reformatoria al COOTAD, en el cual en su artículo 13 indica; “Sustitúyase el primer y segundo inciso del artículo 140 por lo siguiente:

“Artículo 140.- Ejercicio de la competencia de gestión de riesgos.-

La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.

Para el caso de riesgos sísmicos los Municipios expedirán ordenanzas que reglamenten la aplicación de normas de construcción y prevención.”

Con esto ratifica el alcance para el ejercicio de la gestión de riesgos, además recalca todo el ciclo previo en lo referente a prevención y mitigación; así como todas las acciones posteriores en lo relativo a la reconstrucción. Se da especial énfasis al ámbito cantonal, por lo que es de aplicación para Municipios. Con esto se incluye la obligación de acoger la GRD, a través de normas técnicas y en forma



articulada. Da especial énfasis al vínculo con las políticas y planes establecidos en forma nacional sobre la temática y al manejo de normativas de construcción y de prevención locales para su aplicación.

En el artículo 63 de la misma reformativa al COOTAD (Registro Oficial No. 166) se agregan las siguientes disposiciones generales:

“DÉCIMO CUARTA.- Por ningún motivo se autorizarán ni se regularizarán asentamientos humanos, en zonas de riesgo y en general en zonas en las cuales se pone en peligro la integridad o la vida de las personas. El incumplimiento de esta disposición será causal de remoción inmediata de la autoridad que ha concedido la autorización o que no ha tomado las medidas de prevención necesarias para evitar los asentamientos, sin perjuicio de las acciones penales que se lleguen a determinar. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, deberán expedir las ordenanzas que establezcan los parámetros y las zonas dentro de las cuales no se procederá con la autorización ni regularización de asentamientos humanos.

DÉCIMO QUINTA.- Los procesos constructivos que inician a partir de la expedición de la presente reforma, deberán obligatoriamente cumplir con las normas ecuatorianas de la construcción que el ente rector en materia de hábitat y asentamientos humanos expedirá para el efecto. El alcance específico de su aplicación deberá ser detallado en los capítulos de la misma norma. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, en atención a consideraciones particulares del cantón, podrán desarrollar normativa técnica adicional y complementaria que regule los procesos constructivos, siempre que el contenido de estas no contravenga ni sea de menor exigibilidad y rigurosidad que los detallados en las normas ecuatorianas de la construcción.”

Con esto, es específica la prohibición de legalizar asentamientos humanos en zonas de riesgo no mitigable; cuyo incumplimiento desencadena acciones administrativas y penales en contra de la autoridad que haya procedido a la regularización, sin considerar los elementos de gestión de riesgos o sin realizar las acciones de mitigación pertinentes. Para esto indica en forma adicional la necesidad de contar con los elementos técnicos a través de ordenanzas para definir los procesos de regularización.

Es importante resaltar en general de este articulado que:

1. Incluye la parte de reacción y de gestión de riesgos en el territorio, lo que implica la adecuación y concentración de servicios de emergencia capacitados y equipados dentro del área geográfica de su competencia, para lo que es necesario contar con sistemas de atención pre - hospitalaria, extinción de incendios, búsqueda y rescate, entre otros. Para esto se deben considerar al menos tres momentos básicos: selección de personal técnico y en cantidad apropiada, para brindar cobertura al área del GL; capacitación del personal que conforma el



sistema de respuesta; y equipamiento acorde a las necesidades.

2. Regular las actividades en su territorio, de manera que se evite la construcción social del riesgo. Esto implica el ordenamiento territorial para definir la utilización del suelo de acuerdo a sus características y no inversamente como se ha realizado tradicionalmente en el país.

Operativamente estas acciones implican la necesidad de contar con 2 elementos estratégicos:

1. La monitorización permanente de las amenazas naturales existentes en la zona.
2. La implementación de mecanismos de alerta temprana para notificar a la población en caso de que el riesgo de dichas amenazas se incremente.

Esto implica la parte física o tecnológica de los sistemas de alerta temprana, y adicionalmente la incorporación de la población como componente social indispensable de dicho mecanismo, sin el cual no puede funcionar el sistema. Implica inversiones de dos tipos: una económica y otra social. La primera consiste en adquirir los sistemas de monitorización de las amenazas como tal y contar con personal técnico que permita brindarles un seguimiento en forma continua y permanente, así como la implementación de los sistemas de alarma⁵ para la población en base a la acción comunitaria. La segunda, de igual importancia, es desarrollar procesos de capacitación e involucramiento de la población.

La existencia de los SAT por sí mismos no salvan vidas si la población no conoce y no sabe como reaccionar ante su activación. Por otro lado, los sistemas de respuesta funcionan óptimamente en casos de emergencias, pero durante un desastre son ampliamente superados por la demanda de atención. Por esto la preparación de la comunidad como primeros respondedores hasta que llegue ayuda adicional (que puede ser local, regional o nacional), es vital; ya que el envío de dicha ayuda puede demorar inclusive varios días.

De lo anotado se puede concluir la importancia y responsabilidad constitucional y legal de un GAD para reconocer, asumir e implementar acciones dentro de su planificación, que le permitan realizar una eficaz reducción de los riesgos de desastres en la comunidad, infraestructura, procesos productivos, medios de comunicación; que son parte del territorio sobre el cual ejerce su administración, de tal forma que la manifestación de un evento adverso tenga el menor impacto posible en las posibilidades de desarrollo y riqueza de su parroquia, cantón o provincia.

5. Cabe hacer la distinción entre "alerta" y "alarma". Alerta es el estado de evolución de la amenaza y la inminencia u ocurrencia del evento adverso asociado a ella. Tomado de: Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Manual del Comité de Gestión de Riesgos. Guayaquil. Enero 2012. Página 48. En tanto que alarma es el medio físico para comunicar el estado de alerta, puede ser visual, sonoro, electromagnético, etc.



3.3 Marcos legales locales (ordenanzas cantonales)

El GAD del Cantón Guayaquil, a través de una ordenanza, desde diciembre de 2010 incorpora a la normativa municipal los protocolos del SCI y las normas de sectorización, para establecer una unidad conceptual dentro del ámbito de la gestión de riesgo de desastres y ejercer una uniformidad en las atenciones que brinde.

El SCI es un modelo de gestión desarrollado para comando, control y coordinación de la respuesta a una situación de emergencia y su objetivo es estabilizar el incidente y proteger la vida de las personas, las propiedades y el ambiente. En el 2003 se inicia su promoción en Latinoamérica y el Caribe.

En el caso de la ciudad de Guayaquil se había identificado con la SNGR la necesidad de establecer un sistema de trabajo que integre terminología común, estándares, estructuras organizacionales y sistemas de comunicación para realizar planes de acción orientados a mejorar la atención de eventos adversos. Es así que se fue acogido el SCI; para esto se contó con el apoyo técnico de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Exterior del gobierno norteamericano (USAID-OFDA). Específicamente en la ciudad de Guayaquil se han realizado varias actividades relacionadas a este tema desde el año 2007; siendo el GAD de Guayaquil quien ha liderado el proceso al ser la primera ciudad en implementar el SCI, conforme las estipulaciones previstas en un “memorando de entendimiento” suscrito con la SNGR el 29 de Marzo del 2010.

Con este antecedente, asume como un mecanismos de trabajo el SCI a través de la ordenanza publicada en la Gaceta Oficial No 3 del 6 de enero de 2011. Actualmente incorpora 17 protocolos: 2 protocolos de sectorización e implementación del SCI, 12 protocolos que instauran las normas de acción en varios tipos de eventos que pueden ocurrir en el territorio de su competencia, y 3 más que regulan el análisis de información y comunicación así como la evaluación de daños y análisis de necesidades.

Los protocolos existentes son los siguientes:

Protocolo 00-A Implementación del SCI.

Protocolo 00-B Sectorización.

Protocolo 1 Accidentes de tránsito.

Protocolo 2 Atención pre-hospitalaria.

Protocolo 3 Incendios.

Protocolo 4 Materiales peligrosos.

Protocolo 5 Eventos masivos.

Protocolo 6 Disturbios.

Protocolo 7 Accidentes aéreos.

Protocolo 8 Estructuras colapsadas.

- Protocolo 9 Epidemias.
- Protocolo 10 Incidentes portuarios.
- Protocolo 11 Abastecimiento por tanquero.
- Protocolo 12 Inundaciones.
- Protocolo 13 EDAN.
- Protocolo 14 Prensa.
- Protocolo 15 Comunicaciones.

Dicha ordenanza de la Gaceta Oficial No 3 del 6 de enero de 2011 establece que los protocolos y normas que las Instituciones de primera respuesta consideren dentro de sus planes de acción en forma adicional al SCI se incorporarán como normativa municipal a través de ordenanzas ampliatorias.

El GAD Guayaquil también posee su Plan de Desarrollo que contempla elementos de OT y GRD, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial No. 28 del 10 de enero del 2012 que expide la ordenanza que lo incorpora a la normativa municipal. Dentro del mismo, en su Sección Tercera, contempla las normas relativas a la gestión de riesgo, entre las cuales se incluyen los espacios de servidumbre de los canales, normas de sismo-resistencia en construcción, OT en base a sistemas de información geográfica, la aplicación del SCI y el impedimento de la legalización de terrenos en zonas de riesgo, entre otras.

En concordancia con lo establecido en el COOTAD y en el Manual del Comité de gestión de Riesgos, que establecen la necesidad de una Unidad de Gestión de Riesgo, el GAD Guayaquil la crea con la denominación de Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación a través de ordenanza publicada en la Gaceta Oficial No 36 del 18 de junio del 2012. Entre sus competencias se encuentran planificar, dirigir y supervisar las acciones de prevención de riesgos de desastres, en coordinación con las otras Direcciones al interior del Municipio, y con la CSCG.

En forma complementaria, vela por el cumplimiento y aplicación de la política y estrategia nacional y local en la temática de gestión de riesgos dentro del Cantón. También, por delegación del Alcalde coordinan con organismos nacionales e internacionales el levantamiento e intercambio de cooperación en asistencia técnica, logística, financiera y de donaciones para proyectos que desarrollo la Municipalidad en temas de gestión de riesgos y otros.



4. Niveles de coordinación dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos



De acuerdo al Manual del Comité de Gestión de Riesgos de la SGR, el SNDGR se estructura como una cadena de mando, la cual se conforma con la participación de:

- a) Ente Rector (SGR).
- b) Estructura Operativa: Construcción Social, Gestión Técnica y Respuesta (SGR).
- c) Unidades de Gestión de Riesgos del Sistema Descentralizado.
- d) Comités de Gestión de Riesgos, a través del Plenario y las Mesas de Trabajo Técnico.
- e) Sistema de Salas de Situación.⁶

4.1 Sistema descentralizado

Un componente clave de sistema descentralizado son la Unidades de Gestión de Riesgos, estas deben formarse y fortalecerse en los sectores privado y público a todo nivel, incluyendo los GADs, juntas parroquiales, municipalidades, distritos metropolitanos, gobiernos provinciales y las entidades del Estado Central tales como: ministerios coordinadores y sectoriales, gobernaciones, direcciones provinciales, Policía Nacional, Fuerzas Armadas, institutos nacionales, empresas, entre otros.⁷

Cumpliendo un Decreto Ministerial de la SNGR, el GAD de Guayaquil, implementó el Comité de Gestión de Riesgos (CGR) con las Mesas de Trabajo Técnico, adecuadas a las necesidades locales.

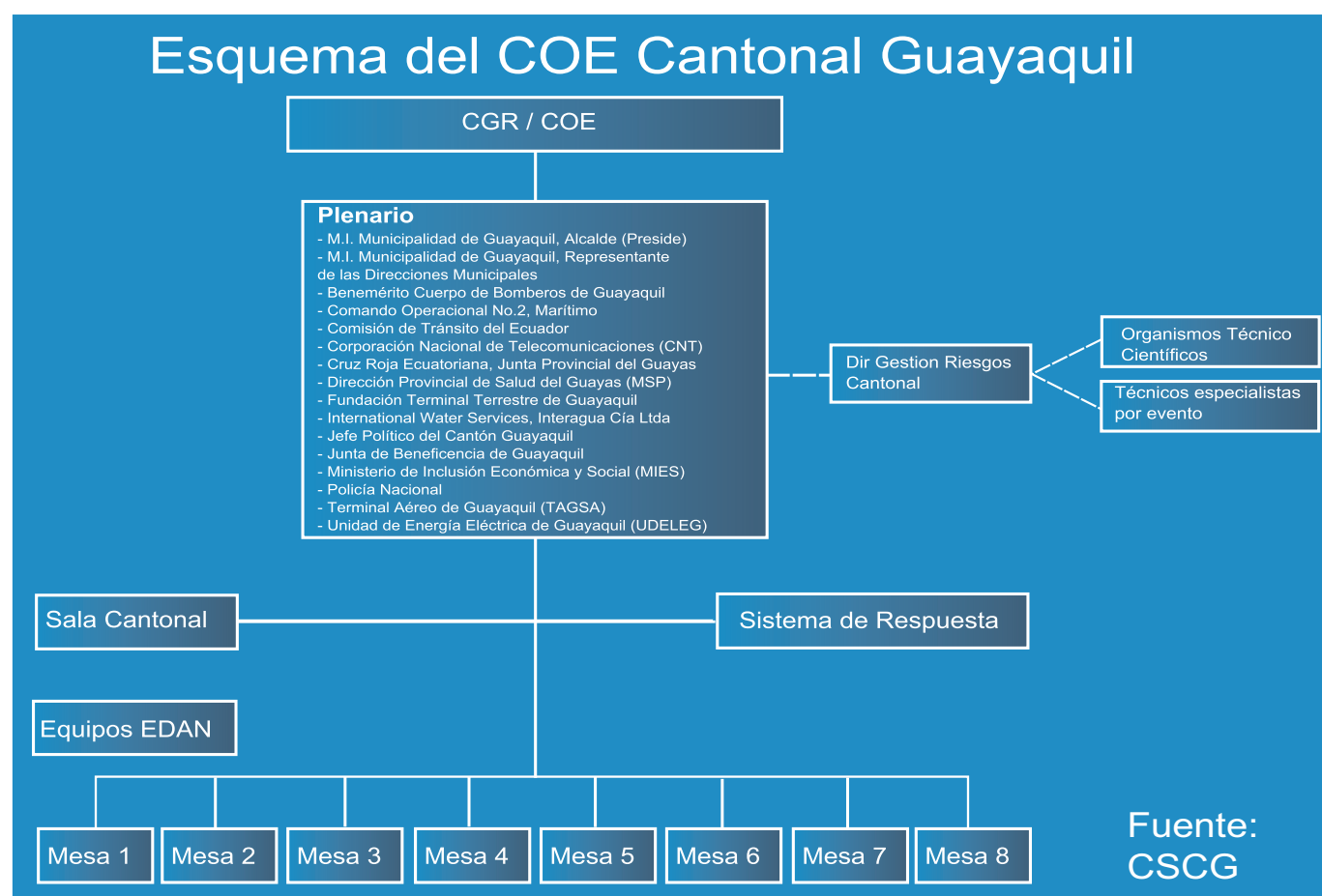
En ese contexto, confrontando el modelo existente en el Manual de Gestión de Riesgos, la estructura particular del GAD del Cantón Guayaquil se articula y coordina de la siguiente manera:



⁶ Tomado de: Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Manual del Comité de Gestión de Riesgos. Guayaquil. Enero 2012. Páginas 35 - 40.

⁷ Tomado de: Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Manual del Comité de Gestión de Riesgos. Guayaquil. Enero 2012. Página 35.

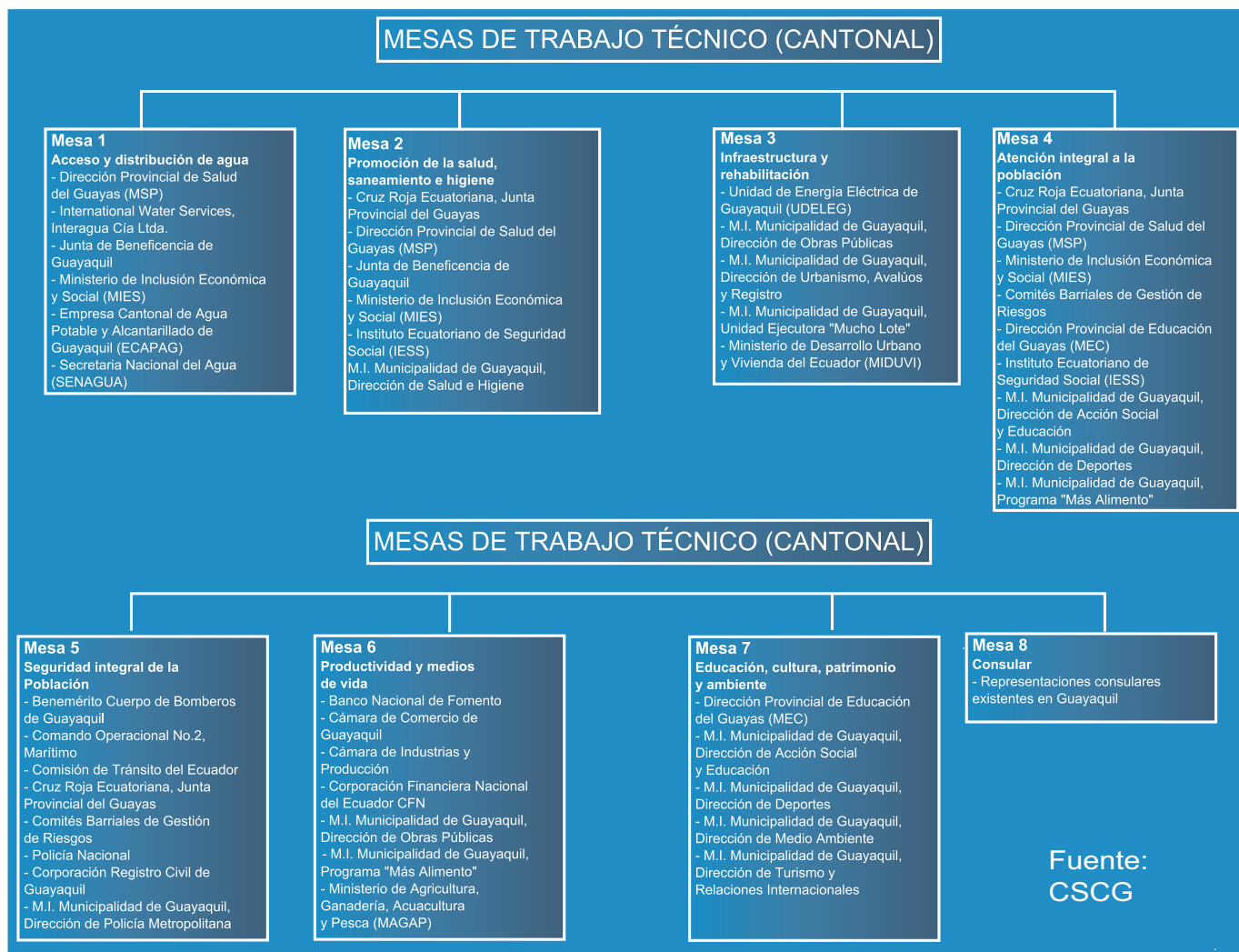
Este es el esquema de coordinación de lo local a lo nacional. El Comité de Gestión de Riesgos del GAD Guayaquil se articulará en las mesas del COE Provincial para



la movilización de recursos y coordinación de actividades.

Como parte de este trabajo se han conformado el plenario del COE Cantonal y las Mesas Técnicas de Trabajo, integradas por representantes de todas las instituciones que forman parte de los organismos de respuesta y servicios tanto públicos como privados, lo que permite que todas las instituciones locales se incorporen a este Sistema, logrando de manera conjunta optimizar los recursos que dispone la ciudad y actuar eficientemente ante una emergencia. Su funcionamiento se dará de acuerdo a lo establecido en el Manual del Comité de Gestión de Riesgos.

A más de las 7 mesas temáticas establecidas en el Manual del Comité de Gestión de Riesgos, el CGR/COE del GAD Guayaquil ha establecido una 8va mesa para coordinar la información sobre la situación de personas extranjeras durante una emergencia, con las representaciones consulares de otros países que existen en la ciudad. Esto ha sido motivado por la particular situación del principal puerto del país que alberga a extranjeros por varios motivos.



La Dirección de Gestión de Riesgos del GAD Guayaquil es parte del plenario del COE, adicionalmente cumple una función asesora para el Alcalde y el Plenario, para esto puede tomar contacto con Técnicos Especialistas, dependiendo del tipo de evento, y con los Organismos Técnico Científicos.⁸

El proceso de comunicación (interna y externa) será transversal en el CGR/COE del GAD Guayaquil.

Actividades sugeridas para realizar

- Revisar y actualizar periódicamente el mapa de actores que deben conformar las mesas del COE del Cantón Guayaquil.
- Determinar y actualizar los coordinadores de las Mesas de Temáticas Sectoriales del GAD Guayaquil.

⁸ La relación entre la Dirección de Gestión de Riesgos del GAD Guayaquil con los Organismos Técnico Científicos es orientado a tener elementos de toma de decisiones basados en información científica, puede efectuarse en cualquier momento. Esta relación e información son diferentes pero complementarias con la información de monitorización de amenazas que se maneja entre la Sala de Situación y los Organismos Técnico Científicos.

4.2 Salas de situación

Éstas, a nivel cantonal dependen de los gobiernos municipales, sus funciones son las siguientes:

1. Las Salas de situación funcionan como una red interconectada de información y comunicación que se estructura y alimenta con diversas fuentes.
2. Generan escenarios para el manejo de eventos adversos.
3. Soportan las decisiones del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y de la SGR tanto en época de normalidad como de crisis y hace el seguimiento y monitorización de los eventos.⁹

La Sala Situacional no compite con el Ecu 911¹⁰, hace el seguimiento y monitorización de los eventos. Canaliza su información al GAD del Cantón Guayaquil y a la Sala de Situación Provincial. Para esto puede activar sus equipos EDAN y recibe la información de sus evaluaciones en el terreno.

Adicionalmente canaliza la información para la coordinación correspondiente entre la ciudadanía y el GAD del Cantón Guayaquil a través de sus Direcciones, Corporaciones y Concesionarios, en respuesta a necesidades de la comunidad sobre servicios y para la identificación de riesgos.

En el esquema actual del manual del Comité de Gestión de Riesgos, existe una ambigüedad, la fuente de información para la Sala Situacional es el SCI, en el caso del Cantón Guayaquil es necesario especificar que esta fuente de información será el o los Comandantes del SCI que se encuentren activados en el territorio (ya que pueden ser más de uno).

La información receptada es procesada y canalizada a los tomadores de decisión de las diferentes unidades municipales a través del procedimiento de árbol de llamadas, dependiendo del requerimiento ciudadano, para que sea atendido.

La CSCG dispone de la infraestructura apropiada para que funcione el CGR/COE, el cual abarca a los tomadores de decisiones contemplados dentro de la metodología SCI, y a su vez funciona aquí también la sala situacional.

Actividad sugerida para realizar

- Normar los protocolos necesarios de comunicación entre la Sala de Situación y los Equipos EDAN

⁹ Tomado de Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Manual del Comité de Gestión de Riesgos. Guayaquil. Enero 2012. Página. 55.

¹⁰ El Servicio Integrado de Seguridad (SIS) ECU 911 se define como "un servicio de respuesta inmediata e integral a emergencias." Coordina la atención de los organismos de respuesta articulados en la institución para caso de accidentes, desastres y emergencias movilizando recursos disponibles para la atención más rápida posible. Fuente: <http://www.ecu911.gob.ec/la-institucion/>

4.3 Esquema de respuesta

De acuerdo a los planteamientos jurídicos previos, en los cuales se plantea el SNDGR, a nivel local es la municipalidad del Cantón la responsable de la gestión de riesgos, y de la respuesta en caso de emergencias o desastres.

Como respuesta, contempla todas las acciones priorizadas y organizadas para la atención oportuna de la población de su jurisdicción. Para conseguir esto es necesario: “garantizar la vida y satisfacer las necesidades básicas para sobrevivir, mantener la gobernabilidad, garantizar la funcionalidad del municipio y evitar mayores daños y/o pérdidas”¹¹.

De acuerdo a esto, se generan varios niveles de organización:

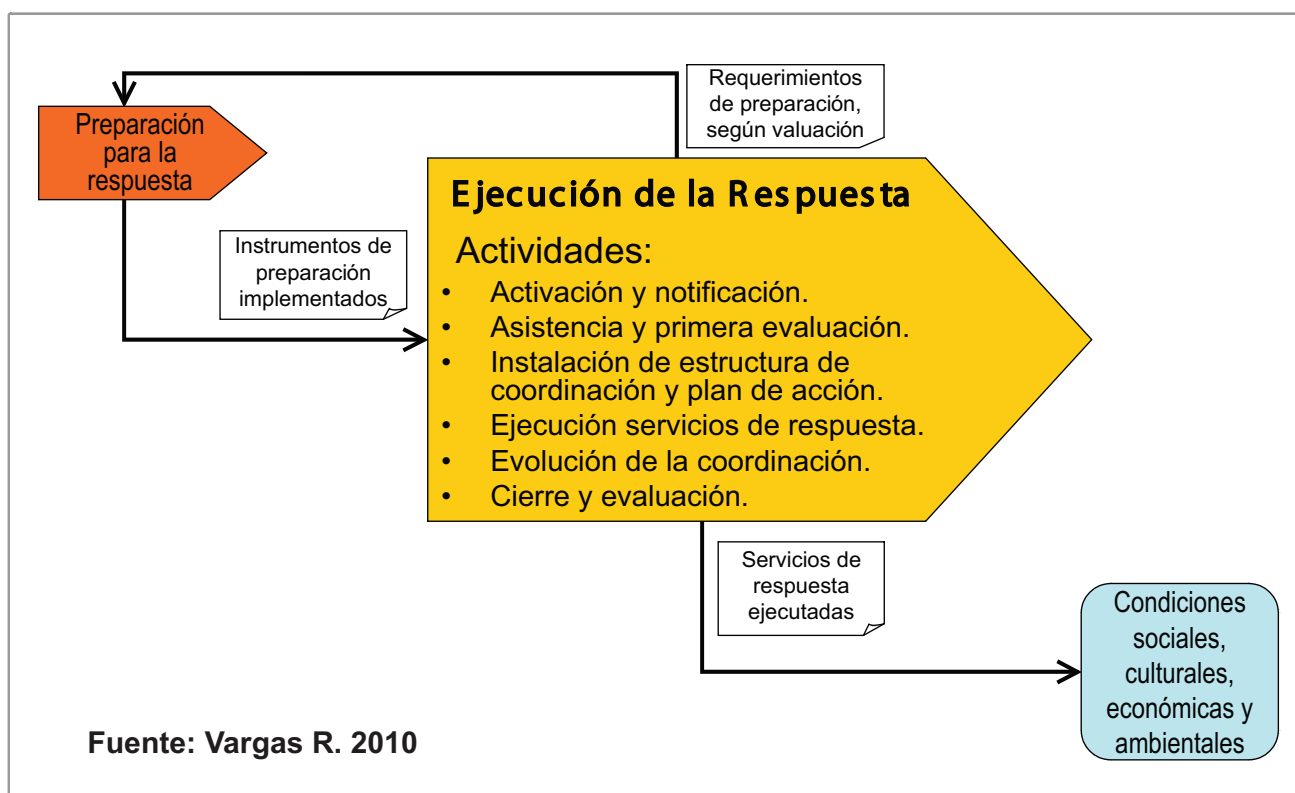
- a) El COE como ente de toma de decisiones,
- b) la Sala de Situación y las Mesas de Trabajo Técnico, como instancias técnicas de gestión y
- c) el nivel operativo (sistema de respuesta), que acata las directrices emitidas de los niveles superiores.

En ese sentido, será la Sala de Situación la que genere los escenarios de eventos adversos para planear su manejo. Durante la atención de las emergencia o desastres manejará el flujo de información para la toma de decisiones a nivel superior y para la ejecución de las mismas a nivel inferior.



Este esquema jerárquico evita la duplicidad de esfuerzos ya que determina claramente las funciones de mando, gestión y operaciones, establece la línea de canalización de la información oficial y establece los esfuerzos que se vayan a emprender en base a las las necesidades reales; para atender una emergencia o desastre. Para esto se requiere instrumentos de preparación, insumos, acciones de coordinación y de evaluación.

¹¹ Tomado de Vargas Richard. Guía Municipal para la Gestión del Riesgo. Bogotá – Colombia 2010. Primera reimpresión. Grupo EMFOR. Página 102.



Actividad sugerida

Como se puede deducir, la organización político-administrativa de los GL usualmente no está en función de los territorios, sino que es arbitraria, por lo que sería altamente efectivo el desarrollo de esquemas de respuesta coordinados entre varios GL en función de los territorios y de las cuencas hidrográficas; en los territorios las amenazas trascienden estas fronteras político-administrativas, por lo que los efectos y las personas afectadas también las trascenderán.

4.4 Incorporación de la Ciudadanía en la gestión de riesgos en el territorio

Para la aplicación del enfoque de derechos, es menester involucrar a los y las ciudadanos y ciudadanas. El proceso de creación de la cultura de gestión de riesgos se basa en los procesos de acción y autogestión comunitaria, de construcción colectiva co-participativa en el espacio local. Para esto es necesario incorporar a la comunidad, a través de Comités de Gestión de Riesgos Barriales¹², a la estructura del CGR Cantonal.

Adicionalmente el esquema de organización planteado en el Manual del Comité de Gestión de Riesgos contempla una estructura de aplicación a todo nivel territorial, tanto de uso en instituciones públicas como privadas. Sin embargo, el esquema que plantea es de orientación administrativa institucional por lo cual no contempla

¹² En la terminología y documentos locales de gestión de riesgo usualmente se habla de actividades y/o comités comunitarios, cuando se hace referencia a la población. A lo largo del documento se utilizará el término "barrial" para hacer referencia a poblaciones urbanas, ya que las problemáticas y condiciones de vulnerabilidad en las ciudades grandes es distinta y requiere un trato específico.

el papel de la comunidad; específicamente de los comités de gestión de riesgos que se conformen en los barrios y de las brigadas barriales.

En el caso de Guayaquil, la incorporación de la población en los procesos de gestión de riesgos no es nueva; parte del trabajo realizado ha consistido en generar el involucramiento de la población a través de los Comités de Gestión de Riesgos a nivel barrial, estos esquemas organizacionales ya existen en varios sectores vulnerables de la urbe. Se originaron mediante un proceso apoyado a través del programa DIPECHO y CARE al GAD Municipal de Guayaquil en el marco de ejecución del Proyecto ejecutado conjuntamente para formar un “Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos en Guayaquil”. La experiencia desarrollada con esta asistencia técnica llevó a identificar que la creación de los comités no resultaba suficiente, debía de ir acompañada con la creación de brigadas barriales para brindar una atención inicial.

Por esto, los Comités Barriales de Gestión de Riesgo fueron incorporados como el eslabón final en el esquema del SNDGR. De esta manera se los ha involucrado en 3 actividades:

1. Acciones de prevención en coordinación con el Municipio antes de una emergencia o desastre y coordinación de acciones de respuesta durante y después de una emergencia o desastre.
2. Acciones de auto-protección ante emergencias y desastres, mediante la estructuración y activación de Brigadas Barriales de Respuesta, las cuales contemplan primeros auxilios, seguridad y evacuación, evaluación de daños y análisis de necesidades primarias. Adicionalmente recibirán formación del SCI para que conozcan el esquema de coordinación local.
3. Reporte de incidentes e información a la Sala Situacional Cantonal.

Con su participación en estas actividades se involucra a la población en 3 etapas del proceso de gestión de riesgos, en la prevención, la preparación ante la emergencia y en la monitorización empírica de la amenaza desde su cotidianidad.

La estructura de las Brigadas Barriales de Respuesta no suplanta en ningún caso a la acción de los organismos de socorro existentes, la complementa. Contempla la movilización de recursos comunitarios, la auto-protección y la coordinación con el GL para el control en el territorio durante una emergencia.

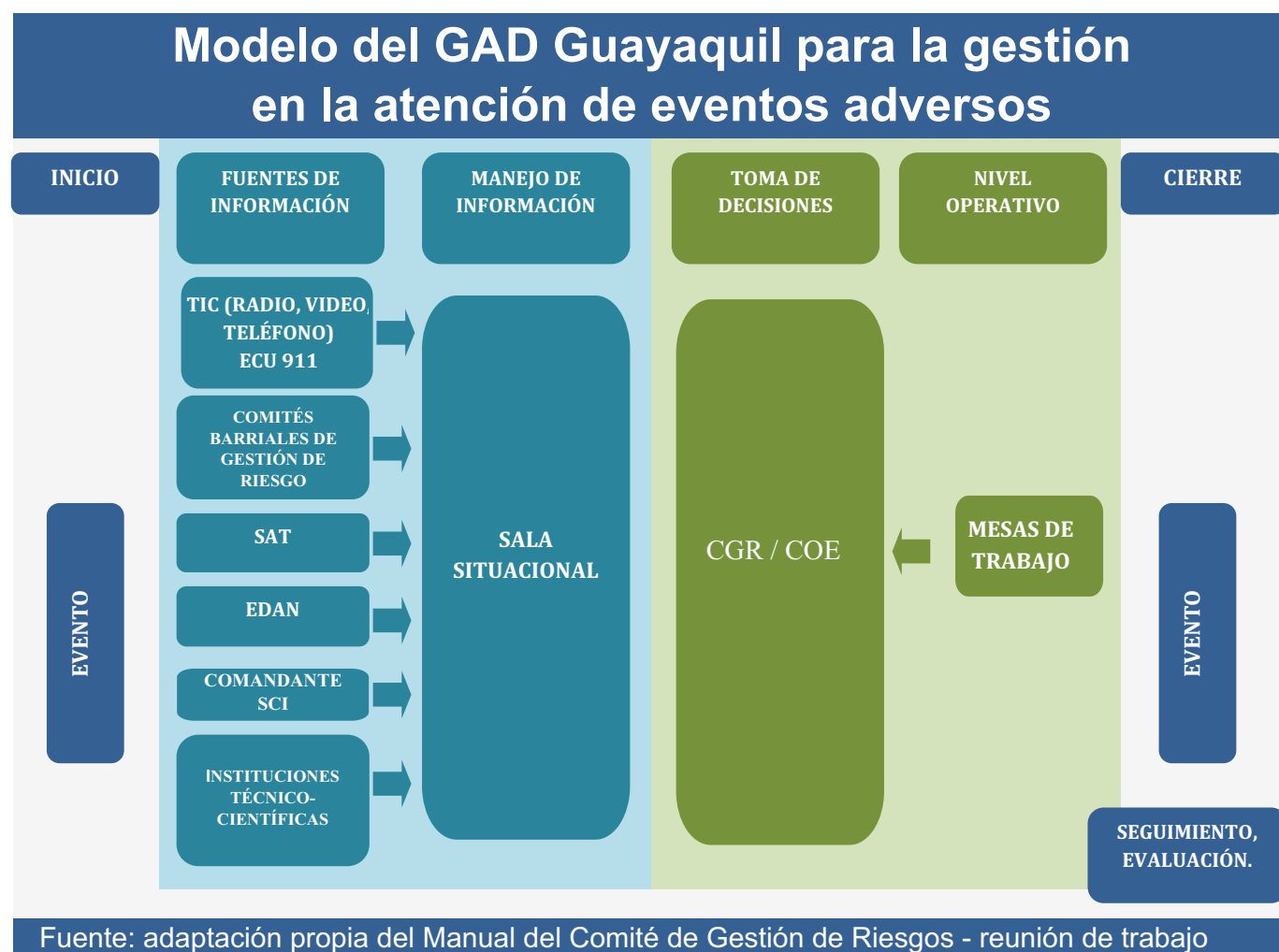
De acuerdo a este esquema de articulación, las Brigadas Barriales de Respuesta que son el elemento operativo del Comité trabajarán en forma modular¹³ dependiendo del evento. Durante una emergencia iniciarán su labor con el objetivo de proteger a la población de su comunidad mientras dure la misma y terminarán su acción en el momento que los organismos de socorro lleguen a lugar. De ser

¹³ Esquema de trabajo del SCI para expandir o contraer su estructura, en base al tamaño y complejidad del incidente

necesario, los organismos de socorro coordinarán acciones adicionales de auto-protección en el terreno con las Brigadas Barriales de Respuesta.

En caso de un desastre las Brigadas Barriales de Respuesta, al formar parte del SNDGR, coordinarán con la entidad a cargo respectiva, dependiendo del nivel declarado de la misma (local, regional, nacional).

A nivel de coordinación, se plantea que un delegado de los Comités Barriales integre el pleno de COE Cantonal. Delegados de los Comités Barriales participarían en las mesas 4 y 5 de atención integral a la población y de seguridad, ellos serán representantes de los Comités Barriales Urbanos y de los Comités Comunitarios Rurales.



Actividad sugerida para realizar

Para la participación en el plenario del COE Cantonal y en las Mesas Temáticas No. 4 y 5, se desarrollarán los respectivos procedimientos para elección de los representantes del Comité de Gestión de Riesgos Barrial.

4.5 Conformación de los Comités Barriales

4.5.1 Movilización barrial o comunitaria: criterios de selección de barrios y territorio; y pasos sugeridos para la formación de un núcleo urbano de gestión de riesgos.

Para la selección de las zonas de actuación del trabajo (barrios) se utilizarán 2 criterios, los principales y los complementarios.

Criterios principales. _ Están directamente relacionados con los niveles de riesgo, es decir la presencia de amenazas y determinados factores de vulnerabilidad. Para que una zona pueda ser seleccionada debe cumplir primero los criterios principales, los cuales son:

- Zonas con presencia de alguna amenaza, preferiblemente más de una, que combinando los criterios de frecuencia, magnitud e intensidad representen un riesgo latente para la población.
- Zonas con situaciones latentes de riesgo que ya se hayan producido a través de algunos eventos recientes de cierta magnitud (Ej.: viviendas inundadas, casas afectadas por deslizamientos, etc.)
- Zonas donde la observación directa permite ver situaciones de riesgo provocadas por las personas, que se puedan evitar y/o corregir (Ej.: viviendas en cauces naturales y bajo redes de alta tensión, construcciones precarias en taludes, etc.)
- Ausencia de organización y medios para la respuesta.

Criterios complementarios._ Son situaciones administrativas que facilitan el trabajo en el territorio, estos son:

- Zonas integradas dentro de los límites administrativos y legales del Cantón de Guayaquil y las competencias del GAD Municipal de Guayaquil.
- Zonas donde el GAD Municipal de Guayaquil ya cuente con una información y análisis “mínimos” sobre la situación de riesgo y problemas de la población.
- Zonas donde existan estructuras mínimas organizativas de base comunitaria, como interlocutor y con quien se pueda coordinar el trabajo en el territorio.
- Zonas donde las condiciones de seguridad permitan asumir un nivel de “riesgo aceptable” para el personal involucrado en la operación, especialmente los estudiantes.
- Zonas donde haya una aceptación por parte de los líderes y Comités de Gestión locales.
- Zonas cuyo tamaño, concentración de población y acceso permiten desarrollar acciones costo-efectivas.

El espacio de construcción social se sugiere que sea identificado y organizado a través de las Direcciones de Acción Social y Educación (DASE) y de Vinculación a



la Comunidad, y que luego pueda ampliarse a otras Direcciones Municipales. Este espacio comunitario que se construya o desarrolle guardará el alineamiento con los planes de desarrollo barrial que contemplen o implementen por parte del Municipio en su jurisdicción.

Una vez conformados y estructurados los Comités de Gestión de Riesgos Barriales, para coordinar su labor dentro del esquema de trabajo del GAD Guayaquil serán articulados dentro de un Programa, el cual estará encabezado para la coordinación por la Dirección de Gestión de Riesgos Municipal, para implementar en el territorio la política de gestión de riesgos del GAD Guayaquil. Este programa contará con delegados del resto de Direcciones Municipales con un esquema de apoyo para este proceso de construcción social.

Para mantener los niveles de coordinación, se establecerán los procedimientos necesarios para que todos los Comités Barriales de Gestión de Riesgos tengan un representante ante el Plenario del CGR/COE y de representantes ante las Mesas de Trabajo 4 y 5 de atención integral a la población y de seguridad.



4.5.2 Criterios complementarios de selección para personas e instituciones que participen con los Comités

La selección de los beneficiarios institucionales y de organizaciones, también debe hacerse desde algunos criterios obligatorios, en virtud de la necesidad de mantener un alineamiento operativo entre la planificación y la ejecución, sin embargo podrán ser ajustados caso por caso y en cada actividad dentro del calendario operativo de la propuesta, estos criterios son:

- Seleccionar a las personas con responsabilidades relacionadas con gestión de riesgos, comunicación o gestión social en sus organizaciones e instituciones.
- Personas que por su perfil y rol puedan contribuir con sus conocimientos específicos para abordar el tratamiento de mediaciones sociales y productos comunicacionales específicos para la reducción de riesgos.

4.5.3 Formación y capacitación inicial del Comité Barrial y estructuración de las brigadas de primera respuesta: los pasos y herramientas

En concordancia con las disposiciones generales dispuestas por el Manual del Comité de Gestión de Riesgos, los miembros de los Comités aprobarán durante los 3 primeros meses la malla básica de conformación¹⁴.

Los presidentes de los Comités recibirán obligatoriamente el curso de SCI, el cual también puede ser recibido por el resto del Comité.

Herramienta de capacitación

Manejo del COE: No existe

Bases Administrativas para la Gestión de Riesgos (BAGER) : Existe

- Conceptos generales del riesgo.
- Construcción social del riesgo de desastres.
- Alcance de la gestión de riesgo.
- Análisis de amenazas y vulnerabilidades.
- Reducción del riesgo.
- Manejo de eventos adversos.
- Resiliencia y recuperación.
- Desarrollo sostenible.

Materiales de apoyo desarrollado: Si, existen 3 manuales.

Curso SCI básico: Existe

- Principios, funciones y base estructural del SCI.
- ¿Cuándo se aplica SCI?
- El SCI y el COE.
- Expansión y contracción de la estructura.
- Plan de acción del incidente (PAI).
- Instalaciones, recursos y transferencia de comando.

Materiales de apoyo desarrollado: Si, existe 1 manual.

¹⁴ Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Manual del Comité de Gestión de Riesgos. Guayaquil. Enero 2012. página 57

Todas las Brigadas Barriales de respuesta recibirán una inducción sobre gestión de riesgos básica, curso de SCI; adicional a esto recibirán su correspondiente capacitación específica:

Brigada de primeros auxilios

Herramienta de capacitación - Curso de primeros auxilios básicos : Existe

- Evaluación primaria del paciente y la escena de accidente.
- Evaluación secundaria del paciente.
- Atención de trauma (fracturas, heridas, hemorragias, quemaduras).
- Soporte vital básico (emergencias respiratorias, emergencias cardiacas, shock, accidentes cerebro vasculares, convulsiones, desmayos)
- Bioseguridad.
- Vendajes.
- Movilización del paciente y formas de transporte.

Material de apoyo desarrollado: Si, existen 4 guías de capacitación.

Brigada de evacuación y seguridad

Herramienta de capacitación - Taller de evacuación y seguridad: Existe

- Plan familiar de emergencias.
- Mapas de amenazas y de recursos barriales o comunitarios.
- Tipos de amenazas en la zona.
- Funciones de la brigada de evacuación.
- Planes y procesos de evaluación
- Simulacros y simulaciones

Material de apoyo desarrollado: Si, existen 2 guías de capacitación.

Brigada de prevención de incendios

Herramienta de capacitación – Curso de prevención de Incendios: Existe

- Química básica del fuego
- Tipos de fuegos
- Diferencia entre incendio y conatos de incendio
- Formas de extinción de conatos de incendio
- Instalaciones de servicio (electricidad, gas, calentamiento de agua, maquinarias)
- Tipos y usos de extintores
- Medidas de evacuación

Material de apoyo desarrollado: No existe

Material de apoyo de otras instituciones: Existe. Cuerpos de Bomberos.

Grupo EDAN

Herramienta de capacitación – Curso EDAN: Existe

- Mecanismos de coordinación y toma de decisiones en emergencias y desastres.
- Tipos de evaluación
- Áreas esenciales de evaluación.
- Herramientas para la recolección y análisis de la información.
- Medición del impacto de un evento.
- Evaluación de los sistemas de respuesta.
- Toma de decisiones.
- Utilización de matrices de evaluación.

Material de apoyo desarrollado: No existe

Material de apoyo de otras instituciones: Existe de OFDA y OPS.

4.5.4 Mantenimiento de la organización y capacitación barrial o comunitaria, vínculo con el Gobierno Local y con la planificación local

Articulación con las estructuras municipales. En ciudades grandes y en zonas populares urbano - marginales las relaciones micro – políticas son las que expresan los aspectos de Poder inmediatas en el territorio, muchas personas, hombres y mujeres, especialmente los y las jóvenes se sienten excluidos de estas relaciones. Por acción de un liderazgo formal que sostiene las redes electorales clientelares se aleja a la comunidad del ejercicio de participación, la actividades de RRD, permiten ingresar a nuevos dirigentes o liderazgos emergentes a este escenario de poder local.

La presión sentida por estas personas, su anomia¹⁵ y la sensación de que no ser tomada en cuenta sus opiniones y capacidades, hacen que busquen acogida en espacios organizativos nuevos. Uno de estos espacios abarca a los Comités Barriales de Gestión de Riesgos. En el caso de Guayaquil, han manifestado que actualmente tienen un papel más activo y no sólo una respuesta solidaria con los vecinos en el territorio.

La aceptación de los Comités Barriales de Gestión de Riesgo, refuerza una visión optimista y positiva de su papel, tanto en su individualidad como colectivamente, otorgando un valor trascendente a una forma reconocida por el SNDGR en el Ecuador. Las personas que constituyen los Comités y las Brigadas Barriales consideran que podrían hacer cosas importantes si existe la voluntad del GL de mantener esta forma organizativa barrial en el tiempo; esto permitiría realizar numerosas tareas en forma progresiva y si la capacitación continua mantiene viva la expectativa de la asociación de los vecinos.

En el caso concreto de los Comités existentes, una vez terminadas las capacitaciones básica y específica en los temas claves de primeros auxilios básicos , evacuación, EDAN, SCI, entre otras, han solicitado otros cursos como parte de su formación, definiendo enfáticamente este proceso en tres ámbitos de manera directa: educativas, las de preparación, y de comunicación y difusión; e indirectamente, pero relacionados estrechamente, las de planificación, procedimientos y resolución de conflictos.

Las exigencias planteadas por las comunidades tienen una limitación, son concebidas como actividades, y entre ellas se destacan:

1. En educación:

- Recibir una oferta de charlas a compañeros de sus estructuras y territorios.
- Compartir los conocimientos y los desarrollos adquiridos en los procesos de

15 Carencia de normas sociales o leyes, o conjunto de situaciones que derivan de ésta.



formación.

2. En capacitación:

- Identificación de amenazas en comunidades y escuelas.
- Organizar grupos de apoyo.
- Elaborar planes de emergencia.
- Organizar simulacros.

3. En comunicación:

- Realizar campañas de prevención.
- Facilitar y transmitir la experiencia en otros barrios.

Adicionalmente se recomienda incorporar otro ámbito adicional de administración y logística, para el mantenimiento de los Comités en sus fases iniciales, esto deberá ser cubierto por el GL con perspectiva futura para que los Comités asuman esos gastos operativos en forma progresiva y a través de autogestión.

Percepción del papel de los líderes y de la comunidad

En el Ecuador, el SNDGR es una estructura organizativa a nivel operativo, destinada para el Territorio a partir de los CGR. En cada Municipio existen Unidades/Direcciones Cantonales de Gestión de Riesgos que trabajan desde dos expectativas: el fortalecimiento de la institucionalidad para mejorar la gobernanza, la aplicación de un enfoque intercultural desde la complejidad de la composición de las ciudades grandes y su diversidad.

En realidad cada municipio tiene una estructura viable o limitada para programas de reducción de riesgo de desastres, por ello para conseguir una articulación entre los comités y las estructuras municipales las principales líneas, desde esta experiencia son:

- Antes de iniciar el proceso de construcción de los Comités es importante trabajar con la Secretaria de Riesgos y la Dirección Municipal de Riesgos ya que hay la necesidad de reconocimiento institucional de las dos partes y así presentar la propuesta y explicar el propósito de la organización barrial.
- El equipo técnico que realiza la construcción comunitaria debe entender con claridad las limitaciones de la estructura municipal, y desde esa condición buscar oportunidades para visibilizar y capacitar a los servidores públicos que continuarán con el trabajo en los barrios.
- Prestar atención para mirar otras demandas y necesidades de las estructuras municipales vinculadas a la gestión de riesgos. Apoyar en lo posible el fortalecimiento y la capacitación de los espacios municipales incluyendo a tomadores de decisiones, equipos técnicos y operadores municipales.

- En el trabajo conjunto, organizar las actividades de los comités conjuntamente con los actores municipales para aumentar los niveles de asociación, dando el protagonismo necesario en cada momento a la SGR, a la Unidad Municipal, y/o a los organismos de respuesta, dependiendo de las audiencias y los grupos beneficiarios específicos.
- Después de la formación, es necesario que los funcionarios públicos entiendan e interioricen la importancia de la organización de Los Comités Barriales de Gestión de Riesgos, ya que esto es un requisito indispensable para que éstas formas de organización en el territorio faciliten las acciones planteadas.
- Valorar la promoción e interacción entre la SGR, la Comunidad y el Municipio, de manera que se favorezca la aproximación entre estos actores y se estimule a la población para la construcción de una cultura de prevención de riesgos.
- La relación Municipio-Barrio visibiliza los espacios de participación, inclusión y democracia, estimulando la articulación de diversos actores sociales, públicos y privados, para la consolidación y construcción de principios, los cuales permitirán mejorar la **convivencia local**, que es uno de los objetivos de la gestión de riesgos urbana. Esta relación de reciprocidad de ambos espacios favorece a los y las ciudadanas, de manera individual en su crecimiento, y en forma colectiva en su integración con la comunidad en la que vive. Finalmente valora, promueve y desarrolla en la comunidad la generación y mantenimiento de espacios para la construcción colectiva y la aceptación de la planificación municipal como mecanismo político - administrativo del manejo del territorio.

4.5.5 Fuentes, referencias y metodologías recomendadas para el trabajo barrial

Metodología

La forma que se recomienda para que trabajen inicialmente los Comités Barriales de Gestión de Riesgos es en base a la Metodología AVC, la cual fue utilizada por la Cruz Roja Internacional junto con varios cientos de Organizaciones y adaptada según las necesidades por varias otras ONGs internacionales y Estados en todo el mundo.

Su valor radica en que ha sido aplicada con éxito en muchas comunidades alrededor del mundo, la ventaja de esta metodología es que es participativa, se basa en el principio de “aprender haciendo”, en la cual en lugar de necesitar un análisis técnico o detallado de fenómenos físicos, naturales o antropogénicos que rodean a la comunidad se basa en las vulnerabilidades y capacidades de la propia población, las cuales pueden ser levantadas subjetivamente en base a la participación y a la observación. Su enfoque de vulnerabilidad y capacidad puede



Herramienta Metodológica

El AVC que abarca 9 pasos, los cuales contemplan:

- 1.- Preparación del proceso y trabajo de campo.
- 2.- Análisis de amenazas.
- 3.- Análisis de vulnerabilidades .
- 4.- Análisis de capacidades.
- 5.- Incorporación de un filtro de enfoque de género.
- 6.- Incorporación de un filtro de cambio climático y de la adaptación de la comunidad al mismo.
- 7.- Incorporación de un filtro de temas específicos tales como: personas que viven con VIH/SIDA, etnias, culturas y otras capacidades.
- 8.- Análisis de poder.
- 9.- Plan de acción¹⁶.

Material de apoyo desarrollado: No existe.

Material de apoyo de otras instituciones: Existe de la Cruz Roja y de la SGR.

ser aplicado a un evento específico pero también puede adaptarse a un contexto multi - amenaza como el de la ciudad de Guayaquil.

Mapas comunitarios

Dentro de la metodología AVC se construirán participativamente los mapas de amenazas, de vulnerabilidades y de capacidades existentes en el barrio o comunidad.

Adicionalmente se construirán mapas históricos y de actores, para desarrollar entre los participantes los conceptos de riesgos, de recurrencia en el tiempo de las amenazas y del contexto de actores presentes en el territorio.

Herramienta Metodológica

La caja de herramientas del AVC que abarca 9 herramientas de análisis de situación, las cuales contemplan:

- 1.- Lluvia de ideas.
- 2.- Reuniones comunitarias.
- 3.- Observación directa.
- 4.- Grupos focales.
- 5.- Calendario y perfil históricos.
- 6.- Mapeo Comunitario.
- 7.- Calendario estacional.
- 8.- Cuestionario y entrevistas.
- 9.- Diagrama de Venn y clasificación.

Material de apoyo desarrollado: No existe.

Material de apoyo de otras instituciones: Existe de la Cruz Roja.



Imagen 1. Ejemplos de construcción de los mapas comunitarios. Permite que los participantes tomen conciencia de las amenazas que los rodean en su comunidad, así se facilita el proceso para planificar acciones de reducción de riesgos.



Imagen 2. Los mapas comunitarios se realizan en forma participativa, tomando en cuenta las experiencias de la propia comunidad, como los cambios en el entorno, la recurrencia de eventos y la identificación de amenazas y capacidades.



Imagen 3. Los mapas comunitarios deben ser sociabilizados para que todos los miembros del barrio los conozcan. Una buena manera es la realización de simulacros, donde se comprueban y validan con la práctica las zonas seguras y las rutas de evacuación. De ser necesario se pueden hacer ajustes al mapa, y periódicamente puede actualizarse.

Elaboración de planes

En base a lo indicado, se diseñará en plan de acción barrial o comunitario enfocado a la reducción de riesgos de desastres.

Dicho plan contendrá los siguientes elementos, obtenidos del AVC barrial o comunitario:

- Protección de los servicios públicos.
- Información y comunicación sobre riesgos.
- Ordenamiento territorial y espacio público.
- Institucionalización de la gestión de riesgos.

Plan de Emergencia, el cual contempla:

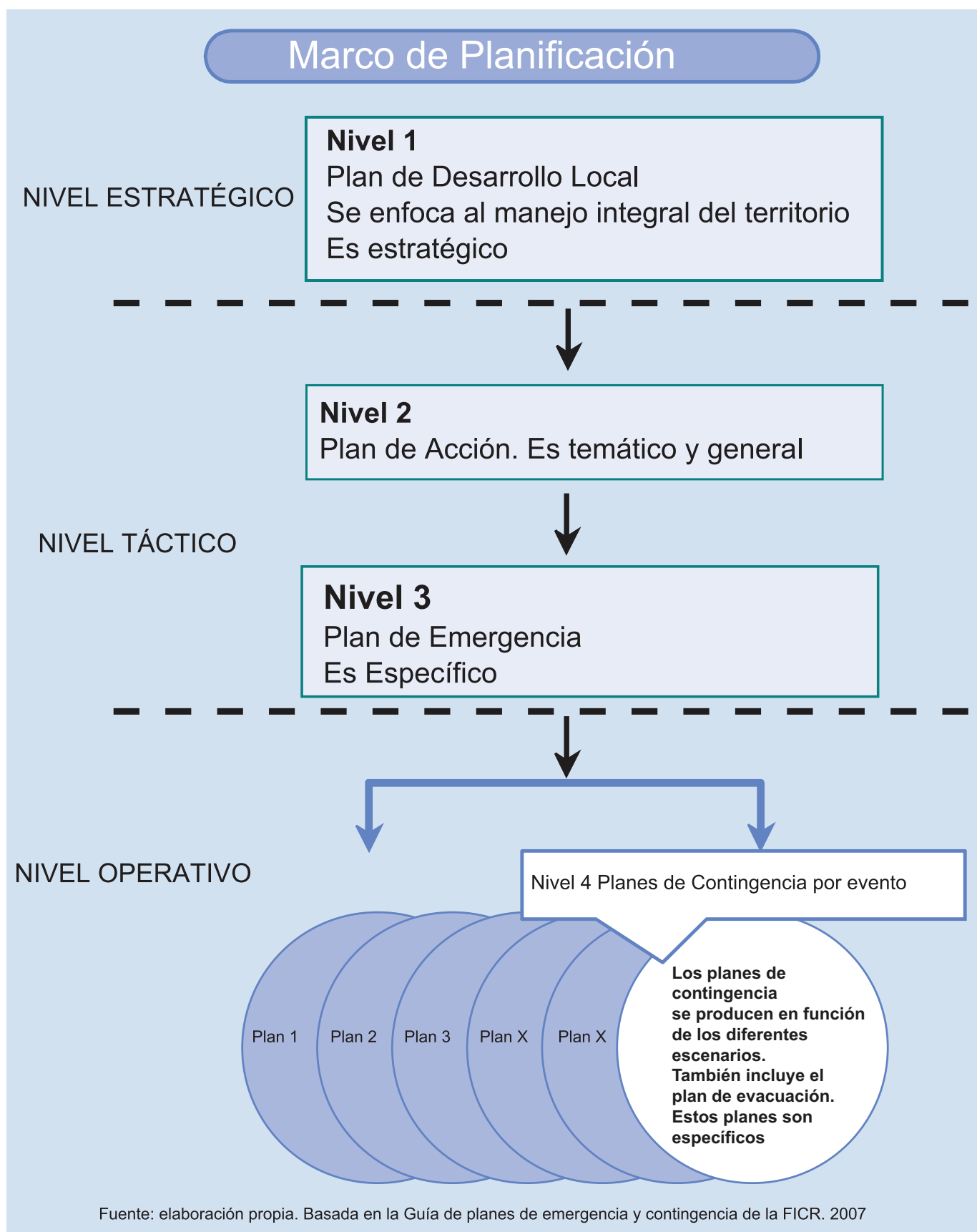
- Mejoramiento de las condiciones de atención de emergencias.
- Mejoramiento de las actuales condiciones de prevención en la comunidad.
- Mejoramiento de las condiciones de seguridad de los servicios públicos y centros de concentración de la población.
- Reducción de la vulnerabilidad de las viviendas frente a deslizamientos e inundaciones.
- Reducción de vulnerabilidades en las vías de circulación.
- Planes de contingencia para cada caso. (según las amenazas que se hayan identificado y/o priorizado).
- Plan de evacuación (único, pero adaptable para cada plan de contingencia)

Cabe indicar que, por ser la gestión de riesgos de desastres un eje transversal de la planificación territorial, este plan de acción será componente de los planes de desarrollo que se planteen para el territorio, llámese este barrio o comunidad.

El esquema jerárquico de los planes será el siguiente:

- 1) Plan de desarrollo local (Ej. Plan del Barrio XXX).
- 2) Plan de acción (Ej. Plan para el fenómeno de El Niño; antes, durante y después del evento).
- 3) Plan de emergencia¹⁷ (Plan total de emergencias; durante el evento).
- 4) Planes de contingencia (Ej. Plan para deslave, plan para inundaciones, plan de evacuación etc. Durante cada contingencia).

17 Usualmente se encuentra en la documentación de riesgos los términos de “plan de emergencia”, “plan de respuesta”, “plan de acción” y “plan de contingencia” como sinónimos, en el documento se los utilizará específicamente y no como sinónimos, para definir el nivel de complejidad de cada uno de los planes. Por tanto, el plan de acción es más general y contiene al plan de emergencia, este a su vez es más específico y contiene a uno o más planes de contingencia que serán los más detallados para cada caso.



Herramienta Metodológica

Metodología de enfoque de marco lógico adaptado a la elaboración de planes de emergencia y contingencias que abarca 7 temáticas de planificación operativa, las cuales contemplan:

- 1.- Conceptos y nociones básicas de planificación
- 2.- Planificando el trabajo.
- 3.- Árbol de problemas y de objetivos, limitaciones y alcance de los planes.
- 4.- Análisis de riesgos, análisis FODA.
- 5.- Escenarios de emergencias y desastres.
- 6.- Identificación de capacidades.
- 7.- Definición de la estrategia de respuesta, tablero de mando.

Material de apoyo desarrollado: No existe .

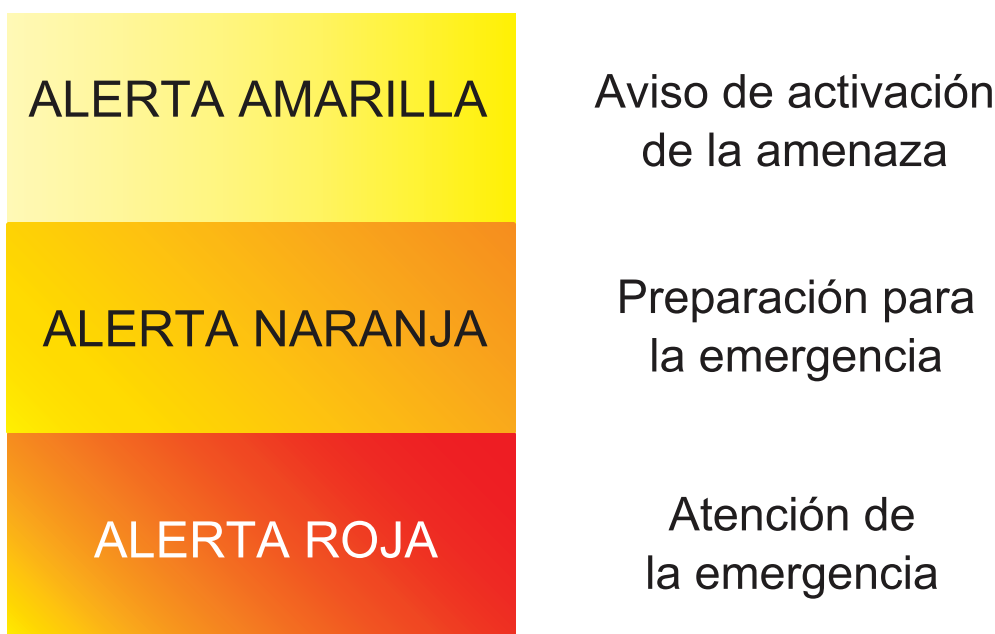
Sistema de alarma comunitario enfocado en las personas

En el Ecuador los SAT son limitados o inexistentes, en el sentido que la información no necesariamente llega correcta y oportunamente a la población, y por otro lado, cuando se logran emitir dichas alarmas, muchas veces la población no conoce lo que significan ni como deber responder y reaccionar a ellas.

Dentro del esquema del SNDGR sus componentes son los siguientes:

- Conocimiento y localización de las amenazas.
- Monitorización y pronósticos a través de los entes científico-técnicos.
- Alertas y declaración de estados de alerta.
- Toma de medidas.

Para esto, el Manual del Comité de Gestión de Riesgo establece 3 estados de alerta:



Es exclusivamente la SGR la que declara los diferentes estados de alerta en cualquier zona geográfica en base a la información de las instituciones científico-técnicas.

En base a esto, se puede monitorizar una amenaza y notificar en el caso de que la misma haya modificado su condición de manera que pueda constituirse en un peligro inminente, esta notificación previa es lo que se conoce como Sistema de Alerta Temprana.

Jacobo Ocharan plantea que actualmente los Sistemas de Alerta Temprana (SAT) deben estar “centrados en la gente”. Lo que a partir de ahora llamaremos Sistema de Alarma Comunitario (SAC) tiene el objetivo de que el sistema propuesto esté enfocado hacia la población; la idea es empoderar a los individuos y a las comunidades amenazadas para tener la posibilidad de actuar a tiempo y de forma apropiada, de manera que se reduzca la posibilidad de pérdidas personales y daños en la propiedad, el ambiente o en los medios de vida.

Hay 4 elementos fundamentales que debe tener los SAT.

- Conocimiento del riesgo (caracterización de las amenazas existentes).
- Servicio de seguimiento y aviso (generación de información y alerta).
- Difusión y comunicación (alarma).
- Capacidad de respuesta (respuesta de la población, basada en su capacitación previa).¹⁸

Dentro de ese esquema los Comités Barriales de Gestión de Riesgo forman parte de este esquema en el último eslabón, a través de las brigadas de evacuación, para coordinar las acciones de abandono de la zona de riesgo y dirigir a la población hacia las zonas seguras o refugios temporales.

Para esto, utilizan un SAC, por ejemplo, al anunciar la evacuación. En ese sentido en el nivel comunitario o barrial puede existir un sistema único de alarma (una campana, una cadena de llamadas o una sirena) que servirá para alertar sobre cualquier tipo de amenaza que obligue a una evacuación (lluvias fuertes, inundaciones, deslaves etc).

Al informarse de la alarma general por el medio que se tenga establecido (acústico, visual u otro), los miembros de la brigada de evacuación dirigen el flujo de personas a una zona segura preestablecida en los planes de emergencia.

¹⁸ Jacobo Ocharan. *Sistemas de Alerta Temprana. Fotografía actual y retos futuros. Cuadernos internacionales de tecnología para el desarrollo*, 2007

Glosario

Alarma: aviso o señal de cualquier tipo que advierte de la proximidad de un peligro. Mecanismo que, por diversos procedimientos, tiene por función avisar de algo. (Fuente: Diccionario de la Real Academia Española <http://lema.rae.es/drae>)

Alerta: situación de vigilancia o atención. (Fuente: Diccionario de la Real Academia Española <http://lema.rae.es/drae>)

Amenaza*: un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

Amenaza hidro-meteorológica*: un proceso o fenómeno de origen atmosférico, hidrológico u oceanográfico que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

Amenaza sísmica*: un proceso o fenómeno geológico que podría ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales. Las amenazas geológicas incluyen procesos terrestres internos, tales como terremotos, actividades y emisiones volcánicas, y procesos geofísicos afines como el movimiento de masas, aludes, desprendimiento de rocas, derrumbes en la superficie y corrientes de barro o escombros. Los factores hidro-meteorológicos son elementos que contribuyen considerablemente a algunos de estos procesos. Es difícil categorizar a los tsunamis puesto que, a pesar de que se desencadenan debido a terremotos submarinos y otros eventos geológicos, estos son procesos oceánicos que se manifiestan como una amenaza hidrológica costera.

AVC (Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad): es una metodología participativa basada en un proceso de investigación diseñado para evaluar los riesgos que enfrentan las personas en su localidad, su vulnerabilidad a los riesgos, y la capacidades que poseen para hacer frente a una amenaza y recuperarse posteriormente si se presenta y las golpea. A través del AVC se puede trabajar con las comunidades vulnerables para identificar los riesgos y tomar medidas para reducirlas mediante la identificación de sus propias habilidades, conocimientos y iniciativa. En resumen, el ACV ayuda a las personas a prepararse para los peligros, a evitar que se conviertan en desastres y para mitigar su efectos.

(Fuente: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. VCA toolbox with reference sheets. Ginebra-Suiza. 2007.
<http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/vca/vca-toolbox-en.pdf>)

Cambio climático*: (a) Cambio en el estado del clima que se puede identificar (por ejemplo mediante el uso de pruebas estadísticas) a raíz de un cambio en el valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, y que persiste durante un período prolongado, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede obedecer a procesos naturales internos o a cambios en los forzantes externos, o bien, a cambios antropogénicos persistentes en la composición de la atmósfera o en el uso del suelo.

(b) Cambio del clima atribuido directa o indirectamente a actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial, y que viene a añadirse a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

Capacidad*: la combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que pueden utilizarse para la consecución de los objetivos acordados.

Desastre*: una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.

EDAN: metodología de evaluación de daños y análisis de necesidades. Es un procedimiento estandarizado para evaluar la situación después de un desastre y determinar las necesidades a fin de brindar una óptima atención a la comunidad afectada.

puede ser inicial en la primera fase post desastre, complementaria pasadas las primeras 48 horas y especializada por campos temáticos que puede ser varios días o semanas luego del evento.

(Fuente: OPS

<http://preparativosyrespuesta.cridlac.org/XML/txt/doc90773/doc90773-contenido.pdf>)

Emergencia: perturbación (o su inminencia) con potencial para afectar el funcionamiento de una comunidad o sociedad (en términos de vidas humanas, salud, bienes o medio ambiente) que puede ser manejada a partir de las capacidades disponibles en ella, con prescindencia de que se deba a un accidente, a la naturaleza o a la actividad humana o de que se produzca repentinamente o como resultado de procesos a largo plazo. (Fuente: Manual del Comité de Gestión de Riesgos. SGR. 2012)



Enfoque basado en derechos: considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. (Fuente: Víctor Abramovich. Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo. Revista de la Cepal 88. Abril 2006. página 2. Disponible en: http://www.bivipas.info:8080/bitstream/10720/342/1/PS-243-Abramovich_Victor-2006-Abr-270.pdf)

Gestión del riesgo*: el enfoque y la práctica sistemática de gestionar la incertidumbre para minimizar los daños y las pérdidas potenciales.

La gestión del riesgo abarca la evaluación y el análisis del riesgo, al igual que la ejecución de estrategias y de acciones específicas para controlar, reducir y transferir el riesgo. Esta es una práctica generalizada de diversas organizaciones para minimizar el riesgo en las decisiones de inversión y para abordar riesgos operativos, tales como la interrupción de los negocios, las fallas en la producción, el daño ambiental, los impactos sociales y los daños como consecuencia de los incendios y de las amenazas naturales. La gestión del riesgo es un tema fundamental para sectores tales como el suministro de agua y de energía, al igual que para la agricultura, cuya producción resulta afectada directa o indirectamente por episodios meteorológicos y climáticos extremos.

Gestión del riesgo de desastres*: el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre.

Este término es una ampliación del concepto más general de “gestión del riesgo” para abordar el tema específico del riesgo de desastres.

La gestión del riesgo de desastres busca evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas mediante diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación.

Gobiernos Autónomos Descentralizados: los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana. Los GAD están organizados de la siguiente manera:

GAD Regionales

GAD Provinciales

GAD Cantonales

GAD Parroquiales

(fuente: Activate.ec, disponible en

<http://www.activate.ec/la-institucionalidad-del-estado-ecuatoriano/el-estado/gobiernos-autonomos-descentralizados-gad-y>)

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. (fuente: Constitución Política de la República del Ecuador. 2008. Título V, Organización Territorial del Estado. Art. 238)

Mitigación*: la disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines.

A menudo, no se pueden prevenir en su totalidad todos los impactos adversos de las amenazas, pero se pueden disminuir considerablemente su escala y severidad mediante diversas estrategias y acciones.

Las medidas de mitigación abarcan técnicas de ingeniería y construcciones resistentes a las amenazas, al igual que mejores políticas ambientales y una mayor sensibilización pública. Se debe tener presente que en las políticas relativas al cambio climático, se define la “mitigación” de forma diferente, puesto que se utiliza el término para abordar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que son la fuente del cambio climático.

Plan de acción: es un tipo de plan que prioriza las iniciativas más importantes para cumplir con ciertos objetivos y metas. De esta manera, un plan de acción se constituye como una especie de guía que brinda un marco o una estructura a la hora de llevar a cabo un proyecto.

(Fuente: página web Definición.de <http://definicion.de/plan-de-accion/>)

Plan de contingencia: es parte del plan de emergencia, se formulan por evento, en función de los diferentes escenarios, se formulan para ejecutar las acciones humanitarias, por ejemplo habrá un plan de contingencia para inundaciones, un plan de contingencia para sismos etc.

(Fuente: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Guía para la elaboración de planes de respuesta y contingencia. 2007. Página 17)

Plan de emergencia: también llamado plan de respuesta, es un plan general para un ámbito geográfico específico (nacional, regional, cantonal etc) en el que se formula las estrategias generales para afrontar una situación de emergencia. (Fuente: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Guía para la elaboración de planes de respuesta y contingencia. 2007. Página 17)

Plan de respuesta: en alguna bibliografía se conoce con este nombre al plan de emergencia.



Preparación*: El conocimiento y las capacidades que desarrollan los gobiernos, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los eventos o las condiciones probables, inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza.

La preparación es una acción que se lleva a cabo en el contexto de la gestión del riesgo de desastres. Su objetivo principal es desarrollar las capacidades necesarias para gestionar de forma eficaz todos los tipos de emergencia y lograr transiciones metódicas y ordenadas desde la respuesta hasta una recuperación sostenida. La preparación se basa en el análisis sensato del riesgo de desastres y en el establecimiento de vínculos apropiados con los sistemas de alerta temprana. La preparación incluye actividades tales como la planificación de contingencias, la reserva de equipos y suministros, el desarrollo de disposiciones para la coordinación, la evacuación y la información pública, y la capacitación y los ejercicios de campo correspondientes. Estas actividades deben recibir el apoyo de las capacidades institucionales, jurídicas y presupuestarias formales.

El término afín de “prontitud” describe la habilidad de responder de forma rápida y apropiada cuando así se requiera.

Prevención*: la evasión absoluta de los impactos adversos de las amenazas y de los desastres conexos.

La prevención (es decir, la prevención de desastres) expresa el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos mediante diversas acciones que se toman con anticipación. Entre los ejemplos se incluyen la construcción de represas y de muros de contención para eliminar el riesgo de las inundaciones; reglamentaciones sobre el uso de los suelos que no permiten el establecimiento de asentamientos en zonas de alto riesgo; y diseños de ingeniería sísmica que velan por la supervivencia y el funcionamiento de los edificios que se consideren como vitales en caso de un terremoto. Con mucha frecuencia, no es posible evitar por completo las pérdidas y las tareas se transforman en aquellas relativas a la mitigación. Por esta razón, al menos en parte, algunas veces los términos de prevención y de mitigación se utilizan de forma indistinta en su acepción informal.

Planificación/ordenamiento territorial*: el proceso que emprenden las autoridades públicas para identificar, evaluar y determinar las diferentes opciones para el uso de los suelos, lo que incluye la consideración de objetivos económicos, sociales y ambientales a largo plazo y las consecuencias para las diferentes comunidades y grupos de interés, al igual que la consiguiente formulación y promulgación de planes que describan los usos permitidos o aceptables.

La planificación o el ordenamiento territorial es un elemento que contribuye considerablemente al desarrollo sostenible y abarca estudios y el desarrollo de



mapas, análisis de datos económicos, ambientales y sobre las amenazas; la formulación de decisiones alternativas sobre el uso de los suelos y el diseño de planes de gran alcance para las diferentes escalas geográficas y administrativas. La planificación territorial puede ayudar a mitigar los desastres y a reducir el riesgo al desmotivar los asentamientos y la construcción de instalaciones estratégicas en zonas propensas a las amenazas, lo que incluye consideraciones sobre las rutas de servicio del transporte, la electricidad, el agua, el alcantarillado y las instalaciones y los servicios vitales.

Primer respondedor: una persona que está certificada para brindar atención médica en situaciones de emergencia antes de que llegue a la escena un personal médico más altamente entrenado. (Fuente: traducción de First responder, término encontrado en la página <http://dictionary.reference.com/browse/first+responder>)

Reducción del riesgo de desastres*: el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.

El Marco de Acción de Hyogo, que ha recibido el respaldo de las Naciones Unidas, expone y establece un enfoque integral para la reducción del riesgo de desastres. El Marco se adoptó en el 2005 y su resultado previsto es “la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países”.

Respuesta*: el suministro de servicios de emergencia y de asistencia pública durante o inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre, con el propósito de salvar vidas, reducir los impactos a la salud, velar por la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.

La respuesta ante un desastre se centra predominantemente en las necesidades a corto plazo y algunas veces se le denomina “ayuda ante un desastre”. No está muy bien definida la división entre esta etapa de respuesta y la consiguiente fase de recuperación. Algunas acciones de respuesta, tales como el suministro de agua y de vivienda temporal, bien podrían ampliarse hasta la etapa de recuperación.

Resiliencia*: la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus



estructuras y funciones básicas.

Resiliencia significa la capacidad de “resistir a” o de “resurgir de” un choque. La resiliencia de una comunidad con respecto a los posibles eventos que resulten de una amenaza se determina por el grado al que esa comunidad cuenta con los recursos necesarios y es capaz de organizarse tanto antes como durante los momentos apremiantes.

Riesgo*: la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas.

Esta definición es muy similar a la de la Guía 73 de la ISO/IEC. La palabra “riesgo” tiene dos connotaciones distintas: en el lenguaje popular, por lo general se hace énfasis en el concepto de la probabilidad o la posibilidad de algo, tal como el “riesgo de un accidente”, mientras que en un contexto técnico, con frecuencia se hace más énfasis en las consecuencias, en términos de “pérdidas posibles” relativas a cierta causa, lugar y momento en particular.

Reconstrucción: son las acciones tomadas para restablecer plenamente una comunidad tras un período de rehabilitación posterior a un desastre. Las acciones incluirían la construcción de viviendas definitivas, la restauración de todos los servicios y la completa recuperación del estado previo al desastre. Para quienes así piensan, las intervenciones de reconstrucción se prolongarían durante meses e incluso años, mientras que las de rehabilitación sólo durante semanas o meses. Sin embargo, otras instituciones y autores, entre los que nos encontramos, equiparan el concepto reconstrucción con el de rehabilitación, no estableciendo tal diferencia cronológica y de objetivos entre ambas.

(Fuente: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, término encontrado en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/119>)

Rehabilitación: es un proceso de reconstrucción y reforma después de un desastre, que sirve de puente entre las acciones de emergencia a corto plazo y las de desarrollo a largo plazo, con las cuales puede en parte solaparse. Su cometido consiste en sentar las bases que permitan el desarrollo, aprovechando la experiencia y resultados del trabajo de emergencia previamente realizado.

La rehabilitación es un proceso necesario después de los desastres desencadenados tanto por catástrofes naturales como por conflictos armados, si bien en cada caso se suscitan unos desafíos muy diferentes.

(Fuente: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, término encontrado en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/188>)

Sistema de Alerta Temprana (SAT): Es aquel dispositivo complejo que avisa con antelación de la eventualidad de un acontecimiento natural o humano que puede causar un desastre, con el objetivo de evitarlo. (...)El evento en sí no es



necesariamente un desastre: un ciclón de la escala más alta en una isla desierta no constituye un desastre porque no existe población vulnerable. (...)En esta lógica de la gestión de riesgos (el desastre es evitable o reducible) ubicamos los SAT, unos sistemas diseñados y puestos en funcionamiento para avisar a la población de la proximidad de un evento y hacerla de forma inmediata mucho menos vulnerable.

Los sistemas de alerta temprana pueden tratar de anticipar los eventos naturales o de origen humano (generalmente conflictos violentos) que, en interacción con la vulnerabilidad, pueden desembocar en desastres.

(Fuente: Jacobo Ocharan. Sistemas de Alerta Temprana. Fotografía actual y retos futuros. Cuadernos internacionales de tecnología para el desarrollo. 2007.)

Según la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), “Los sistemas de alerta temprana incluyen tres elementos, a saber: conocimiento y mapeo de amenazas; monitorización y pronóstico de eventos inminentes; proceso y difusión de alertas comprensibles a las autoridades políticas y población, así como adopción de medidas apropiadas y oportunas en respuesta a tales alertas”

(Fuente: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de NN.UU.

<http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>)

Sistema de Comando de Incidentes (SCI): el SCI como sistema de gestión permite el manejo efectivo y eficiente de incidentes integrando una combinación de instalaciones, equipo, personal, procedimientos y comunicaciones que operan dentro de una estructura de organización común, diseñada para habilitar el manejo efectivo y eficiente de los incidentes. Una premisa básica del SCI es su aplicación amplia

El SCI se caracteriza por ser un sistema flexible en su organización y sirve para atender incidentes de cualquier envergadura y complejidad. Está estandarizado para permitir la incorporación rápida de personal y otros recursos, de diferentes instituciones y puntos geográficos, a una estructura de manejo común efectivo y eficiente.

No reemplaza las estructuras definidas para la gestión del riesgo en los entes territoriales sino que por el contrario se convierte en la herramienta administrativa para desarrollar las acciones definidas dentro del mismo Sistema. El SCI también es aplicable en diferentes disciplinas.

Normalmente es estructurado para facilitar las actividades en cinco áreas funcionales principales:

1. mando unificado,
2. planificación,
3. operaciones,
4. logística y
5. administración/ finanzas



Los principios que gobiernan el Sistema de Comando de Incidentes son:

Estandarización – terminología común.

Cadena de mando – comando unificado.

Planificación y estructura de organización – actuación en base a un plan de acción.

Alcance de supervisión– número óptimo de individuos bajo cargo.

Organización modular – estructura organizativa flexible.

Instalaciones y recursos.

Manejo de comunicaciones e información – comunicación integrada.

Profesionalismo – trabajo basado en normas y protocolos.

(Fuente: USAID- OFDA, curso básico de Sistema de Comando de Incidentes, término encontrado en

<https://scms.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/CBSCI%20MR%20Feb%202013.pdf>)

Vulnerabilidad*: las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza. Existen diversos aspectos de la vulnerabilidad que surgen de varios factores físicos, sociales, económicos y ambientales. Entre los ejemplos se incluyen el diseño inadecuado y la construcción deficiente de los edificios, la protección inadecuada de los bienes, la falta de información y de concienciación pública, un reconocimiento oficial limitado del riesgo y de las medidas de preparación y la desatención a una gestión ambiental sensata o prudente. La vulnerabilidad varía considerablemente dentro de una comunidad y en el transcurso del tiempo. Esta definición identifica la vulnerabilidad como una característica de los elementos de interés (comunidad, sistema o bien) que es independiente de su exposición.

Sin embargo, en su acepción común, con frecuencia esta palabra se utiliza más ampliamente para también incluir el grado de exposición de esos elementos.

(Fuente Wikipedia. Vulnerabilidad social, http://en.wikipedia.org/wiki/Social_vulnerability)

Fuentes del Glosario

Los términos con (*) fueron tomados del documento: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas - UNISDR. Terminología sobre Reducción de Riesgos de Desastres. Ginebra-Suiza. Mayo 2009.

Bibliografía y referencias

- Lavell Allan. Centro de Coordinación de Prevención de los Desastres Naturales en América Central – CEPREDENAC. La Gestión Local del Riesgo. Nociones y Precisiones en torno al Concepto y la Práctica.
- Cordero Laura. Ministerio del Litoral. Ecuador 2008. La respuesta frente a las inundaciones en el litoral. Imprenta Activa. 2008.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas - UNISDR. Terminología sobre Reducción de Riesgos de Desastres. Ginebra-Suiza. Mayo 2009.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Guía para la elaboración de planes de respuesta a desastres y de contingencia. Ginebra-Suiza. 2008.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Guía para la elaboración de planes de respuesta y contingencia. 2007.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Herramientas para el trabajo con las comunidades. Primera edición. 2007.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. VCA toolbox with reference sheets. Ginebra-Suiza. 2007.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. VCA training guide. Classroom training and learning-by-doing. Ginebra-Suiza. 2008.
- Fundación la Caixa. Programa de cooperación internacional. Guía práctica de reducción de riesgos a desastres para organizaciones humanitarias y de desarrollo. Barcelona-España. 2008.
- Narváez Lizardo. Lavell Allan. Pérez Ortega Gustavo. Comunidad Andina. La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos. Primera edición. Lima-Perú 2009.
- Protección Civil Española. El servicio de alarma. Madrid-España.
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Manual del Comité de Gestión de Riesgos. Guayaquil. Enero 2012.
- Torrico Gualberto. Ortiz Sonia. Salamanca Luis. Quiroga Roger. NCCR/OXFAM/FUNDEPCO. Los enfoques teóricos del desastre y la gestión local del riesgo. Construcción crítica del concepto. Primera edición. Junio 2008. Bolivia
- Vargas Richard. Guía Municipal para la Gestión del Riesgo. Bogotá – Colombia 2010. Primera reimpresión. Grupo EMFOR.

Referencias de internet

- Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil <http://cscg.gob.ec>
- Definición.de <http://definicion.de/>
- Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo <http://www.dicc.hegoa.ehu.es>
- Enciclopedia Libre Wikipedia <http://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Portada>
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de NN.UU. <http://www.eird.org/esp>
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja <http://www.ifrc.org>
- Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil <http://www.guayaquil.gob.ec/>
- Organización Panamericana de la Salud <http://www.paho.org/hq/?lang=es>
- Real Academia Española de la Lengua <http://www.rae.es/>
- Secretaría de Gestión de Riesgos del Ecuador <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/>
- USAID-OFDA <https://scms.usaid.gov>





Con el financiamiento de:

COMISIÓN EUROPEA



Ayuda Humanitaria
y Protección Civil



Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil
Gobierno Autónomo Descentralizado

Crear una comunidad conciente es hacer a Guayaquil resiliente

Contacto

Dirección: 10 de Agosto 112, entre Pichincha y Malecón
Teléfono: 2594800 ext. 3145 / 3125
Mail: info@guayaquil.gob.ec
Web: <http://www.guayaquil.gob.ec>