

## 1. TEMA

### **ANÁLISIS DEL ROL INSTITUCIONAL DE LAS ONG COMO AGENTES DE COOPERACIÓN EN LA AYUDA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES, CONSIDERANDO LA IMPORTANCIA DE CONTAR CON UNA ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

## 2. INTRODUCCIÓN

Los recientes desastres naturales en Haití, Chile y Japón, así como el no muy lejano Tsunami en el sudeste asiático, nos recuerda lo frágil que es el mundo y lo vulnerable que pueden llegar a ser las poblaciones afectadas. También están presentes los conflictos armados, cada vez más frecuentes, que por distintas motivaciones, asolan diferentes regiones del planeta. Las invasiones militares, las guerras civiles, algunas de ellas rápidas, y otras que ya llevan décadas, repercuten en una serie de consecuencias negativas para la población de las zonas afectadas, especialmente los grupos vulnerables.

Nuestro continente, después de Asia es la región más vulnerable del planeta en lo que respecta a catástrofes naturales. Las características geográficas de la región la exponen cada año a diferentes tipos de catástrofes. En el caso específico de Ecuador, ubicado en el cinturón de fuego del Pacífico, existe un mayor riesgo.

Las habituales erupciones volcánicas, que involucra el desplazamiento de numerosos grupos humanos, y las más frecuentes sequías o inundaciones que afectan a las familias campesinas del país, son prueba de que siempre tendremos que afrontar peligros naturales. En los últimos diez años, nuestro país ha sufrido más de 26 desastres naturales que han causado aproximadamente 451 millones de dólares en pérdidas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> DELEGACION DE LA UNION EUROPEA, *II Presencia del departamento de ayuda humanitaria en Ecuador*, <http://www.delecu.ec.europa.eu/es/echo/ecuador.htm>, Acceso: 20 de marzo de 2010, 2h16.

En este contexto, son diferentes las acciones y distintos los actores públicos que operan en respuesta a los desastres y tragedias, siendo el rol de las ONG en estos casos, un elemento que se necesita analizar, pues la canalización de la Ayuda Humanitaria Internacional, es fundamental para dar una respuesta pronta, oportuna, efectiva, con calidad y calidez a la población víctima de estos embates originados en la naturaleza o por la acción humana. De ahí la selección del presente tema, que busca identificar la relación entre el rol de las ONG, y la mitigación de los daños sufridos por la población cuando se presentan desastres.

Mediante esta investigación se desea reconocer y valorar el papel que desempeñan las ONG, en los casos de desastres en el territorio nacional, al canalizar la Ayuda Humanitaria Internacional y distribuirla en las regiones afectadas por los diferentes fenómenos referidos, pero también planteando estrategias apropiadas para incrementar la eficiencia de las acciones de dichas entidades.

Para ello, partimos por el reconocimiento de que se trata de instituciones importantes en la coyuntura actual, al llegar allá donde el Estado no puede o no quiere llegar, en diferentes tareas cotidianas como la alfabetización, capacitación en ramas técnicas, proporción de servicios de salud con criterios de calidad, calidez, oportunidad y bajo costo, para grandes segmentos de la sociedad ecuatoriana, pero que aún adolecen de falencias cuando se trata de acciones conjuntas; y al identificar las debilidades en estos casos, se podrá plantear las estrategias apropiadas para revertir las situaciones negativas.

En este estudio se pretende analizar los procedimientos utilizados por las ONG escogidas, desde los estándares y marcos legales nacionales e internacionales, para canalizar una ayuda humanitaria efectiva y sostenible, analizando información recogida desde el año 2007 al 2010.

Se ha tomado en cuenta la información contenida en diferentes fuentes documentales consultadas, que valoran positivamente el rol de la Ayuda Humanitaria Internacional, que es considerada incluso lo más noble que puede hacer la humanidad por aquellos grupos afectados por desastres, y que en el esfuerzo internacional requiere su contraparte en las instituciones nacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Por ello, es fundamental examinar la participación de las ONG en los procesos que siguen a la erupción de un volcán, un incendio de grandes proporciones, un terremoto, una inundación, o cualquier otro desastre que sobrevenga a la nación, como agentes canalizadores de ayuda humanitaria internacional. Con la comprensión de estos procesos, se podrá conocer apropiadamente el rol institucional que tradicionalmente cumplen las ONG, y cuál sería su accionar en el futuro.

No obstante, en la actualidad es cuestionada la claridad con que estas instituciones desembolsan y gestionan los recursos canalizados de la cooperación internacional para brindar ayuda humanitaria. No se trata de plantear sanciones, sino más bien de diseñar las medidas preventivas y correctivas necesarias para evitar que se distorsione el sentido de la Ayuda Humanitaria Internacional. Al referirnos a “cuestionada claridad”, nos referimos a la escasa información respecto a los montos canalizados, los mecanismos de distribución de las donaciones en especie y también la identificación de los beneficiarios.

También es necesario aclarar, que la función principal de estas entidades, por lo general, no es específicamente la ayuda humanitaria en atención de desastres, sino que la capacidad organizativa y la misión organizacional de las mismas, muchas veces es compatible con la atención a la población en situaciones de erupciones volcánicas, sismos, inundaciones o sequías, tal como se trata de las ONG de desarrollo ambiental, las que atienden a las poblaciones vulnerables (aldeas infantiles SOS, Fundación GSD – Género, Solidaridad y Desarrollo, etc.), o aquellas que brindan asesoramiento técnico y financiamiento para proyectos de desarrollo local, como la Agencia GTZ de Alemania; y otras que canalizan recursos internacionales para atender principalmente el desarrollo humano de las comunidades locales.

Es el momento que toque vivir a la sociedad ecuatoriana, lo que condiciona las acciones que pueda emprender cada entidad, siendo lo importante, la capacidad de canalizar eficazmente los recursos para atender a una población afectada, cuya agilidad muchas veces resulta vital para asegurar las tareas correspondientes de asistencia humanitaria, pues la casi totalidad de estas entidades se sostienen con financiamiento internacional.

Por otra parte, debe recordarse que la naturaleza de las ONG las hace autónomas e independientes frente al accionar estatal, y esto implica una serie de ventajas referidas principalmente a la desburocratización de sus actividades, la relativa rapidez con que pueden desempeñarse y el contar con equipos humanos calificados y capaces de responder ante situaciones como las que se exponen en esta investigación.

La Ayuda Humanitaria Internacional (AHI) es un conjunto de acciones de ayuda a las víctimas de desastres desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar subsistencia, proteger derechos fundamentales y defender la dignidad de la población afectada<sup>2</sup>. Este tipo de ayuda puede ser proporcionada por actores nacionales así como internacionales, por cuanto señala José Luis Zeballos:

*A lo largo de la historia, las catástrofes naturales así como los conflictos bélicos denominados desastres antrópicos, no sólo han generado enormes pérdidas y daños a la infraestructura de las viviendas, la industria, las vías de comunicación y los servicios básicos, provocando enormes pérdidas a la economía de los países afectados. Los efectos son aún mayores si estos desastres afectan a los países de economías débiles comprometiendo de manera considerable sus esfuerzos de desarrollo, sin tomar en cuenta que algunos desastres pueden afectar la seguridad alimentaria de las poblaciones por la pérdida de la producción agrícola y ganadera por periodos de tiempo prolongados.<sup>3</sup>*

Ante esta realidad global, que afecta con más fuerza a los países en vías de desarrollo y específicamente a los grupos vulnerables, la ayuda que pueden brindar los países vecinos e incluso bloques regionales de otros continentes como la Unión Europea, y las ONG, se constituye en un valioso apoyo a las víctimas de aquellas catástrofes naturales o los originados por la acción humana. No es casualidad que más del 90% de las víctimas de los desastres que ocurren en todo el mundo vivan en los países en desarrollo<sup>4</sup>. Al respecto, es el mismo Zeballos quien recuerda:

*En el siglo pasado, de forma particular, la comunidad internacional demostró sin necesidad de presión, su solidaridad con aquellos países afectados por los embates de la naturaleza, la hambruna y los desplazamientos por guerra civil en distintas regiones, proporcionando asistencia médica, alimentación y abrigo. A lo largo de las décadas pasadas, esta asistencia logró un alto nivel de organización, a la par que logró importantes avances tecnológicos, como la aplicación de técnicas innovadoras en las*

---

<sup>2</sup> ZEBALLOS, José Luis, *La ayuda humanitaria internacional en casos de desastres*, RevPeruMedExp Salud Pública, Lima, Perú, 2008, p. 230

<sup>3</sup>Id.

<sup>4</sup>KOFI A, Annan, *Prevención de la guerra y los desastres, un desafío mundial que va en aumento*, Dpto. de Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York, 1999, pag. 5.

*labores de búsqueda y rescate de víctimas atrapadas entre los escombros ocasionados por un terremoto.*<sup>5</sup>

Por tanto, las áreas de trabajo principal en que llega a la población afectada la Ayuda Humanitaria Internacional son:

1. La provisión de bienes y servicios básicos para garantizar la subsistencia de los afectados por algún desastre, y aliviar sus necesidades básicas, en orden de prioridad:<sup>6</sup>
  - a. Abrigo
  - b. Agua potable
  - c. Alimentos
  - d. Atención sanitaria
  
2. Frenar el proceso de aumento de la vulnerabilidad y de desestructuración socioeconómica de las familias y comunidades.<sup>7</sup>
  - a. Frenar el hundimiento de ingresos y de poder adquisitivo de los más vulnerables.
  - b. Evitar la descapitalización total de los afectados por el desastre.
  - c. Disuadir el éxodo de las familiar para buscar ayuda en otros lugares.
  - d. Generar capacidades que contribuyan a la recuperación y el desarrollo posteriores.
  
3. La preparación ante potenciales catástrofes naturales y actividades de rehabilitación a corto plazo.<sup>8</sup>
  
4. La protección de las víctimas de desastres y guerras entendidas como la defensa de sus derechos humanos.<sup>9</sup>
  - a. El seguimiento internacional del respeto a los derechos humanos.
  - b. El testimonio y la denuncia de las violaciones de los derechos humanos del derecho internacional humanitario.

---

<sup>5</sup> Id.

<sup>6</sup> ABRISKETA, Joana y PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *Acción humanitaria: concepto y evolución*, <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/1>, 2009, p. 1, Acceso: 12 de marzo del 2010, 22h15.

<sup>7</sup> Id.

<sup>8</sup> Id.

<sup>9</sup> Id.

- c. La presión política por parte de las ONG dirigida hacia los gobiernos locales.
- d. La presencia internacional permanente o periódica realizada por observadores en escenarios en conflicto a fin de proporcionar una protección hacia la población afectada por desastres.

Comprendida como un mecanismo de las sociedades organizadas del mundo globalizado en el que vivimos; y considerando su alta importancia para las sociedades sobre las que devienen desastres, esta ayuda debe ser valorada desde sus orígenes. En el contexto actual, es el tercer sector o las ONG, las canalizadoras de esta ayuda humanitaria internacional, de valor incalculable al momento de asistir a una población afectada por un desastre.

# CAPÍTULO I

## ROL INSTITUCIONAL DE LAS ONG EN EL TERRITORIO ECUATORIANO

### 1.1. Origen y características generales

En el contexto general del mundo, las ONG nacen después de la Segunda Guerra Mundial, entre 1935 y 1939; y fueron creadas con el fin de socorrer a las víctimas de la guerra<sup>10</sup>. En la década de 1940, estas organizaciones se extendieron al Tercer Mundo, con el fin de ayudar a las poblaciones afectadas por sequías, hambrunas, desastres naturales y conflictos armados.<sup>11</sup> Cabe recalcar, que inicialmente fueron organizaciones promovidas desde las instituciones religiosas, la Iglesia Católica y Protestante especialmente; y de beneficencia, auspiciadas financieramente con fondos de instituciones internacionales como la FAO (Fondo Mundial de Alimentación) y agencias bilaterales de cooperación (como GTZ, COTESU, entre otras).<sup>12</sup>

El desarrollo de las ONG en el Ecuador, es el resultado de la interacción de diversos factores, como la evolución socioeconómica de la sociedad, las concepciones político ideológicas, los cambios sociopolíticos en el contexto internacional, entre otros.<sup>13</sup> Se evidencian tres grandes etapas en la evolución e implantación de las ONG en el Ecuador.

La primera etapa se da en las primeras décadas del siglo XX, al conformarse las primeras organizaciones de carácter caritativo con el fin de asistir a los sectores más empobrecidos y abandonados del país.<sup>14</sup> La segunda etapa, corresponde a las décadas entre los años 1960 y 1970, al conformarse las primeras ONG de desarrollo, bajo fuertes influencias externas político ideológicas.<sup>15</sup> La tercera etapa de evolución de las ONG, se da a principios de los años 80, cuando las organizaciones se vincularon a los nuevos temas de interés y campos de trabajo como el medio ambiente, niños, mujer, género y derechos humanos; todo esto en el marco de la cooperación internacional.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> ARCOS, Carlos y PALOMEQUE, Edison, *El mito al debate: Las ONG en Ecuador*, Quito, Ecuador, Ediciones Abya-Yala, 1997, p. 25.

<sup>11</sup> Id.

<sup>12</sup> Id.

<sup>13</sup> Id.

<sup>14</sup> Id.

<sup>15</sup> Id.

<sup>16</sup> Id.

**TABLA 1**  
**ONG POR AÑO DE CREACIÓN**

Año	Numero	Porcentaje
1990 a 1969	26	6%
1970 a 1979	62	11%
1980 a 1989	199	34%
1990 a 1995	269	46%
Sin datos	28	5%
Total	584	100%

Fuente: El mito al debate, las ONG en Ecuador.  
Elaborado por: Arcos Carlos Palomeque, Edison.

Se puede evidenciar, que el periodo de mayor fortalecimiento e importancia de las ONG en Ecuador coincide con el momento de la implantación de políticas de ajuste neoliberales, cuando el Estado reduce su rol público de gestión, la globalización, el desmantelamiento del Estado benefactor y una mayor participación de los organismos de cooperación multilateral que revalorizó el papel de las ONG<sup>17</sup>.

El proceso de constitución de las ONG en Ecuador es reciente en comparación con otros países de la región. Según el Sistema de Información de Organizaciones Sociales (SIOS), el 34% de las ONG ecuatorianas se constituyeron entre 1980 y 1989 y el 46% a partir de 1990.<sup>18</sup>

Según el SIOS, el numero de organizaciones sociales en nuestro país asciende a 685 entidades clasificadas dentro de 6 categorías: ONG Nacional, Organización Popular, ONG Internacional, Organización de la Iglesia, Organización de la empresa Privada; Redes y Foros. Todas las organizaciones se especializan en diferentes ramas, como cultura y arte; ciencia y tecnología; derechos civiles y fortalecimiento democrático; educación; medio ambiente; producción y generación de ingresos; salud y servicios básicos.<sup>19</sup>

Sin embargo y a pesar de la diversidad en los enfoques de las ONG que actualmente existen, no solamente en nuestro país sino alrededor del mundo, se puede encontrar características comunes que diferencian a las ONG de otros actores implicados en la cooperación bilateral y multilateral. Sus más importantes características son las siguientes:

---

<sup>17</sup> ARCOS, Carlos y PALOMEQUE, Edison, Op. Cit., p.25.

<sup>18</sup> FUNDACION ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO, *Directorio de Organizaciones Sociales de Desarrollo de Ecuador*, Editorial Fraga, Quito, Ecuador, 2005, p.10.

<sup>19</sup> Id.

- a. Son organizaciones estables con un grado mínimo de estructura, personalidad jurídica y capacidad legal de acuerdo con la normativa vigente.<sup>20</sup>
- b. Están integradas por ciudadanas y ciudadanos asociados, a partir de unas convicciones y motivaciones compartidas, a favor de la cooperación y la solidaridad. Son por tanto una parte del llamado Tercer Sector, es decir, una expresión particular del movimiento asociativo voluntario de la sociedad civil.<sup>21</sup>
- c. Son organizaciones sin ánimo de lucro empresarial, personal o grupal. La totalidad de los ingresos obtenidos deben dedicarse a sus proyectos de desarrollo, educación, sensibilización, exceptuando los necesarios para el funcionamiento de la organización.<sup>22</sup>
- d. Se dedican a canalizar recursos hacia los proyectos de desarrollo y la respuesta ante situaciones de emergencia. Además, realizan campañas de sensibilización de la opinión pública, de educación para el desarrollo y en valores solidarios, así como de presión y denuncia ante los gobiernos en torno a los problemas de los pueblos y los factores internacionales que los causan. Les caracteriza una voluntad de transformación social que les lleva a participar activamente en la mejora de la sociedad mediante propuestas favorecedoras de relaciones más justas y equitativas.<sup>23</sup>
- e. Se nutren de recursos económicos aportados por donaciones privadas nacionales o internacionales, y/o subvenciones públicas, así como del trabajo voluntario (a veces parcialmente profesionalizado) de sus colaboradores.<sup>24</sup>
- f. Tienen autonomía institucional y decisoria respecto a cualquier instancia gubernamental, intergubernamental o cualquier otra ajena a la organización. En particular, son entidades independientes de los gobiernos, no surgen a instancias de éstos ni, por tanto, han de defender los mismos intereses, lo cual no significa que no reciban

---

<sup>20</sup> MURGUIALDAY, Clara, *ONG (Organización No Gubernamental)*, <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/162>, Acceso: 14 de agosto de 2010, 13h29

<sup>21</sup> Id.

<sup>22</sup> Id.

<sup>23</sup> Id.

<sup>24</sup> Id.

financiación de las administraciones públicas o que no puedan realizar acciones conjuntas<sup>25</sup>.

## 1.2. Características generales de las personas jurídicas

### 1.2.1. Naturaleza jurídica

La anterior explicación nos remite necesariamente a reconocer que se trata de personas jurídicas con arreglo a las leyes ecuatorianas. El Ecuador considera a las fundaciones y corporaciones nacionales y extranjeras, es decir, a las organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encuentran las ONG, como personas jurídicas capaces de ejercer derechos, contraer obligaciones y ser representadas judicial y extrajudicialmente.

Francesco Ferrara, personaje destacado en la doctrina político-económica italiana, por su profundidad y pulcritud sobre la teoría sobre la "persona", afirma que la palabra persona, es una expresión equívoca y susceptible de varios significados, y causa de complicaciones en la cuestión, por haber trasladado al campo jurídico ideas y conceptos que esta expresión denotaba en otros campos.<sup>26</sup> Para Ferrara, el origen de la palabra "persona" no está muy claro, ya que el jurista romano Aulo Gelio la hace derivar del vocablo latino "personare", y que entre los latinos su "sentido originario" fue el de máscara, que no era otra cosa que la careta que cubría la cara de los actores cuando recitaban en escena, con el objeto de que su voz vibrara y resonara.<sup>27</sup>

Finalmente, el término comenzó a usarse para designar al hombre mismo, en cuanto reviste aquel status, aquella determinada cualidad.<sup>28</sup> Pero en esta forma de coligación, persona va perdiendo gradualmente todo significado y se reduce a un simple sufijo estilístico<sup>29</sup>. De este modo "persona" termina por indicar independientemente el individuo humano, y este es el significado que se hace más común y que persiste hasta hoy.

---

<sup>25</sup> ARIAS, Alicia: *Situación de la Transparencia y Rendición de Cuentas en las Organizaciones No Gubernamentales del Ecuador*. CEDA. Quito, Ecuador. 2011, p. 16.

<sup>26</sup> FERRARA, Francesco, *Teoría de las personas jurídicas*, Edit. Jurídica Universitaria S.A., México, 2002, p.124.

<sup>27</sup> Id.

<sup>28</sup> Id.

<sup>29</sup> Id.

El Estado es considerado como la principal y más antigua persona jurídica. En el Derecho Romano, se conoció ya la personalidad jurídica, aunque su evolución no fue mucha. Históricamente el primer país que dentro de sus leyes tuvo una normativa que regulara las actividades de las personas jurídicas fue Chile en 1885. Sin embargo, para el año de 1900 la normativa de Alemania fue mucho más completa en este ámbito. Actualmente el ordenamiento que regula las actuaciones de las personas jurídicas es aceptable, sin embargo no suficiente<sup>30</sup>.

El Derecho reconoce la existencia de dos tipos de persona: las Personas Naturales y a las Personas Jurídicas, estas últimas sujetas del presente estudio. Para una mejor comprensión del concepto, se dará una breve explicación de lo que se entiende por persona natural, según Guillermo Cabanellas:

*El hombre cual sujeto del Derecho, con capacidad para adquirir y ejercer derecho, para contraer y cumplir obligaciones, para responder de sus actos dañosos o delictivos, se opone substancialmente a la persona jurídica, en la peculiar y viciosa significación atribuida a este tecnicismo; porque el ser humano individual es en principio sujeto o persona jurídica, por regirla el derecho y regirse por él. Preferible antítesis por su esencia es la de persona abstracta, donde se articula lo referente a la misma.*<sup>31</sup>

Ampliando este concepto, el autor presenta las siguientes aclaraciones:

**Tecnicismo:** La denominación de natural proviene de proceder de la misma naturaleza, por obra de la procreación de los padres o de la creación original divina.<sup>32</sup>

**Régimen:** Las principales consideraciones hechas en la voz persona y lo expuesto acerca del sujeto del Derecho convienen de modo primordial a las personas naturales.<sup>33</sup>

**División:** se dividen estas de muy varios modos según el ángulo de enfoque jurídico: a. por el sexo, en hombre o varones y mujeres o hembras, aparte la discutida condición de los hermafroditas; b. por su realidad corporal

---

<sup>30</sup> CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Edit. Heliasta, Buenos Aires, 2002, p 226.

<sup>31</sup> Id.

<sup>32</sup> Id.

<sup>33</sup> Id.

externa, en concebidos y nacidos; c. por la capacidad de obrar, en mayores y menores de edad; d. por el estado civil, en solteros, casados, divorciados y viudos. Existen además las múltiples categorías provenientes de Patria (nacionales y extranjeros e incluso apátridas), por las condiciones locales (vecinos, transeúntes, residentes).<sup>34</sup>

Se entiende por persona jurídica a los entes que, para la realización de determinados fines colectivos, las normas jurídicas les reconocen capacidad para ser titular de derechos y contraer obligaciones. Jurídicamente, la persona es el ser animal dotado de razón, conciencia y libertad, y, en cuanto tal, poseedor de una dignidad excepcional entre los demás seres (animales y cosas), que le hace capaz de un papel excepcional, en su orden, y le hace naturalmente apto para poseer personalidad jurídica. Tal es dato real conocido y valorado por la ciencia jurídica.<sup>35</sup>

Cabanellas amplía un poco más estos puntos:

*Todo el que tiene aptitud para el Derecho y ante él; es sujeto susceptible de adquirir y ejercer derechos y de aceptar y cumplir obligaciones; ya lo sea por sí o por representante. Tal noción, absolutamente valedera, se quiebra por la aberración de legisladores y autores, principalmente por mala herencia del pasado, como cuando restringen el concepto de persona jurídica para la que, dentro de las múltiples denominaciones propuestas, preferimos designar como persona abstracta.*<sup>36</sup>

## 1 2.2. Concepto jurídico

Jurídicamente, vemos que el Código Civil ecuatoriano, en el Art. 564 primer inciso, define a la persona jurídica como ente ficticio, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles; y de ser representada judicial y extrajudicialmente. Además, indica que las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones, y fundaciones de beneficencia pública, y que algunas personas jurídicas participan de uno y otro carácter<sup>37</sup>. Según el Art. 565 del Código Civil, no son personas jurídicas las fundaciones o corporaciones que no

---

<sup>34</sup> Id.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 445.

<sup>36</sup> CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Edit. Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 225.

<sup>37</sup> CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, *Código Civil, Legislación Conexa, Concordancias, Jurisprudencias*, Art 564, Edit. Talleres de la Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador, 2011, p. 96.

se hayan establecido en virtud de una ley, o que no hayan sido aprobadas por el Presidente de la República.<sup>38</sup>

Para explicar la naturaleza de las personas jurídicas, debemos hacer referencia a la teoría de la ficción, la misma que indica que solamente los seres humanos, por ser los únicos capaces de voluntad, pueden considerarse como personas.<sup>39</sup> Es así que, solo en virtud de una ficción, el Derecho considere a esos seres colectivos, incapaces de voluntad, como titulares de derechos y obligaciones, asimilándolos a las personas naturales.<sup>40</sup> El jurista alemán, Friedrich Karl von Savigny, importante defensor de la persona ficticia, afirmaba que junto a las personas físicas o naturales, aparecían otras creadas artificialmente, que eran solamente ficciones, es decir, que existían únicamente para fines jurídicos.<sup>41</sup>

Definimos a la capacidad, como un elemento fundamental para que pueda formarse un acto jurídico<sup>42</sup>. Es necesario que la persona que en el acto jurídico interviene, sea legalmente capaz, es decir, que pueda obligarse por sí misma, y sin el ministerio o autorización de otra. Cabe recalcar que las personas jurídicas, no solamente actúan en el campo civil, sino también en áreas del derecho mercantil, laboral y administrativo.

El Ejercicio de Derechos son las actuaciones de estas personas jurídicas que serán legítimas, pues existe un Título Jurídico (Ley) que ampara sus Derechos, sea esto en el ámbito de aplicación del ordenamiento Público o Privado.<sup>43</sup>

Cuando una persona jurídica contrae obligaciones civiles se crea una relación de vínculo entre dos o más partes, en la que una es la Persona Jurídica creada. Esto con la finalidad de cumplir prestaciones o contraprestaciones que generalmente se relacionan con la consecución del interés común que se procure.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p.96

<sup>39</sup> GONZALES RAMIREZ, Augusto, *Introducción al Derecho*, Sexta Edición, Edit. Librería del Profesional, Bogotá, Colombia, 2007, p. 199.

<sup>40</sup> *Id.*

<sup>41</sup> *Id.*

<sup>42</sup> ARCOS, Carlos y PALOMEQUE, Edison, *op.cit.*, p. 275.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 88.

La Persona Jurídica que es representada de forma Judicial y Extrajudicial, hace uso del Derecho en virtud del cual, una de las personas naturales que la conforman, es decir su Representante Legal, intervenga a nombre de ella en su participación a nivel Judicial, cuando fuere el caso; y, en las demás actuaciones civiles o comerciales en las que se encuentre desarrollándose.<sup>45</sup>

El actual concepto jurídico de Persona Jurídica es producto de una progresión histórica, que viene desde el Derecho Romano, sin embargo su construcción dogmática es relativamente moderna. En el Derecho Romano no se conoció el término de personas jurídicas, pues no se concebía un sujeto de Derecho privado distinto a los individuos. Posteriormente en las épocas conocidas como clásica y posclásica, se advierte una atenuación, en la que se concedía a los municipios conquistados cierta capacidad sobre el patrimonio propio.<sup>46</sup>

En la época de Constantino adquieren gran difusión las corporaciones cristianas, que se las conoció como organizaciones piadosas. El concepto de las personas jurídicas no evolucionó mucho más. En el Medioevo, los glosadores se encargaron de estudiar los textos romanos, y la dogmática sobre las Personas Jurídicas empezó a incrementarse bajo el régimen de Sinibaldo Fieschi (Papa Inocencio IV), quien intentó resolver el problema de responsabilidad delictual de las sociedades que se rebelaban contra sus soberanos.<sup>47</sup>

Tras el Concilio de Lyon en 1245, se estableció la diferencia entre la realidad física y anímica del hombre y la funcionalidad de las corporaciones, por lo que se le empezó a denominar como persona ficta.<sup>48</sup> En la época moderna el concepto ya evolucionó y su denominación más común fue "persona moral". Grocio en su obra *De iure belli ac pacis*, indica que los civilistas han olvidado el trato al Derecho público y de gentes. Para esta época se amplía notablemente este concepto por lo que se conoció como personas morales a las siguientes: universidades, villas, ciudades, gremios, monasterios,

---

<sup>45</sup>GONZALES RAMIREZ, Augusto, op. cit. p.67.

<sup>46</sup> Ibid. p. 63.

<sup>47</sup> Ibid., p. 34.

<sup>48</sup> Ibid., p. 36.

casas de expósitos, etc., entre otros. Ya para el siglo XIX, los germanos se refieren a las personas jurídicas bajo este término. El estudio de estos entes se hace en la parte general del Derecho Civil, al referirse a los “Titulares de Derechos subjetivos”. Las legislaciones de Francia y España perfeccionaron el concepto de Personas Jurídicas y profundizaron más en su estudio, sentando las bases de la legislación que hoy conocemos.<sup>49</sup>

### **1.2.3. División de las personas jurídicas**

El inciso segundo del Art. 564 de nuestro Código Civil dice que las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones, y fundaciones de beneficencia pública. Establecida esta división propia del ordenamiento ecuatoriano, en un sentido más amplio diremos que las personas jurídicas se clasifican de la siguiente manera:

1. Personas Jurídicas de Derecho Público
2. Personas Jurídicas de Derecho Privado

Las personas jurídicas del derecho público, constituyen la personificación de la autoridad social y tienen como fin esencial la satisfacción de los servicios públicos.<sup>50</sup> La actividad principal de las personas jurídicas de derecho público son todas las estatales dirigidas a satisfacer las necesidades colectivas de una manera regular y continua y de acuerdo con un régimen jurídico especial.<sup>51</sup>

Las personas jurídicas de derecho privado surgen como una manifestación de la voluntad de varias personas naturales o jurídicas, quienes se agrupan persiguiendo un objetivo común; y bajo el amparo de una Ley que legitima sus actuaciones<sup>52</sup>.

Básicamente se diferencian de las ONG en la finalidad de lucro. Las ONG no lo buscan, mientras que en las Sociedades Comerciales es una de sus principales finalidades. Las sociedades Comerciales pueden ejercer el

---

<sup>49</sup> Id.

<sup>50</sup> GONZALES RAMIREZ, Augusto, op. cit. p. 202.

<sup>51</sup> Id.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p 205.

comercio, por lo que están sujetas a las disposiciones de otros cuerpos legales que las regulan, como el Código de Comercio o la Ley de Compañías.

Actualmente el instrumento que regula las acciones de las organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana es el Reglamento para la aprobación, control y extinción de personas jurídicas de derecho privado con finalidad social y sin fines de lucro, expedido bajo decreto ejecutivo 3054, publicado en el Registro Oficial número 660 el 11 de septiembre del 2002.<sup>53</sup>

El 25 de marzo del 2008, el actual Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, emitió el Decreto No. 982 que modifica el reglamento para la aprobación, control y extinción de este tipo de organizaciones, bajo el argumento de que las fundaciones y ONG, en verdad son organizaciones de lucro sin fin que no rinden cuentas a nadie<sup>54</sup>.

Adicionalmente, en Septiembre de 2008, el Ecuador aprobó la promulgación de una nueva Constitución Política, en la que se destacó la incorporación de nuevos mecanismos de participación ciudadana y protección de derechos reconociéndose todas las formas de organización de la sociedad como expresión de la soberanía popular, éstas podrían articularse en diferentes niveles pero deberían garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.<sup>55</sup>

En los últimos 3 años se han emitido una serie de decretos presidenciales destinados a organizar la gestión de las instituciones públicas respecto a sus relaciones con las organizaciones sociales civiles y organizar la forma en la que se las regula.<sup>56</sup> De tal manera que el gobierno ha instaurado un Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil (RUOSC).

El RUOSC es un sistema integral de movimientos sociales que busca fortalecer el trabajo entre los distintos actores de la sociedad civil. Fue creado mediante Decreto Ejecutivo No. 982, publicado en el Registro Oficial No. 311,

---

<sup>53</sup> REGISTRO OFICIAL No. 660 del 11 de septiembre de 2002.

<sup>54</sup> LA HORA NACIONAL, *Correa anuncia creación de ley para fundaciones*, en: [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/654980/-1/Correa\\_anuncia\\_creaci%C3%B3n\\_de\\_Ley\\_para\\_fundaciones.html](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/654980/-1/Correa_anuncia_creaci%C3%B3n_de_Ley_para_fundaciones.html), Acceso: 02 de Febrero del 2011, 10h45.

<sup>55</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008, artículo 96.

<sup>56</sup> Id.

el 8 de abril del 2008. Este registro, parecido al Registro Único de Contribuyentes (RUC), tiene la finalidad de coordinar las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil en un marco normativo, además de promover el fortalecimiento de las organizaciones de hecho y derecho en la construcción del tejido social<sup>57</sup>. En su página web, se pueden encontrar estadísticas y datos generales sobre las organizaciones de la sociedad civil, que hasta ahora se han inscrito. Actualmente se encuentran inscritas 54318 organizaciones de la sociedad civil.<sup>58</sup> Todo lo descrito anteriormente, se ha logrado por el esfuerzo de promover la transparencia y la rendición de cuentas dentro de las organizaciones de la sociedad civil, sobretodo en el accionar de las corporaciones, fundaciones y ONG.

En nuestro país la transparencia es concebida como un valor que debe plasmarse en principios, políticas y prácticas que definan a las organizaciones en su forma de actuar y en su disposición de entregar a la sociedad la información de su gestión, esto debe incluir los resultados y los impactos de los proyectos que emprenden.<sup>59</sup> Según el documento “Situación de la Transparencia y Rendición de Cuentas en las Organizaciones no Gubernamentales del Ecuador” realizado por el Centro Educativo de Derecho Ambiental CEDA, los entrevistados, la mayoría representantes de ONG ecuatorianas, manifestaron múltiples razones por las que la rendición de cuentas es un factor importantísimo para aclarar la situación de este sector.

- a. La importancia de informar a los actores involucrados sobre el trabajo que realizan las ONG y los cambios logrados<sup>60</sup>.
- b. Como estrategia para posicionar el trabajo de las ONG y evitar que hayan malas interpretaciones<sup>61</sup>.
- c. Mantener y aumentar la credibilidad y la confianza públicas.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> SECRETARIA DE PUEBLOS, MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTICIPACION CIUDADANA, *Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil*, [http://www.sociedadcivil.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=166&Itemid=54](http://www.sociedadcivil.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=54), Acceso: 19 de Marzo del 2011, 14h08.

<sup>58</sup> Id.

<sup>59</sup> ARIAS, Alicia, op.cit. p.35.

<sup>60</sup> Id.

<sup>61</sup> Id.

<sup>62</sup> Id.

Esto significa que más que un tema financiero, las organizaciones deben explicar y relatar el proceso ejecutado para una acción, y los resultados del mismo, es decir es un ejercicio más cualitativo que cuantitativo.<sup>63</sup>

### 1.3. Perfil general de las ONG analizadas

A lo largo de la historia ecuatoriana, las organizaciones de la sociedad civil han jugado un rol muy importante en el desarrollo del país, desde varios enfoques, procesos, espacios y coyunturas,<sup>64</sup> muchas veces llegando a los sectores donde el Estado no ha querido, o no ha podido llegar, convirtiéndose en un agente de cambio social importante para el país. Justamente han sido las organizaciones de la sociedad civil, las que han promovido durante años, la transparencia y rendición de cuentas a los gobiernos y entidades privadas, sin embargo, esta rendición de cuentas dentro de las mismas, el algo que no se practica.

Dentro de estas organizaciones de la sociedad civil se encuentran las ONG locales e internacionales, que son organismos de naturaleza no lucrativa que surgen de la sociedad civil para generar un determinado impacto en la sociedad.<sup>65</sup> Según el último directorio organizaciones civiles SIOS (Sistema de Información de Organizaciones Civiles), publicado en el 2005, existen 14 sectores en los que se enfocan las ONG locales:

- Prestación de servicio
- Asistencia técnica
- Ayuda financiera
- Ejecución de proyectos
- Capacitación
- Investigación
- Política y planificación
- Diseño y evaluación
- Coordinación
- Comunicación
- Gerencia social
- Informática
- Materiales educativos
- Promoción

---

<sup>63</sup> Id.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>65</sup> MURGUIALDAY, Clara, *ONG (Organización No Gubernamental)*, <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/162>, Acceso: 20 de marzo de 2010, 3h04.

Es necesario aclarar que la función principal de estas entidades, por lo general, no es específicamente la atención de desastres, sino que la capacidad organizativa y la misión organizacional de las mismas muchas veces es compatible con la atención a la población en situaciones de desastres. Ahí radica la importancia de las ONG ecuatorianas en general, considerando además que de acuerdo al tipo de Estado, que ha ido cambiando según los distintos paradigmas de desarrollo, los enfoques de las ONG también se han ido diversificando.

Las diferentes organizaciones existentes en el país, sean públicas, privadas, u ONG, deben cumplir uno o más de los objetivos nacionales. Para facilitar la comprensión, debe recordarse que los objetivos nacionales son los 12 siguientes.<sup>66</sup>

**TABLA 2  
OBJETIVOS NACIONALES**

Objetivo Nacional	Descripción
1	Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial, en la diversidad.
2	Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
3	Mejorar la calidad de vida de la población.
4	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un medio ambiente sano y sustentable.
5	Garantizar la soberanía y la paz, impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.
6	Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
7	Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común.
8	Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
9	Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
10	Garantizar el acceso a la participación pública y política.
11	Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
12	Construir el Estado democrático para el Buen Vivir.

Fuente: Ministerio de Gobierno, Culto, Policía y Municipalidades.  
Elaborado por: Andrea Pinto

Según el portal ONGinfo, existen las siguientes categorías de atención de ONG en Ecuador, y su número aproximado, en relación a los objetivos nacionales.<sup>67</sup>

**TABLA 3  
CATEGORIAS DE ATENCION DE ONG NACIONALES EN EL PAIS**

Categoría	ONG	Objetivo Nacional que cumplen
Cooperación Internacional	672	3
Educación al desarrollo	593	1, 3

<sup>66</sup> Gobierno de la República del Ecuador, Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, SENPLADES. Documento: *Plan Nacional para el Buen Vivir*, 2009, Quito, Ecuador, p. 3-4.

<sup>67</sup> Directorio de ONG en Internet: <http://ong.tupatrocinio.com/ongs.html?srchkey=ecuador&seccion=ongs.html> Acceso: 31 de marzo de 2011, 10h23.

Infancia y Juventud	481	2, 3, 6, 8, 9, 10
Medio ambiente	435	3, 4, 12
Asuntos sociales	384	1, 2, 6, 7
Apadrinamiento	341	3
Asistencia a colectivos marginados	259	3
Nuevas tecnologías y comunicación	256	2, 3
Educación	217	2, 3, 6
Mujer	173	2, 3, 5
Cultura	159	1, 5
Voluntariado	126	6, 8
Inmigrantes	129	1, 2
Defensa de Derechos Humanos	121	3, 9, 11
Discapacitados	124	9, 12
Tercera Edad	89	1, 2, 3
Atención de enfermos	81	1, 2, 3, 9
Comercio Justo	80	11
Ayuda Humanitaria	41	1, 2, 3, 5, 12
Salud	39	2, 3, 8

Fuente: Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil RUOSC  
Elaborado por: Andrea Pinto

La información anterior es provisional, pues una gran limitación para tener certeza al respecto, es que el registro estatal completo de estas organizaciones esta en desarrollo, el RUOSC, en el que hasta fines del año 2012 se encontraban inscritas 5000 organizaciones. De todas formas, estos datos y otros recopilados en el proceso de recolección de información, permiten explicar la situación de estos organismos en el país.

Actualmente, en el portal web del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en la sección de Política Exterior, se encuentran registradas 158 ONG extranjeras<sup>68</sup>.

Al igual que las ONG de origen nacional, las ONG internacionales están sujetas a nuevas normas y requisitos para su funcionamiento legal en el país. Estas nuevas normas, propugnan un mayor control de los tipos de proyectos que emprenden las ONG en el territorio nacional, y su financiamiento, además prohíben el proselitismo.

Al igual que las ONG nacionales, ha surgido la necesidad de transparentar y diferenciar los recursos de cooperación destinados al fortalecimiento del Estado y al fortalecimiento de la sociedad civil, en las ONG internacionales. La Secretaria Técnica de Cooperación Internacional, diferencia a la Cooperación Internacional de acuerdo a las siguientes categorías:

<sup>68</sup> MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Registro de las ONG extranjeras en Ecuador*: [http://www.mmrree.gob.ec/pol\\_exterior/reg\\_ongs.asp](http://www.mmrree.gob.ec/pol_exterior/reg_ongs.asp), Acceso: 29 de Marzo del 2012, 17h54.

- a. Cooperación oficial: ejecutada por las instituciones estatales y gobiernos autónomos descentralizados.<sup>69</sup>
- b. Cooperación privada: orientada a la sociedad civil.<sup>70</sup>

Es así que las ONG pueden ser clasificadas como cooperantes, canalizadoras o ejecutoras.<sup>71</sup>

Las ONG cooperantes son las que contribuyen directamente a un proyecto con fondos propios de autogestión. Son ONG canalizadoras o intermediarias cuando una fuente bilateral, multilateral o descentralizada les delega la gestión de la Cooperación Internacional no Reembolsable, otorgando a las ONG, la gestión de recursos del referido país. Son ONG ejecutoras, cuando implementan acciones, programas o proyectos con recursos financieros o técnicos, otorgados por países u organismos cooperantes.<sup>72</sup>

Las fuentes de cooperación pueden ser:

- a. Bilaterales: de país donante a país receptor.<sup>73</sup>
- b. Multilaterales, de organismo internacional a país receptor.<sup>74</sup>
- c. Descentralizadas: de gobierno autónomo o seccional internacional al país receptor.<sup>75</sup>
- d. ONG extranjera: que otorga cooperación a un país receptor.<sup>76</sup>
- e. Triangulares: aporte de un país a otro para que este último otorgue cooperación a un tercero.<sup>77</sup>
- f. Multidonantes: más de dos países o un organismo internacional, otorgan recursos en conjunto a un país.<sup>78</sup>
- g. Empresa Privada: personas jurídicas o naturales internacionales con fines de lucro que ofrecen cooperación a un país receptor.<sup>79</sup>

---

<sup>69</sup> SECRETARIA TECNICA DE COOPERACION INTERNACIONAL, *Informe de Actividades de ONG Extranjeras en el País 2010*, Edit. Don Bosco, Quito, Ecuador, 2010, p. 9.

<sup>70</sup> Id.

<sup>71</sup> Id.

<sup>72</sup> Id.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p.10.

<sup>74</sup> Id.

<sup>75</sup> Id.

<sup>76</sup> Id.

<sup>77</sup> Id.

<sup>78</sup> Id.

<sup>79</sup> Id.

Durante el periodo entre los años 2007 y 2010, han estado vigentes 2910 programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable, con un monto plurianual de USD 1894 millones, del cual, en el año 2010, se desembolsaron USD 373.73 millones para un total de 1327 programas y proyectos, esto representa el 19.7% del monto plurianual y el 45.6% del total de proyectos vigentes en el periodo citado.<sup>80</sup> Estos recursos han provenido de las siguientes fuentes:

**TABLA 4  
LA COOPERACION NO REEMBOLSABLE POR FUENTE DE  
COOPERACION EN EL AÑO 2010**

Fuente de Cooperación	N. de proyectos	% Participación en proyectos	Monto anual 2010 en USD	% Participación en montos
Bilateral	395	29.8%	\$150.069.199,97	40,3%
Multilateral	211	15.9%	\$121.561.384,84	32,6%
ONG	639	48.2%	\$86.840.224,53	23,3%
Descentralizada	74	5.6%	\$13.191.386,66	3,5%
Multidonante	6	0.5%	\$973.538,30	0,3%
Empresa Privada	2	0.2%	\$91.242,00	0,0%
Total General	1327	100.0%	\$372.726.976,30	100%

Fuente: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

Elaborado por: Dirección de enlace, seguimiento y evaluación de la SETECI.

Como se puede evidenciar en la tabla, las ONG internacionales, registradas oficialmente, son la tercera fuente de cooperación internacional mas importante a nivel nacional en el 2010. Sin embargo, en torno al número de proyectos, los cuales representan el 48% de los 1327 proyectos vigentes en el año 2010 en el país, las ONG extranjeras ocupan el primer lugar.<sup>81</sup>

Las ONG internacionales, financian sus programas o proyectos bajo la Cooperación Financiera No Reembolsable. Esta modalidad de financiamiento, representa asignaciones de dinero para la ejecución de programas y proyectos específicos dentro de un marco de un instrumento legal de cooperación.<sup>82</sup> En el caso de contribuciones no monetarias, en el territorio nacional se desarrollan actividades de cooperación técnica, fortalecimiento de capacidades institucionales, transferencia de tecnología, etc.<sup>83</sup> Esta modalidad no involucra desembolsos monetarios al ejecutor sino movilización de recursos técnicos y humanos.<sup>84</sup> Según el informe de Cooperación

<sup>80</sup> Ibid., p. 11.

<sup>81</sup> Id.

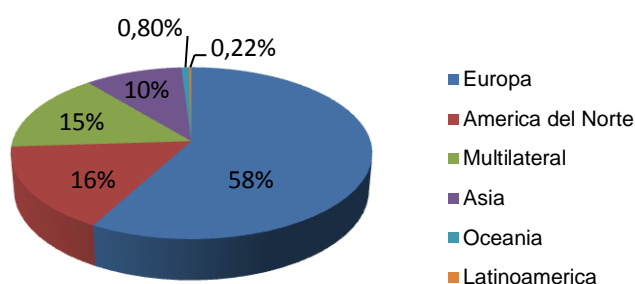
<sup>82</sup> Ibid., p. 10..

<sup>83</sup> Id.

<sup>84</sup> Id.

Internacional, desarrollado por la SETECI, en el año 2010, de la Cooperación Internacional No Reembolsable se desembolsó USD 89 millones para ejecutar 467 proyectos; por otro lado, de la Cooperación Financiera, se desembolsó USD 283.7 millones para financiar y ejecutar 860 proyectos.<sup>85</sup> Según los estudios de la SETECI, en el año 2010, el origen de los fondos, tanto monetarios cuanto no monetarios, provinieron de los siguientes países u organismos:

**GRAFICO 1**  
**DISTRIBUCION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL 2010 POR**  
**CONTINENTE DE ORIGEN DE LOS RECURSOS**



Fuente: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional  
 Elaborado por: Dirección de enlace, seguimiento y evaluación de la SETECI.

El gráfico anterior muestra las principales fuentes de recursos que recibieron los canalizadores de la Cooperación Internacional, entre ellas las ONG internacionales, para desarrollar programas y proyectos en el año 2010. Europa, con la participación de 58%, representa USD 372 millones, de los cuales USD 214 millones se destinaron a programas y proyectos. América del Norte con el 16% de participación, representa USD 60.2 millones para 831 programas y proyectos. Los Organismos Multilaterales con el 15% de participación representa USD 56.9 millones orientados a 156 intervenciones. Asia con el 10% de participación y Oceanía con el 0.8%, consideradas como Cooperación Vertical Norte-Sur, concentra el 99.8% del total de recursos financieros asignados a Ecuador. Finalmente, la cooperación proveniente de Latinoamérica, considerada como Cooperación Horizontal Sur-Sur, representa el 0,22%.<sup>86</sup>

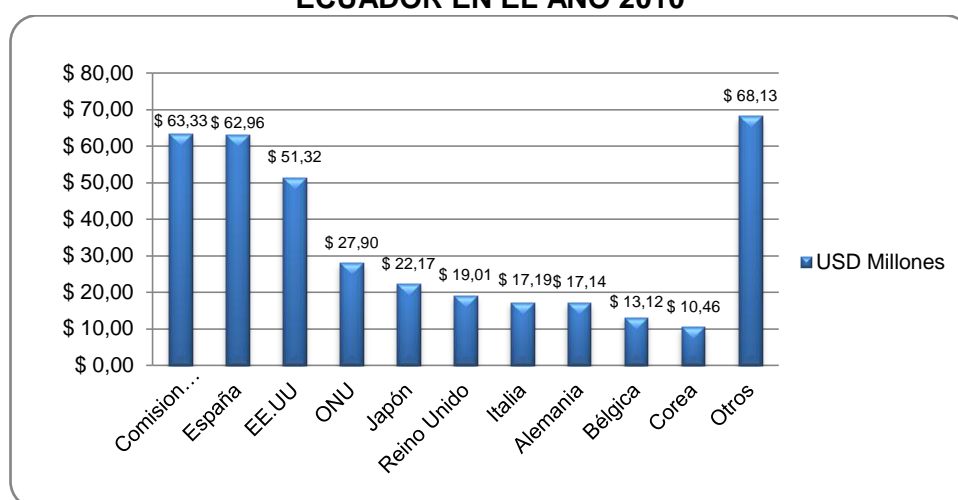
<sup>85</sup> Id.  
<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 14.

La Cooperación Vertical Norte-Sur, es la cooperación brindada por países desarrollados a países en vías de desarrollo. Este tipo de cooperación puede ser ejecutada por agentes públicos o privados internacionales, a través de instrumentos internacionales legalmente establecidos.<sup>87</sup>

La Cooperación Horizontal Sur-Sur, es la cooperación internacional brindada por los países emergentes a los países en vías de desarrollo, esto para alcanzar objetivos comunes de desarrollo. Este tipo de cooperación supone el intercambio de recursos de experiencia y práctica.<sup>88</sup>

A continuación se presenta los principales cooperantes del Ecuador en el año 2010 por país de origen u organismo:

**GRAFICO 2  
TOP 10 DE LOS PRINCIPALES COOPERANTES EN EL  
ECUADOR EN EL AÑO 2010**



Fuente: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.  
Elaborado por: Dirección de enlace, seguimiento y evaluación de la SETECI.

La tabla anterior, indica que el mayor cooperante para el Ecuador en el año 2010, fue la Comisión Europea, aportando con USD 63.3 millones para la ejecución de 52 programas y proyectos, representando el 17% del total de Cooperación Internacional recibida en el año 2010. Le sigue España con el 16.9% por USD 62.9 millones para el financiamiento de 203 proyectos. En

<sup>87</sup> Id.  
<sup>88</sup> Id.

tercer lugar se encuentra Estados Unidos, con un aporte financiero de USD 51.3 millones que representa el 13.77% del total anual para 299 proyectos.<sup>89</sup>

La Comisión Europea es el mayor cooperante en cuanto a los recursos que canaliza al Ecuador. El 71% de los proyectos financiados por este organismo son implementados con recursos financieros no reembolsables y 23% con asistencia técnica.<sup>90</sup> Para este cooperante, la ayuda humanitaria y el desarrollo social son los sectores de más incidencia, con un total de 22 proyectos en todo el territorio ecuatoriano, la mayoría ejecutados a través de ONG internacionales.<sup>91</sup>

España, nuestro segundo mayor cooperante internacional en el año 2010, benefició a nuestro país con recursos financieros no reembolsables en un 59%, y asistencia técnica en 27%.<sup>92</sup> Para España, los sectores de desarrollo social y educación son los sectores hacia los que se envió mayores recursos, con un total de 89 proyectos en el territorio ecuatoriano. La mayoría de estos proyectos, financiados por España, fueron ejecutados a través de las ONG internacionales registradas, alcanzando el 58% del total, y a través de organismos oficiales bilaterales con un 20%.<sup>93</sup> Este cooperante, también envía financiamiento no reembolsable a ONG locales para ejecutar proyectos en los mismos sectores de importancia, citados anteriormente.<sup>94</sup>

Los proyectos y programas financiados por el tercer mayor cooperante, Estados Unidos, fueron implementados a través de asistencia técnica en 46% y recursos financieros no reembolsables en 31%. Para Estados Unidos, los sectores de mayor importancia en el año 2010 fueron ambiente y desarrollo social, con un total de 113 proyectos en el territorio ecuatoriano.<sup>95</sup> El 90% de intervenciones fueron ejecutadas a través de las ONG internacionales registradas y también ONG locales, y el 9% restante, ejecutado a través de organismos oficiales bilaterales.<sup>96</sup> La provincia de Pichincha fue la beneficiaria de los proyectos y programas financiados con los recursos de este cooperante,

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 136

<sup>91</sup> *Id.*

<sup>92</sup> *Ibid.*, p.142.

<sup>93</sup> *Id.*

<sup>94</sup> *Id.*

<sup>95</sup> *Ibid.*, p.148.

<sup>96</sup> *Id.*

con 53 proyectos, seguida de los proyectos a nivel nacional, que ascendieron a 52.<sup>97</sup>

En términos generales y en cuanto a los sectores de intervención de la Cooperación Internacional no Reembolsable, que reciben las ONG internacionales en Ecuador para la ejecución de proyectos, los principales sectores de intervención durante el año 2010, fueron los siguientes: El de mayor relevancia, fue el desarrollo social, que registró USD 81.5 millones, representando el 22% del total mediante la ejecución de 284 proyectos. En segundo lugar el sector de la educación, que recibió un aporte de USD 57.7 millones, representando el 16% de participación al ejecutarse 139 programas y proyectos. En tercer lugar, el sector ambiente, que recibió donaciones de USD 53 millones, al ejecutar 228 proyectos, representando el 14% de participación.<sup>98</sup>

La cooperación internacional no reembolsable que recibió el Ecuador durante el año 2010, ha estado alineado a los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013.<sup>99</sup>

El objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable; ha sido el que mayor cantidad de recursos ha registrado, con USD 90.61 millones, es decir el 24% del total mediante 357 proyectos.<sup>100</sup>

El segundo objetivo con mayor cantidad de recursos asignados, fue el objetivo 11: Establecer un sistema económico, social, solidario y sostenible; ha recibido un total de USD 66 millones, que representa el 18% de participación, con la ejecución de 246 proyectos.

En tercer lugar, el objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la población; ha recibido un total de USD 63.37 millones, representando el 17% del total con la realización de 176 proyectos.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Id.

<sup>98</sup> Ibid., p. 93

<sup>99</sup> Ibid., p. 33

<sup>100</sup> Id.

<sup>101</sup> Id.

Entre los tres objetivos, se alcanzó durante el año 2010 la concentración del 59% de los recursos recibidos de la Cooperación Internacional No reembolsable, con el 51% del total de los proyectos.<sup>102</sup> La siguiente tabla ayudará a comprender de mejor manera la situación:

**TABLA 5  
COOPERACION INTERNACIONAL POR OBJETIVO**

Objetivo	N. de proyectos	% Participación en proyectos	Monto desembolsado 2010 en USD	% Participación en montos
4	357	23,44%	\$90.613.169,53	24,31%
11	246	16,15%	\$66.006.112,11	17,71%
2	176	11,56%	\$63.367.152,46	17,00%
1	249	16,35%	\$50.323.074,36	13,50%
3	152	9,98%	\$39.861.355,59	10,69%
6	71	4,66%	\$17.469.181,16	4,69%
9	51	3,35%	\$10.664.564,23	2,86%
12	69	4,53%	\$10.189.124,09	2,73%
10	62	4,07%	\$8.542.372,81	2,29%
5	33	2,17%	\$8.478.466,11	2,27%
8	27	1,77%	\$3.887.406,96	1,04%
7	12	0,79%	\$1.774.468,86	0,48%
No alineado	18	1,18%	\$1.550.528,02	0,42%
Total General	1523	100%	\$372.726.976,30	100%

Fuente: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

Elaborado por: Dirección de enlace, seguimiento y evaluación de la SETECI.

Con el fin de mejorar la gestión de la cooperación internacional y de que ésta complemente los esfuerzos del Estado en promover los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir, y se evite caer en la duplicación de esfuerzos, la SETECI ha desarrollado un proceso para transparentar y visibilizar las actividades de las ONG internacionales en el territorio ecuatoriano, mediante la construcción de bases de datos que han permitido realizar los seguimientos adecuados a los programas y proyectos que éstas ejecutan con la Cooperación Internacional No Reembolsable que nuestro país recibe.<sup>103</sup> Las ONG que han sido evaluadas por parte de la SETECI, para generar elementos técnicos de juicio que respalden la renovación de los convenios de cooperación y aporten al respectivo cumplimiento y seguimiento son las siguientes:<sup>104</sup>

**TABLA 6  
ONG CON EVALUACION EN EL CAMPO EN EL AÑO 2010**

N.	ONG Internacional
1	CARE International en Ecuador
2	CatholicReliefServices – CRS
3	Ayuda Popular Noruega – APN

<sup>102</sup> Id.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>104</sup> Id.

4	Childfund International – CFC
5	Consejo Noruego para Refugiados
6	Azione Per FamiglieNuove – AFN
7	SOS Kinderdorf International – Aldeas Infantiles SOS Ecuador
8	The NatureConservancy – TNC
9	Fauna y Flora Internacional – FFI
10	Asociación Red Internacional de Organizaciones de Salud – Rios
11	Acción Contra el Hambre
12	Organización del Voluntariado para la Cooperación Internacional, La NostraFamiglia
13	ChristoffelBlindenmission
14	Fundación Ayuda Contra la Drogadicción
15	Kindernothilfe – KNH Ecuador
16	WorldVision Internacional
17	Plan Internacional NC
18	IntermonOxfam
19	Samaritan´sPurse

Fuente: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

Elaborado por: Dirección de enlace, seguimiento y evaluación de la SETECI

#### 1.4. Agentes solidarios: voluntarios y cooperantes

El voluntariado, es un concepto que surgió entre los años 1970 y 1980, como referencia a un fenómeno social en las sociedades occidentales.<sup>105</sup> Se caracterizó por la creación de asociaciones sin fines de lucro, cuya finalidad principal era la intervención en situaciones extremas, en las que un grupo de personas requieren de ayuda o asistencia, a través de programas y proyectos sociales.<sup>106</sup> El término voluntariado, incide en la disposición a ejercer ayuda a los demás, de manera gratuita y desinteresada, como el resultado de una inclinación ética personal, fruto de la subjetividad individual.<sup>107</sup>

El auge del voluntariado y los programas y proyectos de asistencia, confluyeron a partir de 1980, conjuntamente con la crítica frontal al Estado Benefactor.<sup>108</sup> Hasta los años de 1980, la igualdad y la justicia social, eran un asunto de responsabilidad colectiva y no individual.<sup>109</sup> A partir de los años 80, la sociedad civil empezó a identificarse con lo privado; y el voluntariado, la familia y el mercado, se convirtieron en los pilares que se presentaron como factores de cohesión e integración social en la sustitución del Estado y sus instituciones públicas deficientes.<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> CELORIO, Gema: *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Edit. Hegoa, Bilbao, España, 2009, p. 279.

<sup>106</sup> Id.

<sup>107</sup> Id.

<sup>108</sup> Id.

<sup>109</sup> Id.

<sup>110</sup> Id.

El desarrollo del voluntariado, reemplazó la solidaridad pública y responsabilidad colectiva, por la solidaridad y responsabilidad privada y discrecional de individuos e instituciones privadas.<sup>111</sup> La gratuidad y reciprocidad, propias del ámbito familiar y amical, se convirtieron entonces en características fundamentales de la lógica del voluntariado.

Sin embargo, se evidenció obvio que el voluntariado se convirtió en la excusa perfecta, para justificar la retirada progresiva del Estado, de las competencias que le correspondían como garante de los derechos socioeconómicos de sus habitantes. Esto contribuyó a que los riesgos y costes económicos y sociales, resultados de una política social inexistente, se trasladan a los individuos, sea como donantes de ayuda o asistencia voluntaria, o como receptores de la misma.

Tradicionalmente, los voluntarios tuvieron como motivación principal la voluntad y compromiso para trabajar con los sectores más necesitados. Esta visión implicaba que era posible ayudar a los pobres con actitudes humanistas, prescindiendo en consecuencia de los recursos técnicos, científicos y académicos; y considerando que el único requisito era la buena voluntad y cierto compromiso; no debía concebirse como un trabajo remunerado, o a lo sumo, parcialmente mal remunerado.

El voluntariado, al ser un elemento arbitrario de la disposición individual a ejercer ayuda a los demás, elude el hecho de que las personas beneficiarias, gozan del mismo derecho que el resto, y que no se les está proveyendo de un favor especial.

La lógica del voluntariado, omite uno de los pilares claves de la Educación para el Desarrollo, como es la dimensión social, colectiva y por lo tanto política, de los fenómenos de exclusión y empobrecimiento.<sup>112</sup> Es así que para algunos autores, el voluntariado, puede estar contribuyendo a la reproducción de las estructuras políticas y socioeconómicas que dan origen a la desigualdad e injusticia social.

---

<sup>111</sup> Id.

<sup>112</sup> Id.

Esta perspectiva tiene su origen en el nacimiento mismo de las ONG, ya que los antecedentes de las mismas, son las instituciones de beneficencia ligadas a las iglesias, grupos inspirados en las corrientes renovadoras de la iglesia, o el trabajo partidista en torno a convicciones ideológicas, las cuales exigían ambas actitudes: buena voluntad y compromiso, además de trabajo voluntario.

A lo largo de los años se fueron reforzando dichos valores, pese a los profundos cambios producidos en las condiciones sociales. Por un lado, aunque todavía algunos sectores de la iglesias y otros vinculados con los partidos políticos desarrollaron estas actividades, fueron cada vez más las instituciones sin vinculación con ambos, las que emprendieron estas tareas. Por otra parte, el avance de los conocimientos científicos y tecnológicos, reveló que las soluciones de fondo requieren más que buena voluntad y compromiso. Son valores indispensables, pero de ninguna forma suficiente, más si se consideran las dimensiones de los problemas colectivos que enfrentan las comunidades humanas.

El modelo del voluntariado como asistencia, se enfrenta al ejemplo de un desarrollo liberador y crítico, cuyas condiciones deben ser las siguientes:

- a. Promoción de las personas y pueblos, que fomente la autodeterminación y soberanía como un deber y valor fundamental, y no como un derecho exclusivamente.<sup>113</sup>
- b. Reconocer a los otros como actores de sus vidas, promoviendo la libertad y originalidad para que ellos mismos puedan decidir sobre sus proyectos de vida. Es así que se debe evitar a toda costa las relaciones paternalistas, protectoras y autoritarias que declaren buscar el bien desde los propios criterios y prioridades.<sup>114</sup>
- c. Reconocimiento teórico y práctico de su autonomía política, económica, cultural y religiosa de su identidad y dignidad.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Id.

<sup>114</sup> Id.

<sup>115</sup> Id.

- d. Confianza en la capacidad intelectual, moral y política del pueblo beneficiario, de ejercer el derecho de autodeterminación y soberanía para que los sujetos pasivos pasen a ser activos.<sup>116</sup>

Tomando en cuenta estos pilares fundamentales de un desarrollo sustentable, se evita caer en el asistencialismo.

## 1.5. Asistencialismo

La noción asistencialista surgió desde el sentido de la solidaridad que se basaba en los enfoques humanitarios y sobretudo religiosos. Entre los años 1940 y 1950, la fractura del Norte – Sur y los problemas de subdesarrollo, apenas despuntaban en la agenda de las relaciones internacionales.<sup>117</sup> Durante este periodo, se constituyeron algunas organizaciones humanitarias, que intervenían en situaciones de emergencia, para dar respuesta inmediata a las carencias materiales; estas intervenciones eran urgentes y de corto plazo.<sup>118</sup>

Para financiar las situaciones de emergencia, las organizaciones emprendían campañas de sensibilización, principalmente para la recaudación de fondos. Estas campañas informaban sobre las situaciones de hambruna, desastres naturales y conflictos; y a menudo recurrían a imágenes catastróficas para incentivar la compasión y apelar a la caridad.<sup>119</sup>

La información que se emitía sobre las situaciones de emergencia, era tan limitada que nunca se referían a las causas ni al contexto en el que surgieron y se desarrollaron. Es así que se transmitía el mensaje de que la solución se hallaba únicamente en la ayuda concedida de los países del norte del continente americano, que en ocasiones podría estar dirigida a beneficiarios individuales.<sup>120</sup> Además, el contenido de las imágenes revelaban a los afectados de las situaciones de emergencia, como objetos incapaces, y desesperanzados cuya única esperanza era la compasión ajena.

---

<sup>116</sup> Id.

<sup>117</sup> ABRISKETA, Joana, op. cit. p. 33

<sup>118</sup> Id.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 37

<sup>120</sup> Id.

La proliferación de las ONG que intervinieron en las situaciones de emergencia, provocó que algunas de ellas compitan por obtener las donaciones, a través de la aparición en medios de comunicación y agresivas campañas de marketing, desarrollando un tipo de mercado de compasión.<sup>121</sup> Sin embargo, este tipo de recaudación está cadente desde los años de 1980, cuando las mismas ONG en sus esfuerzos de autorregulación, promulgaron códigos de ética como el Código de Imágenes y Mensajes a propósito del Tercer Mundo, adoptado por las ONG europeas a finales de la década de los 80.<sup>122</sup>

El Código de Imágenes y Mensajes a propósito del Tercer Mundo, fue redactado por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España (CONGDE). La coordinadora es una federación nacida hace 20 años y agrupa a más de 90 ONG de desarrollo y a 15 coordinadoras autonómicas, a través de las cuales están representadas otras organizaciones de implantación local o autonómica.<sup>123</sup> En total la coordinadora representa 450 organizaciones europeas que trabajan por erradicar la pobreza en el mundo y agrupa a las organizaciones de acción humanitaria y desarrollo.<sup>124</sup>

El Código de Imágenes y Mensajes a propósito del Tercer Mundo, difundido por la CONGDE, establece que se deben evitar los siguientes mensajes en las imágenes que se proyectan y promueven para la recaudación de fondos y en general sobre el tercer mundo:

- a. Las imágenes que generalizan y esconden la diversidad de las situaciones.<sup>125</sup>
- b. Las imágenes idílicas que no presentan la realidad tal y como es verdaderamente, incluso si ésta no es buena.
- c. Las imágenes acusadoras.<sup>126</sup>
- d. Las imágenes que subrayan la superioridad del Norte.<sup>127</sup>
- e. Las imágenes que muestran de forma miserable o patética una situación.<sup>128</sup>

---

<sup>121</sup> Id.

<sup>122</sup> Id.

<sup>123</sup> Coordinadora de ONG para el Desarrollo España: *Glosario ODM*, [http://www.congde.org/uploads/descargas/Glosario\\_ODM.pdf](http://www.congde.org/uploads/descargas/Glosario_ODM.pdf), Acceso: 03 de abril del 2012, 10h30.

<sup>124</sup> Id.

<sup>125</sup> Id.

<sup>126</sup> Id.

<sup>127</sup> Id.

Además, establece las siguientes reglas prácticas para evitar difundir mensajes erróneos sobre el tercer mundo:

- a. Evitar las imágenes catastróficas o idílicas que incitan más a la caridad limitada que a la buena conciencia y a la reflexión.<sup>129</sup>
- b. Toda persona debe ser presentada como un ser humano, y las informaciones sobre su medio ambiente social, cultural y económico deben ser mostradas a fin de preservar su identidad cultural y su dignidad. La cultura debe ser presentada como una palanca al desarrollo de los pueblos del Tercer Mundo.<sup>130</sup>
- c. Se debe recalcar la capacidad de las personas para hacerse cargo de sí mismas.<sup>131</sup>
- d. El mensaje debe ser concebido de manera que evita en la mente del público toda globalización y generalización.<sup>132</sup>
- e. Los obstáculos internos y externos al desarrollo deben aparecer claramente.<sup>133</sup>
- f. Debe señalarse la dimensión de la interdependencia y la noción de corresponsabilidad en el mal desarrollo.<sup>134</sup>
- g. Las causas de la miseria ya sean políticas, estructurales o naturales, deben ser expuestas en el mensaje que debe llevar al público a descubrir la historia y la situación real del Tercer Mundo, así como las realidades profundas de las estructuras de estos países antes de la colonización. Conscientes del pasado, hay que partir de la realidad de hoy y ver lo que puede hacerse para suprimir las condiciones de extrema pobreza y opresión.<sup>135</sup>
- h. El mensaje debe velar por evitar toda clase de discriminación racial, sexual, cultural, religiosa, socioeconómica, etc.<sup>136</sup>

---

<sup>128</sup> Id.

<sup>129</sup> COORDINADORA ONG PARA EL DESARROLLO ESPAÑA, *Código de conducta sobre imágenes y mensajes a propósito del tercer mundo, aprobado por la Asamblea General del Comité de Enlace de las Organizaciones No Gubernamentales europeas ante la Comisión Europea en 1989 y revisado en la Asamblea General Ordinaria el 16 de abril del 2005. Adaptado en 2008,*

[http://www.coordinadoraongd.org/uploads/descargas/Codigo\\_de\\_conducta\\_2008\\_1.pdf](http://www.coordinadoraongd.org/uploads/descargas/Codigo_de_conducta_2008_1.pdf), Acceso: 03 de abril del 2012, 12h10.

<sup>130</sup> Id.

<sup>131</sup> Id.

<sup>132</sup> Id.

<sup>133</sup> Id.

<sup>134</sup> Id.

<sup>135</sup> Id.

<sup>136</sup> Id.

- i. La mejora de la imagen en la presentación de la imagen de las mujeres del Tercer Mundo.<sup>137</sup>
- j. Los socios del Tercer Mundo deben ser consultados para la elaboración de todo mensaje.<sup>138</sup>

Con la promulgación del Código de Imágenes y Mensajes a propósito del Tercer mundo, se ha evitado caer en el asistencialismo de los países desarrollados de Norteamérica y Europa hacia los países del Tercer Mundo y así evitar el desarrollo de un mercado de compasión en el que el asistencialismo se transforma un tipo de ayuda deformada, no sustentable en el tiempo, que no contempla ningún tipo de distinción en cuanto a desarrollo, cultura, ni derecho.

## 1.6. Tareas que puede desarrollar una ONG en los casos de desastres

En los últimos años, se han producido importantes avances en la manera en que los países del Tercer Mundo y la comunidad internacional, se preparan y responden ante casos de desastres. Muchos gobiernos centrales cuentan con instituciones preparadas para mejorar la capacidad nacional de respuesta ante los desastres naturales.<sup>139</sup> El rol que juegan las organizaciones de la sociedad civil, en este contexto es de suma importancia, sean ONG locales o internacionales.

Después de los graves desastres naturales del año 1985 en el terremoto de México y la erupción volcánica del Nevado del Ruiz en Colombia, en la que perecieron más de 25 mil hermanos colombianos, de los cuales 8 mil fueron niños<sup>140</sup>, los gobiernos de los Estados sudamericanos se reunieron en Costa Rica en el año 1986 con representantes de algunos organismos internacionales, de los países donantes de Cooperación Internacional y ONG locales y extranjeras; y establecieron las bases de una política común para que

---

<sup>137</sup> *Ibíd.*, p. 86.

<sup>138</sup> *Id.*

<sup>139</sup> ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Asistencia humanitaria en caso de desastres, Guía para proveer ayuda eficaz*, Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación del Socorro en Casos de Desastre, Washington D.C., EE.UU.,1999, p. 6.

<sup>140</sup> WITHINGTON, John, *Historia mundial de los desastres. Crónicas de guerras, terremotos, inundaciones y epidemias*, Edit. Turner Publicaciones S.L., Madrid, España, 2009, p. 42.

la asistencia humanitaria en casos de desastres sea más eficiente y compatible con las necesidades de las comunidades afectadas.<sup>141</sup>

El Proyecto Esfera, iniciativa lanzada en 1997 por una agrupación de ONG dedicadas a brindar asistencia humanitaria y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, elaboró una Carta Humanitaria y determinó una serie de normas mínimas como meta a alcanzar en la asistencia en casos de desastre, a cada uno de los cinco sectores primordiales de atención: abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y servicios de salud.<sup>142</sup>

En conjunto, la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas de respuesta en casos de desastres, contribuyen a formar un marco de referencia que facilita el rendimiento de cuentas a la hora de realizar esfuerzos de asistencia en casos de desastres.<sup>143</sup> El pilar del Proyecto Esfera es la Carta Humanitaria, que se basa en los principios y disposiciones del derecho internacional humanitario, la legislación internacional sobre derechos humanos, el derecho sobre refugiados, y el Código de Conducta Relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las ONG.<sup>144</sup>

El Proyecto Esfera presenta normas mínimas basadas en la experiencia de organizaciones que han brindado asistencia humanitaria e indica que los programas con los que son atendidas las necesidades de las poblaciones afectadas por un desastre deben estar basados en un entendimiento del contexto.<sup>145</sup>

*En las valoraciones iniciales del desastre se analiza su naturaleza y su efecto en la población. Las capacidades de las personas afectas y los recursos disponibles deben ser determinados al mismo tiempo que se valoran sus necesidades y vulnerabilidades. Ninguno de los sectores debe ser analizado de forma aislada ni tampoco de los temas económicos, creencias religiosas y tradicionales, prácticas sociales ni factores políticos.*<sup>146</sup>

---

<sup>141</sup> *Ibíd.*, p. 17.

<sup>142</sup> OXFAM, Intermon, *El Proyecto Esfera Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastres*, Edición 2004, Edit. Publiasesores, Quito, Ecuador, 2004, p. 5.

<sup>143</sup> *Id.*

<sup>144</sup> *Id.*

<sup>145</sup> *Ibíd.*, p. 29.

<sup>146</sup> *Id.*

Por su puesto que la respuesta que brinden las ONG en casos de desastres, dependen de ciertos factores, como la capacidad con que cuenta el organismo, su competencia técnica, los límites presupuestarios, familiaridad con la región afectada y la situación del desastre, y los riesgos a los que estará expuesto el personal y el voluntariado.<sup>147</sup>

La calidad de la asistencia humanitaria dependerá de las destrezas, habilidades, conocimientos y compromiso del personal y de los cooperantes, cuyas labores se desarrollan en medio de condiciones difíciles e inseguras.<sup>148</sup> Lo fundamental es la participación de las personas afectadas, incluidos los grupos vulnerables, de los que se tratará más adelante; en la valoración, desarrollo, implementación y seguimiento de las respuestas.<sup>149</sup>

Las normas comunes que deben seguir los organismos de asistencia humanitaria, promulgadas por el Proyecto Esfera, son las siguientes:

1. Participación: La población afectada por el desastre, debe participar activamente en la valoración, diseño, implementación, seguimiento y evaluación del programa de asistencia humanitaria.<sup>150</sup>
2. Valoración Inicial: La valoración proporciona una buena comprensión de la situación de desastre y un análisis claro de los riesgos que existen en cuanto a la preservación de la vida, la dignidad, la salud y los medios de sustento. El resultado de este análisis será efectivo para determinar si se requiere una respuesta externa y en caso afirmativo, el carácter de esta respuesta.<sup>151</sup>
3. Respuesta: La respuesta humanitaria es necesaria, a la hora en que las autoridades competentes no pueden o no quieren responder a las necesidades de protección y asistencia de la población que hay en el territorio que controlan, y cuando la

---

<sup>147</sup> *Ibíd.*, p. 30.

<sup>148</sup> *Id.*

<sup>149</sup> *Ibíd.*, p. 31.

<sup>150</sup> *Ibíd.*, p. 32.

<sup>151</sup> *Ibíd.*, p. 34.

valoración y el análisis indican que estas necesidades no han sido atendidas.<sup>152</sup>

4. Selección de beneficiarios de la ayuda humanitaria: La asistencia o los servicios humanitarios se prestan de modo equitativo e imparcial, sobre la base de la vulnerabilidad y las necesidades de personas individuales o grupos afectados por el desastre.<sup>153</sup>
5. Seguimiento: La efectividad del programa a la hora de dar respuesta a los problemas es identificada, y se lleva a cabo un seguimiento continuo de los cambios en el contexto más amplio, con vistas a realizar mejoras en el programa o finalizarlo de forma escalonada, tal como proceda.<sup>154</sup>
6. Evaluación: Se realiza un sistemático e imparcial examen de las actuaciones humanitarias cuya finalidad es extraer lecciones con las que mejorar las prácticas y las políticas generales y fortalecer la rendición de cuentas.<sup>155</sup>
7. Competencias y responsabilidades de los trabajadores humanitarios: Los trabajadores humanitarios poseen titulaciones, experiencias y actitudes que son apropiadas para la planificación y la implementación efectiva de programas adecuados.<sup>156</sup>
8. Supervisión, gestión y apoyo del personal: Los trabajadores humanitarios reciben supervisión y apoyo que garantizan la efectividad en la implementación del programa de asistencia humanitaria.<sup>157</sup>

En cuanto a los sectores en los que las ONG podrían intervenir en casos de desastre, el Proyecto Esfera promulga las siguientes normas mínimas a seguir, de acuerdo a las expresiones prácticas recogidas en la Carta Humanitaria. A continuación se detallan las acciones que las ONG que brindan ayuda humanitaria, pueden emprender en casos de desastres naturales o causados por el hombre, de acuerdo al sector de intervención:

---

<sup>152</sup> *Ibíd.*, p. 38.

<sup>153</sup> *Ibíd.*, p. 41.

<sup>154</sup> *Ibíd.*, p. 43.

<sup>155</sup> *Ibíd.*, p. 45.

<sup>156</sup> *Ibíd.*, p. 46.

<sup>157</sup> *Ibíd.*, p. 48.

1. Normas mínimas en el sector de abastecimiento de agua, saneamiento y fomento de la higiene:
  - a. Fomento de la Higiene: Todas las instalaciones y recursos facilitados deben responder a las vulnerabilidades, necesidades y preferencias de la población afectada. Los usuarios deben participar en la gestión y mantenimiento de las instalaciones de higiene, cuando ello es apropiado.<sup>158</sup>
  - b. Abastecimiento de Agua
    - Todas las personas deben tener acceso seguro y equitativo a suficiente cantidad de agua para beber y cocinar, y para su higiene personal y domestica. Los lugares públicos de suministro de agua deben estar lo suficientemente cercanos a los hogares para que sea posible obtener lo que se considera como el mínimo indispensable de agua.<sup>159</sup>
    - El agua debe tener buen sabor y ser de calidad suficientemente alta como agua potable y para su utilización en la higiene personal y domestica sin causar riesgos para la salud.<sup>160</sup>
    - Las personas afectadas deben contar con el material adecuado para recoger, almacenar y utilizar cantidades suficientes de agua para beber y cocinar y para su higiene personal y para que el agua mantenga su salubridad.<sup>161</sup>
  - c. Evacuación de excretas
    - Las personas deben contar con un número adecuado de letrinas que se deben estar lo suficientemente cercanas a sus viviendas para que su accesibilidad sea rápida, segura y aceptable en cualquier momento del día o noche.<sup>162</sup>
    - Los inodoros deben estar contruidos de manera que sean cómodos, higiénicos y de uso seguro.<sup>163</sup>
  - d. Lucha anti vectorial
    - Todas las personas afectadas por un desastre poseen conocimientos y los medios para protegerse contra vectores transmisores de

---

<sup>158</sup> *Ibíd.*, p. 70.

<sup>159</sup> *Ibíd.*, p. 73.

<sup>160</sup> *Ibíd.*, p. 78.

<sup>161</sup> *Ibíd.*, p. 81.

<sup>162</sup> *Ibíd.*, p. 83.

<sup>163</sup> *Ibíd.*, p. 86.

enfermedades y los animales molestos que se considera que pueden representar un peligro importante para su salud.<sup>164</sup>

- Se debe mantener un nivel aceptable del número de vectores transmisores de enfermedades que representan un peligro para la salud de las personas.<sup>165</sup>
- Las medidas para combatir los vectores con productos químicos se deben llevar a la práctica con métodos que garantizan que el personal humanitario, las personas afectadas y el entorno local queden adecuadamente protegidos.<sup>166</sup>

e. Gestión de desechos sólidos

- La población debe vivir en un entorno que sea aceptablemente exento de contaminación causada por desechos sólidos, incluidos los desechos médicos, y cuenta con los medios para eliminar sus desechos domésticos de modo conveniente y efectivo.<sup>167</sup>

f. Avenamiento

- La población debe vivir en un entorno en el que han sido reducidos al mínimo posible los peligros para la salud y los riesgos de otros tipos procedentes de la erosión hídrica y las aguas estancadas, incluidas las aguas lluvias y de crecidas, y las aguas residuales del consumo doméstico y de instalaciones sanitarias.<sup>168</sup>

2. Normas mínimas en valoración y análisis en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

- a. La seguridad alimentaria variará según cuales sean los medios de subsistencia de la población afectada, su ubicación, su situación social, la época del año, y la naturaleza del desastre.<sup>169</sup>
- b. Las personas deben tener acceso a alimentos adecuados y apropiados, así como a artículos no alimentarios, de un modo que asegure su

---

<sup>164</sup> *Ibíd.*, p. 90.

<sup>165</sup> *Ibíd.*, p. 92.

<sup>166</sup> *Ibíd.*, p. 95.

<sup>167</sup> *Ibíd.*, p. 97.

<sup>168</sup> *Ibíd.*, p. 101.

<sup>169</sup> *Ibíd.*, p.132.

supervivencia, impide la erosión de sus bienes y preserva su dignidad.<sup>170</sup>

- c. Las estrategias de producción de alimentos deben tener una probabilidad razonable de desarrollarse adecuadamente y alcanzar el éxito.<sup>171</sup>
- d. Si la generación de ingresos y el empleo constituyen una estrategia factible para obtener medios de subsistencia, las personas deben tener acceso a las correspondientes oportunidades de conseguir ganancias económicas que generen una remuneración justa y contribuyan a la seguridad alimentaria sin poner en peligro los recursos en que se basan los medios de sustento.<sup>172</sup>
- e. Se debe proteger y fomentar el acceso a bienes y servicios de mercado, exento de peligros.<sup>173</sup>

3. Normas mínimas en materia de nutrición y ayuda alimentaria:

- a. Se debe atender las necesidades nutricionales y de servicios de apoyo de los grupos identificados como expuestos a riesgos.<sup>174</sup>
- b. Se debe atender a la desnutrición grave.<sup>175</sup>
- c. La finalidad de la distribución general de alimentos, es suplir la diferencia entre lo que necesita la población afectada y sus propios recursos en materia de alimentos.<sup>176</sup>
- d. Los alimentos que se entregan deben ser idóneos y aceptables para los beneficiarios, y se puedan utilizar eficazmente en el hogar.<sup>177</sup>
- e. Los alimentos que se facilitan deben ser de calidades apropiadas y aptas para el consumo humano.<sup>178</sup>
- f. Los alimentos deben ser almacenados, preparados y consumidos de un modo seguro y apropiado tanto al nivel del hogar como de la comunidad.<sup>179</sup>
- g. Los recursos de ayuda alimentaria deben ser bien administrados, empleando sistemas transparentes y eficientes.<sup>180</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibíd.*, p. 142

<sup>171</sup> *Ibíd.*, p. 148.

<sup>172</sup> *Ibíd.*, p. 152.

<sup>173</sup> *Ibíd.*, p. 156.

<sup>174</sup> *Ibíd.*, p. 167.

<sup>175</sup> *Ibíd.*, p. 174.

<sup>176</sup> *Ibíd.*, p. 187.

<sup>177</sup> *Ibíd.*, p. 189.

<sup>178</sup> *Ibíd.*, p. 191.

<sup>179</sup> *Ibíd.*, p. 194.

<sup>180</sup> *Ibíd.*, p. 197.

- h. Los recursos alimentarios deben ser apropiados para las condiciones locales.<sup>181</sup>
4. Normas mínimas en materia de refugios, asentamientos y artículos no alimentarios.
- a. Se debe conceder prioridad a las soluciones basadas en el uso de los actuales refugios y asentamientos para el retorno o acogimiento de familias afectadas por el desastre, y se debe velar por la seguridad y protección contra peligros, y por la salud y el bienestar de la población afectada.<sup>182</sup>
- b. Se debe hacer uso de las practicas locales en materia de planificación física, siempre que ello resulte posible, con el fin de garantizar el acceso a los refugios y su uso con seguridad y exento de peligros, e igualmente en lo que se refiere a servicios e instalaciones esenciales, y además se debe conseguir adecuada privacidad y separación entre los refugios de familias individuales.<sup>183</sup>
- c. Los afectados deben contar con el espacio cubierto suficiente que les proporcione un alojamiento digno. Deben poder realizar las actividades esenciales del hogar de modo satisfactorio, y ocuparse en actividades que apoyen sus medios de subsistencia.<sup>184</sup>
- d. El diseño del refugio debe ser aceptable para la población afectada y proporcionar confort termal, aire fresco y protección contra los rigores del clima en grado suficiente para asegurar la dignidad, salud, seguridad y bienestar.<sup>185</sup>
- e. El enfoque adoptado para la construcción de los refugios, debe estar de acuerdo con las prácticas locales en este campo y debe optimizar las oportunidades locales de encontrar medios de subsistencia.<sup>186</sup>
- f. Las personas afectadas por el desastre deben disponer de suficientes mantas, prendas de vestir y ropas de cama para asegurar su dignidad, seguridad y bienestar.<sup>187</sup>

---

<sup>181</sup> *Ibíd.*, p. 201.

<sup>182</sup> *Ibíd.*, p. 250.

<sup>183</sup> *Ibíd.*, p. 255.

<sup>184</sup> *Ibíd.*, p. 259.

<sup>185</sup> *Ibíd.*, p. 262.

<sup>186</sup> *Ibíd.*, p. 266.

<sup>187</sup> *Ibíd.*, p. 272.

- g. Todas las familias afectadas por el desastre deben tener acceso a suficiente jabón, y otros productos de higiene personal, salud, dignidad y bienestar.<sup>188</sup>
- h. Todos los hogares afectados por un desastre deben tener acceso a utensilios para cocinar y comer.<sup>189</sup>
- i. Todos los hogares afectados por el desastre, deben tener acceso a instalaciones colectivas de preparación de alimentos o a un horno de cocina, así como un suministro accesible de combustible para cocinar y usar para su confort termal.<sup>190</sup>
- j. Las familias afectadas deben tener acceso a medios apropiados de proveerse alumbrado artificial sostenible para asegurar su seguridad personal.<sup>191</sup>
- k. Todos los hogares afectados por el desastre, que se encarguen de la construcción o mantenimiento de su refugio, deben contar con las herramientas y equipos apropiados para hacerlo.<sup>192</sup>

5. Normas mínimas en materia de servicios de salud.

- a. Todas las personas deben gozar de acceso a servicios de salud a los que se ha concedido prioridad para afrontar las causas principales de la mortalidad y la morbilidad excesivas.<sup>193</sup>
- b. Los sistemas de salud deben ser diseñados para apoyar a los sistemas, estructuras y proveedores ya existentes en el sector.<sup>194</sup>
- c. El diseño y desarrollo de los servicios de salud se deben guiar por una continua y coordinada recopilación, análisis y utilización de los pertinentes datos sobre salud pública.<sup>195</sup>
- d. Todos los niños entre los 6 meses y 15 años de edad, deben ser vacunados contra el sarampión.<sup>196</sup>
- e. Las personas afectadas deben tener acceso a diagnósticos y tratamientos eficaces de aquellas enfermedades contagiosas que

---

<sup>188</sup> *Ibíd.*, p. 274.

<sup>189</sup> *Ibíd.*, p. 275.

<sup>190</sup> *Ibíd.*, p. 277.

<sup>191</sup> *Id.*

<sup>192</sup> *Ibíd.*, p. 279.

<sup>193</sup> *Ibíd.*, p. 308.

<sup>194</sup> *Ibíd.*, p. 311.

<sup>195</sup> *Ibíd.*, p. 321.

<sup>196</sup> *Ibíd.*, p. 327.

contribuyen más significativamente al exceso evitable de morbilidad y mortalidad.<sup>197</sup>

- f. Se deben tomar medidas contra posibles brotes de enfermedades infecciosas.<sup>198</sup>
- g. Las personas deben tener acceso al paquete mínimo de servicios preventivos de la transmisión del VIH Sida.
- h. Las personas deben contar con acceso a servicios apropiados para la gestión de lesiones.
- i. Las personas deben tener acceso al paquete mínimo en materia de salud reproductiva.<sup>199</sup>
- j. Las personas afectadas deben disponer de acceso a servicios sociales y de salud mental con los que reducir la morbilidad de índole mental, la discapacidad y los problemas sociales.<sup>200</sup>

La ejecución de estas actividades por parte de un ente canalizador de ayuda humanitaria, resulta fundamental para lograr la paulatina pero efectiva recuperación de la población que habita la región afectada para reconstruir el tejido social en el evento de un desastre. Todas las normas citadas anteriormente, corresponden a una ayuda humanitaria sostenible en el tiempo, que permite a las poblaciones afectadas, lograr una recuperación afirmada en recursos propios. Al seguir las normas recogidas en el Proyecto Esfera, las ONG canalizadoras de ayuda humanitaria internacional, podrían evitar caer en el asistencialismo y permitir a la población afectada resurgir bajo la autosuficiencia, tan necesaria en los países en vías de desarrollo.

### **1.6.1. Organización para la reconstrucción**

Ésta es una de las tareas más importantes, una vez que la evaluación de los daños en las zonas afectadas permite la identificación de las áreas de atención prioritarias. En este sentido, la vertebración caminera, así como la construcción de centros de salud son labores clave en el proceso de reconstrucción.

---

<sup>197</sup> *Ibíd.*, p. 329.

<sup>198</sup> *Ibíd.*, p. 331.

<sup>199</sup> *Ibíd.*, p. 343.

<sup>200</sup> *Ibíd.*, p. 346.

De todas las etapas de un desastre, la reconstrucción es seguramente la más larga, costosa y compleja. En un desastre a gran escala, el proceso de reconstrucción puede durar indefinidamente y evolucionar a veces en programas de desarrollo, y los expertos en el caso se pueden llegar a convertir en elementos permanentes dentro del panorama social.<sup>201</sup>

Una de las ONG locales que se especializa en reconstrucción en el territorio ecuatoriano, es la ONG Un Techo Para mi País, que en el año 2010, hizo un llamado público a empresas y particulares a través de su página web y redes sociales, a apoyar el trabajo de voluntarios para la reconstrucción de Haití. En el territorio nacional esta ONG local, ha aportado con la construcción de 1496 viviendas de emergencia desde su creación en el año 2008. Han sido 12 las provincias intervenidas: Pichincha, Imbabura, Guayas, Cañar, Azuay, Manabí, Chimborazo, Esmeraldas, Carchi, Bolívar, Cotopaxi y Tungurahua.<sup>202</sup>

### 1.6.2. Tareas de rescate

Las tareas de rescate son las labores empleadas para hallar personas con vida después de un desastre o tragedia, proveyéndoles los primeros auxilios y las mejores condiciones para ser trasladadas a los centros de salud más próximos. Entre estas labores se encuentran:

- Evaluación de los peligros en la zona, de forma que los rescatistas no se conviertan a su vez en nuevas víctimas de los diferentes elementos que implican riesgo (estructuras a punto de desplomarse, cables sueltos todavía con energía eléctrica, postes con aristas, entre otros).<sup>203</sup>
- Delegación de responsabilidades, junto con la requerida designación de líderes de grupo.<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> OLIVER SMITH, Anthony, *Reconstrucción después del desastre: una visión general de secuelas y problemas*, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Edit. La Red, Bogotá, Colombia, 1994, p. 4.

<sup>202</sup> UN TECHO PARA MI PAIS, *Un techo en cifras En Ecuador*: <http://www.untechoparamipais.org/ecuador/quienes-somos/utmp-en-cifras/>, Acceso: 15 de marzo del 2011, 10h45.

<sup>203</sup> *Ibíd.*, p. 54.

<sup>204</sup> *Id.*

- Remoción de escombros. La remoción de escombros implica el movimiento de piedra, concreto, fierros, tejados y otras partes de las edificaciones que obstruyan la llegada a los supervivientes. Normalmente los profesionales capacitados para estas tareas son los bomberos, militares, policías, paramédicos y otros similares, pero algunas entidades como la Cruz Roja brindan cursos de capacitación a la población en general, y por ende los funcionarios de algunas ONG pueden asistir a estos programas.<sup>205</sup>
- Durante las tareas de rescate, el equipo de emergencia necesitará diferenciar entre fallecidos y supervivientes. Tarea que en la mayor parte de las ocasiones es sumamente sencilla, ya que las víctimas se quejan, piden ayuda o sencillamente respiran ruidosamente. Sin embargo, hay ocasiones en que la apreciación de alguno de los signos vitales es una tarea más sutil, que va a requerir la realización de una rápida valoración. Si las condiciones del momento fueran adversas (humo, oscuridad) o existiera un riesgo inminente para rescatadores y víctimas, el rescate se realizará de manera rápida, respetando en la medida de lo posible la constatación de supervivencia y el mantenimiento del control cervical y vertebral.<sup>206</sup>
- Se debe dar prioridad a los supervivientes leves o ilesos, que presentan las máximas expectativas de supervivencia y que abandonarán con prontitud la escena de los hechos. Durante el rescate se debe intentar salvar al máximo número posible de personas, y de éstas, se debe priorizar a las que más posibilidades tienen de supervivencia. Los supervivientes que no puedan abandonar el lugar por sus propios medios, deberán ser rescatados tras terminar la evacuación espontánea. Los supervivientes atrapados que requieran para su liberación de la participación de gran número de recursos serán rescatados en último lugar.<sup>207</sup>
- Los cadáveres no deben ser prioridad en el rescate, a no ser que obstruyan la evacuación de otras víctimas que continúen vivas. Esto podría parecer inhumano a simple vista, pero tiene mucho sentido el priorizar a las personas que se puede rescatar, y de éstas, incluso, dar mayor importancia a las que tengan lesiones menores, ya que éstas en algunos casos pueden

---

<sup>205</sup> Id.

<sup>206</sup> *Ibíd.*, p. 70.

<sup>207</sup> *Ibíd.*, p. 78.

movilizarse por sí mismas, e incluso algunas de ellas podrían colaborar en las tareas de rescate, señalando dónde podrían hallarse otras víctimas y tareas similares.<sup>208</sup>

### 1.6.3. Tareas de prevención

Las comunidades humanas siempre deberán afrontar peligros naturales, ya sean inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, tormentas, pero los desastres de hoy a veces son provocados por la acción humana y esto lo agrava en casi todos los casos. La pobreza y las presiones demográficas agudizan el costo de los peligros naturales porque cada vez más seres humanos se ven obligados a habitar en zonas de riesgos expuestas a inundaciones, terremotos, y deslizamientos. Las prácticas de desarrollo insostenible también contribuyen a agravar cada vez más los efectos de los peligros naturales. Por ejemplo, la deforestación a gran escala reduce la capacidad del suelo de absorber las lluvias intensas, lo cual provoca deslizamientos e inundaciones.

Por lo expuesto anteriormente, la prevención es una de las actividades más importantes, y que debe ser desarrollada tanto por las instituciones estatales, cuanto por las ONG que tengan mayor posibilidad de ejecutar estas tareas. Para una correcta prevención, se deben señalar sus características y clasificación en forma teórica, de manera que luego se puedan identificar las estrategias para su realización. Tomar más en serio la prevención contribuirá a que haya menos desastres graves que afrontar.<sup>209</sup>

Las estrategias de prevención más eficaces no solo permitirían ahorrar miles de millones de dólares, sino también salvar miles de vidas. Los recursos que actualmente se destinan en actividades de intervención y de socorro podrían destinarse a promover un desarrollo equitativo y sostenible, lo cual reduciría aun más los riesgos de desastres.<sup>210</sup> Mediante, la prevención de los desastres se pretende reducir la vulnerabilidad de las sociedades a los efectos de los desastres y también abordar las actividades humanas que lo pueden

---

<sup>208</sup> Id.

<sup>209</sup> KOFI, Anan, op. cit. p. 8.

<sup>210</sup> Id.

causar. La alerta temprana es especialmente importante para la prevención a corto plazo.<sup>211</sup>

Para lograr prevenir y disminuir los efectos que pudiera causar en una determinada región la ocurrencia un desastre, sea de origen natural o antropogénico, es necesario educar a la población usando un lenguaje claro y sencillo, con lo cual debe pretenderse crear un hábito de previsión ante un fenómeno de esta naturaleza.

Con educación, la ciudadanía comprenderá que mientras se viva en un país como el nuestro, se debe aprender a convivir con los sismos, agujajes, tsunamis, inundaciones, sequías, actividad volcánica, incendios y demás; de forma que se logre reaccionar ante ellos de forma racional e inteligente para protegerse y salvar vidas. Lincoln Alayo lo explica en los siguientes términos:

*La educación para la prevención de los desastres tiene importancia y prioridad, porque si el ser humano no adquiere, desarrolla y manifiesta conciencia, conocimientos, comportamientos, actitudes y participación en cuanto a los riesgos de desastres, no será capaz de prevenirlos. Es importante lograr que la educación contribuya y facilite el logro de una cultura de prevención, y que la población y las comunidades se preparen y actúen frente a los desastres.*<sup>212</sup>

Por tanto, la educación debe ser entendida tanto en su nivel formal como informal, por lo que brevemente se señalan las características del sistema educativo ecuatoriano, recordándose en primer lugar que la educación, en sentido amplio:

*...es la acción y efecto de educar, formar, instruir a una persona, especialmente a los niños. La educación puede presentar aspectos parciales, según los objetivos más delimitados que le asigna una sociedad cada vez más especializada: educación cívica, educación profesional, educación sexual, educación física, educación prospectiva, educación recurrente, entre otros. Antiguamente la educación era única, es decir, no se diferenciaba la educación familiar de la religiosa o la cívica.*<sup>213</sup>

La educación es una de las actividades más importantes en la vida de una sociedad, y su ejercicio está delegado a todos sus miembros: la familia, la iglesia, la escuela, lugares de trabajo, oficinas y otros centros laborales son los espacios en las que las personas aprenden diariamente, pero sin duda el

---

<sup>211</sup> Id.

<sup>212</sup> ALAYO BERNAL, Lincoln: *La educación para los desastres*, en <http://www.rioei.org/jano/2207Alayo.pdf> Acceso: 6 de abril de 2010, 11h45.

<sup>213</sup> CANDA, Fernando, *Pedagogía y psicología*, Edit. Cultural, Madrid, España, 1999, p. 98.

parvulario, la escuela, el colegio y la universidad, constituyen el espacio idóneo para impartir y adquirir conocimiento.

En cuanto a la estructura del sistema educativo, tenemos que los niveles del sistema educativo son graduales, con objetivos propios y en función de los diferentes estados de desarrollo de los educandos. Estos niveles son cuatro: inicial, básica, bachillerato y superior. Asimismo, los niveles de educación básica y bachillerato adoptan en su aplicación y ejecución varias modalidades de acuerdo a las características del educando y a las condiciones socioeconómicas y culturales del país.<sup>214</sup>

Dichas modalidades corresponden a la educación de menores, de adultos, y la educación especial. En este apartado se presenta en forma resumida la estructura del sistema educativo nacional, considerando que algunas instituciones educativas desarrollan sus funciones en coordinación con ONG, especialmente las dedicadas al campo de la educación en sí y también la salud, sobre todo en lo referente a tareas de vacunación, pero también en actividades esporádicas de prevención de desastres, como los presentados en esta investigación. Debe señalarse que la presentación de este punto es complementaria frente al tema principal, no determina la calidad de las tareas a realizar, sino sólo el ámbito en que pueden desarrollarse las tareas de prevención y mitigación.

La educación inicial está destinada a niños y niñas de 4 a 6 años; debe orientar a los padres de familia y comunidad para lograr el desarrollo de las capacidades y vocación del niño. Constituye el primer nivel de educación.<sup>215</sup> En lo que respecta al tema de estudio, el interés se centra en dotar a la población infantil de los conocimientos básicos de supervivencia, como la identificación de los espacios que forman el denominado “triángulo de la vida” después de un temblor o terremoto. Sobre las experiencias en este campo, una nota de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos indica:

*Con el fin de fomentar en los niños conocimientos sobre prevención, la Unidad Provincial de Gestión de Riesgos de Tungurahua, en coordinación con el MIES-INFA,*

---

<sup>214</sup> MINISTERIO DE EDUCACION ECUADOR: *Educación por Niveles*, <http://www.educarecuador.ec/profesionales/educacion-por-niveles/bachillerato-general-unificado-bgu.html>, Acceso: 13 de marzo del 2011, 11h50.

<sup>215</sup> Id.

*capacita a niños, niñas y adolescentes, en los cantones de Ambato y Pelileo. Mediante charlas y técnicas de aprendizaje apropiados, los pequeños reciben instrucción sobre gestión de riesgos, ambiente y primeros auxilios. La preparación a los niños se realizará durante el mes de agosto 2010 y está a cargo del grupo de voluntarios de esa Unidad.*<sup>216</sup>

La educación básica, es el primer nivel del Sistema Educativo. Comprende dos modalidades escolarizadas: la de niños, niñas y adolescentes; y la de adultos hombres y mujeres.<sup>217</sup> En el primer caso, se continuaría con procesos de preparación de los estudiantes respecto a las medidas de prevención y respuesta ante situaciones de emergencia y desastres, mientras que en el segundo, se trata de incorporar estrategias orientadas en muchos casos a padres y madres de familia, responsables por sus hijos y que con capacidad de respuesta más efectiva ante una situación de esta naturaleza, cuando reciben la capacitación necesaria.<sup>218</sup> Sin embargo, en ambos casos se deben desarrollar contenidos según las edades de los involucrados, considerando las dificultades que se presentan habitualmente, la preparación y mantenimiento permanente de kits de supervivencia, así como un mayor involucramiento de la familia en estos temas.<sup>219</sup>

El bachillerato, es el segundo nivel del sistema educativo y comprende dos modalidades: la de menores y la de adultos. El servicio es escolarizado.<sup>220</sup> La educación secundaria de adultos por un lado proporciona los conocimientos humanísticos y científicos necesarios para completar la formación de los educandos y por otro ofrece estudios diversificados con especialidades adecuadas a las áreas de conocimientos y actividades técnicas.<sup>221</sup>

En esta fase, se podrían desarrollar estrategias de planificación y coordinación de respuesta ante situaciones de desastres naturales, de forma que además de hacerse responsables por sus propias vidas y sus familias, los estudiantes, sean estos adolescentes o adultos, puedan comprometerse con el resto de la comunidad a la que pertenecen, e incluso en casos extremos coordinar con el resto de la población refugios colectivos, las listas de los

---

<sup>216</sup> Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos: *Niños se preparan en gestión de riesgos*, en: <http://www.snriesgos.gov.ec/index.php/component/content/article/1326-ninos-se-preparan-en-gestion-de-riesgos.html>. Acceso: 20 de agosto de 2010.

<sup>217</sup> MINISTERIO DE EDUCACION, op. cit.

<sup>218</sup> Id.

<sup>219</sup> Id.

<sup>220</sup> Id.

<sup>221</sup> Id.

supervivientes y los familiares desaparecidos, de forma que se organicen a la par que las tareas que aseguren la supervivencia y estabilización de las personas heridas y supervivencia, la reagrupación de las familias.

La educación superior se imparte en universidades e institutos tecnológicos, así como los centros de formación de las Fuerzas Armadas, pudiendo ser de modalidad presencial, a distancia y semipresencial, en pre y postgrado.<sup>222</sup> En este nivel de formación existirían más posibilidades de desarrollar actividades acordes a los requerimientos colectivos, a la vez que se podría seleccionar a las personas mejor capacitadas para dirigir las tareas de prevención, y también de rescate y mitigación de los daños en las zonas afectadas en la ocurrencia de un desastre.

En cuanto a la educación no formal, las tareas de prevención y capacitación tenderían a ser más irregulares, por la brevedad de muchos cursos de capacitación que se dan, pero se podría incluir programas que involucren a los directivos, de forma que periódicamente se organicen además de sus contenidos y cursos habituales, ciclos de preparación en tareas de primeros auxilios o respuesta ante la ocurrencia de un desastre natural.<sup>223</sup> Instituciones como la Cruz Roja Ecuatoriana tienen una importante experiencia en estos campos, y sería fundamental la coordinación en este escenario, prestando especial atención a las labores de prevención, pero sin descuidar la importancia de la respuesta y mitigación ante fenómenos y desastres naturales.

## **1.6. Límites y retos de las ONG: elementos de debate actual**

Dentro de la problemática contemporánea de las ONG, constatamos el rompimiento gradual, pero implacable, de los nichos en que cada organización se ubicó a lo largo de las décadas anteriores. Soraya Cerdà aporta los siguientes criterios al respecto:

*La importancia que ha adquirido el Tercer Sector durante las últimas décadas, ha evidenciado la necesidad de una valoración global de su sistema de trabajo, de su papel en la sociedad y de las perspectivas de futuro. Con este fin, los actores del sector han convocado jornadas y reuniones y han conformado diversos foros de debate, con la*

---

<sup>222</sup> Id.  
<sup>223</sup> Id.

*participación de instituciones oficiales nacionales e internacionales, así como investigadores e intelectuales que han contribuido con sus análisis y opiniones.*<sup>224</sup>

El aporte de Cerdà esclarece el rol que compete a las ONG en general, ya que además de constituirse en importantes agentes que participan en las áreas a las que el gobierno no puede llegar, su interacción con la población las coloca en una posición favorecida ante la opinión popular, y sus acciones apropiadamente canalizadas podrían constituirse en un aporte más significativo aún. Continuando con su exposición, la autora citada indica:

*La discusión es muy amplia. Entre otros temas se habla de objetivos y estrategias para el desarrollo, de las relaciones con otros agentes sociales, de las relaciones con el Sur, de la comunicación con la sociedad y la educación para el desarrollo, etc.*<sup>225</sup>

Y la autora continúa con su exposición, señalando:

*...muchas de las organizaciones solidarias de ayuda al Tercer Mundo han surgido y se mantienen gracias al apoyo de los gobiernos de los países industrializados, a través de la Cooperación Internacional y de la ayuda humanitaria de emergencia. Pero esta ayuda es condicionante, y por tanto supone limitaciones importantes a la hora de denunciar políticas injustas e incluso ante auténticos atropellos a la dignidad humana realizados por parte de sus fuentes principales de financiación. Las críticas más severas afirman que entre las ONG se ha enquistado una permanente de pasividad ante la pobreza extrema, una actitud de poca o nula atención a los conflictos y sus consecuentes violaciones masivas a los derechos humanos, y de una apatía generalizada ante los problemas de los países empobrecidos que después de la Guerra Fría han dejado de tener interés estratégico para Occidente. Es lo que García Salazar denomina 'la cultura de la ceguera y el olvido', la cual debe ser combatida por las redes de solidaridad internacional.*<sup>226</sup>

Esta última reflexión es crucial para la reinterpretación del rol de las ONG en el contexto ecuatoriano, ya que aporta elementos fundamentales para la discusión: ¿las ONG aparecieron sólo como una estrategia de contención de Occidente frente a la amenaza que significaba la ideología comunista en las décadas finales del siglo pasado?; ¿existía un real compromiso por erradicar la pobreza de los países del cono sur o sólo se trataba de medidas paliativas para evitar la sucesiva explosión de focos subversivos? El dato que propone la autora respecto a que el fin de la Guerra Fría que enfrentó en una tensión abierta pero nunca de hecho a las dos ex superpotencias mundiales, Estados Unidos y la Unión Soviética, parece tener un cierto asidero real, ya que en las sucesivas acciones de las ONG se advierten diversas estrategias de

---

<sup>224</sup> CERDÁ, Soraya: *Las ONGD como agentes de la Cooperación y la Ayuda Humanitaria. El caso español*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra, España, 2003, p. 213.

<sup>225</sup> Id.

<sup>226</sup> *Ibíd.*, p. 214.

integración comunitaria, una recuperación de los valores tradicionales, lo cual parece más apropiado para el período histórico referido.

En este contexto, la necesidad de contar con un financiamiento externo parece ser el talón de Aquiles de las ONG, pues son muy pocas las que después de un período razonable lograron ser autosuficientes, por su propia naturaleza de organizaciones sin fines de lucro. Así, Martínez Tablas, citada por Cerdà, señala que la independencia de las ONG también deben buscarla las propias organizaciones, no permitiendo una excesiva dependencia de las subvenciones.<sup>227</sup>

Ante esta realidad, el mayor desafío de las ONG es su propia supervivencia como instituciones, y no se trata sólo de evitar la dependencia de financiamiento internacional, sino incluso la dependencia de los organismos gubernamentales que canalizan los desembolsos de dichas organizaciones. Ante esto, además, queda en conflicto uno de los principios de estas organizaciones: el no constituirse en organismos lucrativos, pero sin duda esto parece ser incompatible con el aseguramiento de su existencia misma.

---

<sup>227</sup> CERDÁ, Soraya, op. cit., p. 215.

## CAPÍTULO II CANALIZACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA INTERNACIONAL

### 2.1. Cooperación de organismos bilaterales y multilaterales

Las similitudes entre la cooperación bilateral y multilateral son, en palabras de Alfonso Dubois:

*La cooperación bilateral es aquella en la que los gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean éstos los gobiernos de los países receptores u otras organizaciones. La cooperación multilateral es aquella en la que los gobiernos remiten dichos fondos a las organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus propias actividades, de modo que la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes.*<sup>228</sup>

### 2.2 Participación y responsabilidad del gobierno en la canalización de la Ayuda Humanitaria Internacional

En primer lugar, se debe reconocer que al tratarse de sociedades con un elevado nivel de organización, el gobierno en los países latinoamericanos es fundamental para afrontar cualquier situación de emergencia, por lo que en el presente apartado se identificarán las tareas y obligaciones más importantes que competen a los diferentes organismos estatales, pero no solos ni aislados, sino en forma articulada con las instituciones representativas de la sociedad civil como las ONG. En este sentido, las organizaciones Mundial y Panamericana de la Salud señalan:

*Las emergencias menores son atendidas por organismos nacionales y la colaboración de alguna que otra organización internacional presente en el país; pero cuando se trata de eventos de mayor envergadura, la movilización de la comunidad internacional y de otros sectores de la vida nacional significará también un aumento en la llegada de asistencia y de la participación de individuos y organizaciones de diversas procedencias...*<sup>229</sup>

Según esta fuente, es necesario coordinar con estas instituciones en el terreno de las operaciones los siguientes niveles de acción:

---

<sup>228</sup> DUBOIS, Alfonso, *Cooperación bilateral / multilateral*, <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/41> Acceso: 5 de abril de 2010, 10h20.

<sup>229</sup> Pan American Health Organization (PAHO) / Organización Panamericana de la Salud (OPS) - WHO - OMS, *Logística y gestión de suministros humanitarios en el sector salud*, Editorial OPS, Madrid, España, 2001, p. 42.

- a. Población local: los habitantes de la zona siniestrada son los primeros en brindar asistencia y también contribuyen con ayuda en especie para las personas afectadas.<sup>230</sup>
- b. Comunidades o regiones vecinas: es usual la respuesta en especie y de voluntarios espontáneos provenientes de las regiones próximas o países vecinos a la zona afectada.<sup>231</sup>
- c. Gobierno nacional (o local) del país o región afectada: un evento de mayores proporciones provoca por lo general la intervención, no solo de la autoridad nacional de desastres, sino también de otros estratos gubernamentales.<sup>232</sup>
- d. Gobiernos extranjeros: intervienen por medio de sus embajadas y agencias de cooperación (agencias bilaterales). Su asistencia, que se tramita de gobierno a gobierno, puede estar constituida por donaciones en especie, en efectivo, financiamiento de proyectos e incluso envío de consultores y expertos.<sup>233</sup>
- e. Agencias multilaterales: de manera muy general, se trata de organizaciones constituidas por varios gobiernos que incluyen la asistencia en desastres entre sus objetivos, tales como las de Naciones Unidas. Por lo general su colaboración se centra en asistencia técnica relacionada con los temas de sus diferentes agencias, el envío de consultores y expertos sobre estos temas y apoyo a la búsqueda y canalización de recursos de asistencia para el país afectado.<sup>234</sup>
- f. Organizaciones no gubernamentales (ONG): ya sean nacionales e internacionales, incluyendo religiosas y sociales. Sus capacidades, experiencia y recursos suelen ser de una enorme variedad. Existen ONG internacionales que se han especializado en emergencias y

---

<sup>230</sup> Id.

<sup>231</sup> Id.

<sup>232</sup> Id.

<sup>233</sup> Id.

<sup>234</sup> Id.

que cuentan con destrezas y recursos muy apropiados para su intervención.<sup>235</sup>

- g. El sector privado y comercial, nacional e internacional: puede involucrarse en diferentes niveles que van desde donaciones hasta la contratación de sus servicios especializados (transportes, alquiler de bodegas, fabricantes de equipos y materiales, proveedores de alimentos, etc.).<sup>236</sup>
- h. Instituciones especializadas: estas pueden proveer importantísima asistencia técnica para el tratamiento de temas específicos, tales como análisis de vulnerabilidad y reducción de riesgos, evaluación de necesidades, o bien otros más prácticos como potabilización de agua, manejo de suministros médicos, y otros.<sup>237</sup>
- i. Organizaciones militares: las fuerzas militares por lo general cuentan con una amplia dotación de equipo y experiencia que pueden servir para apoyar las operaciones logísticas, tales como sus medios de transporte, mano de obra, construcción de puentes y caminos, etc. No obstante, la utilización de este recurso tiene que ser revisado en situaciones en que el ejército sea parte activa en un conflicto, ya que en esos casos puede no ser aconsejable por razones de seguridad.<sup>238</sup>

Es decir, la responsabilidad no se restringe única y exclusivamente al gobierno de un país, sino que todos los actores sociales intervienen en la resolución de la situación que enfrenta la población, partiendo por las mismas comunidades movilizadas que responden de manera rápida al evento, de forma que las personas sobrevivientes y que estén físicamente en condiciones de participar en las diferentes tareas, lo hagan. Empero, del desglose de los niveles de involucramiento y la coordinación de actividades, debe resaltarse el papel que compete al gobierno, y que como la misma fuente consultada señala se resume en la movilización de las diferentes instituciones públicas en los

---

<sup>235</sup> Id.  
<sup>236</sup> Id.  
<sup>237</sup> Id.  
<sup>238</sup> Id.

distintos estratos en que se organiza el poder público. En este sentido, la participación de las Fuerzas Armadas resulta particularmente importante, y por ello se las menciona en el presente apartado.

La asistencia humanitaria incluso puede jugar un rol importante en el desarrollo de un país cuando es coordinada y canalizada eficazmente. Tanto los donantes de ayuda humanitaria cuanto los receptores de la misma deben tener en cuenta los siguientes principios, en cuanto al sector salud:

1. No tipificar los desastres: Los efectos de los desastres sobre la salud varían de acuerdo al tipo de desastre y la situación económica y política del país afectado, además del grado de desarrollo de su infraestructura.<sup>239</sup>
2. La asistencia sanitaria debe prestarse en consulta con los funcionarios designados por el Ministerio de Salud para coordinar la asistencia humanitaria. El coordinador de desastres del sector salud es un funcionario de alto nivel que sirve de punto focal para situaciones de emergencia y coordina las actividades humanitarias vinculadas a la salud.<sup>240</sup>
3. Seguir los procedimientos de comunicación, coordinación y supervisión establecidos por las autoridades de los países afectados por el desastre. Esto se logra mediante reuniones como parte del proceso de planificación de desastres, entre autoridades nacionales del país afectado y representantes de los organismos donantes, ONG y otras organizaciones que participen en la asistencia humanitaria.<sup>241</sup>
4. Informar a los donantes de lo que no se desea recibir ni se necesita. Este punto es tan importante como informar lo que si necesita recibir. La información debe circularse entre los posibles proveedores de ayuda y los representantes diplomáticos y consulares en el extranjero.<sup>242</sup>

---

<sup>239</sup> American Health Organization (PAHO) / Organización Panamericana de la Salud (OPS) - WHO – OMS, op. cit. p.9.

<sup>240</sup> Id.

<sup>241</sup> Id.

<sup>242</sup> Id.

5. Los donantes no deben competir entre ellos para satisfacer las necesidades más visibles de un país afectado: La calidad de la ayuda es más importante que su valor monetario o la velocidad con la que llega.<sup>243</sup>
6. La ayuda de emergencia debe complementar, no duplicar las medidas aplicadas por el país afectado. La duplicación en la mayoría de los casos es inevitable ya que los proveedores de ayuda se apresuran en cubrir las mismas necesidades, sin embargo la duplicación puede evitarse al recurrir a una fuente confiable de información del país afectado.<sup>244</sup>
7. Es improbable que se necesite personal médico del exterior. Generalmente las necesidades inmediatas de las víctimas deben ser satisfechas en las primeras horas posteriores al desastre. Los equipos médicos extranjeros llegan demasiado tarde. Sin embargo, los equipos de países vecinos que comparte un idioma y cultura semejante al país afectado, pueden prestar una valiosa ayuda.<sup>245</sup>
8. La necesidad de búsqueda y rescate, de primeros auxilios para salvar vidas y de otros procedimientos médicos inmediatos suele ser breve. Resulta importante tener cautela al considerar asistencia internacional que resulta inútil una vez que ha pasado la fase de emergencia aguda.<sup>246</sup>
9. El uso de Internet se ha convertido en una necesidad antes y durante las emergencias. El libre intercambio de información a través de las comunicaciones electrónicas reducen las demoras para contribuciones en situaciones de desastres.<sup>247</sup>
10. La información debe circular sin trabas y ser sometida a examen para asegurar que el manejo de los suministros humanitarios se haga de manera responsable. Los donantes y las autoridades nacionales deben

---

<sup>243</sup> Id.

<sup>244</sup> Id.

<sup>245</sup> Id.

<sup>246</sup> Id.

<sup>247</sup> Id.

presentar informes muy precisos sobre el estatus de los envíos y la distribución de los suministros.<sup>248</sup>

11. Los militares del país afectado, y los militares extranjeros desempeñan una función importante en la asistencia humanitaria al participar en el ámbito de la logística.<sup>249</sup>

12. No reaccionar exageradamente ante los informes de los medios de comunicación que piden ayuda internacional urgente: Es necesario formar una visión general de la situación y esperar hasta que las peticiones de ayuda se hagan formalmente a pesar de las trágicas imágenes que los medios muestran.<sup>250</sup>

### **2.3 Coordinación con gobiernos de la región e instituciones públicas y privadas extranjeras**

Esta coordinación se da con la participación de las embajadas (bajo orden y autorización de sus respectivos gobiernos), e involucra tanto la donación de alimentos, agua, medicamentos y otros suministros, como el envío de personal capacitado a las áreas afectadas, así como la dotación de instrumentos y herramientas que posibiliten la reconstrucción de infraestructura en los puntos que sea factible hacerlo. En este caso las autoridades gubernamentales del país afectado, deben disponer de la información de recursos, canales de comunicación y limitaciones del organismo que desea prestar ayuda. Los siguientes son los principios orientadores para obtener ayuda internacional:

1. Los organismos pueden otorgar subvenciones de dinero en efectivo, donar suministros, prestar asistencia técnica, proveer alimentos o hacer préstamos. Es necesario conocer sobre la especialización de cada organismo para evitar solicitar dinero en efectivo a un organismo que solo brinda ayuda en especie, o solicitar suministros a organismos que se especializan en cooperación técnica.<sup>251</sup>

---

<sup>248</sup> Id.  
<sup>249</sup> Id.  
<sup>250</sup> Id.  
<sup>251</sup> Id.

2. Las ONG varían en sus enfoques de la asistencia humanitaria y en las contribuciones que pueden hacer en materia de salud. Resulta más eficiente solicitar ayuda a organismos con mayor experiencia dentro del país afectado ya que por lo general tiene una mejor comprensión de la naturaleza de los problemas que se presentan. Los organismos que no tienen experiencia dentro de estos temas pueden generar mayor presión para el gobierno local.<sup>252</sup>
3. Se debe conocer y mantener los canales de comunicación adecuados. Algunos organismos como la OPS y la OMS, solamente aceptan solicitudes de ayuda de un organismo o un ministerio en especial como los ministerios de salud, mientras que la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja brindan su ayuda a través de miembros nacionales.<sup>253</sup>
4. Los organismos donantes posiblemente soliciten que el país afectado, o su propio representante, declare el estado de emergencia o que el gobierno presente una solicitud formal, para poder responder al pedido de ayuda.<sup>254</sup>
5. Los organismos donantes posiblemente pidan pruebas directas o concluyentes sobre la necesidad de ayuda, antes de efectuar gastos o proceder a recaudación de fondos. Es cada vez más frecuente que los organismos donantes de ayuda soliciten por medio de sus expertos locales pruebas que validen la necesidad de ayuda.<sup>255</sup>
6. Algunos gobiernos y organismos extranjeros comprometerán fondos para proyectos concretos en la primera etapa de una emergencia, aun antes de que se haya emprendido una evaluación minuciosa de las prioridades del sector salud. Es por esta razón que los representantes del sector salud deben preparar informes preliminares de los costos de

---

<sup>252</sup> Ibid., p. 25

<sup>253</sup> Id.

<sup>254</sup> Ibid., p. 29

<sup>255</sup> Id.

las necesidades de asistencia humanitaria de emergencia a corto plazo, antes de que los donantes comprometan fondos de emergencia.<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> Id.

## CAPÍTULO III DESASTRES Y VULNERABILIDAD

### 3.1 Desastre, riesgo y vulnerabilidad 3.1.1 Investigación teórica sobre la vulnerabilidad

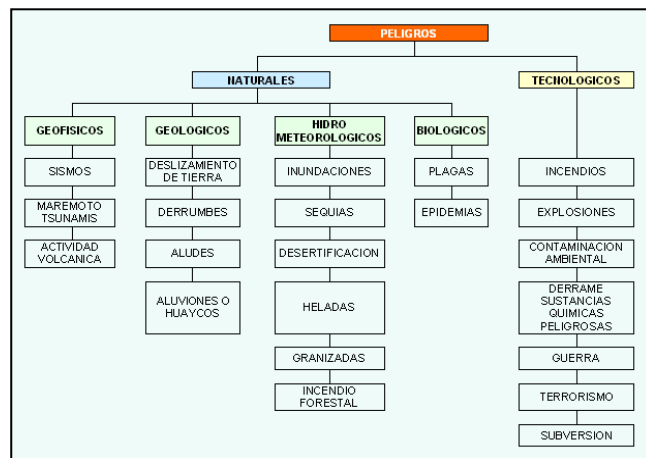
#### Peligro

Para entender la vulnerabilidad, es necesario en primer lugar comprender la categoría de peligro. En este sentido, tenemos que se trata de

*...un evento externo, representado por un fenómeno físico de origen natural o antrópico, se manifiesta en sitios específicos y durante un tiempo de exposición determinado, puede ocasionar daños físicos, económicos, ambientales, sociales. Peligro es sinónimo de amenaza.<sup>257</sup>*

Es decir, cualquier fenómeno natural o un accidente ocasionado por la actividad humana, tiene el potencial de dañar a los seres vivos que habitan en el área de la ocurrencia de tal fenómeno, incluidas las comunidades humanas, así como de modificar la estructura geológica de la misma, y es este potencial el que se constituye en el riesgo. De acuerdo a la UNESCO, los peligros se clasifican en naturales y tecnológicos. En este punto se recalca el interés del peligro como amenaza o riesgo inminente. El siguiente esquema ilustra en detalle la clasificación del peligro:

**GRÁFICO 3  
VULNERABILIDAD**



Fuente: Organización Panamericana de la Salud  
Elaborado por: Andrea Pinto

<sup>257</sup> ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD, *Vulnerabilidad*: <http://www.cepis.ops-oms.org/cursodesastres/diplomado/curso1/tema1.html> Acceso: 21 de marzo de 2012, 11h45

## Vulnerabilidad

La vulnerabilidad se debe entender en los siguientes términos:

*Un factor interno de un sujeto o sistema expuesto a un peligro, que según el grado de resistencia de sus elementos (infraestructura, vivienda, actividades productivas, grado de organización, sistemas de alerta, desarrollo político-institucional y otros), puede ser susceptible a sufrir daño. Su gestación está asociada directamente con factores de orden antrópico, esto es, la interacción humana con la naturaleza.<sup>258</sup>*

Una población humana expuesta a los efectos de un peligro, sufrirá el daño en mayor o menor medida, según el grado de vulnerabilidad que exhibe; por ejemplo si una vivienda o infraestructura del sistema de agua se encuentra ubicada próxima al cauce del río, cuando se incrementa el caudal del río volviéndose caudaloso, puede erosionar los taludes de la ribera y producir deslizamiento, arrasando la vivienda o la captación de agua. En casos como éste la vulnerabilidad es alta. De otro lado, si la vivienda se encuentra fuera del área de inundación, estará más segura de no sufrir daño, por lo que la vulnerabilidad resulta ser baja.

Generalmente, los grupos más expuestos a los riesgos en situaciones de emergencia por desastres naturales son las mujeres, las personas de la tercera edad, los discapacitados, y los que padecen de VIH/Sida.<sup>259</sup> En ciertos contextos algunas personas pueden ser vulnerables por su raza o etnia, afiliación religiosa o política, o por ser personas desplazadas.<sup>260</sup>

## Riesgo

El riesgo es la probabilidad de que se presente un daño sobre un elemento o componente determinado, teniendo una vulnerabilidad intrínseca, a raíz de la presencia de un evento peligroso, con una intensidad específica. Se evalúa en función del peligro y la vulnerabilidad.  $\text{Riesgo} = \text{Peligro} \times \text{Vulnerabilidad}$ .<sup>261</sup> Como ejemplo, se tiene la fotografía al pie de este párrafo, donde se observa el peligro representado por el fuerte temporal que puede desencadenar en eventos como saturación del suelo, incremento del caudal del río, erosión y deslizamiento. La vulnerabilidad está representada por la

---

<sup>258</sup> Id.

<sup>259</sup> INTERMON, Oxfam, op. cit. p. 31.

<sup>260</sup> Id.

<sup>261</sup> *Ibíd.*, p. 78.

ubicación de la vivienda, la misma que se encuentra expuesta a sufrir daño por el desprendimiento de las rocas y deslizamiento; en estos casos la familia está en alto riesgo.

#### **GRAFICO 4 RIESGO**



Fuente: Noticiero Digital, <http://www.noticierodigital.com/2009/09/terremoto-granizo-e-incompetencia>  
Elaborado por: Torrealba, Jesús

Dentro de esta función, la incidencia de eventos naturales que podrían causar los desastres es un factor que está por fuera del control humano, mientras que la vulnerabilidad sí está dentro del ámbito de lo controlable.

### **Emergencias**

Las emergencias se caracterizan por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento o por la inminencia del mismo, que requiere de una reacción inmediata y que exige la atención o preocupación de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.<sup>262</sup>

### **Desastres**

Por último, en este apartado se define desastre como todo proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un

---

<sup>262</sup> Id.

fenómeno natural o antrópico, que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población, excediendo la capacidad de respuesta de la comunidad, institución o sistema afectado, causa alteraciones intensas, interrupción grave en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, representadas por las pérdidas de vida y salud de la población, destrucción parcial o total de los bienes, servicios y daños severos al ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y población para atender a los afectados y restablecer los umbrales aceptados de normalidad y bienestar.<sup>263</sup> Un desastre representa la materialización de condiciones de riesgo previamente existente.

### **3.1.2 Reducción de la vulnerabilidad**

La reducción de la vulnerabilidad se materializa desarrollando dos estrategias fundamentales: la prevención y la mitigación, ambas presentes antes de la aparición de un desastre.

#### **Prevención**

La prevención es el conjunto de medidas y acciones dispuestas con anticipación con el fin de evitar o impedir que se presente un fenómeno peligroso o para reducir sus efectos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente. Incluye entre otras, medidas de ingeniería como construcciones sismoresistentes, protección ribereña, de legislación (uso adecuado de tierras, del agua, sobre ordenamiento urbano y otras).<sup>264</sup>

#### **Mitigación**

La mitigación es la planificación y ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo. La mitigación es el resultado de la aceptación de que no es posible controlar el riesgo totalmente; es decir en

---

<sup>263</sup> Id.  
<sup>264</sup> Id.

muchos casos, no es posible impedir o evitar los daños o sus consecuencias y solo es posible atenuarlas.<sup>265</sup>

Más que resolver los problemas derivados de la ocurrencia de un fenómeno o desastre de origen natural o antrópico, la mitigación implica la capacidad de hacer frente a los efectos de tal fenómeno, para así minimizar los daños finales en los grupos humanos, sobre todo, para luego pasar a resolverlos gradualmente y en la medida de las posibilidades económicas, técnicas y de acuerdo a la preparación de los individuos.

Estos y otros puntos relativos al interés del presente documento, serán expuestos en forma detallada en las siguientes páginas.

## **3.2 Clasificación de los desastres**

Como se indica en páginas anteriores, los desastres se clasifican de forma general en fenómenos naturales y antrópicos (también denominados tecnológicos o antropogénicos), mismos que se detallan en los siguientes subtítulos.

### **3.2.1 Fenómenos naturales**

Un fenómeno natural es todo evento que ocurre como resultado de la dinámica propia de la naturaleza. Se caracterizan por ser inevitables y vitales para el mantenimiento del equilibrio dentro del planeta. Por principio su ocurrencia no depende de la voluntad ni interviene la mano del ser humano. Aunque no son controlables, sí son previsibles en muchos casos, gracias al desarrollo de la tecnología.<sup>266</sup>

Los fenómenos naturales son todos aquellos que se originan por la acción espontánea de la naturaleza o por la evolución del planeta. Se

---

<sup>265</sup> Id.

<sup>266</sup> TURCIOS G. DE PACHECO, Concepción Ivonne: *Concepción centroamericana sobre seguridad y sus efectos en la atención de los desastres de origen natural*, Tesis de Máster para Optar al Título de: Máster en Defensa y Seguridad Hemisférica, Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina, Colegio Interamericano de Defensa Washington D.C. EE. UU., 2005, p. 16.

subdividen en dos tipos: de origen geológico (los que se dan por el movimiento de las placas tectónicas, vulcanismo, ruptura de la corteza terrestre o por irregularidades en el relieve y la conformación del subsuelo); y de origen meteorológico (los que se dan a partir de fenómenos que se generan en la atmósfera y se manifiestan a través de vientos, precipitaciones, tormentas eléctricas y sequías). Estos tipos y subtipos serán explicados en páginas posteriores, pero antes es necesario recordar que:

*No deben confundirse los fenómenos naturales con los llamados desastres naturales. Ciertamente los desastres son producto de fuerzas físicas del medioambiente, pero en ellos hay cierto grado de participación humana.<sup>267</sup>*

Esta aclaración es fundamental, pues no todo deslizamiento de tierra, inundación e incluso una erupción volcánica o un terremoto se constituyen en un desastre por el solo hecho de producirse. Para hablar de desastres, es necesaria la participación o el involucramiento de comunidades humanas significativas: cuanto mayor sea la población humana afectada, mayor será la magnitud del desastre.

Para diferenciar un fenómeno natural de un desastre, es necesario precisar los siguientes conceptos:

*Evento físico: es un fenómeno natural que no afecta a los seres humanos porque sus efectos no entran en contacto con ellos, por tanto no es considerado como un peligro. No todo fenómeno natural es peligroso, el ser humano ha convivido con ellos y han sido parte del medio ambiente natural. En áreas donde no existen intereses humanos a vulnerar, los fenómenos naturales no constituyen un peligro ni causan desastres.<sup>268</sup>*

*Peligro natural: es un fenómeno natural que ocurre en un área poblada o con infraestructura que puede ser dañada. Algunos fenómenos, por su tipo y magnitud así como por lo sorpresivo de su ocurrencia pueden ser potencialmente peligrosos. La amenaza que representan puede ser permanente o temporal.<sup>269</sup>*

*Desastre natural: es un peligro natural que ocurre en un medio socioeconómico con un nivel alto de vulnerabilidad, que no permite que la sociedad le haga frente, causando un número inaceptable de muertes o daños a propiedades e infraestructura. En síntesis la presencia de un fenómeno natural, combinado con condiciones de vulnerabilidad, es lo que propicia que un desastre se produzca y tenga un impacto de grandes magnitudes.<sup>270</sup>*

Esta diferenciación de conceptos permite identificar el peso de la problemática de los desastres como resultado de la convergencia de las

---

<sup>267</sup> Id.

<sup>268</sup> Organización de los Estados Americanos OEA: *Manual Sobre el Manejo de Peligros Naturales en la Planificación para el Desarrollo Regional Integrado*, Edit. OEA, Washington, D. C., EE.UU., 1993. p. 63.

<sup>269</sup> Id.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 65.

actividades humanas con los fenómenos naturales. Esta visión se opone a percibir los peligros naturales y los desastres como un mal inevitable producto de fuerzas naturales incontrolables.

A partir de este punto, es posible clasificar los desastres de origen natural evitando confusiones, por lo que se los detalla en los siguientes subtítulos.

### **Desastres naturales de origen geológico**

Entre este tipo de desastres, y por razones didácticas, es necesario ubicarlos en el siguiente orden: la sismicidad, los tsunamis, el vulcanismo y los deslizamientos. Sin embargo, este orden obedece estrictamente a una organización que de alguna manera se le debe dar a los temas aquí tratados, pero no por sus efectos u otras razones. Además, resulta importante tomar en cuenta que estos fenómenos están estrechamente interrelacionados, es decir, no solo tienen un origen común, sino que, uno puede ser consecuencia del anterior.

#### **La sismicidad: temblores y terremotos**

Un sismo es una vibración de las diferentes capas de la tierra, que se produce por la liberación de energía que se da al rozarse o quebrarse un bloque de la corteza terrestre. Según las investigaciones científicas modernas, hoy se pueden identificar cuatro distintos procesos que causan sismicidad: por movimiento de placas tectónicas, por acción volcánica, por ruptura de la corteza terrestre (falla local), por explosiones subterráneas realizadas por el hombre.<sup>271</sup>

Como se expuso en líneas anteriores, algunos fenómenos se hallan íntimamente ligados entre sí, y en este caso se identifica uno de los factores que producen un sismo a la acción de los volcanes, fenómeno bastante común

---

<sup>271</sup> Junta Provincial de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil de Tungurahua:  
<http://defensaciviltungurahua.iespana.es/sismos.htm>, Acceso: 15 de abril de 2010, 8h10.

en el territorio ecuatoriano, y sobre el que se expondrá en las siguientes páginas. En cuanto a la descripción de cada uno de estos tipos tenemos:

### Sismicidad por movimiento de placas

Las placas tectónicas son gigantescos fragmentos que abarcan tanto superficies continentales (donde se ubican los continentes) como fondo oceánico. Se dividen en fragmentos menores llamados subplacas; y a manera de un gran rompecabezas esférico, componen el planeta.<sup>272</sup> La siguiente imagen ilustra la distribución de las placas en el mundo:

**GRÁFICO 5  
PLACAS TECTÓNICAS**



Fuente: Peligros Naturales, Procesos de la Tierra como riesgos, desastres y catástrofes. Elaborado por: Edward A. Keller.

Continuando con la explicación del desplazamiento de las placas tectónicas, observamos en la misma fuente:

*Estas placas que tienen de 1 a 60 km, de grosor, flotan sobre una capa que oscila entre el estado líquido y sólido a altísimas temperaturas. Esta capa que tiene aproximadamente 100 km, de grosor, recibe el nombre de astenósfera y a su vez constituye la parte superior de otra estructura terrestre de aproximadamente 1.700 km, de grosor que se llama manto y que cubre lo que se denomina núcleo externo e interno.<sup>273</sup>*

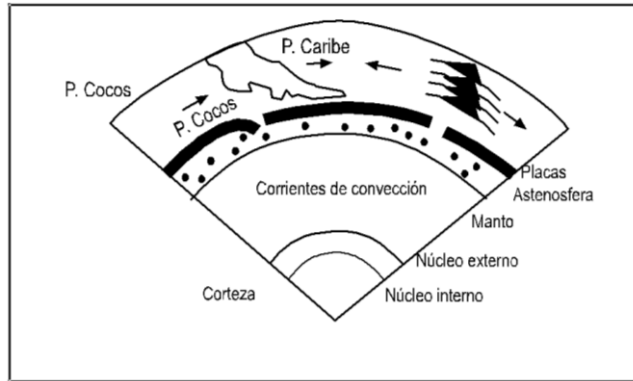
El fenómeno se puede ilustrar con el siguiente gráfico:

---

<sup>272</sup>ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Guía para la protección de establecimientos de salud ante desastres naturales*, Editorial OPS, Lima, Perú, 2005, p. 14.

<sup>273</sup> Id.

## GRAFICO 6 DESPLAZAMIENTO DE PLACAS TECTONICAS



Fuente: Programa Educativo para Emergencias, Compendio general sobre Desastres.  
Elaborado por: Monge Bolaños, Gerardo.

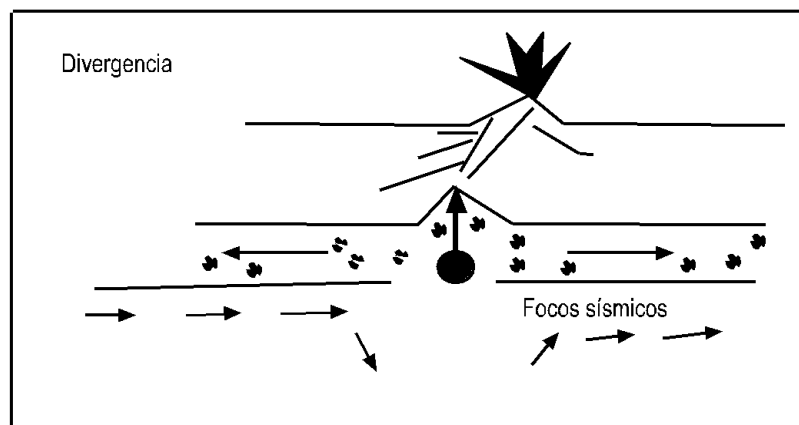
Este fenómeno sigue además el siguiente proceso:

*En la astenósfera, se producen corrientes de convección (desplazamiento de masas en estado líquido, en este caso es circular), que hacen que las placas se muevan y estos movimientos son los que provocan sismos debido a que se da una brusca liberación de energía.<sup>274</sup>*

Según esta fuente consultada, la liberación de energía se produce por tres tipos distintos de movimiento: divergente, convergente y movimientos laterales, mismos que se explican y se ilustran a continuación.

- a. Divergencia: En este tipo de movimientos, las placas tienden a separarse, como se ilustra en el siguiente gráfico:

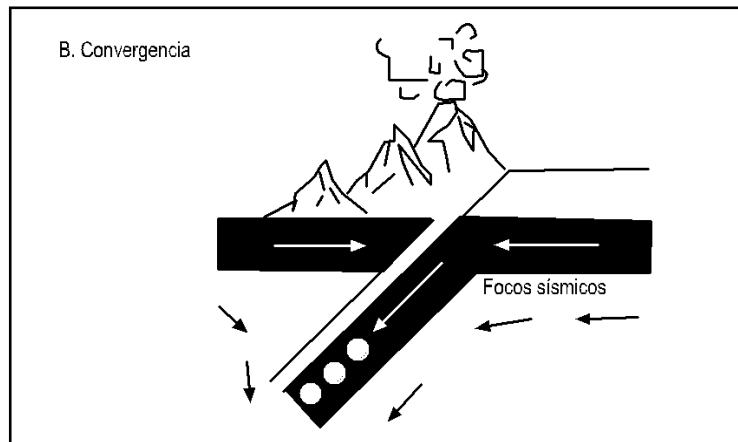
## GRAFICO 7 PLACAS EN DIVERGENCIA



Fuente: Educativo para Emergencias, Compendio general sobre Desastres.  
Elaborado por: Monge Bolaños, Gerardo.

- b. Movimiento convergente o de compresión (choque): En esta clase de movimiento, las placas chocan y una de ellas se hunde. Generalmente, este movimiento origina el levantamiento de las montañas, o la aparición de nuevas montañas, así como la generación de actividad volcánica.<sup>275</sup> El siguiente gráfico ilustra este proceso:

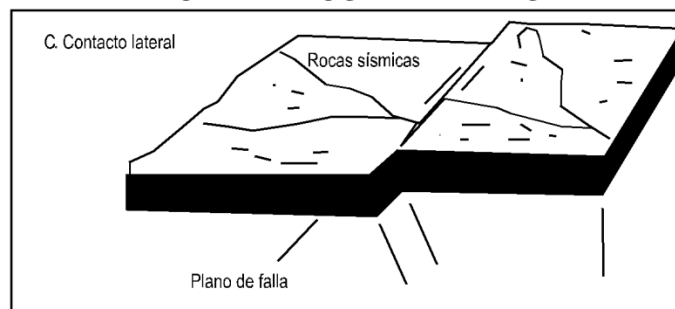
**GRAFICO 8  
PLACAS EN CONVERGENCIA**



Fuente: Educativo para Emergencias, Compendio general sobre Desastres.  
Elaborado por: Monge Bolaños, Gerardo.

- c. Movimientos laterales: El movimiento de contacto lateral se da porque ambas placas se mueven en direcciones laterales opuestas y las partes donde se dividen ambas, es decir, sus bordes, hacen contacto, se produce un roce.<sup>276</sup>

**GRAFICO 9  
MOVIMIENTOS LATERALES**



Fuente: Educativo para Emergencias, Compendio general sobre Desastres.  
Elaborado por: Monge Bolaños, Gerardo.

<sup>275</sup> MONGE BOLAÑOS, Gerardo (Comp.): *Programa Educativo para Emergencias, Compendio general sobre desastres*, Edit. PEEMEP, Costa Rica, 1992, p. 7.

<sup>276</sup> Id.

## Sismicidad por acción volcánica

*Todo volcán, aunque esté inactivo, tiene su cráter en la cúspide del macizo y una chimenea que es el conducto que va desde la cámara magmática, hasta el cráter en la superficie. El magma cuando tiende a subir por la chimenea, ejerce una gran presión sobre los estratos superficiales y sobre las paredes internas de la chimenea, presión que al llegar a su máximo nivel, se libera en forma de energía y produce sismos, que generalmente pueden afectar las zonas aledañas al macizo. Incluso la temperatura del magma, ejerce presión que al liberarse, se traduce en energía y provoca sismos.<sup>277</sup>*

A lo largo de la historia mundial, y también en el caso ecuatoriano, fueron innumerables los casos de sismicidad por actividad volcánica, es decir, como resultado de las erupciones volcánicas, tema sobre el cual se abordará con más detalle en páginas posteriores.

## Sismicidad por falla local

Se conoce como falla local el proceso de ruptura de la corteza terrestre causado por la acción de los movimientos de placas que acabamos de mencionar. La falla actúa como un espacio de liberación de energía al interior de las placas y su peligrosidad, se encuentra en el hecho de ser 'superficial', es decir, por encontrarse próximo a las construcciones humanas.<sup>278</sup>

La peligrosidad a la que hace referencia la fuente se da en aquellos espacios urbanos o próximos a las grandes o pequeñas ciudades, pero allá donde no están presentes las comunidades humanas, la vida expuesta a riesgo son las plantas y animales que habitan las áreas afectadas. Al margen de ello, la fuente consultada contiene esta información:

*La falla local, se da básicamente, por la acumulación de sedimentos en la parte interna del suelo, lo cual produce desbalances y movimientos de acomodamiento en él. Se conocen tres tipos de movimientos de las fallas locales: 1) Normal: Movimiento que sigue el plano en que se encuentra la falla, 2) Inverso: Movimiento que se da al contrario del plano normal de la falla, y, 3) Lateral: Movimiento de roce, que se da siguiendo direcciones distintas en las secciones que componen el plano de la falla.<sup>279</sup>*

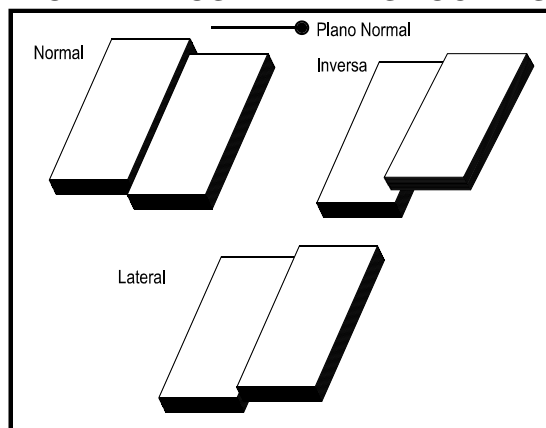
---

<sup>277</sup> TURCIOS G. DE PACHECO, Concepción Ivonne, op. cit., p. 15.

<sup>278</sup> Id.

<sup>279</sup> Id.

## GRAFICO 10 MOVIMIENTOS DE FALLAS LOCALES



Fuente: Educativo para Emergencias, Compendio general sobre Desastres.  
Elaborado por: Monge Bolaños, Gerardo.

### Sismicidad por explosiones subterráneas realizadas por el hombre

*Estos son sismos originados por cargas explosivas que el hombre ha hecho y hace detonar tanto en la superficie como en subterráneos constituidos para ese fin.<sup>280</sup>*

Estos experimentos tienen propósitos de la más diversa índole, y van desde la construcción de túneles, excavación de galerías en minas para extraer diferentes minerales, exploración marítima, entre otros.

### Cómo se mide la sismicidad

En la actualidad, existen dos escalas para medir un sismo: una sirve para calcular la cantidad de energía liberada; y la otra para medir la forma en que fue sentida por el hombre. Estas escalas son la de Richter y la de Mercalli modificada. Las características de ambas son:

*Richter: Partió de un sismo que se originó a 100 kms, de distancia del sismógrafo y dejó impreso un trazo que midió una milésima de un milímetro. De esta forma, estableció un código convencional que consiste en ubicar en una magnitud de cero a un sismo que registre en el sismograma un trazo de una milésima de milímetro. Pero añadió un elemento de corrección, según el cual, un sismo que deje un trazo de un milímetro en el sismograma, tendría una magnitud de tres grados. Esta escala sirve para medir la magnitud en grados de la energía liberada.<sup>281</sup>*

*Mercalli: Creó un método para medir los sismos con base en los efectos que provocan éstos en el hombre (cómo los siente él) y en sus edificaciones; así como las transformaciones observables que provocan en la naturaleza.<sup>282</sup>*

---

<sup>280</sup> Id.

<sup>281</sup> Ibíd., p. 16.

<sup>282</sup> Id.

## Tsunamis o maremotos

Los tsunamis son formaciones de gigantescas olas en el mar que tienen gran amplitud, altitud y viajan muy rápido. Estas características, le dan gran poder destructivo, especialmente en litorales muy bajos extensos, con desembocaduras fluviales muy amplias.<sup>283</sup>

Entre las manifestaciones de un tsunami, se pueden destacar dos en especial:

1. Que el desplazamiento de las olas hacia los litorales, va perdiendo velocidad y fuerza en la medida en que va disminuyendo el fondo marino, debido al que el roce lo frena.<sup>284</sup>
2. Que aun habiendo perdido fuerza, el tsunami es capaz de desbordar las aguas e inundar tierras a varios kilómetros sobre el litoral, especialmente si la conformación geográfica se lo favorecen.<sup>285</sup>

Los tsunamis se constituyen en una importante amenaza sobre todo para las regiones costeras del país, y el referente histórico más reciente es el tsunami que afectó sobre todo a Sumatra en el sudeste asiático (Polinesia), a finales del año 2004, cuyas escenas de pánico y angustia fueron ampliamente difundidas por los diversos medios de comunicación, y nos hacen cobrar conciencia sobre la fragilidad de la vida humana ante el embate de los elementos de la naturaleza.

## Vulcanismo

Los volcanes se forman fundamentalmente porque en el interior de la tierra, hay un material rocoso en estado semilíquido que se llama magma y que asciende hacia la superficie, a través de grietas o fisuras externas, en los bordes o límites de las placas tectónicas. Se dice que un volcán entra en actividad cuando el magma busca salir desde su interior. Cuando entra en una etapa eruptiva, es cuando el material es expulsado en forma explosiva. Sin

---

<sup>283</sup> *Ibid.*, p. 17.

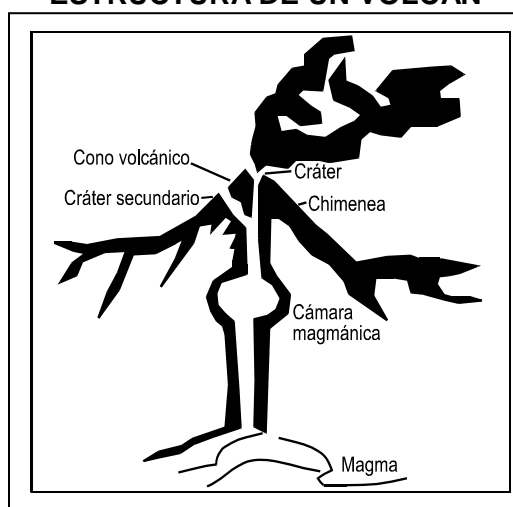
<sup>284</sup> *Id.*

<sup>285</sup> *Id.*

embargo, esta situación es de alguna forma avisada por el volcán, principalmente por el aumento en la temperatura del cráter y la presencia de fumarolas.<sup>286</sup>

Estos datos son importantes a la hora de prevenir la inminente erupción de un volcán, por lo que el gobierno en sus diferentes niveles y también la población deben desarrollar sistemáticamente labores de monitoreo de los varios volcanes que existen en el país. Un volcán tiene la siguiente estructura:

**GRAFICO 11**  
**ESTRUCTURA DE UN VOLCAN**



Fuente: Educativo para Emergencias, Compendio general sobre Desastres.  
Elaborado por: Monge Bolaños, Gerardo.

### **Manifestación de una erupción volcánica**

Una erupción volcánica tiene sus propias características, sus propios fenómenos que evidencian que un volcán se encuentra activo y se constituye en una potencial amenaza para las comunidades humanas, el ganado, la vida silvestre y los cultivos de la zona aledaña. El volcán se manifiesta mediante: lluvia de piroclastos, flujos piroclásticos, flujos de lava y erupción de gases, los que se describen a continuación.<sup>287</sup>

---

<sup>286</sup> MONGE BOLAÑOS, Gerardo (Comp.), op. cit., p. 11.

<sup>287</sup> KELLER, Edward A. (Comp), *Riesgos Naturales, Procesos de la Tierra como riesgos, desastres y catástrofes*, Pearson Educación S.A., Madrid, España, 2004, p. 84

## GRAFICO 12 LLUVIA DE PIROCLASTOS



Fuente: Peligros Naturales, Procesos de la Tierra como riesgos, desastres y catástrofes.  
Elaborado por: Edward A. Keller

### Lluvia de piroclástos

*El volcán erupla grandes columnas de gases acompañados de trozos de lava o rocas en forma de: cenizas, arenas, bloques o bombas incandescentes. Estos materiales eruptados, llamados piroclástos, si son pesados, caen rápidamente y quedan cerca del cráter, provocando a veces, incendios forestales. Si son pequeños pueden caer más lejos del cráter; pero las cenizas y arena, dependiendo de la velocidad y dirección del viento, pueden viajar y caer a grandes distancias.<sup>288</sup>*

## GRAFICO 13 FLUJO DE PIROCLASTOS



Fuente: Peligros Naturales, Procesos de la Tierra como riesgos, desastres y catástrofes.  
Elaborado por: Edward A. Keller.

---

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 12.

## Flujos piroclásticos

*Algunas erupciones se dan en forma de chorros de gas mezclados con cenizas, que son expulsados con gran fuerza y bajan por las laderas del volcán, formando nubes ardientes que incluso pueden viajar en forma horizontal, si la erupción es lateral. Estas nubes, por la fuerza con que salen y las altas temperaturas que alcanzan, son sumamente destructivas si se trata de construcciones, y mortales para toda forma de vida. Arrasan todo a su paso. Parte de ese material caliente, por su densidad, cae rápido por las laderas, hasta las faldas del volcán.*<sup>289</sup>

**GRAFICO 14  
FLUJOS DE LAVA**



Fuente: Peligros Naturales, Procesos de la Tierra como riesgos, desastres y catástrofes.  
Elaborado por: Edward A. Keller.

## Flujos de lava

*Es roca fundida en estado incandescente que arroja el volcán en forma explosiva y que se precipita por sus laderas. La trayectoria y velocidad con que la lava descende, depende de la topografía del terreno, de la cantidad y viscosidad de la lava eruptada. Estas erupciones, destruyen y sepultan todo cuanto encuentran a su paso.*<sup>290</sup>

**GRAFICO 15  
ERUPCION DE GASES**



Fuente: Peligros Naturales, Procesos de la Tierra como riesgos, desastres y catástrofes.  
Elaborado por: Edward A. Keller

---

<sup>289</sup> Id.

<sup>290</sup> Ibíd, p. 13.

## Erupción de gases

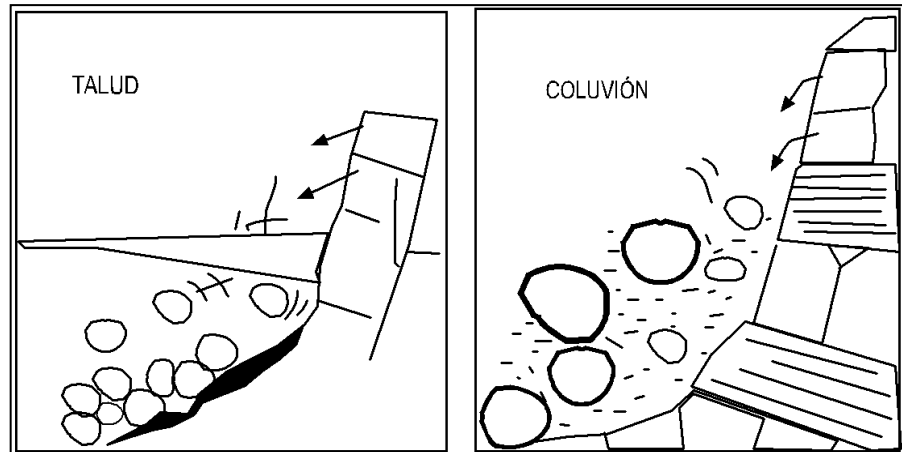
Por su conformación química, el magma contiene gases disueltos que son regularmente tóxicos y que al ser liberados, pueden poner en peligro la vida o la salud de personas y animales e incluso, la pérdida de cosechas. Estos gases, como son más pesados que el aire, bajan con cierta rapidez hacia los valles. A las personas, las afecta en su sistema respiratorio, en la piel y en los ojos. Causan daño en la vegetación y esto afecta a los animales que se alimentan de ella; además, dañan las cosechas. Muchas veces, estos gases se mezclan con gotas de lluvia y forman las llamadas *lluvias ácidas*, que causan el mismo efecto que los gases, sobre la vegetación y las cosas.<sup>291</sup>

## Deslizamientos

Un fenómeno frecuente en las regiones con elevaciones significativas en el terreno (montañas, colinas o cerros) es el deslizamiento, y cuando afecta áreas pobladas deja a varias familias ecuatorianas sin vivienda.

El deslizamiento, derrumbe o remoción en masa, como también se le llama, es un fenómeno topográfico en el cual, el material de la superficie de la corteza terrestre (suelo, rocas, arena, etc.) se desplaza de las partes altas, hasta las partes bajas de un cerro, movidos fundamentalmente por la fuerza de gravedad. Entre los deslizamientos, se dan los de movimiento rápido y los de movimiento lento.<sup>292</sup>

**GRAFICO 16  
TALUD Y COLUVION**



Fuente: Educativo para Emergencias, Compendio general sobre Desastres.  
Elaborado por: Monge bolaños, Gerardo.

## Deslizamientos rápidos

Los deslizamientos rápidos, son aquellos que se dan en pendientes muy empinadas y donde no existe sobrecarga de agua, sino caída constante de rocas y residuos que se van acumulando sobre la pendiente y conforman un talud que luego, se desplomará. Otro derrumbe rápido, se da cuando una gran masa se desliza en segundos o minutos

<sup>291</sup> Id.

<sup>292</sup> *Ibid.*, p. 14.

*en forma discontinua. En estos derrumbes, se ubican: los desprendimientos, flujos de lodo y los hundimientos o desplomes.*<sup>293</sup>

Esta primera parte sobre los deslizamientos explica fundamentalmente los deslizamientos rápidos, aquellos que se dan intempestivamente y que pueden provocar mayor daño en las familias ecuatorianas, por ser repentinas y en ocasiones con un considerable desprendimiento de tierra y piedra. Los tipos de desprendimiento rápido son descritos en las siguientes líneas.

- a. Los desprendimientos: Son fenómenos que se desarrollan en planos inclinados y se dan en la base rocosa.<sup>294</sup>
- b. El flujo de lodo: Es una mezcla de rocas, tierra y agua que se desprenden de un cerro muy árido, especialmente en laderas muy empinadas y cañones, después que ha ocurrido una precipitación muy intensa. Son movimientos muy violentos, debido a que no hay vegetación que contenga y amortigüe, la velocidad y fuerza del desplazamiento.<sup>295</sup>
- c. El hundimiento: Es un movimiento, rápido donde un manto de conformación rocosa, desciende violentamente. Este se da donde un sustrato muy débil, soporta una masa rocosa sólida y fuerte.<sup>296</sup>

## **Deslizamientos lentos**

Entre estos movimientos:

*El más común es el que se da por reptación o resbalamiento. Se da en períodos muy largos y movilizan en forma lenta, pero continua, grandes cantidades de material, en sentido de la pendiente. Su velocidad puede aumentar, ante la continuidad e intensidad de las lluvias y presencia de prolongadas pendientes.*<sup>297</sup>

Las causas principales de todos los deslizamientos que hemos tratado, se pueden encontrar, en la acción individual o conjunta de diversos factores como:

---

<sup>293</sup> Id.  
<sup>294</sup> *Ibid.*, p. 16.  
<sup>295</sup> Id.  
<sup>296</sup> Id.  
<sup>297</sup> Id.

- a. Factores litológicos: Cuando las rocas no están consolidadas y pueden removerse con facilidad.<sup>298</sup>
- b. Factores estructurales: Son grietas en el relieve o diaclasas muy juntas, que por meteorización química o física, provocan descomposición o desnudamiento de rocas.<sup>299</sup>
- c. Factores topográficos: Son laderas de pendientes muy prolongadas.<sup>300</sup>
- d. Factores meteorológicos: Las fuentes y continuas lluvias crean sobrecarga.<sup>301</sup>
- e. Factores tectónicos: Ondas sísmicas que coadyuvan en el desplazamiento de material superficial en los cerros.<sup>302</sup>

### **Desastres naturales de origen meteorológico**

En esta apartado se expondrán solamente los huracanes, las inundaciones y las sequías, que son los más frecuentes en esta región del planeta.

#### **Los huracanes**

Este fenómeno, frecuente sobre todo en las regiones costeras, se constituye por:

*...tormentas muy intensas con vientos que viajan a velocidades constantes, superiores a los 200 km/h y con ráfagas de hasta 400 km/h. Tienen un poder devastador y se producen generalmente de 80 a 100 huracanes año a año. Estos fenómenos tropicales, se producen entre los 8 y los 15 grados en latitudes norte y sur, especialmente en regiones donde existe un fuerte calentamiento sobre el océano y vientos cálidos con gran contenido de humedad.<sup>303</sup>*

El huracán:

*Nace cuando los vientos alisios convergen en un punto determinado, que generalmente está en el océano y en vez de continuar por alguna ruta, comienzan a girar alrededor de sí mismos. Este fenómeno forma un sistema de baja presión, succiona al girar, aire hacia su centro y obliga al aire húmedo y caliente a elevarse. Esto provoca un alto grado de condensación, con lo que se produce gran liberación de calor, que a su vez, calienta*

---

<sup>298</sup> *Ibíd.*, p. 19

<sup>299</sup> *Id.*

<sup>300</sup> *Id.*

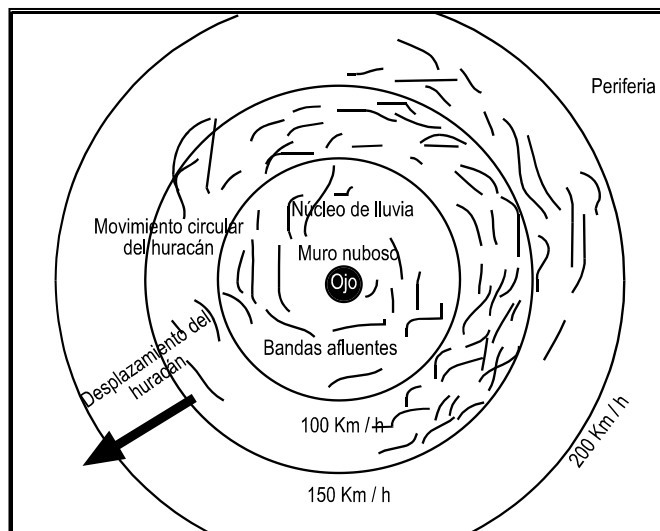
<sup>301</sup> *Id.*

<sup>302</sup> *Id.*

<sup>303</sup> *Ibíd.*, p. 17.

el aire y lo hace subir rápidamente; y el vacío se vuelve a llenar con aire húmedo transformándose en un círculo interminable. El ojo del huracán, es una especie de vacío en el centro del huracán, donde todo puede aparecer en calma. El diámetro de un huracán, puede alcanzar hasta 600 kilómetros.<sup>304</sup>

**GRAFICO 17  
EL HURACAN**



Fuente: Educativo para Emergencias, Compendio general sobre Desastres.  
Elaborado por: Monge Bolaños, Gerardo.

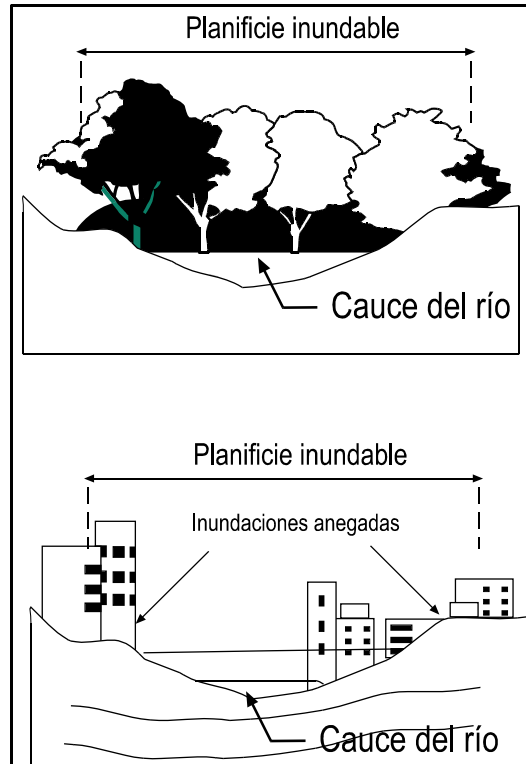
## Inundaciones

Es uno de los riesgos más frecuentes de desastre, a los que año con año, se ven enfrentadas varias regiones del país, debido a que importantes ríos se desplazan en un considerable trayecto de su curso, por zonas sumamente bajas. En Quito se observa que su topografía puede ser un factor de riesgo cuando se dan situaciones de inundación como la ya citada, debido a que la capacidad de soporte de agua de muchos ríos y canales puede verse sobrecargada, y también debido a que no existe cultura urbana de limpieza, lo que genera un factor de riesgo adicional.

Se puede definir una inundación como un aumento anormal en el nivel de las aguas, que provoca que los ríos se desborden y cubran en forma temporal la superficie de las tierras que se ubican en sus márgenes.<sup>305</sup>

<sup>304</sup> Id.  
<sup>305</sup> Ibid., p. 19.

## GRAFICO 18 INUNDACIONES



Fuente: Educativo para Emergencias, Compendio general sobre Desastres.  
Elaborado por: Monge Bolaños, Gerardo.

Entre las causas más comunes de las inundaciones están las de carácter natural, como por ejemplo:

- a. Lluvias persistentes sobre una misma zona (temporales), durante cierto lapso de tiempo.<sup>306</sup>
- b. Lluvias muy fuertes, aunque sea por tiempo corto.<sup>307</sup>
- c. Ascenso repentino de las mareas, debido a temporales o tormentas.<sup>308</sup>
- d. Obstrucción de los cauces de ríos, debido a derrumbes o sismos.<sup>309</sup>
- e. Rompimiento súbito de una gran represa, que puede darse por una sobrecarga en el aumento del caudal de las aguas, o por sismo.<sup>310</sup>

---

<sup>306</sup> Id.  
<sup>307</sup> Id.  
<sup>308</sup> Id.  
<sup>309</sup> Id.  
<sup>310</sup> Id.

Las características de las zonas de inundación son:

*Alto volumen de agua y otros elementos sobre el cauce de los ríos debido a la intensa precipitación; capacidad muy limitada de flujos de los cauces, por la existencia de terrenos muy llanos; áreas sumamente bajas en las márgenes de los causes inferiores de los ríos y zonas de precipitación continua.<sup>311</sup>*

Además, debe considerarse que:

*Entre las inundaciones, existen las predecibles, es decir, aquellas que año con año en cierta época se dan debido a que es la época que registra precipitación más densa. Las impredecibles, son aquellas que por diversas razones de orden meteorológico, la precipitación fue superior a la esperada normalmente; o aquellas que se presentan en épocas en que los niveles de precipitación, generalmente son bajos.<sup>312</sup>*

### **Las sequías**

La sequía es otro fenómeno natural, pero con una ala participación del ser humano. Esta situación:

*Se presenta debido a la inestabilidad en las precipitaciones pluviales, afectando principalmente la fertilidad de la tierra y consecuentemente la actividad agrícola propia de la zona. Además, afecta la actividad ganadera en sus diferentes áreas de consumo lechero, consumo de carne y cría.<sup>313</sup>*

Se puede afirmar que las sequías, constituyen un fenómeno climatológico opuesto al fenómeno de las inundaciones, en un desequilibrio climatológico totalmente extremo.

### **3.2.2 Desastres inducidos por el hombre**

Cuando se habla de desastres inducidos por el hombre, se plantea la necesidad de ubicar en el ámbito de todos los efectos negativos que tienen para el hábitat de las personas los errores que éstas cometen, consciente o inconscientemente, en el uso de los recursos naturales, o de la tecnología que se logró desarrollar.

Podrían mencionarse aquí como desastres inducidos directa o indirectamente por el ser humano: las guerras, las epidemias, la contaminación

---

<sup>311</sup> Id.

<sup>312</sup> Id.

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 20.

ambiental (por desechos tóxicos, por experimentos nucleares y por otras razones). Incluso las sequías, como se mencionó en el apartado correspondiente, podrían ser consideradas como desastres inducidos, porque indirectamente la deforestación indiscriminada de los bosques, provoca que los períodos de lluvia se vayan acortando cada vez más o interrumpan esos períodos, al romperse el ciclo ecológico por falta de uno de sus elementos, en este caso los árboles. En los siguientes subtítulos se examinarán los principales de estos desastres.

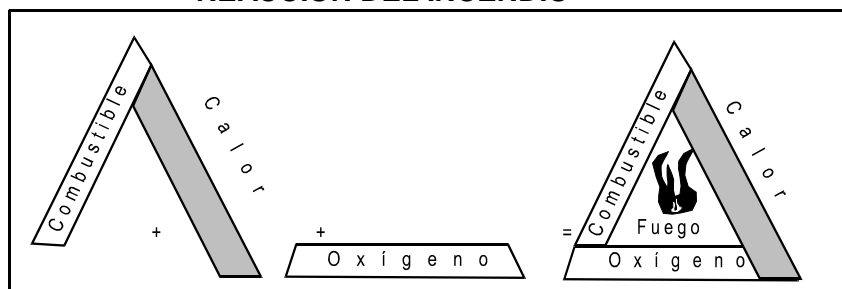
## Los incendios

*Son generalmente un fenómeno provocado por el hombre, por descuido o por falta de previsión, pero la causa principal es el mismo hombre. Los incendios tienen la característica de que su capacidad destructiva, depende de los elementos combustibles que lo alimentan y de los recursos que se utilicen para combatirlo, así como de la rapidez con que se actúe en su control. La acción destructiva de un incendio, toca bienes materiales, edificaciones, bosques, plantaciones de diversa índole, parte de la fauna e incluso vidas humanas.<sup>314</sup>*

El fuego se puede definir como:

*La reacción química, donde actúan juntos tres elementos: combustible, oxígeno y calor". Esta reacción libera energía química a través de las llamas y energía calórica por la transformación del combustible.<sup>315</sup>*

**GRAFICO 19  
REACCION DEL INCENDIO**



Fuente: Educativo para Emergencias, Compendio general sobre Desastres.  
Elaborado por: Monge Bolaños, Gerardo.

## Derrame de sustancias peligrosas

*Son todos aquellos hechos que involucran la efusión de compuestos químicos (por lo general líquidos) en vías públicas (calles, avenidas o carreteras) o en cuerpos de agua (ríos, lagunas, lagos y el mar) y que implican un serio peligro para toda forma de vida. Estas sustancias peligrosas pueden ser productos inflamables (petróleo, gasolina, diesel, etc.) o sustancias tóxicas. El derrame puede originarse en cisternas*

<sup>314</sup> *Ibíd.*, p. 21.  
<sup>315</sup> *Id.*

*transportadas por camiones, ferrocarriles o la ruptura (ya sea accidental o provocada) en ductos que transportan los diversos tipos de sustancias referidas.*<sup>316</sup>

## **Accidentes en carreteras y túneles**

En este punto, es importante diferenciar los accidentes de tránsito urbanos que afectan a un número reducido de personas (arrollamiento en vía pública, choque entre vehículos u otro similar) de aquellos que suceden en lugares que por su acceso (puentes o túneles) u otras condiciones y el tipo de vehículos involucrados (buses con muchos pasajeros o trenes) tienen por efecto un gran número de víctimas y la amenaza de complicarse y tener un número mayor de personas afectadas (generalmente curiosos).

El estudio de los accidentes de tráfico terrestre tiene un interés excepcional y aun podría decirse que constantemente renovado, por las siguientes razones:

- El aumento cada vez mayor de la densidad de la circulación vehicular, que lleva aparejado un incremento paralelo del número de accidentes, tanto dentro de las ciudades como en las carreteras.<sup>317</sup>
- La amplia variedad de vehículos en uso, de características diferentes y que, por consiguiente, dan origen a modalidades distintas de accidentes.<sup>318</sup>
- La sensible modificación que en el cuadro lesivo del atropello se ha ido produciendo tanto en lo relativo al tipo de lesiones como al modo de producirse éstas.<sup>319</sup>

Las tendencias legislativas actuales en orden a la prevención y represión de tales accidentes, han conllevado a la mayor parte de los países, a la creación del delito de circulación como nueva figura jurídica.<sup>320</sup>

---

<sup>316</sup> *Ibíd.*, p. 22.

<sup>317</sup> GISBERT C. J. et. al., *Medicina legal y toxicología*, 2ª edición, Edit. Masson, Madrid, Barcelona, 1999. p. 336.

<sup>318</sup> *Id.*

<sup>319</sup> *Id.*

<sup>320</sup> *Id.*

### 3.3 Programas para la mitigación de desastres: el papel de las ONG

Para la mitigación de los desastres, son fundamentales las labores de prevención, como se había indicado anteriormente. En este apartado, compete ampliar la explicación de esta importante categoría.

*La prevención de desastres es el conjunto de medidas diseñadas para proporcionar protección de carácter permanente ante los desastres, impidiendo la aparición de una catástrofe desencadenante y/o reduciendo su intensidad a fin de evitar que precipite un desastre causando daños, desestructuración y víctimas.<sup>321</sup>*

Existe una creciente conciencia internacional sobre la necesidad de prestar más atención a la prevención de los desastres, al igual que ocurre con los otros tipos de actuación que se integran en la denominada gestión de desastres. Esto es así, en primer lugar, a fin de evitar la pérdida de vidas y el sufrimiento humano que los desastres acarrearán.

Por ejemplo:

*El huracán Mitch no produjo ninguna muerte en algunas localidades de Honduras en las que existía un programa experimental de reducción de los efectos de los desastres, a diferencia de lo ocurrido en otras donde no se estaba llevando a cabo. Pero, además, la prevención se constata como una inversión rentable en términos económicos. En la década de los 60, los daños causados por catástrofes naturales se estimaron en unos 52.000 millones de dólares, mientras que entre 1990 y 1998 habían alcanzado ya los 479.000 millones. Gran parte de esos costes se hubieran ahorrado con una mayor atención a la prevención. A esto hay que añadir que una mayor prevención permitiría una reducción drástica de las necesidades y costes de la acción humanitaria, así como de la rehabilitación post-desastre, que han acaparado a lo largo de la última década una buena parte de la ayuda internacional.<sup>322</sup>*

A esa mayor concienciación ha contribuido el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas para el período 1990-99. El decenio ha tenido como objetivo el de estimular la prevención y la mitigación de los desastres mediante planes nacionales orientados a crear las capacidades institucionales y la concienciación ciudadana necesarias, todo ello mediante una cooperación internacional que, entre otras cosas, permitiera la transferencia a los países y comunidades con mayor riesgo de los conocimientos científicos y experiencias

---

<sup>321</sup> Pérez de Armiño, Karlos, *Prevención de Desastres*: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/177> Acceso: 6 de abril de 2010, 20h00.

<sup>322</sup> Id.

existentes en la materia.<sup>323</sup> Sin embargo, lo cierto es que las políticas de prevención reciben todavía un apoyo insuficiente tanto en las políticas nacionales como en la cooperación internacional, por cuanto supone el realizar desembolsos para hipotéticos desastres futuros, con lo que los beneficios no son inmediatos ni tangibles.

La prevención de los desastres implica, en primer lugar, una adecuada comprensión de sus causas y dinámica. Para ello resulta útil diferenciarlos de las catástrofes, que actúan como desencadenantes de aquéllos en un contexto previo de vulnerabilidad. De este modo, las catástrofes naturales, muchas veces inevitables, se convierten en desastres debido a determinados comportamientos o actividades humanas. Los desastres, incluso los anacrónicamente denominados “naturales”, son siempre procesos humanos, y por tanto evitables, prevenibles.

Como vemos, los desastres se producen no sólo por la exposición física a una determinada calamidad. Aunque las catástrofes afectan a todos los países en determinado momento y manera, es significativo que entre 1971 y 1995 el 97% de las muertes y el 99% de la población afectada pertenecían a países en desarrollo.<sup>324</sup>

La razón es que en éstos, a diferencia de en los países ricos, las catástrofes tienen un impacto abrumador y acaban desencadenando procesos de crisis y desestructuración debido a la alta vulnerabilidad que afronta la población y a la debilidad de los Estados para establecer los mecanismos adecuados de alerta, mitigación, preparación y ayuda.

---

<sup>323</sup> DICCIONARIO DE ACCION HUMANITARIA Y COOPERACION AL DESARROLLO, *Prevención de Desastres*, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/177>, Acceso: 15 de diciembre del 2010, 20h40.

<sup>324</sup> Pérez de Armiño, Karlos, op. cit. p.34.

## **CAPÍTULO IV ESTRATEGIAS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

La coordinación se presenta como un importante desafío para encarar en el futuro tanto las labores de prevención como las tareas de rescate y reconstrucción de las zonas afectadas por los diversos tipos de desastres ya señalados. Es importante que exista una coordinación interinstitucional tanto entre ONG locales e internacionales, cuanto entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno.

### **4.1 Coordinación directa**

La coordinación directa implica que dos o más organizaciones no gubernamentales mantendrán comunicación constante para delinear actividades de prevención, que se identificaron en apartados anteriores, desarrollando estrategias de delegación de responsables, involucramiento con las comunidades en las regiones más vulnerables del país, líderes políticos y sociales con los cuales se posibiliten tareas de:

- a. Simulacros programados. Son actividades en los que se simula una situación de desastre y se prepara a los participantes en la respuesta concreta ante situaciones de esta naturaleza. Pueden participar desde niños hasta ancianos, de forma que se tenga al menos una posibilidad de asegurar la supervivencia de uno mismo cuando suceda un desastre de origen natural o antrópico.

La Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos, conjuntamente con algunas ONG, organiza simulacros en comunidades consideradas vulnerables:

*El 22 de julio de 2010 en la comunidad de Sigsihuaico perteneciente a la parroquia de Honorato Vásquez del cantón Cañar, diferentes instituciones como Policía Nacional, Cuerpo de Bomberos, Cruz Roja, Centro de Salud de Honorato Vásquez, Municipalidad de Cañar, Gobernación del Cañar, Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos del Cañar, Proyecto Sinchi Runa, Seguridad Ciudadana de Cañar, se organizaron con las habitantes de este sector con la finalidad de realizar un simulacro basado en un deslizamiento de tierra; las personas muy entusiasmadas anteriormente se conformaron en diferentes brigadas como la de primeros auxilios, evacuación y rescate, albergues, seguridad y en el momento del acto todas las personas desempeñaron las diferentes funciones encomendadas, donde además de prestar los primeros auxilios, instalaron albergues para las personas afectadas, trasladaron a los heridos con el apoyo de las ambulancias de la Seguridad Ciudadana de Cañar, y del Cuerpo de Bomberos, ante la emergencia en el sector se reunió el COE comunitario, quienes solicitaron el apoyo al COE Cantonal y a su vez comunicaron a*

*la Sala Situacional con la finalidad que el COE Provincial pueda tomar decisiones inmediatas y la rehabilitación de los servicios básicos destruidos a causa de la afectación.*<sup>325</sup>

- b. Conferencias, seminarios, talleres. Son actividades de breve duración donde se brinda información básica pero importante respecto a las tareas de prevención y mitigación ante la ocurrencia de estos fenómenos. Se diferencian por el involucramiento de los participantes en las actividades, pues mientras en las conferencias el interés se centra en lo que el expositor diga, en los talleres es importante lo que los asistentes sean capaces de hacer.

*Con varias actividades las 24 provincias del país celebraron el miércoles 13 de octubre del 2010, el Día Internacional para la Reducción de Desastres, establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el fin de promover una cultura de prevención y mitigación, a través de acciones orientadas a la reducción de riesgos, informó la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. En coordinación con instituciones de socorro, entidades gubernamentales, gobiernos autónomos descentralizados (municipios, prefecturas), comunidades, ONG y sector educativo, las Unidades Provinciales de Gestión de Riesgos preparan entre otros, mingas de reforestación, limpieza de quebradas, cunetas, playas, talleres, simulacros, casas abiertas, foros, periódicos murales, concursos de pintura, desfiles, eventos estudiantiles y de integración interinstitucional para sensibilizar a la población sobre la incidencia de los desastres en el país.*<sup>326</sup>

- c. Periódicos populares. Son medios de comunicación masiva producida por organizaciones populares como sindicatos, asociaciones y otras, pero también por ONG, que utilizan un lenguaje sencillo, y muchas veces los autores de las notas son vecinos y amigos de los receptores de los mensajes.
- d. Teatro de títeres. El teatro de títeres en la escuela se asocia a fines estéticos, pedagógicos, sociales y de reacción, y es síntesis de realidad y fantasía, de sensibilidad, imaginación y emoción que vive el niño, ofrece la oportunidad de su utilización como auxiliar valioso en el proceso de información sobre las actividades de prevención y mitigación ante la ocurrencia de un desastre natural.

Estas estrategias posibilitarán el desarrollo de una mayor conciencia en la sociedad ecuatoriana respecto al riesgo y la vulnerabilidad.

---

<sup>325</sup> SECRETARIA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS, *Simulacro en Comunidades*, <http://gestionriesgosdelcanar.blogspot.com/2010/07/simulacro-en-comunidades.html>, Acceso: 20 de abril del 2011, 10h35.

<sup>326</sup> SECRETARIA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS, *Varias actividades para Día Internacional para la Reducción de Desastres*, <http://www.snriesgos.gob.ec/component/content/article/1504.html>, Acceso, 14 de abril del 2011, 12h34.

## 4.2 Coordinación con mediación del gobierno

Una importante posibilidad de desarrollar las estrategias de comunicación y coordinación es la mediación del estado, considerando que éste, en sus diferentes niveles de organización y gobierno, cuenta con la capacidad de mantener cohesionadas sus estructuras y el proceso de decisión en las distintas instancias.

## 4.3 Elementos del debate sobre la ayuda humanitaria

La importancia que ha adquirido el Tercer Sector durante las últimas décadas ha evidenciado la necesidad de una valoración global de su sistema de trabajo, de su papel en la sociedad y de las perspectivas de futuro, sobre todo cuando se trata de un tema tan noble como el de la Ayuda Humanitaria. En el contexto de la presente investigación, algunos elementos más próximos a temas ya expuestos en el presente documento, son los siguientes:

- a. La coordinación efectiva entre los actores del sistema de ayuda internacional, y su relación en el país: la acción humanitaria en el territorio nacional, permite en buena medida mantener satisfecha a la opinión pública y a los medios de comunicación nacionales e internacionales, así el gobierno puede minimizar los riesgos de un posible fracaso en su gestión de ayuda humanitaria en casos de desastres. La acción humanitaria no debería reemplazar la acción política, ni puede compensar los costes humanos de la violencia que encuentra vía libre ante la inacción política.<sup>327</sup>
- b. La participación ciudadana: se debe reconceptualizar la visión de los desastres como procesos de agravamiento de las crisis estructurales, y no como eventos aislados para promover una ayuda sostenible y no una ayuda de emergencia que no tome en cuenta la participación ciudadana y especialmente de la población afectada. El desastre debe analizarse no sólo en clave de víctimas o perdedores,

---

<sup>327</sup> PEREZ DE ARMIÑO, Karlos, *Acción humanitaria: debates recientes*, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/2>, Acceso, 12 de abril del 2011, 12h30.

sino también de ganadores. La ayuda humanitaria no debería perseguir objetivos solo inmediatos, sino que podría ejecutarse bajo miras a mediano y largo plazo sentando bases para el desarrollo.<sup>328</sup>

- c. El papel de los medios de comunicación masiva es importante al momento de investigar la canalización de fondos de la ayuda humanitaria. Entra en juego en este punto la responsabilidad de las ONG en la rendición de cuentas, que por lo general parece orientarse más hacia los donantes y las opiniones públicas de sus países de origen, que hacia las poblaciones y los gobiernos de los países en los que se emprende proyectos de ayuda humanitaria.<sup>329</sup>
- d. La medición del desempeño organizacional respecto al tema de la ayuda efectiva en los casos de desastres y tragedias. Como se ha señalado en el inciso anterior, es importante que las ONG demuestren que los proyectos embarcados hacia la ayuda humanitaria hayan tenido resultados positivos en la población afectada. Esto se logra a través de programas sostenibles, que permitan el desarrollo de la población afectada aun después de haber recibido asistencia de emergencia luego de un desastre.<sup>330</sup>
- e. La formación y capacitación continúa del personal humanitario, entrenado además para enfrentar los desastres y tragedias en el lugar mismo de los hechos. Es importante que el personal que intervenga en la ayuda humanitaria, se encuentre capacitado para brindar a la población una ayuda humanitaria de acuerdo al contexto en el que se desenvuelve. Los voluntarios deben tomar en cuenta el contexto en el que se ha desarrollado el desastre, y las costumbres locales para afrontar una catástrofe natural.<sup>331</sup>
- f. Asumir las responsabilidades de trabajar permanentemente en las tareas de prevención, mitigación y rehabilitación. La ayuda humanitaria debe desarrollarse permanentemente en las

---

<sup>328</sup> Id.  
<sup>329</sup> Id.  
<sup>330</sup> Id.  
<sup>331</sup> Id.

poblaciones detectadas como vulnerables. Uno de los elementos del debate actual propone que las entidades canalizadoras, sean estas gubernamentales o no, trabajen constantemente para minimizar los efectos de un desastre en una localidad que sufrirá inminentemente ante el embate de un desastre.<sup>332</sup>

- g. Las consecuencias negativas de la dependencia económica de las donaciones gubernamentales e internacionales, ha provocado que la ayuda humanitaria brindada por parte de las ONG sea condicionante, y por lo tanto supone limitaciones importantes a la hora de denunciar políticas injustas e incluso atropellos a la dignidad humana realizados por parte de sus fuentes principales de financiación. Cerdà afirma que algunas ONG son pasivas ante la pobreza extrema, que ostentan una actitud de poca o nula atención a las violaciones masivas de derechos humanos y de una apatía generalizada ante los problemas de los países empobrecidos que después de la Guerra Fría dejaron de ser de estratégico interés para Occidente.<sup>333</sup>

Estos puntos se constituyen en los elementos básicos sobre los que se debe desarrollar la discusión que permita incrementar la efectividad de las acciones relativas a participación de las ONG como entes mediadores entre la ayuda internacional y la población afectada por los desastres y tragedias en el territorio nacional.

#### **4.5 Análisis de resultados**

Durante el desarrollo del presente documento, se realizó encuestas a 12 ONG locales y 10 ONG internacionales que dentro de sus enfoques consideran a la ayuda humanitaria como una de sus principales áreas de trabajo. Se realizaron 10 preguntas a sus más altos funcionarios sobre ayuda humanitaria y a continuación se exponen sus respuestas.

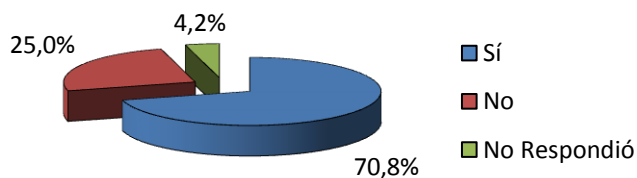
---

<sup>332</sup> Id.

<sup>333</sup> CERDÁ, Soraya, op. cit., p. 214

**GRAFICO 20**  
**¿TUVO USTED OPORTUNIDAD DE PRESENCIAR UNA EMERGENCIA PRODUCIDA POR UN DESASTRE EN LOS ULTIMOS CINCO AÑOS?**

**Pregunta 1**

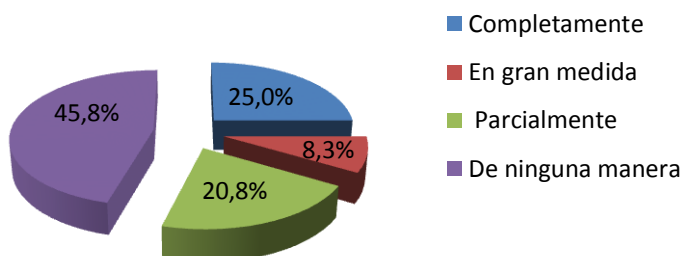


Elaborado por: Andrea Pinto

El porcentaje más alto de los encuestados (70,8%) sí fue testigo de algún tipo de emergencia producida por un desastre natural, lo cual indica que la participación de los funcionarios será sin duda inevitable en caso de que se presenten estos casos en el futuro, por lo que resulta previsible que los funcionarios de estas organizaciones también participarán en estos acontecimientos negativos para la población, por lo que las estrategias de coordinación deben ser apropiadamente desarrolladas. Al ser consultados sobre las emergencias que presenciaron, los encuestados citaron casos de inundaciones, deslizamientos, incendios, sequías y erupciones volcánicas, principalmente. El desastre más frecuente fue las inundaciones en el litoral ecuatoriano.

**GRAFICO 21**  
**¿LA ONG A LA QUE REPRESENTA ESTUVO EN CODICIONES DE RESPONDER EFECTIVAMENTE ANTE ESE DESASTRE?**

**Pregunta 2**

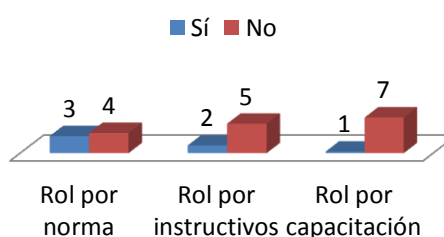


Elaborado por: Andrea Pinto

Este gráfico es de gran interés para el estudio, pues como se podrá observar el 45,8% de los funcionarios encuestados reconoce que la institución en la que trabaja de ninguna manera estaba en condiciones de afrontar esas emergencias o desastres, debido, entre otros aspectos, por no contar con estrategias de coordinación en estos temas con otras ONG enfocadas hacia la ayuda humanitaria.

**GRAFICO 22**  
**¿CONSIDERA QUE EL ROL DE LAS ONG EN SITUACIONES DE DESASTRES ES LO SUFICIENTEMENTE CLARO EN LA ACTUALIDAD?**

**Pregunta 3**

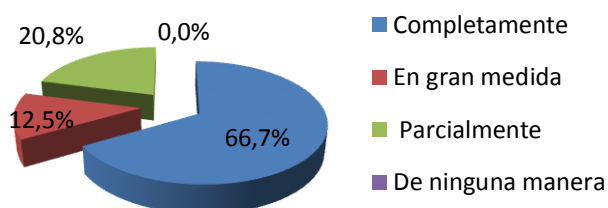


Elaborado por: Andrea Pinto

En este gráfico se aprecia que en la perspectiva de la mayoría de los funcionarios encuestados, el rol identificado para estas organizaciones, sea por norma, instructivos o capacitación, no es claro, debiendo definirse de manera comprensible para todos los involucrados el papel que compete a cada funcionario e institución. En este punto una estrategia interinstitucional que permita a las ONG seguir una misma norma y procedimiento ante la ocurrencia de un desastre es de vital importancia.

**GRAFICO 23**  
**¿CONSIDERA QUE LAS TAREAS QUE REALICEN LAS ONG EN ESTOS CASOS DEBERIA LIMITARSE A CANALIZAR LA AYUDA PROVENIENTE DEL EXTERIOR DEL PAIS?**

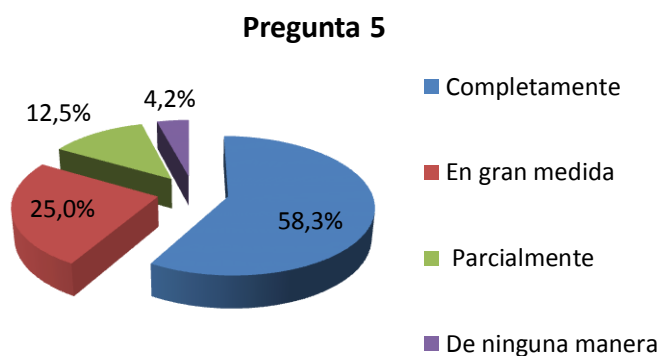
**Pregunta 4**



Elaborado por: Andrea Pinto

En la perspectiva de los funcionarios de las diferentes instituciones involucradas, la canalización de la ayuda internacional parecería ser la única misión de estas entidades, cuando en realidad se requiere una mayor participación activa de todos los agentes involucrados en las labores de mitigación, e incluso de prevención, como se explicó en apartados anteriores.

**GRAFICO 24**  
**¿CONSIDERA QUE LAS TAREAS QUE REALICE EL PERSONAL DE LAS ONG EN ESTOS CASOS DEBERIA SER APOYAR EN LAS TAREAS DE RESCATE?**

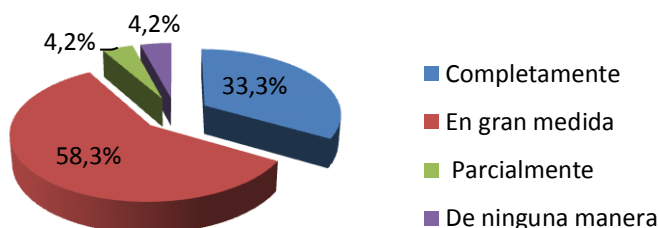


Elaborado por: Andrea Pinto

La mayoría de los encuestados que colaboraron en el presente estudio (58,3%), está completamente de acuerdo en que las tareas que realiza el personal administrativo deberían servir de apoyo en las tareas de rescate, porque en la mayoría de las ocasiones donde existen siniestros se requiere de ayuda tanto de personas particulares y en este caso la ayuda sería mucho mejor porque el personal siempre es necesario, ya sea de tipo especializado o de administración, como se trata en este caso, no solamente en labores de rescate sino también en el aporte de conocimientos a los funcionarios que recién comienzan en tan nobles tareas. Por el contrario el 4,2% opina que los funcionarios de las ONG de ninguna manera deberían inmiscuirse en las tareas de rescate, ya que ellos se encuentran abocados a la labor de administrar sus respectivas organizaciones, debiendo colaborar lo en lo que corresponde a su área de trabajo.

**GRAFICO 25**  
**¿CONSIDERA QUE LAS TAREAS QUE REALIZA LA ONG SON SOSTENIBLES EN EL TIEMPO O CORRESPONDEN A UNA AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA?**

**Pregunta 6**

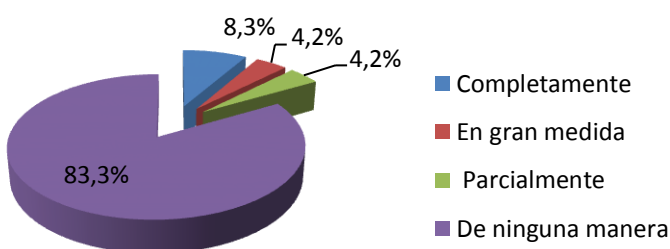


Elaborado por: Andrea Pinto

El porcentaje más alto de los encuestados que respondieron a esta encuesta (58,3%) en gran medida en que las tareas que emprenden las ONG en la ayuda humanitaria son sostenibles en el tiempo. Es importante que todas los programas y tareas que desarrollen las ONG para el efecto se realicen de acuerdo al desarrollo sostenible, justamente para prevenir que ocurra un mayor desastre ante un desastre reperkusivo.

**GRAFICO 26**  
**¿CONSIDERA QUE TODO EL PERSONAL DE LAS ONG SE HALLA DEBIDAMENTE CAPACITADO PARA RESPONDER ANTE SITUACIONES DE DESASTRE?**

**Pregunta 7**



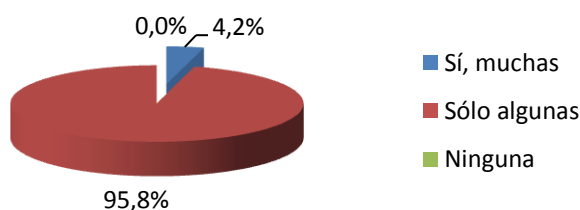
Elaborado por: Andrea Pinto

Los encuestados consideran que el personal de las ONG de ninguna manera se halla debidamente capacitado para enfrentar situaciones de emergencia y desastres (83,3%), ya que su entrenamiento no fue diseñado para el rescate de heridos, sino para situaciones diferentes, que no tiene nada que ver con situaciones de desastre, por lo que debería proporcionárseles

preparación adecuada para casos de emergencia y de desastres. El 8,3% de los encuestados menciona que los funcionarios que trabajan en la administración se encuentran preparados para todo tipo de desastres y los mismos cuentan con toda la capacidad para realizar labores de salvataje porque su labor de funcionario no solo se limita a los escritorios, sino también al rescate, la prestación de ayuda a enfermos, la colaboración a personas discapacitadas, etc.

**GRAFICO 27**  
**¿POSEE USTED INFORMACION O CONOCIMIENTO SOBRE OTRAS**  
**ONG QUE BRINDAN AYUDA HUMANITARIA EN CASOS DE**  
**DESASTRES?**

**Pregunta 8**

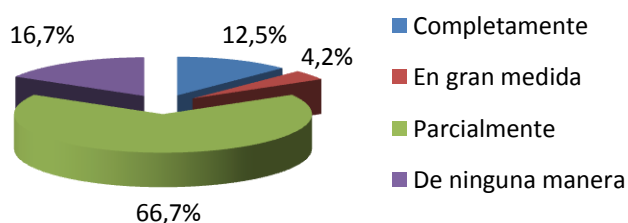


Elaborado por: Andrea Pinto

En este gráfico podemos ver que el porcentaje más alto de los encuestados (95,8%) declara conocer sólo algunas ONG que atienden casos de desastres y tragedias, habiendo sido la institución más citada la Cruz Roja Ecuatoriana. Es imprescindible que las ONG que operan en el territorio nacional tengan acceso a una base de datos actualizada de todas las ONG registradas en el país para una mejor comunicación y coordinación interinstitucional.

**GRAFICO 28**  
**EN CASO POSITIVO, ¿EXISTE ALGUN MECANISMO DE**  
**COMUNICACIÓN Y COORDINACION ENTRE LAS ONG?**

**Pregunta 9**

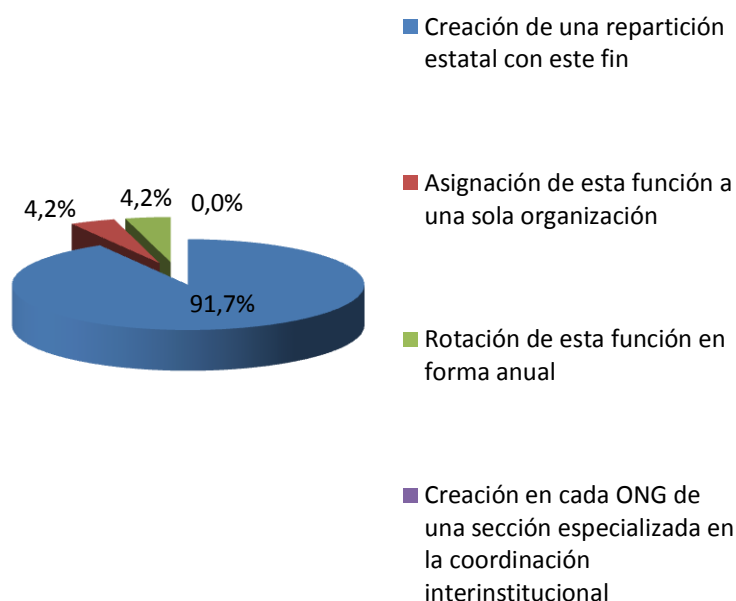


Elaborado por: Andrea Pinto

Este gráfico permite determinar que en criterio de los encuestados (66,7%), sólo existen parcialmente mecanismos de comunicación y coordinación entre las diferentes instituciones. Los mecanismos referidos son por lo general las líneas convencionales de radiotransmisores, teléfonos convencionales y celulares, pero se considera que estos dispositivos deben estar a plena capacidad o mínimamente operables en los lugares en que se produzcan las situaciones de emergencias y tragedias, por lo que la dependencia de la tecnología debería ser la estrictamente necesaria, debiendo reforzarse las acciones en sí que tengan que ver con las tareas de rescate de heridos, así como las labores propias para lograr la mitigación de los efectos.

**GRAFICO 29**  
**¿QUE ACCIONES CONSIDERA IMPORTANTES PARA MEJORAR LA EFICICIENCIA EN LA COORDINACION INSTITUCIONAL DE LAS ONG EN CASOS DE DESASTRES?**

**Pregunta 10**



Elaborado por: Andrea Pinto

En este gráfico se aprecia que la estrategia más importante identificada por el porcentaje más alto de los encuestados (91,7%) sería la creación de una repartición estatal con este fin. Este dato permite recordar que más allá de las debilidades que pueda tener el Estado en sus diferentes niveles de gobierno, su importancia es indiscutible al momento de desarrollar estrategias nacionales y regionales de prevención y mitigación de los daños cuando se produce una situación de desastres y tragedias en el contexto ecuatoriano.

**TABLA 7**  
**¿CUALES SON LAS ACCIONES QUE CONSIDERA NECESARIOS PARA DESARROLLAR LA COORDINACION DE SU ONG CON LAS ENTIDADES PUBLICAS Y OTRAS ONG EN MATERIA DE PREVENCION Y RESPUESTA CUANDO SE PRESENTAN SITUACIONES DE DESASTRES?**

Respuesta	Nº
Coordinación nacional, provincial y cantonal entre organismos públicos y privados.	3
Identificación de las regiones más vulnerables, los fenómenos más frecuentes y la capacidad de respuesta estatal y de las ONG.	4
Identificación de los sitios de refugio para las familias en caso de suscitarse desastres, mantenimiento de los sistemas de comunicación.	6
Simulacros constantes con la participación de las ONG, bomberos, Cruz Roja e instituciones educativas.	3
Mayor difusión a través de los medios de comunicación, desarrollar mayor conciencia ante el peligro y las vulnerabilidades de la ciudadanía.	5
No Respondió.	1

Elaborado por: Andrea Pinto

La tabla anterior fue elaborada agrupando las respuestas similares, pero observándose una similitud marcada en las estrategias que consideran los encuestados se podrían desarrollar en estos casos, dándose especial énfasis a la necesidad de coordinar con los medios de comunicación social masiva (radio, televisión, prensa, periódicos digitales) en cuanto a la importancia de la prevención y el desarrollo de una mayor conciencia ciudadana respecto al peligro y la actitud que se debe asumir en caso de suceder nuevos desastres y tragedias en el territorio nacional.

### 3. CONCLUSIONES

La hipótesis planteada en esta investigación se cumple, por las siguientes razones:

- El Ecuador es uno de los países más vulnerables ante la ocurrencia de fenómenos naturales que devienen en desastres. De forma particular, se debe considerar la existencia de varios volcanes en el reducido territorio que ocupa el país, pero también otras amenazas y el consiguiente riesgo que existe con las inundaciones, sequías y terremotos.
- La experiencia nacional e internacional en estas materias enseña que el papel de todos los actores involucrados es fundamental para afrontar el riesgo en el futuro, y reducir el impacto en las comunidades humanas,

trabajando de forma especial en la prevención, pero sin descuidar la respuesta y mitigación ante estas situaciones que se dan en el país. En el país existe aún un alto grado de asistencialismo, sobre todo por parte del Gobierno que asiste a las poblaciones afectadas por desastres, solamente después de que el desastre ha afectado sus derechos a vivir dignamente.

- Si bien todos los grupos humanos pueden ser afectados, los más vulnerables serán siempre aquellos de escasos recursos, y los conformados por niños, niñas, discapacitados y personas de la tercera edad. Ante esta realidad, las tareas de prevención deben orientarse no sólo a la preservación de la integridad física y la protección de la vida, sino también de la unidad familiar y la recuperación de los heridos y más afectados. Es importante contar con estrategias de prevención que sean inculcadas a los habitantes del país desde la educación formal hasta la informal. Ante esta situación, el Estado cuenta con limitadas posibilidades de respuesta, siendo la existencia de las ONG, un respaldo importante, al ejecutar diferentes proyectos de prevención y mitigación del daño ocasionado por estos fenómenos, además de aquellos originados en la actividad humana, como se apuntó en los apartados respectivos.
- Para las ONG internacionales es fundamental contar con socios locales que podrían ser las mismas ONG locales, y desarrollar las capacidades locales, de forma que la recuperación sea más pronta ante la ocurrencia de desastres y tragedias. Siempre serán las ONG locales, las que conozcan más de cerca el contexto en el que se desenvuelve un desastre natural y así evitar caer en el asistencialismo promulgando estrategias de desarrollo sostenible.
- Los objetivos institucionales, la estructura orgánica, el perfil institucional, la capacitación con que puedan contar sus funcionarios, y otros factores, son fundamentales para identificar las posibilidades de respuesta ante estos fenómenos y sus consecuencias. Es por tal razón que la transparencia en las ONG sean locales o extranjeras debe ser considerada como un valor, y por lo tanto convertirse en un hábito que permita a las ONG ser coherentes con los valores que propugnan.
- Se constata la necesidad de una coordinación interinstitucional más efectiva. Las ONG no han tomado conciencia de la necesidad inminente de

madurar institucionalmente. Las ONG rinden cuentas solo de sus éxitos, y no de sus errores institucionales y fracasos en el campo. Al parecer existe aún un grado de competitividad por conseguir recursos financieros y técnicos para ejecutar proyectos.

- Las ONG internacionales, muchas veces aceptan fondos y asistencia de los gobiernos donantes conforme a los principios por los que se rigen para entregarlos a las víctimas de los desastres, es decir, basándose para su acción únicamente en los criterios de humanidad e independencia.

#### **4. RECOMENDACIONES**

A partir de las conclusiones recogidas en la investigación, se pudo llegar a las siguientes recomendaciones dirigidas a las ONG locales e internacionales que operan en el territorio ecuatoriano, Gobierno local y donantes internacionales:

- La coordinación interinstitucional puede ser generada a partir de estrategias que involucren tanto al gobierno como a las propia ONG, pero también debe incluirse a las comunidades a las que van dirigidas las acciones de prevención, respuesta y mitigación, aquellas que se ven afectadas ante la ocurrencia de desastres y tragedias.
- La capacitación a las comunidades es de vital importancia, especialmente a aquellas donde se ha identificado un alto nivel de vulnerabilidad y riesgo. En este contexto, el prevenir un desastre natural es imposible, lo que sí se puede lograr es mitigar las consecuencias que trae consigo un desastre natural. Las estrategias de prevención deben ser inculcadas a la población desde la educación formal hasta la informal, en todas sus etapas.
- Identificar públicamente los sectores del país donde existe un alto nivel de vulnerabilidad para contar con estrategias que permitan acudir a tiempo a los vulnerados y brindarles ayuda humanitaria enfocada a considerarlos como actores activos que conocen sobre sus derechos y obligaciones, y no como actores pasivos receptores de asistencialismo urgente.
- Contar con una estrategia de coordinación interinstitucional clara y concisa entre los actores gubernamentales y no gubernamentales para efectivizar la

ayuda humanitaria a aquellos sectores afectados por desastres. Los gobiernos deben facilitar el acceso rápido de las ONG de carácter humanitaria a las víctimas de un desastre.

- La rendición de cuentas de las ONG, no solo debe ser dirigida al gobierno local y los organismos donantes, sino también a la población afectada, para que la ayuda brindada en casos de desastres sea sostenible en el tiempo, y no solo para mermar las consecuencias inmediatas de un desastre con acciones de corto plazo.
- Las ONG de carácter humanitario son organismos independientes e imparciales. Los gobiernos de los países donantes no deben tomar provecho de las ONG de carácter humanitario para promover objetivos políticos ni ideológicos.
- El Gobierno, podría poner límites más estrictos a las construcciones residenciales y comerciales en las zonas de peligro, como planicies vulnerables a las inundaciones, laderas propensas a los deslizamientos o zonas de fallas geológicas.
- Los códigos de construcción deberían asegurar que los edificios sean más resistentes y que la infraestructura pueda mantener los servicios indispensables en los casos de desastre.
- Se deben tomar en cuenta prácticas ambientales más racionales en particular respecto de la deforestación de las laderas y la protección de los humedales. Adicionalmente, como las personas viven en zonas expuestas a desastres no por propia decisión sino debido a la pobreza, las estrategias de prevención de los desastres, para ser realmente eficaces deberían integrarse en las políticas generales de desarrollo.
- El actual auge de las redes sociales se podría aprovechar para estrechar los lazos de comunicación entre los organismos que brindan ayuda humanitaria y las poblaciones afectadas. Consolidar una red de ONG y estructurar una base de datos es de vital importancia para alcanzar la interinstitucionalidad de las mismas.

- Es preciso desarrollar y difundir las buenas prácticas de las ONG que han evaluado el resultado de los programas que han emprendido en el territorio nacional con respecto a la ayuda humanitaria. El compartir información con otras ONG podría conllevar al avance en materia de códigos de conducta nacionales, que faciliten el acceso rápido, oportuno y sostenible de la ayuda humanitaria, a las poblaciones afectadas por un desastre.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

ARCOS, Carlos y PALOMEQUE, Edison, *El mito al debate, las ONG en Ecuador*, Ediciones Abya-Yala, Quito, Ecuador, 1997.

ARIAS, Alicia, *Situación de la Transparencia y Rendición de Cuentas en las Organizaciones No Gubernamentales del Ecuador*, CEDA, Quito, Ecuador, 2011.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Edit. Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 2002.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Edit. Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 2005.

CANDA, Fernando, *Pedagogía y psicología*, Edit. Cultural, Madrid, España, 1999.

CELORIO, Gema, *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Edit. Hegoa, Bilbao, España, 2009.

CERDÁ, Soraya, *Las ONGD como agentes de la Cooperación y la Ayuda Humanitaria. El caso español*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra, España, 2003.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008, artículo 96.

FERRARA, Francesco, *Teoría de las personas jurídicas*, Edit. Jurídica Universitaria S.A., México, 2002.

GISBERT C. J. et. al., *Medicina legal y toxicología*, 2ª edición, Edit. Masson, Madrid, Barcelona, 1999.

GONZALES RAMIREZ, Augusto, *Introducción al Derecho*, Sexta Edición, Edit. Librería del Profesional, Bogotá, Colombia, 2007.

KELLER, Edward A. (Comp), *Riesgos Naturales, Procesos de la Tierra como riesgos, desastres y catástrofes*, Pearson Educación S.A., Madrid, España, 2004.

KOFI A, Annan, *Prevención de la guerra y los desastres, un desafío mundial que va en aumento*, Dpto. de Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York, EE.UU., 1999.

MONGE BOLAÑOS, Gerardo (Comp.), *Programa Educativo para Emergencias, Compendio general sobre desastres*, Edit. PEEMEP, Costa Rica, 1992.

OLIVER SMITH, Anthony, *Reconstrucción después del desastre: una visión general de secuelas y problemas*, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Edit. La Red, Bogotá, Colombia, 1994.

OXFAM, Intermon, *El Proyecto Esfera Carta Humanitaria y Normas Mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastres*, Edición 2004, Edit. Publiasesores, Quito, Ecuador, 2004.

REGISTRO OFICIAL No. 660 del 11 de septiembre de 2002.

TURCIOS G. DE PACHECO, Concepción Ivonne, *Concepción centroamericana sobre seguridad y sus efectos en la atención de los desastres de origen natural*, Tesis de Máster para Optar al Título de Máster en Defensa y Seguridad Hemisférica, Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina, 2005.

WITHINGTON, John, *Historia mundial de los desastres Crónicas de guerras, terremotos, inundaciones y epidemias*, Edit. Turner Publicaciones S.L., Madrid, España, 2009.

ZEBALLOS, José Luis, *La ayuda humanitaria internacional en casos de desastres*, Edit. Peru Med Exp, Salud Pública, Lima, Perú, 2008.

### **Revistas**

CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, *Código Civil, Legislación Conexa, Concordancias, Jurisprudencias*, Art 564, Edit. Talleres de la Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador, 2011.

FUNDACION ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO, *Directorio de Organizaciones Sociales de Desarrollo de Ecuador*, Editorial Fraga, Quito, Ecuador, 2005.

GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, SENPLADES. *Documento: Plan Nacional para el Buen Vivir*, Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, Quito, Ecuador, 2009.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS OEA, *Manual Sobre el Manejo de Peligros Naturales en la Planificación para el Desarrollo Regional Integrado*, Edit. OEA, Washington, D. C., EE.UU., 1993.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Asistencia humanitaria en caso de desastres, Guía para proveer ayuda eficaz, Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación del Socorro en Casos de Desastre*, Washington D.C., EE.UU., 1999.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Guía para la protección de establecimientos de salud ante desastres naturales*, Editorial OPS, Lima, Perú, 2005.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Logística y gestión de suministros humanitarios en el sector salud*, Editorial OPS, Madrid, España, 2001.

SECRETARIA TECNICA DE COOPERACION INTERNACIONAL, *Informe de Actividades de ONG Extranjeras en el País 2010*, Edit. Don Bosco, Quito, Ecuador, 2010.

### **Páginas Web**

ABRISKETA, Joana y PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos: *Acción humanitaria: concepto y evolución*, <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/1>

ALAYO BERNAL, Lincoln: *La educación para los desastres*, <http://www.rieoei.org/jano/2207Alayo.pdf>

Coordinadora de ONG para el Desarrollo España: *Glosario ODM*, [http://www.congde.org/uploads/descargas/Glosario\\_ODM.pdf](http://www.congde.org/uploads/descargas/Glosario_ODM.pdf)

COORDINADORA ONG PARA EL DESARROLLO ESPAÑA: *Código de conducta sobre imágenes y mensajes a propósito del tercer mundo*, [http://www.coordinadoraongd.org/uploads/descargas/Codigo\\_de\\_conducta\\_2008\\_1.pdf](http://www.coordinadoraongd.org/uploads/descargas/Codigo_de_conducta_2008_1.pdf)

DELEGACION DE LA UNION EUROPEA: *II Presencia del departamento de ayuda humanitaria en Ecuador*, <http://www.delecu.ec.europa.eu/es/echo/ecuador.htm>

DICCIONARIO DE ACCION HUMANITARIA Y COOPERACION AL DESARROLLO: *Prevención de Desastres*, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/177>

DIRECTORIO DE ONG EN INTERNET: *Directorio Ecuador* <http://ong.tupatrocinio.com/ongs.html?srchkey=ecuador&seccion=ongs.html>

DUBOIS, Alfonso: *Cooperación bilateral / multilateral*, <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/41>

JUNTA PROVINCIAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA CIVIL DE TUNGURAHUA: *Talleres y Seminarios*, <http://defensaciviltungurahua.iespana.es/sismos.htm>

LA HORA NACIONAL: *Correa anuncia creación de ley para fundaciones*, [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/654980/-1/Correa\\_anuncia\\_creaci%C3%B3n\\_de\\_Ley\\_para\\_fundaciones.html](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/654980/-1/Correa_anuncia_creaci%C3%B3n_de_Ley_para_fundaciones.html)

MINISTERIO DE EDUCACION ECUADOR: *Educación por Niveles*, <http://www.educarecuador.ec/profesionales/educacion-por-niveles/bachillerato-general-unificado-bgu.html>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: *Registro de las ONG extranjeras en Ecuador*, [http://www.mmrree.gob.ec/pol\\_exterior/reg\\_ongs.asp](http://www.mmrree.gob.ec/pol_exterior/reg_ongs.asp)

MURGUIALDAY, Clara: *ONG (Organización No Gubernamental)*, <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/162>

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD: *Vulnerabilidad*,  
<http://www.cepis.ops-oms.org/cursodesastres/diplomado/curso1/tema1.html>

PEREZ DE ARMIÑO, Karlos: *Acción humanitaria: debates recientes*,  
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/2>

PEREZ DE ARMIÑO, Karlos: *Prevención de Desastres*,  
<http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/177>

SECRETARIA DE PUEBLOS, MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTICIPACION CIUDADANA: *Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil*,  
[http://www.sociedadcivil.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=166&Itemid=54](http://www.sociedadcivil.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=54)

SECRETARIA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS: *Simulacro en Comunidades*, <http://gestionriesgosdelcanar.blogspot.com/2010/07/simulacro-en-comunidades.html>

SECRETARIA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS: *Varias actividades para Día Internacional para la Reducción de Desastres*,  
<http://www.snriesgos.gob.ec/component/content/article/1504.html>

SECRETARIA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS: *Niños se preparan en gestión de riesgos*,  
<http://www.snriesgos.gob.ec/index.php/component/content/article/1326-ninos-se-preparan-en-gestion-de-riesgos.html>

UN TECHO PARA MI PAIS: *Un techo en cifras En Ecuador*  
<http://www.untechoparamipais.org/ecuador/quienes-somos/utmp-en-cifras>