

**Jairo ESTACIO**

Investigador en temas de riesgos urbanos y vulnerabilidad  
Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador  
Consultor en temas de riesgos urbanos PNUD-UNESCO  
Ecuador  
Avda 6 de Diciembre 4032 e Irlanda Quito-Ecuador  
Teléfono: (593) 2 2249 521, (593) 99 8024 149  
E-mail: [jairo\\_estacio@yahoo.com.mx](mailto:jairo_estacio@yahoo.com.mx)

5 de octubre de 2014

**OBJETO: Referencia de apoyo y soporte para la candidatura de Allan Lavell al Premio SASAWAKA-2015 para la Reducción de Riesgos de Desastres- ONU**

Allan Lavell como integrante y cofundador de LA RED Latinoamérica de Desastres es uno de los pioneros en generar nuevos aportes y enfoques integrales sobre la temática de riesgos en América Latina. Su amplia experiencia en los países de LAC (Latinoamérica y Caribe) y el conocimiento de sus problemáticas le permite profundizar sobre el contexto de los desastres y como éstos aparecen a partir inadecuadas formas de gestionar los territorios desde ámbitos políticos, sociales e institucionales antes que puramente técnicos. De ahí que Allan desarrolla lecturas críticas de los desastres ocurridos como los del Huracán Mitch en Centroamérica (1998) o el sismo de El Salvador (2001) donde una nueva definición de los desastres es planteada: “ los desastres son problemas no resueltos del desarrollo”.

Con este principio Allan ha contribuido de forma sólida en el fortalecimiento de algunos procesos y temáticas en el Ecuador, entre los cuales se mencionan algunos representativos:

- En cuanto a aportes de conceptos, enfoques y orientación retomadas en diversos programas, planes, estudios y proyectos. Muchos de ellos conformados en diversas ámbitos territoriales como los de ámbito regional (PREANDINO, PREDECAN) donde Ecuador formó parte. Otros mas puntuales como el ámbito cantonal/local donde se han emprendido procesos de gestión de riesgos específicos. Las referencias y aportes de comprensión de los riesgos desarrollados por Allan son retomadas a menudo por distintas instituciones del Estado (SENPLADES, Secretaria de Gestión de Riesgos, Ministerios, Consejos y municipios...) universidades y organismos de conocimiento. (algunas evidencias anexo 1).
- En la conformación de instrumentos de política, de leyes y herramientas las mismas que han aportado a la construcción de la institucionalidad y a la planificación del territorio con enfoque más social a cargo de la Secretaria de Gestión de Riesgos sobre la gestión de Riesgos en colaboración de otras cartera de Estado como Ministerios de Educación y Salud y Agencias de Desarrollo Internacional (algunas evidencias anexo2).

Con estos antecedentes y hallazgos argumentativos, Allan amerita la obtención de este Premio en reconocimiento de su trayectoria profesional y sus sobresalientes cualidades personales e intelectuales, así como por sus valiosos aportes en el desarrollo del tema de gestión integral de riesgos en la Región y evidentemente en el Ecuador.

Sinceramente,



Jairo ESTACIO  
Consultor de riesgos urbanos  
Quito-Ecuador

## ALGUNAS EVIDENCIAS

### ANEXO 1:

#### Aportes conceptuales, de enfoques y orientaciones para la comprensión y la gestión de riesgos en Ecuador

Uno de los aportes importantes realizados por Allan son los nuevos enfoques teórico y conceptuales sobre la comprensión de los riesgos a través de la Red Latinoamericana de Desastres. Estos enfoques de la Red y específicamente los desarrollados por Allan a partir del documento “Desastres y Desarrollo: Hacia una entendimiento de las formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica” (Lavell A, 2000) constituye un referente innovador a partir de la comprensión de la vulnerabilidad como una variable fundamental en la construcción de los riesgos de desastre. Este nuevo enfoque es retomado como principio para la elaboración de diversos Planes de Reducción de riesgos en el Ecuador por parte del SENPLADES dentro del PREANDINO ( Programa Regional Andino para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres) en el 2005. Estos planes son: de Salud, Vialidad y Transporte, Agricultura y el Plan Estratégico para la RRD en el Territorio Ecuatoriano, que presenta un carácter mas integrador<sup>1</sup>.

En este último documento se resalta la necesidad de comprender la vulnerabilidad como un sistema y un proceso que incide y, a veces, desencadena los desastres “(...) Los diferentes tipos de vulnerabilidad no pueden solamente ser analizados desde perspectiva aisladas dentro del contexto nacional. Sin duda, que los nexos establecidos entre ellos son cada vez más interdependientes e interactivos tanto en sus causas como en sus consecuencias (...)”.<sup>2</sup>

A la terminación del PREANDINO en el año 2005, las nociones de vulnerabilidad, gestión de riesgos son retomadas por el PREDECAN. Esta plataforma Regional Andina permite a Allan desarrollar estos temas tanto como asesor y consultor para los temas de RRD. En ese ámbito, estos aportes se reflejan en documentos como “La gestión de Riesgos de Desastres: un enfoque basado en procesos” (Lavell Allan, et, al. PREDECAN, 2009). En este documento se propone una forma distinta de pensar la gestión de los riesgos desde los denominados procesos correctivos, reactivos o prospectivos. Estas nociones son retomadas por varias instituciones del Ecuador como la SENPLADES (Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo) y la Defensa Civil (en el 2007 Secretaria Técnica de Gestión de Riesgos y actualmente Secretaria de Gestión de Riesgos) para aterrizar la temática de riesgos en el territorio y definir roles institucionales específicos. Uno de las experiencia a partir de esta filosofía de gestión por procesos se realizó en Litoral Ecuatoriano debido a la elevada vulnerabilidad de este territorio costero a las inundaciones frecuentes , tal como se puede ver en el siguiente extracto:

#### 5.3. La experiencia local de la aplicación del enfoque de procesos en la caracterización de los procesos de preparativos y respuesta en el litoral ecuatoriano

En el Ecuador, la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos (STGR) viene liderando el proceso de fortalecimiento de la gestión del riesgo y la creación de un Nuevo Sistema Nacional.

En este contexto el trabajo realizado se fundamentó en el análisis de los procesos de respuesta (incluyendo preparación), en una provincia específica del Ecuador: la provincia del Guayas, con el propósito de generar insumos que contribuyan al mejoramiento del Sistema Nacional en proceso de conformación.

Durante el trabajo se propició un espacio para la reflexión colectiva sobre las opciones de mejora, los indicadores que pueden dar cuenta de un desarrollo óptimo de los procesos y para la validación de una matriz de responsables en la fase de respuesta diferenciada para varios eventos priorizados por la STGR.

Se realizaron múltiples entrevistas a los actores claves de estos procesos y se llevaron a cabo dos talleres interinstitucionales. Como resultado se logró: (1) la caracterización de los procesos de preparación y respuesta, (2) la documento sobre opciones de mejora, (3) la producción de indicadores de gestión de los procesos analizados; y (4) la identificación de matrices de actores y responsables para la definición posterior de acuerdos interinstitucionales.

Extracto retomado del libro “La gestión de Riesgos de Desastres: un enfoque basado en procesos”, 2009

<sup>1</sup> [http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/suramerica/ecuador/otranorm/PLAN\\_ESTRATEGICO\\_REDUCCION\\_RIESGO.pdf](http://www.disaster-info.net/PED-Sudamerica/leyes/leyes/suramerica/ecuador/otranorm/PLAN_ESTRATEGICO_REDUCCION_RIESGO.pdf)

<sup>2</sup> SENPLADES, (2005), Plan Estratégico para la Reducción del riesgo en el Territorio Ecuatoriano”, autor Jairo Estacio, Quito, Ecuador.  
<sup>3</sup> SENPLADES, (2005), Plan Estratégico para la Reducción del riesgo en el Territorio Ecuatoriano”, autor Jairo Estacio, Quito, Ecuador.  
<sup>4</sup> Referencias (PNUD Ecuador, Mury Bermudez: [mury.bermudez@undp.org](mailto:mury.bermudez@undp.org).

Otro de los ámbitos de incidencia de estos nuevos enfoques se evidencian en los proyectos pilotos realizados en varios cantones del Ecuador en el 2009 como parte de iniciativas regionales pero con impacto local. Proyectos como los de Portoviejo, Babahoyo, Penipe, Paltas resaltan experiencias con este nuevo enfoque de gestión de riesgos por procesos y al mismo tiempo resaltan los logros locales que deberían ser considerados para fortalecer temas comunitarios de gestión de riesgos. Proyecto como el “Piloto Participativo en Gestión Local del Riesgo del Cantón Portoviejo” con apoyo de la SENPLADES, ECHO y CISP incluso fueron experiencias galardonadas por PREDECAN en el 2009 donde Allan prestó una asesoría permanente.

Otros esfuerzos generados por Allan y sostenidos a través del PREDECAN se mencionan en la publicación titulada “Reducción de riesgos de Desastre en el ámbito local: lecciones desde la Región Andina (Lavell A, 2009).

En esta obra se sintetizan las formas de abordar los temas de gestión de riesgo en el territorio basados en componentes de escala, de elementos de vulnerabilidad y desarrollo, cuyo trabajo es un referente para muchas labores institucionales en el país. Este documento evidencia además experiencias exitosas participativas y comunitarias de varios países de Región Andina y en el caso de Ecuador de comunidades de Penipe (Tungurahua), Rikuryana (Imbabura), Paltas (Loja), Babahoyo (Los Rios) que serían considerados como modelos referentes para estudios de Sistemas de Alerta Temprana en Ecuador (BID-SAT) y de la consolidación de capacidades locales en proyectos DIPECHO en otros cantones como Chone, Manta, Ibarra, Esmeraldas a cargo de municipios, Secretaria de Gestión Riesgos y ongs como COOPI, CRIC, Plan Internacional Cruz Roja y OXFAM



Al presente Allan desarrolla algunas nociones para comprender la relación de Cambio Climático y Gestión de Riesgos, la resiliencia y la comunidad y temas de la Gobernabilidad y Gobernanza del Riesgos. Esos debates y ponencias han sido retomados en diversos estudios en el Ecuador como los desarrollados el Ministerio de Ambiente, Educación, Salud y por la Secretaria de Gestión de Riesgos con apoyo del PNUD, UNESCO, Plan Internacional por citar algunas agencias que trabajan en el tema con apoyo financiero de ECHO.

Otros ejemplos de estos enfoques se presentan en los estudios sobre “perfiles territoriales para la comprensión de la vulnerabilidad en diversos cantones del Ecuador” a cargo de la SGR y el PNUD, donde se consideran los conceptos de gestión de riesgos por procesos así como la comprensión de la vulnerabilidad como construcción social<sup>3</sup>.

---

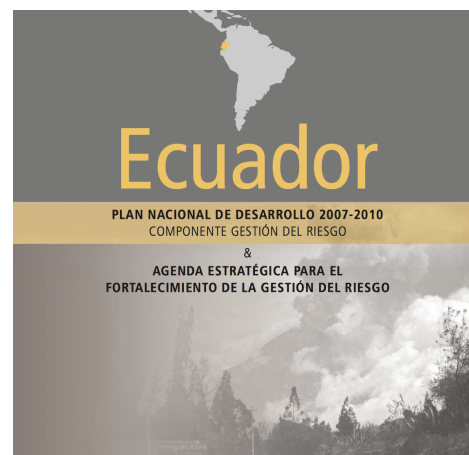
<sup>3</sup> Mas referencias (PNUD Ecuador, Mury Bermudez: [nury.bermudez@undp.org](mailto:nury.bermudez@undp.org).

## **ANEXO 2:**

### **Conformación de instrumentos de política, de leyes y herramientas las mismas que han aportado a la construcción de la institucionalidad**

A nivel nacional, el aporte de Allan se refleja en una primera publicación denominada “Ecuador: Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2010, Componentes de Gestión de Riesgos, Agenda estratégica para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo”, a cargo de la Secretaria Técnica de Gestión de Riesgos, SENPLADES con apoyo del PREDECAN. Este documento fue asesorado por Allan Lavell. Lo revelador del documento no son los lineamientos y propuestas de acción en si mismo, sino las formas como develar las necesidades estratégicas a partir de la nueva forma de abordar la gestión de riesgos de forma integral. Esta noción de integralidad se refleja en la agenda con puntos como:

- Mejoramiento de las políticas públicas de GDR
- Creación de un Sistema de Gestión de Riesgos
- Fortalecimiento interinstitucional y sectorial
- Mejoramiento de la capacidad técnica y científica del riesgo
- Mejoramiento de sistemas educativos
- Promoción de la gestión de riesgos en los POT y la Ley de Ordenamiento territorial
- Gestión de conocimiento e información para la GDR especialmente local
- Mejoramiento de la ocupación de suelo y manejo de recursos



Es de reconocer que los temas planteados en este documento como estratégicos recobrarían fuerza en el Ecuador en los años venideros. El motivo principal es la evidencia de temáticas basadas en necesidades y fundamentos para llegar a una gestión integral de riesgos. Enfoques que posteriormente son asumidos con mucha propiedad por la actual Secretaria de Gestión de Riesgos, ministerios y municipios. Esto se refleja en la conformación de una Ley de Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgo, la generación de políticas públicas de gestión de riesgos para sectores educativos y salud, la prioridad política para reducción de vulnerabilidad y gestión de conocimiento donde se vinculan universidades y la academia del país y la creación de las unidades de gestión de riesgos municipales del Ecuador, entre otras acciones específicas desarrolladas y en desarrollo.

El aporte brindado por Allan en cuanto al Sistema Nacional de Gestión de riesgos se reflejan en varios avances y criterios desarrollados, entre los que se destacan los siguientes :

- Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio (aun en debate en el la Asamblea Nacional) donde se incorpora la visión de riesgos pero aun no establece mecanismos mas precisos de regulación de suelo vulnerable. No obstante, el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022 del Quito, toma en cuenta la vulnerabilidad social como parte de la problemática para resolver temas de desarrollo en Distrito Metropolitano de Quito, nociones ampliamente retomada de la Allan y la Red. Ahí se hace referencia a criterios de conformación de espacios marginales y poco desarrollados como problemas de riesgo<sup>4</sup>
- Ley de Sistema Nacional Descentralizado para la Gestión de riesgos donde se reconoce y se estructura el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, en cuyo proceso participó Allan en el año 2005 como experto internacional para consolidar junto a Fernando Ramírez los lineamientos para un Sistema de Gestión de Riesgos. Desde ese primer borrador y

---

<sup>4</sup> Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2013, Quito Distrito Metropolitano, GIZ, BMZ, MDMQ, 2012.

con apoyo y voluntad política de la Región y del Gobierno Nacional en el año 2012 se crea la presente ley.

En uno de los acápites se manifiesta:

“Artículo 7. Creación del Sistema. Créase el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos mediante el cual se articulan a los actores públicos y privados para proteger a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y a la naturaleza frente a los efectos negativos de las emergencias o desastres, mediante la generación de políticas, estrategias y normas que promuevan capacidades orientadas a la identificar, analizar, prevenir y mitigar los riesgos de origen natural o antrópico; así como para recuperar y reconstruir las condiciones sociales, económicas y ambientales afectadas por dichos efectos negativos.”

“Artículo 8. Finalidad del Sistema. La finalidad del Sistema es implementación de un conjunto de acciones coordinadas para prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales necesarias para minimizar la vulnerabilidad frente a las emergencias o desastres de origen natural o antrópico. Se dará particular énfasis al proceso de adaptación al cambio climático, mediante un conjunto de acciones orientadas a contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos o reducir la vulnerabilidad que el país afronta ante el proceso de calentamiento global.”

(referencia [https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Ecuador%20Iniciativa\\_del\\_Proyecto\\_11.pdf](https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Ecuador%20Iniciativa_del_Proyecto_11.pdf))

El sistema por lo tanto presenta parte del esfuerzo realizado por Allan como parte técnico-científica de la RED y como consultor internacional del PREDECAN. Uno de los principales aportes reposa justamente en que la gestión de riesgos es integral y como tal debe ser comprendido desde sus procesos relacionales entre diversas instituciones y actores del territorio: “(...) participan entidades del estado, organizaciones sociales, académicas y otras, tanto de nivel nacional, como subnacional y local, e incluso de nivel internacional, quienes en conjunto conforman el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastre. Cada una de estas entidades debe comprender en forma muy clara en qué procesos y en qué momentos les corresponde (...)”. (Lavell, et al, 2009. Documento mencionado en el anexo 1).

Otro aporte relevante es el relacionado con la temática de cambio climático inserto en la estructura del Sistema Descentralizado. Esto le otorga un carácter mas coherente al plantear dos temáticas (gestión de riesgo GDR y cambio climático CC) como temas mas semejantes que distantes. En este contexto, el CC y la GDR ofrecen mas complementariedad “(...) muchas veces en términos de sinergias, integración y transversalización, pero quizá si se trata es de reconstruir por completo propias nociones (...) entonces hay que ir identificando semejanzas (lo común) y especificidades (lo particular), las cuales han sido elaboradas en diferentes contextos (...)”<sup>5</sup>. En esta línea es de resaltar el aporte de los argumentos de Allan y como éstos han incidido en la conformación y mejoramiento de políticas e instrumentos legales en el Ecuador y la Región.

Estos hallazgos son algunas de las evidencias en cuanto a las incidencias de la trayectoria de la Allan en el Ecuador. Sin duda, existen muchas mas en el orden académico, científico sobretodo en los temas de gobernanza y vulnerabilidad institucional y social muchas veces poco difundidos aún en el Ecuador pero que recobran mas institucionalización.



Jairo ESTACIO  
Consultor de temas de riesgos urbanos  
Quito-Ecuador

---

<sup>5</sup> Lavell A, (2012): *Retos de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático para el desarrollo sostenible* en “Lecciones Aprendidas de la Gestión del Riesgo en Procesos de Planificación e Inversión para el Desarrollo”, Memoria del Taller Internacional Perú, EIRD, GIZ, Municipio de Piura, Ministerio de Economía y Finanzas Peru, 19 al 22 de julio 2010, 4 p.