

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derechos Humanos

Mención en Exigibilidad Estratégica

**El derecho a la participación de la población afectada por riesgo de
desastres en las provincias de Manabí y Esmeraldas, en el periodo 2016
- 2019**

David Alejandro Calvache Ponce

Tutor: Carlos Marcelo Reyes Valenzuela

Quito, 2022



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis:

Yo, David Alejandro Calvache Ponce, autor de la tesis intitulada “El derecho a la participación de la población afectada por riesgo de desastres en las provincias de Manabí y Esmeraldas entre el 2016 - 2019”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magister en Derechos Humanos con mención en Exigibilidad Estratégica en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

03 de febrero de 2022

David Calvache Ponce

Resumen

El presente trabajo de investigación da cuenta de la importancia y vigencia del derecho a la participación social en contextos de fenómenos naturales que se transforman en escenarios de gestión del riesgo de desastres. Se analizan de manera directa los impactos, realidades sociales y la contraposición de las acciones y omisiones estatales respecto a la participación en el terremoto del 16 de abril de 2016 en Ecuador, en específico, en el cantón Jama, provincia de Manabí y el cantón Muisne, provincia de Esmeraldas. Para ello, se realiza una discusión teórica de la participación como derecho humano, un análisis del marco de protección en los sistemas internacionales de derechos humanos y legislación nacional que evidencia el panorama normativo que rigió y en muchos casos continúa vigente para el Estado ecuatoriano. Todo esto permitió evidenciar la violación del derecho de participación.

Finalmente, se elaboró una propuesta de exigibilidad estratégica para la materialización del derecho a la participación en futuros y nuevos ámbitos de gestión del riesgo de desastres, considerando las experiencias, ideas y acciones que hoy en día se practican y se desarrollan en Manabí y Esmeraldas respecto a la asimilación, aceptación y resiliencia poblacional ante este tipo de procesos, lo que a su vez demanda un análisis en el establecimiento de una política pública nacional en el tema de la gestión del riesgo de desastres y la garantía de los derechos humanos.

Palabras clave: gestión del riesgo de desastres, derecho humano a la participación, terremoto, política pública, garantía y exigibilidad de derechos

A la memoria de mis abuelitos: Lilianita y Patricio. Gracias por enseñarme a ser un buen ser humano. Gracias por ser y estar en mi vida.

A Danna Rafaela Calvache Heredia, por ser mi inspiración diaria, por ser mi luz y porque has sido la protagonista directa en este desafío y logro académico que también es personal y familiar.

Agradecimientos

A todos los seres humanos que han permitido la elaboración de este trabajo, especialmente a la población de Manabí y Esmeraldas por su ayuda y apoyo.

A Emily, por ser mi compañera de vida y por ser la primera persona en apoyarme en este reto académico.

A Soraya, por siempre inculcarme que una persona debe ser un alumno eterno. Gracias por tu amor infinito.

A Emilia, por tu cariño y apoyo sobre todo en aquellos fines de semana.

A don Enrique, por su cariño y ayuda para que haya podido estudiar.

A Carlos Reyes, por su paciencia, dedicación y ayuda permanente en la elaboración de este trabajo.

A la doctora Gina Benavides y la doctora Blanca Fiallos, por su ayuda y enseñanzas a lo largo de este proceso de revisión y corrección.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero: Gestión del riesgo de desastres y derecho a la participación.....	17
1. Amenaza, vulnerabilidad, riesgo, gestión del riesgo de desastres	17
2. ¿Qué implica la participación?.....	21
3. Estándares del derecho a la participación.....	31
3.1 Estándares del sistema universal de derechos humanos.....	32
3.2 Estándares del sistema interamericano de derechos humanos.....	39
3.3 Estándares nacionales de derechos humanos	43
Capítulo segundo: Violación del derecho de participación en contextos de gestión del riesgo de desastres	55
1. Contexto mundial	55
2. Contexto regional	57
3. Contexto nacional.....	59
3.1 Trabajo y resultados en la provincia de Manabí, cantón Jama.....	61
3.2 Trabajo y resultados en la provincia de Esmeraldas, cantón Muisne.....	65
4. Manabí y Esmeraldas: territorios con condiciones geográficas emergentes y la garantía de los derechos humanos	69
Capítulo tercero: Participación en contextos de desastres	79
1. Construcción y deconstrucción participativa.....	80
2. El derecho de participación: un análisis desde la estrategia de la exigibilidad	81

3. Alternativas de exigibilidad estratégica del derecho de participación en contextos de desastres	83
Conclusiones.....	91
Bibliografía.....	95
Anexo 1: Consentimiento informado para participar en estudio.....	103
Anexo 2: Entrevista semiestructurada.....	104
Anexo 3: Entrevista 1	107
Anexo 4: Entrevista 2.....	119
Anexo 5: Entrevista 3.....	131
Anexo 6: Guía grupo focal.....	141
Anexo 7: Grupo focal Jama.....	143
Anexo 8: Grupo focal Muisne.....	158

Introducción

El terremoto del 16 de abril de 2016 tuvo una magnitud 7.8 que interpeló las realidades sociales, económicas, culturales y materiales en todo el territorio nacional pero particularmente en las provincias de Manabí y Esmeraldas. Esto implicó nuevos retos para la sociedad ecuatoriana, pero sobre todo para el Estado ya que se vio en la necesidad de dar respuestas ante los distintos impactos generados y sobre todo en la repercusión de la materialización de los derechos humanos de las personas y los colectivos afectados. Este escenario interpeló las obligaciones del Estado desde su institucionalidad, los marcos normativos, los medios de vida, los agentes estatales, entre otros.

La relevancia social de esta investigación está en que el tema de la gestión del riesgo de desastres en el Ecuador todavía es una asignatura pendiente, es decir, no es un ámbito que se ha consolidado en el país sobre todo desde el accionar institucional y del Estado a pesar de que el Ecuador por sus propias condiciones geológicas, geográficas y sociodemográficas es susceptible de sufrir distintos tipos de desastres sicionaturales que generalmente traen una serie de consecuencias negativas en tanto tiempo y espacio. Además, hay que señalar que en el país no existe una cultura de reducción y gestión del riesgo de desastres a pesar de que a través del tiempo nuestra sociedad ha vivido las consecuencias de estos eventos. Sin embargo, este tema no está entre los grandes intereses nacionales lo que demuestra que seguimos siendo un país reactivo ante estos contextos y circunstancias. Esto a su vez, evidencia la ausencia de trabajar los factores de riesgo que consiste en las “posibilidades de limitar, mitigar, reducir, prevenir o controlar el riesgo [...] sus procesos de conformación o construcción, incluyendo los actores sociales involucrados en su concreción”.¹

Por otro lado, la preocupación también radica en que la población que atraviesa este tipo de eventualidades, genere procesos de empoderamiento y asimilación sobre la importancia de sus conocimientos y experiencias tanto individuales y comunitarias en contextos de riesgo de desastres, así como el hecho de hacer respetar y prevalecer el derecho humano a la participación como elemento trascendental en la exigencia y

¹ PREDECAN, “La Gestión del Riesgo de Desastres: un enfoque basado en procesos”, *Comunidad Andina*, Lima, 2009, 10, http://www.comunidadandina.org/predecandoc/libros/procesos_ok.pdf.

respeto de otros derechos humanos como: la salud, alimentación, trabajo, libertad de expresión o de asociación. Por ello, abordar estas realidades también tienen un interés colectivo a escala nacional considerando las condiciones sociales y geográficas del Ecuador, por lo que la pregunta de investigación que orientó este trabajo fue la siguiente: ¿En qué medida el Estado ecuatoriano garantizó el derecho humano a la participación de las personas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016 en las provincias de Manabí y Esmeraldas, en el periodo 2016 - 2019?

Cabe resaltar que para dar respuesta a esta pregunta de investigación se utilizó una metodología cualitativa² que permitió aproximarse y evidenciar los criterios, argumentaciones y percepciones sobre el derecho humano de participación desde los distintos actores que habitan en las provincias de Manabí y Esmeraldas. Esto es, desde la población afectada tras el paso del terremoto del 16 de abril de 2016 y los funcionarios estatales que tuvieron la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de sujetos de derechos.

Para el efecto se llevaron a cabo tres entrevistas semiestructuradas³ dirigidas a funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Inclusión Económico y Social (MIES) y del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE) los cuales tuvieron poder de decisión e incidencia directa en la toma de decisiones en el contexto del terremoto. Cabe manifestar que cada uno de estos actores solicitaron mantenerse en anonimato, hecho por el cual no constan sus nombres. Complementariamente, se realizaron dos grupos focales, uno en el cantón Jama, provincia de Manabí que estuvo integrado por 8 mujeres y 3 hombres y otro en el cantón Muisne, provincia de Esmeraldas que estuvo integrado por 12 mujeres y 6 hombres. Los participantes fueron mayores de edad que nacieron en los respectivos cantones y que sobre todo vivieron presencialmente el terremoto. Por último, se elaboró

² “Permite ver los acontecimientos, acciones, normas, valores, etc., desde la perspectiva de la gente que está siendo estudiada. Es así que posibilita tomar la perspectiva del sujeto, se expresa generalmente en términos de ver a través de los ojos de la gente que uno está estudiando. Tal perspectiva, envuelve claramente una propensión a usar la empatía con quienes están siendo estudiados, pero también implica una capacidad de penetrar los contextos de significado con los cuales ellos operan”. Orlando Mella, *Naturaleza y orientaciones teórico-metodológicas de la investigación cualitativa* (Santiago: CIDE, 1998), 8.

³ “Es un formato previamente diseñado para recoger los datos que la comunidad [y los participantes] considere[n] importantes. Cada [participante] deberá tener un código, el mismo que deberá coincidir en el mapa y en el cuestionario aplicado. [Este mecanismo permite indagar sobre:] historia de la comunidad, organización comunitaria, dinámicas [y necesidades sociales], problemas [espacio - temporales]”. Fernanda Soliz y Adolfo Maldonado, *Guía 5: Guía de metodologías comunitarias participativas* (Lago Agrio: Clínica Ambiental, 2012), 11.

una cartografía social⁴ con los mismos participantes del grupo focal de Jama y Muisne como mecanismo participativo y horizontal en la que se evidenciaron disentimientos y acuerdos grupales que permitieron deconstruir y reconstruir gráficamente la pluralidad de saberes, pensamientos, debilidades, necesidades, ausencias, capacidades e impactos sociodemográficos sobre el nivel acceso que hubo al derecho humano de participación.

Los resultados de este proceso de investigación se concretan en tres capítulos. En el primero se analizó la relación conceptual y normativa entre los fenómenos naturales y la gestión del riesgo de desastres junto con el derecho humano de participación poblacional. En este sentido se aclaró la importancia de comprender los factores del riesgo como antecedentes en la configuración del desastre en el antes, durante y después en el marco del terremoto del 16 de abril y cómo este escenario tiene una relación directa con la materialización del derecho de participación considerando sus dimensiones sociales, teóricas, así como el marco de protección nacional, interamericano y universal vigente.

En el segundo se evidenció el contexto del terremoto a partir del acceso y violación del derecho humano de participación por parte del Estado. En esta parte se interrelacionó el trabajo de campo realizado bajo la participación activa y acompañamiento de la población afectada que presenció y afrontó el terremoto de abril de 2016. Este ejercicio permitió conocer mucho más a fondo las realidades personales y colectivas de los grupos poblacionales ya que desde sus ideas y experiencias lograron determinar relaciones asimétricas y ausencias estatales que a su vez fueron las causas de la violación al derecho humano de participación en el marco de la gestión del riesgo de desastres.

En el tercero, se construyó una propuesta comunitaria para la exigibilidad y vigencia del derecho de participación a partir del análisis teórico y práctico desde el diálogo entre los distintos actores y grupos poblacionales. Esto permitió reflexionar sobre la necesidad de crear alternativas que permitan no solo exigir sino también concientizar, sensibilizar y materializar el derecho humano de participación en estos contextos que se generan en el Ecuador. Todo esto tiene como objetivo fundamental

⁴ “Es una metodología nueva, alternativa, que permite a las comunidades conocer y construir un conocimiento integral de su territorio para que puedan elegir una mejor manera de vivirlo. Es una forma de investigación humanista y humanizadora (...) Este tipo de mapas son creados por la comunidad en un proceso de planificación participativa poniendo en común el saber colectivo y, de esta forma, legitimarlo. Es un proceso democrático de construcción de conocimiento a través de la comunicación de la experiencia de los lugares no nombrados. Los miembros de la comunidad analizan colectivamente los problemas sociales, en un esfuerzo por comprenderlos y solucionarlos”. *Ibíd.*, 8.

erradicar el pensamiento de que los desastres no son naturales en sí mismos y que las violaciones a los derechos humanos tampoco son provenientes del destino o la mala suerte, sino de las acciones y omisiones propiciadas en este caso, por el Estado ecuatoriano.

Capítulo primero

Gestión del riesgo de desastres y derecho a la participación

En el presente capítulo se realiza una distinción y relación de lo que implica el riesgo, el desastre y la gestión del riesgo de desastres como un ámbito elemental de este estudio. La gestión del riesgo de desastres se analiza a partir de cómo se construye en sus diferentes etapas, su importancia y, sobre todo, cómo desde este contexto, los derechos humanos (y, en este caso, el derecho a la participación) presenta particular relevancia en la vida y materialización de derechos de la población afectada por estos desastres. En esa misma línea, se ubica el marco de protección internacional y nacional de derechos humanos sobre el derecho a la participación con la finalidad de evidenciar los estándares y garantías.

1. Amenaza, vulnerabilidad, riesgo, gestión del riesgo de desastres

Las amenazas han sido definidas como “procesos o fenómenos naturales que tienen lugar en la biosfera que pueden resultar en un evento perjudicial y causar la muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental [...] pueden variar en magnitud o intensidad, frecuencia, duración, área de extensión, velocidad de desarrollo, dispersión espacial y espaciamiento temporal.”⁵

En ese sentido, el terremoto del 16 de abril de 2016 constituyó una amenaza geológica endógena⁶ ya que su origen fue terrestre y causó la pérdida de vidas humanas, así como de infraestructura y medios de vida, en particular, en las provincias de Manabí y Esmeraldas. La concreción de este tipo de amenazas debe ser entendida en la conexión con los niveles de vulnerabilidad.

La vulnerabilidad, por otro lado, requiere ser conceptualizada en el marco de la gestión del riesgo de desastres, puesto que, generalmente, ha sido utilizada como un dispositivo discursivo para eliminar e invisibilizar las responsabilidades estatales ante la

⁵ ONU Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, “Términos principales relativos a la Reducción del Riesgo de Desastres”, *EIRD*, accedido 10 de octubre de 2021, 2 <https://www.eird.org/ifrc-toolkit/docs-clave/terminologias.pdf>.

⁶ *Ibíd.*

obligación de garantizar los derechos humanos. Por ello, este concepto ha sido utilizado también para restar agenciamiento en funcionarios estatales y en los tejidos sociales en los distintos territorios. Con esta aclaración, cabe decir que la palabra vulnerabilidad constituye una categoría de análisis que permite comprender y explicar la estrecha relación con la configuración del riesgo y así entender la relevancia actual de la gestión del riesgo de desastres.

Entonces, la vulnerabilidad constituyen: “condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos, y ambientales, que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de amenazas”.⁷ El grado de vulnerabilidad depende de diversos factores tales como el nivel de conocimiento de la población, la capacidad de infraestructura instalada, las políticas públicas y que también dependen del agenciamiento que presenten funcionarios estatales. Ante lo mencionado, cabe expresar que toda vulnerabilidad presenta un sinnúmero de causas que son interdependientes, por lo que resulta necesario asimilar que no es posible entender una vulnerabilidad territorial sin analizar otras vulnerabilidades asociadas en términos económicos, sociales, culturales, legales, institucionales, entre otras.

Planteado lo anterior, la vulnerabilidad, en términos de la gestión del riesgo de desastres, refiere a las distintas condiciones sociodemográficas que se presentan ante eventos peligrosos, lo cual provoca que diferentes zonas, sectores y espacios poblacionales sean propensos a sufrir daños o pérdidas. Bajo esta premisa se configura el riesgo, puesto que, por un lado, comprende la conjunción de múltiples amenazas y, por otro lado, se considera como un proceso de construcción social dinámica y cambiante donde la participación social se conforma un factor determinante con miras a la gestión del riesgo.

Es así que el riesgo se configura como: “producto de acciones llevadas a cabo por seres humanos en el desempeño de sus vidas [...]. Tales acciones, de individuos y colectividades, siempre tienen una dimensión temporal y territorial [...]. El riesgo es una condición conflictiva, producto de la contradicción o incompatibilidad entre los intereses y proyectos de unos y las necesidades de seguridad de otros”.⁸ En esta línea,

⁷ *Ibíd.*, 10.

⁸ Allan Lavell, “Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la Red, sus miembros y sus instituciones de apoyo”, *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2005, 35, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/flacso/secgen/lavell.pdf>.

cabe decir que la asimilación del riesgo a nivel social dependerá de las percepciones a escala poblacional y de los propios agentes e instituciones estatales.

A partir de estas consideraciones, el riesgo es la “probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro ambiente) resultado de interacciones entre amenazas naturales o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad. Convencionalmente el riesgo es expresado $\text{Riesgo} = \text{Amenazas} \times \text{Vulnerabilidad}$ ”.⁹ De este modo, siguiendo el modelo PAR, el riesgo comprende causas tales como acceso limitado a poder, recursos, sistemas políticos y económicos, entre otros. Además, está conformado por presiones dinámicas asociados a la falta de instituciones, inversiones locales, habilidades apropiadas, rápido crecimiento de la población, deforestación y de condiciones inseguras vinculadas a localizaciones peligrosas, infraestructura sin protección, grupos especiales en riesgo, falta de preparación, entre otros.¹⁰ Por ello “para que el riesgo se convierta (actualice) en desastre, se requiere [...] que el riesgo no haya sido efectivamente reducido previamente y, además, que ocurra o se exprese (manifieste) un fenómeno físico potencialmente peligroso que actúa como detonante, bien sea de forma paulatina y progresiva”.¹¹

De esta manera, el terremoto del 16 de abril de 2016 en Ecuador evidenció el riesgo existente ya que puso de manifiesto las condiciones sociodemográficas, políticas, evidenció las ausencias estatales, carencia de infraestructura, debilidades organizativas, falta de tecnología y de agentes estatales especializados. Una vez que se ha explicado de forma breve esta estructura teórica que gira sobre la gestión del riesgo, cabe decir que hace varios años atrás, a partir de los debates respecto a esta temática se comenzó a interpelar la palabra desastre¹² en tanto concepto y variable técnica de análisis. Lo que sí es necesario aclarar es que el desastre se configura como el resultado de los riesgos.

Es a partir de estas discusiones argumentativas y académicas que dieron origen a la gestión del riesgo de desastres considerando que el concepto desastre no tenía una respuesta ni un enfoque holístico e integrador para analizar y determinar causas, efectos e impactos a nivel espacial y temporal. Ante este panorama, el abordaje de este tipo de

⁹ ONU, “Términos principales”, 9.

¹⁰ PREDECAN, “La Gestión del Riesgo de Desastres”, 24.

¹¹ *Ibíd.*, 29.

¹² “Es la interrupción seria del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos”. *Ibíd.* 4.

problemáticas debe considerarse en base a la noción de gestión del riesgo de desastres, la cual se comprende como:

Conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes. Esto involucra todo tipo de actividades, incluyendo medidas estructurales y no estructurales para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los efectos adversos de los desastres.¹³

En esta misma línea, se define a la gestión del riesgo de desastres como “[...] un proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas del desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles”.¹⁴ De allí que el riesgo de desastres se construye a través de procesos sociales que guardan relación con los modelos de desarrollo que se manejan en los distintos territorios desde el ámbito nacional a lo local. Para abordar la gestión del riesgo de desastres es preciso señalar que “[...] abarca intervenciones en todos los ámbitos del proceso Riesgo – Desastre, incluyendo las acciones post impacto y no solamente las acciones de prevención y mitigación”.¹⁵

Por ello se debe considerar que los hitos fundamentales del proceso de creación del riesgo de desastres se componen de la creación del riesgo futuro que son las condiciones de amenaza en relación a los elementos socioeconómicos en condiciones de vulnerabilidad. La consolidación y permanencia del riesgo actual que es la probable ocurrencia de fenómenos peligrosos en un contexto de exposición de los elementos socioeconómicos. La ocurrencia del desastre o actualización del escenario de riesgo como consecuencia de la activación de fenómenos físicos peligrosos en contextos donde no se intervino previamente y de manera adecuada el riesgo existente o actual. Y, finalmente, la transformación del escenario de riesgo o nuevo escenario de riesgo post desastre, que representa las condiciones físicas y sociales que han sido modificadas y por lo tanto se modifican los factores de riesgo en tanto amenaza y vulnerabilidad.¹⁶

Queda claro que la gestión del riesgo de desastres es un concepto que tiene como centro de análisis al riesgo y, a través de aquello, se plantea como fundamental analizar

¹³ *Ibíd.*, 6.

¹⁴ PREDECAN, “La Gestión del Riesgo de Desastres”, 33.

¹⁵ *Ibíd.*, 30.

¹⁶ *Ibíd.* 31.

las condiciones y realidades desde un contexto histórico con el fin de propender alternativas y mecanismos a nivel global, sectorial, comunitario, entre otros.

Por ello, el terremoto del 16 de abril de 2016 posibilita una aproximación concreta de cómo un Estado ha mejorado y fortalecido su capacidad de garantizar derechos ante este tipo de amenazas de origen natural que se conecta con muchas aristas de la vida social desde lo económico, cultural o político, aclarando que los fenómenos naturales que se configuran como desastres, no son tan naturales como muchas veces se piensa, se afirma y se actúa.

Esto último explica en cierta forma el silencio y las lágrimas que se generan en la población afectada cuando surge la pregunta: ¿Qué es para ustedes un desastre? Después de ese silencio incomprensible, incómodo y triste que sentimos quienes no hemos vivido en carne propia algo parecido, las respuestas son variadas, entre ellas: “no quisiera en este momento acordarme de ese día, porque nunca lo había vivido. Lo había vivido solamente por la televisión”¹⁷. De forma seguida, “desastre natural, lo que viví: experiencia, tristeza, llanto, alegría porque a la final, después de haber pasado todo esto también tuvimos un momento de podernos reír, sonreír, coger vida otra vez”.¹⁸ Asimismo, los testimonios evidencian que muchas veces se cree que un “[...] desastre la gente se une, se compacta y se hacen mejores cosas, pero a veces no se da eso, no se da eso, no se ve eso. En sí, para mí el desastre fue tristeza, tristeza totalmente”¹⁹.

Como se puede observar, no hay una única definición del riesgo de desastres. Es más, la población y los funcionarios estatales entrevistados no manejan una terminología de riesgo de desastre, sino lo asocian con desastre natural por lo que en definitiva, se infiere que el riesgo de desastres se produce por la conjunción del propio fenómeno natural sumado a las distintas debilidades y desatenciones estatales en un territorio y en el tejido social. En otras palabras, la gestión del riesgo depende estrechamente de las capacidades preventivas y de respuesta estatal, de los niveles de organización social y de las condiciones comunitarias instaladas en territorio.

2. ¿Qué implica la participación?

¹⁷ Grupo focal en el cantón Jama, noviembre 2019.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibídem.*

Para abordar el tema de la participación es preciso hacer una breve reseña de su trascendencia, alcance, función, comprensión y práctica histórico político en el marco de la construcción de los sistemas democráticos en nuestra sociedad. Por ello cabe decir que al hablar de participación implica evidenciar y reconocer su dimensión social, por lo que la participación social como eje de este trabajo muestra que está conformado por el “[...] principio de soberanía del pueblo, entendido como la voluntad popular soberana originaria, cuya finalidad es buscar [y] lograr el bien común, que está íntimamente vinculado a la noción de justicia”.²⁰

En ese sentido, la participación está compuesta de alcances, principios y dinámicas diferentes que han ido respondiendo a las demandas sociales, políticas, culturales e históricas, lo que permite señalar que la comprensión de la participación conlleva reflexiones contextuales de las distintas realidades. Es así que la participación a lo largo del tiempo fue, es y será un elemento sustancial en la construcción de los sistemas democráticos en el mundo y, consecuentemente, otorga la posibilidad de analizar la vigencia de los derechos humanos.

Bajo este marco, cabe señalar que la democracia responde a procesos históricos y políticos de organización social en distintos tiempos, periodos y territorios en los que se ha desarrollado la vida humana. Ante esto podemos remontarnos a las propias comunidades ancestrales caracterizadas por la no existencia de jerarquización o estratificación donde la participación de la comunidad era directa, ejercía autoridad y control social del poder.²¹ Esta explicación muestra la relación entre la participación y la creación de un modelo de democracia.

En una perspectiva histórica, en Grecia antigua, la palabra democracia etimológicamente significa el poder del pueblo. Bajo este precepto, la idea consistía en la generación de leyes a partir del libre consenso y la rendición de cuentas del poder.²² Sobre este panorama se distinguen las acciones de deliberación, diálogo y decisión. En Roma, podemos destacar que para la consolidación de la República resultaba fundamental la participación de ciudadanos libres e iguales, donde la creación de las leyes devengara de la participación del pueblo, lo cual fomentaba la expresión de soberanía popular²³ que, en definidas cuentas, sentaba las bases de lo que es la

²⁰ Silvana Sánchez, *Participación social y control previo constitucional en el procedimiento legislativo* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2015), 24.

²¹ *Ibíd.*, 25.

²² *Ibíd.*, 25 - 6.

²³ *Ibíd.*, 27 - 8.

democracia directa. Luego, desde la interrelación entre colonialidad y modernidad, cabe señalar que hubo una imposición del absolutismo monárquico donde la figura del rey representaba el poder absoluto. Es a partir de este modelo político que la forma de asimilar y exteriorizar la democracia y, por lo tanto, de la participación social, cambia de sentido y enfoque ya que la participación en decidir y, sobre todo, incidir en las decisiones del bien común, debía realizarse a través de la figura del parlamentario, lo que muestra los inicios de lo que denominamos como democracia representativa. Entonces, el conjunto de quienes conformaban el Parlamento, se convirtió en el único espacio donde la población debía estar representada a través de los legisladores. Solo bajo esta condición los legisladores eran los únicos que podían deliberar y decidir sobre el bien común de aquel conjunto. Esta dinámica “[...] niega la participación popular en la formación de la decisión política, de la que solo pueden participar los representantes [...]”²⁴

Con posterioridad, en el contexto de la Revolución Norteamericana los fundamentos de democracia a partir de las declaraciones de derechos de Virginia y Maryland se evidencia que el poder del pueblo se fundamenta en el principio de soberanía popular y el objetivo del bien común.²⁵ Por su parte en la Revolución Francesa y desde su declaración establecía que: “[...] la ley es la expresión de la voluntad general y que todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes; sin embargo [...] se privilegió la actuación de los representantes”.²⁶ Bajo este escenario el principio de soberanía popular va perdiendo su contenido ya que quien decide y participa directamente en la generación de las leyes es la figura del representante o legislador y no el ciudadano. Justamente, la idea de ciudadanía se gesta aquí y se enfatiza en la persona desde su esquema individual dejando de lado el sentido comunitario de deliberación, lo que a su vez provoca que la participación no sea directa.

Por último, desde las teorías contemporáneas que radican en la crítica constitucional las cuales plantean que, ante el abandono del contenido sustancial de la democracia, se busca la recuperación del pueblo. Sobre esta propuesta, hay que resaltar que, dentro de estas teorías, los derechos humanos sobresalen como la posibilidad de asegurar la materialización de iguales derechos fundamentales como un acto de

²⁴ *Ibíd.*, 33.

²⁵ *Ibíd.*, 34.

²⁶ *Ibíd.*, 35.

emancipación a partir del compromiso desde el poder: “Si la finalidad es el goce igual de los derechos, uno de los mecanismos para lograrlo, es el respeto del derecho a la participación social [...]”.²⁷ Esto, sin duda, implica volver la mirada a los sujetos en su dimensión y capacidad de decidir, opinar, incidir sobre su vida y la del bien común.

Sobre este esquema cabe señalar que la participación es transversal a los distintos sistemas democráticos que se han instalado en la humanidad como la democracia participativa o la democracia deliberativa, que entienden y plasman el ejercicio de la participación de distintas formas y bajo diversos mecanismos. En este punto, hay que mencionar como primer punto de partida que: “la participación ciudadana [...] significa involucrarse de manera activa y consciente en la eliminación de los obstáculos a la igualdad, en la tarea de garantizar la plena vigencia y protección de los derechos humanos y la vida en democracia, así como en la construcción de la igualdad real para todas las personas que integran la sociedad”.²⁸

La participación tiene un nexo fuerte con la igualdad y, por lo tanto, con el reconocimiento y acceso a los derechos humanos, lo que implica la capacidad de sujetos de derecho a demandar, exigir y argumentar ante los distintos procesos de deshumanización que generalmente devienen desde el poder. Así, el reconocimiento y materialización de la igualdad como principio elemental de la participación comprende el reconocimiento igual de los otros sujetos evidenciando sus diferencias y diversidades poblacionales, lo que en palabras de Sánchez Pinto, representaría que los seres humanos generen procesos de descolonización de su ser.²⁹

Bajo este panorama argumentativo, es preciso enfocarnos en la democracia participativa como modelo de organización y articulación social donde la participación social es trascendental. Esto porque representa un modelo que reconoce la garantía de los derechos humanos³⁰ a través de condiciones objetivas de la propia participación como la toma de decisiones justas en las diferentes etapas de la vida social. De este

²⁷ *Ibíd.*, 40.

²⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Participación ciudadana* (San José: IIDH, 1997), 13.

²⁹ Sánchez, “Participación social”, 46.

³⁰ [Son] procesos institucionales y sociales que posibilít[an] la apertura y consolidación de espacios de lucha por la dignidad humana, [tomando en cuenta que su universalidad] no radica [solo en el] reconocimiento jurídico, ni en la adaptación a una ideología determinada que los entienda como ideales abstractos. [Se entienden] en función [del] fortalecimiento de individuos, grupos y organizaciones [desde la construcción de] un marco de acción que permita a todos y a todas ir creando las condiciones que garanticen de un modo igualitario su acceso a los bienes materiales e inmateriales que hacen que la vida sea digna de ser vivida. Joaquín Herrera Flores, *La reinención de los derechos humanos* (Sevilla: Atrapasueños, 2018), 13.

modo, la participación directa es y será una alternativa ante la sucesión de eventos adversos como lo fue a partir del terremoto del 16 de abril de 2016.

A partir de la definición previa de derechos humanos desde Herrera Flores, con la que se indagará este trabajo académico, es necesario señalar que tal entra en conflicto con la concepción gubernamental de los derechos humanos al menos ante este tipo de contextos ya que manejan, sostienen y defienden el enfoque iusnatural³¹ y positivista³² de los derechos humanos. Por otra parte cabe destacar que la población manabita, especialmente en los habitantes de Muisne, los derechos humanos son los que se obtienen por medio de la “protesta [social] ante el olvido del gobierno [y para la mejor canalización de las distintas ayudas].”³³ Este tipo de definiciones o conceptualizaciones responden al modo de vida, las realidades territoriales y socioeconómicas que vive la población. Esto, además, se conecta con las ausencias o incumplimientos de distintos niveles del Estado, por lo que la exigencia de los derechos se establece a través de lucha y protesta social, al representar la mejor vía para la exigencia del derecho de participación. Con lo dicho queda claro que no se identifica una única definición de qué son los derechos humanos y mucho menos cómo materializarlos, lo que, consiguientemente, da cuenta de la diversidad de apreciaciones, aspiraciones y motivaciones que se generan en las personas cuando se habla de esto.

A partir de lo anterior, hay que afirmar que la participación presenta varias dimensiones que guardan relación, pero hay que diferenciarlas. La participación constituye un hecho y una acción que forma parte de las capacidades humanas y se reflejan en la reproducción de la vida y cotidianidad. Esta capacidad se caracteriza por presentar nexos con las formas de sentir, pensar y actuar, aunque también dependen de los modelos de gobierno en donde se reproduzcan las acciones de participación por parte de la población, lo que muestra que esta acción humana es individual y social al mismo tiempo. Sobre este punto, hay que mencionar que la participación presenta un sinnúmero de interpretaciones, argumentaciones y conceptualizaciones de carácter académico, institucional, normativo y de percepción social, de tal manera que la participación a lo largo del tiempo ha sido reconocida como un derecho humano tanto en los derechos civiles y políticos, así como en los derechos económicos, sociales y

³¹ Sostiene que los derechos humanos pertenecen a todos los seres humanos por el simple hecho de serlo y anteceden a cualquier norma jurídica.

³² Plantea que los derechos humanos son solo aquellos que se encuentran reconocidos y establecidos en leyes y normas.

³³ Grupo focal en el cantón Muisne, noviembre 2019.

culturales. A continuación, se expone teóricamente los enfoques que tiene la participación en tanto derecho humano.

Según O'Donnell, señala que el derecho de participación es “el derecho de [toda] persona a participar en la toma de decisiones que le afecta [y] constituye un eje fundamental [para la materialización de otros derechos]”.³⁴ Esta primera definición tiene conexión con el tema de interés planteado, ya que muestra en forma directa la importancia de que las personas en igualdad de condiciones, incidan en la toma de decisiones y en el desarrollo de las acciones, actividades, hechos, eventos, entre otros, que van a influenciar en sus modos de vida. Dicho de otra forma, el concepto de O'Donnell brinda y muestra esa capacidad necesaria de ver a los individuos como sujetos de derechos, los mismos que tienen la capacidad, el deber y la obligación de decidir y participar; es decir, tener la posibilidad de ejercer: voz, voto y veto en relación con las acciones u omisiones por parte del Estado.

Sobre ello, cabe mencionar que esta definición también enuncia indirectamente la importancia del principio de igualdad y no discriminación, tomando en cuenta que el autor desarrolla este derecho en base a las condiciones de vida de la mujer rural, los trabajadores migratorios y las comunidades indígenas.³⁵ Esto plantea que el derecho de participación presenta una dimensión de la diversidad y diferencia humana en sus diferentes contextos, por lo que no excluye a ningún sujeto, sino que, por el contrario, es inclusivo y propende a la igualdad de derechos entre las distintas personas.

Asimismo, el derecho de participación para este autor, tiene una dimensión de incidencia en la administración y la dirección de asuntos públicos a través de mecanismos de concertación, como son: el debate y el diálogo público, propendiendo así al fortalecimiento de la organización social.³⁶ De esta manera, el derecho de participación tiene una interrelación con la capacidad de alcanzar acuerdos en términos de dignidad y de organización con el fin de acceder o exigir el acceso al derecho de participar. Este momento del derecho, además requiere de ciertas características como: la libertad de expresión, reunión y asociación, lo que indica que no es posible participar si no existe este tipo de circunstancias previas.

³⁴ Daniel O'Donnell, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano* (México: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012), 814, http://hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoIntlDDHH_Odonnell_2edicion.pdf.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Ibíd.*

En esta sintonía y como es evidente, el derecho a participar implica el respeto, aceptación y asimilación de costumbres y tradiciones de los distintos grupos poblacionales, lo cual es imperante al momento de poner en práctica lo antes relatado, ya que, si no existe esto, no es posible pensar en un verdadero diálogo y mucho menos en el reconocimiento de las personas como sujetos de derecho. En esta parte, también, se considera a los denominados grupos minoritarios (o también conocidos como grupos vulnerables), ya que ellos requieren una atención especial no solo desde el plano asistencial del Estado, sino desde los procesos de escuchar, reconocer, dialogar, acordar y participar en la toma de decisiones respecto a la dirección de sus historias de vida. Todas estas condiciones permiten que se ejerza una participación eficaz en tanto derecho y acción social.

En último término, O'Donnell, señala que la participación de los sectores sociales marginados o excluidos desde las caracterizaciones antes descritas, permite no solo generar sociedades más organizadas, justas y eficaces ya, por un lado, se incluye a toda la población sin distinciones, sino también, por otro lado, contribuye al fortalecimiento del sistema democrático de los Estados. Esto posibilita que los marcos normativos funcionen de manera correcta y, por lo tanto, la ciudadanía también sea parte del desarrollo de su propia vida y del tejido social.³⁷

Por su parte, Gustavo Wilches-Chaux analiza la participación como un derecho necesario e indispensable para las personas y comunidades específicamente en contextos de desastres. Para ello, el autor define que la participación es parte de un pensamiento de sistemas que está relacionado estrechamente con la psicología transpersonal, donde se pone de manifiesto el yo personal y el yo comunitario. En otras palabras, la participación debe ser abordada desde la interrelación permanente entre su dimensión individual y colectiva. En este sentido, se debe considerar que las personas son sujetos de participación que deben y pueden incidir en un ambiente o entorno predeterminado, particularmente en los escenarios de desastre o crisis.³⁸

Ante ello, el autor destaca que los seres humanos ante este tipo de escenarios desarrollan una capacidad de autorregulación que consiste en la recepción de información entre tiempo y espacio, y a partir de ello comienzan a emprender acciones transformadoras para ir generando una cierta estabilidad dinámica en el desarrollo de

³⁷ *Ibíd.*, 813-16.

³⁸ Gustavo Wilches-Chaux, "El sentido de la participación" (ponencia, Tercer Seminario Internacional de Participación Comunitaria, Medellín, 18-22 de noviembre de 1991), 2.

sus vidas con el objetivo de mantener su 'normalidad' representado en perpetuar, por ejemplo: las funciones básicas para sobrevivir, decir, actuar.

Además, hay que considerar que en la configuración de un escenario de desastre existen dos tipos de estabilidad. La estabilidad de resistencia implica “[...] la capacidad de resistir perturbaciones y conservar su estructura y función intactas”.³⁹ Por otra parte, está la estabilidad de resiliencia que consiste en “la capacidad de recuperarse luego de haber sido sujeto a una perturbación”.⁴⁰ Si bien, estos dos escenarios siempre son una posibilidad ante los distintos tipos de desastres, lo que hay que tener muy en cuenta es que cuando se desarrolla socialmente una estabilidad de resistencia, lo que se termina generando son escenarios de equilibrio, los mismos que el propio autor relaciona como sistemas de muerte, debido a la pasividad y la naturalización de los hechos.

En su defecto, Wilches-Chaux manifiesta que en el marco de la gestión del riesgo de desastres se debe propender a generar la estabilidad de resiliencia en términos poblacionales, ya que esto busca generar cambios y transformaciones ante las situaciones de crisis. Dichas transformaciones deben encaminarse desde el plano cultural y a través de la población, con mayor importancia y relevancia que las soluciones técnicas que casi siempre son impuestas por el Estado.

Es así que el terremoto del 16 de abril, se convirtió en un desastre ya que confluieron los factores externos provenientes del Estado y los factores internos que representan los niveles de participación y organización de los tejidos sociales, pero desde este ejercicio, la presión de los primeros factores condicionó la participación de las personas y de las comunidades. Ante ello, vemos que la participación tiene una estrecha relación con otros derechos, como los de libertad. Por ello, la materialización de la participación depende del protagonismo de los sujetos de derechos a través del afrontamiento activo, conciencia y reconocimiento de la crisis. Justamente el hecho de tener conciencia de los riesgos permite tener la capacidad de transformación de aquellas realidades desde la participación social considerando las diferencias y diversidades de los grupos humanos. Por ello, es que se recalca que la respuesta comienza desde el plano cultural.

Wilches-Chaux afirma que el manejo “[...] de desastres [debe estar] basado en el fortalecimiento de los mecanismos homeostáticos de la comunidad. Tales elementos

³⁹ *Ibíd.*, 2.

⁴⁰ *Ibíd.*, 3.

son: educación, la participación y la intervención”.⁴¹ Este plano tripartito, de estos aspectos permite asimilar información para reducir los niveles de desorganización, miedo, incertidumbre, entre otros. La acción de interpretar consiste en generar una conciencia social teórica y práctica sobre las fortalezas y debilidades comunitarias. Esto, a su vez, permite que la capacidad de autorregulación interna sea ordenada y participativa, lo que a la postre posibilita la resignificación de la realidad.

Es así como la participación implica ser parte de un proceso que propende a la transformación del entorno y de sí mismo. Con estas consideraciones y desde el ejercicio de autorregulación, el tejido social puede asumir los retos de cambio que sean necesarios y que se manifiesten en los escenarios de riesgos.

Los dos autores anteriormente mencionados coinciden en que la participación presenta una dimensión individual y colectiva lo que evidencia que hablar de la participación siempre implica desarrollar consideraciones y acciones integrales desde la interrelación permanente entre el yo y el nosotros. En O’Donnell, la participación es tratada de manera más explícita como un derecho que deviene del ejercicio que ejerce el propio sujeto de derechos a partir de principios como el de igualdad y no discriminación. Esta concordancia, también lleva a la similitud de que ambos autores hablan sobre las diferencias y diversidades humanas como un factor común para que se posibilite una real participación de los actores ante los escenarios de desastre.

Por otra parte, en Wilches-Chaux, se evidencia que la participación tiene una relación directa y estrecha con la psicología, lo que a su vez muestra que los seres humanos tenemos una capacidad homeostática para afrontar, transformar y también asumir los cambios que implican las nuevas realidades a partir de los escenarios de riesgo. Este autor, plantea la necesidad de la resiliencia comunitaria a través de factores determinantes que están integrados por la educación, participación e intervención social. Ante ello, la participación en contextos de desastre es sin duda social. A partir de esto, cabe destacar lo que distingue Wilches-Chaux al expresar que:

Los derechos de las personas y comunidades afectadas [...] por desastres [de cualquier índole], tienen derecho a una participación directa, activa, decisoria y eficaz en todas las etapas del proceso, desde aquellas previas a la ocurrencia del evento desencadenante (cuando haya lugar a ello, como en el caso de las alertas previas a huracanes o

⁴¹ *Ibíd.*, 4.

erupciones volcánicas), hasta las etapas de emergencia, recuperación, reconstrucción y posterior desarrollo de la región afectada y de sus habitantes.⁴²

Finalmente, la gran consonancia entre ambos teóricos es que reafirman que la participación se constituye en una respuesta cultural que busca generar procesos de diálogo y concertación permanente desde un nosotros. Esto sugiere que la participación adopta una dimensión comunitaria y colectiva que busca desde sus propias capacidades incidir directamente en las regulaciones y transformaciones que sean necesarias ante las distintas crisis.

En esta relación teórica, el tema de la gestión de las políticas públicas en el marco de la gestión del riesgo de desastre también es un pilar fundamental en el reconocimiento de la participación considerando que se fundamentan en: “el conocimiento público y generalizado de los riesgos, la existencia de acuerdos entre los distintos estamentos sociales sobre los objetivos, la manera y las responsabilidades para enfrentar dichos riesgos y la disponibilidad de una estructura institucional que permita canalizar la movilización colectiva”.⁴³ En base a esto se necesita coordinación entre todos los actores que convergen en estos escenarios y contextos, por ello las políticas públicas en la prevención de desastres “deben entenderse como un pacto social, centrado en la cultura ciudadana preventiva y el desarrollo institucional”.⁴⁴ Dicho pacto social requiere de generar conciencia y agenciamiento poblacional y de las propias instituciones, que permitan llegar a acuerdos y consensos sociales que viabilicen de mejor forma la participación de los seres humanos. Ante ello cabe analizar desde el ámbito de las políticas públicas, los elementos fundamentales que permitirán determinar la violación del derecho de participación en el escenario de la gestión del riesgo de desastres.

El primer elemento lo conforma el ordenamiento territorial como uno de los mecanismos para reducir la vulnerabilidad a través de una identificación participativa del territorio para la minimización de los riesgos. Asimismo, es preciso el

⁴² Gustavo Wilches-Chaux, “Derechos de personas y comunidades afectadas o susceptibles de ser afectadas por desastres”, *Enosaquiwilches*, 04 de junio de 2018, párr. 1-19, <http://enosaquiwilches.blogspot.com/2018/06/derechos-de-personas-y-comunidades.html>.

⁴³ Jorge Enrique Vargas, *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales* (Santiago de Chile: CEPAL, 2002), 28, <https://core.ac.uk/download/pdf/38672979.pdf>

⁴⁴ *Ibíd.*, 28.

establecimiento de alertas tempranas ante las amenazas, así como el desarrollo de capacidades de reacción adecuadas y efectivas. Igualmente, es necesario establecer organización y planes de contingencia para la reducción del riesgo ante nuevos desastres. En definitiva, es fundamental reducir la vulnerabilidad del ecosistema afectado a partir de planes de reconstrucción y desarrollo.⁴⁵ Todo este proceso social debe gestarse desde el trabajo y concertación local donde la participación en tanto acción y derecho humano es un elemento sustancial en la garantía sobre las variables para la reducción de la vulnerabilidad. Entonces, los planes de ordenamiento territorial en tanto política pública deben definir objetivos claros, socializar poblacionalmente el tema de riesgos de desastre y sobre todo debe existir mecanismos de revisión y control permanente a este conjunto de acciones. En otras palabras, la cuestión de los riesgos de desastre debe ser definida socialmente como una prioridad a partir de la conjunción de ideas desde la población, la cual debe tener siempre un acompañamiento técnico permanente que ponga de manifiesto la integralidad de las decisiones y las acciones lo cual, a su vez, muestra la constante vigilancia por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, la participación resulta transversal en cada una de las fases antes descritas ya que solo así es posible reducir, prevenir, mitigar, y reconstruir en el contexto de la gestión de riesgos del desastre.

3. Estándares del derecho a la participación

En lo sucesivo, se evidencian los distintos estándares normativos respecto al derecho de participación que a su vez tienen relación con la gestión de riesgos del desastre en el país específicamente desde el terremoto del 16 de abril de 2016. Para ello fue preciso revisar y fundamentar dichos estándares a partir del sistema normativo universal, regional y nacional de derechos humanos con la finalidad de mostrar los derechos, las garantías, las obligaciones y responsabilidades del Estado ecuatoriano sobre esta problemática. Este ejercicio permitió establecer nexos, puentes, así como criterios de interpretación y argumentación de las distintas normas, leyes, políticas, convenciones, observaciones generales, opiniones consultivas, recomendaciones, entre otras, sobre el derecho de participación considerando los alcances, las limitaciones y las distintas dimensiones que tiene el derecho de participación.

⁴⁵ *Ibíd.*, 29.

3.1 Estándares del sistema universal de derechos humanos

Ahora bien, buscar, investigar e indagar sobre los estándares de protección del derecho de participación abre varias puertas de análisis, lecturas y argumentaciones; desde el Sistema Universal de los Derechos Humanos, es posible afirmar que se identifican garantías e instrumentos que refieren, relacionan y desarrollan algunos alcances sobre la participación. De la misma forma, es menester señalar que en el marco de la Organización de las Naciones Unidas se presentan agendas y planes en los que se menciona y aplica la participación como un eje transversal.

Con este breve preámbulo se evidencia que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 21.1 se reconoce que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.⁴⁶ Esto evidencia que la participación tiene una conexión directa con los ámbitos del sistema democrático de los Estados, a partir del derecho a la elección de sus representantes. De la misma forma, en el artículo 27.1 se enuncia que: “toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, [...] y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”.⁴⁷ Sobre este artículo, es preciso destacar que la participación tiene aquí una dimensión más colectiva en términos culturales.

También, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, reconoce y respeta todos los derechos de las personas, entre ellos, el de participación⁴⁸. Es así que se garantiza que “todos los ciudadanos [pueden y deben] participar en la dirección de los asuntos públicos [...]”.⁴⁹ Esta enunciación refleja el carácter extensivo de protección de derechos desde el PIDCP, el cual es vinculante para el marco normativo y aplicación del Estado ecuatoriano. Complementario a lo anterior, en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se enuncia claramente que los Estados: “reconocen el derecho de toda persona a participar en la vida cultural”.⁵⁰

⁴⁶ ONU Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, art. 21.1.

⁴⁷ *Ibíd.*, art. 27.1.

⁴⁸ Se menciona en el artículo 2 del PIDCP.

⁴⁹ ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 de diciembre 1966, art. 25.a, Resolución 2200A (XXI).

⁵⁰ ONU Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966, art. 15.1.a.

Por lo tanto, el derecho de participación también es desarrollado en los denominados Derechos Civiles y Políticos, DCIP y en los Derechos Económicos Sociales y Culturales, DESC y que, a pesar de sus dimensiones y diferencias en relación a cada instrumento, presentan un punto de acuerdo del derecho que indica que participar implica fundamentalmente, incidir y decidir sobre la vida social.

Ante lo expuesto, es preciso resaltar que en el sistema de Naciones Unidas existe instrumentos que marcan una pauta o guía para los Estados sobre la interrelación entre derecho de participación y la gestión del riesgo de desastres. Es así que desde la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en su objetivo 11, enfatiza en: “[...] reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, [...] y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres [...] haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad”.⁵¹ De la misma manera, dispone la “[...] adop[ci]ón e implementa[ci]ón [de] políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres [...]”⁵².

En esta misma lógica, en el Acuerdo de París sobre el cambio climático recalca que los Estados deben “[...] evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños”.⁵³

Por su parte, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, también expresa que es fundamental comprender el riesgo de desastres, a través de “las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres, [ya que] deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno”.⁵⁴ Por lo que aconseja el “[...] fortalecimiento y evalua[ci]ón periódica [de] los riesgos de desastres, la vulnerabilidad, la capacidad, el grado de

⁵¹ ONU Objetivos de Desarrollo Sostenible, “Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, *ONU*, accedido 12 de marzo de 2019, núm. 11.5 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.

⁵² *Ibíd.*, núm. 11.b.

⁵³ ONU Asamblea General, *Convención Marco sobre el Cambio Climático*, 29 de enero de 2016, núm.8.1, FCCC/CP/2015/10/Add.1.

⁵⁴ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”, *UNISDR*, accedido 13 de marzo de 2019, núm.23, https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.

exposición, las características de las amenazas y la posible secuencia de efectos en las escalas social y geográfica pertinentes sobre los ecosistemas, con arreglo a las circunstancias nacionales [...]”.⁵⁵

Por su parte, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo en su artículo 2.3 enuncia que: “los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar continuamente el bienestar de la población entera [...] sobre la base de su participación activa, libre y significativa [...]”.⁵⁶ Este postulado es recogido y analizado de forma más amplia por la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y saneamiento, Catarina de Albuquerque, quien explica el diverso marco de protección internacional sobre el derecho de participación en distintos actores como niños, mujeres, pueblos indígenas y tribales o personas con discapacidad, entre otros. Ante ello, describe seis factores que permiten justamente la materialización del derecho de participación, estos son: en primer término, involucrar a las personas en el establecimiento de las reglas de participación; es decir, tener voz dentro del proceso de participación y generar concertadamente las condiciones de dicha participación. En segundo lugar, crear espacios para la participación, lo que implica el agenciamiento social de manera decidida y colectiva donde se respeten las distintas iniciativas para llegar a compromisos. Tercero, capacitar a las personas para acceder a los procesos participativos, lo que implica que los Estados a través de sus agentes capaciten y acompañen permanentemente a las personas para que se generen procesos de deliberación. Esto además involucra la recepción de información para poder participar efectivamente.

En cuarto lugar, garantizar la participación en condiciones de libertad y seguridad, esto es, que la participación no puede estar coaccionada en ninguna forma y sobre ello se reconoce la opción de la participación anónima. Quinto, asegurar el acceso a la información, es decir que el acceso a la información debe ser una garantía para la población sin discriminación alguna. Esta información debe ser clara, objetiva y multiformato. En sexto término, ofrecer oportunidades razonables para influir en la toma de decisiones, por lo que las personas deben tener voz, voto y veto. Esto implica un proceso de retroalimentación continua en la argumentación, deliberación y la toma

⁵⁵ *Ibíd.*, núm. 24.b.

⁵⁶ ONU Asamblea General, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, 4 de diciembre de 1986, art. 2.3, Resolución 41/128.

de decisiones en las que también se debe explicar claramente la adopción o el rechazo de las distintas propuestas.⁵⁷ Queda claro que en el cumplimiento de estas etapas debe primar la equidad y el reconocimiento del otro en doble vía donde la diversidad y la inclusión anulen las relaciones asimétricas de imposición y desigualdad desde el poder hacia la población. Solo así podrá efectivamente existir participación significativa en el hecho de tomar decisiones. En este sentido, hay que tomar en cuenta que el incumplimiento de la obligación de garantizar una participación activa, libre y significativa representan la violación del derecho que “[...] pueden derivarse de la denegación directa de la participación o bien de su denegación indirecta, por el hecho de no adoptar medidas razonables para facilitar la participación, por ejemplo garantizando el derecho de acceso a la información”.⁵⁸

Adicionalmente, entre los procedimientos especiales del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento indica que: “el incumplimiento del derecho a la participación de las poblaciones afectadas tanto en el contexto humanitario como de desarrollo tendrá un efecto negativo en [...] los desplazados por la fuerza”.⁵⁹ Es así que el Relator Especial enfatiza que: “[...] la participación no debe considerarse únicamente como una opción cuando se dispone de capacidad financiera y humanas, sino que debería integrarse en la asistencia humanitaria y los proyectos de desarrollo como un derecho humano”.⁶⁰ Por ello, la participación en contextos de desastres legitima la titularidad de derechos a los distintos sujetos y a la población en general. Sobre esto, cuando “[los] agentes [estatales] participan sin una asignación clara de funciones o responsabilidades, que suele ser el caso en las situaciones humanitarias, las personas afectadas no pueden exigir reparaciones cuando se vulneran o no se hacen efectivos sus derechos humanos”.⁶¹

Del mismo modo, en el Comentario General 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 1 reconoce “[...] el derecho de todo

⁵⁷ ONU Asamblea General, *El derecho humano al agua potable y el saneamiento*, 31 de julio de 2014, 6-9, A/69/213.

⁵⁸ ONU Asamblea General, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento*, 3 de agosto de 2018, 15, A/HRC/39/55.

⁵⁹ ONU Asamblea General, *Violaciones corrientes de los derechos humanos al agua y el saneamiento*, 30 de junio de 2014, 21, A/HRC/27/55.

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ *Ibíd.*, 17.

ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos”.⁶² Igualmente, “[...] la asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, protegido por el artículo 25, se determinarán en la constitución o en otras leyes”.⁶³ Por ello, desde el artículo 6 de este instrumento normativo perteneciente al sistema universal de derechos humanos, se señala que:

Los ciudadanos participan directamente en la dirección de los asuntos públicos al ejercer sus facultades como miembros de órganos legislativos o al ocupar cargos ejecutivos. El apartado b) apoya ese derecho a la participación directa. Los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales realizados de conformidad con el apartado b). Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos. En toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por los motivos mencionados en el párrafo 1 del artículo 2, ni deberán imponerse restricciones excesivas.⁶⁴

Del mismo modo, el Relator Especial que analiza las obligaciones de derechos humanos relacionados con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio saludable y sostenible indica que se debe: “procurar un enfoque integrador, equitativo y con perspectiva de género para la participación pública en la planificación [...]”.⁶⁵ Por lo demás, enfatiza la importancia de la participación de la población o los grupos vulnerables tales como: pueblos indígenas, mujeres, niños, las minorías, personas con discapacidad, entre otros.⁶⁶ El Relator también expone que se identifican etapas claves para la vigencia y materialización de los derechos humanos en contextos de crisis, en su caso de análisis desde el derecho al agua, y señala que es prioritario: “fomentar la capacitación y desarrollar la capacidad financiera e institucional [así como] informar y hacer participar al público, en particular a las mujeres y a los grupos vulnerables y marginados”.⁶⁷ Dicha participación debe estar siempre acompañada de procesos de

⁶² ONU Comité de Derechos Humanos, *Comentario General N.25*, 27 de agosto de 1996, art.1, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

⁶³ *Ibíd.*, art.5.

⁶⁴ *Ibíd.*, art.6.

⁶⁵ ONU Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, 19 de enero de 2021, párr. 54.b, A/HRC/46/28.

⁶⁶ *Ibíd.*, párr. 58.

⁶⁷ *Ibíd.*, párr. 61.

verificación y rendición de cuentas ya que “la vigilancia es un requisito previo para cumplir la obligación del Estado de proporcionar información al público y resulta esencial para una formulación de políticas eficaz y equitativa”.⁶⁸ Bajo esta consideración, queda claro que la participación de estos grupos poblacionales a partir del acompañamiento de los agentes estatales deben tener prioridad en la toma de decisiones. Esta premisa permitirá que las decisiones convertidas en planes con enfoque de derechos humanos posibiliten la reducción del riesgo de desastres. En ese sentido y haciendo referencia al objetivo del Marco de Sendai es preciso comprender “el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar los riesgos, invertir en la reducción del riesgo de desastres para fomentar la resiliencia, y mejorar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz que permita reconstruir para mejorar en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción”.⁶⁹ De allí que la participación efectiva de todos los actores les permitirá ser protagonistas en la toma de decisiones respecto a la gestión de riesgos del desastre. Sobre este punto, cabe mencionar que la gestión del riesgo de desastres tiene una relación directa con las dimensiones de género en el marco del cambio climático. Así, los Estados deben “proporcionar mecanismos de protección social para reducir la vulnerabilidad a los desastres y las presiones relacionados con el clima, aumentando la resiliencia de las personas”⁷⁰, así como “poner en marcha planes [...] nacionales [ante] a los desastres meteorológicos extremos [y] los fenómenos de evolución lenta mediante la construcción o la mejora de la infraestructura [...] de modo que sea resiliente al clima; elaborar estrategias de reducción y gestión del riesgo de desastres, sistemas de alerta temprana y planes de intervención [...]”.⁷¹

Por otra parte, es necesario exponer que la acción climática en relación a la gestión del riesgo de desastres tiene que responder a las cuestiones de género particularmente con los derechos de la mujer ya que:

La participación plena e igualitaria y el liderazgo de las mujeres en la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de las medidas relacionadas con el clima son esenciales para proteger los derechos de las mujeres y garantizar una acción climática

⁶⁸ *Ibíd.*, párr. 63.

⁶⁹ *Ibíd.*, párr. 73.

⁷⁰ ONU Asamblea General, *Obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, 15 de julio de 2019, párr. 86.c, A/74/161.

⁷¹ *Ibíd.*, párr. 86.b.

eficaz. La participación es un derecho humano [que] permite promover otros derechos humanos [...].⁷²

Este ámbito y dimensión de la participación no solo que anula la discriminación entre hombres y mujeres, sino que también permite una relación más horizontal con el poder. Es así que en el contexto de la gestión del riesgo de desastres se debe “[...] prever la participación plena y efectiva de la mujer, promoviendo la igualdad sustantiva entre los géneros y el empoderamiento de la mujer y asegurando al mismo tiempo el progreso hacia el desarrollo sostenible”⁷³ por lo que la participación sustantiva y efectiva de la mujer debe existir en cada uno de los niveles donde se toman decisiones.

De esta manera, estos instrumentos internacionales de derechos humanos conforman herramientas válidas y en algunos casos vinculantes para el cumplimiento del Estado ya que nos brindan una ayuda y una guía concreta sobre todo de los qué y los cómo debe actuar el Estado en relación con la garantía de la participación en contextos de la gestión de riesgo de desastres.

Es así que en términos generales los instrumentos antes mencionados disponen y van por una misma línea a pesar de que detallan particularidades como el llamado explícito a partir del Acuerdo de París, que insta a los Estados a desarrollar las estrategias necesarias para evitar la configuración de un fenómeno como desastre. Otro de los aspectos a evidenciar se refiere a que todos los instrumentos antes mencionados, ponen de manifiesto la importancia de que los Estados empleen mecanismos idóneos y prácticas para reducir los múltiples riesgos a nivel territorial, por lo que las acciones, coordinaciones y planificación desde los distintos niveles de gobierno, se vuelven cruciales en términos de prevención, capacitación, respuesta y reinversión ante los escenarios de crisis.

En esta misma línea, cabe decir que la Agenda 2030, representa uno de los aportes en términos de redacción y propuesta, ya que tiene la iniciativa de hablar al menos de manera implícita, la necesidad e importancia de ir comprendiendo los contextos de los desastres naturales junto a la participación poblacional, considerando los procesos de socialización y empoderamiento poblacional, así como las acciones de resiliencia en las que el Estado es un actor tan importante como la propia población.

⁷² ONU Asamblea General, *Estudio analítico sobre una acción climática que responda a las cuestiones de género para el disfrute pleno y efectivo de los derechos de la mujer*, 1 de mayo de 2019, párr. 26, A/HRC/41/26.

⁷³ *Ibíd.*, párr. 33.

En definitiva, cabe plantear que en el sistema universal se ponen de manifiesto las recomendaciones a los Estados que actúen no solo en el cumplimiento irrestricto de las normas internacionales, sino que comiencen a observar, darse cuenta y trabajar en las condiciones tanto territoriales como sociales desde y con su propia población.

3.2 Estándares del sistema interamericano de derechos humanos

Desde este plano de protección, cabe indicar que existen estándares a nivel del sistema interamericano que hablan y garantizan el derecho de participación desde distintos enfoques y contextos y que constituyen mecanismos y alternativas que guían, protegen y sobre todo materializan el derecho de participación. Es así que desde la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre señala en su artículo 13 que “toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad [...]”.⁷⁴

Por su parte la Carta de la OEA, señala en su artículo 45 que “la incorporación y creciente participación de [...] la población, [...] en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, [permite y materializa] la plena integración de la comunidad nacional [...]”.⁷⁵ Asimismo la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce que todos los ciudadanos tienen el derecho y la oportunidad de “participar en la dirección de los asuntos públicos [...]”.⁷⁶

En el caso *Guachalá Chimbo y otros vs. Ecuador*, se establecen los siguientes principios que tienen relación directa con la participación y sus distintas dimensiones, estos son:

- i) el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; ii) la no discriminación; iii) la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; iv) el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; v) la igualdad de oportunidades; vi) la accesibilidad; vii) la igualdad entre el hombre y la mujer, y viii) el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.⁷⁷

⁷⁴ OEA Asamblea General, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 1948, art. 13.

⁷⁵ OEA Asamblea General, *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, 10 de junio de 1993, art. 45, A-41.

⁷⁶ OEA Conferencia Especializada, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 1969, art. 23.1.a, B-32.

⁷⁷ Corte IDH, “Sentencia de 26 de marzo de 2021 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Guachalá Chimbo y otros vs. Ecuador*, 26 de marzo de 2021, párr. 83,

Desde este análisis previo a partir de los instrumentos interamericanos es evidente que los derechos humanos tienen un carácter interdependiente; es decir, un derecho independientemente de cuál sea, siempre se conecta con otros derechos humanos lo cual permite y explica la concreción de la dignidad y por lo tanto de una vida digna.

Por ello cabe indicar que en el Sistema Interamericano también encontramos herramientas como son los informes temáticos. En este sentido, vemos que el informe temático *La participación política de las mujeres en las Américas*, determina que la participación tiene estrecha relación con varios principios de igualdad, no discriminación, justicia, libertad, entre otras. De la misma forma, propende a la armonización de los instrumentos interamericanos a los marcos normativos internos de los Estados miembros de la OEA⁷⁸.

En este marco, cabe mencionar diversos elementos en cuanto a la participación y la relación con la gestión del riesgo de desastres a partir de lo analizado en la Opinión Consultiva 23/17 solicitada por la República de Colombia en 2017. En este instrumento se destaca que “[...] entre los derechos particularmente vulnerables a afectaciones ambientales, se encuentran los derechos a la vida, integridad personal, [...] vivienda, participación en la vida cultural, [...]. Son también vulnerables otros derechos, de acuerdo al artículo 29 de la Convención, cuya violación también afecta los derechos a la vida, libertad y seguridad de las personas [...]”.⁷⁹ Aquí se ratifica que la participación tiene nexos y relaciones directas con la vigencia y materialización de otros derechos humanos, como la salud, la vida, la decisión, la alimentación, un medio ambiente sano, etc. Además, en el marco de la gestión del riesgo de desastres, la participación tiene que ser transversal en cada de una de las fases que implica dicho proceso.

Otro de los ámbitos que se sustenta desde el Sistema Interamericano en relación a la protección del medio ambiente es la necesidad del acceso a la información pública ya que “[...] permite la participación en la gestión pública, a través del control social [lo

https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias/seriec_423_esp.pdf#CAGUCHI_S1_PA_RR106.pdf

⁷⁸ OEA Informe Temático, *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*, 18 de abril 2011, OEA/Ser.L/V/II.

⁷⁹ OEA Corte IDH, *Opinión Consultiva: Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 15 de noviembre de 2017, párr. 66, OC-23/17.

que a su vez] fomenta la transparencia de las actividades estatales [...]”.⁸⁰ En esta relación la Opinión Consultiva rescata la importancia de la participación pública ya que:

Las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas. En ese sentido, la participación permite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones sean escuchadas. En particular, la participación pública facilita que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales. [...] la participación pública requiere la aplicación de los principios de publicidad y transparencia y, sobre todo, debe ser respaldado por el acceso a la información que permite el control social mediante una participación efectiva y responsable.⁸¹

Desde este mismo instrumento se resalta la importancia del ámbito de la justicia ya que en relación a la participación pública expresa que los “[...] individuos deben tener la posibilidad de recurrir judicialmente cualquier decisión, acto u omisión [...] al tomarse la decisión o adoptarse la conducta, no se concedió suficiente atención a sus intereses u opiniones”.⁸² Esto demuestra que la participación tiene un nexo directo con el principio de justicia que a su vez representa el espacio para demandar y exigir jurídica y legalmente como una garantía por parte de los Estados.

Por su parte, en el marco de la gestión del riesgo de desastres, cabe decir que desde esta Opinión Consultiva se destaca que “los Estados Miembros se comprometen a mejorar la cooperación regional y a fortalecer su capacidad nacional técnica e institucional para la prevención, preparación, respuesta, rehabilitación, resiliencia, reducción de riesgos, mitigación del impacto y evaluación de los desastres”.⁸³ Este señalamiento muestra de manera más concreta la obligación de los Estados en este tipo de contextos.

Y es precisamente que desde el SIDH y bajo la indagación realizada previamente, se puede concluir que existen mecanismos y herramientas que protegen, garantizan, respetan y promueven el derecho de participación, lo cual se puede explicar desde tres escenarios. Primero, la titularidad del derecho, lo que en definitiva convierte y da el estatus de titulares y sujetos de derechos tanto a manabitas y esmeraldeños. Segundo, la participación como uno de los derechos que contribuye a una vida digna en su dimensión individual y colectiva. Y tercero, la interdependencia del derecho de participación posibilita el ejercicio de otros derechos humanos.

⁸⁰ Ibíd., párr. 213.

⁸¹ Ibíd., párr. 226.

⁸² Ibíd., párr. 235.

⁸³ Ibíd., párr. 89.

Del mismo modo, vemos que el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales a través del plan para reducir la vulnerabilidad, el manejo del riesgo y la respuesta a los desastres, busca incidir en los Estados de la OEA para que estos evidencien la importancia y la responsabilidad de desarrollar, establecer y normar: políticas, medidas, orientaciones y prácticas óptimas tanto en la prevención, respuesta y mitigación ante los escenarios de crisis. En esta misma línea, el organismo interamericano hace un especial énfasis en las acciones que deben emprender los Estados reducir las condiciones de vulnerabilidad, ya que no todos los fenómenos naturales deben necesariamente convertirse en desastres, como sucede en varios casos tras el paso de: huracanes, sismos, erupciones volcánicas, sequías, entre otras. Es decir, los Estados deben trabajar de manera prospectiva e integral para fijar escenarios esperados y deseados tras el paso de los distintos fenómenos naturales en la región.

Sobre este tema, el CIRDN, enfatiza que:

La respuesta a los desastres, el fortalecimiento de los organismos y sistemas de respuesta inmediata es una estrategia importante para salvar vidas y reducir el sufrimiento humano en casos de desastre. Pero el mejoramiento de la capacidad de coordinación y liderazgo de las organizaciones nacionales que actúan en este campo y una mayor preparación y respuesta, no bastan para reducir los efectos de los desastres en la economía y la salud de la población en riesgo. Es importante reconocer y medir la capacidad nacional y regional para responder al inicio del desastre [...] incluyendo la actualización del talento humano y los recursos disponibles.⁸⁴

Entonces, estos aspectos invitan a hacer a la reflexión desde de la institucionalidad estatal, ya que en muchas y reiteradas ocasiones los diversos representantes del Estado ecuatoriano afirmaron que los escenarios de crisis tras el terremoto del 16 de abril, rebasaron las capacidades estatales, pero dicho desborde no es natural como los fenómenos, sino que es multicausal y a su vez es responsabilidad del Estado en el hecho de haber previsto y sobre todo proveído con anticipación: recursos, infraestructura, capacitación, tecnología, entre otros para mitigar y evitar la configuración del desastres. Esta previsión, por supuesto, no ocurrió en Manabí y Esmeraldas.

En definitiva, los lineamientos expuestos que otorga el Sistema Interamericano, en un primer momento, no solo que facilita el ejercicio de interpretación y argumentación del derecho de participación, sino que, de manera especial, enfatiza en

⁸⁴ OEA Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales, *Plan Interamericano Estratégico para Políticas sobre Reducción de Vulnerabilidad, Manejo de Riesgo y Respuesta a Desastres*, 30 de mayo de 2003, 11, OEA/Ser.G.

las herramientas de garantía y exigencia y valoración del derecho en cualquier etapa y momento de la vida social. Lo anterior muestra la vigencia y real necesidad de los principios de derechos humanos que coadyuvan a su aplicación y que desde el espectro interamericano se lo promueve como el principio de participación o, dicho de otra forma, la participación como un principio. Del mismo modo, destaca un especial interés en la prevención del riesgo de desastres a partir de: promover, mantener y mejorar las capacidades instaladas en los territorios para evitar muertes, daño y destrucción. En esto es fundamental la sensibilización y el empoderamiento de los ciudadanos bajo las premisas y elementos descritos desde las herramientas del Sistema Interamericano.

3.3 Estándares nacionales de derechos humanos

El Ecuador a partir de la adopción de la Constitución de la República en 2008 (CRE) se reconoce como un Estado constitucional de derechos y justicia. “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”.⁸⁵ Bajo este modelo es fundamental afirmar que el poder es y está justamente en los derechos de las personas y los pueblos, donde la CRE marca los límites del poder. En este sentido, se determina entre otras cosas, la aplicación de los derechos al reconocer que “los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, serán de directa e inmediata aplicación [...]”⁸⁶; determina el acceso y ejercicio de la autoridad, lo que en definitiva implica organizar y estructurar el poder. Por ello, cabe decir que estos lineamientos y disposiciones están vigentes desde el 2008 y fueron los mismos que en 2016 guiaron o debieron guiar la gestión previa, y la intervención durante y después del terremoto.

Es así como en este instrumento se garantiza que “las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad”.⁸⁷ Además, otro elemento fundamental desde los derechos colectivos es el hecho de “participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus

⁸⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.1.

⁸⁶ *Ibíd.*, art.11.

⁸⁷ *Ibíd.*, art.23.

prioridades en los planes y proyectos del Estado”.⁸⁸ De la misma forma en la CRE se estipula el capítulo quinto que se denomina los derechos de participación donde reconoce el derecho a “participar en los asuntos de interés público, ser consultados, [entre otros]”⁸⁹. Esto se une con otros derechos, tales como: libertad, protección, de las comunidades, pueblos y nacionalidades y los del Buen Vivir.⁹⁰

Bajo este paraguas normativo, queda claro que la limitación de los derechos implica su vulneración tomando en cuenta que se debe “respetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento [...], promover la unidad y la igualdad en la diversidad [...], respetar y reconocer las diferencias étnicas, nacionales, sociales, generacionales, de género, [entre otras]”.⁹¹ Así también, es pertinente considerar que desde las garantías normativas, también se establece que “[l]a Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas [...] que sean necesarias para garantizar la dignidad del ser humano [...]”.⁹² Del mismo modo, establece que: “en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”.⁹³ También hay que señalar que en la CRE se contemplan los principios de participación, estos son: “[...] igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.⁹⁴

En lo referente a la participación, es preciso indicar que el Estado y consecuentemente: “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.⁹⁵ Así también reconoce el derecho a “participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos

⁸⁸ *Ibíd.*, art.57.16.

⁸⁹ *Ibíd.*, art. 61.1-8.

⁹⁰ *Ibíd.*, cap. 1-6.

⁹¹ *Ibíd.*, art. 83.

⁹² *Ibíd.*, art. 84.

⁹³ *Ibíd.*, art. 85.3.

⁹⁴ *Ibíd.*, art. 95.

⁹⁵ *Ibíd.*, art. 227.

sus niveles”.⁹⁶

Ahora sobre el ámbito de la gestión del riesgo de desastres, la Constitución señala que:

Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, [...] desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.⁹⁷

Este alcance en la protección de derechos corrobora lo que ya se ha mencionado en los anteriores instrumentos de derechos humanos desde el SUDH y el SIDH con especial énfasis en los grupos de atención prioritaria en el contexto de la gestión de riesgos. En este mismo sentido garantiza una “atención preferente en casos de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias”.⁹⁸ Bajo este marco legal hay que mencionar que “el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: [...] el manejo de desastres naturales”⁹⁹, es decir es una obligación, competencia y responsabilidad del Estado la gestión del riesgo de desastres. Esto reafirma que:

El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.¹⁰⁰

Este mandato debe ser ejercido sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo a escala nacional y sus funciones principales son:

Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo. Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión. Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional. [...].¹⁰¹

⁹⁶ *Ibíd.*, art. 278.1.

⁹⁷ *Ibíd.*, art. 35.

⁹⁸ *Ibíd.*, art. 38.6.

⁹⁹ *Ibíd.*, art. 261.8.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, art. 389.

¹⁰¹ *Ibíd.*

Así también y en relación a la garantía del derecho de un medio ambiente sano, manifiesta que es responsabilidad del Estado “establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad”.¹⁰²

En esta línea, el Código Orgánico de Organización Territorial dentro de sus objetivos establece “la profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población”.¹⁰³ Además, define a la participación ciudadana como un:

[...] derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley. Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley.¹⁰⁴

También hay que tomar en cuenta dentro de las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados está la “participación ciudadana y control social”¹⁰⁵ y, por ello, están obligados a “implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos que permita avanzar en la gestión democrática de la acción regional”.¹⁰⁶ Estos mandamientos deben ser atendidos por las distintas autoridades locales a escala nacional. En resumen, el COOTAD reconoce la participación en tanto acción, principio y derecho humano en cada una de las acciones, decisiones y obligaciones que ejerce bajo mandato legal en diversos temas como los productivos, de consulta previa, rendición de cuentas, vigilancia en la infraestructura, las fuentes de agua, entre otros. Así también este marco normativo reconoce “dictar, en caso de emergencia grave, ocasionada por desastres naturales, bajo su responsabilidad y en la sesión subsiguiente medidas de carácter urgente y transitorio y dar cuenta de ellas al

¹⁰² *Ibíd.*, art. 397.5.

¹⁰³ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, 19 de octubre de 2010, art.2.b.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, art. 3.g.

¹⁰⁵ *Ibíd.*, art. 29.c.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, art. 31.d.

consejo, cuando se reúna, si a este hubiere correspondido adoptarlas para su ratificación”.¹⁰⁷ Entre las funciones de los gobiernos autónomos municipales está en: “regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres”¹⁰⁸ en la cual:

Solo de manera excepcional los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, podrán delegar la prestación de servicios públicos de su competencia a la iniciativa privada [...] cuando [...] no se encuentre en capacidad técnica y económica de gestionar directamente un servicio público o en caso de calamidad pública o desastre natural.¹⁰⁹

En la Ley Orgánica de Salud se reconocen los principios de “equidad, integralidad, solidaridad, universalidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, participación, pluralidad, [...]”¹¹⁰ y se señala que toda persona tiene derecho a:

Participar de manera individual o colectiva en las actividades de salud y vigilar el cumplimiento de las acciones [...] mediante la conformación de veedurías ciudadanas u otros mecanismos de participación social; y, ser informado sobre las medidas de prevención y mitigación de las amenazas y situaciones de vulnerabilidad que pongan en riesgo su vida.¹¹¹

Este enunciado guarda relación con la gestión del riesgo de desastres ya que se establece que “la autoridad sanitaria nacional colaborará con los gobiernos seccionales y con los organismos competentes para integrar en el respectivo plan vigente el componente de salud en gestión de riesgos en emergencias y desastres, para prevenir, reducir y controlar los efectos de los desastres y fenómenos naturales y antrópicos”.¹¹² Asimismo “los integrantes del Sistema Nacional de Salud implementarán, en colaboración con los organismos competentes, un sistema permanente y actualizado de información, capacitación y educación en gestión de riesgos en emergencias y desastres, con la participación de la sociedad en su conjunto”.¹¹³

Por otra parte, el Código Orgánico del Ambiente estipula: “garantizar la participación de las personas de manera equitativa en la conservación, protección, restauración y reparación integral de la naturaleza [...]”.¹¹⁴ Al mismo tiempo, contempla

¹⁰⁷ *Ibíd.*, art. 37.m.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, art. 54.n.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, art. 283.

¹¹⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de Salud*, Registro Oficial 423, 18 de diciembre de 2015, art. 1.

¹¹¹ *Ibíd.*, art. 7.k.

¹¹² *Ibíd.*, art. 35.

¹¹³ *Ibíd.*, art. 36.

¹¹⁴ Ecuador, *Código Orgánico del Ambiente*, Registro Oficial 983, 12 de abril de 2017, art.3.8.

el “acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental. Toda persona, comuna, comunidad, pueblo, nacionalidad y colectivo, de conformidad con la ley, tiene derecho al acceso oportuno y adecuado a la información relacionada con el ambiente [...]”.¹¹⁵ Otra disposición importante a partir de este Código es que se reconoce a la participación ciudadana en la gestión ambiental “[...] para la deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno y la sociedad, se canalizará mediante los mecanismos contemplados en la Constitución y la ley, tales como: 1. El Consejo Ciudadano Sectorial, para el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental; y, 2. Consejos Consultivos Locales [...]”.¹¹⁶ En el caso de la gestión del riesgo de desastres nos habla sobre la obligación de “gener[ar] servicios ecosistémicos, tales como recursos hídricos, recursos paisajísticos, prevención de desastres, mitigación”.¹¹⁷ En el marco del cambio climático refiere que el Estado debe: “establecer mecanismos para la gestión de riesgos y desastres o emergencias ocasionadas por efectos del cambio climático”.¹¹⁸

El Plan Nacional de Turismo 2030 desde su enfoque estratégico expone que es fundamental “[...] la gestión del aparataje gubernamental y el apoyo normativo dirigido a la mejora de incentivos que profundicen las alianzas público - privadas y, por ende, fortalezcan una gobernanza colaborativa y participativa”¹¹⁹, es así que se considera generar un “programa de participación ciudadana para asegurar el cumplimiento de la normativa en las circunscripciones territoriales de los gobiernos autónomos descentralizados”.¹²⁰ En el caso de la gestión del riesgo de desastres se toma en cuenta como estrategia que se debe “gestionar eficientemente los riesgos de desastres en destinos turísticos, mediante el desarrollo de capacidades de adaptación y resiliencia a las amenazas o peligros naturales o antrópicos, en coordinación con el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y otros entes competentes”.¹²¹

Igualmente, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias indica que en los casos de ayuda humanitaria se deben “[...] respetar los derechos de las comunidades afectadas y los principios humanitarios fundamentales. La prisa de brindar asistencia humanitaria en emergencias, desastres o catástrofes no debe ocultar la calidad

¹¹⁵ *Ibíd.*, art. 9.6.

¹¹⁶ *Ibíd.*, art. 18.

¹¹⁷ *Ibíd.*, art. 40.4.

¹¹⁸ *Ibíd.*, art. 248.7.

¹¹⁹ Ecuador, “Plan Nacional de Turismo 2030”, *Ministerio de Turismo, Ecuador*, 2019, 57, <http://docplayer.es/179103717-Plan-nacional-de-turismo-2030.pdf>.

¹²⁰ *Ibíd.*, 65.

¹²¹ *Ibíd.*, 62.

de atención y garantía de los derechos de las personas [lo cual] requiere un abordaje multidisciplinario y participativo”.¹²² Así también hay que considerar la jerarquía de las normas constitucionales, por lo que es preciso indicar que, a partir del establecimiento de la Constitución de 2008, se definió que el Estado se divide en cinco funciones, entre ellas: el de Participación Ciudadana y Control Social, que a su vez tiene a su haber, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

Por ello, cabe mencionar que a nivel poblacional se conoce no solo cómo opera la jerarquía de las normas, sino también son conscientes de cómo este esquema normativo no se cumple en la práctica. Por ello, destaco textualmente la siguiente expresión:

Bueno, el derecho primero está en la Constitución, porque esa es nuestra carta magna [...] donde está estipulada todos los derechos que tenemos. Y segundo, que dentro de la reforma que se hizo en el 2008, en la Constitución, se creó un poder más que es el de Participación Ciudadana y por ende hay una ley que te dice todo, hasta una ley que te habla de participación ciudadana, sobre los derechos, sobre las asambleas comunitarias, sobre los espacios que hay dentro de los GAD’s municipales que te dice que tienes que participar, que dónde están los consejos consultivos, dónde están los consejos barriales y que en tal es solo palabraduría, porque en la práctica no se cumple (risas), entonces hay todo un marco legal que te habla de la participación ciudadana.¹²³

Por lo detallado se reafirma una conciencia social de los alcances de este derecho y su vital importancia. Cabe mencionar que esto se contrapone desde el otro plano poblacional de la investigación, que afirma en forma unísona que “es la primera vez que escuchamos que la participación es un derecho humano”.¹²⁴ Con este contundente antecedente desde los actores sociales, es preciso indagar la validez, vigencia, necesidad y deficiencias de los instrumentos normativos, los cuales determinan ciertos alcances al derecho de participación. Por eso, una de las primeras herramientas normativas que se encaja en este planteamiento de estudio y que de hecho es mencionado por la población afectada, lo representa la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social que, entre otras cosas: “[...] incentiva el conjunto de dinámicas de organización, participación y control social que la sociedad emprenda por su libre iniciativa para resolver sus problemas e incidir en la gestión de las cuestiones

¹²² SNGRE, “Recomendaciones básicas para la gestión de donaciones en situaciones de emergencias, desastres y catástrofes”, *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Ecuador*, 2019, 7, <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/SNGRE-056-2019.pdf>.

¹²³ Grupo focal Jama. 2019.

¹²⁴ Grupo focal Muisne. 2019.

que atañen al interés común para, de esta forma, procurar la vigencia de sus derechos y el ejercicio de la soberanía popular”.¹²⁵

Esta disposición normativa que en definitiva es el objeto de la ley, se esclarece y resalta que “el poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad quienes, de manera protagónica, participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos [...]”¹²⁶, que en nuestro caso no solo implica el durante del terremoto del 16 de abril, sino también el antes y después.

Así también, otra de las garantías que hablan sobre el derecho a la participación, es el Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida” 2017-2021, específicamente en su objetivo 7: sobre la participación. Ahí señala, entre otras cosas, que la participación ciudadana es necesaria para avanzar en la institucionalización y la generación de procesos de diálogo en los ámbitos territoriales independientemente de los distintos niveles de gobierno. En este mismo sentido, se habla de fomentar una cultura de gestión de riesgos que:

[...] permita disminuir la “vulnerabilidad de la población asentada en la franja costera ante desastres naturales y antrópicos. Influye dentro de esto la ausencia de estudios de zonificación en el espacio marino costero, el crecimiento demográfico, el asentamiento en las zonas de riesgo, la escasa socialización de las medidas de mitigación y reducción de riesgos, y la reducida información geoespacial técnico científica. De acuerdo con la Secretaría de Gestión de Riesgos, aproximadamente el 60% de la población de la franja costera está asentada en zonas de amenaza.”¹²⁷

En base a esto queda claro que el Estado ecuatoriano, al menos desde este plan y posterior al terremoto, es consciente y admite las dificultades, ausencias y debilidades territoriales, específicamente en la zona costanera del país, ya que hasta esa fecha no habían sido tratadas o, peor aún, resueltas en torno a los innumerables asentamientos ciudadanos que habitan en superficies de alto riesgo, muchos de los cuales fueron y siguen siendo afectados por el desastre tras el terremoto.

En esta misma línea, es preciso decir que los esfuerzos normativos que desarrolló el Estado ecuatoriano sobre todo estuvieron enfocados hacia la recaudación de recursos económicos a escala nacional. Aquellas acciones suponían al menos en la

¹²⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, Registro Oficial 175, Suplemento, 20 de abril de 2010, art.3.

¹²⁶ *Ibíd.*, art.29.

¹²⁷ Ecuador, *Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021*, Resolución N.º CNP-003-2017, 22 de septiembre de 2017, 118.

teoría, que dicha solidaridad nacional de carácter obligatorio desde la legalidad, permitiría garantizar los recursos económicos necesarios y suficientes para la reubicación y construcción de conjuntos habitacionales, la construcción de Hospital de Pedernales y mantener los distintos bonos de ayuda que se establecieron para aquel entonces, entre otras acciones. Esto deja en evidencia que la visión estatal siempre fue asistencial y no de generación o apoyo a las capacidades, oportunidades y diferencias de la población afectada. Esto a su vez muestra que, a nivel de leyes orgánicas u ordinarias, no hubo interés de elaborar una normativa específica, que permitiera garantizar derechos, como el de participación y que además responda a las dinámicas sociales, culturales, económicas y territoriales.

Asimismo, como parte de la estrategia gubernamental, también se destacó la implementación de medidas económicas por parte del Sistema Financiero Nacional, entre ellas: el incremento de dos puntos al impuesto al valor agregado, la asignación de recursos públicos, el diferimiento de cuotas a personas con obligaciones en el sistema financiero, entre otras. Del mismo modo, es claro que la política pública en respuesta a este escenario solo estuvo enfocada en garantizar algunos derechos, sobre todos aquellos ligados al contexto económico, financiero y de infraestructura, olvidando así: “el elemento común de los diversos marcos conceptuales [como el] principio de interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales, [demostrando cual fue] el énfasis [estatal para garantizar] derechos”¹²⁸.

A pesar de estas medidas y estrategias, si se pueden llamar así, por parte del Estado ecuatoriano, hay que detallar la funcionalidad y dificultad de las acciones emanadas del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva a cargo del desaparecido Ministerio Coordinador de Seguridad. Dicho Comité fue el encargado de presidir y coordinar las acciones intersectoriales, ministeriales e institucionales del Estado, para afrontar desde cada una de sus competencias y roles, el ámbito de garantía de derechos de la población afectada especialmente en Manabí y Esmeraldas.¹²⁹

¹²⁸ Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, n.88 (2006): 37, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf.

¹²⁹ Reconstruyo Ecuador, “Comité para Reconstrucción y Reactivación Productiva: Informe Trimestral de Gestión (mayo - agosto de 2016)”, *Plan Reconstruyo Ecuador*, 2016, 57-70, https://www.reconstruyoecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/10/Informe-Asamblea_SeTec-Reconstrucci%C3%B3n_20160830.pdf.

Desde esta perspectiva nacional, es necesario explicitar que se creó la Mesa Nacional para la Gestión de Albergues, en la que se registró la elaboración y publicación del Modelo de Gestión de Albergues, a fin de:

[...] garantizar los derechos de la población desplazada a vivir una vida digna, basados en el precepto de que todas las acciones tienen como objetivo final proteger a la población de tratamientos abusivos o denigrantes y respetar todos sus derechos. [La población] disfrutará en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades [...]¹³⁰

Este instrumento normativo al igual que los anteriores, muestra a simple vista que fueron elaborados desde la visión unilateral e impositiva del Estado, ya que estos nunca lograron fomentar la participación como un eje clave para el diálogo, el consenso y la toma de decisiones en los distintos espacios sociales y bajo este contexto.

Este proceder estatal trajo varias consecuencias, entre ellas: la participación social, por ejemplo en los albergues temporales, fue un grave problema para el funcionamiento institucional estatal en estos espacios humanitarios, ya que muchas personas afectadas e impactadas de manera múltiple tras los sucesos del terremoto, en diversas ocasiones fueron amenazadas, obligadas, amedrentadas, intimidadas, humilladas, entre otras, tras rehusarse a participar o disentir en las actividades que eran impuestas asimétricamente en los albergues.

Ante ello, el Ministerio de Inclusión Económico y Social coordinó, implementó, generó y socializó varios procesos participativos, particularmente en los albergues estatales y definió a la participación, como: “un principio fruto de la construcción social colectiva [que] se dinamiza en los procesos creativos innovadores de una comunidad, con la activación de redes de ciudadanas y ciudadanos, en la toma de decisiones y en la profundización de la democracia y la defensa de sus derechos”.¹³¹ Por ello, el Estado desde el plano institucional, buscó garantizar los derechos de las personas albergadas, pero aun así, la participación siempre estuvo limitada e impuesta por los demás actores estatales. Es decir, el MIES logró redactar un propio concepto de participación, el mismo que no pasó del papel y las buenas intenciones. Lo que queda claro es que la participación a nivel constitucional en el Ecuador representa un derecho, un principio,

¹³⁰ Ecuador, *Modelo de Gestión de Albergues*, Ministerio Coordinador de Seguridad de la República del Ecuador, mayo 2016, 4.

¹³¹ Ecuador Ministerio de Inclusión Económico y Social, *Orientaciones Metodológicas para Encuentros Comunitarios: 2015* (Quito: El Telégrafo, 2015), 11.

un deber de los ciudadanos y también un mecanismo de validación y/o interpretación ya que no deja de ser responsabilidad del propio Estado. También, y desde esta dimensión integral de la participación, se presenta un vínculo estrecho con el tema de la gestión del riesgo de desastres en el país.

Como se ha visto los derechos humanos presentan contenidos mínimos que están garantizados en mayor o menor medida a partir de los distintos instrumentos de derechos humanos, sean: nacionales, interamericanos o del sistema universal. En este caso puntual, el derecho de participación tiene varios fundamentos, garantías, protecciones, acciones en donde el Estado es y será el gran protagonista. Una vez expuestas estas herramientas normativas será preciso detallar e indagar el panorama de estudio que responde a los distintos y diversos contextos sociales, demográficos, geográficos, históricos, entre otros. Esto posibilitará un mejor esquema de análisis para que finalmente se pueda alcanzar reflexiones a manera de conclusión sobre la violación del derecho de participación en el marco del terremoto del 2016.

Capítulo segundo

Violación del derecho de participación en contextos de gestión del riesgo de desastres

En este apartado se ubica el contexto mundial, regional y nacional en torno a la gestión del riesgo de desastres y de la participación, como base para pasar al análisis del caso en estudio. El proceso de aproximación poblacional con las distintas fuentes primarias se realizó mediante las herramientas cualitativas bajo un muestreo por conveniencia¹³², ya que desde un primer momento no fue posible establecer y conocer la cantidad de participantes tanto comunitarios y gubernamentales que podrían aportar con sus experiencias y conocimientos con relación al tema de investigación. Es así que en un primer momento se realizó una codificación abierta¹³³ con la finalidad de evidenciar los aportes de los participantes a partir de las categorías que se han establecido en la ficha de entrevista semiestructurada que evidenció la riqueza y validez de los distintos: datos, informaciones, ideas y percepciones de las fuentes primarias. Asimismo se mantuvo la reserva de identidad de ciertos actores. De la misma forma se destaca el hecho que se evitó generar procesos de revictimización en los participantes. Es así que las interrogantes se enfocaron en visualizar las acciones y omisiones estatales en relación a la participación y la gestión del riesgo de desastres.

1. Contexto mundial

Es preciso afirmar nuevamente que los desastres no se generan por sí solos y tampoco son desastres en sí mismos sino que responden a ciertos factores que no siempre son iguales y que a la vez permiten y explican la configuración del riesgo de desastres. Con esto se quiere fomentar la idea de que un riesgo del desastre vendría a ser la interrelación entre el fenómeno natural en relación con las capacidades instaladas o no, por parte de los actores sociales en determinados espacios geográficos.

¹³² “Consiste en la elección por métodos no aleatorios de una muestra cuyas características sean similares a las de la población objetivo. En este tipo de muestreos la representatividad la determina el investigador de modo subjetivo. Es útil cuando se pretende realizar una primera prospección de la población o cuando no existe un marco de la encuesta definido”. Jordi Casal y Enric Mateu, “Tipos de Muestreo”, *Revista Epidem* 1, (2003): 5.

¹³³ “Consiste en que el investigador genera categorías de información inicial sobre el fenómeno estudiado segmentando la información. Dentro de cada categoría, el investigador encuentra diversas propiedades, o subcategorías, o mostrar las posibilidades extremas de la propiedad dentro de un continuum”. Irene Vasilachis, *Estrategias de investigación cualitativa* (Barcelona: Gedisa, 2006), 161.

Con esta precisión es necesario decir que la gestión del riesgo de desastres son parte de la historia humana y estos se han configurado, se configuran y seguirán configurándose a través del tiempo y en distintas partes del mundo. Por ello, es menester indicar que a escala planetaria tenemos que:

El mundo sufrió 6.681 desastres naturales relacionados con el clima en las dos primeras décadas del siglo XXI, un aumento del 80% con respecto a los 3.656 registrados en los últimos 20 años del siglo XX, según desvela un estudio de la ONU [...]. La investigación, elaborada por la Oficina de la ONU la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), muestra que entre 2000 y 2019 murieron 1,23 millones de personas en desastres naturales (incluyendo los de origen climático y los geológicos, tales como terremotos), que afectaron a 4.200 millones de personas.

En contraste, entre 1980 y 1999 las catástrofes naturales, que no incluyen epidemias o pandemias, causaron la muerte de 1,19 millones de personas y afectaron a 3.250 millones. Las pérdidas económicas derivadas de estos desastres ascendieron a 2,97 billones de dólares en las primeras dos décadas del siglo XXI [...].¹³⁴

A partir de esta nota de prensa es posible explicar varias situaciones, entre ellas, justamente lo que se había manifestado al inicio de este capítulo sobre el uso cotidiano y común de la terminología: desastre natural. Es preciso también decir que los propios organismos de Naciones Unidas destacan cifras que sorprenden y estremecen, ya que como vemos la ocurrencia de desastres siempre genera impactos casi siempre en términos negativos a nivel material e inmaterial. De la misma manera, vemos que el propio organismo internacional enuncia que en el mundo hay un alza y un crecimiento muy significativo respecto a la configuración de distintos desastres a nivel mundial, en comparación a décadas pasadas. Sobre esto hace hincapié y se recuerda que para que exista un desastre, es porque no ha habido un trabajo de “reducción del riesgo de desastres [que implica] minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas [...]”.¹³⁵

En esta misma línea, ACNUR tiene un listado en el que muestra los desastres naturales más fuertes e impactantes a escala mundial de los últimos 20 años. Estos son:

2004, Tsunami en el Sudeste asiático. 160.000 personas murieron en el tsunami que abatió el Océano Índico.

¹³⁴ Antonio Broto, “Estas son las catástrofes naturales más mortales del último siglo”, *El Español*, 16 de octubre de 2020, https://www.elespanol.com/ciencia/medio-ambiente/20201016/catastrofes-naturales-mortales-ultimo-siglo/527697652_0.html.

¹³⁵ EIRD, “Preparación ante los desastres para una respuesta eficaz: Conjunto de directrices e indicadores para la aplicación de la prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo”, *Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, Suiza, 2008, 3, https://www.eird.org/publicaciones/2909_OCHADisasterpreparednesseffectiveresponseSPA.pdf.

2005, Terremoto de Cachemira. Se estima que más de 85.000 personas perdieron la vida tras un terremoto de grado 7,6 en la región de Cachemira, en la India.

2005, Huracán Katrina. El mayor riesgo del desastre que ha azotado a los Estados Unidos a lo largo de la historia dejaba el mayor número de muertos en la ciudad de Nueva Orleans.

2008, Terremoto de Sichúan, en China. Se calcula que este terremoto se cobró la vida de más de 85.000 personas en uno de los mayores desastres naturales del siglo XXI.

2010, Terremoto de Haití. A pocos kilómetros de la capital de la isla de Haití, un terremoto de magnitud 7.0 dejaba más de 225.570 muertos y un número aún mayor de heridos.

2015, Terremoto de Nepal. En un país tan pequeño y pobre como Nepal, el terremoto de 7,8 grados tuvo consecuencias catastróficas. 8.600 personas murieron y decenas de aldeas quedaron totalmente destruidas.

2017, La peor sequía de los últimos 60 años llega a Somalia. [Esto empeoró] el conflicto en Somalia y [provocó] hambruna ante la falta de cultivos o ganado.

2019, El ciclón Idai sacude Mozambique, Zimbabue y Malawi. Más de 1.000 muertos a causa de la peor catástrofe natural del hemisferio sur, según fuentes de la ONU, dejaban a más de 1.5 millones de afectados en los tres países.¹³⁶

Es evidente que las lluvias en exceso, inundaciones, terremotos, huracanes, sequías, entre otros, por sí solos no se convierten en desastres sino y como es claro, dependen de circunstancias, factores y condiciones y capacidades instaladas tanto en los tejidos sociales como en los territorios. Es así que podemos ver que la pobreza, las inacciones del Estado ante los procesos de reiteradas sequías, la falta de preparación para evacuar con anticipación a las personas, la ausencia de planificación territorial, la ausencia de empoderamiento y demanda ciudadana conjugan escenarios de desastres que muchas veces son históricas y suceden en varios países a escala planetaria.

2. Contexto regional

Desde el plano regional también tenemos panoramas similares en cuanto a la configuración de los eventos desastrosos aunque con sus propias particularidades a nivel geográfico, político, ambiental, económico, cultural y social. Es así que la mayoría de los factores transversales en los hechos previos a la configuración de los desastres resultan históricos y generalmente responden a inacciones, vacíos, invisibilizaciones y omisiones por parte de los actores sociales, sobre todo en los que representan a la toma de decisiones, a los agentes y autoridades gubernamentales en sus distintos roles y responsabilidades. En este sentido destacamos que:

Desde 2000, América Latina y el Caribe se ha visto afectada por 66 deslizamientos de tierra que causaron casi 3000 muertes. En los últimos años, el alud en Guatemala en 2015, que causó 350 muertes, y Colombia en 2017, que causó 349 muertes y afectó a

¹³⁶ España Comité Español de ACNUR, “Los peores desastres naturales del siglo XXI”, *Comité Español de ACNUR*, accedido 19 de marzo de 2021, <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/los-peores-desastres-naturales-del-siglo-xxi>.

más de 45,000 personas, se destacan como eventos de deslaves de tierra particularmente destructivos en la región. Hay muchos tipos diferentes de deslizamientos de tierra y casi siempre tienen múltiples causas, incluidas las precipitaciones, cambios en el nivel del agua, erosión de la corriente, terremotos y actividad volcánica. La actividad humana también puede ser un factor causal de estos desastres. [...] El fenómeno de El Niño contribuye a la sequía en América del Sur, incluida las zonas andinas de Ecuador, Perú y Bolivia [...].¹³⁷

Por lo expuesto, es evidente y a la vez sorprendente el sinnúmero de afectaciones e impactos negativos que han generado y generan estos sucesos en América Latina y El Caribe, por lo que además cabe decir, que toda esta zona y por lo tanto todos los territorios que la comprenden presentan caracterizaciones geográficas, geológicas y ambientales de latente vulnerabilidad, amenaza y riesgo. Esto se ha configurado y conocido desde hace tiempo a partir de los distintos estudios técnicos, científicos y tecnológicos que afirman que la región es altamente susceptible de constantes huracanes, erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones, movimientos en masa, incendios forestales sobre todo en las zonas amazónicas, entre otros.

Gráfico 1. Impacto de desastres naturales en América Latina



Fuente: OCHA, 2020

A partir del gráfico 1, también cabe enfatizar y reafirmar que como lo enuncia la propia ONU, en América Latina a diferencia con otros continentes y países del mundo,

¹³⁷ ONU, “América Latina y el Caribe: la segunda región más propensa a los desastres”, *UN*, 3 de enero de 2020, <https://news.un.org/es/story/2020/01/1467501>.

acarrea problemas no solo históricos sino también estructurales, tales como: “la corrupción, falta de planificación y ordenamiento territorial y además hay que decir que somos el continente con mayor desigualdad del mundo”.¹³⁸ Estos factores que parecen ser muy generales y tienen repercusiones a nivel nacional y por supuesto local en cada uno de los países.

3. Contexto nacional

Desde el plano nacional vemos que estas realidades contextuales y pragmáticas mundiales y regionales antes descritas tienen relación con nuestro panorama local. En ese sentido, el Ecuador en toda su extensión es una zona con múltiples riesgos y amenazas debido a sus caracterizaciones geográficas, ambientales, territoriales, lo que a su vez nos hace tener una mayor probabilidad en sufrir distintos eventos naturales que se terminan convirtiendo en desastres, tal y como sucedió con el terremoto del 16 de abril de 2016.

Por ello en un primer momento, se detalla el por qué se escogió el terremoto del 16 de abril de 2016 como fuente de análisis, ya este fenómeno natural de 7.8 grados de magnitud generó una afectación a escala nacional, particularmente en las provincias costeras de Manabí y Esmeraldas, dejando un aproximado de:

[...] 661 fallecidos en el terremoto del 16 de abril (663 considerando las réplicas del 18 de mayo), 12 desaparecidos, 4859 atenciones a heridos y 80 mil desplazados por pérdida o daño de sus viviendas¹⁶. Entre las principales afectaciones secundarias se registran 120 mil estudiantes con limitado acceso al sistema educativo, 593 mil personas con limitado acceso a los servicios de salud, 500 mil personas con inseguridad alimentaria, 350 mil personas con acceso restringido a agua en los primeros días luego del terremoto, 170 mil personas con afectaciones en sus medios de vida y 200 mil personas con afectaciones psicológicas.¹³⁹

Este tipo de datos, se correlacionan cuando se revisa al menos de manera cronológica y en términos de daño e impacto en sus diferentes variables que aquel evento natural se constituye en uno de los más representativos desde los siguientes aspectos: afectación a la población, la necesidad de la agencia estatal, cooperación internacional, ayuda humanitaria en sus diferentes modalidades, así como la toma de medidas normativas temporales y parciales.

¹³⁸ *Ibíd.*

¹³⁹ Senplades, “Evaluación de los costos de la reconstrucción. Sismo en Ecuador, abril 2016”, *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ecuador, 2016, 18*, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Evaluacion-de-los-Costos-de-Reconstruccion-Libro-Completo.pdf>.

Por ello, el terremoto del 16 de abril permite establecer un análisis bajo el paraguas de la Constitución de la República de 2008, que define al Ecuador como un Estado garantista de derechos, donde los actores centrales son los seres humanos junto con sus derechos positivados y los que todavía no han sido reconocidos, no solo desde el plano jurídico, sino también desde las demandas, exigencias y luchas sociales. A esto es imperante añadir que en el marco del terremoto, el gobierno central se encontraba en un proceso de crecimiento del aparataje estatal con competencias más o menos definidas y normatividad específica como se lo ha señalado en el capítulo anterior.

Con este preámbulo es preciso señalar alguna de la información socioeconómica a escala provincial y local tanto del cantón Jama, como de Muisne para aproximarnos a las realidades culturales, económicas, sociales, geográficas, entre otras, que además irán mostrando indirectamente la presencia, interés y trabajo en estos sectores por parte del Estado ecuatoriano.

Gráfico 2. Cantones expuestos a la intensidad del terremoto



Fuente: Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2016.

El gráfico 2, permite tener una representación gráfica del rango y la escala de afectación que produjo el sismo tanto en las provincias de Manabí y Esmeraldas particularmente.

3.1 Trabajo y resultados en la provincia de Manabí, cantón Jama

La provincia de Manabí está ubicada en la región costanera del país, su capital provincial es Portoviejo y limita al norte con la provincia de Esmeraldas. Tiene una población aproximada de “[...] 1'369.780 personas, según el último censo nacional del 2010, siendo la tercera provincia más poblada del país después de Guayas y Pichincha; [además] está constituida por 22 cantones, con sus respectivas parroquias urbanas y rurales”.¹⁴⁰ Entre los datos generales de la composición social a nivel provincial, se destaca que, aunque la mayor parte del total poblacional no aporta y tampoco está afiliada al seguro social¹⁴¹ evidenciando que casi la totalidad de la población económicamente activa es más alta en los hombres.

De acuerdo al INEC el 69,7% de la población se considera mestiza, es importante resaltar que el 19,2% de la misma, se autodefine como montubia.¹⁴² Así también, desde el plano laboral, cabe decir que el 26,4% trabajan por su propia cuenta, mientras que hay un 21,8% que se dedica a actividades de jornalero o peón, siendo la agricultura y las actividades elementales, como: vendedores ambulantes, servicios domésticos, pesqueros, entre otros, las actividades a las que más se ocupan los manabitas. En el plano educativo, se registra un 10,2% de analfabetismo.¹⁴³ Para finalizar, es importante mencionar que la provincia de Manabí es considerada como uno de los principales centros comerciales, económicos y sobre todo portuarios del Ecuador.

Uno de sus cantones es Jama y entre otras cosas se caracteriza por estar rodeado por el Océano Pacífico, lo que ha formado un sinnúmero de acantilados, playas y entradas de mar. Su nombre se desprende de una tribu indígena que llevaba el mismo

¹⁴⁰ Ecuador Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador: fascículo provincial Manabí” Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010, 8, <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/manabi.pdf>.

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² *Ibíd.*, 3.

¹⁴³ *Ibíd.*, 1-5.

nombre y significa iguana pequeña. Varios estudios antropológicos e históricos han afirmado que Jama es la cultura más antigua y avanzada de América Latina.¹⁴⁴

Entre las actividades productivas más relevantes están: “la agrícola, pesquera, ganadera y la acuicultura asoman como los principales rubros de la economía del cantón”.¹⁴⁵ Consecuentemente, Jama está habitada por 23.253 personas entre hombres y mujeres. Se calcula que se existe en un aproximado de 12.000 viviendas construidas en todo su territorio. El promedio de edad del total poblacional es de 25 años y el nivel de analfabetismo alcanza un 10,9%¹⁴⁶; porcentaje que refleja y es igual al promedio provincial sobre este aspecto.

Esta zona del país ha sido elegida debido a la diversidad de impactos generados durante y después del terremoto; es decir, por la destrucción, pérdidas de vidas humanas, impactos psicosociales y por la imposibilidad de su población para acceder y materializar sus derechos humanos, entre ellos, el de participación.

Según el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, los datos más relevantes en términos de afectación e impactos destacamos que para el total poblacional tras el terremoto, solo hubo un 40% de abastecimiento de agua potable, se necesitó la reconstrucción de la vía San Vicente – Canoa – Jama – Pedernales, la energía eléctrica tenía un acceso poblacional solo del 41%. En este cantón se instalaron refugios temporales donde hubo alrededor de 1900 personas albergadas. Además, se vio afectado un 57% del total de sus actividades productivas. En términos de infraestructura, 768 edificaciones se vieron afectadas, mientras que 458 se destruyeron totalmente.¹⁴⁷

Como consecuencia de estos datos e información se muestra claramente que el cantón Jama fue uno de los territorios más afectados tras el terremoto del 16 de abril de 2016. Es así que se desarrolló un grupo focal con la población de este cantón donde se evidenció varios elementos, hechos, acciones, necesidades a nivel individual y colectivo.

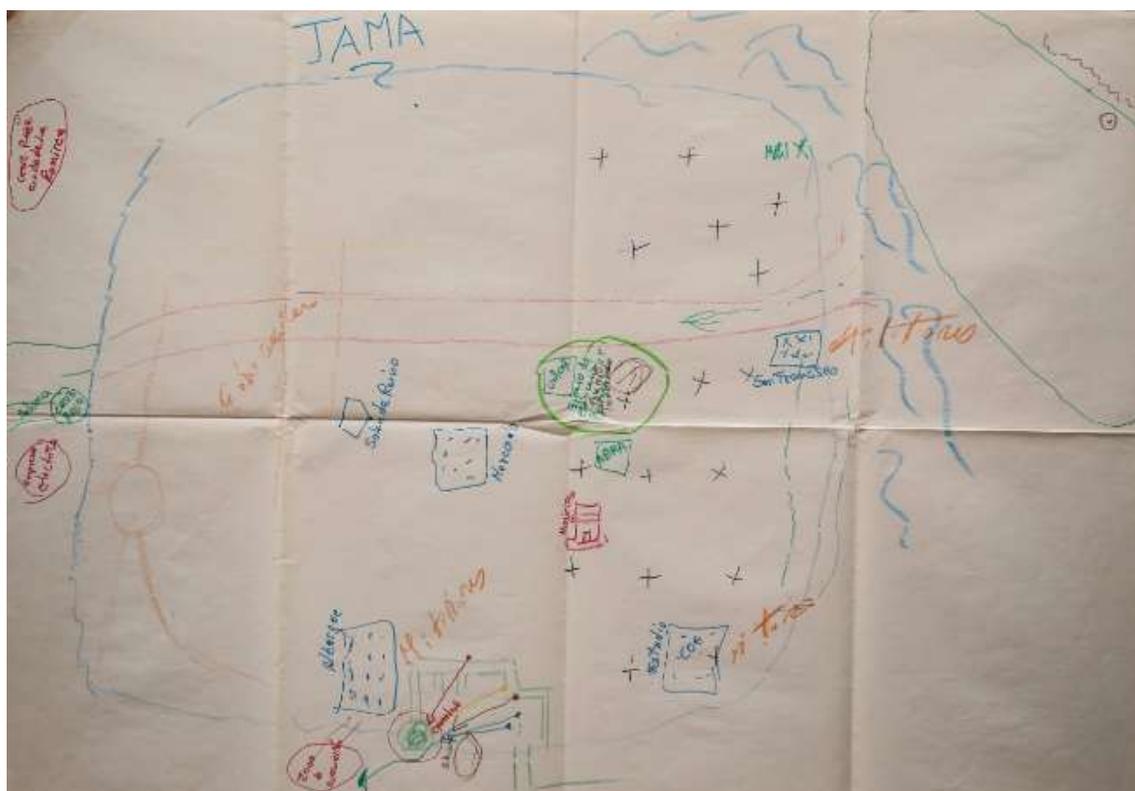
¹⁴⁴ Gobierno de Manabí, “Jama”, *Manabí*, 2019, párr. 15, <http://www.manabi.gob.ec/cantones/jama>.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, párr. 3-6.

¹⁴⁶ INEC, “Fascículo provincial Manabí”, 8.

¹⁴⁷ Ecuador Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, *Relatoría de Operaciones Militares ejecutadas en respuesta al terremoto del 16 de abril de 2016 en la costa ecuatoriana* (Quito: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2017), 137.

Gráfico 3. Cartografía social del cantón Jama



Fuente: Grupo focal cantón Jama, 2019

Justamente desde el gráfico 3 se pueden apreciar varios hechos, pensamientos, ideas, posturas e impactos de lo que significó y sigue significando el paso del terremoto del 16 de abril de 2016 por esta zona del país. Ante ello, cabe destacar que a partir de las expresiones gráficas plasmadas con color negro, representa los espacios y las zonas de mayor inseguridad desde la percepción poblacional, que dicho sea de paso, ocupa la tercera parte de todo el territorio. Esto además se sustenta en los relatos y experiencias que dan cuenta de que estas zonas sombreadas con negro, fue donde existió la mayor cantidad de decesos tras el desastre. Además, es posible ver que las personas representan estos espacios señalándolos con una X con la finalidad de reafirmar simbólicamente el riesgo vivido y latente que existe hasta el día de hoy.

Estas afectaciones también son claramente visibles, ya que la actuación del Estado siempre fue dispersa, donde la presencia y apoyo militar es la más destacado, pero a su vez y como lo muestra el color tomate dentro la cartografía, era itinerante y alejado de los verdaderos problemas y necesidades que se vivieron en el centro de la ciudad.

Cabe señalar que la ayuda y cooperación internacional es lo que la población más resalta del durante y después del terremoto, ya que, según los habitantes, fueron ellos los que permitían organizarse y participar de mejor manera a la población en diferentes acciones de carácter humanitario, sanitario y económico. Esto se ve reflejado en el círculo verde grande que se encuentra en la mitad de la cartografía de Jama, representando así: el liderazgo, el apoyo y reconocimiento de la población hacia las distintas organizaciones internacionales.

Finalmente, cabe mostrar que el círculo verde pequeño, que tiene fechas de color: rojo, amarillo, café, verde y azul, representa el cementerio, lugar al que consideran como el más seguro por ser una zona alta. Además, es el lugar o espacio al que acudieron en 2016 y al que seguirán acudiendo en el caso de un nuevo riesgo del desastre, ya que es una estrategia y una alternativa ya concertada y acordada entre la población de Jama. En definitiva, el cantón Jama es y fue uno de los cantones más afectados tras el desastre del 16 de abril de 2016, muestra de ello, es que:

La población del cantón Jama, que fue afectada en un 85 % por el terremoto de abril de 2016, ve con preocupación que no hubo, ni hay la respuesta necesaria para la reconstrucción y reactivación económica de la ciudad.

“Más han sido las promesas que lo que se ha hecho por Jama”, dijo Eliseo Zambrano, quien vio la destrucción de su vivienda durante el fenómeno natural hace casi cuatro años. A él también le preocupa que algunas de las obras que se hicieron estén con sobreprecio.¹⁴⁸

Como se ha mostrado, todas estas acciones a medias y sobre todo las omisiones históricas del Estado en términos de prevención y mitigación es responsabilidad de los distintos niveles de gobierno lo que ha generado que Jama todavía siga sufriendo los estragos de aquel 16 de abril, donde a su vez, la participación social todavía es un reto y un desafío para el Estado considerando que en el marco de la gestión del riesgo de desastres se afirmó que “[...] ni él [Estado], ni nosotros estábamos preparados para recibir este golpe del terremoto. En la actualidad todos estamos esperando y esperando que se hagan las cosas como deben de ser. Nosotros nunca tuvimos nada de prevención. [...]. Ya pasó el terremoto y ahí recién empiezan a enseñarnos a cómo prevenir, pero ni siquiera el Estado está capacitado.”¹⁴⁹

¹⁴⁸ Rhonny Rodríguez, “Jama no se recupera del terremoto de 2016”. *Expreso*, 11 de febrero de 2020, <https://www.expreso.ec/actualidad/jama-recupera-terremoto-2016-5023.html>

¹⁴⁹ Grupo focal Jama. 2019.

3.2 Trabajo y resultados en la provincia de Esmeraldas, cantón Muisne

Por su parte, la provincia de Esmeraldas también está ubicada en la región costanera del país, su capital provincial es Esmeraldas y limita al sur con la provincia de Manabí. Tiene una población aproximada de “[...] 534.092 habitantes, según el último censo nacional, siendo la séptima provincia más poblada del país. Está constituida por 7 cantones [...]”¹⁵⁰, al mismo tiempo que es una de las provincias fronterizas con el vecino país de Colombia.

Entre sus datos generales sobre la composición social a nivel provincial, se destaca que la autodefinición étnica de la población es mestiza y afroecuatoriana, bordeando así, más del 80% del total poblacional. Al igual que en el caso de Manabí, el porcentaje de personas que no poseen afiliación al seguro social es elevado y comprende a más de 118.426 personas. Así también, desde el plano laboral, cabe decir que el 25,6% trabajan por su propia cuenta, mientras que hay un 18,4% que se dedica a actividades de jornalero o peón, siendo la agricultura y las ocupaciones elementales, las actividades económicas más ejercidas. En el plano educativo, se registra un 10,2% de analfabetismo.¹⁵¹

También es importante mencionar que la provincia de Esmeraldas es considerada como uno de los lugares turísticos más difundidos y conocidos del Ecuador. De igual manera es una zona muy productiva, ya que ahí se produce: café, cacao, tabaco al igual que es un sector pesquero y petrolero. Uno de sus cantones es Muisne o también conocido como el jardín esmeraldeño y se caracteriza por también estar rodeado por el Océano Pacífico. Su nombre en lengua indígena significa: abundancia. Entre las actividades productivas más relevantes están: “la pesca, la recolección de moluscos y la agricultura, [pero es necesario señalar que la] economía de este cantón es muy pobre [debido] a la falta de servicios básicos [...]”.¹⁵² Ante ello, Muisne está habitada por alrededor de 28.474 personas entre hombres y mujeres. Se calcula que se existe en un aproximado mayor a 22.000 viviendas construidas en todo su territorio. El promedio de edad del total poblacional es de 26 años y el nivel de analfabetismo alcanza un

¹⁵⁰ Ecuador Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “*Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador: fascículo provincial Esmeraldas*” Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010, 7, <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/esmeraldas.pdf>.

¹⁵¹ *Ibidem.*, 1-4.

¹⁵² Cuba Ecured, “Cantón Muisne, Ecuador”, *Ecured*, accedido 15 de diciembre de 2019, párr. 5 [https://www.ecured.cu/Cant%C3%B3n_Muisne_\(Ecuador\)](https://www.ecured.cu/Cant%C3%B3n_Muisne_(Ecuador)).

13,8%¹⁵³. Entre la información y los datos a destacar en términos de afectaciones y daños, señalamos que: Muisne fue uno de los territorios posterremoto que sufrió más réplicas sísmicas; asimismo es uno de los sectores que tuvo una gran demanda de kits alimenticios. Además, hay que considerar que el acceso al agua potable estaba suspendido 2 semanas antes de que ocurra el terremoto del 16 de abril, es así que el abastecimiento de este recurso se lo hizo mediante tanqueros. Hubo más de 3.458 personas albergadas. Por la gran demanda de personas que necesitaron refugio, se instalaron albergues informales; es decir, espacios que no estaban legalmente reconocidos por el Estado. Se afectó el 44% del total de su productividad y de las 218 edificaciones que había en Muisne, todas se vieron destruidas en su totalidad.¹⁵⁴

Bajo esta consideración, es preciso destacar que a partir del diálogo directo con la población de Muisne, hay una diferencia que se debe tomar en cuenta en este estudio, y es que Muisne se divide en el imaginario social, entre: Muisne la isla y el Nuevo Muisne.

Gráfico 4. Cartografía social del cantón Muisne



Fuente: Grupo focal cantón Muisne, 2019

Es así como a partir del gráfico 4, también es visible las distintas afectaciones tras el desastre del terremoto del 16 de abril, pero con un tema todavía de mayor particularidad que se evidencia en la línea roja que divide el Muisne continental, con Muisne, la isla. Esta división también marca una realidad de destrucción y mortandad

¹⁵³ INEC, “Fascículo provincial Esmeraldas”, 7.

¹⁵⁴ Comando Conjunto, “Relatoría de Operaciones Militares”, 115.

que se encuentra graficada con X grandes de color café. Así también en la cartografía se puede evidenciar que la presencia del Estado fue escasa, ya que el contingente estatal estuvo enfocado a favorecer y atender tanto a la población y a las demandas de Muisne continental. Esto se observa en todas las representaciones de color verde; es decir, las ayudas en términos de infraestructura, vivienda, alimentación, salud, entre otras eran muy escasas, por no decir nulas dentro de Muisne la isla.

Este caso es bastante interesante, ya que las representaciones gráficas plasmadas en la cartografía dan cuenta de que el Estado y los distintos niveles de gobierno a nivel local, invisibilizaron, anularon y cosificaron totalmente a los habitantes de Muisne la isla, tras el terremoto; muestra de aquello, es que los propios agentes estatales casi que estaban prohibidos de brindar cualquier tipo de asistencia o ayuda a la población que se encontraba al otro lado del río. Algo similar sucedió con las ayudas y asistencia de los distintos organismos internacionales, los mismos que eran casi prohibidos por el Estado, en brindar su contingente y atención a la población de Muisne la isla.¹⁵⁵ Esto se ve reflejado en el círculo naranja, lo que muestra que la presencia de las ONG solamente fue en Muisne continental. Estas acciones y decisiones por parte del Estado se deben a que Muisne la isla, fue declarada por la Secretaría de Gestión de Riesgos como zona de riesgo la misma que “[...] prohíbe los asentamientos humanos en la zona declarada de riesgo [...]”¹⁵⁶ y la solución para que la gente abandone este territorio fue ahondar la ausencia del Estado, desconocer a las personas como sujetos de derechos y por supuesto, violar el derecho de participación de los muisneños para decir o concertar acciones con el propio Estado para buscar alternativas ante dicha declaratoria.

Muestra de ello, se expresa en que:

En la isla de Muisne cerca de 60 viviendas ubicadas en seis barrios han permanecido en ruinas por casi 20 meses y algunos de los dueños de las casas han sido reubicados en el reasentamiento que se encuentra en la parte continental. En la isla también hay viviendas que no colapsaron, pero que se encuentran afectadas en su estructura. Estos inmuebles tampoco han sido atendidos en los 20 meses desde que ocurrió el terremoto. Otro de los inconvenientes [...] es la declaratoria que se realizó en el anterior gobierno de Rafael Correa.

Allí se indicó que la isla no podía ser habitada y que sus pobladores debían abandonar el lugar por considerar que había riesgos ante un movimiento telúrico fuerte. La mayoría de la población no aceptó la declaratoria y continúa viviendo en la parte insular.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Grupo focal Muisne. 2019.

¹⁵⁶ Ecuador SGR, *Resolución N.SGR-073-2016*, 2016, 4.

¹⁵⁷ El Universo, “Muisne saca escombros tras 20 meses de terremoto del 2016”. *El Universo*, 28 de noviembre de 2017, <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/11/28/nota/6501826/muisne-saca-escombros-tras-20-meses-sismo/>

Sobre esto también cabe resaltar que el grupo poblacional que participó en este trabajo afirmó que: “aquí todos los que vivimos somos pobres y ellos (el Estado), muy bien saben”.¹⁵⁸ En este sentido, nuestro enfoque radicó sobre el criterio y participación de la población de Muisne la isla, lugar en el que según sus habitantes “[...] es una zona de riesgo por la playa. Nos decían que en otro terremoto esto se va a hundir (Muisne, la isla). Cuando hay aguaje o cuando sube el agua, todo esto se inunda. Toda esta parte es rellenada. La isla se convierte prácticamente en Venecia”.¹⁵⁹ Este cantón del país ha sido elegido al igual que Jama, por el escenario comprendido por una multiplicidad de impactos generados durante y después del terremoto; es decir, por la destrucción, pérdidas de vidas humanas, impactos psicosociales y por la imposibilidad de su ejercer sus derechos humanos, como el derecho a la participación. Esta afirmación guarda coherencia con el pronunciamiento oficial de la Defensoría del Pueblo en la que sostiene que:

[Ha] generando desconcierto, inseguridad y pánico en los pobladores ante el inminente desplazamiento hacia el continente que anunciaba la resolución. Pese a ello, en la actualidad el 90% de la población de la Isla ha regresado a vivir a ella, resistiéndose a abandonar el territorio habitado históricamente por varias generaciones y exigiendo al Estado que revea dicha medida para garantía de sus derechos. Esta declaratoria de zona de riesgo y la prohibición de asentamientos humanos, ha generado un proceso sistemático de omisiones en las obligaciones estatales sobre el ejercicio de derechos humanos y que constituye amenaza de desplazamiento arbitrario de la población de Muisne, situación expresamente prohibida, tanto por el artículo 41 de la Constitución de la República de Ecuador, como en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Organización de Naciones Unidas.¹⁶⁰

Entonces como se ha detallado a partir de las expresiones del grupo focal Muisne en relación a la participación en el marco de la gestión del riesgo de desastres se visibilizan “[las] acciones y omisiones estatales que vulneran el ejercicio de derechos humanos, principalmente económicos, sociales y culturales [como la participación, que] significa también la violación al derecho a la vida digna [...] de los habitantes de la Isla de Muisne [...]”.¹⁶¹

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ Grupo focal Muisne. 2019.

¹⁶⁰ Ecuador Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Pronunciamiento: La Isla de Muisne en riesgo de desplazamiento* (Quito: Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2018), párr. 3-4, <https://www.dpe.gob.ec/la-isla-de-muisne-en-riesgo-de-desplazamiento/>.

¹⁶¹ *Ibíd.*, párr.18.

4. Manabí y Esmeraldas: territorios con condiciones geográficas emergentes y la garantía de los derechos humanos

Una vez que se ha detallado la información de los cantones de Jama y Muisne respectivamente y se han expuesto ciertos datos de su composición y tejido social, entonces es necesario también afirmar que el Ecuador como espacio geográfico tiene condiciones geológicas que demuestran la inestabilidad del territorio. Esto se evidencia sobre todo de la planicie costanera en las que se encuentran las provincias de Manabí y Esmeraldas, ya que toda esta zona es susceptible a sufrir distintos fenómenos naturales debido a que está “[...] cubiert[a] por potentes depósitos sedimentarios y volcano-sedimentarios de edad Paleógeno a Neógeno [...]”¹⁶²; es decir, que la cobertura litológica de la costa ecuatoriana está compuesta de material suelto o poco compacto caracterizado por arenas y arcillas, las mismas que son muy deleznable e inestables ante eventuales precipitaciones y presencia de sismos. Así también, desde la vulcanología se destaca que este tipo de terremotos por su intensidad, son fenómenos esperados ya que en la costa ecuatoriana existe “[...] una constante de energía sísmica en la zona de subsunción de Ecuador – Colombia”.¹⁶³

Ante estas argumentaciones, es posible decir que el terremoto del 16 de abril de 2016, que tuvo como epicentro Cojimíes y Pedernales, pero que en términos de la vulcanología se le denomina como el terremoto: Jama – Pedernales, el cual tuvo una duración de 75 segundos y que causó una infinidad de daños, además “[evidenció la] vulnerabilidad física, del espacio construido y socioeconómica de la población”.¹⁶⁴ Esta afirmación se relaciona con distintos titulares de prensa a nivel internacional que por ejemplo publicaban: “la zona costera del Ecuador, la más afectada por el terremoto”.¹⁶⁵

Asimismo estas denominadas vulnerabilidades, como se ha ido enunciado, no solo son de origen natural, sino que a la vez responden y dan cuenta de las debilidades, falencias, necesidades y ausencias por parte del Estado a escala local en distintos

¹⁶² Cédric Reynaud et al., “Oceanic plateau and island arcs of southwestern Ecuador: their place in the geodynamic evolution of northwestern South America”, *Tectonophysics* 307, (1999): 238, doi: [https://doi.org/10.1016/S0040-1951\(99\)00099-2](https://doi.org/10.1016/S0040-1951(99)00099-2).

¹⁶³ Hugo Yepes, “¿Están las ciudades preparadas para afrontar el próximo sismo?”, archivo sonoro, a partir de la conferencia presentada en la Universidad Andina Simón Bolívar sobre el sismo del 16 de abril de 2016, min 14:10– 14:57.

¹⁶⁴ Andrea Carrión et al., *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional* (Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2017), 7.

¹⁶⁵ El País, “La zona costera de Ecuador, la más afectada por el terremoto”, *El País*, 18 de abril de 2016, https://elpais.com/internacional/2016/04/17/actualidad/1460864801_534195.html.

aspectos como: infraestructura, planes de prevención, organización social, capacitación poblacional, programas claros de mitigación y reconstrucción, entre otros.

Estos vacíos territoriales se evidencian por ejemplo cuando los propios agentes estatales afirman que hubo una “[...] destrucción fuerte, una ruptura [que] desbord[ó] la realidad, que superó realmente las capacidades incluso institucionales [estatales]”¹⁶⁶, lo que comprueba que el fenómeno del terremoto tuvo repercusiones negativas al menos en dos momentos, “como sociedad, en el modo de que no supimos cómo actuar y que la realidad nos rebasó también. Y como Estado, [ya] que efectivamente tampoco estábamos preparados como para atender tal magnitud de desastre natural”.¹⁶⁷

De la misma forma por parte del Estado se afirmó que:

“[...] el resultado inmediato de todo esto fue demostrar que el Estado no tenía una planificación para el tratamiento y gestión de riesgos y desastres, ni mucho menos para generar alertas tempranas que permitan anticiparse o en este caso, prevenir las acciones que debía tomar la población en estos casos. [Esto] es importantísimo, porque dem[uestra] una falla estructural de todo el Estado, ni siquiera del gobierno, demuestra que nosotros como ciudadanos tenemos también un espacio de *mea culpa*, me explico, ¿por qué?, porque el tema de convivir con desastres naturales en el Ecuador no fue del 2016, sino es de toda nuestra historia.”¹⁶⁸

Es decir, el terremoto del 16 de abril no es el primer ni será el último evento natural que se convertirá en riesgo del desastre en el país, debido a las condiciones relatadas hasta ahora.

Por su parte, desde la propia población afectada se evidencia que hubieron cambios, entre ellos se destaca que por ejemplo ahora en Jama, “[...] es totalmente diferente porque muchas personas ingresan a Jama y ya no reconocen ni dónde está ubicada su familia, andan preguntando y hasta nosotros mismos de aquí a la ciudadela [...]”.¹⁶⁹ De la misma manera también reconocen que en el contexto del terremoto y posterremoto:

[...] la gente necesita conocer para aprender a sobrevivir porque hubo mucha gente que murió que, a lo mejor, si estuviésemos preparados no hubiese muerto. Hubieron muchas casas que se destruyeron, pero que a lo mejor si nosotros construyéramos de la forma correcta, no se hubiesen caído. Hubo mucha escasez de alimentos, pero que, si nosotros supiéramos cómo canalizar la ayuda humanitaria, tal vez hubiese sido por igual el tema de atender a la ayuda humanitaria, pero como no se conoce, lo que se hace a lo loco: repartir, botar, desperdiciar, cuando hay gente que realmente está sufriendo, padeciendo porque no a todo el mundo le llegó la abundancia de las ayudas humanitarias; entonces

¹⁶⁶ Funcionaria MIES. 2019.

¹⁶⁷ Ibídem.

¹⁶⁸ Funcionaria MDN. 2019.

¹⁶⁹ Grupo focal Jama. 2019.

eso. Y como persona yo digo, lo importante es que nos descubrimos a nosotros mismos.¹⁷⁰

Por lo tanto y en esta línea, es interesante mostrar la perspectiva existente en el análisis de los contextos, consecuencias, de los riesgos e impactos en base al terremoto del 16 de abril de 2016. Se pone de manifiesto la interconexión entre el marco de vulnerabilidades, los riesgos entre la infraestructura y un continuum de anomalías en las obras civiles, el desinterés estatal ante las regulaciones, las condiciones geológicas y vulcanológicas del perfil costanero nacional, así como el conflicto entre la vigencia y tensión de los derechos humanos.¹⁷¹

En definitiva, el contexto del sismo del 16 de abril de 2016 posibilita aproximarse a que los eventos naturales que por medio del tiempo y sus impactos se configuraron un desastre que tensionó, quebrantó y violó varios derechos humanos, entre ellos el de participación en su dimensión individual y colectiva. En este sentido, queda claro que a nivel país el tema de riesgos generó:

Primero, [...] el cambio de una cultura para tratar el tema de gestión de riesgos, tanto del Estado como de los ciudadanos. Segundo, una revisión de nuestros protocolos. Lo que estaba en Power Point si en verdad funciona cuando hay este evento. Este evento peligroso que produce. El tercero, la calidad de respuesta que tienen los organismos responsables y evaluar el conocimiento que tienen los ciudadanos para actuar en un evento como este. La coordinación que es importante. La coordinación entre el gobierno central, lo que llamamos nosotros los GAD's y las organizaciones sociales.¹⁷²

Esto muestra que dicho sector, así como la institucionalidad gubernamental llamada a atender estos hechos todavía y después de cinco años del sismo del 16-A, tiene todavía varios pendientes en términos de: planificación, prevención, mitigación, atención y reconstrucción que permitan afrontar de mejor forma contextos de desastres y por supuesto la garantía y materialización de los derechos de las personas, como el de participación.

Sobre ello se puede visibilizar esta afirmación a partir de que “[...] se identificaron reacciones de incertidumbre y desamparo, pues percibieron que no son escuchados ni atendidos por instituciones públicas”.¹⁷³ Esto muestra de forma explícita

¹⁷⁰ *Ibíd.*

¹⁷¹ Yepes, “¿Están las ciudades preparadas para afrontar el próximo sismo?”. min 07:50 – 08:10.

¹⁷² Funcionario SNGRE. 2019.

¹⁷³ Fernanda Solíz et al., “Acompañamiento psicosocial en dos comunidades de Manabí tras el terremoto del 16 de abril: una perspectiva desde la salud colectiva y los derechos humanos”, *Revista de Derecho FORO*, núm. 30, (2018): 36.

y práctica, la violación del derecho a la participación de la población no solo manabita, sino también esmeraldeña, ya que ese mismo sentir, fue y es la tonalidad de la actuación estatal en términos generales.

Por lo antes señalado, solo queda afirmar que tanto en Jama y Muisne las realidades, los contextos, las condiciones sociodemográficas previas al terremoto del 16 de abril develan condiciones de vida empobrecidas por el propio Estado en sus distintos niveles. Estas condiciones son históricas, permanentes y sistemáticas. Es evidente entonces que, en ambos cantones estudiados, no difieren en los bajos niveles de escolaridad, el acceso a las tecnologías de la información, en los espacios laborales dignos y estables, sobre el acceso a agua potable y **mucho menos en los procesos de capacitación y mejoramiento de capacidades socio territoriales respecto a la prevención de los desastres**. Todo este conjunto de eventos y hechos constituyen necesidades mínimas básicas para la reproducción de la vida de los seres humanos que particularmente habitan en zonas de riesgo y que continúan viviendo en condiciones de doble vulnerabilidad, en las cuales no se presentan las condiciones necesarias para la reproducción de una vida digna.

Esto se afianza tras la afirmación de que “[...] los impactos que se generan en determinados grupos de población no son considerados efectos de un desastre natural, sino que con anterioridad, no estaban provistas las condiciones que aseguraran que estos colectivos tuvieran acceso a derechos tales como: vivienda digna, educación, [participación].”¹⁷⁴ Entonces, considerando el: antes, durante y después del terremoto de 16 de abril de 2016, pero a partir de los procesos de participación y diálogo directo que se realizó en las jornadas de trabajo de campo, se pudo inferir que a pesar de que hablamos de dos espacios distintos, también tienen ciertas similitudes ya que comparten hechos transversales como la desatención, indiferencia y en muchos casos: el olvido estatal. Esta afirmación sale del análisis de la sistematización de las entrevistas semiestructuradas a los agentes estatales y de la cartografía social elaborada conjuntamente con los y las participantes de estos dos cantones de la Costa ecuatoriana.

Entre los hallazgos que corroboran la hipótesis inicial, a continuación se expone que en la fase antes, cabe recalcar que desde las propias impresiones poblacionales se pronunciaron que históricamente han sentido y vivido la desatención por parte de las autoridades provinciales, del gobierno y de las instituciones del Estado. En este mismo

¹⁷⁴ *Ibíd.*, 47.

sentido, también destaca que la presencia y promesas de atención y obras, solo se dan en tiempos de campaña electoral, por lo que la desconfianza y la incredulidad en la política y los políticos es cada vez mayor.

Otro de los aspectos señalados, es la dificultad en el acceso a servicios básicos, tales como: vivienda, salud, educación, alcantarillado, agua potable, entre otros, al mismo tiempo que se expresa la necesidad de tener y acceder a medios de vida que les permita reproducir y perpetuar los distintos proyectos de vida en mejores condiciones en términos de dignidad. Este tipo de argumentos son casi siempre iniciales cuando se habla de prevención o mitigación de riesgos, ya que aducen: “si ni alcantarillado tenemos, vamos a tener sistemas tecnológicos de prevención de riesgos”. En este contexto, por ejemplo, señalaron que:

Yo me acuerdo que en la escuela enseñaban cositas así, cosas que ya a estas alturas no sirven, porque te enseñaban de una manera que en ese tiempo funcionaban, pero para ahora ya no funcionan: que te metas debajo de la mesa, pero ahora te dicen que ya no te metas debajo de la mesa, porque la mesa se quiebra y es difícil que salgas (risas de todos los participantes), pero en ese tiempo nos enseñaban así.¹⁷⁵

Esto se consolida ya que tanto en Jama y Muisne se evidenció que antes del terremoto del 2016, tampoco existía o se consideraba algún tipo de plan de evacuación ante posibles desastres.

En la *fase durante*, comenzaron a aparecer varios organismos públicos e internacionales sobre todo de ayuda humanitaria. La población reconoce que una de las primeras instituciones que prestó su ayuda y contingente, fue las Fuerzas Armadas. Así también por parte del gobierno central se destinaron recursos, se formularon leyes de contribución solidaria y canalizaron la infinidad de donaciones hacia las distintas provincias, particularmente a Manabí y Esmeraldas.¹⁷⁶ En este escenario se destaca la falta de organización entre las autoridades y planificación por parte de las distintas instituciones del Estado, sobre todo al momento de tomar y materializar las distintas decisiones a nivel local.

Esto es más evidente en la actualidad, tras el contexto de la pandemia por el covid-19, situación que ha mostrado la práctica estatal: la desatención poblacional, la falta de gestión y organización a nivel local, nacional y regional, la demora en la

¹⁷⁵ Grupo focal Jama. 2019.

¹⁷⁶ El Universo, “A \$ 630 millones llegan fondos ofrecidos para la reconstrucción de Manabí y Esmeraldas”, *El Universo*, 25 de abril de 2016, párr. 2-4.

atención primaria (en este caso de salud). En definitiva y haciendo una analogía con el tema del terremoto del 16 de abril de 2016, la imagen del Estado ecuatoriano continúa siendo una imagen de un Estado rebasado en sus capacidades, un Estado que trata de evadir las responsabilidades ante las acciones que previamente debían haberse considerado, un Estado que no reconoce sus debilidades y tampoco actúa para mejorarlas, un Estado que sigue violentando derechos humanos, como: la participación y la salud.

Es así que desde nuestro tema de investigación y considerando que la instancia que debía asumir las principales tareas de esta crisis era la Secretaría de Gestión de Riesgos por sus propias competencias institucionales y legales. Entonces, el extinto Ministerio Coordinador de Seguridad fue quien, por decreto ejecutivo y después de algunos días, presidió la respuesta por parte del Estado.¹⁷⁷

Otra de las grandes conclusiones poblacionales es que la mayor y mejor ayuda material e inmaterial recibida vino por parte de las organizaciones internacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales que llegaron al país. Ha sido tan significativa la ayuda, las capacidades generadas y los conocimientos desarrollados que algunas todavía continúan trabajando en las distintas localidades.¹⁷⁸

Entre las diversas gestiones realizadas por el Estado ecuatoriano durante el desastre, fue el establecimiento de un sinnúmero de albergues o refugios temporales en zonas de Manabí y Esmeraldas. Estos espacios estuvieron administrados por varias instituciones del Estado bajo el liderazgo de personal militar, quienes eran los administradores de estos refugios temporales. Los albergues tenían como finalidad la asistencia humanitaria inmediata a la población más afectada y a su vez, buscaban garantizar los derechos de estas personas en su extensión individual y colectiva. No obstante, en estos albergues hubo grandes dificultades, entre ellas: las denominadas normas de convivencia, la invisibilización de las diferencias poblacionales, pretender que los planes y lineamientos homogenizantes adoptados desde Quito podían aplicarse e implantarse con igual rigurosidad en todo el país, especialmente en Manabí y Esmeraldas.¹⁷⁹ Esto provocó la violación de diversos derechos humanos, como el de participación de la población manabita y esmeraldeña.

¹⁷⁷ Ecuador, *Decreto Ejecutivo No.1001*, 17 de abril de 2016, art. 6.

¹⁷⁸ Grupo focal Jama. 2019.

¹⁷⁹ Ecuador, “Modelo de Gestión de Albergues”, 9.

Desde el plano de la capacitación, se resalta el siguiente fragmento enunciado por el grupo focal de Jama, en el que se dijo: “Yo recuerdo que los de la Secretaría de Riesgos daban una capacitación a los profesores y para remate el mismo día que estaban dando la capacitación hubo uno fuerte, que fue el 18 de mayo, y hasta ellos salieron corriendo. Fueron los primeros en salir corriendo. Estaban terminando de decir que hay que tener calma y fueron los primeros que salieron corriendo”.¹⁸⁰

En la *fase después*, cabe mencionar que la población al igual que la mayoría de actores estatales entrevistados concuerda que la presencia del Estado se fue reduciendo después de haber transcurrido el primer año después del terremoto. Muchos de los planes, promesas, propuestas y proyectos de prevención y mitigación quedaron a medio hacer en el mejor de los casos y muchos otros no se ejecutaron. Ejemplos hay varios y para citar algunos tenemos: el Hospital de Pedernales, los proyectos habitacionales en ambas provincias, el proyecto de alarma temprana ante posibles tsunamis, entre otros. Este último recién fue inaugurado en el primer trimestre de 2020 por el renovado Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. Dicho lanzamiento fue mediático y se hizo alusión de que el Ecuador había adquirido un sistema de última tecnología, al mismo tiempo, quedó muy claro alto costo de su inversión, pero hasta la actualidad no se ha publicitado si se realizó la socialización, capacitación o si se han comprobado los niveles de empoderamiento y respuesta por parte de la población beneficiaria.

Por ello es posible entonces preguntarse ¿en qué medida el derecho de participación en su dimensión individual y comunitaria fue una realidad en el marco del terremoto y posterremoto¹⁸¹ tanto en las provincias de Manabí y Esmeraldas? En este marco, el derecho de participación a nivel territorial presenta una fuerte dimensión social que se ve reflejado en hechos y expresiones como: “no importa que no haya sido el Estado, nosotros participábamos de cualquier actividad en ese momento: por compartir, por ayudar a la persona que más necesitaba en ese momento. Como sea, pero participamos”.¹⁸² Como se ha encontrado en otros estudios sobre terremotos, la gestión del riesgo de desastres, entre otros, estos eventos producen inicialmente un alto

¹⁸⁰ *Ibíd.*

¹⁸¹ “Es el escenario que permite evidenciar los cambios generados tras el impacto de un evento adverso como un terremoto, por lo que las afectaciones no son iguales para la población, sino que se diferencian en base a la heterogeneidad que marca las sociedades”. Andrea Carrión et al., *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador* (Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2017), 7-10.

¹⁸² Grupo focal Jama. 2019.

compromiso colectivo en el afrontamiento de los impactos del fenómeno, que se asocia, entre otros, a acciones de demanda al Estado, organización ante la necesidad de servicios básicos y proporcionar protección.¹⁸³ A pesar de estas acciones destacadas entre la solidaridad, la buena voluntad y la empatía entre la población, es posible evidenciar que este derecho individual y colectivo fue restringido, limitado y en ocasiones hasta impuesto desde las directrices y los agentes estatales caracterizadas por configurar una práctica burocrática asimétrica que en definitiva imposibilitó el acceso y goce del derecho de participación, así como la reproducción de múltiples tipos de discriminación.¹⁸⁴ Una pequeña muestra de esta afirmación es lo manifestado por la población de Muisne: “aquí hubo un albergue (del Estado) y había otro de nosotros (comunitario)”.¹⁸⁵ Entonces, la participación se convirtió en una suerte de recepción de órdenes que debían cumplir los afectados, desposeídos, los que en muchos casos lo perdieron todo, bajo el disfraz la denominada corresponsabilidad, que entre otras cosas comprende el “[...] involucramiento de la gente [para trabajar] de manera corresponsable y conjunta en pro de mejorar justamente las condiciones [y] de manera conjunta cumplir objetivos comunes”.¹⁸⁶ Este tipo de hechos diluyeron y evadieron las responsabilidades estatales ante los derechos de las personas afectadas por el terremoto, particularmente el derecho de participación. De la misma manera, también se aseguraba, por otro lado, que “la participación social [es] como un espacio [...] que no necesariamente está consagrado en la ley o en la Constitución, mientras que el derecho de participación, sí”.¹⁸⁷ En contraposición, en otros agentes estatales, sí se observó forma distinta de considerar esta dimensión importante de la participación, al decir que: “[responde a] grupos sociales [que participan para proteger el] ejercicio de sus derechos, de sus demandas como ciudadanos [y] el Estado debe apoyar [dicha] participación social”.¹⁸⁸ Esto demuestra que la sintonía en el accionar de los propios agentes estatales no era coordinada, planificada y que cada representación institucional era dueña de su verdad y, por lo tanto, responsables de sus distintos mecanismos de acción, los mismos

¹⁸³ Loreto Villagrán, Carlos Reyes, Anna Wlodarczyk y Darío Páez, “Afrontamiento comunal, crecimiento postraumático colectivo y bienestar social en el contexto del terremoto del 27 de febrero de 2010 en Chile”, *Terapia Psicológica*, vol. 32, núm. 3 (2014): 244.

¹⁸⁴ Patricia Muñoz, *Violencias Interseccionales. Debates feministas y marcos teóricos en el tema de pobreza y violencia contra las mujeres en Latinoamérica* (Honduras: CAWN, 2011), 11-2.

¹⁸⁵ Grupo focal Muisne. 2019.

¹⁸⁶ Funcionaria MIES. 2019.

¹⁸⁷ Funcionaria MDN, entrevistada por el autor, 12 de septiembre de 2019.

¹⁸⁸ Funcionario SNGRE. 2019.

que justificaron la violación del derecho de participación y la posibilidad concreta de los demás derechos humanos.

En este escenario, el derecho de participación es definido por los agentes estatales como la “[...] posibilidad de tener voz, decir lo que piensas y tener la libertad de poder expresarlo [...]”¹⁸⁹, lo que en resumen refiere a las acciones, mecanismos y normas que hablan sobre la participación. Esto, además, permiten observar e incidir en “[...] las reglas de juego que a veces pone el Estado [por lo que], la participación pued[e] impedir que se violenten [otros] derechos humanos”.¹⁹⁰ Desde los actores estatales entrevistados existen varios señalamientos, valoraciones y expresiones de conciencia respecto a la necesidad de la participación. En este punto, aducen que se “[...] necesita tener la opinión de ellos, necesitas actuar junto a ellos para poder construir de manera conjunta. Tú no puedes pensar en qué necesita la gente sentada en un escritorio si no conoces la realidad y no la has vivido todos los días con ellos”.¹⁹¹

Justamente este tipo de expresiones dan cuenta de lo relevante de trabajar con y para la población. Esto es lo que sin duda faltó en el marco del terremoto puesto que, si bien hubo una presencia estatal, esta asistencia no profundizó en acciones claves como permitir que la población participe y también decida o incida sobre el destino de su vida. Esto tiene consonancia en expresiones de los propios actores estatales cuando manifestaron que: “los ciudadanos y ciudadanas que están en un lugar conocen más que otros sus realidades locales, sus necesidades y sus afectaciones y ellos son los que deben decir nos falta tales servicios, nos falta tal capacitación y el Estado debe dar las herramientas para ejecutar eso”.¹⁹²

Por su parte la población de Jama manifestó “que dicho derecho no se cumplió [...]. Es solo palabraduría porque en la práctica [tampoco] se cumple”.¹⁹³ Cabe mencionar que esta declaración estuvo acompañada de risas y gestos corporales de afirmación por todos los asistentes al grupo focal. Aunque desde su definición básica, manifestaron que implica “socializar cualquier tema con las personas, con el grupo, con la familia”¹⁹⁴, esto no desconoce que debe y tiene que haber presencia permanente del Estado en el ejercicio de los derechos humanos, como el de participación. Desde el

¹⁸⁹ Funcionaria MIES. 2019.

¹⁹⁰ Funcionario SNGRE. 2019.

¹⁹¹ Funcionaria MIES, entrevistada por el autor, 22 de agosto de 2019.

¹⁹² Funcionario SNGRE, entrevistado por el autor, 16 de septiembre de 2019.

¹⁹³ Grupo focal Jama. 2019.

¹⁹⁴ *Ibíd.*

grupo focal en Muisne se señaló que “es la primera vez que escuchan [que la participación es un derecho humano]”¹⁹⁵ pero a la vez refirieron que participar implica sobre todo “dar ideas y actuar sobre ellas”.¹⁹⁶ Es así que en el conjunto de estas definiciones y respuestas, se evidencia al menos, un claro desapego entre la postura del Estado y la población afectada. Este panorama muestra la debilidad que el desconocimiento, la ausencia en los acompañamientos, la generación de espacios participativos de concertación dificultan la vigencia de los derechos humanos mucho más en el contexto de la gestión del riesgo de desastres.

Entonces en relación a las variables que se analizaron con antelación respecto a la Relatora del Derecho al Agua, queda en evidencia que el involucramiento de las personas en espacios y procesos participativos fue casi nulo por lo que las decisiones fueron unilaterales desde los agentes y técnicos estatales. Esto además evidenció la inexistencia de acompañamiento y capacitación lo que a su vez restringió el acceso a información veraz, oportuna y libre sobre las condiciones y en sí del escenario tras el terremoto.

Como se ha detallado y se ha descrito el marco de la gestión del riesgo de desastres interpela al agenciamiento humano que tiene estrecha relación con las necesidades humanas básicas y también con las respuestas y las capacidades instaladas del Estado y los distintos niveles de gobierno a escala nacional, particularmente desde lo local. Es por ello que en el presente caso ha quedado demostrado que ha habido una violación de diversos derechos humanos, entre ellos, el de la participación de la población afectada tras la configuración del riesgo del desastre tras el terremoto del 16 de abril de 2016 y a partir de este derecho violentado se violentaron otros derechos, como: la salud, educación, el derecho de asociación, libertad de expresión, trabajo, de los pueblos y nacionalidades; es decir, desde la intertextualidad de los derechos, la violación del derecho de participación tuvo repercusiones para la consecución de otras violaciones a los derechos humanos.

¹⁹⁵ Grupo focal Muisne. 2019.

¹⁹⁶ *Ibíd.*

Capítulo tercero

Participación en contextos de desastres

En este capítulo se presenta una propuesta de exigibilidad del derecho de participación en el contexto de desastre que contempla alternativas a partir de la garantía de la política pública y desde el proceso de exigibilidad desde la sociedad. Esto fue posible a partir del trabajo participativo *in situ* tanto con las poblaciones de Jama y Muisne, así como con los actores estatales que participaron en las entrevistas, las mismas que brindaron los elementos para la generación de una alternativa de política pública respecto a la garantía de la participación, así como una lista de chequeo poblacional para la exigibilidad social de los derechos humanos, particularmente la participación.

Por ello la dimensión de la exigibilidad del derecho a la participación en estos contextos permitirá considerar acciones para que el Estado mejore no solo sus mecanismos de asistencia y verdadera efectividad en la materialización de los derechos humanos, sino que sobre todo no viole derechos humanos como ocurrió con la participación.

Para presentar esta estrategia de exigibilidad, será consecuente señalar que los análisis ante las distintas violaciones a los derechos humanos siempre deben ser de carácter integral, interdependiente y multidisciplinario, lo cual brinda panoramas y esquemas más amplios de indagación ante los abusos y asimetrías del poder los mismos que siempre están detrás de las violaciones a los derechos.

Además es menester considerar que los procesos de exigibilidad “[...] gestan reivindicaciones de autonomía, de autoestima y de reconocimiento como sujetos con capacidad para contribuir a la construcción y reapropiación de realidades y posibilidades. En definitiva, se lucha por unos derechos, por derechos humanos”.¹⁹⁷ Esta afirmación muestra entonces el significado de lo que implica las reivindicaciones de los sujetos de derechos, los cuales se desarrollan desde distintas dimensiones, tales como: jurídicas, políticas, sociales y comunicacionales, entre las más generales.

¹⁹⁷ David Sánchez, *Repensar Derechos Humanos. De la anestesia a la sinestesia* (Sevilla: MAD, 2007), 28.

1. Construcción y deconstrucción participativa

Hay que considerar que la población de Jama y Muisne en la actualidad y a pesar de que ya han transcurrido más de cinco años del terremoto de 2016, donde se supone o sobrentiende que el Estado debe haber actuado, es interesante escuchar y analizar las siguientes respuestas una vez que se preguntó: ¿qué harían en el caso de un eventual terremoto?

Correr y correr. (De manera seguida todos ríen. Después todos concuerdan en ir rápidamente a la zona más alta).

Yo haría lo mismo que hice la primera vez: correr hacia la loma.

Yo saldría a la carrera para ir a la parte montañosa.

A mi hija le he dicho que, si pasa, busque un lugar seguro, pero que no me busque a mí. Pero sé que ella no lo puede hacer porque también lo vivió y hasta ahora cuando se va la luz lo siente y yo sé que lo siente.¹⁹⁸

En este mismo sentido fue la respuesta obtenida desde el grupo focal Muisne: “lo que haríamos primero es correr hacia las zona altas”¹⁹⁹; lo que en definitiva simboliza y representa, la consecución de aquel olvido histórico del Estado en estos temas, en estos territorios, en estas poblaciones, en estos tiempos.

Queda claro que la población sigue afectada después del tiempo transcurrido, que la diversidad de los impactos generados no ha sido visibilizada, tratada y muchos de ellos ni siquiera abordados en su etapa inicial. En este mismo sentido se advierte que poco o casi nada ha cambiado desde el 16 de abril de 2016 en términos de atención, capacitación y mejoramiento desde la responsabilidad estatal y que en resumidas cuentas, la población haría lo mismo que hizo la primera vez, correr con un norte establecido ahora por ellos y ellas, lo que a su vez refleja de forma positiva los altos niveles y formas de organización, pero que invisibiliza la inacción estatal y sus políticas públicas. Se confirma que en ningún lado y por ninguna circunstancia, propenden a la participación y empoderamiento poblacional para evitar impactos negativos en la población. Ante ello, cabe señalar que la población es consciente de aquello y sabe que el Estado ecuatoriano solamente reaparecerá con fuerza momentánea, una vez que vuelva a suceder el siguiente sismo y que después de un corto tiempo todo será igual que siempre o como hasta ahora.

¹⁹⁸ Grupo focal Jama. 2019.

¹⁹⁹ Grupo focal Muisne. 2019.

Es que solo hace falta escuchar con atención y pensar un instante lo complejo de expresiones como estas: “La isla ya quedó deshabitada y se la declaró como zona de riesgo. Se separaron familias. Mi mamá se fue a vivir por la carretera y ya no quiso venir. Ella vive aterrada por eso. Algunas personas viven aterradas de posibles tsunamis, terremotos. Por eso digo que lo que generó todo fue: miedo, a pesar de que ya han pasado [varios] años”.²⁰⁰

2. El derecho de participación: un análisis desde la estrategia de la exigibilidad

Los procesos de exigibilidad requieren de análisis integrales e integradores por lo que a continuación se desagregará cada uno de ellos respecto a nuestra temática central. Desde el plano de la exigibilidad jurídica, es preciso denotar que existió un derecho constitucional vulnerado que es el de participación, expresado en el artículo 61.2, que señala: “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos, participar en los asuntos de interés público; [y desde el 61.4, ha] ser consultados”²⁰¹. Ante esto sería pertinente de que la población manabita, esmeraldeña y ecuatoriana en general, conozca a partir de procesos de sensibilización nacional y aprendizajes internos, las acciones jurisdiccionales que no necesitan propiamente el patrocinio de un abogado/a para la activación de las distintas garantías jurisdiccionales²⁰².

En este caso concreto, indudablemente, se podrían haber interpuesto como, por ejemplo: la presentación masiva y reiterada de acciones de protección por parte manabitas y esmeraldeños, ya que esto habría posicionado a nivel judicial, social, político y comunicacional, que el Estado ecuatoriano no garantizó el derecho de participación de la población. A su vez, este tipo de actos podrían haberse acompañado de alianzas permanentes con la Defensoría Pública u organizaciones sociales locales, mostrando así que todos los derechos cuentan, tal y como lo hizo la Defensoría del Pueblo en Muisne a partir de la declaratoria de zona de riesgo. Esto además permite comprender que: la alimentación, salud, vivienda temporal, trabajo, tienen la misma importancia, tal y como el derecho de poder participar en la toma de decisiones con los actores y organismos estatales en el marco del riesgo de desastres.

²⁰⁰ *Ibíd.*

²⁰¹ Ecuador, “Constitución de la República”, art. 61.2, 61.4.

²⁰² Esta ley tiene por objeto regular la jurisdicción constitucional, con el fin de garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009, art. 1.

Consecuentemente estas acciones debían conectarse con mecanismos de exigibilidad política, traducidas por ejemplo en incidir ante la Mesa Nacional de Gestión de Albergues, la cual creó una política temporal denominada: Modelo de Gestión de Albergues que tenía como objetivo central:

[...] garantizar los derechos de la población desplazada a vivir una vida digna, basados en el precepto de que todas las acciones tienen como objetivo final proteger a la población de tratamientos abusivos o denigrantes y respetar todos sus derechos. [La población] disfrutará en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades [...].²⁰³

Entonces si bien esta política pública temporal enunciaba las acciones y garantías que desempeñaría el Estado ante el escenario humanitario y del desastre, esta herramienta podía haberse considerado para evidenciar públicamente de que el disfrute de los derechos y libertades estaban limitados por los propios actores estatales, entre ellos el derecho a participar. Dicha problemática se podía observar de forma más concreta desde la dinámica de los albergues que se instalaron en las provincias de Manabí y Esmeraldas. Este escenario resultaba idóneo para generar procesos de construcción participativa como iniciativa de la propia población, con la finalidad de generar definiciones propias, locales e in situ, de cómo y para qué es importante participar en la toma de decisiones conjuntamente con los agentes estatales.

De la misma forma, se habría podido realizar reuniones de trabajo e invitar, por ejemplo, a los asambleístas provinciales por Manabí y Esmeraldas, para que evidencien de forma presencial y tomen acciones legislativas, así como crear comisiones especializadas u ocasionales en la Asamblea, para que se evalúe y fiscalice los compromisos estatales, a través de informes en los que se hubiera señalado las acciones y omisiones estatales. En esta misma línea, dichas acciones siempre deberían estar acompañadas desde una constante exigibilidad social, caracterizada por: la organización, participación activa de los sujetos en protestas y movilizaciones con la finalidad de alzar su voz y así mostrar públicamente la violación del derecho de participación por parte de los agentes estatales. Es así que se debe tener muy claro que “[...] los derechos sociales [son] aspiraciones [...] indeterminadas, que exigen por parte de los poderes públicos actuaciones positivas, [que necesitan un constante] desarrollo

²⁰³ Ecuador, “Modelo de Gestión de Albergues”, 4.

legislativo para dotarlos de contenido y precisión jurídic[a]”.²⁰⁴ Esto muestra que la participación al ser un derecho civil y político tiene nexos directos con la materialización de los derechos sociales los cuales tienen un peso y un rol determinante en los procesos de exigibilidad ya que reviste a las propuestas de agencia social y capacidad de movilización para conquistar el reconocimiento de los derechos, independiente si están positivados o no.

Del mismo modo todas estas actividades deben complementarse con acciones comunicacionales como, por ejemplo, tener presencia y vocería desde los espacios radiales locales de forma permanente para que los representantes poblacionales puedan expresar sus necesidades en relación a la violación de algunos derechos humanos, entre ellos el de participación poblacional. En este mismo sentido hay que tomar en cuenta que las acciones comunicacionales no implican solamente tener presencia en los medios de comunicación social tradicional, sino también generar alternativas como: los diálogos y foros poblacionales donde se puedan recoger relatos, testimoniales, expresiones, experiencias y argumentaciones de las propias personas, y aquello, publicarlo en los distintos territorios y desde una multiplicidad de medios y mecanismos comunitarios de difusión y concertación.

Solo así y desde esta forma integradora se puede aportar para que la violación del derecho a la participación no se convierta en una práctica normalizada del Estado ecuatoriano en estos escenarios. Además se busca evitar el desencadenamiento de otras violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, se deben generar correctivos y mejoras desde el Estado y las políticas públicas ante posibles eventos y situaciones similares, por lo que la exigibilidad estratégica es una oportunidad válida para consolidar procesos prácticos de: verdad, justicia, memoria, reparación y no repetición ante el derecho de participación en contextos de desastre en el país.

3. Alternativas de exigibilidad estratégica del derecho de participación en contextos de desastres

En esta etapa final del trabajo y después de haber analizado, reflexionado, descrito, escrito, compartido experiencias con grupos poblacionales valiosos, de recorrer Manabí y Esmeraldas, de escuchar, hablar y conocer distintas fuentes secundarias, de

²⁰⁴ Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus enemigos: elementos para una reconstrucción garantista* (Barcelona: Observatorio DESC, 2009), 14.

revisar apuntes y volver a pensar, resulta importante y válido que después de este transitar, exponer las siguientes estrategias de exigibilidad del derecho de participación en contextos de desastres tomando en cuenta el estudio del contexto del terremoto del 16 de abril de 2016.

Es así que la propuesta de exigibilidad estratégica en torno a este caso que en cualquier momento se puede volver a repetir, consta de dos dimensiones. La primera es una breve lista de chequeo para la población. La segunda, es la generación una política pública que garantice la materialización de los derechos humanos en contextos del riesgo de desastres. La lista de chequeo poblacional surgió desde las propias reflexiones y argumentaciones poblacionales. Esta podría estar compuesta por las siguientes variables y consideraciones:

Concepto de derechos humanos. Es necesario estar claros de qué y cómo se exigen los derechos. En este caso concreto y como se enunció desde el inicio de este trabajo sumado a lo que se ha logrado indagar sobre todo desde el trabajo de campo realizado, reafirmó la necesidad de propender la conceptualización de derechos humanos desarrollada por Joaquín Herrera Flores, quien señala que los derechos son, en definitiva, procesos de lucha social que buscan la materialización de los derechos positivados y la visibilización de los derechos que aún no han sido reconocidos.

Configuración del riesgo de desastres. Como ya se había enunciado la configuración de la gestión del riesgo de desastres comprende de varias caracterizaciones y además no es una condición que surge o se presenta de un momento a otro; es decir, que necesita de un antes, durante y después sobre todo a nivel social y territorial. En ese sentido, es preciso hacer un ejercicio comunitario para reconocer las ausencias, debilidades, desatenciones de los distintos niveles de gobierno dentro de los espacios territoriales. Uno de los ejemplos que podemos enunciar es la ausencia de sistemas de alerta temprana y la capacidad social instalada y el conocimiento sobre la preparación y atención de desastres para saber qué hacer en caso de un nuevo terremoto.

Reconocimiento comunitario del derecho vulnerado. Esta acción es fundamental, ya que de aquí se desprenderán y concertarán las acciones posteriores, así como la hoja de ruta a seguir para evitar la violación de dicho derecho y la violación de otros derechos conexos.

Exigibilidad jurídica. Desde este panorama, es preciso recordar que “no hay derechos sin deberes, pero tampoco hay sujetos obligados sin sujetos capaces de obligar. Una de estas alternativas son las garantías jurisdiccionales [permiten la] eficacia

a los derechos civiles, políticos y sociales [así como] la existencia de múltiples espacios de presión popular [...] más allá del Estado”.²⁰⁵ Una clarísima muestra de esta denominación teórica, es lo afirmado por habitantes de Muisne: “[...] hubo un grupo de personas que hicieron como una protesta [con la frase:] de Muisne no nos vamos, aquí nos quedamos; y vinieron a entrevistar a las personas, porque esa frase se pintó en todas las paredes”.²⁰⁶

Exigibilidad sociopolítica. Es preciso reconocer que como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones, la reproducción de fenómenos que se convierten en riesgo de desastres por la desatención estatal, no son ni serán nuevas en el país, por lo que es importante considerar dichas experiencias previas destacando sobre todo las consecuencias negativas que se han producido. Asimismo es fundamental mantener y fortalecer los distintos espacios, acciones y mecanismos de participación social internos que se tengan, ya que esto permitirá concertar ideas comunes. Ejemplo: asambleas comunitarias.

Además, es necesario tener un pequeño mapeo de actores: líderes, lideresas, representantes, políticos y autoridades tanto locales como nacionales, a fin de que puedan ser voceros directos de lo que sucede, de lo que se exige, de lo que se demanda, de las violaciones de derechos.

Exigibilidad comunicacional. Será necesario generar y enfatizar en la creación de mensajes y contenidos audiovisuales que visibilicen exigencia del derecho o derechos que se estén violando, desde lo macro a lo micro, resaltando y conjugando las coyunturas y realidades sobre todo locales, en los que se debe dejar claro que: el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, por lo que se deben garantizar todos los derechos humanos de la población afectada por el riesgo de desastres.

Un ejemplo concreto de esto, es la experiencia relatada en el marco del terremoto por parte de la población de Muisne.

Hubo un grupo de personas que hicieron como una protesta: de Muisne no nos vamos, aquí nos quedamos, y vinieron a entrevistar a las personas (porque esa frase se pintó en todas las paredes). Nos gustaría que venga Ecuavisa, que vengan a escucharnos en los barrios y miren su situación para que nos presten un poquito más de atención a las personas que vivimos por acá.²⁰⁷

²⁰⁵ *Ibíd.* 122-3.

²⁰⁶ Grupo focal Muisne. 2019.

²⁰⁷ *Ibíd.*

El esquema de la lista de chequeo funcionaría de la siguiente forma:

Tabla 1
Lineamientos, acciones y actores para la exigibilidad participativa y organizada de derechos humanos en contextos de desastres

Lineamientos	Descripción	Actores
Antes		
Concepto de derechos humanos	Parte de la concertación poblacional, considerando sobre todo las experiencias de exigibilidad, como: manifestaciones pacíficas, acciones de activismo, entre otras.	Población afectada Líderes y lideresas comunitarias. Organizaciones sociales locales.
Antes y durante		
Configuración del riesgo de desastres	Se debe propender a un diagnóstico integral participativo del: antes y durante tanto de las condiciones territoriales (movimientos en masa, zonas de riesgo, acceso a servicios básicos, entre otros); así como de las condiciones socioeconómicas (nivel de escolaridad, medios de vida, entre otros) de la población afectada.	Población afectada Equipos técnicos: geólogos, cartógrafos, etc. ONG's SNGRE Registro Civil INEC MIES MSP Autoridades locales
Durante		
Reconocimiento comunitario del derecho vulnerado	Una vez se tenga el diagnóstico integral participativo, la propia población afectada determinará la violación del derecho humano y sus implicaciones en la materialización de otros derechos. Ejemplo: la violación del derecho a la participación dificultó el acceso al derecho a la libertad de reunión, así como el derecho a la alimentación en el contexto del 16A.	Población afectada Autoridades locales y distintos niveles de gobierno Defensoría del Pueblo Sistema de justicia

Acciones	Descripción	Actores
Después		
Exigibilidad jurídica	Activación de medidas jurisdiccionales. Denuncia a organismos nacionales, regionales o internacionales de derechos humanos.	Población organizada Profesionales en derecho DPE Medios de comunicación social ONG's
Exigibilidad sociopolítica	Realizar mapeos de actores aliados a nivel político, especialmente si hay referencias a nivel del Ejecutivo y Legislativo. Involucrar y hacer partícipe de las necesidades y demandas a las distintas autoridades locales, sobre todo: presidentes parroquiales, alcaldes, prefectos, tenientes políticos, gobernadores.	Líderes, lideresas Presidentes de organizaciones sociales locales Autoridades locales aliadas Asambleístas provinciales y nacionales aliados
Exigibilidad comunicacional	Realizar vocería a partir de mensajes claros: datos, demandas, impactos. Organizar medidas de artivismo: mensajes coordinados en redes sociales, expresiones artísticas de protestas, etc. Organizar agendas de medios.	Voceros comunitarios Voceros aliados, técnicos en distintas disciplinas que puedan abordar desde sus experticias el mismo tema. Medios de comunicación social ONG's

Elaboración propia, 2021

Esta breve lista de chequeo poblacional solo es una pequeña guía que busca apoyar en la organización participativa de la población y a su vez es una breve esquematización de las acciones, experiencias y señalamientos emitidos por parte de los grupos focales en Manabí y Esmeraldas.

Por su parte, la generación de una política pública, es quizá uno de los mecanismos que estarían a la vanguardia para el cumplimiento de los derechos humanos. Esta alternativa nace de generar un instrumento normativo creado desde el enfoque de derechos humanos, reconociendo que la participación no solo es un derecho sino un principio constitucional el mismo que debe marcar la pauta en la formulación, implementación y evaluación de la política pública en el marco de la gestión del riesgo de desastres.

Por ello es imperante generar y disponer este tipo de instrumentos para la correcta y efectiva garantía de los derechos humanos por parte del Estado en este tipo de contextos donde no solo pueden ni deben garantizarse desde el establecimiento de albergues temporales en las distintas zonas afectadas, sino desde la generación permanente de capacidades poblacionales a escala nacional.

Esta política pública debe definir claramente los actores aliados desde el propio espacio estatal y la consideración de otros actores que pueden incidir de forma positiva, decisiva y significativa en la toma de decisiones, en la ejecución de acciones in situ, de organización, entre otros. Entre estos actores estarían: representaciones de los grupos poblacionales afectados, autoridades locales, gobierno nacional: Ministerio de Inclusión, Económico y Social, Fuerzas Armadas, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Gobierno, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Defensoría del Pueblo, gobiernos locales.

En ese sentido, a continuación, se expone la elaboración de un sociograma, en el cual se evidencia el tipo de relación y los nexos que existen actualmente entre los distintos actores centrales en el marco de posdesastre. La simbología del sociograma es la siguiente: líneas color naranja: muy buena; líneas color marrón: buena; líneas color morado: regular; líneas color rojo: deficiente.

Por ello este sociograma permite ver el estado actual de las relaciones entre actores, con el objetivo de saber cómo y entre quiénes debe cambiar y mejorar las relaciones sociales. Es así que el trabajo en el marco de la gestión del riesgo de desastres debe ser: articulado, horizontal, consensuado, informado y monitoreado de forma permanente y desde los actores comunitarios y sus respectivos representantes lo que significa el espacio de participación.

También se debe considerar que el derecho de participación al igual que los demás derechos humanos debe ser visto a la luz de los principios de: progresividad y no regresión, de igualdad y no discriminación, los mismos que deben ser los ejes centrales para llevar a cabo procesos participativos sobre todo en lugares, zonas o sectores que históricamente siempre se han visto afectados por el riesgo de desastres. En ese sentido, cabe retomar los lineamientos de la Relatora del Derecho al Agua en relación a la participación libre, activa y significativa destacando que es necesario involucrar a todas las personas para la definición de las reglas de participación, que existan los espacios para este efecto, que se desarrollen procesos de capacitación, que existan las condiciones de libertad y seguridad, que se garantice el acceso a la información y que se generen oportunidades razonables para la toma de decisiones.²⁰⁸

Lo elemental de esta propuesta es el plano educativo, ya que este lineamiento garantiza generar espacios de reflexión y conocimiento respecto a la acción, prevención y mitigación ante posibles contextos de riesgo de desastres. Este eje transversal de la política nace a partir de lo expresado por la propia población cuando exigieron que: “como Estado se debería implementar una política pública en temas de riesgos y seguridad y aplicarlo para que sea obligatoria en todos los niveles se trabaje este tema, empezando por educación, que es la mayor población que está reunida y podemos tenerlo como una materia obligatoria en la que nos vayamos educando”.²⁰⁹

En definitiva, estas dos alternativas expuestas constituyen aspectos elementales a tomar en cuenta ante este tipo de contextos, ya que su aplicación práctica no solo permitirá la efectiva garantía del derecho de participación por parte del Estado hacia la población, sino también se irá haciendo costumbre el hecho de generar procesos de participación organizada, argumentada y técnica que coadyuve en la exigencia y la exigibilidad de los derechos humanos que se encuentren en tensión.

²⁰⁸ Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial del Derecho al Agua. 2021.

²⁰⁹ Grupo focal Jama. 2019.

Conclusiones

El presente trabajo analiza el derecho a la participación de la población afectada por el terremoto del 16 de abril de 2016 en las provincias de Manabí y Esmeraldas, específicamente en un periodo posterior que transcurre durante 2016 – 2019. Esto sitúa el análisis en el marco de la gestión del riesgo de desastres en Ecuador, en el cual persisten omisiones y falta de cumplimiento de obligaciones del Estado ecuatoriano, las que se reprodujeron con la población afectada de dichas provincias y que vulneró, entre otros, el derecho a la participación.

La configuración de un desastre no se configura en un proceso homogéneo e igual, sino todo lo contrario, resulta bastante heterogéneo ya que depende de las capacidades creadas en la población, y en este caso la sismo resistencia de las infraestructuras o la calidad o tipo de construcciones en las zonas afectadas, por lo que los impactos negativos en términos de afectación en los tejidos sociales también son diversos. La gestión del riesgo de desastres implica el análisis de la amenaza, vulnerabilidad y el riesgo considerando que el riesgo se concreta cuando confluyen la amenaza x vulnerabilidad. Esto deja claro que los desastres no son naturales en sí mismos. En este ámbito es preciso resaltar el desarrollo de capacidades en la reducción del riesgo de desastres que implica la organización del tejido social; el seguimiento, capacitación y monitoreo por parte de los actores estatales; la generación participativa de alertas tempranas; construcción de una cultura de prevención y seguridad a partir de la educación y resiliencia, así como la reducción de los factores de riesgo y el fortalecimiento en la preparación de respuesta por parte de los actores ante las distintas amenazas.

Es así que a nivel poblacional y territorial dependen del empoderamiento, conocimiento y participación social, así como de los marcos de prevención, respuesta y mitigación establecidos previamente. Además, dependerá de los recursos y capacidades instaladas en los Estados desde el plano nacional y local en el antes, durante y después.

De la misma forma hay que comprender que la participación tiene un vínculo estrecho con los modelos de democracia que han existido y se han establecido a lo largo de la historia humana. En ese sentido la participación como una expresión de soberanía del pueblo ha tenido distintos alcances, connotaciones y expresiones prácticas en la toma de decisiones, generación de consensos, incidencia en la generación de planes,

proyectos, normas desde el ámbito local y nacional. Complementariamente, la Relatora Especial sobre el Derecho al Agua desarrolla varios alcances respecto a la participación en tanto acción y derecho donde además se evidencia el vínculo que existe en el marco de la gestión del riesgo de desastres. Asimismo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas recomiendan y exigen a los Estados a adecuar sus normas internas para la garantía de derechos. Es así que el Estado puede y debe evitar la configuración del riesgo de desastres no solo enfatizando en acciones de prevención en términos de infraestructura y tecnología, sino de trabajo poblacional participativo y permanente in situ.

El trabajo concluye que los contextos sociodemográficos de las provincias de Manabí y Esmeraldas son y siguen siendo precarios en términos de condiciones de vida y oportunidades que se agravaron mucho más a partir del terremoto del 16 de abril de 2016, afirmación que ha sido validada y reconocida por los propios agentes estatales que atendieron y tuvieron poder de decisión ante este evento. Además, estos mismos agentes estatales reconocieron que el Estado ecuatoriano no tuvo una planificación para la prevención y atención de desastre. Esto se evidencia cuando los grupos focales de Jama y Muisne reconocieron que la presencia del Estado fue escasa donde los espacios y procesos participativos fueron inexistentes.

En relación al derecho a la participación, la tesis concluye que el Estado ecuatoriano violó tal derecho, los cuales asumieron las siguientes formas: primero, la toma de decisiones fue únicamente estatal y no contempló la participación de la población afectada. Este aspecto se expresó claramente en Muisne, la cual fue declarada como zona de riesgo, decisión que generó procesos de exclusión social, puesto que una parte importante de la comunidad se negó a abandonar la isla. En segundo lugar, se presenta un desconocimiento de la población afectada y de propios funcionarios estatales, sobre las garantías del derecho de participación. En este contexto, una respuesta colectiva que busca explicitar las afectaciones, ocurre a través de las protestas y movilizaciones en sus territorios, los cuales representan acciones de relevancia. En tercer lugar, el accionar de autoridades se expresa en indiferencia ante las diferencias sociales que determinaron relaciones de desigualdad e imposición desde el Estado hacia la población. Por ejemplo, en Jama un grupo de vecinos intenta generar una demanda de un plan de contingencia ante las réplicas, la cual es invisibilizada por funcionarios del SNGRE. Por ello la garantía de derechos debe tener una interrelación entre teoría y

práctica que permita la concreción de los derechos, la vigencia de los sujetos y titulares de los mismos.

Bajo estas consideraciones que expresan las violaciones del Estado ecuatoriano al derecho de participación, se plantea que, por el contrario, los desastres (en este caso, el terremoto) puede configurarse, a través de la voluntad política y la generación de procesos participativos, acciones conjuntas que eviten la reproducción del riesgo, lo que garantizará el respeto de diversos derechos humanos. Por el contrario, se observa que después de cinco años, el Estado sigue sin considerar el eje de participación en los planes de respuesta y planes de recuperación post desastre. Esto implicaría que las comunidades afectadas deben ser consideradas en el acompañamiento técnico, la generación de capacidades, los procesos de rendición de cuentas y el acceso a la información, entre otras. En definitiva, no se produjeron experiencias efectivas y eficaces en el marco de la gestión del riesgo de desastres y la garantía de los derechos humanos en el contexto del terremoto en las dos localidades estudiadas aquí, que propicia un escenario de nuevos riesgos, puesto que la acción estatal reproduce modelos ineficaces de causa-efecto y acción-reacción, que acarrearán una agudización de necesidades, condiciones de pobreza, actos de corrupción, proyectos que no se ejecutan y promesas que no se cumplen que terminan violando el derecho de participación dentro de la gestión del riesgo de desastres. Por ello se destaca que los principales elementos de la propuesta se evidencian en el establecimiento de una lista de chequeo como insumo participativo y elemental que permita promover la organización de la población con la finalidad de evidenciar elementos, actores, derechos vulnerados así como las acciones, alternativas y estrategias de exigibilidad de derechos en contextos de gestión del riesgo de desastres. Así también se destaca la necesidad de elaborar políticas públicas participativas e integrales que den cuenta de los contextos sociodemográficos del país con el objetivo de promover una cultura de prevención y reducción del riesgo del desastre, la misma que debe ser estandarizada en todo el sistema educativo a escala nacional.

Limitaciones y futuros estudios

El estudio presenta algunas limitaciones a considerar: en primer lugar, toma en cuenta una fase temporal que se reduce a tres años, cuando el terremoto ocurre hace más tiempo. En este punto, cabe considerar que el trabajo de campo ocurre con anterioridad a la declaración de la pandemia del COVID-19, lo que explica el tiempo establecido.

Esto debería ser considerado en futuros estudios, para que se evidencien otros impactos generados a partir del actual contexto de pandemia a los anteriores de los desastres y, fundamentalmente, de la acción estatal.

En segundo lugar, hubiese sido de interés formular una propuesta de política pública con un enfoque de derechos humanos, que fijara lineamientos y acciones a realizar por el Estado. En este punto, el objetivo del trabajo, que se aborda en el capítulo tercero, es una propuesta de exigibilidad, justamente, ante la omisión del Estado posterior al desastre. En este sentido, es claro que futuros estudios requieren no solo considerar las vulneraciones de derechos que persisten en las poblaciones afectadas con posterioridad a un desastre, sino profundizar en nuevas vulneraciones y violencias estatales (por ejemplo, los discursos que naturalizan los desplazamientos forzados, las políticas neoliberales de reconstrucción, entre otras).

Por último, en el caso específico de las vulneraciones al derecho de participación, es de relevancia explorar aquellas experiencias en donde los Estados están generando un uso estratégico de la participación como un dispositivo socio-técnico disciplinario para legitimar medidas o soluciones a conflictos, como están ocurriendo en otros contextos posdesastres en la región.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, n.88 (2006): 35-50.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf.
- Broto, Antonio. “Estas son las catástrofes naturales más mortales del último siglo”. *El Español*. 16 de octubre de 2020.
- Carrión, Andrea, Isabella Giunta, Anita Mancero y Gualdemar Jiménez. *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2017.
- Casal, Jordi y Enric Mateu. “Tipos de Muestreo”. *Revista Epidem* 1 (2003): 3-7.
[http://mat.uson.mx/~ftapia/Lecturas%20Adicionales%20\(C%20C3%B3mo%20dis e%20C3%B1ar%20una%20encuesta\)/TiposMuestreo1.pdf](http://mat.uson.mx/~ftapia/Lecturas%20Adicionales%20(C%20C3%B3mo%20dis e%20C3%B1ar%20una%20encuesta)/TiposMuestreo1.pdf)
- Cuba Ecured. “Cantón Muisne, Ecuador”. *Ecured*. Accedido 15 de diciembre de 2019.
[https://www.ecured.cu/Cant%C3%B3n_Muisne_\(Ecuador\)](https://www.ecured.cu/Cant%C3%B3n_Muisne_(Ecuador)).
- Ecuador. *Código Orgánico del Ambiente*. Registro Oficial 983. 12 de abril de 2017.
- _____. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, 19 de octubre de 2010.
- _____. Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. *Relatoría de Operaciones Militares ejecutadas en respuesta al terremoto del 16 de abril de 2016 en la costa ecuatoriana*, Quito: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2017.
- _____. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- _____. *Decreto Ejecutivo No.1001*. 17 de abril de 2016.
- _____. Defensoría del Pueblo de Ecuador. *Pronunciamento: La Isla de Muisne en riesgo de desplazamiento*. Quito: Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2018.
<https://www.dpe.gob.ec/la-isla-de-muisne-en-riesgo-de-desplazamiento/>.
- _____. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. “Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador: fascículo provincial Esmeraldas” *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. 2010.
<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manual/Resultados-provinciales/esmeraldas.pdf>.

- ____ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. “Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador: fascículo provincial Manabí” *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. 2010. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manual/Resultados-provinciales/manabi.pdf>.
- ____ *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009.
- ____ *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial 175, Suplemento, 20 de abril de 2010.
- ____ *Ley Orgánica de Salud*. Registro Oficial 423. 18 de diciembre de 2015.
- ____ Ministerio de Inclusión Económico y Social. *Orientaciones Metodológicas para Encuentros Comunitarios: 2015*. (Quito: El Telégrafo, 2015).
- ____ *Modelo de Gestión de Albergues*. Ministerio Coordinador de Seguridad de la República del Ecuador, mayo 2016.
- ____ *Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021*. Resolución N.º CNP-003-2017, 22 de septiembre de 2017.
- ____ “Plan Nacional de Turismo 2030”. *Ministerio de Turismo, Ecuador*. 2019. <http://docplayer.es/179103717-Plan-nacional-de-turismo-2030.pdf>.
- ____ SGR. *Resolución N.SGR-073-2016*. 2016.
- EIRD. “Preparación ante los desastres para una respuesta eficaz: Conjunto de directrices e indicadores para la aplicación de la prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo”. *Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, Suiza*. 2008. https://www.eird.org/publicaciones/2909_OCHADisasterpreparednesseffectiveresponseSPA.pdf.
- El País. “La zona costera de Ecuador, la más afectada por el terremoto”. *El País*. 18 de abril de 2016.
- El Universo. “A \$ 630 millones llegan fondos ofrecidos para la reconstrucción de Manabí y Esmeraldas”. *El Universo*. 25 de abril de 2016.
- ____ “Muisne saca escombros tras 20 meses de terremoto del 2016”. *El Universo*. 28 de noviembre de 2017.
- España Comité Español de ACNUR. “Los peores desastres naturales del siglo XXI”. *Comité Español de ACNUR*. Accedido 19 de marzo de 2021.

<https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/los-peores-desastres-naturales-del-siglo-xxi>.

- Gobierno de Manabí. “Jama”. *Manabí*, 2019.
<http://www.manabi.gob.ec/cantones/jama>.
- Herrera Flores, Joaquín. *La reinención de los derechos humanos*. Sevilla: Atrapasueños, 2018.
- Hugo Yepes, “¿Están las ciudades preparadas para afrontar el próximo sismo?”, archivo sonoro, a partir de la conferencia presentada en la Universidad Andina Simón Bolívar sobre el sismo del 16 de abril de 2016, 2019.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Participación ciudadana*. San José: IIDH, 1997.
- Jorge Enrique Vargas. *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
<https://core.ac.uk/download/pdf/38672979.pdf>
- Lavell, Allan. “Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la Red, sus miembros y sus instituciones de apoyo”. *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*. 2005.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/flacso/secgen/lavell.pdf>.
- Mella, Orlando. *Naturaleza y orientaciones teórico-metodológicas de la investigación cualitativa*. Santiago: CIDE, 1998.
- Muñoz, Patricia. *Violencias Interseccionales. Debates feministas y marcos teóricos en el tema de pobreza y violencia contra las mujeres en Latinoamérica*. Honduras: CAWN, 2011.
- O’Donnell, Daniel. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. México: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012.
http://hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoIntIDDHH_Odonnell_2edicion.pdf.
- ONU. “América Latina y el Caribe: la segunda región más propensa a los desastres”. *UN*, 3 de enero de 2020. <https://news.un.org/es/story/2020/01/1467501>.
- _____. Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. “Términos principales relativos a la Reducción del Riesgo de Desastres”. *EIRD*. Accedido 10 de octubre de 2021. <https://www.eird.org/ifrc-toolkit/docs-clave/terminologias.pdf>.

- PREDECAN. “La Gestión del Riesgo de Desastres: un enfoque basado en procesos”. *Comunidad Andina*, Lima, 2009. http://www.comunidadandina.org/predecana/doc/libros/procesos_ok.pdf.
- Pisarello, Gerardo. *Los derechos sociales y sus enemigos: elementos para una reconstrucción garantista*. Barcelona: Observatorio DESC, 2009.
- Reconstruyo Ecuador. “Comité para Reconstrucción y Reactivación Productiva: Informe Trimestral de Gestión (mayo - agosto de 2016)”. *Plan Reconstruyo Ecuador*. 2016. https://www.reconstruyoecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/10/Informe-Asamblea_SeTec-Reconstrucci%C3%B3n_20160830.pdf.
- Reynaud, Cédric, Étienne Jaillard, Henriette Lapiere, Marc Mambert, Georges Mascle. “Oceanic plateau and island arcs of southwestern Ecuador: their place in the geodynamic evolution of northwestern South America”. *Tectonophysics* 307, (1999): 235-254. doi: [https://doi.org/10.1016/S0040-1951\(99\)00099-2](https://doi.org/10.1016/S0040-1951(99)00099-2).
- Rhonny Rodríguez. “Jama no se recupera del terremoto de 2016”. *Expreso*. 11 de febrero de 2020.
- Sánchez, David. *Repensar Derechos Humanos. De la anestesia a la sinestesia*. Sevilla: MAD, 2007.
- Sánchez, Silvana. *Participación social y control previo constitucional en el procedimiento legislativo*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2015.
- Senplades. “Evaluación de los costos de la reconstrucción. Sismo en Ecuador, abril 2016”. *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Ecuador*. 2016. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Evaluacion-de-los-Costos-de-Reconstruccion-Libro-Completo.pdf>.
- Solíz, Fernanda et al. “Acompañamiento psicosocial en dos comunidades de Manabí tras el terremoto del 16 de abril: una perspectiva desde la salud colectiva y los derechos humanos”. *Revista de Derecho FORO N.30*, (2018): 31-49. ISSN 1390-2466.
- Solíz, Fernanda y Adolfo Maldonado. *Guía 5: Guía de metodologías comunitarias participativas*. Lago Agrio: Clínica Ambiental, 2012.
- SNGRE. “Recomendaciones básicas para la gestión de donaciones en situaciones de emergencias, desastres y catástrofes”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Ecuador*. 2019. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/SNGRE-056-2019.pdf>.

- Vasilachis, Irene. *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa, 2006.
- Villagrán, Loreto, Carlos Reyes, Anna Wlodarczyk y Darío Páez. “Afrontamiento comunal, crecimiento postraumático colectivo y bienestar social en el contexto del terremoto del 27 de febrero de 2010 en Chile”. *Terapia Psicológica*, vol. 32, núm. 3 (2014): 240-247.
- Wilches-Chaux, Gustavo. “Derechos de personas y comunidades afectadas o susceptibles de ser afectadas por desastres”. Enosaquiwilches, 04 de junio de 2018. <http://enosaquiwilches.blogspot.com/2018/06/derechos-de-personas-y-comunidades.html>.
- Wilches-Chaux, Gustavo. “El sentido de la participación”. Ponencia presentada en el Tercer Seminario Internacional de Participación Comunitaria, Medellín, 18-22 de noviembre de 1991.

Instrumentos interamericanos:

- Corte IDH. “Sentencia de 26 de marzo de 2021 (Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Guachalá Chimbo y otros vs. Ecuador*. 26 de marzo de 2021. https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/doc?doc=casos_sentencias/seriec_423_esp.pdf#CAGUCHI_S1_PARR106.pdf.
- OEA Asamblea General. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. 10 de junio de 1993. A-41.
- ____ Asamblea General. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. 1948.
- ____ Conferencia Especializada. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 1969. B-32.
- ____ Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales. *Plan Interamericano Estratégico para Políticas sobre Reducción de Vulnerabilidad, Manejo de Riesgo y Respuesta a Desastres*. 30 de mayo de 2003. OEA/Ser.G.
- ____ Corte IDH. *Opinión Consultiva: Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 15 de noviembre de 2017. OC-23/17.
- ____ Informe Temático. *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*. 18 de abril 2011. OEA/Ser.L/V/II.

Instrumentos universales:

- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”. *UNISDR*.
Accedido 13 de marzo de 2019.
https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.
- ONU Asamblea General. *Convención Marco sobre el Cambio Climático*. 29 de enero de 2016. FCCC/CP/2015/10/Add.1.
- ___ Asamblea General. *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. 4 de diciembre de 1986. Resolución 41/128.
- ___ Asamblea General. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948.
- ___ Asamblea General. *El derecho humano al agua potable y el saneamiento*. 31 de julio de 2014. A/69/213.
- ___ Asamblea General. *Estudio analítico sobre una acción climática que responda a las cuestiones de género para el disfrute pleno y efectivo de los derechos de la mujer*. 1 de mayo de 2019. A/HRC/41/26.
- ___ Asamblea General. *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. 19 de enero de 2021. A/HRC/46/28.
- ___ Asamblea General. *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento*. 3 de agosto de 2018. A/HRC/39/55.
- ___ Asamblea General. *Obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. 15 de julio de 2019. A/74/161.
- ___ Asamblea General. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 16 de diciembre 1966.
- ___ Asamblea General. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966.
- ___ Asamblea General. *Violaciones corrientes de los derechos humanos al agua y el saneamiento*. 30 de junio de 2014. A/HRC/27/55.
- ___ Objetivos de Desarrollo Sostenible. “Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

ONU. Accedido 12 de marzo de 2019.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.

___ Comité de Derechos Humanos. *Comentario General N.25*. 27 de agosto de 1996.
CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

Anexos

Anexo 1: Consentimiento informado para participar en estudio

Por medio de la presente carta, quisiéramos obtener su autorización para incluirlo/a como participante en la investigación: “El derecho a la participación de la población afectada por riesgo de desastres en las provincias de Manabí y Esmeraldas entre el 2016 – 2019” y tiene por objetivo central: determinar cómo el derecho de participación social es fundamental en los contextos de desastre natural. Esta investigación es parte de un estudio que está realizando la Universidad Andina Simón Bolívar y que es guiada por el docente Carlos Reyes, Coordinador del Programa Andino de Derechos Humanos. Por ello, queremos conocer su opinión respecto al tema planteado desde sus experiencias, conocimientos, argumentos, vivencias, entre otros. En esta carta le pedimos su consentimiento para participar en esta investigación así como para usar la información generada con fines educativos. Las personas que acepten tendrán que participar en las entrevistas –funcionarios estatales y población afectada-, así como en las actividades participativas –población afectada-, que se llevarán a cabo en localidades específicas ubicadas en ambas provincias. La colaboración en este estudio le tomará aproximadamente entre 30 a 60 minutos y su participación será ANÓNIMA o no, dependiendo si hay un consentimiento o autorización previa para publicitar su identidad. Caso contrario las fichas de entrevista llevarán un código desde el inicio que remplazará sus nombres. La información producida en las entrevistas, serán trasladados a una matriz que será utilizada para realizar diversos análisis cualitativos que permitan responder a las preguntas formuladas en el estudio académico. Le garantizamos la ABSOLUTA CONFIDENCIALIDAD de la información, por lo que puede responder con toda confianza. Además, por tratarse de una participación voluntaria, usted podrá dejar de responder en cualquier momento este cuestionario si así lo desea. No obstante, esperamos que pueda responder todas las preguntas que se formulan, por lo que si usted acepta participar, por favor firme esta carta de consentimiento y devuélvala a la persona que le ha solicitado esta autorización. Su participación es muy importante, por lo que le pedimos que responda y participe con toda seriedad y sinceridad. Muchas gracias por su colaboración.

Firma que autoriza a utilizar los datos de la encuesta:

Fecha:

Anexo 2: Entrevista semiestructurada

Objetivo central:

Determinar cómo el derecho de participación social es fundamental en los contextos de desastre natural.

Indicaciones:

- a) La siguiente entrevista busca dialogar y obtener información desde sus experiencias y conocimientos en relación a la importancia del derecho de participación en contextos de desastre natural.
- b) Favor, responder las siguientes preguntas con total sinceridad.

1. Referencias generales:

Lugar/ ciudad:	Nombre o código del entrevistado/a:
Fecha:	Rol, cargo, función que desempeña/ó:

2. Unidades de análisis:

Tema principal: derecho de participación y desastres naturales

Preguntas generadoras:

¿Qué son los derechos humanos? (Todos)

¿Qué entiende usted por el derecho humano de participación? (Población)

¿Qué es el derecho de participación? (Agentes estatales)

¿Qué es participación social? (Población)

¿Hay alguna diferencia entre derecho de participación y participación social? (Agentes estatales)

¿Qué entiende usted por desastre natural? (Todos)

¿Qué consecuencias, cambios, impactos y transformaciones sociales provocó el terremoto del 16 de abril de 2016? (Todos)

Tema principal: Contexto y violación de derechos

Preguntas generadoras:

¿Conoce usted en qué instrumentos legales o normativos se establece el derecho de participación y cuál es su alcance social?

¿Cómo describiría la actuación de los funcionarios estatales, durante y después del terremoto del 16 de abril de 2016?

Tema principal: El derecho de participación como un proceso progresivo en Ecuador

Preguntas generadoras:

Desde su experiencia, ¿cree usted que la población afectada tras el terremoto y del 16 de abril de 2016, pudo participar y decidir con y/o ante las autoridades e instituciones estatales sobre la reconstrucción de sus proyectos de vida? (Todos)

¿Por qué cree que es importante que la población afectada pueda participar en la toma de decisiones cuando se suscitan desastres naturales? (Todos)

A manera de recomendación, ¿cómo debería actuar el Estado ecuatoriano en caso de un nuevo terremoto como el acontecido el 16 de abril de 2016? (Todos)

3. Apuntes adicionales:

Muchas gracias por su gentil y valiosa ayuda.

Anexo 3: Entrevista 1**Tema:** Entrevista exfuncionaria del MIDENA**Fecha:** 12 de septiembre de 2019**Lugar:** Quito**Derecho de participación y desastres naturales****Entrevistador:**

1. ¿Qué son los derechos humanos?

Exfuncionaria del MIDENA:

Bueno. Creo que para hablar de los derechos humanos, es preciso remontarnos a la historia pero sobre todo a la Carta de los Derechos Humanos y a los principios de Naciones Unidas al respecto.

Los derechos humanos son derechos, valga la redundancia, inalienables que son propios, que deben ser respetados y que vienen con el solo hecho de ya ser personas.

Entrevistador:

2. ¿Qué es el derecho de participación?

Exfuncionaria del MIDENA:

Entiendo que ese derecho. El derecho se da a través del ejercicio del mismo; es decir, que yo pueda ejercer, hacer efectivo este derecho y pueda por así decirlo, usarlo.

En ese sentido, el derecho de participación llega a ser ese espacio o ese, por así decirlo, ese espacio en la que la persona puede ejercer el participar o no en algún tema específico. Entonces, por ejemplo, un derecho de participación, es creo yo, el que tiene actualmente la Constitución del Ecuador en relación a la quinta función del Estado. Obviamente, esto varía dependiendo de los marcos legales de cada Estado pero se consagra en eso.

Entrevistador:

¿Ó sea, para ti, el derecho de participación, siempre debe estar reconocido en la Constitución o en la ley?

Exfuncionaria del MIDENA:

No necesariamente, porque por ejemplo existen algunos espacios en los que no existe un reconocimiento legal pero tú si puedes o tienes en este caso el derecho, la facultad de poder participar o no en algo.

Entrevistador:

¿Ó sea, el derecho de participación es un derecho universal?

Exfuncionaria del MIDENA:

Así es, inalienable creo yo. Porque parte desde la propia objeción de conciencia y desde la voluntad que tiene la persona de poder participar o no en algo, y eso parte obviamente de sus creencias, de su formación y claro eso se puede, por así decirlo, fortalecer con un marco legal; pero es el espacio que tienen cada una de las personas para participar o no.

Entrevistador:

3. ¿Hay alguna diferencia entre el derecho de participación y participación social?

Exfuncionaria del MIDENA:

Podría decirse que sí. Entendida, no sé, tal vez la participación social como un espacio en el que no necesariamente está consagrado en una ley o en una Constitución, mientras que el derecho de participación, si.

Entrevistador:

¿Esa sería la única diferencia?

Exfuncionaria del MIDENA:

Entendería yo que sí.

Entrevistador:

4. ¿Qué entiende usted por desastre natural?

Exfuncionaria del MIDENA:

Bueno, creo que el desastre natural es una situación de fuerza mayor, que puede ser antrópico y obviamente como su nombre lo dice, parte desde una alteración en el orden natural del clima, del ambiente, de las condiciones meteorológicas y demás.

Entrevistador:

¿Ó sea, tiene un carácter netamente natural?

Exfuncionaria del MIDENA:

Así es. Algo que no puedes controlar porque parte precisamente de la fuerza de la naturaleza en sus diversas manifestaciones: lluvias, sequías, terremotos, maremotos, tsunamis.

Entrevistador:

5. ¿Qué consecuencias, cambios, impactos y transformaciones sociales, provocó el terremoto del 16 de abril de 2016?

Exfuncionaria del MIDENA:

Es una pregunta sumamente extensa. Bueno, transformaciones sociales, varias; pero yo quisiera partir destacando que una de las consecuencias o el resultado inmediato de todo esto fue demostrar que el Estado no tenía una planificación para el tratamiento y gestión de riesgos y desastres, ni mucho menos para generar alertas tempranas que permitan anticiparse o en este caso, prevenir las acciones que debía tomar la población en estos casos. Creo que eso es importantísimo, porque al demostrar una falla estructural de todo el Estado, ni siquiera del gobierno, demuestra que nosotros como ciudadanos tenemos también un espacio de *mea culpa*, me explico, ¿por qué?, porque el tema de convivir con desastres naturales en el Ecuador no fue del 2016, sino es de toda nuestra historia. Entonces, que no exista por parte del Estado, que es el encargado de generar política pública, leyes y demás; pero que tampoco tenga ciudadanos que hayan pedido que se genere conciencia al respecto, que tengamos claro los términos resiliencia y demás, llama la atención de que hemos aprendido a convivir con desastres naturales pero no a entenderlos, ni peor a gestionarlos, ni a mitigarlos, independientemente de toda la institucionalidad o el aparataje estatal que pueda haber. Entonces, eso para mí es una primera consecuencia, sumado a que también existe este divorcio también de los temas académicos y de los espacios que podrían aportar a entender lo que es la gestión de riesgos.

Entonces, si no hay una persona, un académico que sea formado en gestión de riesgos, lo puede ver como un riesgo, pero nada más eso, o en su espacio o en su área académica, pero los demás no. Eso sería como la consecuencia importantísima en términos de Estado y en términos de concepción de lo que los ecuatorianos entendíamos por riesgo, desastre y demás.

En el tema de los cambios sociales. Bueno, creo que también esto dio espacio para cambios políticos y hay que recordar y tener muy en cuenta cuáles eran los niveles de aprobación que tenía el presidente de ese tiempo versus a después del terremoto, y cómo se configura el proceso de elecciones seccionales, y cómo esas provincias responden ante el proceso electoral dado después del terremoto. Entonces, eso también influye muchísimo en los cambios sociales porque te demuestra la intención de voto está anclada o vinculada a aquel que viene y me soluciona el problema, a aquel que viene y me da comida, a aquel que me atendió, pero no entendido como el Estado sino como una persona, o una figura, o un gobierno. Entonces, eso también da una consecuencia clara de que no seguimos teniendo una planificación de Estado y que yo voy a esperar a que me solucionen el problema la autoridad de turno sin tener una

claridad de que yo también puedo contribuir a que ese problema no solo venga, a que ese problema no sea solo solventado desde el Estado, y de que partes del decir, ó sea, que cuando pasó el terremoto, claro, fue un hecho sumamente complicado que trajo pérdidas humanas, que trajo muchísimas pérdidas económicas, pero creo que el mayor cambio social después de eso, es que a pesar de todo eso, la gente no ha generado conciencia de lo que implica construirte una casa en lugares de invasiones, en lugares cerca de sequías, de no tener ordenamiento territorial.

Entonces, cuando tú vas a un gobierno autónomo descentralizado y llegas a un espacio en el que ves que la gente quiere quedarse ahí obviamente por necesidad y demás, aunque sabes que está al borde de una quebrada, no hay una razón de entender; entonces, luego pasa el aluvión y ahí sí tiene que ser el Estado que le solucione el problema. Entonces, creo que eso para mí es un tema social de fondo porque siempre vamos a esperar esa parte muy, no sé si caritativa o esperar que alguien más nos ayude o esté ahí con nosotros. Y como te decía, qué espacio de algún gobierno autónomo descentralizado prioriza que su candidato a alcalde o su candidato a prefecto tenga un plan de desarrollo y ordenamiento territorial versus a que tenga una excelente fiesta parroquial o la fiesta del ni sé qué. Ó sea, qué GAD dice a mí lo que me importa es tener agua potable y saneamiento, no, me importa otro tipo de cosas.

Entonces, creo que lamentablemente, a pesar de todo lo complejo que fue el terremoto, evidenció que el tema social no ha habido mayores cambios, la gente sigue construyendo en invasiones, sigue construyendo cerca de lugares de riesgo, sigue construyendo con arena de mar y demás, no solo porque puede ser más económico, pero porque no se tiene una real conciencia de que en el futuro esa casa se va a caer, eso se puede ir y de las implicaciones reales que puede haber.

Creo que también es importante, fue importante recordar que la composición étnico-cultural, pero sobre todo cultural de Esmeraldas y Manabí es diferente. Entonces, obviamente al ser dos, por así decirlo sociedades de constructos que se marcan por asuntos diferentes, va a ser que los efectos del terremoto varíe; ó sea, lo que algunos decían, en Manabí se cayó, pero bueno, ahí mismo comenzó y se puso un kiosquito y demás; pero Esmeraldas se cayó, y bueno, ahí se quedó.

Entonces, no se puede generalizar en todos los casos pero creo que si sería importante ver esas dinámicas poblacionales en base, por ejemplo a términos de: empleo, a términos de emprendimientos, de microempleo y demás; ó sea, como economía popular y solidaria por ejemplo. Ó sea, después del terremoto, cuántas

personas accedieron a un crédito, tienen espacios de economía popular y solidaria; ó sea, hicieron de ese problema, de ese desastre, de esa desventaja una oportunidad para crecer versus cuántas personas se compraron un carro, versus cuántos quedaron menos pobres. Entonces, creo que eso también es importante entender porque puedes mirar las dinámicas sociales y también poblacionales.

Otra cosa también que creo que es importante y se lo va a poder reafirmar un poco cuando exista el censo, es precisamente cómo el tema poblacional de estas dos provincias varía en función el antes y después del terremoto. Ó sea, hubo migración interna dentro de, ó sea, la gente migró de Esmeraldas; qué pasó con Manabí, la gente regresó, se quedó; que creo que es muy importante para entender los cambios sociales que se dieron ahí.

El Manual de Emergencias para casos de Desastres de Naciones Unidas, dice que los recursos militares deben ser empleados como último recurso en los casos de desastres por las dinámicas poblacionales, sociales y por la formación que tienen una lógica militar – policial versus a una formación de carácter social y de gestión humanitaria. Entonces, eso si quería recalcarlo sobre todo en la parte en la que te dije que no estuvimos preparados pero alguien más lo hizo. Esa es una actitud conformista a la larga, porque ¿qué pasaba si no había Fuerzas Armadas tampoco?, entonces el Estado debe tener ese espacio.

Entrevistador:

En relación a tu última respuesta, ¿crees que falta, qué faltaría por parte de la sociedad civil?

Exfuncionaria del MIDENA:

Ó sea, creo que parte de primero tener una conciencia de no solo de los impactos de los desastres naturales, sino una conciencia de planificación, de prevención; y claro, es muy común y todo el mundo a de haber escuchado el famoso dicho de: *Ecuador, un país maravilloso donde se alegra con música triste y duerme al pie de faldas de volcanes*. Entonces, en el imaginario social, ¡ah!, duermen en las faldas de los volcanes, como que aprendes a convivir con, pero jamás aprendes a mitigar eso, ni a manejar eso, sino solo a enfrentar esa capacidad reactiva de los efectos que puede tener eso.

Contexto y violación de derechos

Entrevistador:

6. ¿Conoce usted, en qué instrumentos legales o normativos se establece el derecho de participación, y cuál es su alcance social?

Exfuncionaria del MIDENA:

Tengo entendido que se establece primero en la Constitución, en la Ley de Participación Ciudadana. Hasta ahí es donde podría decir que se entiende lo que es derecho de participación.

Entrevistador:

¿Cuál es el alcance social que tiene este reconocimiento legal?

Exfuncionaria del MIDENA:

Bueno, el alcance social sería efectivo si es que la ley se cumpliría, pero también hay que considerar que la ley que rige desde efectos o para situaciones generales no siempre puede ser específica en casos particulares; es decir, quizá puede tratar en términos generales de regular lo que es la participación, pero eso no excluye a que haya otros espacios o nichos de participación que no han sido regulados o que ni siquiera visibilizados. Entonces, que ese es el problema, cuando tienes una ley que obviamente regula términos generales.

Entrevistador:

7. ¿Cómo describiría la actuación de los funcionarios estatales durante y después del terremoto del 16 de abril de 2016?

Exfuncionaria del MIDENA:

Bueno. Para responderte esto, yo creo que un poco teniendo la participación en el área y demás, había una frase que a mí me llamó la atención y era: *no estuvimos preparados, pero lo solventamos y de la mejor manera*. Pero a veces eso llega a ser como te digo una respuesta conformista. Ó sea, cómo es que tú te puedes conformar con que no estuviste preparado y lo solventaste, cuando lo ideal sería que tú planifiques, y preveas, y estés preparado para eso.

Entonces, el juzgar la participación de los funcionarios parte también de juzgar lo que yo había mencionado, esas construcciones sociales y esas visiones propias que tiene cada individuo de qué es el riesgo, primero; de cómo convive con el riesgo. Entonces, lamentablemente el funcionario público lleva ese espacio, llevas esa formación a su área de trabajo. Entonces, si nunca aprendió a prevenir, a planificar o a mitigar el riesgo, lo va a ver como un tema que sí, lo solventó de la mejor manera a pesar de que no estaba preparado.

Sin embargo creo, que ya desde un punto de vista, tratando de ser objetivo, obviamente fue una respuesta buena, porque se consiguieron en ciertos espacios la articulación del Estado, no del gobierno sino del Estado.

Entonces, que tengamos la capacidad de coordinar acciones conjuntas, de poder cooperar, recibir cooperación internacional para manejarla de mejor manera nos da primero una identidad como Ecuador; y segundo, nos permite a nivel de Estado tener ya una respuesta más efectiva. Claro que para llegar a eso, hubieron muchísimos problemas, discordias y desacuerdos de quien llevaba o no el tema, pero eso también demostraba de que no sabíamos cómo hacer, ni cómo llevarlo de la mejor manera, entonces, en algún momento también el haber escuchado: *si, es que cuando el Estado no pudo, llegó Fuerzas Armadas, que siempre lo hace todo cuando el Estado no puede.* Hay que recordar que Fuerzas Armadas también es parte de la sociedad. Porque una persona que deja de utilizar su uniforme llega a ser al igual otro ecuatoriano. Entonces, creo que es valioso la participación pero que no se puede separar lo uno de lo otro, porque en verdad, todos somos una sola sociedad, entonces si todos entendemos que es bueno tener una planificación así seas o no seas funcionario público vas a tener una mayor apertura para aportar desde cada uno de estos espacios a entender mejor el riesgo y a mitigarlo.

El derecho de participación como un proceso progresivo en Ecuador

Entrevistador:

8. ¿Desde su experiencia, cree usted que la población afectada tras el terremoto del 16 de abril de 2016, pudo participar y decidir con y/o ante las autoridades e instituciones estatales sobre la reconstrucción de sus proyectos de vida?

Exfuncionaria del MIDENA:

No. Bueno, primero hay que recordar que en algún momento, que durante todo este proceso estuvimos en un estado de excepción, que es una condición en la cual, el ejercicio de ciertos derechos se encuentran restringidos por obvias razones hasta que se retorne al control, a la normalidad por parte del Estado. Entonces, eso es primero primordial y fundamental para entender la respuesta.

A más de eso, considero que al tener que gestionar tantas necesidades: alimentación, de vivienda e incluso de albergues o alojamientos temporales, es muy difícil que para el Estado pueda tomar las diversas peticiones y de gusto a todos. Es como una mamá que tiene que ser equitativo con todos sus hijos, pero en un caso

complejo, en el que no tienes el acceso a recursos, en el que estás, en el que todas las cosas están por así decirlo caotizadas sin una planificación, sin un control, alguien tiene que tomar la voz de mando de esa casa y obviamente para eso, tomar decisiones y asumir las responsabilidades de esas decisiones, y procesos de consulta o de poder con esas decisiones hacer que todos tengan esa participación en la decisión y saber qué van a hacer, es imposible, en los momentos en los que estás tratando de solventar un problema para el que no estabas preparado y que estás tratando de planificar algo que debiste haber planificado hace mil años y encima de eso lidiar con la presión y con algo que es muy importante, estás jugando con la vida de personas que dependen de ti para subsistir, para solventar sus problemas de alimentación, de resguardo, de vivienda y demás; entonces, creo que al saber que hay un interés superior que es lograr el retorno a la normalidad y que esas personas estén bien y hay que hacer el interés superior sobre el cual va a primar cualquier decisión colectiva o participativa cuando llega a ser lo primordial el solventar esas necesidades.

Entrevistador:

En relación a esto último que mencionas sobre el interés superior; entonces, ¿desde tu perspectiva queda justificado el hecho de que en este tipo de contextos de desastre, esté bien que la gente no pueda participar, digamos en su totalidad?, ¿se justifica?

Exfuncionaria del MIDENA:

Si, se justifica. Con eso no quiero decir que no deba participar, porque una vez que ya se tiene claro o ya se tiene una administración un poco ya más efectiva, con distribución de funciones y demás, claro que las personas deben participar, porque independientemente de su condición de personas que hayan estado en un desastre o demás, tienen su capacidad de participar.

Lo que sí, como yo lo había dicho, este interés superior va a primar sobre los demás pero eso no significa que estén aislados de tomar las decisiones que para ellos son importantes y que es parte, creería yo, el hecho de tomar decisiones, de tener ese derecho a participar es propio de los seres humanos, por eso somos gregarios y somos comunitarios. Entonces, esa relación en comunidad en un desastre y demás, te va a permitir de que si quieres lograr un interés superior tienes que ordenar a la comunidad y tratar de velar por esos intereses superiores de manera equitativa y sostenida.

Entrevistador:

Solamente para aclarar algo, esta limitación del derecho a la participación específicamente. Bueno, has dado las razones del por qué se limita, ahora tú dices, este derecho se limita en relación a un contexto latente, que se da en ese instante. ¿Estaría bien decir entonces, que este derecho debe irse desarrollando en el contexto en el que se va atendiendo desde la gestión humanitaria?

Exfuncionaria del MIDENA:

Así es. Debe irse desarrollando y eso va un poco con las preguntas que me hiciste en el inicio, por qué para estas cosas, por qué cuando existen desastres naturales, catástrofes y demás, nosotros solamente pensamos en el después, ni siquiera en el durante, sino en el después; pero si tú tendrías identificado un antes, un durante y un después, tú sabrías cómo desarrollar el derecho de la participación en cada una de esas tres áreas.

Entonces, si yo logro que en el antes, reunir a toda la comunidad y decir, vamos a participar todos en el plan de contingencia, en buscar las mejores soluciones, eso es desarrollar el derecho a la participación. Si logras que en esa misma participación se vea en el durante del desarrollo de la catástrofe también, y en el después. Obviamente eso si es tener un desarrollo, hasta creería yo una aplicación del derecho de manera planificada y acorde a las situaciones que van a permitir que la población esté ahí.

Entonces, si es que la población desde el antes participó en que tenemos que tener albergues o alojamientos temporales y la población sabía dónde eran y sabían que iban a pedir al GAD el espacio, y que iban a coger el agua de tal lado, eso ya es desarrollar la participación; pero no durante el proceso de la emergencia, ni de manera reactiva.

Ahora, si creo que es importante de que consideres en el tema de este derecho de participación, la tipología del desastre y sobre todo creo que el derecho de la participación se va a evidenciar radicalmente diferente en un campamento posconflicto a un campamento posdesastre natural. Entonces, esa es una de las relaciones para mí más importantes de comprender en esta dinámica de lo qué es el derecho a la participación.

Entrevistador:

9. ¿Por qué cree que es importante que la población afectada pueda participar en la toma de decisiones cuando se suscitan desastres naturales?

Exfuncionaria del MIDENA:

Por lo que había mencionado. Ó sea, el antes, durante y después, y sobre todo porque cuando tú participas, no solo que sabes qué es lo que tienes que hacer sino que a la vez permites que la respuesta sea mucho más rápida.

Entrevistador:

10. ¿A manera de recomendación, cómo debería actuar el Estado ecuatoriano en caso de un nuevo terremoto como el acontecido el 16 de abril de 2016?

Exfuncionaria del MIDENA:

Bueno. Creo que en eso puede actuar desde. Hay dos funciones del Estado que son vitales para eso, y es la función legislativa y la función ejecutiva. Un poco de análisis comparado, los países, la mayoría de países de la región tienen proyectos de ley o leyes en gestión de riesgos como temas independientes, no dentro de leyes conexas o vinculadas sino como leyes independientes, primero. Eso garantiza en cierta forma que exista una coordinación ya desde el ámbito de una ley; sin embargo, no todo se resume en tener leyes, ¿por qué hago esta analogía? Nosotros tenemos un código orgánico de desarrollo, el COOTAD. El COOTAD ya te establece que los gobiernos autónomos descentralizados deben desarrollar sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial. La Constitución es clara en decir de que tienes que tener unidades de gestión de riesgos en las entidades. Lamentablemente, sobre la Constitución, sobre leyes conexas que existen, que están vigentes y que son de obligatorio cumplimiento no existe ese cumplimiento.

Entonces, primero creo que sería importante no solo tener una nueva ley sino articular el marco normativo desde un punto de vista que varias leyes que regulan sobre lo mismo puedan ser recogidas tal vez desde un solo espacio. Ahora, como ya te había mencionado desde un inicio, si las personas no tenemos conciencia del antes, durante y después, o de mitigar un riesgo, por más leyes que tenga, a mí no me va interesar que mi GAD, o yo no le voy a exigir aquella persona electa por mí, por la voluntad popular que desarrolle planes de desarrollo y ordenamiento territorial si es que yo no lo veo como una prioridad. Entonces, lamentablemente seguimos en un espacio en el que pedimos internet gratis en los parques pero no importa donde se sigan construyendo las calles, no importa donde se sigan construyendo las casas, no importa si tenemos agua potable, no importa cómo manejamos los desechos; es decir, todo eso se va al mar, porque estamos preocupados de otros temas.

Entrevistador:

A lo largo de tus respuestas, has enfatizado mucho en lo último que acabas de decir. Yo te pregunto, ¿cómo se genera esta conciencia de la que tú mencionas, o qué faltaría para que aquello suceda?

Exfuncionaria del MIDENA:

Bueno. Creo que en términos de educación, la educación no solo se vincula a dejar la responsabilidad a la educación formal, una instrucción formal de escuelas, colegios y demás, sino también desde que cada uno de nosotros sepamos en nuestras viviendas saber si tenemos una mochila de emergencia, vivimos en edificio, ¿sabemos cuál es la salida de emergencia, sabemos cómo convivir con eso?; y segundo, eso viene de la formación que recibe en casa, viene de la mano con el rol que tienen las escuelas, colegios y universidades, y sobre todo las escuelas que es el primer nivel de enseñanza en que los alumnos sepan qué es el riesgo, qué son los desastres naturales y cómo deben tratar los mismos.

Entonces, primero creo que es importantísimo el tema educativo y desde una relación de doble vía, no solo como el Estado tiene que educarme y punto, sino también parte de un tema de conciencia de la casa.

Entrevistador:

11. Desde la institución estatal en la que pudiste participar directamente en el posterremoto, ¿cómo crees que esta institución aportó y cómo debería aportar en un suceso eventual?

Exfuncionaria del MIDENA:

Bueno. Yo creo que aportó y no porque yo haya trabajado ahí. Pero creo que en función de sus capacidades aportó de la mejor manera al tratar de organizar el desorden y el caos que había. Obviamente, su organización como digo a veces partió de criterios muy, por así decirlos, no estáticos, pero criterios muy rígidos que quizás pudieron haberse entendido como una disposición o como un mandato, pero obviamente para mí, partían desde un proceso de organización. Entonces, creo que por ahí estuvo bien ese espacio de participación de mi institución.

También en algún momento como eje articulador de otras instituciones que debían tener tales o cuales funciones. Entonces, el momento que tú tenías claro qué institución tenía qué competencias era mucho más fácil articular en el territorio, cómo podíamos apoyar a estas instituciones y cómo estas instituciones también nos apoyaban a nosotros, nos permitían comprender el fenómeno de una manera diferente fuera de nuestro cuadrado. Entonces, creo que ahí es donde uno aprendió y creo que para mí, una

de las cosas que más llenó de este espacio a más de compartir con la gente y de esas cosas que tú te las llevas cuando sales de la institución y es lo que viviste y lo que te fortalece como ser humano y como profesional, es que al final del día sin importar la institución o del lugar al que vengas, si todas las personas tienen un objetivo común y claro, y es hacer que las cosas salgan y que los albergues temporales se lleven de la mejor manera para que cumplan su finalidad que es temporal, sientes que hiciste un trabajo realmente profesional y un trabajo como Estado, sumado a que creo que ninguna persona que haya estado en el terremoto puede decir que eso no construyó su vida y aprendió a valorar mucho más todo lo que tiene.

Entrevistador:

Muchas gracias.

Anexo 4: Entrevista 2

Tema: Entrevista funcionaria del MIES

Fecha: 22 de agosto de 2019

Lugar: Quito

Derecho de participación y desastres naturales**Entrevistador:**

1. ¿Qué son los derechos humanos?

Funcionaria del MIES:

Bueno. Los derechos humanos como tal, cabe mencionar que todos los seres humanos somos sujetos de derechos, sea cual sea nuestra condición a nivel etaria, a nivel cultural, a nivel... En el ciclo de vida todos los seres humanos tenemos derechos que son una garantía realmente frente a nuestras condiciones.

Nosotros tenemos derecho a una vivienda, derecho a una familia, derecho a nuestra integridad, derecho a vivir una vida libre de violencia y por lo tanto como parte de estos derechos humanos también está el tema del respeto del uno y del otro. Entonces, en este marco de los derechos humanos creo que es vital y primordial saber qué es los derechos humanos, son algo innato en nosotros, que están ahí y que deben ser respetados como tal, y como Estado nosotros tenemos que garantizarlos.

Y como comunidad hay una responsabilidad para exigir y para ejercerlos también, pero de igual manera esta corresponsabilidad para que haya una garantía de ese ejercicio pleno de los derechos.

Entrevistador:

2. ¿Qué es el derecho de participación?

Funcionaria del MIES:

El derecho a la participación es la posibilidad de tener voz, decir lo que piensas y tener la libertad de poder expresarlo. El derecho a la participación es la posibilidad de que tú a partir de tu voz puedas también unir esfuerzos en torno a miradas conjuntas para mejorar desde tu calidad de vida, mejorar tus condiciones de vida y mejorar las condiciones de convivencia diaria. Entonces la participación es un pilar fundamental al poder tomar decisiones, para poder empoderarte. Si tú participas, te empoderas y por lo tanto tienes el poder de tomar decisión sobre algo, y si es que algo consideras que no

está bien alrededor de lo que te está sucediendo, tomar el poder y la decisión de poder transformarlo.

Y cuando nosotros hablamos como Estado, tenemos la obligación de promover y garantizar el derecho a una participación real, activa; donde el involucramiento de la gente no sea lo que tú le dices que debe ser, sino que sea que trabajes de manera corresponsable y conjunta en pro de mejorar justamente las condiciones y cada vez que puedas buscar nuevas estrategias para que ellas puedan irse involucrando y de manera conjunta cumplir objetivos comunes.

Entrevistador:

3. ¿Hay alguna diferencia entre el derecho de participación y participación social?

Funcionaria del MIES:

Realmente la participación, cuando hablamos desde la comunidad estamos hablando de la importancia de que tú te involucres. Creo que al hablar de participación social, necesitamos un análisis de que haya más actores involucrados y de que haya claridad en aquello que tú necesitas poner en estos criterios en común sobre los cuales necesitas opinar o decir.

Entonces, socialmente nosotros – di tú-, hay algún tema puntual que les interese a varios –no cierto-, es un tema que se genera a nivel general, entonces ahí necesitas de una participación social de todos, de todos los actores involucrados de las sociedades.

Pero el derecho a participar es universal, ó sea tú como individuo participas en tu hogar, participas en tu comunidad, participas en tu universidad, participas en tu institución, participas en tu comunidad; pero cuando hablamos de una participación social estamos hablando de la búsqueda de intereses comunes de todos y de garantizar que esos intereses comunes se cumplan.

Entrevistador:

4. ¿Qué entiende usted por desastre natural?

Funcionaria del MIES:

Bueno, realmente los desastres naturales es aquello que está fuera de nuestro control y que son bajo condiciones del ambiente, bajo condiciones de la misma naturaleza que nosotros no podemos controlar y que se convierten por tanto en emergentes, y que lo que nosotros podemos hacer es previamente un tema de mitigar si eso sucede, ¿cómo actuamos frente a eso?, mitigar el riesgo de la forma en cómo nos puede llegar una desastre natural, y a posterior si nos llega, ¿de qué manera nos

involucramos para reconstruir todo aquello que tal vez perdimos con un desastre natural?, porque un desastre natural como la palabra lo dice, es aquello que te llega, que te destruye, incluso sin previo aviso en muchos de los casos como nos sucedió en el país.

Eso es un tema que llegó y que nadie imaginó la magnitud de lo que venía, pero si hubiéramos realizado una participación previa para prevenir o mitigar varios de los aspectos. No prevenir el desastre natural como tal, pero sí mitigar los riesgos de lo que posiblemente nos podía suceder a través de mingas, a través de un tema de involucramiento de la comunidad, a través de talleres de sensibilización sobre cómo construir sus viviendas, a través de espacios de conversación de qué pasamos en un desastre, cómo mantenemos la calma.

Si esos niveles de participación e involucramiento se hubieran dado en su momento, posiblemente la magnitud del tema hubiera sido menor.

Entrevistador:

5. ¿Qué consecuencias, cambios, impactos y transformaciones sociales, provocó el terremoto del 16 de abril de 2016?

Funcionaria del MIES:

Bueno, consecuencias realmente como sabemos fueron territorios que estuvieron totalmente destruidos como tal; ó sea, la destrucción fue fuerte, una ruptura a veces el desborde de la realidad que superó realmente las capacidades incluso institucionales que teníamos.

Entrevistador:

¿Te refieres a la superación de las capacidades como Estado, o cómo sociedad?

Funcionaria del MIES:

Como las dos cosas, tanto como Estado, como de sociedad.

Como sociedad en el modo de que no supimos cómo actuar y que la realidad nos rebasó también. Y como Estado, que efectivamente tampoco estábamos preparados como para atender tal magnitud de desastre natural; pero creo que una de las cosas y de los cambios que también impactó fue el tema de la solidaridad y de la unión comunitaria que hubo.

Dejaste de ver tu metro cuadrado y te involucraste para sacar adelante a estas localidades que lo perdieron todo. Entonces la solidaridad de gente, la participación de la gente al momento de ir, participar con ellos, reconstruir, estar involucrados, creo que fue fundamental.

Y hay que mirar que el tema cultural también de cómo las familias en cada territorio lo ves, ese involucramiento de cómo se da. Tú ves ahora un territorio manaba que ha salido adelante; ó sea, que está emprendiendo, que se está involucrando, que de todo lo que sucedió a cogido experiencias y lecciones, y está saliendo adelante.

Un territorio esmeraldeño, que tal vez con sus debilidades aún, pero que los territorios donde se pudo hacer un proceso de participación han logrado también salir adelante. Ó sea el tema de mirarse y convivir con las otras personas, el tema de involucrarse, de poner tu opinión sobre lo que crees y lo que no crees, y de sobre eso llegar a acuerdos, realmente fue un reto.

El tema de la participación en muchas de las ocasiones no se ve. Nos hemos acostumbrado a que vives en tu metro cuadrado y de ahí no sales, y un desastre natural te hizo reaccionar y saber que está otros alrededor, y que colectivamente si tú te involucras realmente pueden hacer cosas fenomenales, como reconstruir toda una ciudad completa como lo hicieron en Manabí y Esmeraldas.

Entrevistador:

¿Ó sea, tú rescatarías el involucramiento que hubo como sociedad ecuatoriana, a partir del terremoto?

Funcionaria del MIES:

Como sociedad, como comunidad, y creo que también el rol que cumplió el Estado fue fundamental. Ó sea, determinar todos los apoyos hacia esa área fue creo que un pilar fundamental. Si bien es cierto, nos rebasó en su momento, eso no exime de que hubo una atención inmediata, de que lo que se hizo como Estado fue a la inmediatez y todos los equipos se comprometieron e inmediatamente estuvimos activados y trabajando en pro de mejorar las condiciones sobre todo lo que sucedió.

Trabajando desde las partes de infraestructura, desde las áreas sociales, involucrando a la gente, convocándoles, motivándoles; entonces el involucramiento es vital y fundamental, esta participación. Y como Estado pues la atención directa; ó sea, darles estos espacios para que se puedan fortalecer también.

Y creo que otras de las cosas que hay que rescatar fue el tema de la articulación y la coordinación interinstitucional que hubo, el mirarnos como Estado y no como instituciones independientes. Creo que eso en su momento, cuando se trabajó sobre todo en el tema de los albergues fue fundamental, ó sea, eras un equipo, no eras de un ministerio, no eras de otro, eras un equipo que respondía a la política pública de un Estado.

Contexto y violación de derechos

Entrevistador:

6. ¿Conoce usted, en qué instrumentos legales o normativos se establece el derecho de participación, y cuál es su alcance social?

Funcionaria del MIES:

Haber, tienes a nivel de la Constitución, efectivamente tienes artículos que te garantizan y establecen tu derecho a participar como el artículo 100, el 96.

Tienes una Ley Orgánica de Participación Ciudadana, tienes un Plan Nacional de Desarrollo, donde tienes un objetivo exclusivo de participación, es el objetivo 7, donde te marca un Estado democrático y te coloca como principio fundamental el involucramiento y la participación de la comunidad.

A nivel territorial tienes la COOTAD, donde te establece también los niveles de participación y donde te establece incluso que parte del presupuesto utilizado en los gobiernos locales, es decidido por la comunidad. Ó sea, son los presupuestos participativos que te establecen que tú tienes el poder de tomar decisiones sobre obras e incluso de infraestructura para tu territorio.

Por otro lado, ya eso aterriza en leyes más territoriales como: ordenanzas, reglamentos, estatutos, donde te marcan la importancia de esto.

Y a nivel internacional, todo esto también tiene abarca, incluso ahora en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los ODS, que buscan justamente reducir la brecha de desigualdades que tenemos.

Entonces, todos estos temas y estas normativas están establecidas. Lo que necesitamos, es que la gente se empodere para poderlas ejercer de manera adecuada. Mucha de la gente no conoce que tienes la posibilidad de participar, que tienes la posibilidad de tomar decisiones también sobre las políticas públicas que además son parte de lo que a ti te sucede diariamente.

A veces creemos y dicen muchas de las personas: “a no, es que no me interesa, eso ya ha de decidir por ahí”. No, soy parte de las decisiones que me involucran y tengo la posibilidad de hacerlo si conozco también que hay una normativa que me garantiza eso.

Entrevistador:

7. ¿Cómo describiría la actuación de los funcionarios estatales durante y después del terremoto del 16 de abril de 2016?

Funcionaria del MIES:

Primeramente, como un compromiso. Hubo un compromiso sobre lo que estaban realizando.

Segundo, porque es nuestro deber como servidores públicos, el actuar de manera inmediata. No puede haber un funcionario público que no actúe en beneficio de la población, y por lo tanto esa respuesta fue inmediata, fue un tema además de solidaridad, pero además de responsabilidad, y creo que eso fue permanente, aún cuando también creo que fue necesario y es necesario de manera permanente también ir recobrando energía frente a lo que sucede porque hubo un compromiso, hubo un involucramiento, hubo una responsabilidad, pero también hubo una carga de todo aquello que se vivió allá.

Además de ser funcionarios públicos somos seres humanos que también necesitamos remirarnos propiamente y descargar un poco de lo que tomamos para ir con mayor responsabilidad y compromiso a actuar y trabajar con la población.

Entrevistador:

¿Ó sea, según tu criterio, el trabajo fue permanente, durante y después del terremoto?

Funcionaria del MIES:

De los funcionarios.

El derecho de participación como un proceso progresivo en Ecuador

Entrevistador:

8. ¿Desde su experiencia, cree usted que la población afectada tras el terremoto del 16 de abril de 2016, pudo participar y decidir con y/o ante las autoridades e instituciones estatales sobre la reconstrucción de sus proyectos de vida?

Funcionaria del MIES:

No necesariamente. Si me preguntas si es un versus a lo que el Estado le proponía, creo que les quedamos debiendo. Creo que les quedamos debiendo porque esa construcción a veces se la miró desde Estado y si faltó un involucramiento real y más fuerte desde la comunidad; porque creo que lo ideal debía haber sido considerar primero desde ellos cómo miran y cómo quisieran reconstruir su territorio, y que no desde Estado le coloques una infraestructura que tal vez para algunos era innecesaria, o aún no era precisa en el momento inmediato más que su vivienda.

Por ejemplo di tu, construyeron viviendas en conjuntos para poder suplir y para que las familias que perdieron todo vayan y vivan. Viviendas donde tenías dúplex de uno o dos pisos y resulta que ponías a personas adultas mayores que estaban

acostumbradas a vivir con gallinas, con cuyes, con animales porque es su tierra, porque es su campo, pero tú como Estado le diste una casa en el segundo o tercer piso de un edificio. Rompiste una lógica comunitaria. Entonces no se construyó de manera conjunta con ellos en su momento.

Sí respondimos, sí atendimos. Sí participó digamos en un cierto nivel sobre expectativas generales, pero considero que no fueron todas asumidas por las entidades que correspondían en ese momento.

Una de ellas, no es nuestra competencia, pero es vivienda. Creo que ahí fue un punto donde si se hubiera hecho un proceso participativo de involucrar y de hacer construir a ellos cómo querían ellos o cómo soñaban su ciudad, tal vez tuviéramos ciudades mucho más consensuadas, amigables, solidarias, pero tal vez fue otra la realidad.

Por otro lado, en el momento propio de lo que sucedió, la participación en los albergues por ejemplo fue fundamental. Tú no hubieras logrado sostener un albergue si no fuera por la participación de la gente. La participación de la gente en todo sentido: en las comisiones de limpieza, de aseo, de cocina, de atención, fue vital para sostener un albergue porque si no lograbas involucrarle a las familias, no lograbas tener, teníamos los problemas que teníamos en otros albergues donde los índices de violencia, donde los índices de mala atención eran increíbles.

Fueron los albergues donde hubo un nivel de participación, aquellos que lograron solventar de mejor manera sus condiciones de vida y sostener todo lo que estaba sucediendo. Entonces ahí la importancia de participación, ó sea, ellos se involucraron, ellos participaron, lograron sostener y lograron ver de manera diferente.

Por otro lado, nosotros creo que nos faltó escucharles mucho más, nos faltó escucharles mucho más, eso no exime de que dimos una excelente atención en su momento pero que la realidad nos rebasó.

Entrevistador:

Tú mencionabas que, pones como ejemplo de participación el establecimiento de los albergues oficiales por parte del Estado y mencionas que la gente participaba y en otros casos no, de las decenas de albergues que tanto en Manabí y Esmeraldas se instalaron.

¿Por qué tomando como referencia la experiencia de albergues, por qué crees que en unos albergues si funcionó la participación y en otros no?

Funcionaria del MIES:

Porque había una iniciativa de las propias familias. Donde funcionó es porque tenías un líder comunitario, porque tenías ciertas capacidades comunitarias instaladas, donde lo que buscaron es a partir de las diferentes capacidades sacar adelante y a flote el albergue.

En otros territorios donde teníamos familias que siempre habían mirado su metro cuadrado y que únicamente se dedicaban a vivir en su hogar, a su negocito cerrado digamos así y no con un nivel comunitario, así mismo que el trasladarse al albergue y por lo tanto buscabas la comodidad que necesitabas.

Pero donde hubo un tema de liderazgo comunitario, donde hubo un tema de involucramiento de alguien de la comunidad que se haya empoderado, lograste movilizar mucho más.

Creo que el tema del empoderamiento en muchos de los lugares fue vital, porque eso te pudo poner sobre la mesa la posibilidad de llegar a acuerdos entre todos, y por lo tanto también llegar así a generar estrategias para mantener de mejor manera el lugar donde estabas viviendo; y creo que desde ahí es que lograron generar este tema de proyectos de vida; ó sea, desde cómo ellos se empoderaron y cómo lo gestionaban con el albergue porque creo que la participación y la corresponsabilidad es tripartita: comunidad, Estado y sociedad. Si no trabajas de manera articulada, difícilmente; porque a la final tú pones iniciativas pero necesitas que el Estado también te responda. Y por otro lado, tú como Estado tienes un recurso que necesita atender a esas iniciativas y a esas necesidades de las familias.

Entrevistador:

9. ¿Por qué cree que es importante que la población afectada pueda participar en la toma de decisiones cuando se suscitan desastres naturales?

Funcionaria del MIES:

Porque estás hablando de su territorio, porque estás tomando decisiones sobre su estilo de vida, sobre su vida, sobre el territorio donde ellos están asentados. Entonces si vamos a hacer un cambio, o vamos a reconstruir, o vamos a ingresar ahí, necesitas tener la opinión de ellos, necesitas actuar junto a ellos para poder construir de manera conjunta. Tú no puedes pensar en qué necesita la gente sentado en un escritorio si no conoces la realidad y no la has vivido todos los días con ellos.

Entrevistador:

10. ¿A manera de recomendación, cómo debería actuar el Estado ecuatoriano en caso de un nuevo terremoto como el acontecido el 16 de abril de 2016?

Funcionaria del MIES:

Deberíamos primero hacer un proceso previo de mitigación en los temas a partir de la participación, que la gente esté participando, involucrándose de cómo debería actuar frente a un desastre, qué podría hacer, qué lugares de riesgo tienes, a tu alrededor cuáles son los lugares seguros que puedes tener si un desastre sucede. Entonces, primero identificar todo eso y que la gente lo conozca. Si la gente está informada, si la gente lo conoce, puedes mitigar.

Si ya sucede un tema de riesgo y un desastre natural como el que nos sucedió, es vital la participación de ellos para saber cómo reconstruir eso, porque nosotros no podemos llegar con casas de cemento nada más, cuando resulta que era una villa de casas de caña porque la naturaleza te dice que eso no te genera humedad porque necesitas del clima; entonces, cómo actúas desde ellos y con ellos para reconstruir tus condiciones y transformar. Es un tema de una construcción colectiva. Tú no puedes hacer participación sino piensas en una construcción colectiva y de empoderamiento de las familias.

Entonces, si vuelve haber un desastre natural debemos coordinar y colectivamente construir con las familias lo que necesitamos sacar adelante y qué necesitan ellos versus lo que nosotros podemos plantear y podríamos responder.

Entrevistador:

11. Se me ocurre ahora una pregunta que ya no está acá. Tú mencionabas anteriormente sobre la política pública que se desarrolló a partir del terremoto, en respuesta del Estado.

Haciendo un poco alusión a esta última pregunta de recomendaciones, específicamente en la política pública, me gustaría por ejemplo conocer desde tú criterio, ¿qué cosas resultaron y qué cosas se podrían mejorar?

Funcionaria del MIES:

Resultó el tema de primero, de trasladar la información, de darle información a la gente. Había mucha preocupación en torno a qué pasa; ó sea, ya estuvo el desastre, qué está sucediendo, nadie me informa, no hay canales oficiales; ó sea, la gente escuchaba los chismes y los no chismes de lo que sucedía, entonces creo que primordial y una recomendación básica es mantener informada a la gente de lo que está sucediendo. Eso creo que es un tema fundamental.

Entrevistador:

¿Y esto hubo o no hubo desde tu percepción?

Funcionaria del MIES:

Sabes que en la mayoría de territorios, sí. Pero como la información baja como en cascada, a veces se quedaba en los niveles como intermedios. Di tú, si vamos a un albergue, se quedaba con los que participaban permanentemente en las reuniones y todo, y a veces no llegaba todo a la familia o llegaba distorsionada.

Entonces, si hubo un nivel de información y sin embargo creo que es necesario articular de mejor manera, porque a veces una información es la que te da un ministerio y otra información es la que te daba el otro, y otra información la que llegaban los encargados de los albergues. Entonces, la necesidad primero de como Estado articularnos creo que es vital en todo sentido, para que tengamos homologado un tema de lo que queremos que llegue y por otro lado, de la gente también, la manera de receptorlo y de transmitir aquello que se le menciona. Entonces, creo que la información es vital en este tema.

Por otro lado, otra de las cosas que creo que fue fundamental y lo trabajamos, fue este tema de normas de convivencia, que claro al inicio había ciertas debilidades porque fue difícil. Ó sea, el tema de participación es un tema en que todo mundo opina diferente, todo mundo piensa diferente y es difícil ponerse en consenso y sobre todo en una situación como la que estás viviendo. Entonces, cuan importante era establecer normas de convivencia y a mí me pareció fundamental, porque eso te permitió que las comunidades puedan tener ciertos parámetros de convivencia. Entonces, creo que eso fue fundamental, fue un gran esfuerzo, al igual que las capacitaciones que se realizaron al personal militar.

En muchos territorios había grupos sumamente sensibilizados, de los compañeros responsables de los albergues sobre todo de estos grupos de paz, que tenían una claridad sobre los temas. No obstante, en otros albergues había personal militar que claro, como uno sabe que tienen que seguir órdenes, la siguen. Sin embargo es necesario saber qué piensa la gente. Ó sea, a la gente tú no le puedes llegar e imponerle las cosas porque no estaban para cumplirte como tal, no estaban presos digamos así, que a veces unos de ellos nos decían: no es que mire hay esto y todo.

Digo, por eso es la importancia de construir con la gente esas normas de convivencia, y no yo como corresponsable del albergue te diga bueno: vamos hacer así, comen a tal hora, comen a tal hora, hacen esto, hacen esto, pueden hacer deporte de tal hora a tal hora, porque no estamos en una lógica comunitaria y la comunidad se mueve también en relación a sus comportamientos.

Entonces, con ellos se debe construir el tema de las normas de convivencia con ellos para que te sientas identificado, porque si no las construyes de manera colectiva te sucede lo que nos sucedía a veces, es que me imponen y yo no cumplo, pero si yo me involucro al construir estas normas de convivencia, me empodero de eso y por lo tanto soy responsable y también soy observador de lo que pueda y no pueda suceder, y puedo ayudar como veedor de que eso se vaya cumpliendo; promoviendo justamente mi derecho a la participación, mi derecho a la libre expresión y mi derecho también a poder tomar decisiones sobre aquello que creo pero con responsabilidad frente a la otra persona.

Entonces, creo que el tema de normas de convivencia a mí me pareció vital al igual que estas capacitaciones y el aprender mutuamente de todo lo que hacía el uno y el otro porque ahí conocimos que las instituciones van más allá de aquello que tal vez conoces solo por mensajes externos, sino que hacen un mega trabajo interno de fortalecimiento, que tienes equipos de diferentes áreas, que tienes equipos que están involucrados y especializados para atender estas emergencias, y que cómo no conocemos entonces creemos que no están presentes, pero realmente el Estado también ha hecho un esfuerzo grande en fortalecer las capacidades de estos equipos. Y equipos que se fijaron meses y meses ahí.

Entrevistador:

12. Y una última pregunta. A partir de todo lo que has mencionado, ¿consideras de que debería existir una política pública, una norma, una ley específica para garantizar el derecho de participación social en el contexto de desastres naturales, o crees que con lo que existe a nivel institucional, normativo, de capacidades estatales es suficiente?

Funcionaria del MIES:

Lo que deberíamos hacer es fortalecer lo que hay. Algo que me preocupa a mí a veces es el tema cómo te decía de la desinformación. La gente no conoce, por lo tanto no se empodera, y por lo tanto no exige. Y tú como Estado en ocasiones tienes que eso promoverlo porque es nuestra responsabilidad el garantizar que la gente participe y que la gente se involucre pero dándole las herramientas también y fortaleciendo las capacidades de la comunidad para la defensa y promoción de sus derechos. Porque si ellos no conocen, difícilmente alguien que no conoce puede exigir. Entonces, por lo tanto creo que es primordial eso.

Sí se podría reforzar y se podría hacer un tema de normativa en el tema de desastres tal vez como para promover mucho más la participación; sin embargo anexada

a la normativa que está en la Constitución, ahí te establece un tema fundamental en los temas de participación; ó sea, tú tienes una Constitución, la del 2008 que establece la importancia de involucrarse y participar colectivamente en organizaciones, en asociaciones y demás; pero cómo nosotros desde la ciudadanía, desde los colectivos nos empoderamos de eso para poderlo ejercer.

Y por otro lado, nosotros como Estado, cuáles son esas herramientas que estamos dando a la gente y fortaleciendo esas capacidades y garantizando que lo que está plasmado se pueda ir cumpliendo también.

Entrevistador:

Muchas gracias.

Anexo 5: Entrevista 3

Tema: Entrevista funcionario del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias

Fecha: 16 de septiembre de 2019

Lugar: Quito

Derecho de participación y desastres naturales

Entrevistador:

1. ¿Qué son los derechos humanos?

Funcionario del SNGRE:

Los derechos humanos son aquellos elementos jurídicos y sociales que permiten que una persona pueda tener equidad frente a otra, que permite que el Estado pueda proteger los elementos básicos de la vida de cualquier ser humano.

Los derechos humanos tienen que ser vigilados tanto en su demanda como en su ejercicio, tanto por el Estado como por las entidades que forman el Estado.

Entrevistador:

2. ¿Qué es el derecho de participación?

Funcionario del SNGRE:

Creo que es importante para una sociedad moderna y especialmente el Ecuador, cuando es un Estado constitucional de derechos, la participación es fundamental.

El Estado no es un organismo que está ahí, pronunciado sino que la participación ciudadana hace el Estado, con esto no queremos institucionalizar la participación. Particularmente no estoy de acuerdo en institucionalizar la participación sino que la participación ciudadana sea la observante de las reglas de juego que a veces pone el Estado a través del gobernante de turno. Ó sea, que la participación pueda incidir para crear políticas públicas, que la participación pueda impedir de que se violenten derechos humanos, que la participación ciudadana genere elementos de conocimiento de todos los temas que desarrolla el Estado a través del gobierno de turno que permanezca en él.

Entrevistador:

3. ¿Hay alguna diferencia entre el derecho de participación y participación social?

Funcionario del SNGRE:

Yo creo que es una diferencia muy cercana diría yo. El derecho de participación es que nadie puede ser negado a participar como ciudadano en forma individual o

colectiva a varias acciones. Ese derecho tiene que estar regido jurídicamente y amparado a través de un principio constitucional, ese es el derecho que yo y la instancia tiene de participar. Y al ser un derecho, el Estado debe protegerme esa participación, aunque sea participación de resistencia, aunque sea participación de reclamo, el Estado tiene que velar que yo me insinúe, o que el grupo colectivo se insinúe en esta participación.

Sobre la participación social, yo creo que es importante porque ahí creas grupos de intereses sociales, voy a decir, la participación social, los grupos LGTBI pueden tener una participación social de protección, de ejercicio de sus derechos, de sus demandas como ciudadanos y el Estado debe también apoyar a esa participación social. El grupo de mujeres, de niñez, de varios elementos que en un momento determinado no han tenido la posibilidad de ese derecho de participación. Entonces yo, grupo social interesado en que estos derechos pueda yo realizar, el Estado debe protegerme. Entonces yo pertenezco a un, líderes campesinos, a una agrupación de campesinos tengo el derecho, más que el derecho, tengo la acción social de demandar el cumplimiento de mis derechos en este tema.

Entrevistador:

4. ¿Qué entiende usted por desastre natural?

Funcionario del SNGRE:

Desastre natural, son aquellas situaciones naturales que se presentan. ¿Qué quiere decir natural? Que son producidos no por la intervención de la mano del ser humano sino que se presentan por las condiciones que pueden ser afectadas en un radio de acción correspondiente, que sea: un volcán, sea un desastre natural en el sentido de que nosotros les llamamos eventos peligrosos que afectan al ciudadano, que afectan la infraestructura y que afectan la propia naturaleza.

Y los desastres no son naturales. Los desastres no son naturales, son acciones que generan los desastres. Hay eventos naturales que producen desastres naturales que son llamados los eventos peligrosos.

Entrevistador:

¿Los desastres naturales son llamados?

Funcionario del SNGRE:

Los desastres no son naturales, hay un evento natural que produce un desastre que en un momento determinado afecta la vida cotidiana de alguna persona.

Entrevistador:

5. ¿Qué consecuencias, cambios, impactos y transformaciones sociales, provocó el terremoto del 16 de abril de 2016?

Funcionario del SNGRE:

Primero, yo creo que el cambio de una cultura para tratar el tema de gestión de riesgos, tanto del Estado como de los ciudadanos.

Segundo, una revisión de nuestros protocolos. Lo que estaba en Power Point si en verdad funciona cuando hay este evento. Este evento peligroso que produce.

El tercero, la calidad de respuesta que tienen los organismos responsables y evaluar el conocimiento que tienen los ciudadanos para actuar en un evento como este.

La coordinación que es importante. La coordinación entre el gobierno central, lo que llamamos nosotros los GAD's y las organizaciones sociales.

Contexto y violación de derechos

Entrevistador:

6. ¿Conoce usted, en qué instrumentos legales o normativos se establece el derecho de participación, y cuál es su alcance social?

Funcionario del SNGRE:

Claro. Primero el principio constitucional, el principio constitucional de participación. Algunos son críticos porque dicen que han institucionalizado la participación al crear la función de Transparencia y Control Social, pero en esa función están muchos actores que es la institución, como: Contraloría, está como las Superintendencias, están como el mismo Consejo de Participación Ciudadana.

El Consejo de Participación Ciudadana como institución no es la función propia, la función de transparencia y control social, es parte de esta. Creo que todavía hay una confusión ahí en ese sentido.

El segundo elemento, tendría valor si se involucraran los actores sociales al Consejo de Participación Ciudadana, pero eso es un mecanismo. El segundo incluso, el tema del Código de Participación Ciudadana, donde los ciudadanos no solamente participan con veedores, que creo que es importante que el ciudadano participe como veedor sino que tenga la posibilidad de organizarse para incidir en políticas públicas. Creo que es clave en ese sentido; porque hay el Código Orgánico de la Función del Consejo de Participación Ciudadana, pero también hay la ley orgánica, y también hay el de Participación Ciudadana, de los ciudadanos en común.

Entrevistador:

¿Algún instrumento internacional?

Funcionario del SNGRE:

Bueno, yo diría que varios desde la misma Declaración de los Derechos Humanos de 1948 que son más individuales, son más como respondiendo incluso a un carácter ideológico de la individualización, pero creo que los derechos económicos, sociales y culturales, los DESC, y también otras conquistas de derechos nos ayuda a comprender la participación ciudadana. La participación entre ciudadanos o entre seres humanos pero también la participación del ciudadano con la naturaleza, por eso ya hablamos del tema de los derechos de la naturaleza. Eso creo que es importante y eso ha creado de que haya eventos aunque sean naturales pero que probablemente hay una incidencia de lo que hacemos los seres humanos a través del plástico, a través de las excavaciones, de las intervenciones en la naturaleza que probablemente el ecosistema de la naturaleza nos da una respuesta al tener un evento peligroso en ese sentido.

Y la participación creo que es importante. Ciudadana es el que es un veedor del gobierno de turno y del Estado de sus políticas.

Entrevistador:

7. ¿Cómo describiría la actuación de los funcionarios estatales durante y después del terremoto del 16 de abril de 2016?

Funcionario del SNGRE:

Es una pregunta super compleja. Yo creo que hubo muy buena intencionalidad de los funcionarios públicos de atender, pero creo que no todos tenían claro los protocolos de intervención y eso implicó que a pesar de que, yo diría buena respuesta, pudo ser mejor.

Por ejemplo, en algunos casos entraron las máquinas para quitar los escombros cosa que no debió hacerse hasta no tener un informe técnico de intervención en ese sentido.

Se vio la debilidad de los funcionarios públicos, que todos querían hacer de todo y ese es un limitante y que no da un resultado positivo. Todos querían entregar medicinas, todos querían entregar ropa, todos querían entregar alimentos y creo que fue una experiencia más allá de las mesas, el COE Nacional. Una experiencia para los Comités de Operaciones en Emergencia, tanto para el COE Nacional, como para los COE`s que estaban activados el mejorar sus manuales y protocolos de intervención.

Y le comento, a tal punto que en el año 2017 se entregó el Manual de Respuesta que comprende todas las acciones y están en la página web del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos que podrían revisarlo.

Creo que hubo buena intencionalidad de los funcionarios públicos, pero no es solamente el buen deseo o la buena intención sino tener claro cuáles son los roles de cada actor público en ese sentido.

El derecho de participación como un proceso progresivo en Ecuador

Entrevistador:

8. ¿Desde su experiencia, cree usted que la población afectada tras el terremoto del 16 de abril de 2016, pudo participar y decidir con y/o ante las autoridades e instituciones estatales sobre la reconstrucción de sus proyectos de vida?

Funcionario del SNGRE:

Creo que limitadamente. Me parece que debió haber mesas de trabajo con la ciudadanía, con los damnificados y afectados y crear necesidades. Creo que muchas cosas se hicieron desde el escritorio, desde los expertos en planificación hasta los expertos en presupuesto y creo que es importante la participación, y ahora que hay el presupuesto participativo mucho más, pero creo que fue una limitación.

Entrevistador:

9. ¿Por qué cree que es importante que la población afectada pueda participar en la toma de decisiones cuando se suscitan desastres naturales?

Funcionario del SNGRE:

Los ciudadanos y ciudadanas que están en un lugar conocen más que otros sus realidades locales, sus necesidades y sus afectaciones; y ellos son los que deben decirnos falta tales servicios, nos falta tal capacitación y el Estado debe dar las herramientas para ejecutar eso.

Y creo que hay un interdiálogo entre aquellos afectados, damnificados y el Estado tanto local como central para llegar a acuerdos, a consensos de cómo ejecutar un desarrollo sostenido después de un evento como el 16-A. No es fácil, porque las demandas son fuertes también de la ciudadanía y a veces se individualizan las demandas. Creo que tienen que ser también demandas colectivas de la ciudadanía, no individualizadas, y para eso es importante las reuniones, los cabildos, el espacio comunitario para consensuar y luego mandar y acordar con el Estado central y local.

Entrevistador:

10. ¿A manera de recomendación, cómo debería actuar el Estado ecuatoriano en caso de un nuevo terremoto como el acontecido el 16 de abril de 2016?

Funcionario del SNGRE:

Yo creo que se está avanzando. La experiencia del 16-A, nos demostró algunas lecciones que debemos corregirlas.

Primero, el primer respondiente no es el Estado. El primer respondiente es el ciudadano, porque cuando hay un evento no está a la suyo ni la unidad de gestión del riesgo, ni alguien del Servicio de Gestión de Riesgos; está usted con su familia. Entonces, es importante ir trabajando en planes desde lo local, desde planes familiares. Usted y yo deberíamos tener un plan familiar de saber si algo pasa, cuál es mi sitio seguro, cuál es la ruta de evacuación.

Luego, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, deben tomar en serio el tema de gestión de riesgos. Y los municipios, las prefecturas deben fortalecer sus unidades de gestión de riesgos y trabajar con la ciudadanía para hacer programas de simulación, con simulacros y lo más importante que nosotros creemos es concientizar a la ciudadanía en una cultura de prevención.

Todos estos años hemos trabajado cómo responder. Si pasa, qué voy a responder. Pero debemos de trabajar en la cultura de prevención como otros países. Chile, Japón, el mismo California en la falla de San Andrés, la ciudadanía tiene como una cultura de prevenir.

Nosotros no tenemos la cultura de prevención, tenemos la cultura de respuesta, de qué pasa. Bueno, saldré como sea. Reactivos ciento por ciento. Entonces, si nosotros llegamos a tener una cultura de prevención.

En este último año estamos trabajando y va a ser una meta a construir, comités comunitarios de gestión de riesgos, ¿en dónde? Primero, en los lugares de mayor incidencia. Segundo, en concentraciones ciudadanas. ¿Qué quiero decir con esto?, organizados. Le voy a dar un ejemplo. En el barrio hay una organización siempre. El barrio trabaja muy bien para su liga barrial, que todos los equipos estén uniformados, hoy hasta la liga femenina, qué vamos a hacer en la fiesta del barrio, en la fiesta de la ciudad; y que me parecen lindas actividades que es propio de esta participación ciudadana, pero no le hemos dado este ítem, esta dinámica en el tema de gestión de riesgos sin crear otras organizaciones porque eso es como imponer, sino trabajar con los líderes barriales, comunitarios. Tener nuestras brigadas de gestión de riesgos y decirles perfecto, así como trabajamos en las fiestas, en la programación del deporte, trabajamos

en nuestras rutas de evacuación, en los sitios seguros, en la capacidad de donde tener alojamientos temporales.

Tal vez ese punto como experticia también de los alojamientos temporales, en la anterior pregunta probablemente me faltó, y eso hace que no sea una responsabilidad compartida: Estado, ciudadanía y gobiernos locales.

En las experiencias, eso que usted me decía también es, cómo saber identificar los lugares que pueden ser activados como alojamientos temporales que tengan las condiciones, y no solamente eso sino los campamentos. En el 16-A, se improvisaron lugares, que el estadio, la cancha y creo que deberíamos tener estudios de dónde podríamos tener las características, porque sabe usted que hay alojamientos temporales de diferentes categorías. El campamento, que es una instancia grande, donde participan miles, más o menos lo que hicimos el 16-A en algunos estadios. Luego tiene usted, alojamientos temporales de infraestructuras calificadas, porque el Estado no construye alojamientos, no debe construir, nadie construye para tener si es que haber si pasa un evento, sino tener calificado, identificados lugares donde se pueden activar y también identificar la participación ciudadana que es importante, ¿cómo?; con familias que puedan acoger a personas damnificadas que es lo mejor. Que yo, en vez de estar en una carpa, yo pueda acoger a una familia damnificada con apoyo del Estado y tenerle en un sitio como de familia, porque aparte de lo que vio todo, tiene que estar en una carpa por más que tenga todos los servicios pero no es lo mismo. Que lo ideal sería que todos los ecuatorianos podamos acoger a familias damnificadas y todo, o por lo menos del sector que es muy difícil y a veces también complejo entender esa dinámica.

Entrevistador:

11. Desde la Cartera de Estado que usted representa, ¿cómo debe o debería actuar en un evento como el sismo del 16 de abril de 2016?

Funcionario del SNGRE:

Primero, coordinar bien las acciones de respuesta si hay el evento; y para eso ya hay el Plan Nacional de Respuesta, que vuelvo y le repito, está en la página web. Este Plan Nacional de Respuesta, sabe qué hace cada institución del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, el Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos y Emergencias que está en la Constitución. La Constitución nos habla del sistema, no sé el articulado, 290 creo que es, que todos somos parte del sistema. El sistema tiene que funcionar, por eso hay que hacer simulacros previos.

Primero que se active y cada organismo sepa. Haber, yo MIES, en qué debo actuar. Yo Ministerio de Salud, en qué debo actuar. Yo Ministerio de Obras Públicas, en qué debo actuar y luego otros actores, cómo yo debo actuar. Cruz Roja Internacional, que es un organismo privado pero que ayuda al Estado en su dinámica. Organismos de Naciones Unidas, que también como la OIM, ACNUR, cómo se articulan con la política del Estado.

En el 16-A, algunas organizaciones internacionales querían poner desde sus clusters, su política. Y claro que hay estándares de Naciones Unidas para los alojamientos temporales, para la alimentación.

Le digo esto y puede estar grabado. Yo con el PMA. Discusiones eternas para ver la dieta nutricional, que es importante, pero en una emergencia le digo, es importante, cuidado que se entienda que sí hay que trabajar con eso, pero en las primeras semanas tenemos que alimentar como nos alimentamos en casa. Yo no sé que si todos tenemos un pizarrón en casa: haber el café tantas calorías; el no sé qué, las calorías. Ó sea, el PMA nos ponía unos estándares que si son importantes, cuidado, pero que en una emergencia tenemos que facilitar un servicio básico de calidad y todo, y alimentación rápida con agua y todo, y luego ir en la segunda etapa, perfecto, vamos viendo los procesos nutricionales, de acuerdo a la zona; es decir, habían cosas que no habían en la zona, claro y a veces los técnicos, especialistas, que esto debemos dar, me parece que también es caer. Si es importante, cuidado, hay que hacerlo pero en un momento no quedarnos en esa discusión estéril que no responde inmediatamente a lo que es el servicio que tienen los ciudadanos y ciudadanas en una emergencia.

Y finalmente, tener previo, tener siempre el plan de desarrollo, porque usted puede tener la prevención y la respuesta en ese momento que es la recuperación. La recuperación, el plan de desarrollo, ¿quién lo hace?, lo hacen los GAD`s, lo hace el gobierno central, ¿bajo qué parámetros, bajo qué presupuesto? Yo creo que en eso sí debemos trabajar para decir perfecto, ya ha sucedido esto y ¿cómo vamos a desarrollar a la colectividad que es damnificados, que es afectados y la comunidad en general?, para no crear divorcios. Porque, ¿qué es lo que dicen?, solo les están dando a los damnificados, no, con la comunidad. Si hacemos la escuela nueva es para damnificados, afectados y los niños de la comunidad que tampoco fueron afectados, para no crear esas luchas un poquito no integradoras de la comunidad.

Y el desarrollo no es desde el escritorio desde los GAD`s, ni desde el Estado central como lo hemos dicho, sino desde los ciudadanos afectados o no afectados, o

todos. Perfecto, aquí necesitamos, se cayó la escuelita y necesitamos para tales personas y trabajando, y creemos que es esto, y aquí hay profesores de la misma comunidad preparados y con todos los perfiles que diga el ministerio y todo, no improvisando. Esa creo que es la clave, porque si hacemos desde el escritorio y nosotros creemos que cómo va ir la escuelita, se complica y creo que no estamos creando participación ciudadana.

Entrevistador:

12. Finalmente, la semana anterior vi que hicieron el lanzamiento del sistema nacional de alerta temprana. ¿Esto digamos se anclaría dentro de la Secretaría de Riesgos como uno de los mecanismos o uno de los espacios que permiten digamos, prevenir el desastre?

Funcionario del SNGRE:

Esto va desarrollado a la tecnología. Hoy vivimos un mundo de la tecnología y si no podemos en un momento desarrollar mensajes para una respuesta y para preparación, es lo importante; y el Sistema de Alerta Temprana es el que le comunica. Le voy a decir por ejemplo, tuvimos un simulacro por el volcán en Rumiñahui en tres provincias. Estas alertas ayudan a los ciudadanos a identificar y a diferenciar sonidos, pero eso es un trabajo que tenemos que hacerlo a través de las sirenas. Porque sirenas tienen muchas pero tenemos que identificar: esta sirena es sobre una emergencia, sobre un evento, tenemos que evacuar. Todo eso estamos trabajando.

Yo no sé si usted recibió tal vez, depende, en el teléfono, un mensaje: simulacro se realizará en, fin del simulacro. Depende del servicio móvil que tenga, pero muchos ciudadanos lo recibieron.

Es decir, el tema tiene que estar conectado a través de diferentes actores. Primero, del sistema integral de seguridad que usted sabe que es el ECU-911, con los gobiernos autónomos descentralizados y con la participación de los ciudadanos. Queremos que algún momento sean los propios ciudadanos locales junto con el municipio que puedan manejar todos los sistemas pero desde ahora hay una política de Estado.

Entrevistador:

¿Esto se lo va a manejar a nivel digamos nacional?

Funcionario del SNGRE:

Sí tenemos el sistema de alerta temprana, pero es bueno, pero hay que mejorarlo. Hoy tenemos satélites, hoy tenemos institutos mayor tecnificados, tenemos visión

georeferencial, hoy tenemos análisis de gestión de riesgos y focalizados en lugares que ayuda incluso a un sistema, en noviembre. La idea es perfeccionar de acuerdo a las tecnologías que se tiene actualmente.

Anexo 6: Guía grupo focal

INICIO

1. Presentación del tema de investigación
2. Consentimiento libre e informado (dialogar, participar, acordar ideas, utilizar la información, tomar fotografías)
3. Verificación de los participantes de la localidad
 - Número de participantes
 - Todos son de sociedad civil (no son funcionarios públicos)
 - Habitantes de la localidad (años aproximados)
 - Vivieron el terremoto y posterremoto del 16-A

Para la CARTOGRAFÍA, cada participante elegirá un color de crayón

DESARROLLO

1. Breves ideas de qué son los derechos humanos

IDEAS:

DISCUSIÓN:

CONSENSO:

2. Qué es para ustedes participar: importancia, alcances, acciones

IDEAS:

DISCUSIÓN:

CONSENSO:

3. ¿Qué es lo primero que piensan cuando les digo la siguiente palabra: participación social (semejanzas y diferencias)

IDEAS:

DISCUSIÓN:

CONSENSO:

4. CARTOGRAFÍA 1: NOCIÓN DE TIEMPO Y ESPACIO
 - DIBUJAR COLECTIVAMENTE EL PERFIL DE LA PROVINCIA DE MANABÍ / ESMERALDAS –respectivamente-.
 - DIBUJAR / SEÑALAR EL PERFIL DE LA ZONA MÁS CERCANA A DÓNDE USTEDES VIVEN (barrio, parroquia, o cantón)
5. ¿Qué es para ustedes desastre natural?

IDEAS:

DISCUSIÓN:

CONSENSO:

6. ¿Cuáles fueron los cambios, impactos y transformaciones que provocó el terremoto del 16 de abril de 2016?

IDEAS:

DISCUSIÓN:

CONSENSO:

7. CARTOGRAFÍA 2: NOCIÓN DE CAMBIO TRAS EL 16-A

- MARCAR LAS DEBILIDADES Y FORTALEZAS SOCIODEMOGRÁFICAS:

Territorio (lugares zonas de seguridad e inseguridad)

Infraestructura (mortandad, viviendas)

Organización comunitaria (planes de contingencia)

Ayuda estatal (quiénes y cómo)

ONGs (quiénes y cómo)

8. ¿Conocen ustedes si el derecho de participación está escrito en alguna norma y cómo se accede o exige ese derecho?

IDEAS:

DISCUSIÓN:

CONSENSO:

9. ¿Cómo describiría la actuación del Estado antes, durante y después del terremoto?

IDEAS:

DISCUSIÓN:

CONSENSO:

10. CARTOGRAFÍA 3: PROPUESTA DE EXIGIBILIDAD

- SEÑALAR QUÉ HARÍA ANTE UN NUEVO DESASTRE NATURAL
- SEÑALAR CÓMO DEBERÍA ACTUAR EL ESTADO EN ESTOS CASOS
- SEÑALAR CÓMO EXIGIRÍAN DERECHO A PARTICIPAR

Anexo 7: Grupo focal Jama

Tema: Grupo focal con población de Jama

Fecha: 15 de noviembre de 2019

Lugar: Jama, provincia de Manabí

Derecho de participación y desastres naturales

Entrevistador:

1. ¿Qué es lo primero que piensan cuando les digo la siguiente palabra: participar?

Participantes:

Es ayudar a la sociedad.

Puede ser: actuar, hacer, dar ideas.

Socializar cualquier tema con las personas, con el grupo, con la familia.

Participar con las personas que necesitan ayuda. En cualquier momento que necesiten para estar ahí participando.

Tomar criterio en una reunión y participando todos los que asisten.

Ya está todo dicho, pero es ser parte de un tema importante como estos, ayuda mucho.

Entrevistador:

2. **Cartografía 1: noción tiempo y espacio**

Dibujar colectivamente el perfil de la provincia de Manabí.

Dibujar el perfil de la zona más cercana que represente el lugar (barrio, parroquia, cantón) en el que ustedes viven.

Participantes:

“Verán eso es participar, tienen que hacer”.

“Solo porque es participación, sino no venía”.

“Nosotros estamos aquí rodeado de mar”.

Entrevistador:

3. ¿Qué es para ustedes un desastre natural?

Participantes:

“Desastre natural (silencio colectivo, suspiros) terriblemente, primera vez en mi vida. Que te puedo contestar (gesto de duda y tristeza). **Desastre natural, lo que viví**”.
Experiencia, tristeza, llanto, alegría porque a la final, después de haber pasado todo esto también tuvimos un momento de podernos reír, sonreír, coger vida otra vez; pero no sé

cómo englobarte el tema de los desastres porque para mí es la primera vez que he pasado por una situación como esta, entonces no tengo la experiencia como de otras personas que de pronto en accidentes, o en otras cosas hayan pasado cosas como estas, pero para mí es muy triste. Muy triste ver que en vez de que en cierta parte, qué te digo, a veces creemos que cuando hay un desastre la gente se une, se compacta y se hacen mejores cosas pero a veces no se da eso, no se da eso, no se ve eso. En sí, para mí el desastre fue tristeza, tristeza totalmente.

“No quisiera en este momento acordarme de ese día, porque nunca lo había vivido. Lo había vivido solamente por la televisión”.

De verdad es que no sé. Hay unas ideas por ejemplo, un desastre siempre se sabe que es provocado por la naturaleza, este, una parte. Y lo que sucedió por ejemplo en el Ecuador, ó sea, el terremoto que vivimos fue un desastre natural. Entonces, en ese desastre, como lo han dicho nuestros vecinos y todos los que vivimos cerca, ahí se vivió, fue de mucha tristeza, como se perdieron los familiares también, las casas. Hubo bastante pérdida.

Lo primero que se me viene a la mente es la respuesta casi de todos, que fue todo una sola, ó sea, nadie estaba preparado para esto. Y bueno, son cosas de Dios, ¿no?, porque con Dios, nadie podemos estar en contra de él, ¿no?; pero tenemos que soportar. Son cosas que nos vienen de una u otra manera y tenemos que aceptarlas.

Quiere un concepto científico (risas de todos los participantes). Pero si quiere escuchar lo que pasó (silencio personal). Para mí en la experiencia el desastre, para mí, es una oportunidad, porque al momento de que nosotros vivimos este desastre natural, nosotros pudimos identificar que somos fuertes, que somos unidos, que a pesar de todo lo que pasó y de no estar preparados porque nosotros no estuvimos, y no estamos, y no nos seguimos preparando. Solo al momento que pasó nos lamentamos, pero como ya va sanando la herida como que nosotros ya nos olvidamos de lo que pasó. Entonces, pero en lo personal para mí si fue una oportunidad porque aprendimos a conocer a la gente, a conocernos entre nosotros mismos que a veces somos vecinos pero ni siquiera ni los nombres sabemos de nuestros vecinos. Conocimos gente también de otros lados. Conocimos qué existe a nivel mundial toda una gama de herramientas que te ayudan a prevenir, o te ayudan una a prevenir cualquier desastre natural o algún desastre creado por el hombre y que también te dan todas las líneas de acción de cómo sobrevivir ante un fenómeno porque son cosas que van a pasar, pero la gente necesita conocer para

aprender a sobrevivir porque hubo mucha gente que murió, que a lo mejor, si estuviésemos preparados no hubiese muerto.

Hubieron muchas casas que se destruyeron, pero que a lo mejor si nosotros construyéramos de la forma correcta, no se hubiesen caído.

Hubo mucha escases de alimentos, pero que si nosotros supiéramos cómo canalizar la ayuda humanitaria, tal vez hubiese sido por igual el tema de atender a la ayuda humanitaria, pero como no se conoce, lo que se hace a lo loco: repartir, botar, desperdiciar, cuando hay gente que realmente está sufriendo, padeciendo porque no a todo el mundo le llegó la abundancia de las ayudas humanitarias; entonces eso.

Y como persona yo digo, **lo importante es que nos descubrimos a nosotros mismos.**

Yo siempre recuerdo al siguiente día cuando dijeron: el tsunami, y yo aún me río porque yo soy bien floja, ustedes me conocen mejor que yo (risas de todos). Yo soy floja hasta para agarrar algo. Yo ahorita, en la mañana me tocó hacer un taller acá y estaba sucio y me tocó barrer. Solo con barrer anda que mi cuerpo me duele, la espalda me duele, ó sea yo soy floja por naturaleza, no puedo agarrar nada, soy mandona no más (risas de todos), pero en ese momento cuando dijeron del tsunami, todo el mundo corría a lo loco, corrían y corrían, pero yo no sé de dónde saqué fuerzas, que yo agarré a mi muchacho y lo puse aquí arriba (señala sus hombros), y en un segundo yo ya estaba en la loma (se refiere a una de las lomas más altas de Jama, donde se encuentra el cementerio), con el muchacho acá (sus hombros) y sin zapatos.

Yo después no podía bajar, no sabía cómo bajar, pero mire cómo uno, cómo ese instinto, esa fuerza sale para sobrevivir por ejemplo, entonces uno se descubre a uno mismo, que uno sí es capaz de hacer eso y un sinnúmero de cosas más.

Entrevistador:

4. ¿Qué cambios, impactos y transformaciones provocó el terremoto del 16 de abril de 2016?

Participantes:

Le cambió la vida por total a varias personas que en primer lugar, no tienen todavía un lugar dónde vivir. Las casas que se cayeron, no han sido reconstruidas y fueron muchos los cambios que hubieron hasta ahora, en la actualidad, hasta falta de trabajo. No hay nada, totalmente cambiados, cambió todo.

(Solo respondió una persona. Después de dicha respuesta todos los participantes se miran entre ellos, agachan la cabeza, hay silencio).

Ya no vemos las casas que eran patrimonio (risas de todos).

Ya ahora todo es diferente. Jama es totalmente diferente porque muchas personas ingresan a Jama y ya no reconocen ni dónde está ubicada su familia, andan preguntando y hasta nosotros mismos de aquí a la ciudadela Mayor Cevallos. Mi hermana vive más adelante por el municipio, yo le invitaba, porque yo antes del terremoto vivía allá y yo después del terremoto igual me quedé ahí, igual viviendo en una carpa, y yo la invitaba porque ella igual estaba sola, y ella llegaba allá, ella tenía que preguntar, se perdía, decía que estaba perdida, que ya no sabía dónde era la calle de ingreso ahí en la ciudadela porque todo estaba diferente. **Todo cambió.**

Muchas personas se beneficiaron, muchas personas que tenían su casa. Unas se cayeron, otras quedaron medias así (hace una señal de inclinación a lado derecho con sus dos manos), las reconstruyeron, salieron favorecidas con una casa, dos casas. Muchas personas que necesitaban su casa, no le hicieron. Quedaron con el solar ahí y no le hicieron nada. Personas que aún viven en carpas.

Hubieron cambios en dos aspectos. Hubo en negativo y en positivo. Por ejemplo los cambios en negativo, bueno lo que ya comentaron, hay personas que todavía no son atendidas, personas que se desmoralizaron, incluso ahora tomo el caso de don Arturo que falleció. Por ejemplo las personas que perdieron a su familia, como que ellos no superaron la muerte de su familia, incluso hay dos de ellos que fallecieron, murieron sus esposas y ellos ahora fallecieron; ó sea, como que no hubo del Estado, no hubo la respuesta por ejemplo para atender a toda la población en atender el tema de la crisis emocional, por ejemplo, porque fue fuerte para nosotros todo lo que vivimos.

Yo creo que esta es la segunda vez que yo me atrevo a hablar del tema del terremoto pero antes para mí no era posible (hay lágrimas y se la voz se pone entrecortada). Hice muchas cosas pero no es fácil hablar de una cosa de estas (hay lágrimas y se la voz se pone entrecortada). Ya entonces eso es en el tema negativo.

Otro por ejemplo. La gente se acomodó. Como todo les regalaban, la gente, fue difícil insertarlos en el tema laboral y todavía tenemos un grupo de gente que está esperando a que te den y que te den.

En lo positivo por ejemplo. En tema de educación yo creo que fue muy bueno porque con las intervenciones de muchas ONG's y aún han quedado un par de ellas, te ha llegado hasta los rincones más grandes, y las ONG's lo que te hacen más es tratar temas de derechos; ó sea que la gente salga de la "normalidad" (hace signos de comillas con las manos) porque para nosotros todo es normal, ó sea, nos atiendan o no nos

atiendan para nosotros es normal, entonces de una u otra forma todo lo que hicieron las ONG's, porque todo el tema de la ayuda humanitaria es un enganche pero en el fondo va el tema de educar. Entonces, yo creo que eso ha sido un tema muy importante y positivo para la comunidad, ó sea que la gente sabe que el no tener agua potable no está mal, ó sea, cómo es que es solo porque hubo el terremoto el país entero se enteró que Manabí tiene cantones que ni siquiera sabía qué era el agua potable y que estaba normal tomar el agua del río. Entonces, esas cosas por ejemplo ahora la gente, tú vas a cualquier rincón y la gente ya te reclama y dice nosotros tenemos derecho a una agua segura, porque si nosotros tomamos agua segura, vamos a prevenir un sinnúmero de enfermedades.

Entonces, ese tipo de cosas yo lo veo como positivo independientemente de la casa, si no tenemos casa, ó sea, esas son cosas que, que hubo desigualdades, que hay gente que tiene hasta tres casas y otras no tienen, pero son cosas que por no estar preparados, ni las mismas autoridades locales sabían cómo canalizar, cómo ayudar, entonces hubo un sinnúmero de gente que se benefició, se lucró pero yo le rescato a ese tema de lo positivo.

Ó sea, de la educación que bien o mal la gente sí ha tenido, sí ha despertado un poco.

Entrevistador:

5. Cartografía 2: fortalezas y debilidades sociodemográficas

Territorio (zonas seguras e inseguras)

Infraestructura (mortalidad, colapso de viviendas)

Organización comunitaria (planes de contingencia, acciones de solidaridad)

Atención estatal (quiénes, cómo)

Atención de ONG's (quiénes, cómo)

Participantes:

“Todo, todo fue desastre. Todo, todo fue aquí”.

“Hay algo que dejamos de contar. El día del terremoto, el río se secó en su totalidad”.

(Se menciona mucho la presencia de militares cuando se pregunta por los hechos de organización y por los procesos de ayuda humanitaria en el contexto del posterremoto).

En el marco de la participación social y ayuda humanitaria entre la población, los participantes señalaron que: “Nosotros realizamos todo tipo de actividad. **En primer lugar hicimos hermandad en ese momento**, porque entre uno y otro ubicamos cobijas,

lo que más se podía obtener en ese momento. Primeramente, lo que nosotros hicimos fue hermandad. Luego nos organizamos con ayuda de personas que en ese momento nos ayudaron, siempre lo tengo presente y todavía converso con ellos; **entonces nosotros comenzamos a organizarnos, que es la primera parte de un tema como este, organizarnos y cuidarnos entre el uno y el otro. Eso es lo que nosotros hicimos al principio.** Acoger a personas que no tenían donde estar en la noche, darles de comer a las personas que no tenían que comer. Nosotros con ayuda de las personas extranjeras en ese tiempo tuvimos comida, cobijas, tuvimos después carpas, tuvimos colchones; **luego, cómo ir solucionando el tema ese de quedarnos en la nada, y así nosotros nos mantuvimos por bastante tiempo”.**

“Son cosas que uno las recibe el rato menos pensado, sea de instituciones o personalmente ayuda humanitaria del mismo barrio. De esa manera se sostuvo por algún tiempo como dijo Asu, esa clase de alimentación, de trato y de todo”.

Al preguntar por el tiempo aproximado en el que duró esas formas de organización y participación social en este contexto, señalaron: “Incluso los chicos que trabajaron conmigo, ellos hasta hace un tiempo, en menos de un año, ya no teníamos el centro de acopio entre nosotros, pero ellos venían, me daban por ejemplo fruta y yo repartía; ó sea, siempre quedé como líder en el barrio, por eso siempre me buscaban como líder porque fue mi espacio el que se ubicó para esto, entonces como que me representé más. Entonces, ellos, una vez que nos desintegramos y ya cada cual se fue a sus casas.

Aparte de que se compartía con los niños, llegaron muchas personas, se compartía con los niños, jugaban con los niños, se hacían actividades con los niños como para cambiarles la idea de lo que habíamos vivido en ese momento. Hubo mucha participación de las personas de otros lugares que vinieron a dar su granito de arena para apoyarnos mucho en este tema; entonces, nosotros cuando ya las personas comenzaron a arreglar sus viviendas, ya pudieron irse a sus casas, que eso fue entre más o menos unos nueve o diez meses. Aunque más de un año, porque yo estuve más de un año ahí. Entonces, fui la última persona en salir de ese lugar, porque como responsables de todo lo que hicimos y que me parecía quedarme como última ahí. Cuando ya los amigos que nosotros conocimos, siempre estaban pendientes conmigo, Asu cómo vas, qué necesitan y ellos siempre estaban enviando. Entonces, cuando ya no estábamos ahí, me decían: Asu voy a pasar, voy a llevarte: pimiento, cebolla, tomate, papa. Entonces me dejaron y yo comencé a repartir a todos los vecinos, su funda a cada

uno, sus cosas. Si traían arroz, yo les repartía arroz. **Hubo bastante tiempo que a nosotros sí nos ayudaron hasta incluso hasta ahora y después**”.

Cuando se pregunta sobre la presencia de instituciones del Estado, señalaron: **“Por aquí estuvo Educación, los militares estuvieron por varias partes (cuatro puntos), los albergues, trabajaron todos juntos. Del Municipio no hablemos porque en vez de darnos, nos quiere quitar”** (risas de los participantes. **Al dibujar el Municipio dicen: dibújele caído y hay más risas**).

Cuando se pregunta sobre la presencia de ONG’s, señalaron: “UNICEF, ADRA, Cáritas y Cruz Roja”.

“Llegaron más, pero es que dependiendo, al inicio llegaron muchas ONG’s internacionales, pero esas ONG’s venían y te trabajaban en su gran mayoría, ellos llegaban al COE y con el COE ya te coordinaban y ya se iban a los grupos como: El Matal, Don Juan (los albergues estatales). Se coordinaba con el COE y con el COE ya se designaban, porque aquí hubo muchas organizaciones, aquí estuvo: Visión Mundial, Usaid, otro grupo que son psicólogos, los israelís. Con Unicef por ejemplo habían algunas ONG’s que tenían convenios. Ó sea, Unicef es la que daba la plata pero en sí había otras fundaciones que eran las que operativizaban aquí. Hubo muchas ONG’s aquí, pero las que se quedaron como que más tiempo trabajando fueron: ADRA, DEIA, los Cáritas trabajaron hasta hace poco y todavía siguen trabajando en zonas rurales, porque después de atender ayuda humanitaria se focalizaron en la reactivación económica por ejemplo. Y en las zonas rurales se quedó bastante ONG trabajando y todavía hay algunas que están trabajando. Ellos trabajaron mucho en los albergues y en el centro de educación –que nosotros le llamamos el **espacio de educación que nosotros teníamos**- porque ahí canalizábamos todo tipo de ayuda y no solamente de ONG’s internacionales sino también de organizaciones nacionales y de profesionales, porque hubo mucho profesional que vino a ponerse a la disposición.

En el **espacio de educación y protección –así le bautizamos-**, “se unió todas las escuelas. Por ejemplo el DEIA que es una organización nacional, firmaron convenios con Educación y fuimos los responsables de reactivar todo el servicio educativo aquí en el cantón. Al inicio de lo urbano, y ya después cuando lo urbano se fue resolviendo, nos ampliamos a las zonas rurales. Entonces, por ejemplo, teníamos tres jornadas de educación aquí, ó sea todos los niños recibían –clases- pero organizado en convenio. No fue una cosa de invasión, fue una cosa que en la primera mesa nacional se buscó quién ayude, se acordó. Por ejemplo, en Pedernales quién lideró fue Plan Internacional y en

Jama fue DEIA y con fondos de Unicef. Entonces, Unicef dio la plata y contrató a DEIA para que se encargue de todo lo que tenga que ver con metodología por ejemplo.

Nosotros trabajamos todos los contenidos que tenían que ver con contención emocional, todo lo que tenía que ver con trabajar con los niños en la moral para que pierdan el miedo y vuelvan a la escuela.

Contrató a otra ONG para que se encargue de la parte logística. Por ejemplo ellos, solo fueron los encargados de armar la escuela con las carpas de Unicef, entonces ellos armaron los baños, ó sea todo, con los estándares que te pide el Manual Esfera que te dice qué debe tener un espacio de educación y protección, con todo eso. De ahí nosotros canalizábamos las ayudas. Por ejemplo venía Cruz Roja y te daba el tema del agua, llegaba todas las ONG's; por ejemplo, necesitábamos contención emocional para los docentes, entonces venía los israelí y no sé quién más, entonces ellos venían y nos capacitaban a los docentes para preparar primero a ellos y mientras tanto nosotros teníamos un equipo de jóvenes que trabajaban con los niños: actividades recreativas. **La cooperación internacional fue organizada”.**

Se pregunta: ¿fue mejor la ayuda del Estado?, ¿fue mejor la ayuda de las organizaciones internacionales?, ó ¿fue una ayuda canalizada entre Estado y organizaciones internacionales?

“No. Hay que ser realistas. Por ejemplo las organizaciones internacionales obviamente fue mejor porque ellos sí te lo hacen con conocimiento, te lo hacen en base a un manual; ó sea, porque existe a nivel de país existe un manual que te dice: cómo actuar frente a un terremoto, cómo actuar frente un huracán, cómo actuar frente a tal; es decir, todo está diseñado. Nosotros era que ignorábamos, sino pasa el terremoto nosotros no aprendemos que existe todo un manual y que dice qué cosa hacer y cómo hacerla y de qué cantidad; ó sea está todo ya, no hay por dónde perderse. Entonces, fue mejor la ayuda internacional porque ellos en sí, es los que le enseñaban al Estado cómo hacer y qué hacer.

Entonces, yo creo que de parte del Estado sí hubo el que se dejaron ayudar.

En local, el alcalde nos abandonó. Él se fue, él no hizo nada, se fue a otro país. Como a los dos días después del terremoto se fue. El vicealcalde tomó la batuta en el COE y de ahí la batuta la cogen los militares. Ya los militares fueron los que se hicieron cargo de cómo organizar (los que permitieron o no el derecho a la participación de la población), y obviamente el gobierno mandó un delegado del gobierno que aquí fue la Pabón, que en ese tiempo fue asambleísta (los

participantes dudan del cargo que tenía), pero delegaron a uno por cantón. El Serrano fue en Pedernales o Portoviejo, y la Pabón fue acá, aunque no sirvió de mucho porque era media loca, lo que hacía como loca era tomando decisiones, pero bueno igual la gente obedecía. Ella era la representante territorial del gobierno. Entonces ella vino a retener las mejores ayudas que llegaban, que se canalizaban para ellos, pero bien o mal servía porque si se necesitaba que alguien tome la batuta. (Los participantes dicen claro, en forma de afirmación).

Como el alcalde no estaba, porque ese debería ser la primera persona... (Se tomó unas vacaciones dicen y sonríen. Creo que fue a hacer una investigación sobre el terremoto. Risas. Se preguntan sonriendo: ¿por qué habla de mal de nuestro querido alcalde anterior? Y regresó sin investigación. Risas.

(Yo pregunto, ¿el exalcalde vive acá? Responden: si. Ahora vive en Portoviejo. Dejó quebrado a Jama, no va a vivir acá. No ve que cuando se fue, fue a obtener conocimientos sobre lo que había sucedido acá. Risas. Él es nativo de acá. Él no estaba preparado para ningún desastre natural. Era como muy infantil. Entonces por ejemplo, una vez antes del terremoto hubo un oleaje que aquí en Jama la ola grande llegó hasta el río acá arriba, y él lo que hizo, se había comprado una moto acuática, la sacó a estrenar a la moto acuática. Risas de todos los participantes. Cuando era una preocupación de toda la gente porque la gente nuestra es de las riveras de, están a las orillas del río, están en peligro, toda esa parte. Creo que él no tenía como la suficiente madurez para entender lo que pasaba. Y como el terremoto fue más fuerte, entonces lo que él hizo, fue que se fue, y yo creo que se fue hasta otro país, se fue como a Estados Unidos y abandonó).

(Pregunto: ¿qué tal fue la respuesta del vicealcalde? Responden: no, él si asumió, porque el detalle es que ahí ya no depende de la persona sino del COE, ó sea, ahí deciden todo. En el COE sí estaba. El COE era en el estadio).

Los militares andaban hace unos tres meses por aquí. Andaban haciendo rutina de contrabando de armas, haciendo operativos en las calles, son rutinas. También andaban que quieren, ellos andan que quieren implementar un cuartel por aquí, por esta zona. Ellos andan haciendo sondeos, primero haciendo el tipo de investigación para ellos tener un argumento de por qué quieren tener el tema de su destacamento. Hay mucho contrabando. Pero no sé cómo les habrá ido. Son las rutinas que ellos tienen en su agenda. Pero el fondo de eso es que ellos quieren. Hace no mucho viajé con ellos y justamente con uno de los grandes de ellos, me llevó a Pedernales y me contó ahí que

estaban conversando con Bahía y con Pedernales, porque ellos, su meta es poner un cuartel. El cuartel más cerca a Jama es en Portoviejo.

Entonces, un poco para ir aterrizando en el tema en el que estábamos, ó sea, ya después, a la semana que ya se empezó a organizar la gente, ya el COE sí tomaba decisiones y todos los días sí estaba activo el COE, hasta que llegó el alcalde (risas de todos y todas. Hasta que Correa lo mandó por un tubo) y de ahí sí estaba activo. **De ahí se empezó a trabajar con organización pero eran las organizaciones internacionales las quienes les enseñaban a los del COE, y los militares que obviamente están más preparados para este tipo de cosas”.**

Entrevistador:

6. ¿Conocen ustedes si el derecho de participación está escrito en alguna norma y cómo se accede o exige ese derecho?

Participantes:

(Todos los participantes ríen y señalan a Shirley. Los participantes dicen: yo sé que usted si sabe, usted es bien asesorada).

“Bueno, **el derecho primero está en la Constitución**, porque esa es nuestra carta magna y porque ahí es la que dice, donde están estipulada todos los derechos que tenemos. Y segundo, que dentro de la reforma que se hizo en el 2008, en la Constitución, **se creó un poder más que es el de Participación Ciudadana y por ende hay una ley que te dice todo**, hasta una ley que te habla de participación ciudadana, sobre los derechos, sobre las asambleas comunitarias, sobre los espacios que hay dentro de los GAD’s municipales que te dice que tienes que participar, que dónde están los consejos consultivos, dónde están los consejos barriales y **que en tal es solo palabraduría, porque en la práctica no se cumple (risas), entonces hay todo un marco legal que te habla de la participación ciudadana.**

Entrevistador:

7. ¿Cómo describirían la actuación del Estado antes, durante y después del terremoto?

Participantes:

“Antes del terremoto. Correa durante los últimos años se debilitó y no fue buena la actuación; y después del terremoto, peor. Ó sea, aquí principalmente lo que es ... (se genera discrepancia política de quiénes son y no correístas). En ese tiempo comenzó con tantas cosas y bueno, comenzó a debilitarse.

Después del terremoto, como siempre, principalmente aquí la actuación del Estado, como conversamos antes, no fue muy buena. **Como lo dijeron, las instituciones internacionales fueron mejores, el Estado se activó después por intermedio de los militares y todas esas cosas, pero no fue muy buena.** “Ahora, en la actualidad con el señor Moreno no creo que ha sido tampoco, no ha habido, se ha dedicado a lo que es persecución política (pregunto: ¿y en relación este tema?), responden todos: **nada**”, **(y de manera seguida causa risas en todos los asistentes).**

“Si había actuación antes en el gobierno porque por ejemplo se preocupaba por las instituciones, se preocupaba si por ejemplo se necesitaba un hospital; ó sea, si había preocupación antes. Y después del terremoto, ya también le tocó la salida del presidente y también ya todo quedó ahí. Y en la actualidad, no he visto nada. (Los participantes dicen: cero Polito, cero; al mismo tiempo que vuelven a sonreírse)”.

“Yo le puedo decir que con relación de antes del terremoto propiamente, el organismo a quien representa o representaba propiamente **el expresidente Correa, ni él, ni nosotros sabíamos lo que iba a suceder. Ó sea, propiamente ni él, ni nosotros estábamos preparados para recibir este golpe del terremoto.** Propiamente de allí en adelante, lo que haya hecho el expresidente tenía que hacerlo obligatoriamente en partes a lo que él podía, porque todo no salió de recursos de él, porque llegó recursos de otras instituciones internacionales. **Y en la actualidad, todos estamos esperando y esperando que se hagan las cosas como deben de ser**”.

“(Es el turno de Asunción, he inicia diciendo: yo soy correísta por si acaso). **Nosotros nunca tuvimos nada de prevención,** ni el presidente ni nosotros estábamos enterados que nos iba a suceder algo como esto. Y el ahora, nada Polito, nada. Él ni siquiera asoma a decir una pinche palabra sobre esto, él no dice nada. Él no se dedica a nada sobre esto, piensa en otras cosas”.

“Antes si se educaba a los televidentes porque antes el Correa hacia las sabatinas y ahí nos daba a conocer algunas cosas que sucedían en el país y las obras que él hacía”.

“En el terremoto si hubieron muchas organizaciones y como Estado: antes sí, ahora no”.

Propuesta de exigibilidad

Entrevistador:

8. ¿El Estado les permitió participar?

Participantes:

“Antes del terremoto precisamente conocimiento como plan de evacuación no había, nunca habíamos vivido esto. En momento en que pasó esto, desde ahí, ya empezaron a haber los planes de contingencia. Las organizaciones nos enseñaron a los adultos, a los niños. Antes no teníamos conocimiento, porque imagínese si hubiese habido antes. Si hubiese habido un simulacro para este tipo de eventos”.

“Yo siempre digo, nosotros veíamos en la televisión cuando habían desastres, terremotos en otros países y nosotros como que nunca nos iba a pasar; decíamos: nosotros estamos en la gloria acá. Y nosotros veíamos lo que sucedía en otros países”.

“Por eso yo decía antes, creía que esto solo se veía por la pantalla de la televisión, sobre otros países lo que sucedía. **No lo habíamos pasado nosotros, no lo habíamos palpado así personalmente, pero fue cosa horrorosa**”.

“Como Estado antes no. En el 1998, cuando hubo un terremoto leve (el de Bahía), ahí en las escuelas empezaron recién a enseñar algo básico. Yo me acuerdo que en la escuela enseñaban cositas así, cosas que ya a estas alturas no sirven, porque te enseñaban de una manera que en ese tiempo funcionaban pero para ahora ya no funcionan: que te metas debajo de la mesa, pero ahora te dicen que ya no te metas debajo de la mesa, porque la mesa se quiebra y es difícil que salgas (risas de todos los participantes), pero en ese tiempo nos enseñaban así.

Nosotros cada vez que pasa algo empezamos a tener conocimiento, a educarnos pero nos olvidamos del resto. Lo que pasó acá por ejemplo, ya pasó el terremoto y ahí recién empiezan a enseñarnos a cómo prevenir, pero ni siquiera el Estado está capacitado. Yo recuerdo que los de la Secretaría de Riesgos les daban una capacitación a los profesores y para remate el mismo día que estaban dando la capacitación hubo uno fuerte, que fue el 18 de mayo, y hasta ellos salieron corriendo. Fueron los primeros en salir corriendo. Estaban terminando de decir que hay que tener calma y fueron los primeros que salieron corriendo. Entonces, **como Estado no se está preparado** y ni siquiera durante, porque mire, ese fue uno de los escenarios que nosotros vimos, que se supone que eran los especialistas porque eran los de Secretaría de Gestión de Riesgos, lo primero. Y otra de las cosas que también nosotros vimos en educación, que ya después que ya se retornaban a los niños a la escuela, el currículo tuvo una reforma. La idea era articular estos temas de prevención y de contención dentro de la malla curricular, pero cuando ellos se fueron a sus escuelas, se fueron directo a enseñarles a leer y escribir a los niños; entonces **como Estado no se está preparado ni antes, ni durante y ahora se hacen por ahí los simulacros pero**

porque hay algunos planes (algunos organismos internacionales) siguen, porque dicen que todos los viernes y los treinta de cada mes, tienen que hacer el plan, pero lo hacen por cumplir más no porque tienen esa convicción de que realmente va a generar un cambio.

Ni siquiera la alarma ya se escucha, solo los domingos se escucha ahora.

Entrevistador:

9. ¿Qué harían ante un nuevo desastre?

Participantes:

(Todos responden: correr y correr. De manera seguida todos ríen).

(Todos concuerdan en ir rápidamente a la zona más alta).

“Yo haría lo mismo que hice la primera vez: correr hacia la loma”.

“Yo saldría a la carrera para ir a la parte montañosa”.

“Lo primero que haría es calmarme. Coger la mochila de emergencia, ponerse zapatos cómodos... (Todos ríen y dicen: eso es teoría. Eso no haría nadie). En verdad lo que haría, es agarrar a los míos e irme a la loma, al cementerio”.

“Yo buscaría primero a los míos y después salir; por ello es fundamental establecer puntos de encuentro entre nosotros mismos”.

“A mi hija le he dicho que si pasa, busque un lugar seguro, pero que no me busque a mí. Pero sé que ella no lo puede hacer porque también lo vivió y hasta ahora cuando se va la luz lo siente y yo sé que lo siente. No he podido tratar de ayudarla en ese punto pero he escuchado que primero debes tratar de salvarte tú, porque si tú no te ayudas a salvar, después no podrás ayudar a los demás”.

Entrevistador:

10. ¿Cómo debería actuar el Estado, si el día de hoy tenemos un desastre natural, qué debería hacer?

Participantes:

El Estado debería tener buenos asesores. Yo no sé si en este momento el Estado tengo muy buenos asesores porque en realidad veo muy pobre esa parte y en realidad no sé qué está pasando entre la mente de ellos, **si ahora vemos que no les interesa para nada este punto.**

Quisiera yo que se eduque.

Poner puntos estratégicos donde nosotros podamos estar más seguros.

“Que haya más educación sobre este tema”.

“En este momento ya debería el Estado, después de que sucedió el terremoto, ya venir preparándose para ayudar a todo el Ecuador si llegara a suceder un desastre igual. Si no está preparado el Estado, nosotros cómo nos vamos a preparar”.

“Deberían mandar a personas a capacitarnos. El Estado se encuentra en un lugar lejos de aquí. Si sucediera algo, él está muy lejos en ese momento, pero nosotros ya estaríamos capacitados, porque ya se preparó [con anticipación]”.

“El Estado debería hacer y tener una muy buena organización para dar a conocer a la ciudadanía sobre toda la situación de desastres”.

“El Estado tiene que tener claro que estamos en una zona sísmica y ellos ya deberían de tener puntos, de tener personal y hasta una oficina para que siempre estén dando capacitación, alertando a la gente, porque esto no es algo que pasó y ya; sino que siempre va a haber: movimientos o cualquier desastre, entonces ya deberían tener algún centro o algo para que hagan capacitaciones en las zonas sísmicas en los diferentes lugares del país”.

“Como Estado se tiene que tener claro que nosotros como país no estamos exentos de temas solo sísmicos; somos un país con mucho riesgo por tema de los volcanes, por tema de inundaciones, por el tema de terremotos, temas de oleaje, son varias cosas. **Entonces yo creo que como Estado se debería implementar una política pública en temas de riesgos y seguridad y aplicarlo para que sea obligatoria en todos los niveles se trabaje este tema, empezando por educación, que es la mayor población que está reunida y podemos tenerlo como una materia obligatoria en la que nos vayamos educando.**

[Una articulación] con Salud, Mies, Gestión de Riesgos; tenerlo como algo obligatorio y que empecemos a educarnos en todos estos temas, porque es la única manera en la que nosotros nos eduquemos”.

“Chile es un país que en el tema de terremotos le ponemos como ejemplo, pero la gente ya ni se muere cuando hay los sismos fuertes, la gente sigue construyendo temas de edificios y la gente aprendió a convivir con eso, porque se educó. En cambio nosotros no. Nosotros solo en el momento por el miedo, de allí nos olvidamos. La gente sigue construyendo en lugares que son de riesgo y quiere ahí construir su casa, encima del río, pero quiere construir. Sabemos que viene un invierno fuerte y se fue la casa. No hacemos conciencia de ese tema, todo es tan natural que no importa, pero es porque la gente no se educa”.

Entrevistador:

11. ¿Ustedes consideran que en todo lo que hemos conversado y lo que han podido dibujar, creen que es importante participar?

¿Creen que el Estado les permitió participar en este escenario del desastre?

Participantes:

“Es importante participar para seguir obteniendo más conocimiento de esta situación y es lógico que entre más unión de todos, se llegue a un consenso de diferentes opiniones”.

“Del Estado no, pero sí de otras instituciones. Yo me adueñe del espacio, nadie entraba sin mi autorización”.

“No importa que no haya sido el Estado, nosotros participábamos de cualquier actividad en ese momento: por compartir, por ayudar a la persona que más necesitaba en ese momento. Como sea, pero participamos”.

“La lógica de la participación en sí, es el Estado quien tiene la batuta y las ONG´s apoyan; pero acá fue lo contrario, el Estado como Estado no respondía, entonces nosotros nos adueñamos, nosotros manejamos, nosotros fuimos los responsables de todo el tema de educación: desde lo logístico, lo metodológico, lo pedagógico lo trabajamos todos nosotros; pero lo ideal o lo correcto es que el Estado es el que debe estar ahí. Las ONG´s solo apoyan, pero acá no sucedió eso”.

Anexo 8: Grupo focal Muisne

Tema: Grupo focal con población de Muisne (la isla)

Fecha: 16 de noviembre de 2019

Lugar: Muisne (la isla), provincia de Esmeraldas

Derecho de participación y desastres naturales**Entrevistador:**

1. ¿Qué es lo primero que piensan cuando les digo la siguiente palabra: participar?

Participantes:

“Es actuar”.

“Es importante porque participando hay más ideas”.

“Permite generar un mayor argumento”.

“Nos ayuda a desarrollar la integridad”.

Entrevistador:

2. **Cartografía 1: noción tiempo y espacio**

Dibujar colectivamente el perfil de la provincia de Manabí.

Dibujar el perfil de la zona más cercana que represente el lugar (barrio, parroquia, cantón) en el que ustedes viven.

Entrevistador:

3. ¿Qué es para ustedes un desastre natural?

Participantes:

“Es como el terremoto, es como lo que pasó aquí. Se destruyeron muchas casas, declararon de que iba a haber un tsunami. Somos bendecidos porque gracias a Dios no hubo muertos en el terremoto (en Muisne la isla), como en otros puntos”.

“Es lo que manda la naturaleza. Es el movimiento de las placas tectónicas, tal como: un terremoto, un huracán. Esos son desastres naturales”.

“Es el movimiento de dos placas”.

Entrevistador:

4. ¿Qué cambios, impactos y transformaciones provocó el terremoto del 16 de abril de 2016?

Participantes:

“El primer cambio o lo primero que generó esta catástrofe fue: el miedo. Miedo de cruzar la isla, habitarla; por todo lo que se vivió ese día, ese 16 de abril”.

“La gente empezó a salir de la isla, empezó a abandonar la isla, ha desahitarla”.

“Sembró miedo y nadie más quiso vivir aquí”.

“La isla ya quedó deshabitada y se la declaró como zona de riesgo”.

“Se separaron familias. Mi mamá se fue a vivir por la carretera y ya no quiso venir. Ella vive aterrada por eso. Algunas personas viven aterradas de posibles tsunamis, terremotos. Por eso digo que lo que generó todo fue: miedo, a pesar de que ya han pasado tres años”.

Entrevistador:

5. Cartografía 2: fortalezas y debilidades sociodemográficas

Territorio (zonas seguras e inseguras)

Infraestructura (mortalidad, colapso de viviendas)

Organización comunitaria (planes de contingencia, acciones de solidaridad)

Atención estatal (quiénes, cómo)

Atención de ONG´s (quiénes, cómo)

Participantes:

“La zona segura es la loma: Nuevo Renacer”.

“La zona segura está en el nuevo Muisne, porque aquí no hay zona segura”.

“No hacían hacer la evacuación del simulacro, solo para arriba, en las partes altas”.

“Otra zona segura es: Pueblo Nuevo”.

“Hay una parte de Muisne que ya no existe porque el mar se lo ha llevado; es en el sector de Santa Rosa, Bellavista y el sector Las Manchas. Es inseguro porque el mar se va comiendo la tierra y en esa medida van desapareciendo las casas, así como cuando hay aguaje”.

“Las casas más afectadas, es la parte de Caletas”.

“Se hicieron unos campamentos (entre la población, entre la comunidad). Aquí compartíamos alimentos, cosas de aseo. Se formaban grupos de mujeres para la cocina, grupos de varones para ayudar a hacer carpitas, hasta que ya vinieron las otras carpas (las del Estado)”.

“El Estado puso como dos albergues. Más ayuda se recibió de parte de los militares”.

“En la Escuela de Santa Rosa se instaló un albergue que funciona hasta ahora. Todavía allí vive gente”.

“Hubo un grupo del Estado que venía a poner simplemente una cinta y de allí no volvían”.

“Hubo organizaciones internacionales que se instalaron y brindaban ayuda aquí. Mandaban: ropa, colchones”.

“Aquí hubo un albergue (del Estado) y había otro de nosotros (comunitario)”.

“Muisne es una zona de riesgo por la playa. Nos decían que en otro terremoto esto se va a hundir (Muisne, la isla). Cuando hay aguaje o cuando sube el agua, todo esto se inunda. Toda esta parte es rellenado. La isla se convierte prácticamente en Venecia”.

“El Estado hizo un censo [...], pero aquí no. A los de aquí nos censaron pero como permanecen aquí, nunca fueron beneficiados. Salieron más beneficiados los que estaban al otro lado. Por vivir aquí perdimos el derecho de beneficiarnos de las casas porque esta zona está declarada como zona de riesgo”.

Entrevistador:

6. ¿Conocen ustedes si el derecho de participación está escrito en alguna norma y cómo se accede o exige ese derecho?

Participantes:

“Es la primera vez que escuchamos que la participación es un derecho humano”.

Entrevistador:

7. ¿Cómo describirían la actuación del Estado antes, durante y después del terremoto?

Participantes:

“Por una parte mala, porque solo nos apoyaron cuando hubo el terremoto, y de ahí ya no vinieron más. Antes mucho menos, nadie nos tomaba en cuenta. Y ahora, nada. Si no hubiera venido el terremoto no nos hubieran venido a visitar”.

Propuesta de exigibilidad

Entrevistador:

8. ¿El Estado les permitió participar?

Participantes:

No. (Existe una especie de rechazo al Estado por el proceso de asignación de viviendas).

Entrevistador:

9. ¿Qué harían ante un nuevo desastre?

Participantes:

“Lo que haríamos primero es correr hacia las zonas altas”.

“Si Dios no quiera pasamos otro terremoto, la única zona despejada es el estadio”.

Entrevistador:

10. ¿Cómo debería actuar el Estado, si el día de hoy tenemos un desastre natural, qué debería hacer?

Participantes:

“A mí me gustaría que el Estado, ya que aparentemente han declarado nuestra isla como zona de riesgo, vinieran frecuentemente; porque nadie sabe qué va a pasar mañana”.

“Deberían venir a dar charlas, seminarios para en un caso de evacuación, uno ya sabe qué hacer, como especie de simulacros”.

“Yo pienso que viniendo otro terremoto, (la población en la generalidad no sabe qué hacer)”.

“En las noticias siempre hablan de Esmeraldas, de Mompiche, nunca hablan de Muisne, estamos olvidados. Entonces, cómo el gobierno se va a enterar de nosotros”.

En el marco del terremoto “hubo un grupo de personas que hicieron como una protesta: de Muisne no nos vamos, aquí nos quedamos; y vinieron a entrevistar a las personas (porque esa frase se pintó en todas las paredes)”.

“Nos gustaría que venga Ecuavisa, que vengan a escucharnos en los barrios y miren su situación para que nos presten un poquito más de atención, a las personas que vivimos por acá”.

“Me gustaría que nos tomen en cuenta, a las personas que vivimos de este lado (Muisne la isla)”.

“Escuché de un proyecto que andan censando, sobre unas casas; pero si vienen y le ven con un televisor y si tiene que comer, entonces significa que tiene plata”.

“Aquí todos los que vivimos somos pobres y ellos (el Estado), muy bien saben”.

“Nos gustaría que el gobierno optara por contratar a otras personas fuera del aquí para que censen”.