



UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE
GESTIÓN DE RIESGOS Y LA
MOVILIZACIÓN NACIONAL DENTRO
DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DEL
ESTADO**

**Mauro Argoti Z.
Segundo Entregable
ESPE
31/07/2022**

Contenido

Introducción	3
1. Gestión de Riesgos	4
1.1. Aspectos Teóricos de la Gestión de Riesgos	4
1.2. Antecedentes históricos de la Gestión de Riesgos en Ecuador	8
1.3. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Chile	11
2. Movilización Nacional	14
2.1. Aspectos Teóricos de la Movilización Nacional	14
2.2. Antecedentes históricos de la Movilización Nacional en Ecuador	17
2.3. El Sistema de Movilización Nacional de Brasil	19
3. Gestión de Riesgos y Movilización Nacional Como Subsistemas del SSN	21
3.1. Sistema de Seguridad Nacional con Enfoque Integral	21
3.2. Análisis de la Gestión de Riesgos a partir del SSN vigente en Ecuador	24
3.3. Análisis de la Movilización Nacional a partir del SSN vigente en Ecuador	26
Conclusiones	29
Bibliografía	33

IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS Y LA MOVILIZACIÓN NACIONAL DENTRO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DEL ESTADO

Introducción

La Seguridad Nacional debe ser pensada y diseñada como un sistema, y como tal conforma un conjunto de elementos que al estar vinculados e interrelacionados permiten al gobierno de un Estado planificar y materializar las estrategias a través de acciones, cuyo fin es proporcionar de manera efectiva y eficiente este bien público a los ciudadanos, aspecto fundamental del desarrollo ya que la seguridad constituye una necesidad básica sin cuya satisfacción es imposible lograr los niveles de paz y estabilidad que requiere una nación para alcanzar sus objetivos permanentes.

Los elementos que contiene un Sistema de Seguridad Nacional (SSN en adelante), como cualquier otro sistema, son subsistemas que a la vez contienen otros sistemas dentro de sí, los que en función de una estructura delineada cumplen roles de dirección, asesoramiento, apoyo, articulación y ejecución; aspectos que se ven complementados por los flujos que recorren el sistema y los subsistemas para la toma de decisiones, que deberán adaptarse temporal y espacialmente a las demandas del entorno.

Dos de estos componentes o subsistemas clave dentro de un SSN, son los sistemas de Gestión de Riesgos y Movilización Nacional; en el caso del primero, debería formar parte de los elementos que componen el núcleo operativo o ejecutor, y en el caso de la Movilización Nacional, del staff de apoyo.

En base de lo señalado, este estudio se fijó como objetivo argumentar la importancia y necesidad de que los dos sistemas mencionados sean parte del SSN, y para cumplir con dicho cometido, se inició describiendo los aspectos fundamentales de la Gestión de Riesgos, incluyendo un estudio retrospectivo que permitió reconocer su origen y desarrollo en el Ecuador y además, se aportó a su fundamentación trayendo el caso del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Chile.

A continuación se siguió el mismo recorrido metodológico para analizar la Movilización Nacional, pero considerando como caso de estudio al Sistema de Movilización Nacional de Brasil. A partir de esta descripción y análisis, se estableció con asiento a algunas variables, la prioridad que tienen estos dos sistemas para

fortalecer la planificación y gestión de la Seguridad Nacional en el Ecuador, siempre en el marco de una estructura sistémica.

Para finalizar se incorporaron algunos criterios destacados del estudio a manera de conclusiones, que permitieron reafirmar la necesidad y urgencia de considerar la Gestión de Riesgos y la Movilización Nacional como aspectos fundamentales del SSN en el país.

El tema planteado es complementario al trabajo realizado previamente sobre el análisis y propuesta de un SSN para el Ecuador. Es importante también por una parte, porque el imperativo geográfico en el Ecuador hace que nuestro país esté ubicado en una zona de alto exposición a eventos de origen natural que pueden derivar en desastres y por otro, porque esta circunstancia y otras relacionadas con el entorno de seguridad actual y futuro, obligan a estar preparados para asumir las amenazas de origen natural y antrópico con la participación de un sistema de Movilización Nacional, que facilite tomar decisiones e implementar acciones emergentes para hacer frente a estos desafíos.

1. Gestión de Riesgos

1.1. Aspectos Teóricos de la Gestión de Riesgos

Antes de explicar lo que representa la Gestión de Riesgos es fundamental tener claro el significado de riesgo, para lo cual se debe analizar las partes o factores que conforman su definición y para ello cabe adoptar el enfoque social del riesgo como el marco conceptual que permite analizar de forma más holística e integral el tema y de valorar el pensamiento sistémico en su gestión.

El concepto de riesgo explica Lavell (2009) es clave no solo para entender y analizar el desastre sino y sobre todo, para encontrar formas de intervención adecuadas y efectivas que reduzcan de manera significativa la posibilidad de que se presenten pérdidas derivadas de eventos naturales en el futuro.

Es menester resaltar la importancia que tiene el lenguaje empleado para entender esta parte de la realidad. Existen términos como riesgo y desastre que suelen emplearse como análogos lo cual no es correcto más por el contrario, el riesgo es considerado el problema central de la gestión, mientras que el desastre se configura como una complicación derivada de la misma es decir, al gestionar adecuadamente el

riesgo se puede eliminar o reducir la posibilidad de que el desastre se presente o lo haga con una intensidad o frecuencia tal, que si no se lo hubiera gestionado.

Al respecto Cardona (2001) precisa que estos dos términos por mucho tiempo fueron utilizados de manera paralela para explicar que un riesgo-desastre, tenía una única causa que hacía alusión a un fenómeno frente al cual había poco o nada que hacer y por lo tanto no quedaba más que someterse a sus efectos.

Las primeras explicaciones de los desastres que ocurrían a partir del desencadenamiento de fenómenos de origen natural se apoyaban en mitos y creencias; las personas y comunidades veían en el evento un hecho sobrenatural y en sus consecuencias una señal, un presagio o un castigo divino. Desde que las interpretaciones sobrenatural o divina y la visión natural del desastre fueron parcialmente superadas dice Torrico et al. (2008), se evidenciaron dos claras posturas teóricas: una teoría que proviene de las ciencias aplicadas denominada fisicalista y otra perspectiva social del riesgo.

La Teoría Fisicalista en la que según Cardona (2001) el foco está puesto en el evento peligroso al que se lo estudia técnica y científicamente para descifrar tanto sus potencialidades como la posibilidad de recurrencia; sus propuestas para minimizar el riesgo de desastres priorizan la construcción de infraestructura para tratar de contener el embate de los fenómenos. Esta teoría se considera excluyente en el sentido de que a las personas y poblaciones únicamente se los clasifica como entes receptores de los efectos de tsunamis, terremotos, erupciones volcánicas, huracanes, deslizamientos, entre otros; pero no los incorpora como corresponsables y por ende actores de la gestión en todas sus etapas.

Por otro lado está la Teoría Social del Riesgo que se origina en los fundamentos de las Ciencias Sociales y se ancla al criterio de desarrollo. Bajo este enfoque de acuerdo con Lavell (2009) el concepto de riesgo constituye un aspecto central en el análisis del desastre e incluye a la vulnerabilidad como su componente esencial, aspecto que al ser abordado busca de la “transformación” social del riesgo y por ende reducir la posibilidad de un desastre.

Este enfoque es incluyente porque considera que las personas y comunidades son parte del problema, pero también de la solución, ya que mientras de forma

voluntaria o involuntaria potencian el riesgo cuando elevan su nivel de exposición, también pueden generar mecanismos de adaptación para mejorar su resiliencia.

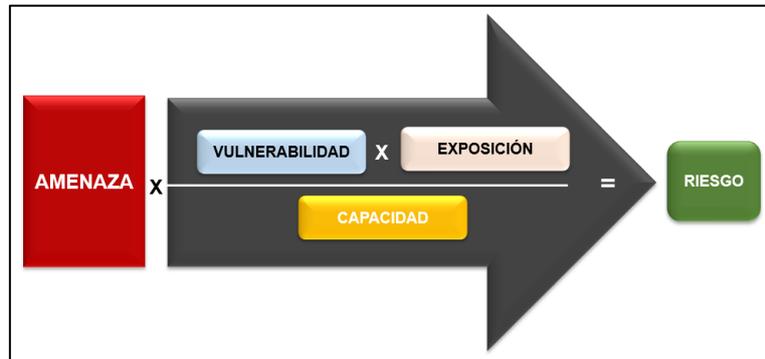
Cardona (2001) resalta la vinculación que existe entre amenaza, vulnerabilidad y exposición cuando explica que “no se puede ser vulnerable si no se está amenazado y no existe condición de amenaza para un elemento, sujeto o sistema si no está expuesto y es vulnerable a la acción potencial que representa dicha amenaza” (p.2).

Para Thomas Bohórquez (2011) la amenaza constituye la materialización de un riesgo, que se evidencia en función del nivel de vulnerabilidad de las comunidades. La amenaza (considerada como un símil de peligro) de acuerdo con la UNISDR (2009) constituye:

Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales. (p. 5).

Lavell (citado por Rojas y Martínez, 2011) define la amenaza como “la posibilidad de ocurrencia de un evento físico que puede causar algún tipo de daño a la sociedad” (p. 90). Cuando hacen referencia a la vulnerabilidad Cardona et al. (2012) la relacionan a la amenaza al establecer que “se refiere a la posible ocurrencia futura de eventos físicos naturales o inducidos por el hombre que pueden tener efectos adversos sobre elementos vulnerables y expuestos” (p. 69).

En cuanto a la exposición o “grado de exposición” como la designa la UNISDR (2009), tiene que ver con la población o infraestructura que se encuentra en la trayectoria de un evento o amenaza y por lo tanto puede potencialmente ser sujeta de pérdidas. De esta manera se configura la fórmula del riesgo a través de sus componentes: amenaza, vulnerabilidad y exposición, donde el mayor o menor riesgo está en función del producto de estos tres elementos cuyo resultado es atenuado por las capacidades que disponga la población expuesta para adaptarse a la amenaza.

Figura 1*Fórmula del Riesgo*

Nota. La amenaza es el factor extrínseco cuya materialización eleva o disminuye el riesgo de un desastre en base a una mayor o menor vulnerabilidad, exposición y capacidad. Elaboración propia.

El riesgo de desastres de acuerdo con Cardona et al. (2012) surge de la interrelación de los procesos sociales y ambientales, así como de la combinación entre los peligros físicos y las vulnerabilidades de los elementos expuestos; explican que un evento peligroso no constituye el único aspecto del riesgo debido a los efectos no deseados que tienen que ver mucho con la exposición y la vulnerabilidad de las comunidades y de los sistemas socio ecológicos.

En base al recorrido teórico desarrollado es posible abordar con mayor fundamento la gestión del riesgo así, la gestión del riesgo orienta su esfuerzo hacia la incertidumbre que surge de la probabilidad de que la ocurrencia de un evento se transforme en desastre. Cuando la gestión del riesgo se enfoca en los desastres, la UNISDR (2009) la define como el “proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre” (p. 19).

Aunque como se señaló anteriormente aludiendo a Torrico et al. (2008), la Teoría Fisicalista se mantiene vigente pero resulta insuficiente para explicar los acontecimientos desastrosos ya que “no considera las condiciones sociales de existencia de la población” (p. 33); de ahí que la propuesta de la gestión social del riesgo parte de la premisa de que los desastres no son algo natural e inevitable, sino que es posible gestionarlos de forma integral y bajo una mirada sistémica.

Por ello es por lo que Milanés, Galbán y Olaya (2017) afirman que en muchos países la gestión de riesgos forma incluso parte de la gestión ambiental, aspecto que

ratifica Lucas (2021) cuando especifica que a partir de los noventa “la comunidad internacional ha participado en el complejo y difícil proceso de negociar la mejor manera de evaluar los riesgos asociados con la interferencia humana en el clima de la Tierra, y cómo deben incorporarse esas evaluaciones en las políticas y las medidas en los planos local, nacional e internacional” (p. 1).

Gestionar el riesgo para evitar o limitar el impacto de los eventos naturales va más allá de la preparación y respuesta; implica incorporar a las comunidades en los procesos derivados de dicha gestión y significa manipular de forma favorable las variables exposición, vulnerabilidad y capacidad de tal forma que al tiempo que se limitan los efectos, se construyan sociedades con una mayor capacidad de adaptación y resiliencia, de esta manera es posible garantizar el desarrollo conforme la intención de la iniciativa propuesta en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (2015) denominada “Marco de Acción de Sendai” que tiene como finalidad, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030, “prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes (...)” (p. 12).

1.2. Antecedentes históricos de la Gestión de Riesgos en Ecuador

El origen de la Gestión de Riesgos en el Ecuador data de la primera Ley de Defensa Nacional dice Moncayo (2022), la que fue publicada en el registro oficial No. 87 del 15 de diciembre de 1960. En este cuerpo legal se creó la denominada Defensa Civil.

Más tarde en 1964, la Junta Militar que gobernó el país puso en ejecución la primera Ley de Seguridad Nacional, que en 1974 fue modificada y posteriormente codificada en 1979. En el artículo 12 de esta ley se establece como “organismos de trabajo” del Consejo de Seguridad Nacional, a la Secretaría General bajo cuya dependencia se incluye a la Dirección Nacional de Defensa Civil (DNDC en adelante).

El Título III de la mencionada ley está dedicado a especificar las generalidades, organismos, autoridades, recursos financieros y disposiciones generales para este ente. Entre las generalidades se señala que la Defensa Civil (DC en adelante), constituye una actividad de carácter permanente dirigida a favorecer a la comunidad para “predecir y prevenir desastres que tengan cualquier origen, así como a limitar y atenuar los daños que estos pudieran causar a personas y bienes”. Este abordaje explica claramente que la DC desde su origen no solo estuvo enfocada en la respuesta, sino también en los

procesos de prevención del riesgo frente a un desastre y además, que su enfoque siempre fue primordialmente basado en el ser humano como objeto de la seguridad.

Otro aspecto importante para destacar son las disposiciones de los artículos 83 y 84, donde se decreta que los hombres en la edad comprendida entre los 18 y los 60 años y las mujeres de 18 a 50 años, tienen la obligación de prestar servicios en la DC; además que los jóvenes que no fueron favorecidos para cumplir el Servicio Militar Obligatorio, deben integrar a las Unidades Auxiliares de Defensa Civil en su lugar de residencia. Con estas evidencias se puede afirmar que dicha ley ya incorporó un enfoque social del riesgo y hace notar igualmente las características inclusivas en lo referente al tema de género.

Además de lo dicho, cabe destacar que se incluye en los procesos de DC a los diferentes niveles de gobierno de acuerdo a sus respectivas jurisdicciones territoriales involucrando en esta organización a los organismos del Estado. Estas disposiciones que constan en el artículo 85 junto con las descritas en el artículo 84, dan cuenta de la existencia de un Sistema Nacional de Defensa Civil (SNDC en adelante) el que, al ser un área vinculada a la Seguridad Nacional, se transforma en un subsistema de este.

Lo anterior se confirma conforme lo detallado en los artículo 87 que habla sobre los componentes de la DC; el artículo 88 que explica la existencia de dependencias técnicas y administrativas; el artículo 89 que establece que la DNDC se constituye en “el máximo organismo directivo y ejecutivo del **sistema** (...)” (art. 89); y a continuación detalla su conformación.

Una vez derogada esta ley y con la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Pública y del Estado en 2009, la DC cuyo organismo central la DNDC ya había sido reemplazada por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos en 2008, pasa a llamarse Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR en adelante), la cual se constituye en el ente rector de la Gestión del Riesgo en el país, cuyo enfoque es similar al de la ley de 1979, aunque incorpora como el elemento central de la gestión a la vulnerabilidad. Finalmente en 2013, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE en adelante), toma el lugar de la SGR, organismo que se mantiene hasta la actualidad.

El terremoto del 16 de abril de 2016 que afectó principalmente a la provincia de Manabí y al sur de la provincia de Esmeraldas, fue un hecho que puso a prueba el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR en adelante), a su

estructura y procesos. En este evento se evidenciaron diversos problemas como la falta la definición de competencias institucionales, la poca coordinación para la ejecución de la respuesta en el marco interagencial, pero sobre todo las limitadas capacidades institucionales existentes, lo que obligó a instituciones como las Fuerzas Armadas a cubrir esas brechas. Luego de este hecho que tuvo como resultado el fallecimiento de 671 personas y cuantiosos daños humanos, materiales y financieros conforme se detalla en la Figura 2, el SNDGR se rediseñó, aunque en este proceso no hubo una participación amplia de todas las instituciones corresponsables de la Gestión del Riesgo del país.

Figura 2

Daños y Pérdidas sufridas por efecto del Terremoto del 16 de abril de 2016

1.015.613 Personas Expuestas	231.120 Personas Damnificadas	671 Personas Fallecidas	9 Personas Desaparecidas	6.274 Personas Heridas	113 Personas Rescatadas	28.921 Personas Albergadas
32.349 Viviendas Afectadas	14.286 Viviendas Destruídas	48 Centros de Salud Afectados	875 Personas Desaparecidas	7.149 Personas Heridas	83,3 km de vías destruídas	7 Puentes Destruídos
21.823 Puestos de trabajo informales perdidos		489 millones En pérdidas económicas	92 millones En el sector manufactura	285,3 mill. En el sector comercio	19,5 mill. En el sector turismo	102,1 mill. En el sector agr. gan. pes. acuac.
14.167 Hectáreas de Camarón	34 Industrias Pesqueras	31 Granjas Avícolas	39 Granjas Porcinas	22 Pildoras de Arroz	02 Puertos Pesqueros	
266.00 Hectáreas de cultivos	02 Centros Acopio Café	06 Centros Acopio Leche	07 Centros Acopio Cacao	01 Molino	7.523 Empresas	

Nota. Tomado de, EL EMPLEO DEL EJÉRCITO DE LOS ECUATORIANOS EN EL TERREMOTO DEL 16 DE ABRIL DE 2016 (p. 21), por M. Argoti, 2019, Editogran- Medios Públicos EP.

A partir de este hecho se empiezan de forma sistemática a construir una serie de instrumentos para orientar la planificación y puesta en ejecución de los procesos de gestión de riesgos, buscando un alineamiento con el Marco de Acción de Sendai 2015-2030; es así que en 2017 el SNGRE publica el Manual del Comité de Operaciones de Emergencia; un año más tarde en 2018 lanza el Plan Nacional de Respuesta ante Desastres y más tarde ya en 2019, en función de la producción del Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030, se publica el Plan Específico de Gestión de Riesgos vigente para este mismo periodo.

En la actualidad se encuentra en la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos cuyo

fundamento está en la Prioridad 2 del Marco de Acción de Sendai que establece la urgencia de “Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo” (ONU, 2015, p. 14). Esta ley al momento se encuentra punto de ser a punto de ser aprobada.

1.3. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Chile

En Chile la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI en adelante) creada en 1974, es el organismo técnico responsable de planificar y coordinar los recursos tanto de orden público como privado para la prevención y atención de emergencias y desastres de origen natural o antrópico; actividad que lleva a cabo facilitando a los entes ministeriales y a los diferentes niveles de gobierno nacional, regional, provincial y comunal; modelos y planes de gestión para la prevención y manejo de emergencias, desastres y catástrofes (ONEMI, 2022).

En julio de 2021 por medio de Ley se establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED en adelante) que incorpora también al Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED en adelante), que incorpora los avances alcanzados derivados de la experiencia acumulada por el anterior Sistema Nacional de Protección Civil de la ONEMI, que tuvo desde su origen un enfoque más reactivo respecto de los desastres, en particular los derivados de terremotos y tsunamis.

Tres “focos estratégicos” permiten orientar el cumplimiento de la misión del ONEMI (2022), que como se mencionó, lo hace a través del SINAPRED y el SENAPRED. Los tres focos en los que se basa en la actualidad el ONEMI con el fin de reducir el riesgo de desastre son: cultura preventiva, confianza y cercanía, y agilidad organizacional.

Para materializar el cumplimiento de su mandato el ONEMI (2022) cuenta con los siguientes planes:

- Plan Nacional de Emergencia.
- Plan Nacional Específico por Variable de Riesgo – Incendios Forestales
- Plan Nacional Específico por Variable de Riesgo – Actividad Volcánica
- Plan Nacional Específico por Variable de Riesgo – Tsunami
- Plan Nacional Específico por Variable de Riesgo – Remoción en Masa

- Plan Nacional Específico por Variable de Riesgo – Materiales Peligrosos
- Plan Nacional Específico de Emergencia por Variable de Riesgo – Emergencias Mineras de Gran Alcance
- Plan de Emergencias en Zonas Aledañas al Límite

De estos instrumentos el Plan Nacional de Emergencia que data de 2017, constituye la guía de la planificación estratégica de la gestión del riesgo en el país. En su artículo 3 y conforme se observa en la Figura 3, el plan especifica las cuatro fases del “Ciclo del Riesgo de Desastres”: la fase de Mitigación que busca reducir el riesgo y el apareamiento de nuevos; la fase de Preparación que implica el desarrollo de capacidades para la respuesta; la fase de Respuesta que se ejecuta una vez producido el evento y; la fase de Recuperación que implica las etapas de Rehabilitación y Reconstrucción post-desastre.

Figura 3

Ciclo del Riesgo de Desastres en Chile.



Nota. En esta figura se muestra las fases del Ciclo del Riesgo de Desastres, que deben ser atendidas en el marco del SINAPRED por los actores involucrados. Tomado de Ley del Sistema y Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres: Una Nueva Institucionalidad para una Sociedad más Resiliente [Diapositiva Power Point]. (p. 21), por ONEMI, 2022, ONEMI.

El artículo 6 del Plan Nacional determina la existencia de un Comité Nacional, Comités Regionales, Provinciales y Comités Comunales de Gestión de Riesgos que deben materializar las cuatro fases del ciclo descritas y que en el caso del Comité Nacional además, se encarga de planificar y coordinar las acciones del SINAPRED, y en el caso de los Comités regionales y comunales, los sistemas en sus respectivas jurisdicciones. Además en cada nivel se elabora y aprueba el Plan Nacional, planes regionales, provinciales y comunales de Gestión de Riesgos. Cabe destacar que el

Párrafo “4” está dedicado a explicar de manera íntegra el rol de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas. Estos comités como parte del SINAGIR, se constituyen en estructuras de coordinación para llevar a cabo funciones propias de cada fase al nivel de gobierno que corresponda.

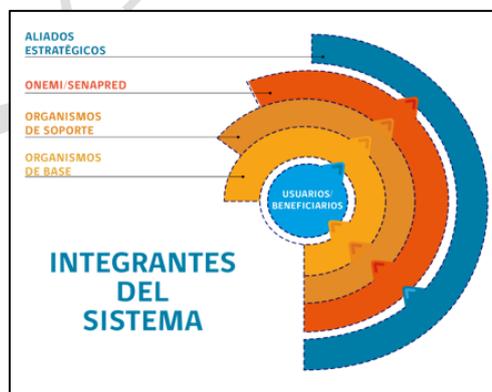
El Párrafo “5” de la Ley aborda la creación, organización y responsabilidades del SENAPRED el que pasa a ser una dependencia descentralizada bajo la vigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y cuya tarea es el asesoramiento, organización, planificación, coordinación y supervisión de las actividades relacionadas con la Gestión del Riesgo de Desastres en el país.

En la Figura 4 se puede observar la conformación del SINAPRED, que se organiza de forma desconcertada y escalonada desde los niveles de gobierno comunal, provincial, regional y nacional para garantizar una adecuada gestión del riesgo. El sistema está formado por diversas entidades públicas y privadas que tienen competencias específicas para cada una de las fases del ciclo.

En una primera capa de se observan los aliados estratégicos, en la segunda el ONEMI y el SENAPRED, a continuación los organismos de soporte; más hacia el interior los organismos de base y en el núcleo los usuarios del sistema. Los flujos que cruzan a los actores se mueven en sentido bidireccional lo que hace que el sistema sea permeable.

Figura 4

Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres de Chile



Nota. Ubicación espacial de los elementos del SINAPRED. Tomado de la Ley del Sistema y Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres: Una Nueva Institucionalidad para una Sociedad más Resiliente [Diapositiva Power Point]. (p. 5), por ONEMI, 2022.

Existen diversos aspectos que deben destacarse del SINAPRED: la participación pública y privada con competencia en gestión de riesgos; los Comités para la Gestión del Riesgo de Desastres en los cuatro niveles de gobierno que se enfocan en las fases de Mitigación y Preparación donde cabe resaltar el desarrollo de capacidades locales, lo que les permite una actuación apropiada en las fases de Respuesta y Reconstrucción.

Otro aspecto es que el SINAPRED configura como instrumentos de gestión del riesgos a la política, los planes, planes sectoriales, mapas de amenazas y riesgos, además de sistemas de información y de alerta temprana. También identifica a los organismos de monitoreo como los responsables de mantener el monitoreo permanente de las amenazas. Define además como se dijo, el rol del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas.

En cuanto al SENAPRED, esta instancia se constituye en la Secretaría Técnica y Ejecutiva de los Comités en todos los niveles. Se señala que es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y medios propios; se encuentra desconcentrado territorialmente en Direcciones Regionales bajo la supervisión del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior. Entre sus funciones se destaca el asesoramiento y coordinación, así como la planificación, organización y supervisión de las actividades relacionadas a la Gestión del Riesgo de Desastres del país (ONEMI, 2022).

Conforme se puede deducir, el SINAPRED desde su origen tienen muchos símiles con la forma como se ha estructurado el SNDGR en Ecuador, lo cual puede entenderse por la enorme exposición que Chile tiene a sufrir desastres de origen natural, en particular sismos y tsunamis, circunstancia que es compartida por nuestro país.

En función de lo mencionado es menester hacer un seguimiento permanente para analizar aquellos aspectos, no solo del diseño del Sistema y Secretaría Nacional de Prevención de Desastres de Chile, sino y sobre todo, de la forma en que se implementan las acciones para cada una de las fases de la Gestión de Riesgos en este país.

2. Movilización Nacional

2.1. Aspectos Teóricos de la Movilización Nacional

A diferencia de lo que ocurre con la Gestión del Riesgo, respecto de la Movilización Nacional (MN en adelante) existe un limitado marco teórico más allá de

las normas existentes en cada país. El DRAE¹ (2021) define la movilización como la acción de “movilizar” y a esta palabra como “poner en actividad o movimiento (...) convocar, incorporar a filas, poner en pie de guerra tropas u otros elementos militares (...)”. Por otro lado el término “nacional” lo explica el diccionario como “perteneciente o relativo a una nación (...) natural de una nación, en contraposición a extranjero”.

Pese a que “movilizar” bajo esta interpretación hace alusión más a lo militar; a partir de la integración de las dos palabras es posible construir un concepto inicial de MN y señalar que puede ser entendida como poner en actividad a una nación frente a un evidente peligro.

Morin (s/f) destaca que los orígenes de la MN o Movilización General como él la denomina, puede remontarse a la Guerra de los Treinta Años entre 1618 y 1648 y como es evidente, en sus inicios hace relación más bien a la Movilización de carácter militar. Luego en 1798 aparece el concepto de la “Nación en Armas”, que aludía al patriotismo de todos los ciudadanos al margen de su origen social. Con la Primera Guerra Mundial y la industrialización, toda persona se veía afectada directa o indirectamente por el conflicto.

La magnitud de la Segunda Guerra Mundial volvió un imperativo que incluso el control económico del país se ponga bajo la dirección estatal. De esta manera la Movilización ya no solo aludía a organizar, equipar y adiestrar a las Fuerzas Armadas, sino que se dirigía a diversas áreas, en especial a la producción.

España en 1969 estableció una Ley Básica de Movilización que hacía hincapié en la posibilidad de un conflicto armado internacional, para lo cual instauraba que todos los recursos de cualquier naturaleza (militares, humanos, económicos, sanitarios, técnico-científicos, transportes y comunicaciones), estén en condiciones de movilizarse en función de las necesidades de la defensa. Determina también que existen dos grados de movilización: la movilización total, cuyo límite únicamente sería el respeto a los derechos humanos y la parcial, acotada en cuanto a personas y bienes y en función de la extensión territorial. A raíz de la pandemia del COVID-19 este país se encuentra preparando una revisión a la Ley de Movilización Nacional que permita movilizar además, a todos sus ciudadanos y empresas frente a un evento catastrófico.

¹ Diccionario de la Real Academia Española.

La Movilización Nacional dice Castañer (1985) es:

un conjunto de previsiones y acciones que garantizan la adaptación ordenada, rápida y segura de los recursos de la Nación, cualquiera que sea su naturaleza, a las necesidades de la defensa nacional o a las planteadas por circunstancias excepcionales, cuando estas no puedan afrontarse con las medidas contenidas en otras disposiciones legales (p. 7).

De esta definición cabe destacar que el proceso para movilizar recursos de todo tipo, no hace referencia como en sus inicios exclusivamente a situaciones relacionadas con la defensa nacional y la guerra, sino que refiere también a “circunstancias excepcionales”, lo cual permite vincular el concepto a situaciones de crisis también.

Otro aspecto de importancia de la propuesta de Castañer, es su explicación sobre lo que denomina “adaptación de recursos” para explicar que derivado de la MN se llevan a cabo “pequeñas reformas o transformaciones” para adecuar los recursos humanos y materiales a la necesidad que se evidencia; operación de formación e instrucción en lo que tiene que ver con los recursos humanos y transformación o reconversión respecto de los recursos materiales (p. 8).

Sobre las fases de la Movilización, este autor determina que existen dos: preparación y ejecución; la primera que sirve para establecer las necesidades y posibilidades o disponibilidades y su armonización; la segunda que tiene como fin poner en práctica los planes de movilización donde se materializa la movilización de los recursos. La Desmovilización que Castañer no la considera como una etapa de la Movilización, la explica como un proceso separado inverso, para cuya ejecución es necesaria la elaboración de planes.

Perú en el artículo 3 de la Ley de Movilización Nacional (2003) destaca que la MN es “un proceso permanente e integral planeado y dirigido por el gobierno (...)” y determina que ésta puede ser total o parcial; al mismo tiempo explica que se distinguen dos etapas en este proceso: la Movilización y la Desmovilización, considerando como parte de la primera al planeamiento, la preparación y la ejecución. Chile por su parte clasifica a la MN en tres etapas: preparación, ejecución y desmovilización.

En la actualidad la MN es considerada como un proceso excepcional que se pone en marcha frente a situaciones que amenacen la seguridad de un Estado de forma

grave; por ello puede (o debe) llevarse a cabo ante situaciones que atenten contra la soberanía e integridad territorial que desembocarían en un conflicto armado internacional o interno, pero también frente a situaciones de crisis de diferente índole como los desastres o catástrofes de origen natural; es por ello que algunos países como Perú, tiene un instrumento específico de Movilización para situaciones de emergencia ocasionadas por desastres, aspecto que es oportuno considerar debido a las coincidencias del imperativo geográfico que el Ecuador comparte con su vecino del sur en lo referente a eventos naturales que pueden generar desastres.

2.2. Antecedentes históricos de la Movilización Nacional en Ecuador

Así como ocurre con la DC, la MN en el Ecuador tiene su punto de partida en la Ley de Defensa Nacional de 1960, en la que se establece a la Movilización como una facultad extraordinaria del Presidente de la República, criterio que se mantuvo en la primera Ley de Seguridad Nacional de 1964 y en su modificación y codificación llevada a cabo en 1974 y 1979 respectivamente (Moncayo, 2022).

La Ley de Seguridad Nacional codificada en 1979 destaca en su Título III a la MN, disponiendo que será el Presidente de la República el responsable de establecer la política de Movilización para situaciones de guerra o de otras emergencias a nivel nacional. también determina que tanto las personas como los bienes y servicios, así como industrias, empresas y otros elementos que puedan contribuir al esfuerzo nacional, son objeto de Movilización, y en cuanto a los recursos humanos ordena que las personas entre 18 y 60 años están obligados a prestar sus servicios para los fines derivados de la Movilización.

Se materializa una Dirección Nacional de Movilización como uno de los organismos de la Seguridad Nacional en materia de Movilización cuya tarea, conforme lo establece el artículo 62, era la de “dirigir, planificar y coordinar la preparación y ejecución de la movilización”, siendo además el ente asesor del Presidente de la República, asesoramiento que se canalizaba a través de la Secretaría de Seguridad Nacional para los casos que señala el artículo 58 de “inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción o catástrofe interna”

En esta misma ley codificada, se hace una diferenciación entre la Movilización Nacional y la Movilización Militar, estando la planificación y regulación de esta última

a cargo de la entonces Dirección de Movilización de las Fuerzas Armadas, que llevaba a cabo sus responsabilidades en coordinación con la Dirección Nacional de Movilización, que estaba integrada tanto por funcionarios civiles como militares y cuyo director era un oficial en servicio activo en el grado de Coronel o General.

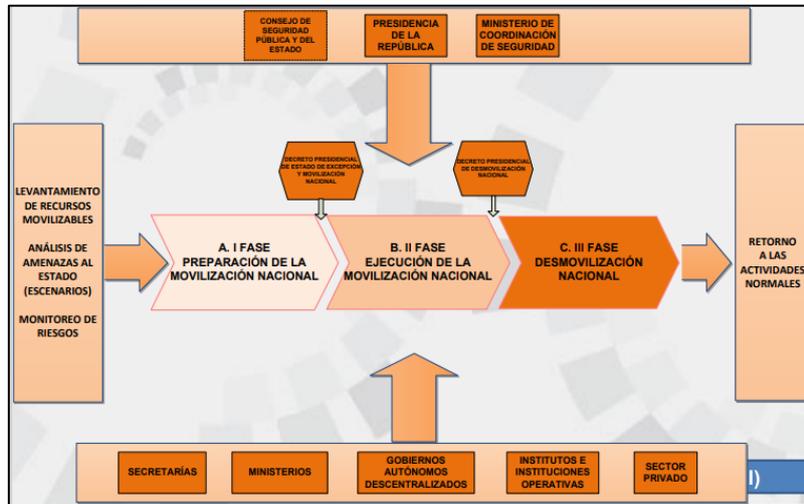
En la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (2007) aunque no se menciona de manera directa a la MN, en los artículos 4, 16 y 20, se hace alusión a ciertas disposiciones que tienen relación con la Seguridad Nacional en lo referente a la Movilización. Situación similar ocurre con la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE en adelante) de 2009 en los artículos 5 a 7, 9 a 14, 15, 28, 29, 32, y 34 a 37. Entre los mencionados artículos, en el artículo 12 se hace notar que uno de los órganos permanentes de la Seguridad Nacional constituye la Dirección Nacional de Movilización, que se encuentra subordinada al Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces, cuya tarea se remite a la elaboración y ejecución de los planes de Movilización Militar.

El artículo 36 explica que el Presidente de la República es quien puede ordenar la MN que se implementará a través de la Dirección Nacional de Movilización y añade que esta puede ser total o parcial, pudiéndose aplicar en situaciones de crisis, conflicto emergencias nacionales de tipo natural o antrópico. Se incluye también en el artículo 37 el concepto de requisiciones como el mecanismo para llevar a efecto la movilización intermediada por un estado de excepción, aspecto cuyo procedimiento se encuentra detallado en el Reglamento a la LSPE en sus artículo 4 donde se establece las responsabilidades de la MN a ser ejercidas por la Dirección Nacional de Movilización Nacional; entre los artículos 35 al 44 puntualiza la forma en que lo hará y en el artículo 45, hace mención a las requisiciones las que se materializan en la práctica de acuerdo con el Reglamento de Requisiciones expedido en 2015.

Dentro de las responsabilidades del Ministerio de Coordinación de Seguridad (MICS en adelante) o quien haga sus veces, está la coordinación para la elaboración de la planificación y ejecución de la movilización nacional; en función de ello elabora y publica el Plan Nacional de Movilización (2017) donde especifica el proceso de la Movilización Nacional a ser desarrollado en tres fases: preparación, ejecución y desmovilización, secuencia que se aprecia en la Figura 5.

Figura 5

Fases de la Movilización Nacional



Nota. En esta figura se destaca la participación ampliada de los entes del gobierno y del sector privado en la MN. Tomado de Movilización [Diapositiva Power Point]. (p. 57), por Castillo, J.L., 2022.

La fase de preparación tiene como objetivo fortalecer las capacidades de respuesta de las entidades públicas y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para enfrentar una crisis. La fase de ejecución tiene como fin “movilizar los recursos y servicios del Estado para enfrentar una crisis” (p. 19); mientras que la fase de desmovilización busca “retornar a las actividades del Estado” (p. 24).

2.3. El Sistema de Movilización Nacional de Brasil

La Estrategia Nacional de Defensa de Brasil (2008) explica que Movilización es “realizar, integrar y coordinar las acciones de planeamiento, preparación ejecución y control de las actividades de movilización y desmovilización nacionales previstas en el Sistema Nacional de Movilización (SINAMOB en adelante) (p. 59).

El SINAMOB (2022) constituye un conjunto de órganos que actúan de forma ordenada e integrada para planear y materializar todas las fases de la movilización y desmovilización nacionales. Este sistema tiene como órgano central al Ministerio de Defensa y está conformada por direcciones sectoriales en las áreas política, económica, social, psicológica, de seguridad e inteligencia, defensa civil, militar y científico tecnológica, estructuradas en función de las necesidades que demande la MN.

Figura 6

Dependencia Jerárquica del SINAMOB



Nota. En esta figura se resalta la pertenencia del SINAMOB al Ministerio de Defensa quien lo articula. Tomado de SINAMOB Noviembre de 2008 [Diapositiva Power Point]. (p. 57), por Ministerio de Defensa de Brasil. <https://www.youtube.com/watch?v=0EoPu5rU240>

Como en todos los casos referidos anteriormente, en Brasil le corresponde al Poder Ejecutivo especificar el ámbito geográfico del territorio donde se llevarán a efecto la Movilización y que en el caso de este país incluye entre otras actividades: convocar a los entes federales para integrar el esfuerzo de movilización; reorientar la producción, comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios; intervención de los factores de producción públicos y privados; requisiciones de bienes y servicios y la convocatoria a civiles y militares (SINAMOB, 2022).

La Ley No. 11.631 (2007) determina que la MN constará de dos fases: la fase de preparación y la fase de ejecución. La primera hace alusión a las acciones estratégicas que viabilicen su ejecución; la fase de ejecución por otra parte se caracteriza por la implementación de acciones orientadas a propiciar condiciones para hacer frente situaciones extremas.

El SINAMOB según el Decreto No. 6.592 (2008) dentro de sus órganos de dirección contempla nueve subsistemas destinados a coordinar las acciones para la preparación y ejecución de la MN: Subsistema de Movilización Militar, Subsistema de Movilización Política, Subsistema de Movilización Social, Subsistema de Movilización Científico Tecnológica, Subsistema de Movilización Económica, Subsistema de

Movilización de Defensa Civil, Subsistema de Movilización Psicológica, Subsistema de Movilización de Seguridad y Subsistema de Movilización de Inteligencia.

Figura 7

Estructura del SINAMOB



Nota. Subsistemas del SINAMOB. Tomado de SINAMOB Noviembre de 2008 [Diapositiva Power Point], por Ministerio de Defensa de Brasil. <https://www.youtube.com/watch?v=0EoPu5rU240>

Dentro del mismo Decreto se visualiza la manera en que se articulan los subsistemas durante las dos fases de la Movilización (preparación y ejecución) y de la Desmovilización. Estos subsistemas sectoriales dentro del SINAMOB permiten dar cuenta del carácter nacional de la Movilización en Brasil, pese a que su articulación está bajo el Ministerio de Defensa, aspecto fundamental considerando la amplitud de lo que representa esta acción excepcional del Estado.

3. Gestión de Riesgos y Movilización Nacional Como Subsistemas del SSN

3.1. Sistema de Seguridad Nacional con Enfoque Integral

Conforme lo explica Bertalanffy (1986) “un sistema es conjuntos de elementos en interacción (...) un complejo de elementos o componentes interactuantes, conceptos característicos de totalidades organizadas, tales como interacción, suma, mecanización, centralización, competencia, finalidad, etc., y aplicarlos entonces a fenómenos concretos” (p.38); al respecto Herrscher (2013) dice que los sistemas son elementos en interacción en busca de un fin; no son objetos insiste, sino que son las personas las que deciden que las cosas funcionen como sistemas. Lo anterior se lo hace para enfrentar la

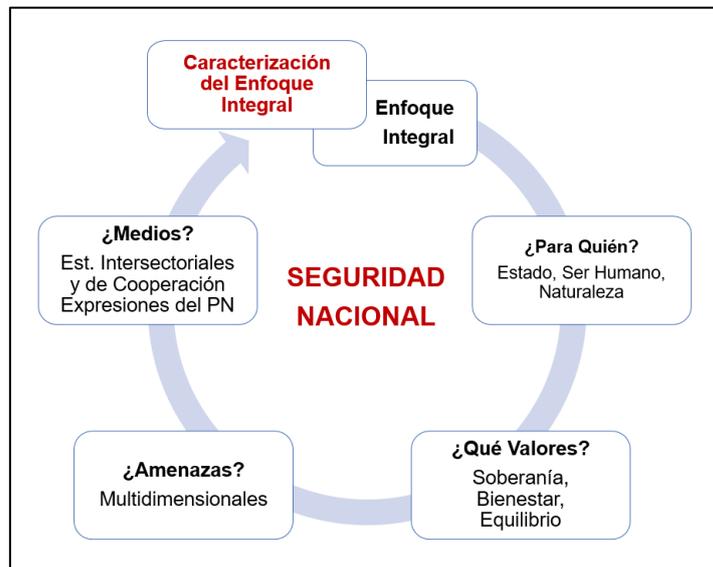
complejidad de las problemáticas de la realidad lo cual es clave, ya que el entorno es el aspecto más influyente en el devenir de una organización incluido el Estado.

Un Sistema de Seguridad Nacional (SSN en adelante) es un sistema complejo categorizado como sociopolítico, cuyo propósito fundamental es planificar y ejecutar las acciones que buscan proporcionar el bien público seguridad a los ciudadanos de una nación en condiciones de tiempo y espacio adecuadas y en períodos tanto de normalidad como de crisis e incluso en guerra.

En el Ecuador la Constitución de la República (2008) incorporó el concepto de seguridad integral. Una definición básica del adjetivo integral señala que “comprende todos los elementos o aspectos de algo” (DRAE, 2021). En el ámbito de la seguridad este concepto tuvo su origen en el marco del “Proceso de Helsinki” en 1973, instrumento derivado de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, antecesora de la actual Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). En este proceso se establecieron diez principios fundamentales (el “Decálogo”) que rigen la conducta de los Estados miembros de la organización hacia sus ciudadanos, así como entre ellos.

A partir de este instrumento la concepción integral de la seguridad es un criterio más humanístico; hace alusión a una visión positiva de la paz y de la seguridad, que son los aspectos que garantizan el respeto a los derechos humanos y las libertades. La seguridad integral se basa en lo multidimensional y prácticamente no tiene porque recurrir a la fuerza. La seguridad integral es una seguridad que está en armonía con crear los ejes para construir confianza y permitir que las tensiones se canalicen adecuadamente, apostando por la democracia, los derechos humanos y la educación OSCE (2022).

A partir de las interrogantes planteadas por Baldwin (1997), es posible esclarecer el tipo o enfoque de seguridad predominante en un Estado, para lo cual es necesario responder al menos a cuatro interrogantes: ¿Para quién es la seguridad? ¿Qué valores se pretenden proteger? ¿Cuáles son las amenazas que pueden afectar dichos valores? y ¿Qué medios y modos se emplearán para proteger los valores? A partir de las respuestas obtenidas a estas preguntas, se puede caracterizar el enfoque de seguridad integral conforme se grafica en la Figura 8 a continuación

Figura 8*Caracterización del Enfoque de Seguridad Integral*

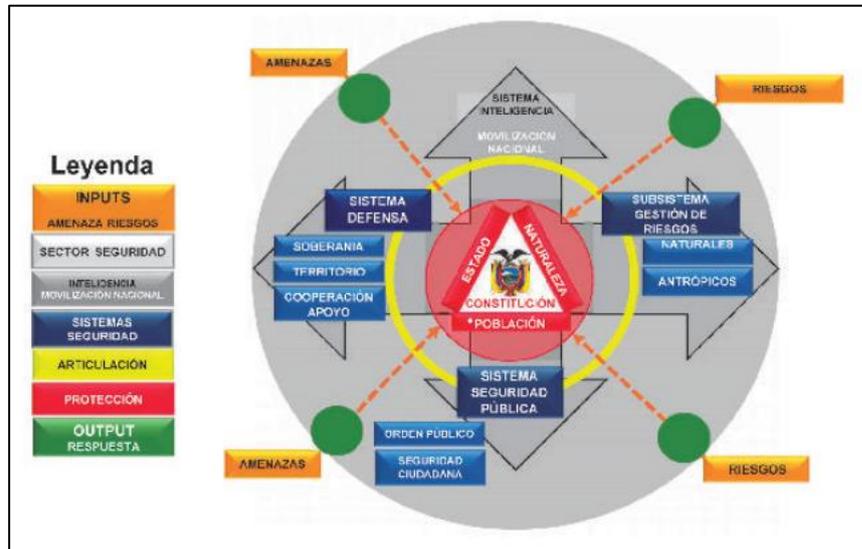
Nota. En esta figura se detalla cómo se configura un enfoque de Seguridad Nacional Integral a partir de las interrogantes planteadas por Baldwin (1997). Tomado de Análisis y Propuesta de la Estructura del Sistema de Seguridad del Estado (p. 46), M. Argoti, 2022, CESPE.

El concepto de Seguridad Nacional Integral en Ecuador se basa en los principios de la Seguridad Humana y de la Seguridad Multidimensional y acoge tanto los objetos a preservar como los temas que proponen estas dos visiones de seguridad contemporánea. El Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 confirma este criterio al aclarar que su objetivo es “integrar y articular instrumentos de política pública (...) para buscar alternativas de solución a los diferentes problemáticas de seguridad para el Estado, la sociedad y la naturaleza (...)” (p. 23). Con ello da cuenta de que el enfoque de la seguridad en el país es estadocéntrico, antropocéntrico y biocéntrico.

De esta manera, el SSN en Ecuador incorpora tres ejes fundamentales a manera de subsistemas: Subsistema de Defensa, Subsistema de Seguridad Pública y Subsistema de Gestión de Riesgos conforme se puede observar en la Figura 9.

Figura 9

Sistema de Seguridad Nacional Integral del Ecuador 2019-2030.



Nota. El Sistema de Seguridad Nacional Integral vigente, incluye tres subsistemas: Defensa, Seguridad Pública y Gestión de Riesgos. Tomado de Plan Nacional de Seguridad Integral (p. 34), por Ministerio de Defensa Nacional, 2019, MDN.

3.2. Análisis de la Gestión de Riesgos a partir del SSN vigente en Ecuador

La Gestión de Riesgos en el Ecuador se aborda desde cuatro procesos generales interrelacionados y muestran un criterio integral de la gestión en armonía con las cuatro prioridades del Marco Sendai (2015) para ser aplicadas en todos los niveles de gobierno: “Prioridad 1: comprender el riesgo de desastres. Prioridad 2: fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo. Prioridad 3: invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y; Prioridad 4: aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para ‘reconstruir mejor’ en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción” (p. 11).

A partir de estos lineamientos entonces se establece en el país como procesos de la Gestión del Riesgo al análisis de riesgos y monitoreo de las amenazas, la reducción de riesgos, la preparación y respuesta y, la recuperación post-desastre. Estos procesos se representan en la Figura 10.

Figura 10

Procesos de la gestión de Riesgos en Ecuador.



Nota. Adaptado de *Lineamientos para la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos* (p. 25), por Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 2022, SNGRE.

Cada uno de estos procesos involucra diversas áreas; en el caso del Análisis de Riesgos y Monitoreo se incluye la Gestión de Riesgos, Ciencias Físicas, Arquitectura y Construcción, Geografía, Medio Ambiente, Matemáticas y Estadísticas, Ciencias de la Tierra, Sociología, Antropología, Tecnologías de la Información y Comunicación. En cuanto a la Reducción de Riesgos se tiene las áreas de Gestión de Riesgos, Educación, Medio Ambiente, Arquitectura y Construcción, Ciencias Sociales y del Comportamiento, Sociología, Antropología. Los dos últimos procesos se juntan en las áreas de Gestión de Riesgos, Psicología, Seguridad, Logística, Ingeniería Industrial, Educación, Comercio y 26 Administración, Bienestar Social, Ciencias Sociales y del comportamiento (SNGRE, 2022, pp. 25-26).

Conforme se explicó, el SSN del Ecuador considera como subsistemas a Defensa, Seguridad Pública y Gestión de Riesgos. En cuanto al Subsistema de Gestión de Riesgos el Plan Específico de Gestión de Riesgos derivado de el Plan de Seguridad Nacional Integral, hace notar que efectivamente se configura como un subsistema de la Seguridad Nacional y por ende, se estructura como un sistema hacia el interior; sistema al que se lo denomina “Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos”.

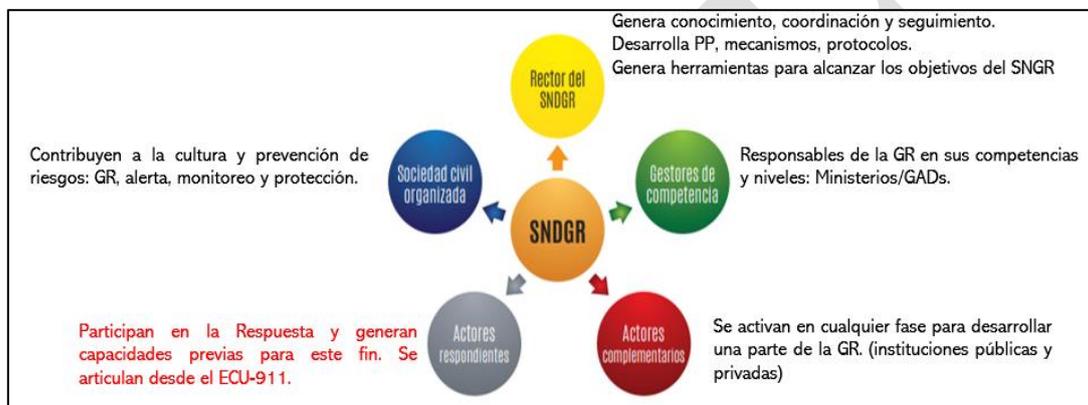
El subsistema de la Seguridad Nacional de Gestión de Riesgos o como se denomina SNDGR, tiene como tarea específica la articulación de los organismos que intervienen en Gestión de Riesgos, el que se estructura en base a lo establecido con el artículo 389 de la Constitución de la República, por las Unidades de Gestión de Riesgos

que deben conformarse de forma obligatoria en todas las instituciones públicas y privadas. Además, el sistema incorpora la participación ciudadana y a aquellos actores que se relacionan y contribuyen con el tema. (p. 32).

Los actores que conforman el SNDGR conforme se dibuja en la Figura 11 son: un organismo rector, los gestores de competencia, los actores complementarios, los actores respondientes y la sociedad civil organizada, cada actor cumple funciones específicas conforme se hace notar en la Figura 10:

Figura 11

Actores del Sistema Nacional descentralizado de Gestión de Riesgos.



Nota. Adaptado de *Plan específico de Gestión de Riesgos* (p. 32), por Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 2019, MDN.

De esta manera, se determina que la Gestión de Riesgos en el Ecuador se articula como un subsistema del SSN y a la vez, como un sistema, lo cual denota la importancia que los diferentes entes decisorios a lo largo del tiempo le han dado a esta función del Estado, y que se compadece con las amenazas derivadas del imperativo geográfico.

3.3. Análisis de la Movilización Nacional a partir del SSN vigente en Ecuador

Luego de su incorporación en la normativa legal del Ecuador y su consolidación en particular en la Ley de Seguridad Nacional codificada en 1979 donde se estructuró de forma clara y organizada, este ímpetu no se ha mantenido en el tiempo para la MN. En la actualidad, si bien existe un Plan de Movilización Nacional que data de 2017, no es suficiente para argumentar que la MN conforma un sistema que a su vez sea parte del SSN.

El Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 no menciona a la MN ni la integra en su sistema, o más bien la nombra pero de manera muy sucinta e incluso al margen de su significado; la primera en la página 62 donde define el rol de la defensa y al hacerlo hace mención a la MN como una acción cuando las Fuerzas Armadas entran en campaña, y la segunda en la página 98, pero en este caso para hacer referencia a la movilización social.

Lo anterior constituye una seria falencia considerando según se ha argumentado, la importancia de la MN como un mecanismo que permite habilitar la respuesta del Estado frente a crisis de toda naturaleza, y en el caso de una conflagración bélica con mayor razón.

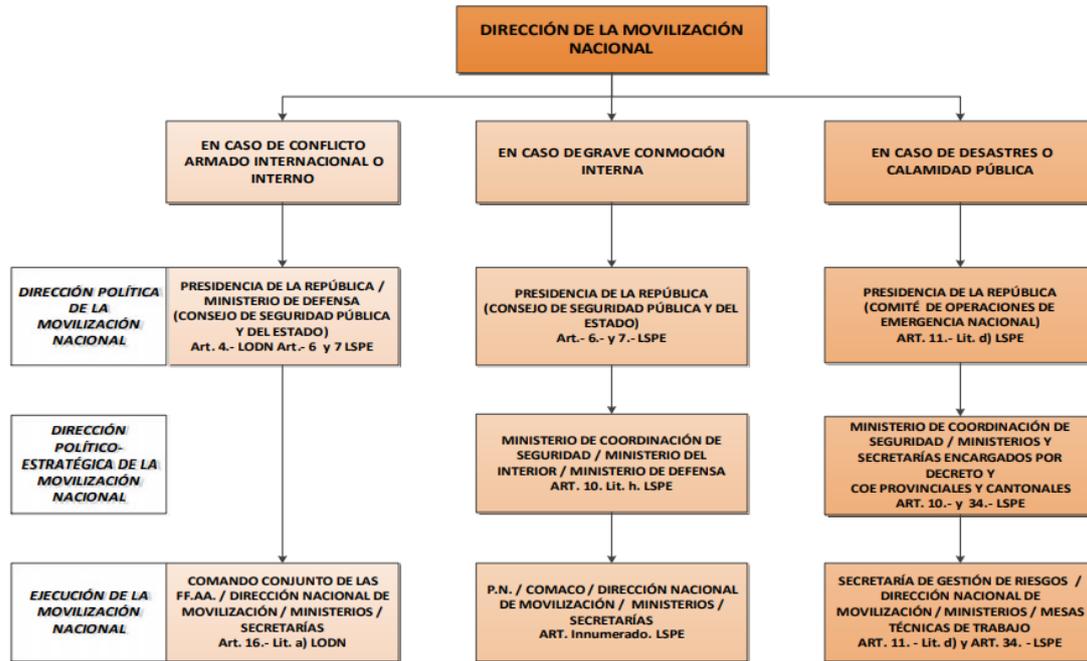
El Plan Nacional de Movilización se circunscribe a emitir disposiciones a los diferentes ministerios, secretarías y otras instancias del Estado en forma de directrices, para que sean observadas en las fases de planificación, ejecución y desmovilización nacional; esto en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 de la LSPE respecto a que el MICS debe elaborar este plan; sin embargo, a partir de los flujogramas incorporados en dicho plan, se puede notar los procedimientos a llevar a cabo en cada fase, sin que esto signifique por descontado que se está hablando de un sistema.

Estas circunstancias se encarecen aún más cuando se determina en el plan que la dirección político – estratégica de la MN está a cargo del MICS, instancia que como se conoce, dejó de existir y cuyas funciones se intenta cumplir a través de quien haga sus veces, responsabilidad que recayó sobre el ministerio que coordina el Gabinete Sectorial de Seguridad. En la Figura 12 se puede apreciar la estructura descrita.



Figura 12

Estructura para la actuación de la Movilización Nacional.



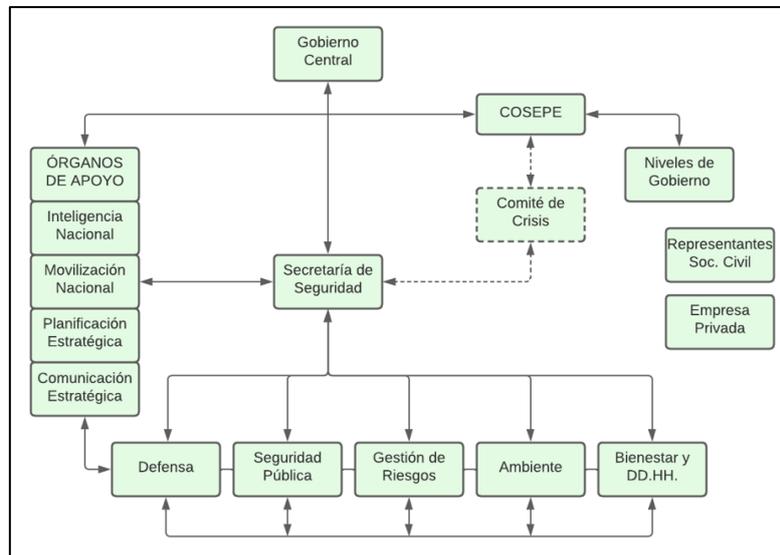
Nota. En la gráfica se puede notar la forma en que se configura la actuación de la Movilización Nacional por niveles. Tomado de Plan Nacional de Movilización Nacional (p. 9), por Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2017, MICS.

Lo señalado anteriormente debe ser tomado en consideración ya que la MN constituye un proceso permanente que va a permitir que el Estado en todos sus niveles de gobierno, pero también las instituciones públicas, privadas y los ciudadanos, estén preparados para enfrentar una crisis que como la realidad lo explica, sobrevienen de un momento a otro más allá de las señales previas que puedan hacer predecir su apareamiento.

En una estructura organizacional, recordando a Mintzberg (2005), se configuran cinco elementos que interactúan entre sí: un ápice estratégico o nivel de dirección, un nivel medio que articula el ápice estratégico con los demás componentes de la estructura, una tecnoestructura que materializa el área de asesoramiento, un *staff* de apoyo donde se ubican los subsistemas que brindan soporte y un núcleo operativo o de ejecución. En una propuesta reciente elaborada por Argoti (2022) se pone de relieve la necesidad de que la MN sea considerada como parte del SSN, y se explica que dentro del sistema debería incorporarse como un componente o subsistema del *staff* de apoyo, conforme se visualiza en la Figura 13:

Figura 13

Propuesta de Estructura del SSN del Ecuador



Nota. Esta imagen presenta una propuesta del SSN para el Ecuador, donde se configuran un ápice estratégico, un nivel medio o articulador, una tecnoestructura, un *staff* de apoyo donde se ubica al subsistema de Movilización Nacional y un núcleo operativo. Tomado de Análisis y Propuesta de la Estructura del Sistema de Seguridad del Estado (p. 54), M. Argoti, 2022, CESPE.

La Movilización Nacional debe ser parte de los sistemas del *staff* de apoyo del SSN), porque según se ha explicado, brinda soporte a los sistemas del núcleo operativo para hacer frente a los problemas de seguridad que están materializados en esta propuesta por los subsistemas de Defensa, Seguridad Pública, Gestión de Riesgos, Ambiente y Bienestar Social/Derechos Humanos. Sin el apoyo de la MN, que se prepara en tiempos de normalidad para enfrentar situaciones de crisis o de guerra; será muy difícil que los subsistemas ejecutores puedan cumplir con sus cometidos. Enfrentar los desafíos que se derivan de estas situaciones extremas es impracticable sin un adecuado Sistema de MN que se encuentre cobijado bajo el SSN.

Conclusiones

El entorno de seguridad en la actualidad es sumamente complejo y difícil de predecir. La región latinoamericana es una de las más inseguras del mundo. En 2018 Igarapé Institute presentó una serie que desde el año 2000, explicaba que la tendencia al 2030 era que nuestra región se iba a mantener como la más violenta del mundo, y sus datos al 2022 así lo confirman:

Las Américas albergan al 13% de la población mundial, pero representan el 37% de los homicidios mundiales (...) Solo la región de América Latina y el Caribe (ALC), con menos del 10% de la población mundial, representa el 35% de los homicidios (...) Durante la pandemia de Covid-19, incluso con confinamientos, los homicidios en las Américas se redujeron solo un 3% (2020). (Igarapé Institute, 2022).

Los números son aún más críticos cuando se refiere al Ecuador al señalar que “para 2021 los países de la región con mayores incrementos son Ecuador (+87%) y Bahamas (+63%), y las mayores reducciones Perú (-47%) y Chile (-22%)” (Igarapé Institute, 2022).

Estas cifras relacionadas con los homicidios, dan cuenta de que la delincuencia común y organizada que vincula al narcotráfico, los tráfico ilegales de personas, armas, la minería ilegal, la corrupción y otras actividades, cada vez más compiten con la autoridad del Estado y penetran su estructura. Estas amenazas sumadas a la escalada inédita de la protesta social conforme se evidenció en octubre de 2019 y más recientemente en junio de 2022, que ha incorporado acciones que van más allá del pronunciamiento legítimo de los grupos sociales, son aspectos que sumados a la alta exposición que tiene el país a sufrir desastres derivados de eventos naturales; ponen en evidencia un entorno de seguridad muy poco favorable y que por lo tanto denota una elevada complejidad.

No es posible hacer frente a escenarios complejos desde el pensamiento lineal, desde la simplicidad o desde la particularidad. Ante estas circunstancias no cabe sino estructurar las acciones de preparación y respuesta por parte del Estado en el marco de un pensamiento sistémico que aborde de manera holística e interrelacionada una misma situación.

Es por ello por lo que la seguridad nacional debe proponerse en función de un SSN, porque representa la posibilidad para articular de manera adecuada sus políticas públicas y en este sentido se vuelve un imperativo conformar dicho sistema con los elementos necesarios que le permitan de forma conexas llevar a cabo este cometido.

Para ello, a partir de un nivel de dirección materializado por las más altas autoridades del Estado, se deben incorporar organismos permanentes y *ad hoc* cuando sea necesario, para que a manera de subsistemas estén en condiciones de cumplir roles

de articulación y coordinación, asesoría, apoyo y ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos relacionados con la seguridad nacional bajo un enfoque integral.

Dentro de los subsistemas que deben incorporarse como elementos al SSN, el subsistema de Gestión de Riesgos y el subsistema de Movilización Nacional son fundamentales. El primero que debe ser parte del nivel o núcleo operativo, destinado a poner en ejecución la gestión del riesgo a través de sus procesos de vigilancia y monitoreo; gestión del riesgo, preparación y, respuesta, y reconstrucción; procesos donde, haciendo alusión a la Ley de Seguridad Nacional codificada en 1979, un aspecto que reforzaría el enfoque de la gestión social del riesgo y la gobernanza, sería volver a incorporar la obligatoriedad de que las personas comprendidas en un cierto rango de edad presten su participación en todas las etapas de la gestión integral.

En cuanto a la MN como un subsistema parte de los elementos del *staff* de apoyo, constituye un poderoso mecanismo con el que dispone un gobierno para solucionar crisis dado su carácter nacional, que permite involucrar a todos los sectores de la sociedad, tanto públicos como privados, para que confluyan con sus esfuerzos hacia la solución de una situación extrema sea en el ámbito de la defensa, la seguridad pública o la gestión del riesgo a desastres.

Para todo lo anterior es necesario que dichos elementos se conformen como sistemas en sí mismos y a partir de ahí se vinculen dentro del SSN para que a través de flujos y mecanismos de coordinación y control, coadyuven junto con los otros subsistemas a generar el producto al que está destinado un SSN que es brindar el bien público seguridad en condiciones de tiempo, espacio, oportunidad eficiencia y eficacia que demanda la sociedad.

Los retos de la seguridad materializados a partir de las amenazas no esperan y cada día que pasa se vuelven más desafiantes; en este sentido un SSN se vuelve un imperativo urgente de implementar pues, se transforma en una fortaleza de características relevantes frente a esta problemática, por lo que su diseño debe incorporar a todos los componentes necesarios para alcanzar sus objetivos y entre estos, los subsistemas de Gestión de Riesgos y Movilización Nacional, son indispensables.

Quito, 31 de julio de 2022

UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**Mauro Argoti Z.
DOCENTE INVESTIGADOR
CESPE-ESPE**

CESPE

Bibliografía

- Argoti, M. (2019). *El Empleo del Ejército de los Ecuatorianos en el Terremoto del 16 de Abril de 2016*. Editogran- Medios Públicos EP.
- Argoti, M. (2022). Análisis y Propuesta de la Estructura del Sistema de Seguridad del Estado. [Entregable de Investigación para el CESPE]. Versión de 30 de junio de 2022.
- Bertalanffy, L. (1986). *Teoría General de los Sistemas: Fundamento, desarrollo, aplicaciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Cardona, O. (29 y 30 de junio de 2001), La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: Una Crítica y una Revisión Necesaria para la Gestión, International Work-Conference in Disaster Theory and Practice. Disaster Studies. Conferencia llevada a cabo en el Wageningen University and Researchs Centre, Wageningen Holanda. Recuperado de:
<https://www.desenredando.org/public/articulos/2001/repvuln/RepensarVulnerabilidadyRiesgo-1.0.0.pdf>
- Cardona, O., van Aalst, M., K., Maureen Fordham, J. B., McGregor, G., Perez, R., Pulwarty, R., et al. (2012). *Determinants of Risk: Exposure and Vulnerability*. Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, editado por Christopher B. Field, Vicente Barros, Thomas F. Stocker, y Qin Dahe, 65-108. Cambridge University Press.
doi:10.1017/CBO9781139177245.005.
- Castañer, M. (1985). *La Movilización Nacional en la Defensa de la Nación*. CESEDEN.
- Castillo, J., L. (2022). *Movilización Nacional*. [Diapositiva de Power Point].
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial, núm. 449, de 20 de octubre de 2008.
- Decreto 1434 Exento de 29 de junio de 2017, por el cual se aprueba el Plan Nacional de Emergencia. Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile de 4 de agosto de 2017.
https://repositoriodigital.onemi.gov.cl/bitstream/handle/123456789/4182/Decreto-1434-EXENTO_04-AGO-2017.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Decreto Supremo 275, de 8 de agosto de 1979, para codificar la Ley de Seguridad Nacional. Registro Oficial, núm. 892, de 9 de agosto de 1979.
https://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Ecuador/EC_Ley%20de%20Seguridad%20Nacional.pdf

Directiva No. 001-2011-INDECI-DNO, de 19 de enero de 2011, para la Movilización Nacional para Situaciones de Emergencia Ocasionadas por Desastres.
<https://www.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/DIRECTIVA-001-2011-MOVILIZACION.pdf>

Dirección General de Movilización Nacional de Chile.
<https://dgm.cl/dgm/institucion/#1534507555344-876c996f-b4d4>

Gabinete Sectorial de Seguridad. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-matriz-web.pdf#:~:text=El%20desarrollo%20del%20Plan%20Nacional%20de%20Seguridad%20Integral,deberes%20y%20responsabilidades%20del%20Estado%20y%20la%20sociedad>

Herrscher, G (2013). *Pensamiento Sistémico. Cambiar el cambio o cambiar el camino*. Granica.

Igarapé Institute. (31 de julio de 2022). *Monitor de Homicidios*.
<https://homicide.igarape.org.br/>

Lavell, A. (2009). Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una definición. Recuperado de: https://lincolnalayobernal.blogspot.com/2016/11/sobre-la-gestion-del-riesgo-apuntes_29.html

Ley de Seguridad Pública y del Estado, de 21 de septiembre de 2009. Registro Oficial Suplemento, núm. 35, de 28 de septiembre de 2009. Promulgada 6 de enero de 1992. https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf#:~:text=Art.%201.-%20Del%20objeto%20de%20la%20ley.%20La,travel%20del%20Sistema%20de%20SeguridadP%C3%ABlica%20y%20del%20Estado.

Ley Núm. 21.364, de 8 de julio de 2021, que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, y adecúa normas que indica. Diario Oficial de la República de Chile, núm 43.022. 35, de 7 de agosto de 2021.
<https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2021/08/07/43022/01/1989445.pdf>

Ley 28101, de 22 de octubre de 2003, de Movilización Nacional del Perú, de 13 de noviembre de 2003.
https://www.munimolina.gob.pe/descargas/pdf/gestion_riesgos_desastres_mdmlm/1.7_ley_28101_mov_nac.pdf

- Ley 50/1969, de 26 de abril de 1969, Básica de Movilización Nacional de España.
Boletín Oficial del estado Núm. 101, de 28 de abril de 1969.
https://www.munimolina.gob.pe/descargas/pdf/gestion_riesgos_desastres_mdmlm/1.7_ley_28101_mov_nac.pdf
- Ley 2306, de 2 de agosto de 1978, sobre Reclutamiento y Movilización de las Fuerzas Armadas. Boletín Oficial del estado Núm. 101, de 28 de abril de 1969.
https://www.dgmn.cl/wp-content/uploads/2021/02/D.Ley_2.306_Dicta_normas_sobre_reclutamiento.pdf
- Ley No. 11.631, de 27 de diciembre de 2007, donde se dispone sobre la Movilización Nacional y el Sistema de Movilización Nacional. Presidencia de la República. Casa Civil, de 27 de diciembre de 2007.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111631.htm
- Mintzberg, H. (2005). *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel. S.A
- Ministerio de Defensa Nacional. (2006). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. MINDEF.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf
- Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2017). *Plan Nacional de Movilización*. Ministerio Coordinador de Seguridad. <https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/1-PLAN-NACIONAL-DE-MOVILIZACION.pdf>
- Ministerio de Defensa de Brasil. (2008). *Estrategia Nacional de Defensa*. Ministerio de Defensa-Gobierno Federal.
- Ministerio de Defensa de Brasil. (30 de julio de 2022). *Sistema de Movilización Nacional*. Ministerio de Defensa. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/mobilizacao-nacional/sinamob>
- Ministerio de Defensa de Brasil (2020). SINAMOB-Noviembre de 2008 [Diapositiva Power Point]. <https://www.youtube.com/watch?v=0EoPu5rU240>
- Moncayo, P. (2022). *La Seguridad Nacional en el Ecuador*. [Nota de Aula de la Maestría de Defensa y Seguridad de la UFA-ESPE].
- Morin, M. (s/f). *Movilización Nacional*. CIDBIMENA. cidbimena.desastres.hn
- Lucas, A. (2021). Risking the earth Part 1: Reassessing dangerous anthropogenic interference and climate risk in IPCC processes. *Climate Risk Management*, 31, : 1-12. doi: 10.1016/j.crm.2020.100257.
<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2212096320300474?token=8E524485D383D6482C4AB323F46951302BE18AE5BA5C2E95448FF785B66A43310B>

D666739942D4ED4F9E2E6FEA3ACF6A&originRegion=us-east-1&originCreation=20210722150642

Milanés, B., Galbán Rodríguez, C., y Olaya Coronado, N. (2017). *Amenazas, riesgos y desastres: Visión teórico-metodológica y experiencias reales*. EDUCOSTA. <https://repositorio.cuc.edu.co/bitstream/handle/11323/1156/Amenazas%20Riesgos%20y%20Desastres.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Moncayo, P. (2022). *La Seguridad Nacional en el Ecuador*. [Nota de Aula de la Maestría de Defensa y Seguridad de la UFA-ESPE].

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres-UNISDR. (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior-ONEMI. (30 de julio de 2022). *Instrumentos para la Planificación en Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)*. <https://www.onemi.gov.cl>

Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior-ONEMI. (2022). *Ley del Sistema y Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres: Una Nueva Institucionalidad para una Sociedad más Resiliente* [Diapositiva Power Point]. <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fsiac.onemi.gov.cl%2Fdocumentos%2Fdocs%2Fwebinar.pptx&wdOrigin=BROWSELINK>

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. NN.UU. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa-OSCE. (31 de julio de 2022). *El proceso de gestación del Acta Final de Helsinki: Un testimonio desde Belgrado*. <https://www.osce.org/es/magazine/226506>

Real Academia Española. (2021). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/>

Red de Seguridad y Defensa de América Latina-RESDAL . (2011). Riesgos naturales: evolución y modelos conceptuales. *Revista Universitaria de Geografía* 20 1), 83-116. <http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/pdf/reuge/v20n1/v20n1a05.pdf>

Rojas Vilches, O. y Martínez Reyes, C. (2011). Riesgos naturales: evolución y modelos conceptuales. *Revista Universitaria de Geografía* 20 1), 83-116. <http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/pdf/reuge/v20n1/v20n1a05.pdf>

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. (2022). *Lineamientos para la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres en los Gobiernos Autónomos*

Descentralizados Municipales y Metropolitanos. SNGRE.

https://gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/LineamientosGobernanzaGAD_24012022.pdf

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. (2022). *Lineamientos para la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos. SNGRE.*

https://gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/LineamientosGobernanzaGAD_24012022.pdf

SINAMOB. (31 de julio de 2022). *Movilización Nacional.*

<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/mobilizacao-nacional/sinamob>

Thomas Bohórquez, J. (2011). Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica? *Revista de Geografía Norte Grande*, 48: 133-157.

<https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n48/art08.pdf>

Torrico, G., Ortiz Cañipa, S., Salamanca Mazuelo, L., y Quiroga Becerra de la Roca, R. (2008). *Los enfoques teóricos del desastre y la gestión local del riesgo (construcción crítica del concepto)*. National Centre of Competence in Research North-South (NCCR), OXFAM, Fundación para el Desarrollo Participativo Comunitario (FUNDEPCO). <https://searchworks.stanford.edu/view/8301848>