

INFORME DE ANÁLISIS DE LA TRANSVERSALIZACIÓN DE ENFOQUES EN EL “PLAN DE RESPUESTA DEL DMQ / RESPONDEQUITO” ANTE DESASTRES Y EMERGENCIAS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

1. Antecedentes

El Plan de Respuesta del DMQ /Responde Quito (en adelante Plan) es una herramienta que proporciona lineamientos a las instancias municipales y empresas públicas metropolitanas, así como a las instituciones sectoriales nacionales, para organizar y coordinar la atención de desastres y emergencias en función de sus competencias y responsabilidades; “refuerza su propuesta a través de principios y directrices que delimitan y establecen los lineamientos de acción con un adecuado soporte legal” (Plan Responde Quito. 2024).

El Plan de respuesta ante emergencias y desastres en el DMQ¹ tiene su base normativa, principalmente, en el COOTAD, artículo Art. 140, que trata del ejercicio de la competencia de gestión de riesgos y establece:

“La gestión integral del riesgo de desastres que afecten al territorio se ejecutará por los gobiernos autónomos descentralizados en atención al principio de descentralización subsidiaria, de manera coordinada, concurrente y de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia, los planes nacionales respectivos y los lineamientos expedidos por el ente rector de la gestión integral del riesgo de desastres.

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

Para el caso de riesgos sísmicos los municipios expedirán ordenanzas que reglamenten la aplicación de normas de construcción y prevención, de conformidad con los lineamientos expedidos por las entidades técnicas que regulan estos ámbitos”.

Al ser el Plan un instrumento de política pública para la protección de las personas, la naturaleza y los animales en caso de riesgos y/o desastres naturales o antrópicos, éste contiene directrices de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones, conforme sus competencias. Adicionalmente, es importante señalar que, de acuerdo a la CRE² (Art. 156) toda política pública debe transversalizar, en todo su ciclo, los enfoques de: derechos, género, generacional, interculturalidad, y las temáticas de discapacidad y movilidad humana; atribución que se confiere a los Consejos Nacionales para la Igualdad y los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, a través de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad y el Código Municipal del DMQ que señalan: el Consejo de Protección de Derechos (en adelante CPD) tiene a su cargo “la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la

¹ Distrito Metropolitano de Quito

² Constitución de la República del Ecuador

protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Sus acciones y decisiones se coordinarán con otras entidades públicas y privadas, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos”.

Para el cumplimiento de la atribución de transversalización de enfoques, este Consejo definió una metodología y algunos criterios técnico – conceptuales que permiten valorar si cualquier instrumento de política pública -el Plan en este caso- incorpora los enfoques no sólo en el lenguaje o la formalidad del documento sino a través de acciones concretas, servicios, estrategias, recursos, etc., con criterios de pertinencia, oportunidad, priorización en situaciones de múltiple vulnerabilidad o riesgo, entre otros.

Con fecha 22 de octubre de 2024, el Director del COE Metropolitano remite las Circulares Nro. GADDMQ-EPEMSEGURIDAD-2024-0004-C y GADDMQ-EPEMSEGURIDAD-2024-0005-C, mediante las cuales convoca a miembros COE-M al ejercicio de simulación y al simulacro de Quito, para lo cual comparte el enlace de descarga del "Plan de Respuesta del Distrito Metropolitano de Quito "RespondeQuito", y el "Protocolo para la preparación y respuesta a emergencias y/o desastres en el DMQ", con el objetivo de que sea revisado y se proceda a la actualización de conocimientos en vista del involucramiento activo de las instituciones locales.

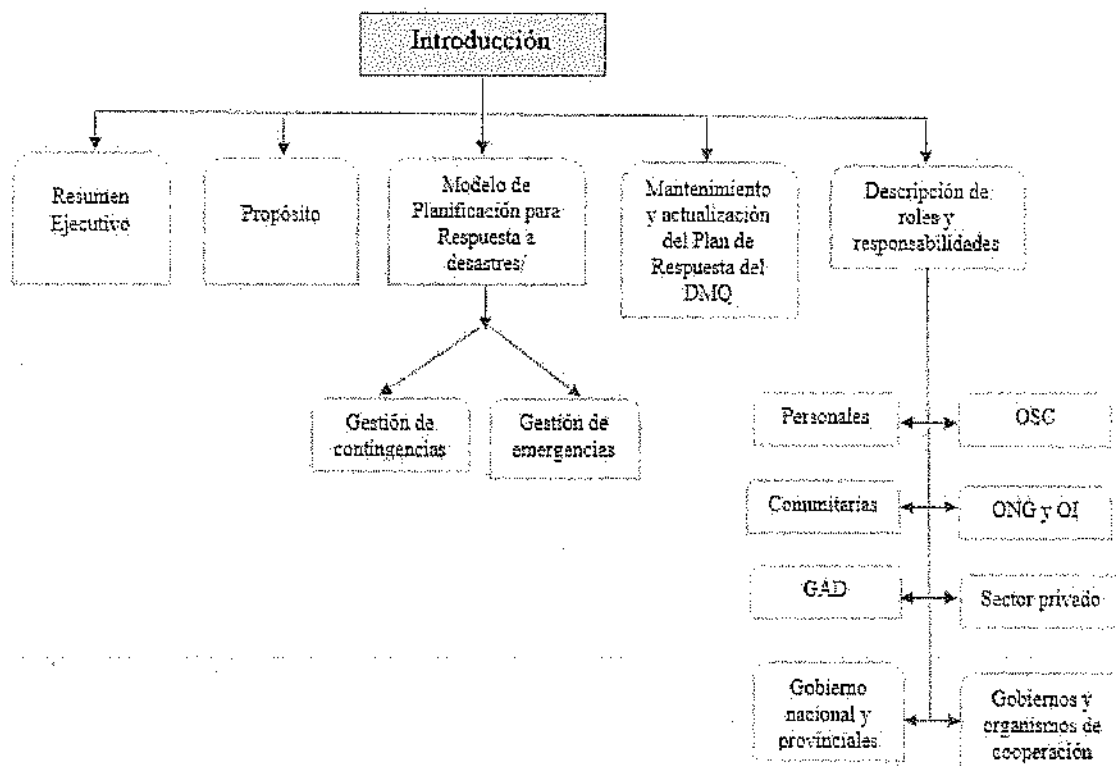
Con fecha 28 de Octubre 2024, a través de una llamada telefónica, la Ing. Jimena Rosero, de EPEMSEGURIDAD en referencia a la Circular Nro. GADDMQ-EPEMSEGURIDAD-2024-0005-C; informa que lo que se requiere de este Consejo de Protección de Derechos (CPD), es revisar el "Plan Quito", analizar en qué componente estaría involucrado este Consejo y determinar las acciones que, en el marco de sus competencias, realizaría en relación a la temática de emergencias/o desastres, para la protección de los derechos de los grupos de atención prioritaria.

Con estos antecedentes, las autoridades del CPD solicitan al Proceso de Formulación de Políticas Públicas, Transversalización de Enfoques, Seguimiento y Evaluación, revisar y analizar el Plan, a fin de determinar si cuenta con la transversalización de enfoques requeridos en los instrumentos de políticas públicas, como es el caso del Plan "Responde Quito". El presente informe responde a ese requerimiento.

2. Análisis de la transversalización de enfoques en el Plan "Responde Quito": Principales hallazgos

El Plan contiene una introducción, un resumen ejecutivo, el propósito, el modelo de respuesta a desastres y emergencias -diferenciando la gestión de contingencias de la gestión de emergencias-, el mantenimiento y actualización del Plan, la descripción de roles y responsabilidades de los actores públicos y privados que habitan o transitan en el DMQ. La transversalización de enfoques se analiza en todos los componentes del plan, principalmente en aquellos que tienen que ver con la Protección de derechos, de acuerdo al siguiente gráfico:

Gráfico 1
Contenido del Plan

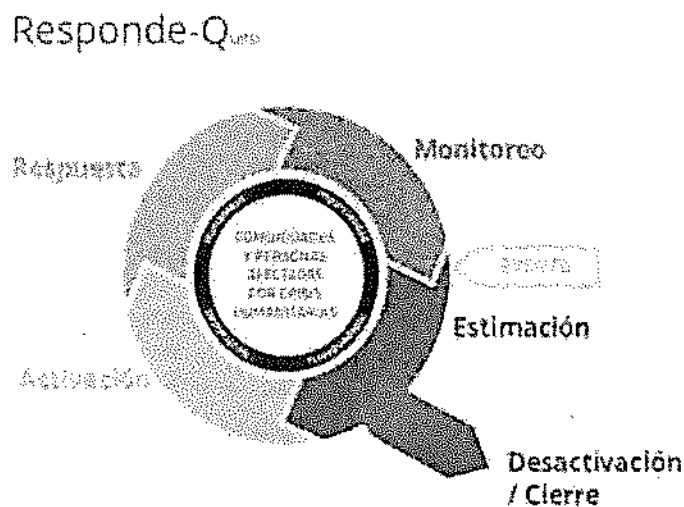


Fuente: Plan "Responde Quito" 2024

Entre los principales hallazgos del análisis del Plan tenemos:

- Existe una identificación clara sobre la importancia de la preparación familiar o personal "cuando se tiene responsabilidad de apoyo y soporte a personas de la tercera edad, niños, niñas, personas con discapacidad o con necesidades médicas o atención especializada"; aunque se deja fuera a otras personas de los grupos de atención prioritaria (como mujeres embarazadas, personas en situación de movilidad humana) se evidencia que el Plan toma en cuenta la atención prioritaria y especializada a estos grupos.
- El Plan contempla un ciclo y esquema de gestión que consta de cuatro momentos secuenciales; a) Estimación. b) Activación / desactivación / cierre. c) Respuesta. d) Monitoreo, de acuerdo al siguiente gráfico:

Gráfico 2
Ciclo de gestión:



Fuente: Plan "Responde Quito" 2024

En cada uno de estos momentos se definen Áreas, y acciones en los que se menciona la necesidad de identificación de los ejes y grupos de atención prioritaria que deben ser siempre considerados en el manejo del desastre y la gestión de la respuesta. Adicionalmente, se establecen los Resultados esperados; Responsables, Participantes / relaciones / contactos, Protocolos / Procedimientos. Al respecto, algunos comentarios:

- En los ejes de respuesta humanitaria se menciona la necesidad de establecer acciones para la implementación, administración y gestión de alojamientos temporales o apoyo a la institución nacional responsable; no obstante, no se evidencia, en este nivel, la importancia de que los alojamientos temporales sean implementados con enfoque de derechos, género, generacional, discapacidades, etc.
- En el Área Estructural, se incluye el componente **Ejes transversales y grupos de atención prioritaria, S-03-UIO**, cuya rectoría está a cargo de la Secretaría de Inclusión Social, lo cual es pertinente debido a la competencia que tiene esta Secretaría -y sus unidades operativas como Patronato, CEJs, etc- de atender a estos grupos poblacionales; ahí se menciona, textualmente que:
"los ejes transversales son aquellos ámbitos que deben ser siempre considerados en todos los componentes del manejo del desastre y la gestión de la respuesta; se incluyen aspectos relacionados con las vulnerabilidades de las personas y de las poblaciones afectadas (grupos de atención prioritaria). Entre los ejes se encuentran: niños, niñas, adolescentes, población adulta mayor, violencia de género, personas con discapacidad, grupos LGBTIQI, salud mental, apoyo psicosocial, aspectos ambientales, personas con enfermedades catastróficas – crónicas graves y con medicación continua, personas en situación de movilidad humana y personas privadas de la libertad".
- Adicionalmente, se habla de enfoques de género, intercultural, intergeneracional y conocimientos ancestrales y se menciona entre los protocolos/procedimientos: A) X21

“Directrices para el trabajo con ejes transversales y grupos de atención prioritaria en el DMQ, durante una emergencia o desastre”; y, b) 2. X22 “Guía para el monitoreo de la protección de derechos de los grupos de atención prioritaria durante acciones de respuesta en el DMQ”, como insumos para las acciones 1 y 2 descritas en dicho componente, y que se relacionan con el C-03-UIO Protección de derechos; no obstante, no se encuentran estos documentos como anexos del Plan.

- Del mismo modo, en el Área Base, **Componente Protección de Derechos durante emergencias/desastres C-03-UIO**, cuyo liderazgo recae en la Dirección Metropolitana de Promoción de los Derechos Humanos, se menciona entre los instrumentos correspondientes el R08 “Protocolos de activación de los equipos / personal técnico del Municipio DMQ”, el monitoreo de la protección de los derechos de la población en condición de vulnerabilidad y población afectada por un evento, sin que consten como anexos.
- En el Área de Respuesta Humanitaria, **Componente Salud en Emergencias, C-11-UIO**, cuyo liderazgo recae en la Secretaría de Salud, el Ministerio de Salud, la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, se habla de la “Asistencia y soporte de atención a personas con discapacidad y otros colectivos vulnerables, del trabajo coordinado para la atención a la población en alojamientos temporales y de las acciones de atención de apoyo psicológico”; y se menciona entre los Protocolos/Procedimientos los “Modelos nacionales de valoración de afectación en el sector Salud” y las “Directrices del MSP para la atención de personas con discapacidad y otros grupos de atención prioritaria con requerimientos especiales de atención en salud”, sin que se los adjunte al Plan.
- En esta misma Área, en el **Componente de Seguridad alimentaria, asistencia alimentaria y ayuda no alimentaria, C-13-UIO**, cuyos responsables son la Unidad Patronato Municipal San José y el Centro de Coordinación de Operaciones de emergencias Metropolitano, se habla de “establecer y socializar directrices para la atención a personas con discapacidad y otros grupos de atención prioritaria con requerimientos especiales de asistencia de ayuda no alimentaria y seguridad alimentaria”, y se menciona los “Protocolos de entrega y uso de ayuda alimentaria y no alimentaria en el DMQ (R60)”, pero no se los adjunta al Plan. Cabe señalar que, en la mayoría de acciones propuestas en este componente se menciona como Instrumento/Procedimiento el “Manual ESFERA” y el Texto “Saber Donar”.
- En el Área de Respuesta Humanitaria, **Componente Educación en emergencias**”, establece la “aplicación de las directrices para la atención a personas con discapacidad y otros grupos de atención prioritaria con requerimientos especiales de asistencia”, y plantea entre los procedimientos las “Directrices para la atención a personas con discapacidad y otros grupos de atención durante emergencias y desastres”, documento que no consta en el Plan.
- En esta misma Área, el **Componente Restablecimiento del contacto familiar – RCF, C-22-UIO**, trata un tema importante relacionado con la protección de todos los grupos en caso de pérdida o separación familiar, para lo cual menciona entre los Procedimientos/Instrumentos las “Directrices para el Restablecimiento del Contacto

Familiar – RCF en el DMQ (R113)” y los “Protocolos para la implementación del modelo de gestión / soporte para el restablecimiento del contacto familiar (R114)”, que no constan como anexos al Plan.

3. Conclusiones


- El Plan “Responde Quito” es el instrumento que permite organizar y coordinar la atención de desastres y emergencias en función de sus competencias y responsabilidades y “refuerza su propuesta a través de principios y directrices que delimitan y establecen los lineamientos de acción con un adecuado soporte legal”, lo que constituye una responsabilidad del Gobierno Local.
- Si bien todos los componentes considerados en el Plan son importantes, existe uno que es de operatividad inmediata, que tiene que ver con la necesidad de establecer acciones para la implementación, administración y gestión de alojamientos temporales o apoyo a la institución nacional responsable, a fin de asegurar de manera oportuna la integridad de las personas afectadas, la unificación familiar, la protección física y emocional, entre otros aspectos, resaltando la importancia de que los alojamientos temporales sean planificados e implementados considerando el enfoque de derechos, género, generacional, discapacidades, aspectos relevantes del funcionamiento de estos servicios emergentes.
- En términos generales, como resultado del análisis del Plan “Responde Quito”, se puede concluir que éste si considera la transversalización de los enfoques de derechos, género, generacional, interculturalidad, discapacidades, movilidad humana, y otras situaciones de vulnerabilidad, con el propósito de atender las especificidades de los diferentes grupos poblacionales o diversidades -y sus problemáticas- en casos de emergencias y/o desastres; enfoques que se evidencian en algunas acciones concretas en las diferentes Áreas y Componentes que contiene el Plan.
- Adicionalmente, el Plan menciona para cada acción los instrumentos y/o procedimientos requeridos para asegurar la transversalización de enfoques en la ejecución de las acciones; no obstante, no existen anexos que permitan identificar los mismos.
- La responsabilidad de desarrollar y socializar estos instrumentos recae en las instituciones y/o instancias locales del GAD del DMQ que tienen el liderazgo o rectoría de las políticas a las que atiende el Plan, de acuerdo a lo establecido, por lo que es necesario identificar la existencia de éstos para poder ampliar el análisis de la transversalización de enfoques en estos instrumentos de política pública.

4. Recomendaciones

- Debido a la importancia que tiene la correspondencia entre el enfoque de derechos que se evidencia en la narrativa del Plan, y sus instrumentos operativos, es necesario que las instancias municipales responsables de elaborar los instrumentos y/o

procedimientos requeridos en cada Componente para asegurar la transversalización de enfoques en la ejecución de las acciones, los formulen -si aún no están elaborados- de forma participativa, incluyendo los aportes de las personas pertenecientes a los GAP.

- En caso de que los instrumentos y/o procedimientos mencionados en los Componentes del Plan se encuentren desarrollados, se recomienda que sean incluidos como anexos en el Plan, y socializados a fin de verificar la transversalización de enfoques, en el marco de las competencias de este Consejo, y de las instituciones e instancias municipales responsables de su implementación.
- Finalmente, se recomienda a la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del MDMQ, que incorpore las observaciones realizadas por este Consejo en futuras actualizaciones del Plan, y realice la correspondiente difusión de este instrumento de políticas públicas para que la ciudadanía conozca y sepa cómo activarse en casos de emergencias.

Acción	Responsable	Fecha	Sigla unidad	Firma
Elaborado por:	Verónica Moya C	18-12-2024	FPPTESYE	
Revisado y aprobado por:	Gabriela Insuasti L.	20-12-2024	CT	