

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

**Estrategias de prevención y respuesta al deslizamiento de tierra:
una mirada comparativa a la Cruz Roja y PMA**

Paul Alejandro Guanochanga Velasque

Relaciones Internacionales

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito
para la obtención del título de Licenciado en Relaciones Internacionales

Quito, 19 de diciembre de 2023

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

HOJA DE CALIFICACIÓN DE TRABAJO DE FIN DE CARRERA

Estrategias de prevención y respuesta al deslizamiento de tierra: una mirada comparativa a la Cruz Roja y PMA

Paul Alejandro Guanochanga Velasque

Nombre del profesor, Título académico

Sofia Zaragocín Carvajal, PhD.

Quito, 19 de diciembre de 2023

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Paul Alejandro Guanochanga Velasque

Código: 00105568

Cédula de identidad: 0503144792

Lugar y fecha: Quito, 19 de diciembre de 2023

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mis padres y mi hermano, pilares fundamentales de mi vida, cuyo amor, apoyo y sacrificio han sido la luz que ha guiado mi camino. A ellos, que han sido mi mayor fuente de inspiración y fortaleza, les ofrezco este logro como un reflejo de su inquebrantable fe en mí.

Expreso mi profundo agradecimiento a la Universidad San Francisco de Quito, el lugar que no solo me ha brindado educación, sino también un espacio para crecer, aprender y desafiarme a mí mismo. Esta institución ha sido el escenario donde he podido desarrollar mis habilidades y forjar un camino hacia el futuro.

A cada uno de los docentes que han sido parte de mi trayectoria académica, les estoy eternamente agradecido. Sus enseñanzas, consejos y dirección han sido fundamentales en mi formación. Su carisma, experiencia y pasión por la educación han dejado una huella imborrable en mi vida, moldeando mi conocimiento, carácter y visión del mundo.

A mis abuelitas, Mami Loli y Nati.

RESUMEN

Este trabajo de titulación se enfoca en la evaluación de las estrategias de prevención y respuesta ante eventos adversos implementadas en el deslizamiento de tierra en el cantón Alausí, con un énfasis particular las acciones llevadas a cabo por la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos. El trabajo revela que, si bien la respuesta ante eventos adversos ha sido generalmente efectiva en términos de asistencia humanitaria y movilización de recursos, existen áreas significativas de mejora, especialmente lo que respecta a una cultura de prevención ante eventos adversos.

Este trabajo aporta recomendaciones concretas para fortalecer las políticas y prácticas en la gestión de riesgos ante eventos adversos, con el potencial de ser aplicadas a otras regiones con desafíos similares. Su enfoque integral sus hallazgos detallados ofrecen una base valiosa para futuras investigaciones y acciones prácticas en el campo de la gestión de riesgos.

Palabras clave: Eventos adversos, gestión de riesgos, desastres, prevención, respuesta, cultura de prevención, Alausí, Deslizamiento de tierra.

ABSTRACT

This thesis focuses on the evaluation of prevention and response strategies to adverse events implemented during the landslide in Alausí Canton, with a particular emphasis on the actions carried out by the Red Cross and the World Food Programme. The work reveals that, while the response to adverse events has generally been effective in terms of humanitarian assistance and resource mobilization, there are significant areas for improvement, especially in regard to a culture of prevention against adverse events.

This work provides concrete recommendations for strengthening policies and practices in risk management against adverse events, with the potential to be applied to other regions facing similar challenges. Its comprehensive approach and detailed findings offer a valuable foundation for future research and practical actions in the field of risk management.

Keywords: Adverse events, risk management, disasters, prevention, response, prevention culture, Alausí, Landslide.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	10
ANTECEDENTES.....	12
JUSTIFICACIÓN.....	16
OBJETIVO CENTRAL.....	19
Objetivos auxiliares	19
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	20
POSICIONALIDAD	21
REFLEXIVIDAD.....	23
REVISIÓN DE LITERATURA.....	27
Estrategias de la Cruz Roja y PMA ante eventos adversos	30
Instituciones e impacto del deslizamiento de tierra al desarrollo del Cantón Alausí	35
El papel de las instituciones de asistencia humanitaria en la configuración de leyes y políticas públicas en materia de gestión de riesgos	39
DISCUSIÓN	43
CONCLUSIONES.....	55
BIBLIOGRAFÍA	59

INDICE DE TABLAS

TABLA 1. MESAS TÉCNICAS DE TRABAJO NACIONAL	29
TABLA 2. PROGRAMAS OPERATIVOS	31
TABLA 3. PRESUPUESTO DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA EL ECUADOR 2023- 2027	34

INDICE DE ILUSTRACIONES

IMAGEN 1 POLÍGONO PRELIMINAR - FUENTE SGR.....	50
IMAGEN 2 VISTA AÉREA DE LA ZONA AFECTADA – FUENTE DARÍO ORDOÑEZ-DW ESPAÑOL	50

INTRODUCCIÓN

En un mundo cada vez más afectado por el cambio climático y desastres de origen natural exacerbados por actividades humanas, la gestión de riesgos ante eventos adversos se ha convertido en un tema transversal para el desarrollo socioeconómico de las comunidades, organizaciones como Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos cada vez emplean más recursos para mitigar los efectos de los eventos adversos. El presente trabajo gira en torno a la pregunta central: ¿Cuáles son las estrategias y enfoques más efectivos utilizados por la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos en la preparación y respuesta ante eventos adversos con un enfoque al caso del deslizamiento de tierra en el cantón Alausí? Para responder a esta interrogante, se ha investigado la efectividad de las acciones llevadas a cabo por estas dos organizaciones en prevención y respuesta al deslizamiento de tierra en el cantón Alausí.

La gestión de riesgos emerge como un área de interés crítico a nivel global. En Ecuador con un gran historial de eventos adversos ha ido de apoco construyendo un marco legal e invirtiendo en la gestión de riesgos. El caso del deslizamiento de tierra en el cantón Alausí, una comunidad que, como muchas otras en regiones vulnerables, enfrenta desafíos significativos ante desastres. Estos desastres no solo tienen un impacto inmediato en la vida y el bienestar de la población, sino que también plantean desafíos para el desarrollo sostenible de las comunidades afectadas.

La metodología adoptada en este estudio incluye un análisis cualitativo y empírico de estudios y experiencias recopilados a través de diversas fuentes y el tiempo, incluyendo artículos académicos, informes de organizaciones, estudios de caso y la propia experiencia en responder diferentes eventos adversos. Este enfoque mixto permite una comprensión

integral de las estrategias en prevención y respuesta empleadas por la Cruz Roja y Programa Mundial de Alimentos.

Este estudio busca profundizar en cómo las estrategias en prevención y respuesta actuales, especialmente de organizaciones como la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos, pueden ser más efectivas y sostenibles, mitigando así los efectos adversos en comunidades como Alausí. No obstante, este trabajo tiene relevancia por su potencial para influir en la formulación de políticas y prácticas futuras en la gestión de riesgos ante eventos adversos. Los resultados obtenidos no solo son de interés para las organizaciones involucradas y las autoridades locales, sino también para las comunidades e instituciones que se encuentran en primera línea al enfrentar los distintos eventos adversos. Este trabajo aspira a contribuir a un enfoque más resiliente y sostenible en la gestión de riesgos, no solo en Alausí sino en el Ecuador y en otras regiones con desafíos similares.

El presente trabajo contiene un análisis detallado y un punto de vista crítico de las estrategias empleadas por la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos, el impacto de los eventos adversos en el desarrollo y a las instituciones, finalmente el rol que cumplen las instituciones de ayuda humanitaria en la elaboración de políticas en materia de gestión de riesgos en base al deslizamiento de tierra en Alausí.

ANTECEDENTES

La noche del 26 de marzo de 2023, en el cantón de Alausí de la provincia de Chimborazo, se convirtió el epicentro de una de las tragedias más significativas del Ecuador. El deslizamiento de tierra según el informe situacional 02 emitido por la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR), reportaban las afectaciones iniciales ocurridas por el deslizamiento las cuales serían: 500 personas afectadas, 16 personas fallecidas, 7 personas desaparecidas, 22 personas damnificadas, 16 personas heridas, 163 viviendas afectadas, viviendas sepultadas bajo toneladas de tierra (aún bajo evaluación), el 65% de la panamericana (E35) afectada, 60% del sistema de agua potable afectado, 20% del servicio de alcantarillado afectado y el 25% de alumbrado público afectado.

Equipos de primeras respuestas de diversas instituciones como: Cruz Roja Ecuatoriana (CRE), Cuerpo de Bomberos (CB) de diversas ciudades, Fuerzas Armadas (FF.AA), Ministerio de Salud Pública (MSP), Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) y Policía Nacional (PN), dichas instituciones coordinaron acciones de rescate, logística y atención inmediata de víctimas, a la par se activaron albergues temporales para los damnificados (Larrea, 2023).

Desde el 9 de diciembre de 2022 se había reportado sobre un hundimiento en la vía panamericana (E35), (Larrea, 2023). Para lo cual desde la SGR se realizó la inspección técnica para el análisis de amenazas a fenómenos de remoción en masa en las distintas comunidades que se encuentran bajo dicha amenaza de la parroquia de Alausí el 8 de febrero de 2023, (Bustos, 2023). Con respecto al análisis de la amenaza realizado, el Ing. Alan Mite analista de monitoreo de eventos adversos, elabora el informe técnico para establecer el nivel de alerta amarilla, remitido al Secretario de Gestión de Riesgos, Cristian Torres Bermeo, para

lo cual el Secretario resolvió acoger el informe técnico y declarar el estado de alerta amarilla al polígono identificado como susceptible a movimientos en masa en las comunidades, el mismo que comprende un área de aproximadamente 247 hectáreas, (Resolución, 2023).

La Cruz Roja demostró su capacidad de respuesta rápida. Según un artículo periodístico del diario El Mercurio del 26 de marzo de 2023, día del evento, la Junta Provincial de Azuay de la CRE se movilizó inmediatamente para brindar su apoyo al deslizamiento de tierra, en colaboración con la Junta Cantonal de Alausí y Provincial de Riobamba. En cambio, el PMA, en colaboración con el MIES, realizó su única entrega de un bono alimenticio a las familias afectadas el 12 de mayo de 2023 (Ministerio de Inclusión Económica y Social), evidenciando una respuesta más focalizada, según los parámetros que manejan como lo son mujeres embarazadas y niñas y niños en sus primeros mil días.

Según un reporte, en formato Excel, proporcionado por la Secretaria de Gestión de Riesgos desde el 2010 hasta el 2022 se han reportado 154 deslizamientos de tierra solo en el cantón Alausí, por diferentes causas catalogadas de la siguiente manera: lluvias, error humano, desbordamiento, sismo, por factores desconocidos y otros tipos de causas. En el cantón Chunchi, colindante al cantón Alausí, se reportaron 99 deslizamientos de tierra, cantón en el cual se produjo un movimiento en masa de mayor magnitud, pero sin las mismas afectaciones reportadas que el acontecido en Alausí.

Uno de los deslizamientos en el que hubo mayor afectación ocurrió los días 11 y 12 de abril de 2012, donde se produjo nueve deslizamientos progresivos en la vía de segundo orden que conduce desde la comunidad Pepinales a los sectores de Linge, Palmasola y Bucte, pertenecientes a la parroquia de Huigra del cantón Alausí, dejando así incomunicado a estos

sectores. Además, en un informe preliminar se reportó 46 viviendas afectadas, 13 que se encontraban en riego, hubo la pérdida de animales y aproximadamente 10 hectáreas de sembríos y pastos fueron afectados. Se desconoce la causa que provocó el deslizamiento.

En la parroquia de Achupallas del cantón Alausí, mediante llamada al ECU 911, el día 13 de agosto de 2016 se alertó de un deslizamiento en la vía que comunica las comunidades de Moya y San Antonio, información que fue confirmada por la policía nacional (PN) y cuerpo de bomberos (CB). En los informes preliminares se reportó de un deslizamiento de tierra que obstaculizaba toda la vía de segundo orden. En primera instancia se trató de coordinar con autoridades de la parroquia para realizar la limpieza de la vía, sin embargo, las autoridades indicaron que su maquinaria se encontraba averiada, por lo cual se procedió a contactar con las autoridades del GAD municipal Alausí, para movilizar lo más pronto la maquinaria a la zona afectada. En este deslizamiento de Tierra se reportaron 19 familias afectadas 76 personas afectadas directamente y 250 m de vías afectadas.

El 12 de febrero de 2021 en la comunidad La Armenia del cantón Chunchi, cantón colindante a Alausí, se suscitó un movimiento de masa que afectó un área de 115,35 hectáreas que comprende un volumen aproximadamente de 30 millones de metros cúbicos de tierra, el cual afectaría represando el río Guataxí (afluente del río Chanchán), generando que el movimiento en masa destruyera el poblado de Chanchán. Técnicos de la Secretaria de Gestión de Riesgos reportaron que la inestabilidad del terreno estaba condicionada principalmente por las características geológicas del sector en donde se observan suelos poco consolidados (zona de un antiguo deslizamiento) y residuales (meteorización del suelo), características hidrogeológicas (presencia de agua subterránea), pendientes escarpadas en los márgenes de la cuenca con marcas de erosión hídrica lo cual en conjunto con las lluvias del

12 de febrero que se reportaron de 11 a 19 mm y las actividades agropecuarias en la zona, generó el movimiento de masa continuo que se deslizó por varios metros dejando afectaciones a su paso. Por los reportes generados se evidenció el surgimiento de grietas en zonas aledañas al deslizamiento por lo que se realizó la evacuación de 18 familias, 79 personas, varias hectáreas de cultivo y pasto afectadas y la muerte de animales, (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 2021).

El último reporte de deslizamiento de tierra con afectaciones según el reporte en formato Excel, proporcionado por la Secretaria de Gestión de Riesgos fue reportado el 25 de noviembre de 2022, en la parroquia Achupallas en la comunidad San Francisco. Según la Evaluación Inicial de Necesidades (EVIN) realizado por la Unidad de Gestión de Riesgos (UGR) Cantonal el 29 de noviembre de 2022, el mal uso del agua de riego provocó el deslizamiento en el cual se reportaron 3 viviendas destruidas y 100 metros de deslizamiento que afectó cultivos y potreros.

El último informe situacional No 97 de la SGR sobre el deslizamiento de tierra en Alausí del 16 de octubre de 2023, reporta que el evento dejó un saldo de 63 cuerpos recuperados de la zona 0, 2 muertos en establecimientos de salud, dejando así un saldo de 65 personas fallecidas, 10 personas desaparecidas, 44 personas heridas, 1034 personas damnificadas, 581 personas afectadas, información levantada a través del proceso EVIN digital. A demás de 163 viviendas afectadas, cifra que se ha mantenido desde el reporte inicial del evento, 57 viviendas destruidas en la zona 0, información corroborada conforme al cruce de información catastral y censal. El 19 de junio de 2023 las labores de búsqueda en la zona 0 concluyeron, (Flores, SitRep No. 96 – Deslizamiento Casual - Alausí, 2023).

JUSTIFICACIÓN

En la actualidad, nuestro mundo enfrenta una serie de retos multifacéticos que amenazan la estabilidad y bienestar de comunidades enteras. Desde eventos adversos que pueden ser naturales y/o antrópicos, agravados por el cambio climático hasta crisis humanitarias derivadas de conflictos, la necesidad de asistencia humanitaria eficientes, rápidas y efectivas es más crucial que nunca. El cantón de Alausí en la provincia de Chimborazo fue testigo de una de las tragedias más desgarradoras del Ecuador en marzo de 2023, lo que evidencia la urgencia y relevancia de estudiar y analizar la actuación y las estrategias de las organizaciones que dieron respuesta y de qué manera logran ayudar a las personas damnificadas y vulnerables, en este trabajo de titulación en especial analizaremos el accionar de dos organizaciones que son: Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Dentro de este contexto la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) emergen como dos de las organizaciones más destacadas y activas en la respuesta a estos retos multifacéticos. Mientras que la Cruz Roja con su presencia global, su enfoque integral ha sido de gran importancia en la respuesta humanitaria de emergencia ante eventos adversos. El PMA ha asumido la responsabilidad gigantesca de combatir el hambre, contribuyendo a la resiliencia y nutrición de comunidades afectadas. Ambas organizaciones, con trayectorias y capacidades bien establecidas han intervenido en múltiples crisis y han desarrollado, a lo largo del tiempo, estrategias de prevención y respuesta que se adaptan a la complejidad y especificidad de cada situación.

A pesar de su relevancia y de la admiración que sus acciones producen, existen pocos estudios que se adentren en una comparativa profunda de sus estrategias de

intervención en eventos adversos. Dicha comparativa no solo es esencial para comprender la diversidad de enfoques y metodologías, sino que tiene el potencial de identificar áreas de mejora, fortalezas y oportunidades de colaboración. En un momento en el que la eficiencia y la rapidez puede significar la diferencia entre la vida y la muerte, optimizar las operaciones es una responsabilidad compartida.

En la actualidad, la prevención y la respuesta ante eventos adversos son elementos cruciales para la construcción de sociedades resilientes. En el contexto ecuatoriano, la promulgación de leyes en materia de gestión de riesgos y la formulación de políticas públicas acorde a las necesidades locales son imperativas para garantizar la seguridad y el bienestar de la población en situaciones de eventos adversos. La creación de un marco legal en gestión de riesgos no solo establece directrices claras para trabajar en prevención, respuesta y recuperación, sino también fomenta la cooperación y coordinación interinstitucional, entre instituciones públicas, gobiernos autónomos descentralizados (GAD), organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias humanitarias.

Ecuador, como parte de la comunidad internacional, puede beneficiarse de la adopción de estándares y mejores prácticas en gestión de riesgos que han sido desarrolladas y probadas en otros países. La falta de una legislación y políticas públicas en materia de gestión de riesgos dificultaba la adopción de estas prácticas para que sean ejecutadas y adaptadas a la realidad local. Recién el 17 de octubre de 2023 bajo Decreto Ejecutivo No. 892: ‘Decreto de ley Orgánica de Urgencia Económica de Gestión de Riesgos y Desastres’. El Decreto de Ley busca “reducir el riesgo de desastres y encaminar la gestión pública cuando estos se produzcan, para prevenir y/o reducir las afectaciones y pérdidas, tanto humanas como económicas”.

El caso específico del deslizamiento de tierra en Alausí se convierte en un caso de estudio esencial para entender cómo no solo la actuación de estas organizaciones sino también las dinámicas y desafíos locales que influyen en la respuesta y recuperación. Y como el nuevo marco legal puede ayudar a la prevención y reducción de riesgos ante eventos adversos. El análisis que se realizará en este trabajo proporcionará una comprensión holística de las estrategias de intervención, además permitirá una exploración detallada de las acciones tomadas por ambas organizaciones, mediante la revisión literaria que brindará un contexto más amplio y comparativo a este escenario. Cada intervención es única y al desentrañar sus particularidades, se puede aprender y preparar para futuros eventos adversos.

Finalmente es importante destacar que, al compartir los hallazgos y recomendaciones derivados de este análisis comparativo, se proporciona a otras organizaciones humanitarias una herramienta valiosa para adaptar, mejorar y fortalecer sus propias estrategias. En una época donde la colaboración y la adaptabilidad son esenciales, este trabajo de titulación se presenta como una pieza clave en el mosaico de esfuerzos por un mundo más justo, resiliente y preparado.

OBJETIVO CENTRAL

Analizar y comparar las estrategias y enfoques utilizados por la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en la preparación y respuesta al deslizamiento de tierra en el cantón de Alausí, con el fin de identificar las mejores prácticas y lecciones aprendidas para mejorar la preparación y respuesta ante eventos adversos similares en el futuro.

Objetivos auxiliares

- Analizar el impacto al desarrollo local del deslizamiento de tierra al desarrollo del cantón Alausí.
- Evaluar la importancia y eficacia de un marco legal de gestión de riesgos en términos de la asistencia humanitaria proporcionada por organizaciones internacionales.
- Extraer lecciones y recomendaciones de la experiencia de la Cruz Roja y el PMA en Alausí, con el propósito de ayudar para futuras estrategias de preparación y respuesta ante eventos adversos similares.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son las estrategias y enfoques más efectivos utilizados por la cruz roja y el programa mundial de alimentos en la preparación y respuesta ante eventos adversos con un enfoque al caso del deslizamiento de tierra en el cantón Alausí?

Preguntas auxiliares

- ¿Cuál fue el impacto al desarrollo local del deslizamiento de tierra al desarrollo del cantón Alausí?
- ¿Cómo influye la existencia de un marco legal de gestión de riesgos en la eficacia de la asistencia humanitaria proporcionada por organizaciones como la Cruz Roja o el PMA en situaciones de eventos adversos en Ecuador?
- ¿Qué lecciones se pueden extraer de la experiencia de la Cruz Roja y el PMA en Alausí que podrían ayudar a futuras emergencias en su preparación y respuesta ante contextos similares?

POSICIONALIDAD

Mi trabajo de investigación se centra en la prevención y respuesta ante eventos adversos, desde una perspectiva humanitaria, un tema que me resulta profundamente personal y profesionalmente relevante. Mi vínculo con este campo se debe, en gran parte, a mi experiencia como voluntario de la Cruz Roja durante nueve años. A lo largo de este tiempo, he participado en diversas emergencias como el terremoto del 16 de abril, el proceso eruptivo del volcán Cotopaxi, la pandemia de COVID-19 y el éxodo migratorio de personas venezolanas, que surgió a raíz de la crisis económica y social por la cual está atravesando Venezuela. Estas experiencias no solo me han brindado una comprensión de primera mano de la asistencia humanitaria y el manejo de eventos adversos en situaciones de emergencia, sino que también me han permitido desarrollar una perspectiva única sobre el terreno.

De igual manera, tuve la oportunidad de trabajar en una ONG internacional que fue socio estratégico del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Ecuador. Este trabajo me proporcionó una visión interna de cómo trabaja el PMA y en que se enfoca en el país, especialmente en proyectos relacionados con la movilidad humana y la asistencia alimentaria. Este conocimiento directo me ha dado un punto de vista objetivo y valioso sobre cómo estas organizaciones pueden mejorar sus estrategias de prevención y respuesta a eventos adversos como el deslizamiento de tierra en el cantón Alausí. Por ello bajo toda la experiencia que he adquirido e ido tomando una posición crítica a ciertas estrategias implementadas por ambas organizaciones para prevenir y responder a eventos adversos.

Entre las estrategias que se han implementado, mi preocupación gira alrededor de:

1. Registro de beneficiarios y duplicidad. – Cruz Roja y PMA poseen distintos mecanismos de registro con una notable diferencia, mientras uno Cruz Roja sigue con un registro físico, PMA ha implementado un registro digital. Por ello y al no contar con un sistema único de registro o base de datos para realizar consultas sobre el tipo de ayudas recibidas por un beneficiario, se podría llegar a duplicar la asistencia humanitaria.
2. Prevención y respuesta ante eventos adversos. – Si bien ambas organizaciones tienen el objetivo de brindar ayuda a las personas afectadas por un evento adverso, cada una tienen mandatos y directrices que deben acatar. Mientras Cruz Roja trabaja con la comunidad en una cultura de prevención ante eventos adversos y por su presencia nacional puede responder y asistir rápidamente a la población. El PMA por su parte su trabajo en prevención tiene un enfoque más hacia la malnutrición y combatir el hambre únicamente en zonas específicas donde trabaja y al momento de brindar respuesta a un evento adverso lo hace de forma más focalizada a comparación de la Cruz Roja.
3. Rol que desempeñan las instituciones de asistencia humanitaria en los eventos adversos. – En el Ecuador la SGR es la encargada del apoyo y asistencia técnica a los GAD locales para el manejo de los eventos adversos. Sin embargo, el cambio de autoridades o falta de conocimientos en gestión de riesgos hace que estas instituciones se vuelvan frágiles al no responder eficazmente a las emergencias y pierden su credibilidad con la población y es ahí donde organizaciones como Cruz Roja y PMA pueden socavar la legitimidad de las

instituciones y a su vez la imagen de estas organizaciones incrementa de forma positiva.

Cada una de estas preocupaciones que han ido surgiendo a lo largo de los años en cada uno de los eventos adversos en los que he participado, ya sea por mi experiencia en el voluntariado de Cruz Roja o por mi experiencia profesional en el trabajo con una ONG, socia estratégica del PMA.

REFLEXIVIDAD

En el plan estratégico 2021-2025 de la Cruz Roja, en su primer objetivo estratégico tiene la meta de llegar a más de 2.5 millones de personas asistidas ya sea con una capacitación, charla informativa, atenciones en eventos entre otras actividades realizadas por la Cruz Roja en sus distintas líneas de acción, independientemente de su edad, género, nacionalidad, etnia u orientación sexual. Sin embargo, el actual mecanismo de registro de beneficiarios (mediante firmas físicas con el formato de matriz PIAT) en las 24 provincias de Ecuador, ya que, la Cruz Roja tiene presencia en cada una de ellas, podría llevar a la duplicación de ayuda y a resultados engañosos en cuanto al alcance real de la asistencia.

Por otro lado, el PMA utiliza una base de datos digitalizada para el registro y levantamiento de información, denominada Mobile Operational Data Acquisition (MODA). El único pero que pueda tener este mecanismo es la cantidad de tiempo que puede requerir recabar la información de los beneficiarios. Bajo mi experiencia utilizando estos dos métodos de registro podría decir que, aunque tome un tiempo más prolongado el recabar información con el registro digital es una mejor alternativa para poder cargar e interpretar datos mucho más rápido. Y debido a la falta de un sistema integral en que se registre y se

obtenga información de los beneficiarios que reciben las distintas asistencias humanitarias, ya sea de la Cruz Roja y el PMA, así como demás instituciones de asistencia humanitaria, un mismo beneficiario podría recibir múltiples ayudas de ambas o más organizaciones. Esto no solo implica un uso ineficiente de los recursos, sino que también reduce la posibilidad de que otras personas en situación de vulnerabilidad reciban asistencia. Sin embargo, esto tendría sus pro y contras entorno a la seguridad de datos de los beneficiarios, situación que lo vuelve aún más complejo integrar un sistema conjunto.

Con respecto a la prevención y respuesta ante eventos adversos, como es el caso del deslizamiento de tierra en Alausí, revela diferencias notables en las estrategias empleadas por la Cruz Roja y PMA. Estas diferencias se basan en sus mandatos y enfoques operativos, así como en sus capacidades de respuesta.

Cruz Roja Ecuatoriana, con presencia en las 24 provincias del Ecuador, incluido cantones como la Junta Cantonal de Alausí correspondiente a la Junta Provincia de Chimborazo, trabaja bajo el mismo plan estratégico que sigue los principios fundamentales y valores humanitarios del Movimiento Internacional de la Cruz Roja. La estrategia se enfoca en trabajar durante tiempos de paz en una cultura de prevención en varios temas que pueden afectar a las comunidades, como los primeros auxilios, control de vectores y la preparación ante eventos adversos, entre muchos otros. Este enfoque permite a la Cruz Roja responder de manera rápida y eficaz en situaciones de eventos adversos.

Mientras que, el PMA, a través de su Plan Estratégico País (PEP), tiene limitaciones en su capacidad de actuar directamente en prevención ante eventos adversos. Ya que, su misión principal es combatir el hambre y la malnutrición a nivel mundial, lo que implica

centrarse en temas relacionados con la alimentación, como el apoyo a pequeños agricultores, protección de los medios de vida y cadenas de suministro, principalmente en apoyar a mujeres embarazadas, niñas y niños en sus primeros mil días. Además, de que no cuenta con una presencia nacional como la Cruz Roja, por lo general desde su sede en la ciudad de Quito realizan la ejecución, monitoreo y control de sus actividades.

Esta comparación entre la Cruz Roja y el PMA en el deslizamiento de tierra en Alausí recalca la importancia de tener en cuenta las fortalezas y limitaciones de cada organización al planificar y ejecutar respuestas ante eventos adversos. Mientras que la Cruz Roja ya ha estado interviniendo en territorio y puede intervenir rápidamente en una amplia gama de actividades en emergencias, el PMA ofrece una respuesta más específica y orientada a las necesidades alimentarias, aunque con un tiempo de reacción más prolongado, según el evento y de la magnitud en la que se suscite. Según mi perspectiva del trabajo del PMA que podría llegar a ser sesgada por no trabajar directamente con PMA, se podría decir que Cruz Roja si trabaja en prevención y respuesta ante eventos adversos, mientras que PMA solo trabaja en respuesta, aunque en su pagina web ponga que si realiza prevención ante emergencias.

La coordinación y gestión de eventos adversos es un trabajo complejo que se intensifica con la magnitud y naturaleza del evento, de la cantidad de daños en infraestructuras, personas, bienes y servicios tanto públicos como privados. Una de las principales preocupaciones es la fragilidad de las instituciones, no tanto en su capacidad de respuesta, sino en su falta de cultura de prevención ante eventos adversos. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), son responsables del ordenamiento territorial, jugando el papel principal en este aspecto. Sin embargo, una planificación y ordenamiento

territorial deficientes pueden comprometer el desarrollo sostenible de las comunidades. Según el informe de la Secretaría de Gestión de Riesgos que ponía en conocimiento sobre el posible deslizamiento de tierra (Torres, y otros, 2023), requería medidas preventivas urgentes para mitigar los riesgos y prever las necesidades de la población tras el suceso.

Ante esta situación, las instituciones de asistencia humanitaria como la Cruz Roja y el PMA desempeñan un rol importante. Su intervención en emergencias contribuye de varias maneras como: inyectando recursos económicos a corto plazo a través de programas de transferencia monetaria (PTM), brindando asistencia en diversos campos y ofreciendo apoyo y asesoramiento a las instituciones encargadas de tomar decisiones. Estas acciones no solo proporcionan un alivio inmediato a las poblaciones afectadas, sino que también ayudan a fortalecer la capacidad de respuesta y preparación de las instituciones locales y nacionales para futuros eventos adversos.

Gracias a mi experiencia en terreno y a la interacción directa con los beneficiarios he evidenciado de primera mano la retórica que manifiestan sobre las instituciones públicas y de asistencia humanitaria. Si bien la ayuda internacional que brindan estas instituciones de ayuda humanitaria puede socavar la credibilidad y legitimidad de las instituciones locales, la cooperación entre estas organizaciones humanitarias, gobiernos locales y nacionales, y la comunidad, es esencial para mejorar la gestión de eventos adversos. Esto incluye no solo la respuesta eficiente después de un evento, sino también una cultura de prevención efectiva, que es fundamental para reducir la vulnerabilidad de las comunidades y mejorar su resiliencia ante futuros eventos.

REVISIÓN DE LITERATURA

En esta sección se desarrollará la revisión de literatura sobre el caso de estudio del deslizamiento de tierra en el Cantón Alausí y el impacto del trabajo realizado en prevención y respuesta de la Cruz Roja y PMA en materia de asistencia humanitaria. Por la fecha en la que ocurrió este evento adverso no se ha encontrado material literario exclusivamente relacionado a dicho tema, para lo cual a lo largo de esta revisión literaria se realizará un análisis crítico, comparativo y empírico de varias investigaciones realizadas en distintos niveles académicos. La investigación realizada de la literatura principalmente se basa en las estrategias utilizadas por la Cruz Roja y PMA para brindar asistencia humanitaria en eventos adversos, además de cómo los eventos adversos, como el deslizamiento de tierra en Alausí, impactan en el desarrollo y a las instituciones y por último cual es el papel de las instituciones de ayuda humanitaria en la configuración de leyes y políticas públicas en materia de gestión de riesgos.

En la literatura de gestión de riesgos podrían existir confusiones en cuanto a la terminología, sobre todo en relación con los términos *desastre* y *evento adverso*. ¿Qué es un evento adverso?, la Oficina de Asistencia para Desastres de la USAID, por sus siglas en inglés OFDA, define a un evento adverso como una “alteración intensa en las personas, los bienes, los servicios y el ambiente, causadas por un suceso natural o provocado por la actividad humana, que afecta a una comunidad” (USAID). Del mismo modo, la OFDA define a un desastre como una “alteración intensa en las personas, los bienes, los servicios y el ambiente, causadas por un suceso natural o provocado por la actividad humana, que excede la capacidad de respuesta de la comunidad afectada” (USAID). Como se puede evidenciar la definición de los dos términos en su gran mayoría es igual, con la leve

diferencia en que al definir el término desastre la OFDA agrega un aspecto de intensidad en cuanto a la capacidad de las comunidades.

“A partir de 1990 que los desastres pasan de considerarse algo inevitable y de carácter exclusivamente ‘físico- natural’ a ser algo que esta intrínsecamente ligado al riesgo, el cual posee un componente social” (Camacho, 2022). Con ello la prevención y respuesta ante el daño que pueda ocasionar los eventos adversos se han ido generando nuevas formas y métodos de como trabajar en la mitigación del riesgo y en una respuesta rápida y oportuna a las personas que han sido afectadas y/o damnificadas. A pesar de ello como Camacho (2022) menciona en su trabajo de tesis de maestría, se siguen presentando problemas con respecto a cómo enfrentar y actuar tras cada experiencia y lecciones que ha dejado la cantidad de desastres que han ocurrido alrededor del mundo.

Cabe destacar que el Ecuador no contaba con una ley o política referente a gestión de riesgos sino hasta el 17 de octubre de 2023, es decir, 7 meses después del deslizamiento de tierra en el cantón Alausí. Sin embargo, existían lineamientos para poder responder a los eventos adversos con asistencia humanitaria de distinto tipo configuradas en mesas técnicas de trabajo (MTT) bajo la responsabilidad de la institución competente dependiendo el nivel de afectación. Según el Manual del Comité de Operaciones de Emergencias (MACOE) las mesas técnicas de trabajo (MTT) obligatorias, complementarias y una suplementaria (que solo se puede conformar a nivel nacional) (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2017) son:

Tabla 1. Mesas Técnicas de Trabajo Nacional		
MTT	RESPONSABLE	MISIÓN
1	Secretaría del Agua (SENAGUA)	Garantizar el acceso, provisión y distribución permanente de agua potable y servicios de saneamiento.
2	Ministerio de Salud Pública (MSP)	Garantizar la continuidad y calidad de los servicios de salud e higiene para la población. *CRE puede formar parte de esta MTT como invitado
3	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB)	Garantizar la provisión y rehabilitación de los servicios esenciales afectados.
4	Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR)	Garantizar la atención integral, derechos fundamentales y asistencia humanitaria en gestión de alojamientos temporales. *CRE puede formar parte de esta MTT como invitado
Mesas complementarias		
5	Ministerio de Educación (MINEDUC)	Garantizar el derecho a la educación en zonas afectadas por emergencias o desastres.
6	Ministerio de Trabajo (MdT)	Coordinar acciones para evaluar y gestionar la reactivación de sectores económicos, productivos y medios de vida en zonas afectadas.
7	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)	Coordinar acciones para evaluar la habitabilidad de edificaciones esenciales y viviendas; dirigir protocolos de derrocamiento y demolición; rehabilitar y reconstruir infraestructura afectada.
Mesa Suplementaria		
8	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)	Coordinar acciones para la gestión de asistencia humanitaria internacional en situaciones de emergencia y desastres. **PMA podría formar parte de esta MTT como invitado

Fuente: Manual del Comité de Operaciones de Emergencias

En el Ecuador se podría decir que existe un déficit en cuanto a literatura que hable directamente sobre la gestión de riesgos, sin embargo, la gestión de riesgos al ser un campo que integra múltiples áreas de intervención y estudio, con el caso de estudio del deslizamiento de tierra en Alausí es una clara evidencia de como diferentes instituciones debieron organizarse para gestionar y coordinar acciones para brindar una asistencia integral en las distintas áreas que conforman las mesas técnicas de trabajo (MTT) *véase*

tabla 1. Bajo esta premisa me atrevería asegurar que la gestión de riesgos se ha convertido en un campo transversal que se debe complementar al trabajo que realizan los gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones no gubernamentales (ONG) y las distintas instituciones del Estado ecuatoriano, que deben considerar una mirada de prevención y mitigación de riesgos ante posibles eventos adversos que puedan surgir.

Estrategias de la Cruz Roja y PMA ante eventos adversos

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, la cual se conforma de 3 componentes (termino manejado por la Cruz Roja) siendo estos, la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR), Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y las Sociedades Nacionales (SN), se encuentran presentes en 191 países alrededor del mundo, y además cuenta con más de 16 millones de personas voluntarias. La Cruz Roja Ecuatoriana (CRE), Sociedad Nacional conformada en 1910, ha venido trabajando y adaptándose acorde a los nuevos desafíos que se presentan, siendo su misión institucional, “aliviar y prevenir el sufrimiento humano, promoviendo comunidades resilientes orientadas al desarrollo sostenible...” (Cruz Roja Ecuatoriana, 2021).

Para entender el trabajo de la Cruz Roja primero se debe explicar el funcionamiento y actividades de cada uno de los componentes del Movimiento:

Las Sociedades Nacionales (SN), las cuales son, cada una de las Cruz Roja y Media Luna Roja conformadas en los distintos países que se tiene presencia. Cada una de las SN tienen como actividad el brindar “ayuda a las víctimas de las víctimas de los conflictos armados, de conformidad con los Convenios de Ginebra, así como a las víctimas de las catástrofes naturales y de otras situaciones de urgencia” (Conferencia Internacional de la

Cruz Roja, 2006). Adicional a esta actividad cada una de las SN tienen su propia estrategia en la que establecen su accionar en tiempo de paz, es decir fuera de las condiciones establecidas anteriormente, en el caso de la Cruz Roja Ecuatoriana (CRE) bajo su primer objetivo estratégico establece, “promover la construcción de comunidades resilientes para aliviar y prevenir el sufrimiento humano” y en su primer objetivo específico establece, “fortalecer las capacidades de las personas para anticipar las crisis, superarlas y recuperarse rápidamente de ellas” (Cruz Roja Ecuatoriana, 2021).

Para lograr cumplir con dichos objetivos la CRE ha conformado 4 programas operativos, cada uno de ellos es encargado de ejecutar sus respectivas líneas de acción.

Véase tabla 2

Tabla 2. Programas Operativos	
Programas Operativos	Líneas de Acción
Gestión del Riesgo de Desastres (GRED)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducción del riesgo de desastres ▪ Respuesta ante eventos peligrosos ▪ Recuperación post eventos ▪ Análisis del Riesgo
Salud y Desarrollo Comunitario	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoción de la salud y prevención de enfermedades ▪ Atención en salud ▪ Salud mental y apoyo psicosocial
Principios y Valores Fundamentales (PyV)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Doctrina Derechos y Protección ▪ Restablecimiento del Contacto Familiar ▪ Movilidad Humana ▪ Protección, Género e Inclusión
Juventud	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vinculación comunitaria y cuidado ambiental ▪ Innovación social y cultura de paz

Fuente: Estrategia 2021-2025 CRE

La Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja desempeña un papel crucial en la respuesta humanitaria a nivel global. Sus actividades principales, según la Conferencia Internacional de la Cruz Roja de 2006, incluyen: Coordinación y enlace, actúa como un órgano permanente de enlace, coordinación y estudio entre las

sociedades nacionales, ofreciéndoles asistencia cuando la soliciten. Respuesta a desastres, se dedica a socorrer a las víctimas de desastres por todos los medios disponibles.

Preparación para desastres, ayuda a las sociedades nacionales en la preparación de socorros en previsión de desastres. Esto incluye la organización de sus acciones de socorro y asistencia durante dichas acciones. Financiamiento, recibe donaciones de diversas fuentes, incluidas otras Sociedades Nacionales como la Cruz Roja Americana, Británica, Suiza, entre otros. La Comisión Europea ha sido el mayor donante, aportando 1533.1 millones de francos suizos (CHF) entre 2019 y 2022. Estados Unidos ha contribuido con 459.9 millones CHF en el mismo período. Además, ha recibido donativos del sector privado, destacando la Fundación Bill y Melinda Gates.

Por otro lado, el Comité Internacional de la Cruz Roja se enfoca en: Neutralidad en conflictos, actúa como una institución neutral, especialmente en casos de conflictos armados internacionales y no internacionales, disturbios internos y otras situaciones similares. Protección y asistencia, trabaja para asegurar la protección y asistencia a las víctimas militares y civiles de conflictos y sus consecuencias directas. Derecho Internacional Humanitario, ayuda a que se respeten, desarrollen y ratifiquen los Convenios de Ginebra y otros aspectos del derecho internacional humanitario, además de difundir los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja (Conferencia Internacional de la Cruz Roja, 2006).

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas se establece como una entidad humanitaria de gran envergadura, con una presencia activa en más de 120 países y territorios. En 2022, el PMA brindó asistencia a 160 millones de personas, reflejando su compromiso con la erradicación del hambre y la malnutrición, especialmente

infantil. En su página web, en la sección "Quiénes somos", se define el PMA como "la organización humanitaria más grande del mundo que salva vidas en emergencias y da asistencia alimentaria para construir un camino hacia la paz, la estabilidad y la prosperidad de poblaciones que se están recuperando de conflictos y desastres y del impacto del cambio climático" (PMA, 2023).

El PMA depende en gran medida de donaciones voluntarias, provenientes de gobiernos, instituciones corporativas, y donantes individuales. Se destaca que un total del 93.5% de todas las contribuciones gubernamentales se utilizan directamente para respaldar operaciones que salvan y cambian vidas. Para el año 2023, el PMA establece una financiación de 25,100 millones de dólares, con el objetivo de alcanzar a 171.5 millones de personas. Esto subraya su misión de "alimentar a millones de las personas más hambrientas del mundo y ayudar a millones más a enfrentarse a los efectos de los conflictos, el cambio climático y la pobreza agregada" (PMA, 2023).

En términos de preparación y respuesta ante emergencias, el PMA se encuentra actualmente atendiendo 23 emergencias importantes alrededor del mundo. En la sección de su página web dedicada a esta área, se menciona que diversas estructuras y recursos aseguran la movilidad, la administración y responsabilidad al momento de responder frente a una crisis y que estas respuestas refuercen y mejoren para el futuro. Estas estructuras incluyen la capacidad para tener una cadena de suministros global que sea ágil operacionalmente y la habilidad para innovar y expandir redes que permiten llegar a las comunidades vulnerables. El centro de operaciones del PMA, ubicado en Roma, facilita la coordinación entre las agencias a través de la Red de intercambio de información de la ONU (PMA, 2023).

El PMA se posiciona, así como una organización clave en el frente contra el hambre a nivel global, enfocándose no solo en la asistencia alimentaria inmediata sino también en la resiliencia y la preparación a largo plazo frente a emergencias y desafíos sistémicos como el cambio climático y los conflictos.

El Plan Estratégico para Ecuador 2023-2027 (PEP) del Programa Mundial de Alimentos (PMA) se articula en torno a los desafíos que enfrenta el país en la lucha contra el hambre y la malnutrición. El Plan Estratégico País (PEP) considera tanto las brechas actuales del Ecuador para alcanzar el ODS Hambre Cero como las prioridades nacionales y la posición del PMA como un socio estratégico clave.

Los objetivos principales del PEP son "reducir el hambre y la malnutrición, alcanzar la seguridad alimentaria y avanzar en la consolidación de sistemas alimentarios sostenibles, equitativos e inclusivos" (World Food Programme, 2022). Los efectos principales y el presupuesto hasta el 2027 que se plantea el PMA son:

Tabla 3. Presupuesto del Plan Estratégico para el Ecuador 2023-2027							
Efecto		Presupuesto de PEP					Total
		2023	2024	2025	2026	2027	
1	Movilidad Humana	21'984.479	18'027.854	14'911.970	12'422.108	10'261.359	77'697.769
2	1000 primeros días	5'892.338	7'023.989	8'204.749	7'468.965	8'007,333	36'597.375
3	Sistemas alimentarios sostenibles	5'292.734	4'888.559	3'695.372	3'931.039	3'772.695	21'580.399
4	Apoyo a instituciones	1'541.074	1'702.484	1'076.787	2'428.521	1'819.343	8'568.209
Total		34'710.625	31'642.885	27 888 878	26 250 633	23'860.730	144 353.752

Fuente: Plan Estratégico para el Ecuador 2023-2027

El PEP también destaca la importancia de integrar enfoques transversales como “la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, la sostenibilidad ambiental, la

rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, la integración de la dimensión nutricional, el fortalecimiento de capacidades, la sensibilidad hacia los grupos étnicos y la innovación” (World Food Programme, 2022).

Finalmente, PEP (2022) subraya que el PMA "trabaja en estrecha coordinación estratégica y operacional con instituciones nacionales y locales, otros organismos de las Naciones Unidas, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones humanitarias y de desarrollo". Además, “promoverá la creación de alianzas bilaterales con actores de la comunidad de asistencia humanitaria para lograr los objetivos del plan estratégico y contribuir decisivamente a acabar con el hambre y la malnutrición en Ecuador” (World Food Programme, 2022).

Instituciones e impacto del deslizamiento de tierra al desarrollo del Cantón Alausí

El artículo de Ritika Khurana, Douglas Mugabe y Xiaoli L. Etienne, "Climate Change, Natural Disasters and Institutional Integrity" (2022), presenta un análisis profundo sobre cómo los desastres naturales exacerbados por el cambio climático afectan la calidad de las instituciones en diferentes países. Utilizando datos de 1984 a 2006, los autores examinan el impacto de estos desastres en 92 países, identificando una variedad de mecanismos a través de los cuales los desastres naturales pueden influir en la calidad institucional. Entre estos mecanismos se incluyen la corrupción y el mal uso de fondos, la violencia y el conflicto civil, los desafíos y oportunidades políticas, el crecimiento económico y el impacto institucional, así como las políticas adaptativas para el cambio climático.

En relación con el caso del deslizamiento de tierra en el cantón Alausí, este evento puede verse como un ejemplo práctico de los conceptos discutidos en la investigación. Según los informes de la Secretaría de Gestión de Riesgos, el deslizamiento en Alausí tiene sus raíces en la falta de planificación territorial adecuada por parte del Municipio de Alausí. Un informe técnico, emitido el 17 de febrero de 2023, un mes antes del deslizamiento, ya indicaba la magnitud potencial de tal evento y recomendaba el establecer el nivel de alerta amarilla (Mite, 2023). A la par que se decretaba el cambio de alerta, se realizaba un informe técnico más completo para evaluar la susceptibilidad a movimientos de masa en el cantón (Torres, y otros, 2023), los hallazgos del informe evidencian que la falta de estudios técnicos detallados y la planificación territorial deficiente han contribuido al deterioro de los cimientos del suelo, exacerbado por las construcciones que se han autorizado y/o trabajos de la misma índole o incluso que han sido irregulares y no controlados por el municipio.

El deslizamiento de tierra en Alausí ilustra cómo la falta de integridad institucional y la planificación inadecuada pueden aumentar la vulnerabilidad de una comunidad a los desastres naturales. Este caso refleja los temas clave abordados en el artículo de Khurana, Mugabe y Etienne, demostrando la importancia crítica de la gestión institucional efectiva en la mitigación de los efectos del cambio climático y en la prevención de eventos adversos. Además, pone de relieve la necesidad de adoptar políticas adaptativas y proactivas para mejorar la resiliencia de las comunidades frente a estos eventos emergentes.

Según una investigación realizada por Gabriel Felbermayr y Jasmin Gröschl (2014), *Naturally Negative: The Growth Effects of Natural Disasters*, ha encontrado que, en promedio, los eventos adversos tienen un impacto negativo en el PIB per cápita en el año

en que ocurre. Específicamente, los desastres de mayor magnitud pueden reducir significativamente el PIB per cápita, mientras que los eventos adversos de menor magnitud tienen un impacto más modesto. En Alausí, el deslizamiento ha afectado no solo la infraestructura física, como la E-35, las redes de alumbrado público, agua potable y alcantarillado, sino también la actividad económica diaria. La disminución del tráfico en la principal ruta de transporte ha llevado a una reducción en el consumo de restaurantes y locales comerciales, así como un descenso en el turismo.

Según lo reportado por el diario "El Mercurio" (2023), el deslizamiento de tierra ha tenido repercusiones económicas significativas en la localidad, reflejando el patrón identificado en la investigación. El miedo entre los habitantes a futuros deslizamientos y la posibilidad de trasladarse a otras partes de Ecuador, podría resultar en una menor densidad poblacional que contribuye a la economía local, profundizando aún más los efectos negativos del evento.

Uno de los hallazgos clave en la investigación de Khurana, Mugabe y Etienne es que los eventos adversos pueden disminuir la eficacia de la ley y el orden, en términos de escasez de recursos básicos, la distribución de ayuda y fondos injusta, y así como puede aumentar las tensiones étnicas. Se ha identifica que una mala gestión o distribución injusta de fondos de ayuda puede afectar negativamente la equidad de las leyes y exacerbar las divisiones étnicas por competencias en recursos. El estudio también revela que, si bien el crecimiento económico generalmente mejora la integridad institucional, la relación entre la ayuda al desarrollo y la calidad institucional es inversa, especialmente en países no desarrollados y en la región de Europa y Asia Central (Khurana, Mugabe, & Etienne, 2022).

En Ecuador, la estabilidad gubernamental y la respuesta institucional a los eventos adversos se han visto comprometidas, evidenciado por la presión de la población afectada y de la sociedad civil para obtener respuestas rápidas y adecuadas, así como por cuestionamientos sobre la prevención y preparación ante eventos adversos y la falta de recursos económicos.

Un aspecto interesante de la respuesta al deslizamiento de tierra es la divergencia en la distribución de fondos entre la Cruz Roja y el PMA. La Cruz Roja, en su operación "DREF Operation Ecuador: Landslides- March 2023", proporcionó 125 francos suizos (aproximadamente \$140) por beneficiario a unas 110 familias afectadas, asistiendo a un total de 440 personas. Por otro lado, el PMA, en colaboración con el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), entregó un bono humanitario alimentario de \$240 a 130 núcleos familiares. Aunque ambas instituciones utilizaron el programa de transferencia monetaria (PTM), las diferencias en los montos reflejan variaciones en las estrategias y criterios de ayuda.

La Cruz Roja calculó su ayuda basándose en la canasta básica familiar, ya que incluye una estimación de alimentos, vivienda, ropa y gastos varios que una familia de cuatro miembros podría incurrir en un período de un mes (IFRC, 2023), mientras que el PMA priorizó a núcleos familiares con “mujeres embarazadas, niñas y niños de hasta tres años en situaciones de pobreza extrema, vulnerabilidad y aquellos que no recibían bonos o pensiones del MIES y que eran usuarios de servicios de desarrollo infantil integral del MIES” (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2023). Estas diferencias pueden tener implicaciones significativas en la recuperación y estabilidad a largo plazo de las

comunidades afectadas, reflejando las complejidades y desafíos que surgen al abordar la integridad institucional y la equidad en la respuesta a desastres naturales.

El papel de las instituciones de asistencia humanitaria en la configuración de leyes y políticas públicas en materia de gestión de riesgos

Las instituciones de asistencia humanitaria como la Cruz Roja y el PMA desempeñan un papel esencial en el fomento de una cultura preventiva en la gestión de desastres. Este enfoque implica un cambio significativo de una mentalidad reactiva hacia una más cultura enfocada en la prevención y mitigación de eventos adversos (Torroja, 2003). Las instituciones de asistencia humanitaria, a través de sus programas y campañas, tienen la capacidad de educar y sensibilizar a los tomadores de decisiones sobre la importancia de la prevención y la mitigación de desastres. Esto es especialmente relevante en el contexto actual, donde las políticas gubernamentales incorporan ejes transversales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Dada la estrecha relación entre la gestión de riesgos y el desarrollo sostenible, las instituciones de asistencia humanitaria juegan un rol en integrar estos dos conceptos. Pueden influir en las políticas públicas para que adopten enfoques de desarrollo sostenible, asegurando que la prevención y preparación ante desastres formen parte integral de las estrategias de desarrollo a largo plazo. Además, con su experiencia en terreno y conocimiento técnico, dichas instituciones pueden ofrecer asesoramiento valioso a los gobiernos en la formulación de políticas y leyes relacionadas con la gestión de riesgos. A menudo, estas organizaciones poseen datos y estudios de casos que son fundamentales para diseñar políticas más efectivas.

Otro aspecto clave es la cooperación internacional, según un estudio sobre posibles efectos negativos en las instituciones políticas de los países receptores de la ayuda internacional, de Sam Jones, Finn Tarp (2016). El estudio demostró que la ayuda internacional no daña a las instituciones políticas de los países receptores, de hecho, se encontró que tiene un pequeño efecto positivo en ellas. La ayuda destinada específicamente a la gobernanza tiene una asociación significativamente positiva con respecto a las instituciones políticas. El estudio analizó datos de 92 países, incluyendo tanto países desarrollados como en desarrollo. Sin embargo, no se mencionan los países que han formado parte de este estudio.

Si bien el estudio sugiere que la ayuda internacional tiene un pequeño efecto positivo en las instituciones políticas de los países receptores, la realidad en contextos específicos como Ecuador podría ser más compleja. La influencia de la ayuda internacional en las instituciones políticas puede variar significativamente dependiendo de factores como la transparencia en la distribución de la ayuda, la eficacia en la implementación de proyectos y la capacidad de las instituciones para gestionar y canalizar esta ayuda de manera eficiente y equitativa. En Ecuador, por ejemplo, la percepción pública de las instituciones políticas puede verse afectada negativamente por la ayuda internacional, especialmente si esta ayuda no se distribuye de manera transparente y justa. La visibilidad de las organizaciones internacionales en la entrega de ayuda puede eclipsar el papel de las instituciones locales lo que puede llevar a la población a percibir una dependencia de la ayuda externa y una falta de capacidad o voluntad de las instituciones locales en abordar las emergencias. Esto puede afectar la credibilidad y la legitimidad de las instituciones locales y nacionales.

Sin embargo, es importante reconocer que la ayuda internacional, cuando se enfoca específicamente en la gobernanza y se maneja adecuadamente, puede tener un impacto positivo en las instituciones políticas. Hoy esto se logra mediante la mejora de la capacidad institucional el fortalecimiento de la gobernanza democrática y el fomento de prácticas transparentes y responsables. La cooperación internacional y el trabajo en red a nivel local e internacional son fundamentales en este proceso, ya que facilitan el intercambio de conocimientos, recursos y estrategias, potenciando la eficacia de las políticas públicas y mejorando la gestión de riesgos ante eventos adversos.

La política pública de gestión de riesgos en Ecuador refleja un compromiso significativo con la prevención y manejo de desastres, tanto a nivel nacional como regional. Esta política se basa en varios marcos internacionales y regionales, destacando la participación de Ecuador en iniciativas globales como el Marco de Acción de Hyogo y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (Camacho, 2022).

El Ecuador como Estado, bajo mandato constitucional en su Art. 389 establece que, es el “responsable de proteger a las personas, colectividades, inclusive a la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico” (Asamblea Constituyente, 2008). Ecuador hasta octubre del presente año carecía de una ley exclusiva referente a la gestión de riesgos, esto es un primer paso para seguir trabajando e implementar políticas que ayuden a prevenir riesgos y responder ante eventos adversos.

La gestión de riesgos en Ecuador también se destaca por su enfoque descentralizado, otorgando un papel crucial a las municipalidades en la planificación y el ordenamiento territorial. Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) son

herramientas clave en este proceso, enfocándose en la reducción sostenida de riesgos a través de políticas adecuadas de ordenamiento espacial y desarrollo seguro (Camacho, 2022).

El desafío principal en la gestión de riesgos en Ecuador ha sido superar las barreras burocráticas y las prácticas jerárquicas que han obstaculizado la implementación efectiva de las políticas de planificación y prevención. Este desafío subraya la importancia de un enfoque integral que incluya a todos los actores relevantes y niveles de gobierno, así como la adaptación de estrategias y estructuras de gestión de riesgos a las características específicas de cada región.

DISCUSIÓN

La pregunta de investigación central que encaminó este trabajo de investigación es el de conocer ¿cuáles son las estrategias y enfoques más efectivos utilizados por la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos en la preparación y respuesta ante eventos adversos con un enfoque al caso del deslizamiento de Tierra en el cantón Alausí? Esta interrogante abrió el camino para un análisis exhaustivo de la actuación de ambas organizaciones frente a un evento adverso de esta magnitud. El objetivo no sólo era identificar las procedimientos y métodos empleados, sino también reconocer y comprender los desafíos, dificultades y limitaciones de sus estrategias. A través de una mirada crítica y constructiva se buscó proporcionar material que contribuyan a la mejora continua a la prevención y respuesta ante eventos adversos de estas organizaciones y demás instituciones de ayuda humanitaria, incluyendo instituciones estatales.

A su vez se establecieron preguntas auxiliares que permitieron estructurar de mejor manera el presente trabajo:

¿Cuál fue el impacto al desarrollo local del deslizamiento de tierra al desarrollo del cantón Alausí?

El impacto del deslizamiento de tierra en Alausí no ha sido cuantificado oficialmente en términos económicos. No obstante, el informe de situación N°96 (2023) detalla las afectaciones que dejó dicho desastre va desde daños a infraestructura, vías de primer y segundo orden e incluso un tramo de la línea férrea, bienes públicos afectados como la red de alumbrado público, servicio de agua potable, servicio de alcantarillado, un estadio, un coliseo y la unidad educativa Federico González Suárez, así como bienes

privados en los que se indica 3 establecimientos turísticos destruidos y por último se reportan 230 animales afectados y 26 hectáreas de superficie agrícola afectadas.

Estos daños sugieren un impacto económico negativo considerable, coherente con lo mostrado en el estudio "Naturally Negative", que indica que los desastres naturales afectan de forma significativa el crecimiento económico, impactando de manera más severa a los países pobres. En el caso del deslizamiento de tierra, donde el riesgo de afectación acrecentó a causa de la actividad humana y negligencia de las autoridades como se evidenció por los informes de la SGR, se puede evidenciar a raíz de las afectaciones reportadas que el cantón Alausí, sí podría haber tenido un impacto negativo en el crecimiento económico local acorde con los hallazgos del estudio.

Aunque "Naturally Negative" no especifica los países o regiones estudiados, en una revisión rápida se observó que las bases de datos carecen de información, por ejemplo, el EM-DAT (base de datos de desastres) no cuenta con suficiente información sobre los costos de reconstrucción y daños que se produjeron por el desastre ocurrido. Por otro lado, el GeoMet proporciona información meteorológica de Canadá en su gran mayoría. De igual manera son pocos los países con los recursos y tecnología necesarias que reportan cifras o algún tipo de información en términos económicos de los daños y afectaciones que deja un desastre. Sin embargo, eso no quiere decir que no sea evidente que un desastre, dependiendo del tipo y magnitud, puede dejar afectaciones en el crecimiento económico local y nacional, como en el caso del deslizamiento de tierra por los daños y noticias reportadas, después de 8 meses sigue en fase de recuperación.

Según el estudio *Climate change, Natural disasters and Institutional integrity* (2022), examinó el efecto de los desastres naturales inducidos por el cambio climático en la calidad de las instituciones. Sugiere una relación negativamente significativa entre el número total de personas afectadas por desastres y la integridad institucional, es decir que a medida que aumenta la magnitud de los desastres, la calidad de las instituciones disminuye, en especial en países de bajos ingresos y no desarrollados. No obstante, instituciones de asistencia humanitaria como la Cruz Roja y el PMA, al abordar las necesidades inmediatas de la población afectada, pueden fortalecer su legitimidad y credibilidad. Sin embargo, las instituciones públicas son las que enfrentan el desafío en disminución de legitimidad y credibilidad, ya que la población espera una respuesta estatal eficiente y eficaz ante tales eventos. La capacidad de respuesta y la gestión de la recuperación por parte del Estado juegan un papel crucial en la percepción pública y en la reconstrucción de la confianza institucional post-desastre.

¿Cómo influye la existencia de un marco legal de gestión de riesgos en la eficacia de la asistencia humanitaria proporcionada por organizaciones como la Cruz Roja o el PMA en situaciones de eventos adversos en Ecuador?

La existencia de un marco legal de gestión de riesgos en Ecuador influye significativamente en la eficacia de la asistencia humanitaria proporcionada por organizaciones como la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en situaciones de emergencias.

Ecuador ha adoptado un enfoque preventivo en la gestión de riesgos, como lo demuestra la Constitución de 2008, donde la descentralización de la gestión de riesgos hace

que las municipalidades tengan un rol importante en cuanto a la planificación y ordenamiento territorial y establece la primera línea de prevención y respuesta. Además, la Constitución incluye principios de protección, igualdad, participación, pluriculturalidad, equidad de género, entre otros siendo conceptos que no pueden quedar fuera de las acciones de respuesta ante una emergencia por las personas e instituciones. Por su parte la Cruz Roja y el PMA a lo largo de los años y en base a sus experiencias, han creado políticas que se deben cumplir en atención en emergencias que deben estar ligadas a las leyes locales, e incluso estas políticas han servido para que los gobiernos se pueden guiar y complementar leyes. Por ejemplo, el principio de no causar daño, concepto de la acción humanitaria, que implica evitar la creación o exacerbación de disparidades y discriminación en la población afectada, la degradación ambiental, conflictos en la población afectada y considerar las necesidades específicas de los grupos vulnerables (Naciones Unidas Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2019).

En el Ecuador la creación de un marco legal claro y amplio en gestión de riesgos facilitará la coordinación y cooperación entre distintas instituciones humanitarias y el gobierno. Esto permitirá una respuesta más rápida y eficiente en situaciones de emergencia, asegurando que los esfuerzos de instituciones como la Cruz Roja y el PMA estén alineados con las directrices nacionales y locales. Por ejemplo, que se contemple excepciones arancelarias e impuestos, o una reducción, a los diferentes recursos que se emplearan en respuesta a una emergencia. A su vez, las instituciones humanitarias que quieran brindar su apoyo a una emergencia cumplan con la normativa y estándares establecidos por un marco legal, garantizando que las operaciones de asistencia humanitaria cumplan con estándares nacionales e internacionales. Esto es crucial para mantener la calidad y la eficacia de la

ayuda proporcionada, así como para proteger los derechos de las personas afectadas por desastres.

De igual modo se podría definir claramente los roles y responsabilidades de las diversas entidades involucradas en la gestión de desastres tal cual lo define el Manual del Comité de Operaciones en Emergencias, sin embargo, este manual actualmente solo es empleado de guía. Esto ayudará a evitar la duplicación de esfuerzos y una mejor coordinación entre instituciones, como, por ejemplo, a la Cruz Roja y el PMA les permitan operar dentro de sus áreas de especialización, maximizando así su impacto.

La existencia de leyes y políticas específicas de gestión de riesgos contribuirían a una mejor planificación y preparación ante eventos adversos. Esto permite a instituciones humanitarias como la Cruz Roja y el PMA integrar sus estrategias y programas de respuesta y recuperación con las políticas nacionales. Asimismo, facilitaría el acceso a recursos y apoyo gubernamental y viceversa para las instituciones humanitarias y estatales. Esto incluye no solo financiación, sino también acceso a infraestructura, información y otros recursos clave que son esenciales para una respuesta humanitaria efectiva.

Ecuador recientemente se firmó un decreto de ley en materia de gestión de riesgos, esto ha sido un pequeño paso para la creación de un marco legal más robusto que proporcionaría un entorno más propicio para que instituciones humanitarias y públicas operen de manera efectiva y coordinada, maximizando el impacto en la prevención ante eventos adversos y de la asistencia en situaciones de emergencia.

¿Qué lecciones se pueden extraer de la experiencia de la Cruz Roja y el PMA en Alausí que podrían ayudar a futuras emergencias en su preparación y respuesta ante contextos similares?

La experiencia de la Cruz Roja y del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en la respuesta al deslizamiento de tierra en Alausí proporciona varias lecciones que pueden ser aplicadas en futuras emergencias. Basándose en la información compilada en el presente trabajo, se pueden destacar las siguientes:

1. Importancia de la Respuesta Rápida y la Preparación: La capacidad de la Cruz Roja para movilizarse rápidamente en situaciones de emergencia demuestra la importancia del trabajo en prevención ante eventos adversos con las comunidades, tener equipos de respuesta y recursos preparados con antelación. Además, la Cruz Roja al ser un Movimiento Internacional cuenta con el apoyo de la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR), componente encargado del apoyo logístico, técnico para eventos adversos que sobrepasen las capacidades de las Sociedades Nacionales (SN), ya que la FICR cuentan con un fondo económico para atender emergencia (DREF). A comparación del Estado y el PMA que no cuentan con un fondo de emergencia y ya cuenta con un presupuesto fijo. Al momento de responder una emergencia deben realizar ajustes presupuestarios.

2. Enfoque en Asistencias y Necesidades Específicas: Mientras la Cruz Roja proporcionó una amplia gama de asistencias de forma inmediata, como búsqueda y rescate, atención prehospitalaria y levantamiento de información, además de atención en primeros auxilios psicológicos y ayuda económica a través del programa de transferencia monetaria (PTM). El PMA se centró en la asistencia alimentaria, a través de la entrega de un bono de

asistencia alimentaria por una sola ocasión y con el apoyo del MIESS y World Vision, siendo sus socios estratégicos en terreno. Esta diversidad en la respuesta asegura que se aborden las diferentes necesidades de la población afectada, desde necesidades inmediatas hasta la recuperación y resiliencia de la población afectada.

3. Coordinación entre Organizaciones: Cooperar y coordinar entre diferentes instituciones humanitarias, como la Cruz Roja y el PMA, y con las autoridades locales y nacionales, son cruciales para una respuesta efectiva ante eventos adversos. Esta coordinación permite una distribución más eficiente de los recursos y evita la duplicación de esfuerzos. Ecuador ha implementado las mesas técnicas de trabajo (MTT), para la coordinación entre las instituciones de respuesta, de las cuales Cruz Roja y PMA pueden formar parte como invitados. Cruz Roja al tener una presencia nacional en todas las provincias, es un invitado recurrente al momento de formar las MTT 2 y 4, mientras que PMA a nivel nacional puede formar de la MTT 8, mediante sus socios estratégicos en terreno podría formar parte de la MTT correspondiente a la de su socio.

4. Uso de Tecnología: La implementación de un sistema de registro digitalizado por parte del PMA destaca la importancia de utilizar la tecnología para la recopilación de datos. Al tener una base de datos digitalizada permite analizar de mejor manera los datos y una distribución precisa de la asistencia. El uso de herramientas tecnológicas, no solo en la recopilación y análisis de datos permitirá una mejor respuesta, sino que actualmente como estas herramientas nos permitirán prevenir eventos futuros, gracias a estudios correctamente realizados, y de igual manera responder cuando sucedan estos eventos poder atender a la población afectada. Por ejemplo, la SGR en base a estudios previos realizados determinó el polígono de afectación del deslizamiento de tierra.

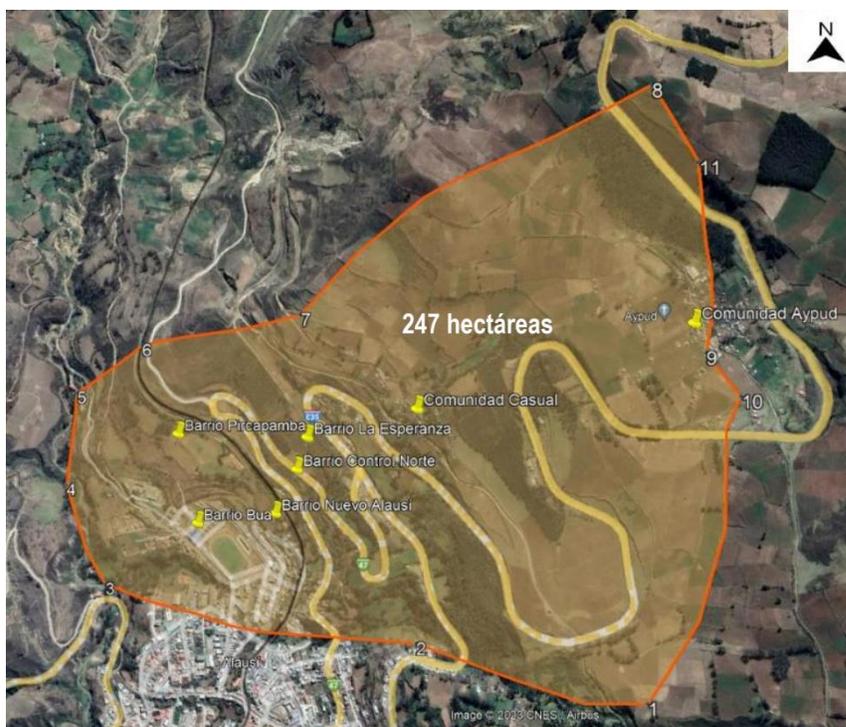


IMAGEN 1 POLÍGONO PRELIMINAR - FUENTE SGR



IMAGEN 2 VISTA AÉREA DE LA ZONA AFECTADA – FUENTE DARÍO ORDOÑEZ-DW ESPAÑOL

5. Cooperación Internacional. La cooperación internacional brinda asistencia técnica, logística y económica para poder responder emergencias. Durante la atención del deslizamiento de tierra, Cruz Roja y PMA fueron dos organizaciones que logran inyectar

recursos económicos directamente a la población afectada, cada uno bajo sus propios parámetros, el cual permitirá solventar en cierta medida necesidades inmediatas que tengan.

Sin embargo, en este punto en específico se podría generar lineamientos para poder realizar entregas de PTM con el mismo valor base para no generar disputas entre la población afectada. Un valor base se refiere a la cantidad de dinero mínima a entregar a una persona o familia para cubrir sus necesidades, no obstante, las necesidades y vulnerabilidades que las personas o familias pueden tener son diferentes. En base a las necesidades y vulnerabilidades las instituciones humanitarias y de respuesta pueden establecer montos extras para cubrir estas, por ejemplo, una mujer embarazada, tendrá más necesidades de controles médicos y medicamentos necesarios para su embarazo.

Estas lecciones son fundamentales para mejorar la preparación y respuesta en futuras emergencias, asegurando que la asistencia humanitaria sea rápida, eficiente, y adaptada a las necesidades específicas de la población afectada.

¿Cuáles son las estrategias y enfoques más efectivos utilizados por la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos en la preparación y respuesta ante eventos adversos con un enfoque al caso del deslizamiento de tierra en el cantón Alausí?

Cruz Roja

El Plan Estratégico 2021-2025 plantea un trabajo enfocado a una cultura de prevención ante eventos adversos, que involucra directamente a las comunidades. Este marco estratégico permite a la Cruz Roja trabajar en fortalecer las capacidades y reducir las vulnerabilidades de las comunidades para mitigar los efectos de los eventos adversos.

La Cruz Roja, al contar con una presencia en las 24 provincias de Ecuador, incluyendo el Cantón Alausí, brinda una respuesta rápida y eficiente ante los eventos adversos que se puedan suscitar. Con la movilización de recursos y voluntarios inmediatamente después de ocurrido el evento, en el caso del deslizamiento de tierra, las primeras acciones inmediatas que realizó Cruz Roja fue brindar asistencia en atención prehospitalaria y búsqueda y rescate, gracias al equipo de la Junta Provincial del Azuay (El Mercurio, 2023). Del mismo modo Cruz Roja cuenta con equipos capacitados en evaluación de daños y necesidades (EDAN) para precisamente evaluar las afectaciones que deja los desastres y las necesidades primordiales que puede tener la población en ese momento. Con esta evaluación Cruz Roja elabora un plan de acción en el cual se plantean las acciones a trabajar los próximos días.

Los programas operativos de la Cruz Roja, como Gestión del Riesgo de Desastres y Salud y Desarrollo Comunitario, están diseñados para abordar las necesidades de las comunidades de manera integral, abarcando una variedad de necesidades básicas, como el soporte en atención prehospitalaria, apoyo psicosocial, y demás asistencia humanitaria en diversas formas como la del PTM.

Sin embargo, si bien el voluntariado es una de sus mayores fortalezas, esta misma fortaleza puede llegar a ser una debilidad en términos de profesionalidad, ya que como se ha evidenciado de primera mano por la experiencia a la interna de esta institución, los voluntarios que tienen su formación académica culminada y que se encuentran ejerciendo su profesión en una gran mayoría de casos no disponen del tiempo requerido para acudir atender una emergencia. Y no solo el personal voluntario profesional no dispone del tiempo necesario, sino que el voluntariado de la Cruz Roja en su gran mayoría se compone de

estudiantes universitarios. Por ello Cruz Roja mantiene una capacitación constante a su personal voluntario y a su personal humanitario remunerado.

Programa Mundial de Alimentos (PMA)

El PMA se centra en la asistencia alimentaria, proporcionando asistencia alimentaria específica y dirigida, especialmente a grupos vulnerables como mujeres embarazadas, niños y niñas en sus primeros 1000 días y familias en situación de pobreza extrema. Su estrategia para responder al deslizamiento de tierra fue la entrega de bonos de alimentación, el PMA en colaboración con el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) realizaron la distribución de estos bonos a las familias afectadas, asegurando así que las necesidades alimentarias básicas sean satisfechas de manera eficaz. Siendo este su única respuesta ante el deslizamiento de tierra, como ya se ha mencionado anteriormente el PMA ya tiene establecido sus 4 áreas en las que trabajara hasta el 2027 y el presupuesto anual designado para cada una de ellas. Lo que se transmite en la difícil tarea de poder redirigir los fondos para responder un evento adverso que se presente. Además, no se ha evidenciado que el PMA maneje un fondo para emergencias, sino que al momento de querer responder una emergencia buscan donantes para poder obtener recursos. Existe una serie de desafíos que el PMA en Ecuador tiene para poder responder una emergencia, como la rapidez en la que pueden actuar, la búsqueda de fondos para poder responder la emergencia y la preparación ante las emergencias.

El PMA tiende a enfocarse en el soporte a mediano y largo plazo, ayudando a las comunidades a reconstruir sus medios de vida y mejorar su resiliencia ante futuros desastres, según su página web el PMA se menciona que trabaja en la preparación y

respuesta ante emergencias, sin embargo, como se ha evidenciado a lo largo de la investigación para el presente trabajo el PMA no posee una estrategia que trabaje en temas de prevención ante eventos adversos. En este punto se podría afirmar que el PMA es una institución de respuesta ante emergencias y que su enfoque al atender una emergencia se concentrara en la cubrir la necesidad de la población en asistencia alimentaria.

Mientras que la Cruz Roja proporciona una respuesta rápida y aborda una amplia gama de necesidades en emergencias, el PMA se concentra en aspectos específicos de la asistencia alimentaria y el apoyo a largo plazo. Por ejemplo, Cruz Roja en el deslizamiento de tierra realizó búsqueda y rescate, pero también realizó acciones enfocadas en salud mental y medios de vida, en el caso del PMA la respuesta fue la entrega del bono de alimentación en una sola ocasión.

Sin embargo, ambas instituciones complementan sus esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas de la población afectada. Incluso con instituciones públicas para poder responder de mejor manera a las emergencias. Por ejemplo, el PMA realizó una alianza estratégica con el MIES y World Visión para poder responder al deslizamiento de tierra, en cambio la Cruz Roja realizó su trabajo con sus propios recursos, no obstante, ambas instituciones coordinaron y reportaron sus actividades con las mesas técnicas correspondientes.

En síntesis, el enfoque estratégico de la Cruz Roja y el PMA en el deslizamiento de tierra en Alausí refleja una combinación de respuesta rápida y asistencia específica que abarca tanto las necesidades inmediatas como el apoyo a largo plazo, asegurando así una respuesta integral a las necesidades de la población afectada.

CONCLUSIONES

Concluyendo, este trabajo ha permitido evaluar detalladamente la eficacia de las estrategias de respuesta implementadas por la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos en el deslizamiento de tierra en el cantón Alausí. Se ha observado que ambas organizaciones han jugado un papel crucial en la mitigación del impacto inmediato del deslizamiento de tierra, especialmente brindando asistencia humanitaria y en la rápida movilización de recursos. Sin embargo, también se ha identificado que existen áreas de mejora significativas. Además, se recomienda fortalecer la coordinación entre estas organizaciones y las autoridades locales para garantizar una distribución de recursos más eficiente y una respuesta más rápida. Este enfoque integrado no solo mejoraría la capacidad de respuesta ante futuros desastres, sino que también fomentaría una mayor resiliencia en la comunidad. La Cruz Roja y el PMA han sido organizaciones de gran apoyo para el Estado, en respuesta al deslizamiento de tierra, sin embargo, la fase de recuperación y reconstrucción es responsabilidad del Estado, a pesar de ello no quiere decir que la Cruz Roja y el PMA u otra organización puedan involucrarse.

También se resalta la importancia crítica de la prevención en la gestión de riesgos ante eventos adversos. Ha quedado claro que, aunque las respuestas a los desastres son fundamental, es de igual manera vital adoptar un enfoque más proactivo para prevenir y mitigar los efectos de futuros desastres. Esto incluye la inversión en educación y promoción de una cultura de prevención de riesgos, donde no solo los residentes de Alausí se capaciten en fortalecer sus capacidades y disminuir sus vulnerabilidades en preparación para enfrentar un desastre y las habilidades de respuesta como brindar primeros auxilios, sino que esto sea un primer paso para que todo el Ecuador se introduzca en una cultura en

prevención de riesgos, ya que Ecuador es un país susceptible a eventos adversos como: deslizamientos de tierra, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, entre otros. Además, se debe invertir en sistemas de alerta temprana, por ejemplo, para salvaguardar el mayor número de vidas al proporcionar avisos oportunos a la comunidad. En resumen, una estrategia equilibrada que combine una respuesta efectiva con medidas preventivas sólidas y una cultura en prevención de riesgos puede ser la clave para una gestión de riesgos ante eventos adversos más exitosa y sostenible.

La importancia crítica de la colaboración entre las instituciones de asistencia humanitaria, las autoridades locales y las comunidades en la gestión de riesgos ante eventos adversos efectiva y sostenible. La experiencia del deslizamiento de tierra demuestra que la eficacia en la respuesta a desastres aumenta significativamente cuando las instituciones trabajan de manera conjunta. La cooperación entre la Cruz Roja, el Programa Mundial de Alimentos, el gobierno local y las comunidades ha permitido una distribución más rápida y eficiente de recursos y asistencias humanitarias, una mejor planificación y una respuesta más adaptada a las necesidades específicas del desastre. Sin embargo, se revela la necesidad de seguir fortaleciendo aún más estas alianzas, especialmente en materia de prevención ante eventos adversos. La colaboración debe extenderse más allá de la respuesta inmediata a desastres y enfocarse en la elaboración de estrategias de resiliencia a largo plazo, que incluyan educación, apoyo técnico, estudios adecuados en la planificación y ordenamiento territorial.

Otra de las conclusiones a las que se ha llegado en este trabajo es que el Ecuador carece de la tecnología necesaria para prevenir y mitigar los riesgos de los eventos adversos e incluso de la tecnología para responder un desastre de manera eficiente. El uso de

herramientas tecnológicas como la teledetección para obtener datos de la superficie del terreno, los sistemas de información geográfica (SIG) para el análisis de datos, los dashboards, que son visores de datos en tiempo real e incluso el mejoramiento de los sistemas de monitoreo de amenazas y sistemas de alerta temprana puede mejorar significativamente la eficacia en la detección temprana de potenciales riesgos, la evaluación de los daños y la coordinación de respuestas entre las instituciones. Integrar estas tecnologías a nivel nacional para la gestión de riesgos podría proporcionar a las autoridades y organizaciones de ayuda humanitaria herramientas más confiables para la toma de decisiones en cuanto a las acciones a implementar en la fase de respuesta.

Ecuador debería contar con un marco legal robusto para que las instituciones de respuesta tengan herramientas legales que favorezcan su trabajo sin interrupciones. Además, para que los gobiernos autónomos tengan bases legales que les permitan elaborar políticas enfocadas en prevención, haciendo que la planificación y ordenamiento territorial sea la base de una prevención en riesgos. Que la población no siga exacerbando con actividades irregulares como la construcción de casas en zonas de riesgo o realizar prácticas agrarias dañinas que puedan aumentar el riesgo de afectación, como fue el caso del deslizamiento de tierra en Alausí.

Este trabajo ha destacado la necesidad de implementar un fondo de respuesta a emergencias, ya sea institucional, municipal o estatal, similar al utilizado por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja. Dicho fondo permitiría una movilización de recursos más rápida en situaciones de emergencias. Esta medida no solo aceleraría la respuesta inmediata, sino que también facilitaría la implementación de estrategias de

recuperación a largo plazo, maximizando así el impacto positivo en comunidades vulnerables como Alausí.

Basándose en los hallazgos de este trabajo, se pueden ofrecer varias recomendaciones para mejorar las políticas y prácticas en la gestión de riesgos de desastres en Ecuador y de igual manera en regiones similares:

Fortalecer la colaboración interinstitucional promovería una mayor integración y colaboración entre instituciones de ayuda humanitaria, autoridades locales, academia y comunidades. Esto incluye la creación de plataformas de coordinación y comunicación efectivas para la prevención y preparación ante eventos adversos. No solo que las mesas técnicas de trabajo (MTT) sean el mecanismo de coordinación y comunicación, MTT que solo se conforman al momento de ocurrir un desastre.

Establecer políticas que se enfoquen tanto en la respuesta a desastres como en la prevención y preparación. Esto implica invertir en educación y capacitación comunitaria y de autoridades, y tecnologías. La capacitación comunitaria aumentaría las capacidades de respuesta ante un desastre, y la capacitación a autoridades haría que sepan el manejo adecuado de un desastre e incluso podría influenciar en generar políticas para enfrentar potenciales amenazas locales.

Establecer normativas y estándares establecidos en un marco legal, el cual garantice la calidad de las operaciones de la asistencia humanitaria y se permita agilizar procesos en caso de recibir asistencia internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Bustos, D. (2023). *Informe N°. SNGRE-IASR-03-2023-003*. Alausí: SGR.
- Camacho, S. N. (2022). *Desafíos para la implementación de la política pública de gestión de riesgos ecuatoriana: un análisis desde las controversias del acatamiento de las normas de construcción*. Quito: Flacso Ecuador.
- Conferencia Internacional de la Cruz Roja. (2006). *Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*. Ginebra.
- Cruz Roja Ecuatoriana. (2021). *Plan Estratégico 2021-2025*. Quito: Cruz Roja Ecuatoriana.
- Datos Macro. (30 de 11 de 2023). *Ecuador: Economía y demografía 2023*. Obtenido de Datosmacro.com: <https://datosmacro.expansion.com/paises/ecuador>
- El Comercio. (27 de 03 de 2023). *Habitantes de Alausí cuestionaron a Guillermo Lasso*. Obtenido de El Comercio: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/habitantes-alausí-cuestionaron-guillermo-lasso.html>
- El Mercurio. (26 de 03 de 2023). *Tragedia en Alausí: Derrumbe deja casas sepultadas*. Obtenido de El Mercurio: <https://elmercurio.com.ec/2023/03/26/derrumbe-deja-casas-sepultadas/>
- Felbermayr, G., & Gröschl, J. (2014). Naturally negative: The growth effects of natural disasters. *Journal of Development Economics*, 92-106.
- Flores, F. (2023). *SitRep No. 96 – Deslizamiento Casual - Alausí*. Chimborazo: SGR.
- IFRC. (2023). *DREF OPERATION: Ecuador: Landslides - March 2023*. Chimborazo: IFRC.

International Federation of Red Cross. (2023). *Sobre la IFRC*. Obtenido de International Federation of Red Cross: <https://www.ifrc.org/es/>

Jones, S., & Tarp, F. (2016). S. Jones, F. Tarp. *Journal of Development Economics* 118, 266–281.

Khurana, R., Mugabe, D., & Etienne, X. (2022). Climate change, natural disasters, and institutional integrity. *World Development, Volume 157*.

Larrea, A. (2023). *SitRep No. 02 – Deslizamiento Casual vía Alausí*. Chimborazo: SGR.

Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2023). *MIES y Programa Mundial de Alimentos entregan los Bonos de Contingencia y el Humanitario Alimentario a familias afectadas por el deslizamiento de tierra en Alausí*. Alausí: MIES.

Mite, A. (2023). *Informe Técnico No. SGR-DMEVA-2023-001*. Samborondón: SGR.

Naciones Unidas Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2019). *Guía para Gobiernos-Acción Humanitaria Internacional*. OCHA.

Pérez, B. (10 de 04 de 2023). *En Alausí sienten el golpe económico de la tragedia*.

Obtenido de El Mercurio: <https://elmercurio.com.ec/2023/04/10/alausí-tragedia-cifras-economía-deslave/>

PMA. (10 de 11 de 2023). *Quiénes somos: PMA*. Obtenido de Programa Mundial de Alimentos: <https://es.wfp.org/>

Secretaría de Gestión de Riesgos. (2017). *Manual del Comité de Operaciones de Emergencias*. Samborondón: SGR.

Secretaría de Gestión de Riesgos. (2023). *Resolución Nro. SGR-039-2023*. Samborondón: SGR.

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. (2021). *Informe de Situación 08 - Deslizamiento Chunchi*. Chunchi: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE).

Torres, J., Torres, R., Colmont, E., Valdiviezo, Á., Mendoza, J., & Yáñez, D. (2023). *Informe N°. SGR-IASR-08-2023-002*. Alausí: SGR.

Torroja, H. (2003). *Cooperación internacional y desastres naturales: la estrategia de la Organización de las Naciones Unidas*. Barcelona: Universitat de Barcelona.

USAID. (s.f.). *Material de Referencias, Curso Sistema de Comando de Incidentes*.

Recuperado el 27 de 11 de 2023, de

file:///C:/Users/User/Downloads/Material%20de%20Referencia1%20SCI.pdf

World Food Programme. (2022). *Ecuador country strategic plan (2023–2027)*. Roma: WFP.