



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

**TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE INGENIERÍA EN
NEGOCIOS INTERNACIONALES**

**RECOMENDACIONES PARA LA LOGÍSTICA DE ENVÍO DE ASISTENCIA
HUMANITARIA INTERNACIONAL**

MARISSA PAULETTE DEL SALTO ALVAREZ

DIRECTORA

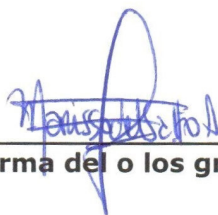
EC. LUCÍA MAGDALENA PICO VERZOSA

Enero 2015

GUAYAQUIL - ECUADOR

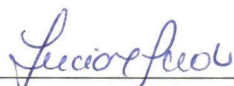
Yo, Marissa Paulette del Salto Álvarez, declaro bajo juramento, que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional y que se ha consultado la bibliografía detallada.

Cedo mis derechos de propiedad intelectual a la Universidad Internacional del Ecuador, para que sea publicado y divulgado en internet, según lo establecido en la Ley de Propiedad Intelectual, reglamento y leyes.



Firma del o los graduandos

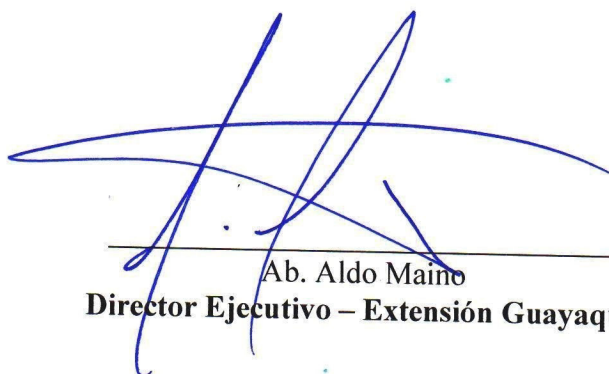
Yo, Lucía Magdalena Pico Versoza, certifico que conozco al autor del presente trabajo siendo él responsable exclusivo tanto de su originalidad y autenticidad, como de su contenido.



Firma del Director de la Tesis

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR

En la ciudad de Guayaquil, a los 03 días del mes febrero de 2015, se suscribe la siguiente acta de Defensa de Grado, del estudiante, Marissa del Salto Alvarez, de la carrera de Negocios Internacional, siendo las principales autoridades: el Ing. Xavier Fernández Orrantía, Rector de universidad Internacional del Ecuador, Eco. Ramiro Canelos, Vicerrector de la Universidad Internacional del Ecuador, Ing. Marisol Bermeo, Vicerrectora Académica de la Universidad Internacional del Ecuador y el Ab. Aldo Maino Isaías, Director Ejecutivo – Extensión Guayaquil. Para lo cual doy fe.



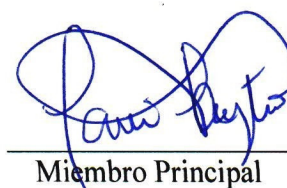
Ab. Aldo Maino
Director Ejecutivo – Extensión Guayaquil



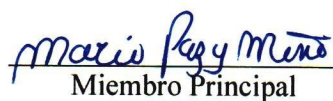
MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE GRADO



Miembro Principal



Miembro Principal



Miembro Principal

Damos fe de la elaboración de este Trabajo de Grado, que fue presentado en la fecha:
03 de febrero del 2015.

AGRADECIMIENTO

Agradezco principalmente a Dios quien me dio fuerza y fé para terminar lo que me parecía imposible. A mi familia por el apoyo moral y económico para seguir estudiando y lograr esta meta para un mejor futuro y ser orgullo de ella.

A mi novio Ing. Pablo Tascón en impulsarme a terminar este proyecto.

Expresar mi agradecimiento a la Secretaría de Gestión de Riesgos que me abrió las puertas para obtener la información.

Finalmente agradecer a la Econ.. Lucía Pico y a los Ingenieros: Eduardo Campuzano, Patricia Cornejo y Dalton Andrade quienes me brindaron su colaboración y tiempo para el desarrollo de mi proyecto.

DEDICATORIA

“Esta tesis la dedico a Dios por regalarme cada día para cumplir cada una de mis metas, a mi madre, Maritza Álvarez por todo su amor, comprensión y sacrificios y a mi novio Pablo Tascón por demostrarme en todo momento que cuento con él.”

Marissa del Salto A.

RESUMEN DEL TRABAJO

La gran cantidad de desastres naturales producidos en el mundo han incidido en la búsqueda de solidaridad y protección de otros países. La demanda que esta operación posee es creciente, ya que se han identificado las diversas necesidades que cada país enfrenta para proporcionar ayuda eficaz a las víctimas.

Lo que se envía para atender las necesidades de los países afectados por desastres es llamado ayuda humanitaria, que consiste en una cooperación destinada a la población escasa de recursos económicos. Esta forma de solidaridad compete a las necesidades de: alimentación, salud, infraestructura entre otras. También esta puede ser económica o material, en el segundo caso se refiere a envío de donaciones de primera necesidad.

El presente trabajo sirvió para analizar el proceso de las solicitudes de asistencia humanitaria internacional que regula la Secretaría de Gestión de Riesgos en el Ecuador (SGR); esta institución proporcionó manuales y guías con información de sus procedimientos.

Con este trabajo, se pudo observar toda la información a detalle que corresponde a la asistencia humanitaria, desde saber solicitar hasta enviar donaciones a los países afligidos, estos requerimientos deben ser especificados en mayor detalle para casos como: alimentos, vestimenta, cocina, higiene entre otros, para que esta actividad obtenga un resultado positivo para la protección de la población. Por otro lado, también se observó que existen normas reguladoras y códigos de conducta para el cumplimiento de esta actividad.

De las observaciones obtenidas se llegó a crear una nueva propuesta, tomando como base los criterios aplicados por la SGR en el procedimiento del Ecuador como país asistente, otorgando ayuda humanitaria a un país afectado. Finalmente, se esperaría que las recomendaciones se puedan aplicar en los actuales y futuros protocolos.

ABSTRACT

The great quantity of natural disasters produced in the world, has affected in the search of solidarity and protection of the other countries. The demand of this operation is increasing due to the fact that there have been identified the diverse needs that every country faces to provide effective help to the victims.

Humanitarian help consist of a cooperation destined for the scanty population of economic resources. This form of solidarity is about to the needs of: hunger, health, infrastructure and others. Also this help can be economic or material, in the second case it refers to sending of donations of materials or equipment of the first need.

The present project served to analyze the process of the request of humanitarian international assistance that regulates by the Department of Risk Management of Ecuador, this institution provided manuals and guides with information of the process.

With the material indicated previously, it was possible to observe all the information of the humanitarian assistance, from being able to ask and send donations to the destinations, these requirements need specific details about the food, clothes, kitchen and others in order that this activity obtains a positive results for protection of people. On the other hand also was observed that regulatory procedure and codes of conduct exist for the fulfillment of this activity.

Of the obtained reviews an offer was created using the methods applied by the DRM in the procedure of Ecuador as assistant country to provide humanitarian aid to a country affected. Finally some recommendations are provided for be applied to current and futures protocols.

ÍNDICE

Capítulo 1	1
Introducción	1
Antecedentes	4
Declaración del problema.....	6
Propósito de la investigación.....	6
Justificación de la investigación.....	7
Importancia del estudio	7
Naturaleza del estudio	8
Preguntas de investigación	8
Marco Teórico.....	8
Marco Conceptual	9
Asunciones	12
Limitaciones.....	14
Delimitaciones.....	14
Capítulo 2.....	15
Revisión de la literatura.....	15
Capítulo 3	19
Metodología de la investigación	19
Conveniencia del diseño.....	19
Preguntas de investigación	20
Proposiciones de trabajo.....	20
Capítulo 4.....	21
Proceso actual para la gestión de asistencia humanitaria internacional	21
Posibles problemas identificados en el proceso actual de envío de ayuda humanitaria a países afectados.....	26
Capítulo 5	29
Propuesta para definir mejoras en el procedimiento de solicitudes de ayuda humanitaria internacional.....	29
Recomendaciones para mejorar el flujo de la información de envío de asistencia humanitaria internacional.....	33
Conclusiones	35
Bibliografías.....	37

ANEXO 1.- Fotografías de asistencia humanitaria internacional	39
ANEXO 2.- Cuadro comparativo de los diversos desastres y sus consecuencias	40

Índice de gráficos

Gráfico 1	16
Gráfico 2	24
Gráfico 3	31

Capítulo 1

Introducción

Los riesgos naturales aumentan cada vez más debido al cambio climático, estas situaciones que el mundo enfrenta ocasionan consecuencias tales como: pérdidas de cultivos, medios de producción, entre otras fuentes de sustento. Estos desastres perjudican la recuperación de la calidad de vida de los sobrevivientes.

En estas situaciones las personas y familias con escasos recursos económicos suelen sufrir los daños más severos, siendo muy difícil que puedan superar esa circunstancia adversa de manera autónoma. Es por ello que su protección resulta ser un asunto prioritario para los gobiernos nacionales, locales, las agencias de cooperación internacional y demás organismos de apoyo humanitario.

Las situaciones de emergencia escalan en complejidad, de acuerdo al número y características de las personas afectadas, al tipo de amenaza natural asociada a la crisis, a las características geográficas de la zona afectada, al daño ocasionado a las infraestructuras vitales y al impacto ambiental producido.

Dadas las diversas situaciones que cada país enfrenta, cuando son afectados por desastres naturales, se agrega la pérdida de vida de uno o varios habitantes. Esto se puede evitar en gran parte invirtiendo en programas que permitan educar, instruir y preparar a la población en casos de emergencias.

Para ayudar a salvar y recuperar la vida de las personas que se encuentran atravesando una situación de emergencia, es importante saber cómo empezar a satisfacer sus necesidades básicas, para lo que se analizará apropiadamente retos técnicos que brindan asistencia mediante donaciones de ayuda humanitaria hacia un país afligido.

Se ha realizado varias consultas e investigaciones, entre esas la guía “Saber Donar”, la cual puede ser visualizada en la página web www.saberdonar.info. Esta guía es generada por instituciones y agencias internacionales especializadas en esta rama, misma que cita lo siguiente: *Para estas afectaciones se emplea el mal concepto de donación, es decir “toda ayuda recibida es buena sea la que sea” o “mejor que sobre a que falte”, por lo que en el lado de los países receptores de la ayuda deben proporcionar una evaluación de daños y análisis de necesidades, llamado EDAN, que contribuyan a la mejor toma de decisiones y la práctica de donaciones, ya que no solo se trata de un problema de “saber donar”, sino también de “saber pedir”.*

Para brindar este tipo de asistencia se debe recordar los principios y valores que posee la humanidad, es decir, no importa lo que cueste si se está tratando de salvar la vida de las personas que se encuentran en estado de sufrimiento. El sentido de esta acción es procurar que contribuya de tal manera el alivio de sus necesidades.

Es esencial que se ejerza una “gestión de riesgos”; entendiéndose como tal, al conjunto de estrategias, acciones y programas orientados a la prevención, mitigación, preparación, alerta y respuesta ante eventos que afectan a la población y su entorno.

La Secretaría de Gestión de Riesgos ha permitido acceder a la información que posee mediante sus manuales, mismos que detallan las experiencias vividas en el Ecuador dentro del marco de donaciones de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia y desastres. Esta información sirvió para realizar el análisis de sus procedimientos y de esta manera proponer recomendaciones a las acciones de coordinación e intercambio entre los actores que participan en el desarrollo de la operación.

Asimismo se analiza las instituciones que intervienen dentro del proceso logístico cuando se recibe un llamado internacional para solicitar asistencia de ayuda humanitaria y el tratamiento que se brinda cuando se toma la decisión de actuar como país asistente. Se encontrará el actual proceso de ayuda humanitaria así como los actores que intervienen dentro del mismo, identificando las responsabilidades de cada uno para llevar a cabo la entrega.

Al final de esta tesis se observará los posibles problemas identificados del sistema, conclusiones y recomendaciones que podrían mejorar el proceso para futuras entregas de ayuda humanitaria internacional.

Antecedentes

Basadas en las experiencias suscitadas en los años 1997 y 1998 con la llegada del Fenómeno del Niño, la cual generó un gasto alrededor de 2,800 millones de dólares y en el invierno del 2008 afectaron 13 de las 24 provincias, se vieron en la necesidad de actualizar la Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres en los países andinos.

En el año 2008 el Estado, incluyó a la gestión de riesgos en la nueva constitución según lo indicado en su artículo 389 que cita lo siguiente: *“El estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad”*.

La fuerte demanda de servicios y recursos por efecto de los desastres, hizo fortalecer el valor de la cooperación internacional de gobiernos vecinos y demás organismos de la comunidad andina.

En la actualidad existe en el país un ente rector dentro del marco de la gestión del riesgo, conocido como la Secretaría de Gestión de Riesgos representando al Estado, institución que es responsable de trabajar con diversos organismos por la prevención, mitigación, respuesta y recuperación ante emergencias y desastres para el desarrollo de la asistencia local e internacional.

La responsabilidad de atender a la población afectada por un desastre compete a las autoridades nacionales de cada país y deben apoyarse en la cooperación internacional cuando consideren convenientes, ante lo referido Ecuador tiene un procedimiento a seguir como país asistente el cual se ha ido ejecutando a lo largo de estos últimos años.

Este proceso ha tenido una participación importante a la hora de brindar asistencia humanitaria a países hermanos, sin embargo se ha detectado ciertas observaciones en el flujograma de entrega y recepción de donaciones que retrasarían el mismo. Además, no se evidencia registros formales de la administración de las donaciones tanto económicas como materiales de los países asistidos, es decir no se puede medir el grado de eficiencia del proceso en ese ámbito.

El retraso de la información, es un problema que afecta en conjunto a toda la operación, ya que esto podría obstaculizar uno o varios pasos del proceso; por ejemplo, si existiera una emergencia en la que se necesita medicamentos y remiten un listado sin el detalle completo, es decir, sin las características de cada una de las medicinas, es muy probable que esto sea un gran bache para la operación, ya que los responsables no tendrían los datos correctos para confirmar lo que se necesita enviar (medicamentos para alergias, dolor de cabeza, infecciones, etc.)

Por otra parte se detectó el desconocimiento de las tradiciones y costumbres del país que solicita la ayuda. Este problema provocaría mucho retraso con el flujo de la información, debido a que no se conoce previamente las condiciones de vida de la población. No conocer el clima, podría causar muchos inconvenientes, por ejemplo el Ecuador cuenta con 3

regiones bien marcadas (Costa, Sierra y Oriente) lo cual hace difícil tener un clima homogéneo; lo mismo, puede ocurrir en otro país. Al suscitarse una catástrofe en Colombia, en una región de tipo Sierra, se cometería un grave error enviando indumentaria para climas cálidos por no saber el tipo de clima que presenta este país.

El Ecuador tendría mayor capacidad de responder con eficiencia a los llamados internacionales si tuviera más claros los procesos en cada una de sus etapas, ya que no se evidenció tiempos en cada una de ellas, siendo esto un inconveniente a la hora de medir que tan eficaz y sobretodo eficiente es el actual proceso.

Declaración del problema

Este estudio trata de brindar posibles recomendaciones para el envío de asistencia humanitaria internacional, el cual se ha investigado por medio de manuales y experiencias vividas por la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR), en los que se ha observado que existen posibles faltas de coordinación en el flujograma de información, por lo que es importante el adecuado desarrollo de este sistema para que la atención a la población afectada sea más eficiente. Se esperaría que las sugerencias que se realicen al finalizar este trabajo sean consideradas para futuros procesos.

Propósito de la investigación

Objetivo general

Proponer mejoras para el actual proceso de atención a los llamados de asistencia humanitaria internacional, analizando sus actuales procedimientos como guías, protocolos, manuales siendo las herramientas para dar respuesta inmediata al país afectado.

Objetivos específicos

- Analizar el proceso actual de envío de asistencia humanitaria internacional.
- Contribuir con mejoras para el proceso de recepción de la información de los llamamientos que se reciban.
- Determinar las responsabilidades de cada actor que interviene dentro del proceso de asistencia humanitaria internacional.

Justificación de la investigación

El propósito de esta investigación cualitativa es recopilar información por medio de manuales y procesos que proporcione la Secretaría de Gestión de Riesgos, para realizar un estudio y poder detectar los posibles problemas que se podrían presentar en cada una de las etapas del procedimiento, atendiendo las solicitudes de llamamiento internacional.

Importancia del estudio

Basándonos en el principio de la solidaridad, el buen vivir es un derecho fundamental que debe ser respetado por todo ser humano. Es nuestro deber humano atender las exigencias fundamentales que entraña la acción destinada a sustentar la vida y la dignidad de las personas afectadas por calamidades o conflictos; he ahí la importancia de esta investigación. Al final se beneficiarían ambas partes, por un lado los coordinadores de la actividad, ya que por medio de un proceso claro, conciso y eficiente podrían contar con la información necesaria para agilizar la operación y por otro lado las personas afectadas serían atendidos de manera más rápida.

Naturaleza del estudio

La metodología aplicada en este trabajo es cualitativa, ya que la información obtenida por medio de libros, manuales y páginas web oficiales servirá para el desarrollo y análisis de esta investigación.

Preguntas de investigación

En esta investigación se realizarían preguntas relacionadas a las capacidades que tiene el país para realizar donaciones, si los procedimientos están bien definidos y quienes están a cargo del proceso.

Marco Teórico

Dentro del marco de esta investigación se encontrarán algunos términos importantes relacionados con las medidas de emergencias. Se definirán conceptos sobre flujograma, eficiencia, eficacia, escenarios y la terminología que se utiliza en torno a la gestión de riesgos.

Flujograma: Es un diagrama que expresa de manera gráfica las operaciones que componen un procedimiento o parte de este, estableciendo su secuencia y cuyo formato muestra el itinerario, las formas, la distancia recorrida, el tiempo empleado, etc.

Eficiencia: Mide la cantidad de recursos utilizados en la elaboración de un producto. Se aumenta la eficiencia a medida que decrecen los costos y recursos utilizados.

Eficacia: Capacidad para satisfacer una necesidad mediante el suministros de bienes y servicios.

Cinturón de fuego: Zona geográfica ubicada en las costas del Océano Pacífico. Es un lugar que tiene gran actividad sísmica y volcánica.

Los siguientes conceptos detallados a continuación son publicados por el manual de comité de gestión de riesgos de la Secretaría de Gestión de Riesgos del Ecuador.

Marco Conceptual

Afectado.- Persona que ha sufrido la pérdida de los servicios básicos comunitarios. Requiere básicamente asistencia social.

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

Amenaza socio-natural.- El fenómeno de una mayor ocurrencia de eventos relativos a ciertas amenazas geofísicas e hidrometeorológicas, tales como aludes, inundaciones, subsidencia de la tierra y sequías, que surgen de la interacción de las amenazas naturales con los suelos y los recursos ambientales explotados en exceso o degradados.

Albergue temporal.- Infraestructura generalmente de orden público, los cuales se acondicionan para recibir a las personas evacuadas por cortos periodos de tiempo.

Capacidad.- La combinación de fortalezas, atributos y recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que pueden utilizarse para la consecución de un determinado objetivo.

Comité de Operaciones de Emergencia COE.- Comité de Gestión de Riesgos, el cual es activado para operar durante las emergencias. No se debe confundir el Centro de Operaciones de Emergencias, que designa el lugar donde se reúne el Comité.

Damnificado.- Persona que ha sufrido pérdidas en su vivienda, propiedades o bienes y requiere asistencia social, económica y trabajo temporal para garantizar su bienestar y subsistencia.

Desarrollo de capacidades.- Proceso por el cual las personas, organizaciones y la sociedad mejoran sus conocimientos, habilidades, sistemas e instituciones a fin de lograr sus objetivos.

Desastre.- Interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona muertes al igual de un sin número de pérdidas materiales, ambientales y económicos que superan la capacidad de una sociedad afectada, misma que no pueden sostenerse con sus propios recursos y requieren ayuda del gobierno o de alguna entidad internacional. Para el caso de Ecuador la declaratoria de desastre le corresponde única y exclusivamente a la Secretaría de Gestión de Riesgos.

Emergencia.- Perturbación con alto nivel potencial de afectación al funcionamiento de una comunidad o sociedad (en términos de vidas humanas, salud, bienes o medio ambiente) que puede ser manejada a partir de las capacidades disponibles en ellas, con prescindencia de que se deba a un accidente, a la naturaleza o a la actividad humana o de que se produzca repentinamente o como resultado de procesos a largo plazo.

Evaluación del riesgo.- Partiendo de que el riesgo es la combinación de vulnerabilidad y amenaza podemos definir que la evaluación del mismo es la valoración de posibles condiciones existentes que puedan dañar potencialmente a una comunidad, población, etc.

Grado de Exposición.- Medida en que la población, las propiedades, los sistemas u otros elementos pueden ser alcanzados por las amenazas presentes en una zona.

Gestión del riesgo.- Es el enfoque y la práctica sistemática de gestionar la incertidumbre para minimizar los daños y las pérdidas potenciales.

Líneas vitales.- Las estructuras físicas, instalaciones técnicas y sistemas que son social, económica u operativamente son esenciales para el funcionamiento de una sociedad o comunidad, tanto en circunstancias habituales como durante una emergencia.

Instituciones Técnico-Científicas.- Conjunto de instituciones especializadas en el monitoreo, control y seguimiento de fenómenos naturales que sirven como fuente de información para la toma de decisiones en el COE, he aquí algunas instituciones:

- INOCAR: Instituto Oceanográfico de la Armada.
- IGPN: Instituto Geofísico de la Politécnica Nacional del Ecuador.
- INAMHI: Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología.
- INIGMM: Instituto Nacional de Investigación Geológica, Minera y Metalúrgica

Subducción: Proceso por el que una placa litosférica oceánica se hunde bajo otra placa ya sea oceánica o continental.

Manual de cooperación internacional.- Documento que regula la operatividad de la ayuda internacional en caso de desastres.

Medidas estructurales.- Cualquier aplicación de técnicas de ingeniería o de construcción física para reducir o evitar los posibles impactos de las amenazas, o para lograr la resistencia y la resiliencia de las estructuras o de los sistemas frente a las amenazas.

Medidas no estructurales.- Cualquier medida que no suponga una construcción física y que utiliza el conocimiento, las prácticas o los acuerdos existentes para reducir el riesgo y sus impactos, especialmente a través de políticas y leyes, una mayor concienciación pública, la capacitación y la educación.

Proyecto esfera.- El Proyecto Esfera es una iniciativa lanzada en 1997 por un grupo de organizaciones humanitarias con el objetivo de establecer, por primera vez, una serie de normas mínimas universales en las áreas más importantes de la ayuda humanitaria post-desastre, de modo que esta vea mejorada su calidad y su rendición de cuentas.

EDAN.- La Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades, es una Guía para la evaluación de Desastres promocionado por OFDA en la región de Latinoamérica y utilizado por varios países.

OFDA.- La Oficina de los Estados Unidos para la Asistencia a Desastres Extranjeros u Office for Foreign Disaster Assistance, es una oficina de USAID la cual es responsable de coordinar la asistencia de emergencia extranjera y proveer asistencia humanitaria para salvar vidas, aliviar el sufrimiento humano y reducir el impacto económico y social de las emergencias humanitarias alrededor del mundo.

USAID: En español llamada Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, es la agencia del gobierno estadounidense principalmente responsable para la administración de ayuda extranjera civil.

Asunciones

La información obtenida para el análisis de este procedimiento es verídica, debido a que la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) es la institución que tiene la responsabilidad en el Ecuador del cumplimiento de las acciones relacionadas a la entrega de ayuda humanitaria internacional.

Se asume que:

La ayuda humanitaria que se entrega en otros países es real, y que existe una coordinación entre gobiernos para llevar a cabo esta actividad cuyo propósito final es ayudar y aliviar el sufrimiento de una población abatida por un desastre.

Los desastres naturales existen y ningún país está preparado al 100% para enfrentarlo, y cuando este desastre supere la capacidad que tiene un solo país para controlar la emergencia, este país se verá en la necesidad de buscar apoyo de la cooperación internacional para combatirla.

El riesgo está compuesto por dos factores, la amenaza y la vulnerabilidad. La amenaza es aquella que no se puede pronosticar, es decir, que no se conoce cuando se va a manifestar. En cambio, la vulnerabilidad es aquella que mediante medidas de prevención puede aminorar el impacto de dicha amenaza. Resumiendo el contexto, se puede acotar que el riesgo disminuye, mientras disminuya la vulnerabilidad.

Según el artículo No. 389 de la Constitución de la República del Ecuador *“El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico...”*.

En base a la Constitución, es de obligado cumplimiento atender las necesidades básicas de la población ecuatoriana en caso de emergencia, siendo la asistencia internacional un compromiso ético de la actual política de Estado.

En este sentido, es necesario aclarar que la asistencia humanitaria internacional no va en contraposición ni en detrimento de la que se entrega a nivel nacional ni del sistema de acciones de desarrollo (reducción de pobreza) que lleva a cabo el estado ecuatoriano. Por otro lado, según el imperativo humanitario la asistencia humanitaria no debe hacer distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político, sino que se debe socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes

Limitaciones

La información que se presenta en este trabajo es la que se logró obtener por medio de herramientas documentales, ya que la disponibilidad de los funcionarios de la institución era limitada debido a que se encontraban atendiendo eventos y reuniones. Los datos financieros son confidenciales por lo que no se analizarán costos.

Delimitaciones

La ayuda humanitaria abarca muchas áreas, ya sean relacionadas con el tipo de alimento que se necesita enviar, los kits que se arman acorde a las necesidades y dependiendo el tipo de emergencia, el almacenamiento y los cuidados que se deben aplicar, los tratamientos que la mercancía debe tener en aduana ente otros. Además, la asistencia humanitaria se otorga tanto a nivel nacional como internacional, siempre y cuando exista una declaratoria de emergencia a nivel nacional y un llamado de asistencia internacional por parte del país afectado. Sin embargo, en esta investigación se delimitará a desarrollar, describir y analizar la solicitud de la ayuda humanitaria internacional.

Capítulo 2

Revisión de la literatura

Según Gómez Cejas en el año 1997 definió al flujograma como una manera gráfica a las operaciones que componen un procedimiento o parte de este, estableciendo su secuencia y cuyo formato muestra el itinerario, las formas, la distancia recorrida, el tiempo empleado, etc.

El objetivo del flujograma es indicar todas las actividades que se realizan para el cumplimiento de los procedimientos entre los diferentes, departamentos, instituciones y secciones. Para evitar inconsistencias durante la operación, es importante que el flujograma se elabore de manera sistematizada al momento de enviar el mensaje.

La representación que se haga de un sistema o un proceso deberá quedar de preferencia en una sola hoja resumido para no dificultar su comprensión y dejen de ser prácticos. Así mismo la aplicación de la simbología adecuada a los diagramas de sistemas y procedimientos evita a los analistas anotaciones excesivas, repetitivas y confusas en su interpretación. Un diagrama es comparable, en cierta forma, con una fotografía aérea que contiene los rasgos principales de una región, y que a su vez permite observar estos rasgos o detalles principales.

Gráfico 1.- Simbología


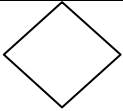

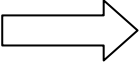


	Identifica una o varias actividades a ejecutar. En la parte inferior se coloca el nombre del responsable de la ejecución.
	Representa la necesidad de una decisión. La respuesta afirmativa o negativa determinará la línea a seguir.
	Indica el inicio o fin de un proceso o subproceso
	Conectan con flechas o líneas de flujo los elementos del procedimiento e indican la secuencia.
	Indican que documentos son necesarios para realizar un proceso, o son producto del proceso, y su distribución
	Conectan las diferentes líneas del flujo hacia un mismo punto.

Gráfico 1

Fuente: Manual del comité de Gestión de riesgos

Elaborado por: Secretaría de Gestión de Riesgos

Idalberto Chiavenato, en su libro Administración de recursos humanos, editorial McGrawHill 2001, dice que el concepto de eficacia se refiere a la capacidad que tiene una organización de satisfacer una necesidad social mediante el suministro de bienes y servicios.

Por otro lado la eficiencia es una medida normativa del logro de los resultados. Puede medirse por la cantidad de recursos utilizados en la elaboración de un producto. Se puede complementar estas definiciones con los siguientes ejemplos:

La eficacia es un concepto absoluto, lo que significa que no se puede ser medio eficaz, sino eficaz o no eficaz. Si un equipo de fútbol gana el campeonato, es eficaz. En cambio si deseaba ganar el campeonato y queda en segundo lugar, no es eficaz.

La eficiencia, en cambio es un concepto relativo. Se puede ser eficiente en distintos grados. Si el equipo de fútbol ganó el campeonato, contratando a jugadores estrellas para lograrlo, son poco eficientes, aunque fueron eficaces. Ahora, si ganan el campeonato con sus propios jugadores del equipo, entonces fueron eficientes y eficaces.

En los últimos 50 años, la mayoría de las catástrofes se han manifestado a lo largo del cinturón de fuego. Está situado en las costas del Océano Pacífico incluyendo países como Chile, Perú, Colombia, Centro América, América del Norte, luego dobla a la altura de las Islas Aleutianas y baja por las costas e islas de Rusia, China, Japón, Taiwán, Filipinas, Indonesia, Australia y Nueva Zelanda.

De acuerdo a National Geographic el cinturón de fuego lo compone el 90% de los volcanes del mundo, el mismo que reposa en el lecho del Océano Pacífico sobre varias placas tectónicas que están en permanente fricción y por ende acumulan tensión. Cuando esa tensión se libera, origina terremotos en los países cercanos al cinturón. Además, la zona concentra actividad volcánica constante. En esta zona, las placas de la corteza terrestre se hunden a gran velocidad y a la vez acumulan enormes tensiones que deben liberarse en forma de sismos. A continuación se detallarán las peores catástrofes manifestadas en los últimos 50 años en los países cercanos al cinturón de fuego:

- Terremoto y tsunami en Japon (2011)
- Terremoto en Haiti (2010)
- Terremoto de Chile, Cobquecura (2010)
- Terremoto en Peru, Ica (2007)
- Tsunami de Indonesia (2004)
- Erupción del Nevado del Ruiz, Colombia (1985)
- Terremoto en Guatemala (1976)
- Tsunami en Alaska (1958)

Capítulo 3

Metodología de la investigación

El diseño de este trabajo es cualitativo ya que se aplicará una revisión de toda la información para poder ver la realidad de esta actividad, y describir sus implicancias, riesgos y limitaciones en la actualidad. Este trabajo también, se dirige a proponer una explicación de los datos y hechos observados. La investigación cualitativa que se presentará en este trabajo se sustentará de la información obtenida por la Secretaría de Gestión de Riesgos para estudiar la realidad social.

Conveniencia del diseño

Este trabajo, presenta un análisis documental de toda la información que se pudo obtener por la Secretaría de Gestión de Riesgos:

- Manual para la gestión de la asistencia humanitaria internacional en situaciones de emergencia y desastre.
- Recomendaciones prácticas sobre donaciones humanitarias.
- Manual del comité de gestión de riesgos.
- Guía de referencia para focalización de ayuda humanitaria
- Manual de donaciones humanitarias
- Metodología de evaluación de respuesta humanitaria en base a las normas esenciales de Esfera

Preguntas de investigación

- a) ¿El Ecuador se encuentra en plena capacidad de enviar donaciones de ayuda humanitaria a otro país?
- b) ¿Cómo funciona el sistema actual de envío de donaciones de ayuda humanitaria a otros países?
- c) ¿El sistema y/o protocolo actual de envío de asistencia humanitaria a otros países puede responder de manera rápida cuando se manifiesta una situación de emergencia?
- d) Los responsables de las actividades a ejecutar ¿Se encuentran definidas de manera correcta en el flujo de información?

Proposiciones de trabajo

P1: Es posible mejorar el proceso de flujo de información para las solicitudes recibidas de países afectados requiriendo ayuda humanitaria

P2: Funcionaría de manera adecuada el actual sistema de envío de asistencia humanitaria internacional.

P3: Es posible que el flujograma de información que tiene el Ecuador para atender emergencias de otros países responda de manera rápida.

Capítulo 4

Proceso actual para la gestión de asistencia humanitaria internacional

Desarrollo del flujograma

1. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, por medio de su Servicio Exterior o del Cuerpo Diplomático acreditado en el país, recibe una comunicación oficial del Llamamiento Internacional de Asistencia Humanitaria.
2. EL MREMH en consulta con el Ejecutivo, analizarán la conveniencia y viabilidad de la solicitud.
3. ¿Se dará una respuesta con suministros o en efectivo?
4. Ante una decisión de responder con suministros al llamamiento, el MREMH deberá comunicar a la SGR, poniendo en conocimiento la decisión y solicitando se analicen las posibilidades técnicas de atender el llamamiento. Se deberá adjuntar copia del llamamiento y el listado de las necesidades.
5. La SGR analizará el listado de necesidades para identificar las posibilidades de cooperación.
6. Identificadas las posibilidades de cooperación se efectuará una consulta con el mercado nacional con el fin de conocer potenciales donantes interesados en apoyar la iniciativa oficial. Se deberá consultar también a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) y a las agencias de cooperación presentes en el país para conocer sus intenciones de cooperación frente al llamamiento.
7. Siendo una cooperación oficial de gobierno a gobierno, la SGR consultará con las FFAA, la posibilidad de realizar con sus medios logísticos el transporte del envío, mencionando sus características. En caso de respuesta afirmativa, la decisión de envío la tomará la SGR

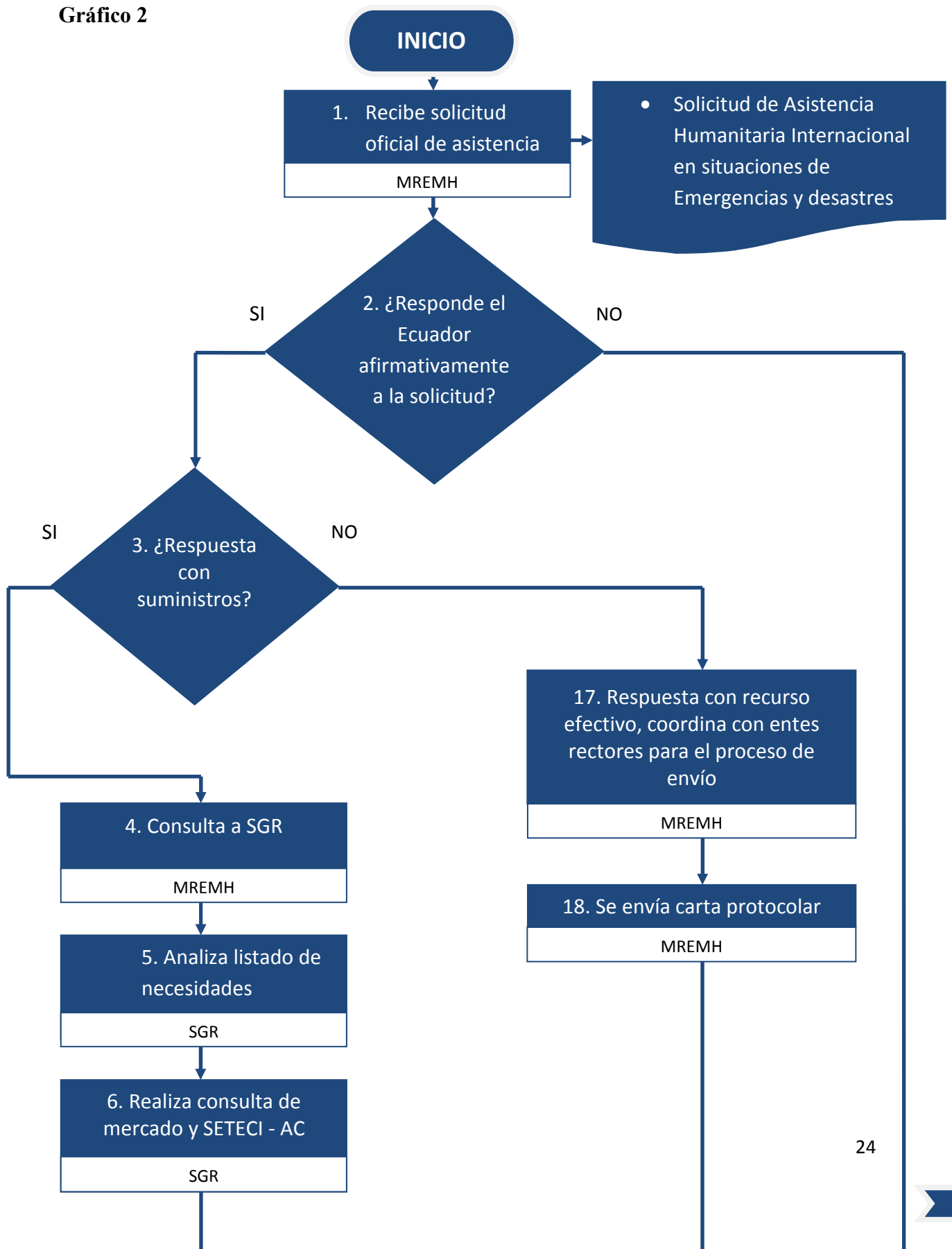
considerando las condiciones y características del transporte disponible. De convenir a la urgencia del envío, a la integralidad del transporte o a ventaja de precios, la SGR emitirá una resolución fundamentada y podrá efectuar la contratación de los servicios privados a pesar de la respuesta afirmativa de las Fuerzas Aéreas.

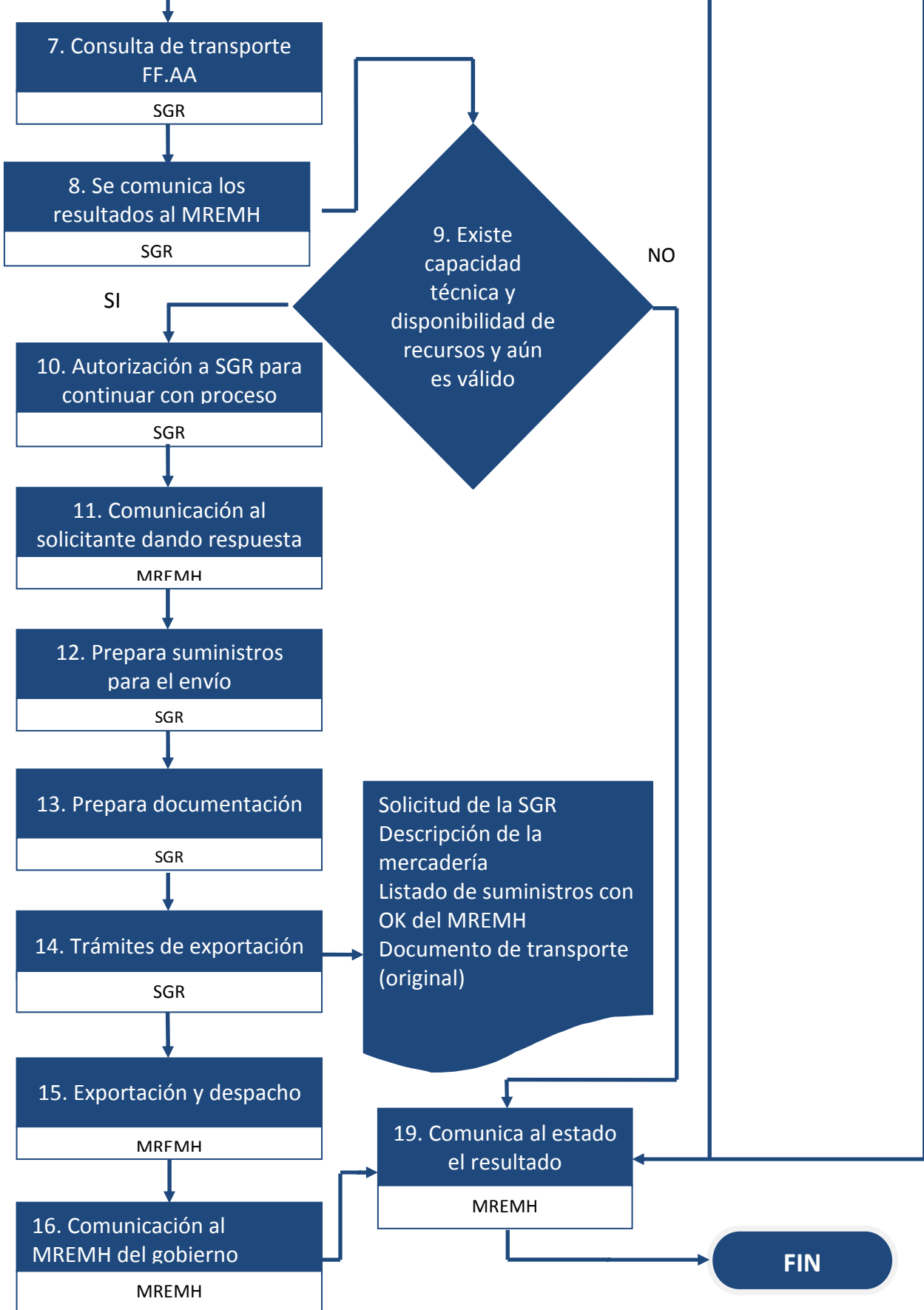
8. Con toda la información disponible se comunica al MREMH de los resultados en la consulta técnica.
9. ¿Existe la capacidad técnica y disponibilidad de recursos y aún es válido realizar el envío?
10. El MREMH da autorización a la SGR para concretar el envío. Se confirmará con donantes y FFAA, la realización del envío.
11. El MREMH emite nota oficial al país solicitante dando respuesta afirmativa a la solicitud de ayuda humanitaria, especificando las características de la ayuda e información inicial de fechas, horarios de salida, puerto de llegada, medio de transporte, características, necesidades logísticas, etc.
12. La SGR reúne los suministros que componen el envío, empaca, rotula, identifica, registra.
13. La SGR prepara la documentación necesaria para la exportación.
14. La SGR llevará a cabo las gestiones pertinentes con la SENAE y operadoras portuarias para el despacho del envío. Documentos a adjuntar: solicitud de la SGR, descripción de la mercadería, listado de suministros con el aprobado del MREMH, documento de transporte (original).
15. Se entregará la carga al transportista con la documentación necesaria y se realizará el despacho.
16. El MREMH enviará un comunicado al país receptor confirmando el despacho (día y hora de salida, día y hora estimada de llegada).

17. Para la respuesta al llamamiento con recurso en efectivo, el MREMH coordinará con las instancias correspondientes para efectivizar la decisión. (Finanzas, Banco Central, etc.).
18. Se enviará carta protocolar al país solicitante indicando las características de la ayuda acordada.
19. El MREMH informará al Ejecutivo del resultado de la atención al llamamiento.

Flujograma del Proceso Actual para la Gestión de Asistencia Humanitaria Internacional

Gráfico 2





Fuente: Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencias y Desastre.

Elaborado por: Secretaría de Gestión de Riesgos

Posibles problemas identificados en el proceso actual de envío de ayuda humanitaria a países afectados

La Secretaría de Gestión de Riesgos, como ente rector en el Ecuador, se encarga de atender emergencias locales provocadas por fenómenos naturales o antrópicos, y dentro de sus funciones asiste a países que han sufrido un desastre a través de un llamado internacional que se realiza de Gobierno a Gobierno. Esta asistencia se rige bajo un manual de procedimientos ya establecidos donde se refleja la coordinación de las actividades de organismos de respuesta para la entrega de ayuda en efectivo o donaciones como alimentos, vestimenta, medicamentos, etc. De acuerdo al procedimiento actual detallado anteriormente se han detectado varias inconsistencias, las cuales serán analizadas y desarrolladas a continuación:

Proceso Actual

1. El paso número uno, dos y tres se establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana recibe una comunicación oficial del llamamiento internacional de asistencia humanitaria del país afectado, luego el Ministerio en consulta con el Presidente evalúan la factibilidad de la solicitud, habiendo evaluado la solicitud se realiza la consulta si se dará una atención con efectivo o suministros.

Posible problema: En esta etapa no existe un análisis técnico que pueda evaluar esta solicitud, como consecuencia el Presidente no podría analizar una situación de emergencia si no se tiene un estudio técnico para asistir al país afectado con efectivo o suministros.

Proceso Actual

2. El paso número cuatro señala que ante la decisión de atender con suministros el llamamiento internacional el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana designa a la SGR para que analice el listado de necesidades.

Posible problema: El listado de necesidades en ciertas ocasiones no llega o llega incompleto, provocando retraso para la entrega de la asistencia humanitaria y generando un efecto negativo en el paso cinco, ya que no se podrá realizar las acciones logísticas.

Proceso Actual

3. El sexto paso informa las posibilidades identificadas para brindar ayuda a la nación en emergencia. El mercado nacional efectuará una consulta para conocer a los donantes interesados, además de realizar la consulta a las agencias de cooperación presentes en el país sobre las intenciones de atender al llamamiento internacional.

Posible problema: Este paso no será posible debido a que si no se adjunta el listado de recursos que se menciona en el paso anterior, no se identificarán los donantes ni la opinión de las agencias de cooperación.

Proceso Actual

4. El octavo paso señala que recopilada toda la información sobre las actividades logísticas, se comunicará el resultado de la consulta técnica al Ministerio de Relaciones Externas y Movilidad Humana.

Posible problema: Basado en el desarrollo de los pasos discutidos, se encuentra una inconsistencia ya que no se podría comunicar un resultado sin haber comprobado si existe la capacidad técnica y disponibilidad de recursos que menciona el paso nueve.

Capítulo 5

Propuesta para definir mejoras en el procedimiento de solicitudes de ayuda humanitaria internacional

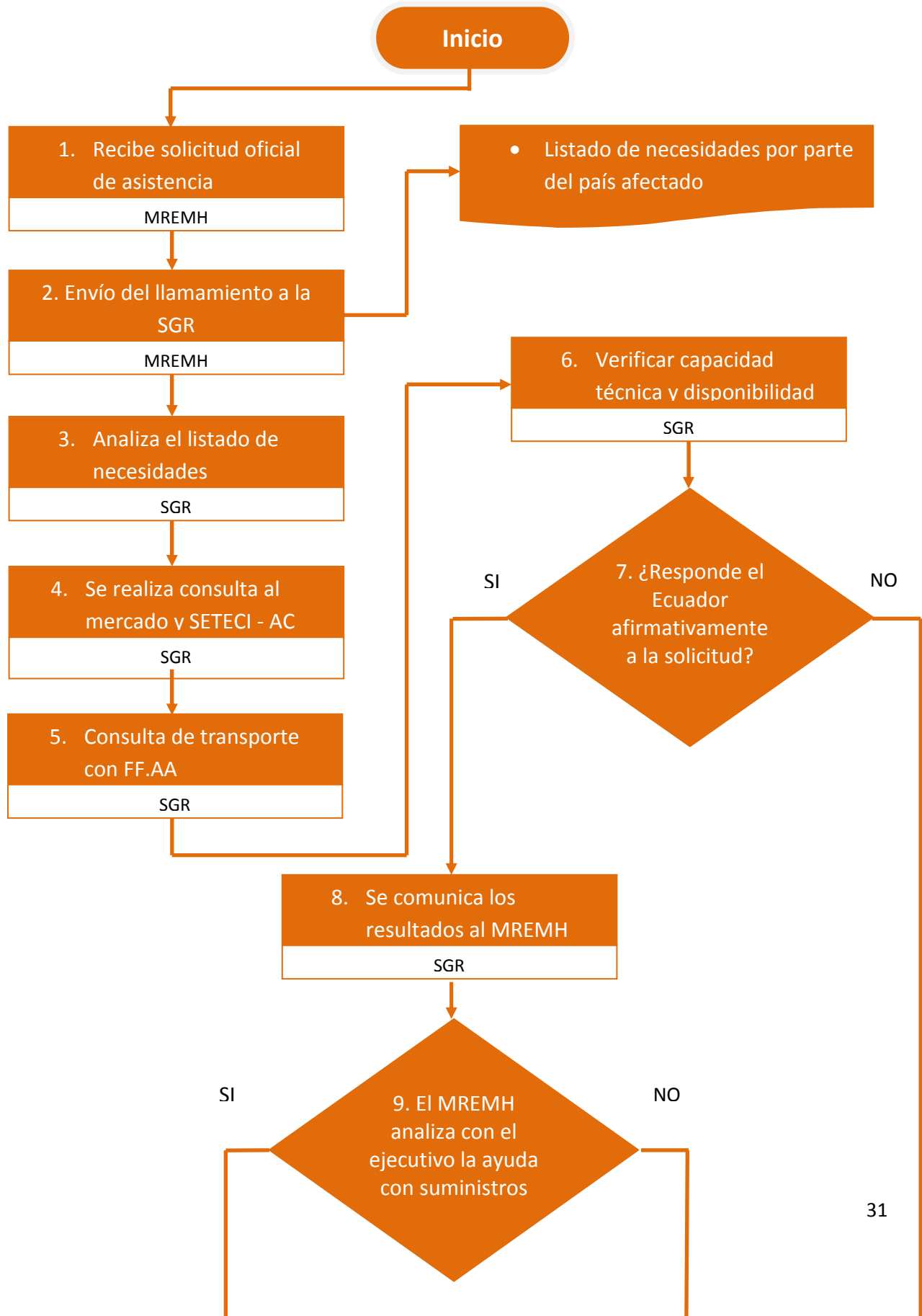
Acorde a los problemas identificados en el actual manual de proceso para envío de asistencia humanitaria internacional, se propone recomendaciones para mejorar las distintas etapas de esta actividad y la entrega de la donación sea más pronta.

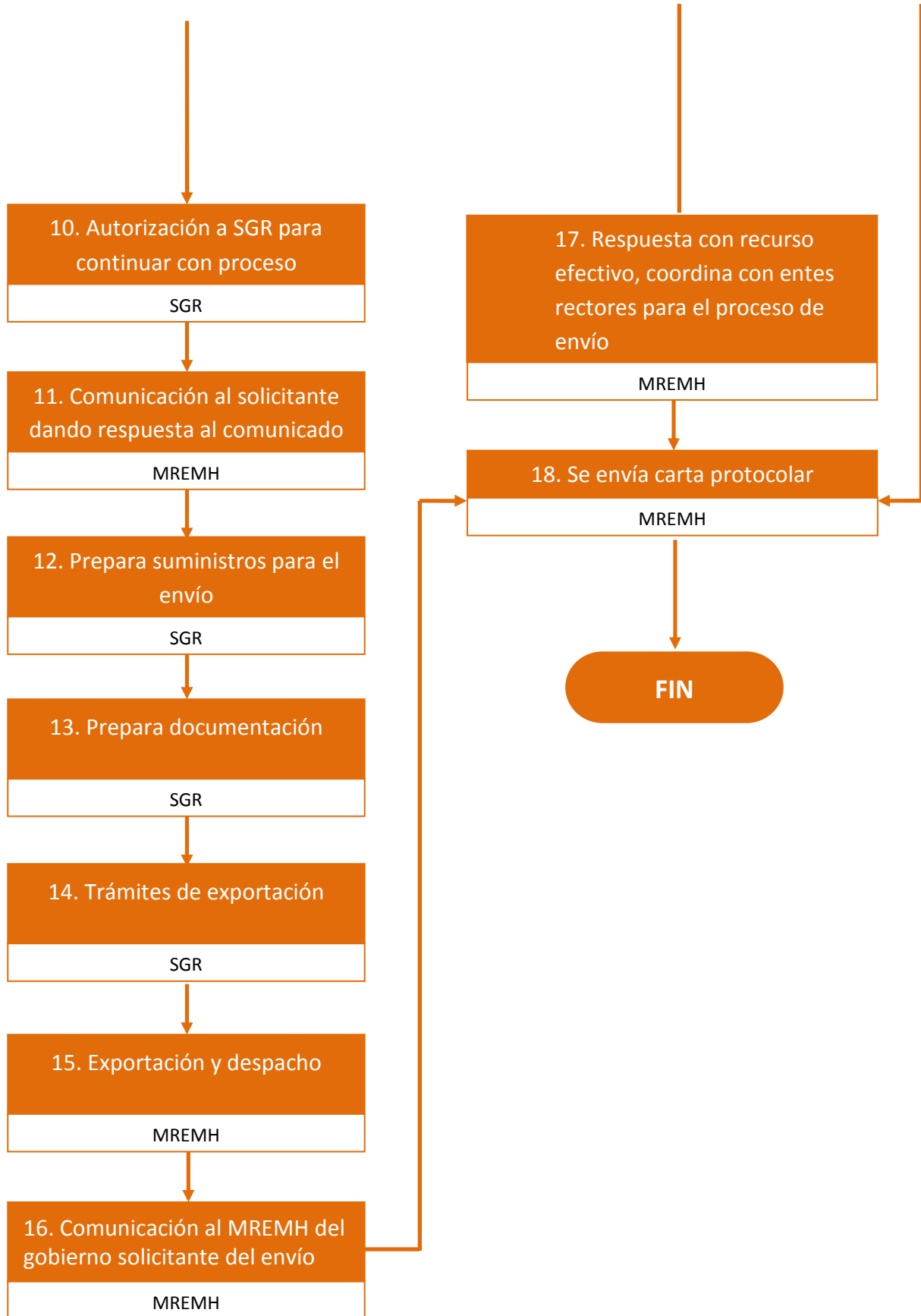
1. El Llamamiento Internacional de Asistencia Humanitaria que efectúe el país afectado es recibido por la Cancillería del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
2. Luego de recibir el llamamiento incluyendo el listado de necesidades del país solicitante, la Cancillería deberá comunicar a la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) dicho llamamiento para su posterior análisis técnico y verificar las posibilidades de atender positivamente la solicitud.
3. La SGR analizará el listado de necesidades para identificar las posibilidades de cooperación.
4. Habiendo identificado las posibilidades de cooperación, la SGR efectuará una consulta con el fin de conocer las intenciones de participación de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), organizaciones de cooperación presentes en el país y al mercado nacional, para determinar los donantes interesados en apoyar al país solicitante frente al llamamiento internacional.
5. Al ser un procedimiento de cooperación internacional, donde actúan dos gobiernos, la SGR tiene la potestad de consultar con las FFAA la viabilidad del transporte y la

logística para el envío de las donaciones. De ser viable el transporte con las FFAA la SGR, emitirá una resolución fundamentada y podrá efectuar la contratación de los servicios privados a pesar de la respuesta afirmativa de las Fuerzas Aéreas.

6. Conociendo la capacidad técnica y la disponibilidad se puede verificar la validez de realizar el envío de la asistencia humanitaria internacional.
7. La SGR obtiene los resultados de este proceso mediante dos escenarios, es decir, se evaluará técnicamente una respuesta afirmativa de lo contrario se enviará una carta protocolar informando que el Ecuador en ese momento no puede asistir al país afectado.
8. Con toda la información disponible se comunica al MREMH de los resultados en la consulta técnica para realizar la donación.
9. EL MREMH en consulta con el Ejecutivo, analizarán la conveniencia y viabilidad de la solicitud, es decir, si se atenderá con suministros o efectivo.

Flujograma Propuesto para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional





Recomendaciones para mejorar el flujo de la información de envío de asistencia humanitaria internacional.

Una vez analizados e identificados los posibles problemas y proponiendo un nuevo flujograma para la gestión de asistencia humanitaria internacional se plantea las siguientes sugerencias:

Primera recomendación

- La creación de un sistema virtual en el cual permita monitorear las actividades de las entidades que interactúan en el proceso como lo son: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), Ministerio de Salud Pública (MSP), Secretaria de Gestión de Riesgos (SGR), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Este sistema mostrará obligatoriamente el listado de necesidades del llamado internacional proporcionado por el MREMH. Por otro lado, la SGR dará el seguimiento correspondiente al proceso, es decir, que si dentro del listado de necesidades se pide medicina el MSP tendrá un tiempo determinado para corroborar la cantidad de medicamentos específicos que tienen en stock. Además, el sistema tendrá una categorización de las actividades por institución, mostrando el avance de las tareas con tres colores: el color verde, indicará proceso cumplido; el color amarillo, indicará gestión en proceso y el color rojo, indicará gestión no cumplida. Finalizado el tiempo otorgado por el MREMH (horas/días), la SGR podrá consultar en el mercado sobre los medicamentos faltantes, no obstante si el MSP no cumple con dicho requerimiento tendrá que justificar el no cumplimiento del mismo. Este proceso se repetirá para las demás instituciones involucradas.

La posible implementación de este sistema virtual es que se pueda no solo medir el tiempo de respuesta de cada institución, sino también, agotar el stock que se tiene sin descuidar las emergencias nacionales. Al final del año se puede saber con exactitud, por medio de los GPR (Gestión por Resultados), cuan eficiente y eficaz fue cada Ministerio.

Segunda recomendación

- Creación de un manual con los países que están ubicados cerca del Cinturón de Fuego. Dentro de este manual se detallaran las regiones, costumbres, alimentación, religión y población que lo conforman. El fin de este manual es poder guiarse teniendo un antecedente de la población que puede verse afectada.

Conclusiones

Como resultado de esta investigación se resaltó la importancia que tiene la asistencia humanitaria después de un desastre natural y cómo el Ecuador está preparado para enfrentarla, siendo la Secretaría de Gestión de Riesgos un organismo muy importante en este proceso.

Se analizó el modelo de gestión para la respuesta de asistencia humanitaria a otros países en el cual se encontraron algunas observaciones, mismas que basado en manuales de actuación, protocolos, procedimientos y guías se pudo plantear recomendaciones para poder solventarlas.

Así mismo se plantearon dos propuestas para atender de una forma más eficaz y eficiente pero sobretodo que pueda ser medido el tiempo de respuesta al llamado internacional de países afectados por desastres naturales o antrópicos. Propuesta que se refleja paso a paso la acción tomada por cada organismo, definiendo la responsabilidad y tareas que implica llevarlo.

Cabe recalcar que el problema no solo radica en saber donar sino también el de saber pedir, ya que sin una evaluación previa de daños no sabremos con certeza lo que se requiere ni la cantidad que se necesita.

Se aspira que este estudio se tome en cuenta en la actualización de procesos en un futuro, tomando en consideración las recomendaciones propuesta y que sirva para complementar la

ideología central de la ayuda humanitaria que es la de suplir las necesidades de una comunidad afectada conservando la dignidad de las personas.

Bibliografías

- Organización Panamericana de la Salud (2000). Manual para el manejo logístico de suministros humanitarios. [en línea] Washington, D.C. Disponible en: <http://cidbimena.desastres.hn/docum/ops/libros/manejologistico.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud (2008). Saber Donar: Recomendaciones prácticas sobre donaciones humanitarias. [en línea] Panamá. Disponible en: www.sen.gov.py/archivos/documentos/J-%20Saber%20Donar_vc8f0xmy.pdf
- Proyecto Esfera (2011). Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta de ayuda humanitaria. [en línea] Disponible en: www.sphereproject.org
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2000). Manual para situaciones de Emergencia. [en línea] Disponible en: www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/1643.pdf?view=1
- Comisión Europea de Ayuda Humanitaria (2011). Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria. [en línea] Disponible en: <http://programasue.info/documentos/2012-COM-489.pdf>
- Active Learning Network for Accountability and Performance (2006). Evaluación de la acción humanitaria utilizando los criterios del CAD-OCDE. [en línea] Disponible en: http://www.saberdonar.info/herramientas/actores/1donantes/1_3_DONANTES_GuiaALNAP.pdf
- Secretaría de Gestión de Riesgos (2008). Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres de los países miembros de la comunidad Andina. [en línea] Disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Guia%20de%20operacion%20para%20asistencia%20mutua%20frente%20a%20desastres.pdf>

Secretaría de Gestión de Riesgos (2011). Normativa para la aplicación de Estándares de Ayuda Humanitaria en Emergencias para Alimentos, Cocina, Hogar, Limpieza. [en línea] Disponible en: www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/MANUAL_OIM.pdf

Secretaría de Gestión de riesgos (2008). Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional. [en línea] Disponible en: <http://190.214.44.206:82/repositorio/Manual%20para%20la%20Gestion%20de%20la%20Asistencia%20Humanitaria%20Internacional.pdf>

Secretaría de Gestión de Riesgos (2009). Guía de la incorporación de la variable riesgo en la gestión integral de nuevos proyectos de infraestructura. [en línea] Disponible en: http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Guia_para_la_Incorporacion_de_la_Variable_Riesgos.pdf

ANEXO 1.- Fotografías de asistencia humanitaria internacional

AYUDA HUMANITARIA ENTREGADA A PALESTINA



Fuente: <https://www.flickr.com/photos/RiesgosEcuador>

Elaborado por: Secretaría de Gestión de Riesgos.

ANEXO 2.- Cuadro comparativo de los diversos desastres y sus consecuencias

Efectos a corto plazo de los grandes desastres						
Efecto	Terremotos	Vientos huracanados (sin inundación)	Maremotos e inundaciones repentinas	Inundaciones progresivas	Aludes	Volcanes y torrentes de barro
Defunciones	Muchas	Pocas	Muchas	Pocas	Muchas	Muchas
Lesiones graves que requieren de tratamientos complejos	Muchas	Moderadas	Pocas	Pocas	Pocas	Pocas
Mayor riesgo de enfermedades transmisibles	Riesgo potencial después de cualquier gran desastre natural: la probabilidad aumenta en función del hacinamiento y el deterioro de la situación sanitaria					
Daños de los establecimientos de salud	Graves (estructura y equipos)	Graves	Graves, pero localizados	Graves (solos los equipos)	Graves, pero localizados	Graves (estructura y equipos)
Daños de los sistemas de abastecimiento de agua	Graves	Leves	Graves	Leves	Graves pero localizados	Graves
Escasez de alimentos	Infrecuente (suele producirse por factores económicos o logísticos)		Común	Común	Infrecuente	Infrecuente
Grandes movimientos de población	Infrecuentes (suelen ocurrir en zonas urbanas que han sido dañadas gravemente)			Comunes (generalmente limitados)		

Con efecto potencial letal en ausencia de medidas de prevención

Fuente: Manual para El Manejo Logístico de Suministros Humanitarios
Elaborado por: Disaster Management Training Program