



República del Ecuador

Instituto de Altos Estudios Nacionales

La Universidad de Posgrado del Estado

MAESTRÍA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON MENCIÓN EN ACCIÓN
HUMANITARIA

Cohorte 2023-2024

Escuela de Relaciones Internacionales

Tema:

“COOPERACIÓN ENFOCADA EN ACCIONES HUMANITARIAS: ANÁLISIS DEL
ROL DEL EQUIPO HUMANITARIO PAÍS ECUADOR PERIODO 2013 – 2023”

Autora:

Isabel Berenice Alvarado Alvear

Quito D.M., enero 2026



No. 004-2026

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 20 de enero de 2026, ISABEL BERENICE ALVARADO ALVEAR, portadora del número de cédula: 1716160799, EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON MENCIÓN EN ACCIÓN HUMANITARIA 2023 - 2024 octubre, se presentó a la exposición y defensa oral de su PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, con el tema: "COOPERACIÓN ENFOCADA EN ACCIONES HUMANITARIAS: ANÁLISIS DEL ROL DEL EQUIPO HUMANITARIO PAÍS ECUADOR PERIODO 2013 - 2023", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de MAGÍSTER EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON MENCIÓN EN ACCIÓN HUMANITARIA.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.52
Trabajo Escrito:	9.88
Defensa Oral:	9.80
Nota Final Promedio:	9.68

En consecuencia, ISABEL BERENICE ALVARADO ALVEAR, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:

Gilda Paulina Palacios Herrera
PRESIDENTA Y MIEMBRO DEL TRIBUNAL

Roxana Arroyo Vargas
MIEMBRO DEL TRIBUNAL

Mgs. Estefanía Yadira Morillo Erazo
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

Declaración y autoría de derechos patrimoniales

Yo, Isabel Berenice Alvarado Alvear, portadora de la cédula de ciudadanía No. 1716160799, autora del trabajo de titulación titulado COOPERACIÓN ENFOCADA EN ACCIONES HUMANITARIAS: ANÁLISIS DEL ROL DEL EQUIPO HUMANITARIO PAÍS ECUADOR PERIODO 2013 – 2023, correspondiente al programa de Maestría en Cooperación Internacional con mención en Acción Humanitaria, declaro que el presente trabajo es original, de mi exclusiva autoría y de mi absoluta responsabilidad, asumiendo plenamente las ideas, análisis, interpretaciones, resultados, conclusiones, fuentes y procedimientos metodológicos desarrollados en él.

Declaro que, las fuentes de información constantes en el presente trabajo de titulación como libros, artículos, páginas web y demás datos, se encuentran debidamente identificados con su respectivo crédito e incluidos en las, referencias, citas y bibliografía de acuerdo a las normas académicas y éticas aplicables.

Declaro, además, que el trabajo no incurre en plagio, autoplagio ni en ninguna falta a la honestidad académica, ni infracción de derechos de propiedad intelectual de ninguna persona o entidad, y que me sujeto a la normativa interna del IAEN y a la legislación ecuatoriana vigente en materia de propiedad intelectual. Por tanto, asumo la responsabilidad de cualquier reclamación o posible litigio respecto a los derechos de propiedad intelectual derivados del contenido y presentación del trabajo de titulación, exonerando al Instituto de Altos Estudios Nacionales.

En virtud de lo anterior, cedo de manera libre, expresa, irrevocable y a título gratuito al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la totalidad de los derechos patrimoniales de autor sobre el presente trabajo de titulación, para que pueda utilizarlo, reproducirlo, transformarlo, adaptarlo, desarrollarlo, integrarlo, comercializarlo, licenciarlo, transferirlo y explotarlo económica y estratégicamente, total o parcialmente, en cualquier formato, soporte o modalidad, incluidos libros, plataformas, modelos, programas, sistemas, productos editoriales, tecnologías, cursos, contenidos digitales u otros desarrollos de carácter académico, científico, tecnológico o comercial, conservando yo únicamente mis derechos morales como autor/a, conforme a lo establecido en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación.

Para constancia, firmo esta declaración con fecha 8 de febrero del 2026

Firma:

Agradecimiento

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento a todas las personas que hicieron posible este trabajo.

A mi familia, por su apoyo constante, su paciencia y su amor incondicional a lo largo de este proceso. Gracias por creer en mí incluso en los momentos en los que yo dudaba.

A mi pareja, por acompañarme con comprensión, aliento y ternura, y por estar presente en cada paso, sosteniéndome emocionalmente cuando el camino se tornó exigente.

A mi tutora de tesis, Dra. Isabella Giunta, por su guía académica, su mirada crítica y su generosidad intelectual. Su orientación fue fundamental para dar forma a este trabajo.

A las personas e instituciones que me abrieron las puertas para realizar entrevistas, gracias por su tiempo, su confianza y por compartir su experiencia con tanta honestidad. Este trabajo trata de ser un reflejo del valor del esfuerzo colectivo por construir respuestas más justas y humanas.

A mis profesores y profesoras de la Maestría en Cooperación Internacional con mención en Acción Humanitaria, por compartir sus conocimientos con profundidad y compromiso. Las herramientas conceptuales, éticas y metodológicas que adquirí gracias a ustedes fueron fundamentales para este trabajo y, más allá de lo académico, me hicieron crecer como persona y como profesional.

A todos y todas, gracias por acompañarme en esta etapa de formación y crecimiento.

Dedicatoria

A mi familia, pilares fundamentales de este logro. Cada palabra escrita lleva su aliento.

A mi pareja quien, con infinita paciencia y amor, fue apoyo emocional y refugio constante durante este proceso académico. Comparto este logro contigo.

Índice

RESUMEN	11
INTRODUCCIÓN	12
ANTECEDENTES	12
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	16
OBJETIVO GENERAL	18
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	19
JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	19
MARCO METODOLÓGICO	20
CAPÍTULO I: ENFOQUE Y DEBATE TEÓRICO SOBRE LA TEMÁTICA DE ESTUDIO	24
ENFOQUE TEÓRICO Y ANALÍTICOS PARA EL ESTUDIO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA ACCIÓN HUMANITARIA	24
FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y DEBATES CONTEMPORÁNEOS SOBRE LA ACCIÓN HUMANITARIA	26
<i>De la ayuda a la acción humanitaria</i>	26
<i>Gestión de riesgos y Build Back Better</i>	30
<i>Do no harm</i>	31
<i>Una visión crítica sobre el mundo humanitario</i>	32
<i>El triple nexo</i>	38
<i>Los esfuerzos de la comunidad internacional</i>	42
CAPÍTULO II: ESTABLECIMIENTO DEL EQUIPO HUMANITARIO PAÍS ECUADOR Y CARACTERIZACIÓN DE SU TRABAJO DURANTE LAS PRINCIPALES CRISIS EN EL PERIODO 2013 – 2023	45
ESTABLECIMIENTO DEL EQUIPO HUMANITARIO PAÍS ECUADOR	45
TERREMOTO DE MANABÍ Y ESMERALDAS (2016)	49
PANDEMIA MUNDIAL COVID-19 (2020)	55
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL TRABAJO CONJUNTO Y LOS MECANISMOS INTERNOS DE COOPERACIÓN UTILIZADOS POR DEL EQUIPO HUMANITARIO PAÍS ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES QUE LO CONFORMAN	61
<i>La lógica de trabajo del Equipo Humanitario País en Ecuador</i>	66

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DEL EQUIPO HUMANITARIO PAÍS ECUADOR COMO ESPACIO DE COORDINACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN PARA SU FORTALECIMIENTO	74
FORTALEZAS.....	74
DESAFÍOS.....	77
OPORTUNIDADES	83
EL FUTURO DEL EQUIPO HUMANITARIO PAÍS EN ECUADOR – RED HUMANITARIA DEL ECUADOR.....	84
CONCLUSIONES FINALES.....	87
RECOMENDACIONES	93
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96

Índice de gráficos

Gráfico 1: Cifras y datos clave para el llamamiento internacional con motivo del terremoto en las provincias de Manabí y Esmeraldas en 2016.....	50
Gráfico 2: Imagen resumen, acciones de cooperación a seis meses del Terremoto de Manabí y Esmeraldas 2016	54
Gráfico 3: Imagen resumen sobre sectores activados para la respuesta de el COVID-19 y las organizaciones participantes de cada uno	57
Gráfico 4: Representación de la estructura de clústeres a nivel internacional	63
Gráfico 5: Arquitectura de Coordinación en el enfoque de clúster	65
Gráfico 6: Mesas Técnicas de Trabajo de Atención Humanitaria.....	71
Gráfico 7: Mesas Técnicas de Trabajo de Atención Complementaria	71
Gráfico 8: Esquema de coordinación del EHP en Ecuador	72

Tabla de siglas

Siglas	Significado
ACNUR/UNHCR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BBB	Build Back Better
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CI	Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
COE	Comité de Operaciones de Emergencia
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DIH	Derecho Internacional Humanitario
EHP/HTC	Equipo Humanitario País
GTRM	Grupo de Trabajo sobre Refugiados y Migrantes
FICR	Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
IASC	Comité Permanente entre Organismos
IDRL	International Disaster Response Laws, Rules and Principles
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MTT	Mesas Técnicas de Trabajo
MIAH	Mecanismos de Asistencia Humanitaria Internacional
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas

OPS	Organización Panamericana de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SGR	Secretaría de Gestión de Riesgos
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNDAC	Equipo de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre
WASH	Agua, Higiene y Saneamiento

Resumen

El Equipo Humanitario País (EHP) Ecuador es un espacio de coordinación y cooperación, establecido en nuestro país desde 2013. La conformación del EHP tiene por objetivo apoyar al fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos en la ejecución de estrategias y acciones de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia y desastres. El objetivo de esta investigación es analizar el rol y los mecanismos internos de cooperación utilizados por el Equipo Humanitario País Ecuador en el periodo 2013 – 2023 en materia de acción humanitaria y de esta manera poder identificar las fortalezas, oportunidades y desafíos de este espacio de coordinación, así como las posibles líneas de acción para su fortalecimiento.

La metodología utilizada en esta investigación es de carácter cualitativo, fundamentada en una lógica de proceso descriptivo, explicativo y analítico con fuentes primarias y secundarias para el análisis de la información. Para la investigación se utilizó una técnica de análisis documental mediante la cual se realizó la revisión de la literatura existente, así como el desarrollo de entrevistas semiestructuradas a informantes clave y expertos en la temática con el fin de buscar contribuir con nuevos conocimientos a través de la investigación.

Mediante el análisis de las principales crisis ocurridas durante el periodo de estudio –el Terremoto de Manabí y Esmeraldas de 2016 y la pandemia de COVID-19 de 2020– esta investigación ha permitido caracterizar el funcionamiento y la evolución del EHP, así como su grado de incidencia en la toma de decisiones estratégicas. Se identificaron avances significativos en términos de liderazgo, fortalecimiento de capacidades, activación de protocolos de emergencia y articulación multisectorial. En cuanto a los mecanismos internos de cooperación, la investigación reveló la existencia de dinámicas de trabajo conjunto basadas en la planificación participativa, la comunicación interinstitucional y la implementación de enfoques sectoriales. Sin embargo, aunque funcionales, estos enfoques aún enfrentan desafíos relacionados con la sostenibilidad de las alianzas, la institucionalización de procesos y la necesidad de mayor armonización entre las agendas de los diferentes actores involucrados.

Palabras clave: Equipo Humanitario País Ecuador; Acción humanitaria; Cooperación internacional; Gestión de riesgos.

Introducción

Antecedentes

El Equipo Humanitario País (en adelante EHP) es un espacio de coordinación de cooperación internacional en Ecuador ha ser activado en casos de emergencias en los que el Gobierno Nacional solicite apoyo conforme los instrumentos nacionales. El EHP se conformó en el año 2013 por Agencias del Sistema de las Naciones Unidas, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, el Movimiento de la Cruz Roja, y Donantes. Está coliderado por la Coordinadora Residente de Naciones Unidas en el Ecuador y el Director/a del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos¹ (Equipo Humanitario de País, 2021). Es importante señalar que durante el periodo 2013 – 2023 a ser analizado en la presente investigación, la participación del EHP ha pasado de ser una instancia de respuesta puntual a convertirse en un espacio de coordinación permanente. Ha sido clave en crisis como el terremoto de 2016, la emergencia sanitaria por COVID-19, la crisis migratoria venezolana y los eventos climáticos extremos recientes. En cada caso, el EHP ha fortalecido su capacidad de respuesta multisectorial y su articulación con actores locales.

El establecimiento del Equipo Humanitario País tanto en Ecuador como en otra naciones tiene su raíz en la Resolución 46/182 del 19 de diciembre de 1991 de la Asamblea General de Naciones Unidas en la que se hace referencia al Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas y en la que se señala la imperativa necesidad de “reforzar y hacer más eficientes los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional, y especialmente del sistema de las Naciones Unidas, en la prestación de la ayuda humanitaria” (p.55).

La conformación del Equipo Humanitario País tiene por objetivo “apoyar al fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, en la ejecución de estrategias y acciones de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia y desastres, mediante el intercambio de información y coordinación estratégica y/u operativa entre las instituciones con mandato humanitario, que desarrollan sus funciones en Ecuador, fortalecer las acciones humanitarias, basadas en los principios

¹ Es importante señalar que en años posteriores la denominación del órgano a cargo de la gestión de riesgos varió hasta llegar a su denominación actual siendo esta: Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

de asociación, igualdad, transparencia, enfoque en resultados, responsabilidad y complementariedad” (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2013, p.6). Igualmente, es importante señalar que el Equipo Humanitario País tiene por finalidad “servir como el principal foro de discusión y de coordinación de acciones de la cooperación internacional humanitaria con el Ecuador para apoyar los diversos requerimientos del país” (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2013, pp. 6-7).

La creación de un Equipo Humanitario País responde a políticas públicas del Gobierno Nacional, plasmadas en la Constitución de la República del Ecuador del 2008 y fundamentadas en los Artículos 340, 389 y 390. Estos artículos hacen referencia a: la incorporación de la gestión de riesgos como parte del sistema nacional de inclusión y equidad; la responsabilidad del Estado para proteger 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; y, finalmente, determinan que los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, sin embargo, y de ser necesario, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario, con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

De igual manera, aprobado en octubre de 2010, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) menciona en el Artículo 140 que la gestión de riesgos incluye “las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio (...)”.²

Para identificar la importancia de la constitución del EHP Ecuador es fundamental analizar el cambio generado a lo largo de los años en cuanto al manejo y coordinación de la cooperación internacional para la acción humanitaria, expertos en la materia han caracterizado a este cambio como radical.

La primera entidad institucional en el Ecuador orientada a la atención de poblaciones afectadas por desastres naturales o antrópicos fue la Defensa Civil. Su creación se vincula directamente con el conflicto bélico de 1941 entre Ecuador y Perú, el

² Artículo reformado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 166 de 21 de enero del 2014.

cual provocó un significativo desplazamiento de personas desde las provincias fronterizas de El Oro y Loja. Esta situación evidenció la imperante necesidad de establecer un organismo encargado de brindar asistencia humanitaria a la población desplazada. La consolidación jurídica de la Defensa Civil se produjo en 1960, a través de la aprobación de la Ley de Defensa Nacional por parte del Congreso, mediante la cual se formalizó su participación dentro del aparato estatal (De la Cadena y Vargas, 2023) y se determinó que su objetivo era el de atender, de manera inmediata, las situaciones de emergencia y desastres en el territorio. De esta manera, se da prioridad a la respuesta de los desastres para poder ayudar a la población y damnificados de las calamidades naturales (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2017a). Posteriormente, en 1973, la institución fue reorganizada bajo la denominación de Dirección Nacional de Defensa Civil, fortaleciendo su estructura y competencias (De la Cadena y Vargas, 2023).

Durante las décadas anteriores, la Defensa Civil del Ecuador, en el marco de las atribuciones otorgadas por la *Ley de Seguridad Nacional N.º 275 de 1979*, desempeñó diversas funciones estratégicas enfocadas principalmente en la gestión integral del riesgo, bajo la coordinación de la Dirección Nacional de Defensa Civil.

Entre sus principales atribuciones destacaban tareas de prevención y preparación mediante planes de contingencia y campañas para reducir el riesgo y aumentar la resiliencia comunitaria, atención, rehabilitación y reconstrucción a zonas afectadas, así como la coordinación interinstitucional (Ley de Seguridad Nacional N° 275, 1979). Sobre este último punto, dentro de la ley se señala únicamente a entidades gubernamentales como el Ministerio de Salud, el Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja Ecuatoriana y las Fuerzas Armadas, dejando notar una falta de normativa para la cooperación con instituciones internacionales.

Es así que, hasta finales de los años 90 e inicios de los años 2000, Ecuador no contaba con un espacio de coordinación de las labores o de las organizaciones internacionales que realizaban actividades en el territorio nacional. Se trataba, además, en muchos casos de una respuesta humanitaria posterior a los desastres o situaciones de crisis, sin considerar acciones de prevención o mitigación.

Posteriormente, en el marco de la modernización del sistema de gestión de riesgos, en 2008 la Defensa Civil se transformó en la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos,

ampliando su ámbito de acción a la prevención, preparación, respuesta y recuperación ante emergencias y desastres.

La introducción del enfoque de gestión de riesgos dentro de la legislación, el establecimiento de la Secretaría de Gestión de Riesgos y la creación de espacios de coordinación entre entidades públicas y privadas, nacionales, multilaterales e internacionales, como es el caso del EHP, resultan por lo tanto en un avance significativo para el correcto manejo de las acciones humanitarias en el país. Se debe considerar que dados los problemas contemporáneos a los que se enfrenta el Ecuador, la demanda de servicios y recursos muchas veces superan las capacidades nacionales, lo que potencia el valor de la cooperación internacional; sin embargo, para que esta cooperación sea eficaz, efectiva y oportuna se requiere de espacios y procedimientos claros que faciliten la coordinación y comunicación entre las diferentes entidades involucradas. De esta manera, se limita la posibilidad de que la gestión de las acciones humanitarias se convierta en una carga adicional al manejo de los desastres (Secretaría de Gestión de Riesgos, s.f.). Cabe señalar que, desde el punto de vista internacional, esta coordinación de la cooperación se sustenta en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), la cual presenta como uno de sus objetivos “el aumento de la eficacia de la ayuda al desarrollo mediante la eliminación de la duplicación de los esfuerzos de las actividades de los donantes con el fin de alcanzar el máximo rendimiento posible” (p.1), temática que ha sido debatida constantemente dentro de los actores oficiales de la cooperación internacional.

Además, los actores humanitarios, para contrarrestar los errores cometidos en la historia de la acción humanitaria, han trabajado en los últimos decenios alrededor de la transparencia y el respeto de normas y estándares de la ayuda humanitaria. Es así que, por ejemplo, dentro de la Carta Humanitaria desarrollada en 1997 por organizaciones no gubernamentales, junto con el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en el marco de la creación del Movimiento Esfera, establecen el compromiso de los actores que desarrollan acciones humanitarias a que las respuestas y acciones sean más eficaces, apropiadas y responsables. Lo hacen mediante evaluaciones sólidas y el seguimiento de la evolución del contexto local; mediante la transparencia de la información y la toma de decisiones; y, mediante las coordinaciones y colaboraciones más eficaces con otros actores relevantes a todos los niveles. Así mismo, existe un compromiso de trabajar en asociación con las poblaciones afectadas, poniendo énfasis en su participación activa en la respuesta

(Carta Humanitaria, 1997). El espacio de coordinación de cooperación internacional que proporciona el EHP se alinea, así, con estos principios humanitarios internacionales.

Problema de investigación

Como se mencionó en un inicio, el EHP se estableció en Ecuador en el año 2013. El presente trabajo de investigación tiene como propósito analizar, en el periodo de una década, el rol, el trabajo y las acciones que han caracterizados los mecanismos de cooperación del EHP. Así mismo, se pretende determinar si este espacio tan importante de cooperación internacional ha brindado las herramientas necesarias para permitir a las instituciones estatales, en este caso la Secretaría de Gestión de Riesgos, contar con mejores mecanismos para la prevención de desastres y acciones humanitarias en el Ecuador.

Esta investigación se enmarca en una perspectiva desde la cual el trabajo conjunto entre actores muy heterogéneos (por origen, tipología, características, agendas, etc.) es el resultado y ejemplo de un sistema de cooperación internacional contemporáneo más complejo que el de décadas atrás.

Es así que se debe tomar en consideración que el sistema de cooperación internacional ha evolucionado y cambiado con el pasar del tiempo. El cambio y alteración en las prioridades de las agendas de los Estados, los nuevos métodos de financiamiento de la cooperación internacional, las dinámicas e intereses geopolíticos, el involucramiento de nuevos actores del sector privado son, entre otros, factores que han complejizado y presentado nuevos desafíos a la cooperación internacional. La complejidad del sistema de cooperación internacional hace que este instrumento de asistencia vaya más allá de una forma de ayuda para el desarrollo de las naciones e involucra que se tomen en consideración nuevos factores para la solución de los problemas contemporáneos (Gore, 2013).

Tal como lo menciona Francisco Rey en su texto *Los actores de la acción humanitaria. Algunas reflexiones sobre las instituciones públicas en la acción humanitaria* (2005):

El crecimiento de la ayuda humanitaria de los últimos años ha ido en paralelo al crecimiento de los actores que intervienen, de un modo u otro, en las crisis humanas y ha hecho aún más compleja la ya de por sí difícil acción humanitaria (p. 259).

El autor, además, puntualiza que al aumentar los actores no necesariamente se ve un incremento de la eficacia de la acción humanitaria o sus objetivos, al contrario, argumenta que en la mayoría de las ocasiones el incremento de actores contribuye a la confusión, la pérdida de energías y al despilfarro de los recursos dedicados a fines humanitarios. El autor adiciona a este argumento que numerosos estudios y evaluaciones de operaciones humanitarias complejas realizados por agencias humanitarias y por organismos independientes han puesto de manifiesto esta realidad y planteado algunas de las necesidades y los retos a los que se enfrenta la acción humanitaria y sus posibles soluciones.

Tomando esto en consideración, surge como pregunta si este podría ser el caso del Ecuador y del espacio de cooperación del EHP. En este sentido, el análisis del trabajo del EHP busca delinear las complejidades de este sistema de cooperación y delimitar las fortalezas, oportunidades y desafíos de este espacio de coordinación e identificar posibles líneas de acción para su fortalecimiento enfocado en la acción humanitaria.

Parte de la motivación para el desarrollo de esta investigación surge de las cuestiones referentes a la gestión de riesgos y cómo estas han sido manejadas en nuestro país. La evolución del manejo y gestión de riesgos en el Ecuador se ha dado desde una mirada centrada en la respuesta a las emergencias, pasando a una visión de reconstrucción focalizada hasta convertirse en un mandato constitucional. En palabras de Julien Rebotier (2016), es en este momento (2008) que nuestro país conoce un “cambio de paradigma en lo referente a la gestión de riesgos” (p.43).

Cabe señalar, también, que la creación y establecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos se vio marcado por varias crisis, entre ellas la reactivación del volcán Tungurahua (2016) así como las torrenciales lluvias que azotaron al país en 2008. Problemas como la falta de información, de comunicación, la calidad de los medios y los obstáculos materiales y logísticos para la respuesta estuvieron presentes mientras se establecía la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos mediante una Ley de

Seguridad Nacional adoptada en abril del año 2008 y contando con la Defensa Civil como brazo operativo (Rebotier, 2016).

Una vez creada esta institución se determinó y evidenció la falta de previsión en muchas inversiones públicas mismas que fueron realizadas sin ningún tipo de enfoque de riesgos (edificios públicos, escuelas, sistemas de transporte, entre otros) lo que causó una multiplicación de los estragos y el colapso de la capacidad de respuesta (Rebotier, 2016). Sin embargo, tal como lo expone Rebotier (2016) desde su creación la Secretaría se ha avanzado hacia una “dinámica sostenible con un enfoque de gestión de riesgos más orientada al desarrollo y a la planificación de los territorios que a la preparación y la respuesta, como era el caso tradicionalmente” (p.48), es así que, por ejemplo, se da paso a reflexiones complejas sobre los medios de vida, o la calidad de la recuperación postdesastre, dando cabida a una idea de gestión integral de los riesgos (Rebotier, 2016).

Es en este contexto que la cooperación internacional tiene un rol importante en el desarrollo de herramientas para las acciones humanitarias. Sobre la base de las consideraciones anteriormente expuestas cabe señalar que, si bien la responsabilidad de atender a la población afectada por un desastre o una situación de emergencia recae principalmente sobre las autoridades nacionales, está dentro de sus atribuciones el recurrir a la cooperación internacional como un actor complementario y de apoyo. Para que esta cooperación sea eficiente roles como el que juega el EHP – como un espacio de coordinación entre autoridades nacionales y actores de la cooperación internacional de manera que las acciones humanitarias no se superpongan, no sean dispersas, sean complementarias a la acción del Estado y alcancen estándares uniformes de calidad – se vuelven fundamentales.

Dado lo señalado anteriormente, la pregunta central de investigación planteada para este trabajo es la siguiente: ¿Cuál ha sido el rol y cómo se han caracterizados los mecanismos de cooperación del Equipo Humanitario País Ecuador en lo referente a acciones humanitarias en el periodo 2013 – 2023?

Objetivo general

Analizar el rol y los mecanismos internos de cooperación utilizados por el Equipo Humanitario País Ecuador en el periodo 2013 – 2023 en materia de acción humanitaria.

Objetivos específicos

- Determinar el rol del Equipo Humanitario País Ecuador en materia de acción humanitaria desde su establecimiento y caracterizar su trabajo durante las principales crisis en el periodo 2013 – 2023.
- Analizar el trabajo conjunto y los mecanismos internos de cooperación utilizados dentro del Equipo Humanitario País entre los diferentes actores que lo conforman.
- Analizar las fortalezas, oportunidades y desafíos de este espacio de coordinación e identificar posibles líneas de acción para su fortalecimiento.

Justificación de la investigación

Como parte de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés) y creado por la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1991, el Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés) es el foro de coordinación humanitaria más antiguo y de más alto nivel del sistema de las Naciones Unidas (OCHA, 2023). Para el IASC el objetivo general de los EHP es garantizar que la acción humanitaria interinstitucional alivie el sufrimiento humano y proteja las vidas, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas necesitadas. En este sentido el EHP se transforma en el principal mecanismo humanitario interinstitucional de un país con el fin de proporcionar dirección estratégica para respuesta humanitaria interinstitucional (IASC, 2017). Tomando en consideración lo mencionado y dado que, tanto a nivel regional como a nivel global, se establecen en una variedad de países los EHP, se considera relevante el estudio del caso de Ecuador. En nuestro país el EHP lleva más de una década trabajando y siendo un espacio de coordinación de ayuda humanitaria y asistencia a desastres. El trabajo de investigación estará caracterizado por ser descriptivo y exploratorio con el propósito de analizar el trabajo y caracterizar los mecanismos de cooperación del EHP.

En lo referente a la temporalidad de la investigación, una década, fue definida basándose en el establecimiento del EHP en el año 2013 hasta el 2023 con el fin de recobrar información relevante y actual. Si bien se analizará y caracterizará el trabajo del EHP durante el periodo antes mencionado, para poder lograr identificar y analizar las fortalezas, oportunidades y desafíos, tal como se establece como uno de los objetivos de

esta investigación, se buscará analizar también el periodo anterior a la creación del EHP, para poder comparar e identificar eventuales transformaciones.

Cabe señalar que una vez realizada la revisión de la literatura se han identificado vacíos de información en lo referente al accionar del EHP y los mecanismos que este utiliza, por lo que esta investigación buscará levantar información relevante, mediante la aplicación de diferentes métodos de investigación mismos que se detallarán en marco metodológico de esta investigación.

Es importante señalar, también, que este trabajo de investigación busca plasmar los conocimientos adquiridos a lo largo de la Maestría de Cooperación Internacional con mención en Acción Humanitaria. En este sentido, se pretende articular los conocimientos adquiridos en las diferentes cátedras dictadas y consolidarlos en un trabajo de investigación que realice un aporte al ámbito de la cooperación internacional con enfoque en la acción humanitaria.

Marco metodológico

En lo referente a la metodología de la presente investigación, esta fue de carácter cualitativo y se fundamentó en una lógica de proceso inductivo, es decir, busca explorar y describir con el fin de generar perspectivas interpretativas (Hernández Sampieri et al., 2010). Este trabajo de investigación tiene una perspectiva metodológica de tipo descriptivo, explicativo y analítico con fuentes primarias y secundarias para el análisis de la información. Así mismo, al enfocarse principalmente en la labor realizada, en las características, en los aportes y en los desafíos del EHP en Ecuador, esta investigación presenta las características de un estudio de caso.

El establecimiento de esta investigación como un estudio de caso se fundamenta entre otras, en la definición de John Gerring (2004) sobre este método. El autor sostiene que por razones metodológicas “un estudio de caso se define mejor como un estudio en profundidad de una sola unidad –un fenómeno relativamente limitado– donde el objetivo del académico es dilucidar características de una clase más amplia de fenómenos similares” (p.341).

Las características descriptivas de esta investigación se sustentaron en la caracterización de fenómenos, situaciones, contextos y eventos con el fin de detallar cómo

son y cómo se manifiestan. Hernández Sampieri et al. (2010) establecen que los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis (p. 80). Tomando esto en consideración, la presente investigación busca generar una descripción a detalle del trabajo del EHP del Ecuador. Se presenta desde el estudio de caso del Ecuador la dimensión del fenómeno de los EHP y se analiza su impacto al ser una parte y herramienta de la cooperación internacional. De igual manera, se definen los conceptos más importantes para lograr el entendimiento de este caso en particular.

El componente explicativo de la investigación se determina al ir más allá de solo la descripción de un fenómeno o la presentación y desarrollo de los conceptos. La investigación está dirigida a responder las causas del establecimiento del EHP en Ecuador y el impacto que este espacio de cooperación ha tenido a lo largo de una década. Igualmente, analiza el nivel de coordinación de las entidades pertenecientes al EHP y define cómo estas han impactado al desarrollo y avance en temas de acción humanitaria en el país, brindando un nuevo cambio de perspectiva y manejo de lo humanitario.

Dado el tipo de enfoque escogido, se utilizaron herramientas de investigación acorde al mismo. En este sentido, en un inicio, se utilizó una técnica de análisis documental mediante la cual se realizó la revisión de la literatura (científica y gris) existente, así como la determinación de los vacíos en la literatura con el fin de poder solventar los mismos mediante la información recabada en base a herramientas de investigación como entrevistas a informantes clave y expertos en la temática con el fin de buscar contribuir con nuevos conocimientos a través de la investigación.

Las entrevistas se realizaron de manera presencial y virtual tomando en consideración la disponibilidad de las personas entrevistadas. Las entrevistas fueron semiestructuradas con el fin de tener temáticas y preguntas claves que guíen la conversación, pero que a su vez lograron levantar información en relación a la pregunta de investigación, en particular enfocándose hacia los vacíos de la literatura, y que a su vez, permitieron a las personas entrevistadas poder ampliar o ahondar en temáticas que eran relevantes.

Al realizar una primera inmersión en el estudio de caso del EHP en Ecuador mediante el rastreo de la literatura y el análisis documental, se determinó un listado de personas clave para las entrevistas tomando en consideración el contexto del estudio y visualizando la pertinencia y casos de interés que más puedan aportar a la investigación (Hernández Sampieri et al., 2010). Es en este sentido y partiendo de la pregunta ¿qué información es de mayor interés y quién puede proporcionarla?, se determinó que, para esta investigación, los actores claves a entrevistar sería un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, un representante de la Secretaría de Gestión de Riesgos, un representante de un organismo con mandato humanitario y representantes de las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU).

Se menciona a continuación la lista de personas que fueron entrevistadas para esta investigación:

- Entrevista N°1 – Directora de Cooperación No Gubernamental y Asistencia Humanitaria, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)
- Entrevista N°2 – Coordinador Nacional Gestión de Riesgos ante Emergencias y Desastres de la Cruz Roja Ecuatoriana
- Entrevista N°3 – Representante de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SGR)
- Entrevista N°4 – Representante técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Entrevista N°5 – Asesor Humanitario Senior de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)

Se planteó la necesidad de realizar entrevistas a este grupo de actores ya que su conocimiento y experticia en cuanto a las labores del EHP pudieron brindar una visión comprensiva de la evolución en la coordinación de la acción humanitaria en el Ecuador. Así mismo, el objetivo de una muestra variada de entrevistas fue poder tener visiones diversas que plasmen el trabajo del EHP desde diferentes ámbitos de colaboración tanto del sector público como privado.

La presente investigación se encuentra organizada de la siguiente forma. En primer lugar, se expone el estado del arte y el marco teórico-conceptual que proponen las

bases teóricas y conceptuales para entender y explicar el tema y la pregunta de investigación planteados. Además, introduce al debate teórico sobre la acción humanitaria, sus cambios y retos en un contexto contemporáneo. A continuación, se realiza una descripción del rol del EHP Ecuador en crisis como el terremoto de 2016 y la pandemia de COVID-19. Posteriormente, y en base al análisis realizado sobre su rol, se exploran los mecanismos internos de cooperación utilizados dentro del EHP. Finalmente, y basado en las entrevistas realizadas a los actores clave antes mencionados, se realiza un análisis de las fortalezas, oportunidades y desafíos del EHP Ecuador como espacio de coordinación y se da paso a un apartado de conclusiones y recomendaciones resultantes de esta investigación.

Capítulo I: Enfoque y debate teórico sobre la temática de estudio

Enfoque teórico y analíticos para el estudio de la cooperación internacional y la acción humanitaria

Esta investigación se enmarca en una perspectiva desde la cual el trabajo conjunto entre actores heterogéneos (por origen, tipología, características, agendas, etc.) es el resultado y ejemplo de un sistema de cooperación internacional contemporáneo más complejo que el de décadas atrás.

Aun tomando en cuenta estas dificultades, esta investigación estará enfocada desde una perspectiva constructivista. Dentro de los enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales, el constructivismo retoma la tradición liberal y la vinculación de la Cooperación Internacional con los imperativos humanitarios y con su compromiso ético desde una base liberal e idealista.

Bruno Ayllón (2007) se refiere al enfoque constructivista o el argumento moral al señalar que:

El régimen de ayuda es el reflejo de la existencia de principios morales en las relaciones internacionales. Si los seres humanos poseen obligaciones morales de ayudar al prójimo, los Estados también tendrían una obligación moral parecida de ayudar a las sociedades y Estados más desfavorecidos (p.37).

Además, el autor hace referencia a tres tipos diferentes de argumentos que esta escuela toma en consideración para el análisis de la cooperación internacional (CI):

- Carácter deontológico: en el que la CI es una obligación imperfecta de la provisión de las necesidades básicas.
- Carácter utilitario: en el cual se contempla a la CI como una respuesta ética a los problemas que pueden remediarse con la capacidad técnica de los donantes.
- Carácter humanitario: finalmente, este argumento considera a la CI como la personificación ideal del humanitarismo (Ayllón, 2007).

Por otra parte, Gino Pauselli (2013) en su artículo *Teoría de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa*, señala sobre el constructivismo en las relaciones internacionales que, para esta corriente, existen identidades estatales

cambiantes que determinan los intereses de cada Estado haciéndolos diferentes dependiendo de su contexto histórico, cultural, político o social. Para este autor, es evidente entonces, que los Estados tienen la capacidad de evolución y cambio en sus ideas y normas, es decir, pueden pasar de tener sistemas competitivos a sistemas de cooperación o ayuda en las relaciones entre Estados (Pauselli, 2013).

Para complementar la idea ya planteada Pauselli (2013) cita a Wendt (1992) al mencionar que “el constructivismo propone la idea de identidad colectiva en las relaciones entre Estados, en la cual el interés propio y el interés colectivo son efectos de un proceso de identificación con el otro” (p. 87).

Mónica Salomón González (2001-2002) también cita a Wendt (1987) señalando que para el autor la idea central del constructivismo es la mutua construcción de las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales. Así mismo, Salomón González (2001-2002) hace varias puntualizaciones sobre el constructivismo en su artículo *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*. Por un lado, indica que los autores reconocidos dentro de la teoría constructivista rechazan el reduccionismo económico de los pensadores neorrealistas, neoliberalistas y marxistas, planteando que se deben tomar en consideración, también, los factores sociocognitivos que regulan las interacciones de los actores en el sistema internacional. Así mismo, tales autores evitan el estado-centrismo, poniendo de manifiesto cómo actúan otros actores dentro del sistema internacional más allá de los Estados nacionales. Es así que, las agendas, estructuras y motivaciones de la cooperación internacional enfocada a la acción humanitaria, no son fijas sino histórica y socialmente determinadas sobre la base de los intereses y relaciones de poder entre los diferentes actores tanto públicos como privados, involucrados en el sistema de cooperación y que negocian entre ellos.

Por otro lado, también plantea que los autores que se enmarcan dentro del constructivismo no plantean teorías fijas que expliquen y resuelvan las relaciones internacionales, al contrario, realizan una aproximación teórica de carácter inductivo e interpretativo que arranca no desde premisas o supuestos, sino desde hipótesis de trabajo (Salomón González, 2001-2002)

Finalmente, señala que los intereses de los Estados y actores internacionales también son determinados histórica y socialmente y pueden ser de carácter utilitario o humanitario, y no pueden resolverse exclusivamente en términos de búsqueda de afirmaciones de poder (Salomón González, 2001-2002).

Al hablar del constructivismo, no se puede dejar de lado lo planteado por David Lumsdaine, quien es su obra *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989* (1992), señala que el interés nacional no puede explicar de manera absoluta las razones de los donantes para suministrar ayuda externa ya que existen concepciones morales que influyen en la política internacional como son: i) la transferencia sistemática hacia lo internacional de las concepciones internas sobre los valores de justicia y desarrollo; ii) el diálogo social y moral que constituye a la sociedad internacional; y iii) el conjunto de significados normativos implícitos en los regímenes internacionales y sus respectivas actividades que emanan de éstos, tales como la ayuda, los cuales le dan forma a la evolución y perspectiva de su práctica (Lumsdaine citado en Prado Lallande, s.f.).

Es así que para Lumsdaine el análisis realista, en el que las relaciones y accionares internacionales se dan por motivaciones de mantención del poder y status quo, es insuficiente para explicar las complejas dinámicas de las relaciones internacionales. Esto dado a que se debe considerar la intrincada naturaleza humana en la que el interés propio, lo irracional, la destrucción y los principios de compasión juegan un papel en la política internacional, así como en la sociedad civil y en las políticas nacionales. Es decir, la humanidad se compone de factores de auto-interés, idealismo y destrucción sin sentido alguno, operando estos tres elementos simultáneamente en la dimensión personal, en la sociedad civil y en el ámbito internacional (Lumsdaine citado en Prado Lallande, s.f.). Estudiar las dinámicas de cooperación internacional requiere entender esta complejidad y tratar de descifrar dichas contradicciones.

Fundamentos conceptuales y debates contemporáneos sobre la acción humanitaria

De la ayuda a la acción humanitaria

Para el desarrollo de la presente investigación, resulta fundamental delimitar con claridad los conceptos que orientarán las principales líneas de análisis. En este sentido, la

noción de *acción humanitaria* adquiere una relevancia central, ya que constituye el concepto rector que orientará el enfoque analítico de este trabajo de investigación.

Es así que, autores como Abrisketa y Pérez de Armiño (s.f.) subrayan la complejidad inherente al concepto de acción humanitaria, debido a la multiplicidad de contextos, actores, actividades y objetivos que confluyen en este campo. Los autores advierten que dicha complejidad se ve agravada por el uso recurrente de definiciones amplias, imprecisas y de carácter coloquial. Como resultado, se observa una utilización indistinta de términos como *acción humanitaria*, *ayuda humanitaria*, *ayuda de emergencia* o *socorro humanitario*, los cuales, si bien presentan vínculos conceptuales, poseen significados y alcances diferenciados.

Tomando esto en consideración lo antes señalado, se presenta a continuación un concepto de *acción humanitaria*, mismo que guiará esta investigación:

Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales. Puede ser proporcionado por actores nacionales o internacionales. En este segundo caso tiene un carácter subsidiario respecto a la responsabilidad del Estado soberano de asistencia a su propia población, y en principio se realiza con su visto bueno y a petición suya, si bien en los 90 se abrió la puerta a obviar excepcionalmente estos requisitos (Abrisketa y Pérez de Armiño, s.f.).

Una vez presentada esta definición, es relevante referirse también a los principios que guían a la acción humanitaria, siendo estos la de humanidad, la imparcialidad, la neutralidad, la independencia y la universalidad. Su importancia radica en que estos proporcionan un marco teórico de referencia para orientar y juzgar a la acción humanitaria (Abrisketa, s.f.).

Sin embargo, en un contexto más contemporáneo, estos principios se han visto cuestionados, sobre todo por los dilemas éticos que la acción humanitaria afronta en los conflictos civiles y emergencias complejas con contextos políticos y militares más volátiles. Es así que, la adecuación de los principios humanitarios a las nuevas circunstancias constituye uno de los principales debates actuales en el campo humanitario (Abrisketa, s.f.). De igual manera, autores como Francisco Rey (2005), investigador del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), agrega que no

basta con adoptar una perspectiva de eficacia o de organización de la acción humanitaria, sino, que es fundamental referirse al respeto o no respeto de los principios y valores que dan sentido a la acción humanitaria por parte de los diferentes actores involucrados (p. 260).

Intrínsecamente ligado a la acción humanitaria, se encuentra la noción del *humanitarismo*. Esto dado que su historia permite analizar y comprender las críticas que en la actualidad se dan a la acción humanitaria.

Los antecedentes del humanitarismo se pueden colocar durante el siglo XVIII con la introducción de Rousseau de la distinción entre combatientes y no combatientes y con la aspiración de llegar a la humanización de las guerras y con esto el desarrollo de nuevas formas de filantropía tornadas en acción humanitaria durante la segunda mitad del siglo XIX con la codificación del Derecho Internacional Humanitario (DIH). A continuación, la Cruz Roja, creada por Henry Dunant, promovería el establecimiento del Convenio de Ginebra con el fin de mejorar la suerte de los heridos y enfermos tras la batalla de Solferino. Posteriormente, sería el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) quien se convertiría en la principal institución del movimiento humanitario a nivel internacional (Benavides, 2009).

El antropólogo Antonio De Lauri (2020) define el humanitarismo como:

Una pluralidad de acciones, movimientos y éticas, que son diferentes en sus formas de aplicación y expresión y, sin embargo, son coherentes en sus intenciones idealistas. Si bien estas intenciones se basan en principios humanitarios fundamentales como la “neutralidad”, la “independencia”, la “humanidad” y la “imparcialidad”, van más allá para definir una actitud redentora moderna que se expresa en formas de compasión y gobierno (p.15).

Además, el autor complementa este concepto mencionado que:

El humanitarismo no es simplemente una reacción a la crisis, sino una red amplia, articulada, evolutiva y a múltiples escalas de diferentes actores, políticas y estructuras. Es una modalidad de intervención en el mundo (con el objetivo de mejorarlo), un ethos global que está impulsado por un llamado a atender las necesidades humanas en circunstancias extraordinarias, desequilibradas o desiguales (De Lauri, 2020, p.15).

Tras el fin de la Guerra Fría y desde los años noventa, el devenir del humanitarismo ha estado marcado por dos tendencias: por un lado, su expansión, ampliación y consolidación y, por otro lado, una fuerte crisis sobre sus principios y fundamentos (Ruiz-Giménez, 2017).

Itziar Ruiz-Giménez (2017) menciona como en los últimos 25 años la arquitectura internacional humanitaria ha vivido un periodo de oro dado un contundente proceso de institucionalización y expansión del número de actores intervinientes, funciones y enfoques de actuación en la acción humanitaria. Sin embargo, también se debe considerar la visión crítica del mundo humanitario en el contexto contemporáneo, en la que resaltan elementos como la politización por las grandes potencias, el debilitamiento del DIH, la inseguridad creciente, el impacto de los nuevos donantes no occidentales, entre otras (pp. 174 – 175).

Se observa, entonces, que la complejidad del contexto contemporáneo ha impactado significativamente tanto en la noción y los principios que sustentan la acción humanitaria como en la comprensión del humanitarismo. No obstante, es importante señalar que estos debates no solo han generado tensiones conceptuales, sino que también han contribuido al surgimiento de enfoques más integrales y renovados para abordar situaciones de emergencia, conflicto y desastre.

Continuando con la presentación de conceptos esencial para el desarrollo de esta investigación, resulta importante, introducir el concepto de la *gestión de riesgo*, temática que se discutirá y analizará a lo largo del trabajo debido a su fuerte nexo con las acciones humanitarias.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2012), en uno de sus Cuadernillos de Gestión del Riesgo de Desastres a nivel regional y local, define a la gestión de riesgos como:

El proceso planificado, concertado, participativo e integral de reducción de las condiciones de riesgo de desastres de una comunidad, una región o un país. Implica la complementariedad de capacidades y recursos locales, regionales y nacionales y está íntimamente ligada a la búsqueda del desarrollo sostenible. Es el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales para implementar

políticas y estrategias con el fin de reducir el impacto de amenazas naturales y desastres ambientales y tecnológicos (p.6).

Tomando en cuenta este concepto de gestión de riesgos, en el cual la preparación, la prevención y las actividades de rehabilitación contribuyen a reducir las vulnerabilidades y articulan los objetivos de la respuesta a emergencias con los procesos de desarrollo, es posible afirmar que dicha gestión constituye un componente esencial de la acción humanitaria. En este marco, uno de los objetivos centrales de la acción humanitaria es, según Abrisketa y Pérez de Armiño (s.f.), “frenar el proceso de aumento de vulnerabilidad y de desestructuración socioeconómica de las familias y comunidades”, lo cual refleja la estrecha relación entre la respuesta a situaciones de emergencia y los objetivos de desarrollo.

Además, es importante señalar que la acción humanitaria no solo incluye la provisión de bienes y servicios básicos para la subsistencia de las personas, sino también, sobre todo en contextos de conflicto, la protección de las víctimas mediante labores como la defensa de los derechos humanos (*advocacy*), el testimonio, la denuncia, la presión política (*lobby*) y el acompañamiento (Abrisketa y Pérez de Armiño, s.f.).

Gestión de riesgos y Build Back Better

Al tener en cuenta esto, es importante señalar que la acción humanitaria se puede considerar como una herramienta que provea no solo durante la respuesta a los bienes esenciales que garanticen una supervivencia inmediata, sino también los mecanismos de prevención anticipada que disminuyan las vulnerabilidades de las poblaciones al afrontar las causas de fondo que las provoquen; de la misma forma, los procesos de recuperación y reconstrucción deberían buscar no reproducir los riesgos, a través del enfoque conocido en literatura como *build back better* (Giunta y Mancero, 2017). Es entonces fundamental, también, ver a la gestión de riesgos desde una visión de construcción social del riesgo y de desastre en la que los impactos relacionados con el desastre son esencialmente contruidos por la sociedad (Lavell y Lavell, 2020).

Resulta importante, entonces, tener en consideración el concepto de *build back better* (*BBB*), o “reconstruir mejor” en español, un enfoque que ha sido ampliamente utilizado y aplicado. tanto en la gestión de riesgos, como en la acción humanitaria.

Mannakkara y Wilkinson (2014) señalan que el principio de *build back better*, fue acuñado por primera vez durante los esfuerzos de recuperación tras el tsunami del Océano Índico de 2004 como parte de la necesidad de mejorar las prácticas de reconstrucción y recuperación y generar comunidades más seguras y resilientes a futuros desastres (p.1). Sin embargo, se considera que su institucionalización se da con su introducción en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030 adoptado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (UNDRR, 2015).

Tomando lo mencionado en consideración la noción del *build back better* es aquella que se refiere a la forma de utilizar el proceso de reconstrucción (post-desastre o conflicto) para mejorar las condiciones físicas, sociales, ambientales y económicas de una comunidad afectada a crear sociedades más resilientes³, por lo tanto, propone un enfoque holístico para la reconstrucción post-desastre a fin de abordar la amplia gama de problemas prevalentes y garantizar que la comunidad afectada pueda regenerarse de manera resiliente para afrontar el futuro (Mannakkara y Wilkinson, 2014).

Do no harm

Finalmente, el carácter de esta investigación hace pertinente introducir el principio de *Do No Harm* (no hacer daño o acción sin daño). Este es un enfoque ético y metodológico en la acción humanitaria y cooperación internacional que busca evitar que la intervención humanitaria empeore un conflicto, aumente la vulnerabilidad o cause daños involuntarios a las personas o comunidades a las que se pretende ayudar. A pesar de que se han planteado extensos y complejos estudios y debates en referencia a los beneficios de la acción humanitaria, rara vez se ha cuestionado la pertinencia de conceptos como la «ayuda» y la «intervención», y aún menos se ha profundizado en el análisis de sus posibles efectos adversos en conflictos o desastres. Esto se debe, en gran medida, a la tendencia a asumir que dichas acciones son inherentemente positivas y necesarias. Sin embargo, esta perspectiva genera una reflexión y apoya el debate sobre los nexos entre la política, la ética y las acciones humanitarias y de desarrollo (Anderson, 1999).

³ Se entiende por resiliencia: “la capacidad de absorber estrés o fuerzas destructivas a través de la resistencia o la adaptación”; o “la capacidad de gestionar o mantener ciertas funciones y estructuras básicas durante eventos desastrosos”; o “la capacidad de recuperar o ‘recuperarse’ después de un evento” (Twigg, 2007, p. 6).

Una visión crítica sobre el mundo humanitario

Partiendo desde los conceptos de acción humanitaria, humanitarismo, gestión de riesgo, *build back better* y *Do No Harm* y teniendo presente los nuevos retos a los que se enfrentan estos principios, a continuación, se analizará la visión crítica del mundo humanitario en el contexto contemporáneo.

En las últimas décadas, las miradas empiezan a considerar de otra manera los impactos políticos, económicos, sociales y de género que toman lugar dentro de la acción humanitaria, así como a los actores que intervienen en estas actividades. Si bien en el enfoque clásico de la acción humanitaria y del humanitarismo, el objetivo final es salvar vidas y aliviar el sufrimiento, estas nuevas consideraciones permiten tener otra aproximación en la que el fin de la acción humanitaria sea más amplio y conlleve políticas y estrategias que permitan ayudar a las personas a reconstruir sus vidas y sociedades y no solo a mantenerlas con vida, dando así paso a una nueva visión de la acción humanitaria (Ruiz-Giménez, 2017).

Resulta oportuno señalar, por ejemplo, el aspecto de la politización del humanitarismo. Sobre este tema, Ruiz-Giménez hace referencia a una «pérdida de la inocencia» al referirse al constante y marcado interés que los países occidentales tienen por la instrumentalización de la acción humanitaria, esto, en función de sus intereses geopolíticos y económicos. Esta tendencia se puede visualizar claramente en el direccionamiento del financiamiento de la acción humanitaria, así como la promulgación de los ideales occidentales con la misma (Ruiz-Giménez, 2017).

David Rieff (2002) en su libro *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis* (Una cama por una noche: El humanitarismo en crisis) sostiene que las organizaciones humanitarias deberían liberarse de las limitaciones impuestas por las exigencias de los gobiernos donantes y de las preocupaciones ideológicas más amplias de los movimientos de derechos humanos o de «buena gobernanza»; el autor remarca que las acciones humanitarias deben tener la libertad de ayudar a quienes lo necesitan. En este sentido, hace evidente, por ejemplo, como las agencias de ayuda humanitaria pueden verse comprometidas filosóficamente por su estrecha cooperación con los gobiernos occidentales. A partir de lo expuesto, puede señalarse, entonces, que esta percepción de politización de las acciones humanitarias puede afectar directamente a su legitimidad,

Por otro lado, en lo referente a los debates generados en torno al manejo de la gestión de riesgos, se debe señalar que, dentro de la literatura científica, desde hace más de 70 años se han presentado discusiones referentes a las medidas de mitigación de riesgos y desastres. Si bien desde los orígenes de la humanidad han existido a nuestro alrededor desastres y situaciones de crisis, es en las últimas décadas cuando más extremas se han vuelto estas emergencias.

Para Allan Lavell (2003) la explicación de dicho fenómeno radica en el rápido y creciente aumento poblacional y en el consecuente crecimiento de la producción y de la infraestructura en zonas de amenaza y en condiciones que generan vulnerabilidad y susceptibilidad de sufrir daños y pérdidas cuantiosas. A este argumento, el autor suma una idea más que también debe ser tomada en consideración, y es que el mismo ser humano ha generado daños irreparables al ambiente natural, creando por mano propia nuevas amenazas de tipo socio-natural. Si bien de manera general se consideraba que los desastres son producto de la naturaleza y que para afrontarlos únicamente se podía preparar y reaccionar cuando estos sucedieran, en la actualidad, esta noción ha sufrido cambios importantes, sobre todo, considerando la nueva perspectiva que se tiene en las ideas sobre vulnerabilidad y desarrollo (p.14).

Hoy en día se reconoce que los desastres son la suma de prácticas humanas inadecuadas que, a su vez, representan la falta de desarrollo y que, generalmente, son las mismas prácticas de desarrollo desmedido las que terminan generando situaciones de vulnerabilidad. Esto ha llevado a autores como Lavell (2003) a plantear la relación desarrollo-desastre como un factor primordial a considerar en los esquemas de planificación de desarrollo (p.15).

Es a partir de estas consideraciones que se ha generado un debate en torno al riesgo como una construcción social, donde las amenazas son solo una parte del problema, pero se debe reflexionar, también, sobre los nexos que existen entre el desarrollo y los desastres y como estos son esencialmente contruidos por la sociedad (Lavell, y Lavell, 2020).

Así mismo, mirar al riesgo como una construcción social nos permite considerar que los impactos de un desastre no son iguales para toda la población a la que afecta. Al contrario, se puede vislumbrar claramente que existen diferentes grados de afectación y vulnerabilidad dentro de las sociedades lo que hace que se acentúen cambios en las

estructuras sociales, políticas o económicas. Esta consideración es fundamental dentro de la aplicación de medidas de reconstrucción y recuperación enfocadas a reducir las vulnerabilidades que los desastres puedan causar ya que engloban visiones sobre modelos de desarrollo pleno (no limitándose únicamente a las acciones de emergencia tras un desastre) que busquen generar un cierre de la brecha entre las desigualdades (Giunta y Mancero, 2017).

Entra dentro de esta concepción el principio de *build back better* del cual las autoras Giunta y Mancero (2027) hacen referencia al analizar los desafíos en la etapa post-desastre y mediante el cual se busca que la recuperación de las sociedades se dé en términos no solo de reconstrucción de infraestructura, sino de justicia social y equidad en todos los ámbitos que abarca el desarrollo (p.12).

De igual manera, y tomando estos debates en consideración, resulta pertinente mencionar lo establecido en el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030 en el cual se establece que para prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes se deben implementar medidas integradas e inclusivas de tipo económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen así la resiliencia (UNDRR, 2015). Así mismo, dicho Marco señala, también, que:

Las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno. Esos conocimientos se pueden aprovechar para la evaluación del riesgo previo a los desastres, para la prevención y mitigación y para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz para casos de desastre (p.14).

Los pasos que ha dado Ecuador en cuanto al manejo de los riesgos se enmarcan en estos principios. La creación de un ente rector encargado de la gestión del riesgo en el país se consolidó como un paso hacia el establecimiento de una gobernanza del riesgo. Jairo Estacio Almeida (2017) define a la gobernanza como “una plataforma de acuerdos entre diferentes actores específicos y estratégicos (pertenecientes a determinados

sectores, e instancias de la sociedad) donde se toman, acuerdan e implementan decisiones colectivas para lograr el desarrollo común en diferentes ámbitos y se determinan ciertas conductas” (p.28). Además, añade que existen seis elementos clave para que un proceso de gobernanza tenga éxito, estos son: recogimiento de demandas, accesibilidad a la información, transparencia de los procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de las políticas públicas. Estos elementos son fundamentales para que los acuerdos entre las partes involucradas, señalados en el concepto de gobernanza, funcionen y se pueda garantizar una estabilidad política y desarrollo social (Estacio Almeida, 2017).

Ahora bien, en lo referente a la gobernanza de riesgo, el mismo autor señala que esta debe considerarse como una plataforma intergubernamental en la que actores como el Estado, la sociedad civil, los sectores estratégicos, la academia, la empresa privada y la sociedad civil puedan generar acuerdos, compromisos, acciones con el fin de buscar soluciones a los conflictos generando un marco de reglas en la cuales basarse y seguir para conseguir este objetivo (Estacio Almeida, 2017).

Es evidente entonces la relevancia de espacios como el que proporciona el EHP y el rol clave que juega la cooperación internacional en la articulación de los diferentes actores al desarrollar acciones de carácter humanitario y de reconstrucción que estén enfocados en procesos participativos, equitativos y organizados. Ante estas acciones se generan también varios desafíos que la cooperación internacional debe considerar y manejar, entre ellos que la coordinación de esfuerzos sea complementaria a las acciones, a la canalización de recursos y las buenas prácticas emprendidas por los actores y gobiernos o entidades locales, esto con el fin de reducir la posibilidad de duplicar esfuerzos o generar tensión entre la ayuda local y el apoyo internacional. Es importante precisar que la inclusión de la visión y ayuda local es primordial ya que son ellos quienes conocen de primera mano las necesidades de las poblaciones afectadas, además, el trabajo conjunto permite que exista una relación de poder vertical entre las partes logrando la cooperación no sea vista como una imposición y tampoco solo como una ayuda sino como trabajo colaborativo entre diferentes actores con el único propósito común de generar cambios que permitan el resurgimiento de las sociedades.

Abordar el estudio del desarrollo y la evolución de la acción humanitaria en Ecuador implica, necesariamente, considerar una serie de factores externos que han sido

discutidos en el marco teórico de esta investigación. El surgimiento de enfoques críticos respecto al manejo de la acción humanitaria y la gestión de riesgos en la contemporaneidad ha dado lugar a transformaciones significativas tanto en las prácticas implementadas en el terreno como en la naturaleza de su articulación con la cooperación internacional para el desarrollo (CID). En este contexto, durante las últimas décadas se han consolidado análisis que cuestiona la visión tradicional del humanitarismo y los modelos convencionales de intervención ante desastres, subrayando la necesidad de redefinir sus vínculos con las estrategias de desarrollo internacional a fin de promover procesos de recuperación más sostenibles, inclusivos y estructuralmente transformadores.

Desde mediados de los años 80 se inician los debates sobre la vinculación entre las emergencias y el desarrollo dando como resultado, también, la directa vinculación entre las temáticas de la ayuda humanitaria, la ayuda a la rehabilitación y la cooperación para el desarrollo. La evolución de este debate ha estado marcada por cambios teóricos, políticos y operativos que han tenido lugar en el campo de la acción humanitaria (Pérez de Armiño, 2002).

Al igual que Itzel Ruiz-Giménez (2017), Karlos Pérez de Armiño (2002) señala que este debate se relaciona con el surgimiento del nuevo humanitarismo al cual también llama “humanitarismo orientado a objetivos” o “ayuda humanitaria desarrollista”, visiones que surgen, por un lado, en respuesta a las críticas hacia las acciones humanitarias y su falta de sostenibilidad, eficiencia y profesionalidad y, por otro lado, a los cambios geopolíticos derivados de la guerra fría que han generado emergencias políticas complejas y que a su vez dan paso a graves crisis humanitarias (p.6).

Existen varias diferencias entre el nuevo humanitarismo y el humanitarismo clásico, entre ellas las siguientes: el nuevo humanitarismo concibe que el objetivo clásico de salvar vidas y aliviar el sufrimiento de la población afectada por desastres es paliativo e insuficiente por lo que plantea que la ayuda debe estar enfocada también en la promoción de derechos más amplios como la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo (Pérez de Armiño, 2002), siendo este último primordial para la recuperación de las comunidades afectadas. Además, el nuevo humanitarismo presenta una concepción política de la ayuda humanitaria, es decir, este humanitarismo visibiliza una ayuda orientada a la estimulación de procesos políticos y sociales como el desarrollo y la construcción de la paz. Con esta visión se busca dejar de lado la clásica

perspectiva en la que las acciones humanitarias ignoraban los contextos sociales y políticos de los territorios en los que se suscitaban las emergencias cambiando a una perspectiva de “una ayuda políticamente inteligente” (Pérez de Armiño, 2002).

Así mismo, prevé un cambio al pasar del clásico principio del “imperativo humanitario” en el que la ayuda era una obligación moral a una nueva visión en la que existen “condicionalidades humanitarias” y el cual está vinculado al principio de *do no harm* (no hacer daño) al establecer que la ayuda no debe proporcionarse cuando se sospeche que puede causar más perjuicios que beneficios. Es así que, dentro de las condicionalidades de la ayuda se presenta la contribución que la misma pueda hacer a estimular procesos de cambio social y político en zonas afectadas que, a largo plazo, mejoren el bienestar de las personas (Pérez de Armiño, 2002).

Karlos Pérez de Armiño (2002) realiza una puntualización importante al hacer referencia al desarrollo como parte de las acciones humanitarias, el autor señala que esta ayuda puede ser diseñada y ejecutada de manera tal que contribuya al futuro desarrollo de las personas afectadas por un desastre cualquiera que este sea (conflictos o desastres). Es así que las intervenciones deben ser orientadas a minimizar el riesgo de las futuras (y posibles) situaciones de crisis mediante la atención prioritaria a los sectores más vulnerables y reforzando los esfuerzos por construir capacidades y medio de sustento sostenibles con visiones a mediano y largo plazo y no solo como una ayuda de socorro inmediata.

En este sentido, la cooperación internacional juega un rol importante en la construcción de comunidades resilientes y fortalecidas ante futuras crisis. Su rol puede ser visto no solo como parte de los esfuerzos iniciales de ayuda de emergencia sino a mediano plazo como parte de los esfuerzos de rehabilitación y reconstrucción y a largo plazo con planes y proyectos que puedan cambiar de forma duradera la vida de las personas; para esto se requiere de una planificación y gestión estructurada basada en criterios y métodos en los que se trabaje de manera conjunta con las personas afectadas, que sin lugar a duda pueden aportar en su propia recuperación, y tengan en consideración ejes centrales del desarrollo como perspectiva de género, medio ambiente, sostenibilidad y construcción de capacidades (Pérez de Armiño 2002, pp. 9-10).

Tradicionalmente, la ayuda humanitaria ha estado orientada principalmente hacia la fase de socorro inmediato a las víctimas de conflictos o desastres. No obstante, las etapas que suceden a esta primera intervención —particularmente la recuperación— suponen procesos considerablemente más complejos. De igual manera, desde la perspectiva de gestión de desastres se plantea que existen cuatro fases esenciales en este proceso: la mitigación, la preparación, la respuesta y la recuperación, siendo esta última la menos desarrollada y comprendida (Rubin, Saperstein y Barbee, 1985). Es así que, la recuperación no solo implica la rehabilitación de la infraestructura física y ambiental, sino también la restauración del tejido social y económico, lo cual demanda acciones sostenidas a mediano y largo plazo que trascienden las medidas inmediatas de emergencia. Esta perspectiva adquiere especial relevancia si se considera que intervenciones cortoplacistas, enfocadas exclusivamente en la reconstrucción material, pueden perpetuar o incluso intensificar las vulnerabilidades estructurales de las comunidades afectadas (Mannakkara y Wilkinson, 2014).

El triple nexó

Tomando lo señalado en consideración, resulta importante hablar de un nuevo enfoque que ha tomado relevancia en los últimos años. En 2016 se llevó a cabo en Estambul la primera Cumbre Humanitaria Mundial, en este espacio el entonces Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon señaló la necesidad de adoptar un enfoque nuevo y coherente que se base en abordar las causas fundamentales, intensificar la labor de la diplomacia política para la prevención y la resolución de conflictos y aunar los esfuerzos humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz (OCHA, 2016a).

Es así que, surge la necesidad de pensar en un triple nexó entre la respuesta a emergencias humanitarias, el desarrollo sostenible y la consolidación de la paz, para afrontar de manera integral los conflictos y emergencias contemporáneas. Es importante mencionar que este nexó no es nuevo, al contrario, representa la prolongación de iniciativas previas en los campos humanitario y de desarrollo, tales como la reducción del riesgo de desastres, la vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo, la agenda de resiliencia y la implementación de respuestas adaptadas a contextos de conflicto. No obstante, a diferencia de otras iniciativas, el debate en torno al triple nexó supera los marcos netamente conceptuales o programáticos y se vincula con transformaciones estructurales en el sector de la ayuda, las cuales plantean modificar de manera

significativa las formas en que se planifican y financian las intervenciones humanitarias y de desarrollo. Este concepto pone en entredicho el modelo clásico del sector de la ayuda, el cual se encuentra saturado y presenta una escasa articulación entre las intervenciones humanitarias y los proyectos de desarrollo, lo que limita su capacidad para atender de manera efectiva a las personas en situación de mayor vulnerabilidad (OXFAM, 2019).

El enfoque del triple nexo propone la articulación de tres esferas fundamentales de la cooperación internacional. Lejos de tratarlas como ámbitos independientes, este enfoque promueve su integración y complementariedad, con el objetivo de fortalecer la eficacia de las intervenciones en contextos de crisis. La lógica del nexo parte del reconocimiento de que estas áreas están profundamente interrelacionadas, y que una respuesta coordinada permite reducir de manera más efectiva los impactos de fenómenos complejos como los conflictos armados – que son cada vez más prolongados y violentos –, los desplazamientos forzados o voluntarios, las movilizaciones provocadas por desastres naturales, entre otras crisis. El triple nexo busca no solo brindar una respuesta inmediata y cortoplacista, sino diseñar e implementar políticas y estrategias de desarrollo que contribuyan a contener, mitigar o incluso prevenir las crisis y conflictos. En este marco, la prevención adquiere un papel central, al igual que el fortalecimiento de procesos de paz antes del estallido de los conflictos o, en su defecto, la reconstrucción de condiciones de paz y normalidad en contextos ya afectados (Giunta, 2024).

Este enfoque implica una transformación significativa en la manera en que la cooperación internacional aborda las crisis ya que propone una mayor integración entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz, por lo que representa tanto un desafío como una oportunidad al exigir una mayor coherencia entre las políticas públicas y los mecanismos de financiación, así como una colaboración más estrecha entre actores con mandatos distintos, como las organizaciones humanitarias, las agencias de desarrollo y los actores dedicados a la construcción de la paz. Una de las principales implicaciones de este nexo es la necesidad de abordar las discrepancias entre los modelos de financiación a corto plazo, propios de la asistencia humanitaria, y los de largo plazo, característicos del desarrollo y la consolidación de la paz. Asimismo, operar en contextos marcados por el conflicto añade un nivel adicional de complejidad, debido a factores como la inseguridad, las restricciones políticas y las dificultades de acceso a las poblaciones más vulnerables (OXFAM, 2019).

A través de los años, la implementación del triple nexo ha buscado espacios desde los cuales pueda institucionalizarse. En 2019 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó el informe *“Implementing the Humanitarian-Development-Peace Nexus”* (Implementando el nexo entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz) en el cual se proporcionó un conjunto común de once principios para guiar y apoyar a los países adherentes de la organización en su calidad de donantes, actores de la cooperación para el desarrollo y partes interesadas de la comunidad internacional. Se resumen a continuación los principios establecidos:

1. Realizar un análisis conjunto, basado en el riesgo y con perspectiva de género, de las causas profundas y los factores estructurales que impulsan los conflictos, así como de los factores positivos de resiliencia y la identificación de resultados colectivos, incorporando acciones humanitarias, de desarrollo y de paz;
2. Proporcionar los recursos adecuados para lograr una coordinación rentable en toda la arquitectura humanitaria, de desarrollo y de paz;
3. Utilizar la participación política y otras herramientas, instrumentos y enfoques a todos los niveles para prevenir crisis, resolver conflictos y construir la paz;
4. Priorizar la prevención, la mediación y la consolidación de la paz, invirtiendo en el desarrollo siempre que sea posible, garantizando al mismo tiempo que se sigan satisfaciendo las necesidades humanitarias inmediatas;
5. Poner a las personas en el centro, combatiendo la exclusión y promoviendo la igualdad de género;
6. Garantizar que las actividades no causen daño, sean sensibles a los conflictos para evitar consecuencias negativas no deseadas y maximizar los efectos positivos en las acciones humanitarias, de desarrollo y de paz;
7. Alinear la coordinación de programas con el entorno de riesgo;
8. Fortalecer las capacidades nacionales y locales;
9. Invertir en aprendizaje y evidencia en acciones humanitarias, de desarrollo y de paz
10. Desarrollar estrategias de financiación humanitaria, de desarrollo y de paz basadas en la evidencia a nivel mundial, regional, nacional y local, con una estratificación y secuenciación eficaces; y

11. Utilizar financiación predecible, flexible y plurianual siempre que sea posible (OECD, 2025).

En 2024 los miembros de la CAD presentaron un informe en el que se menciona que estas recomendaciones cumplen con el propósito de fortalecer la coordinación, la programación y la financiación para abordar los riesgos y las vulnerabilidades, reforzar los esfuerzos de prevención y reducir las necesidades, con el fin de garantizar que se atienda a quienes se encuentran en situación de mayor riesgo (OECD, 2025). Es importante señalar que estas recomendaciones del CAD se han convertido en un estándar común ampliamente aceptado más allá de los miembros del CAD, esto tomando en consideración la adhesión de las recomendaciones a varias entidades de la ONU. Estas recomendaciones han demostrado ser un instrumento importante para impulsar el cambio de políticas, siendo un impulso para que los miembros del CAD garanticen su impacto en las prácticas operativas y financieras (OECD, 2025).

Por otro lado, resulta relevante señalar que la noción del triple nexo responde a una visión más holística de respuestas ante crisis, orientada no solo a la recuperación inmediata, sino también al fortalecimiento de capacidades a largo plazo. Esta es una característica que el triple nexo comparte con otros enfoques como el *build back better* (BBB); un principio que plantea que los procesos de reconstrucción y recuperación no deben reproducir las condiciones de vulnerabilidad preexistentes, sino que deben aspirar a una reconstrucción más justa y resiliente. Esto implica avanzar hacia una sociedad con menores niveles de desigualdad social, mejor acceso a recursos, y garantías efectivas de derechos como la salud, la educación y la vivienda. La lógica de este enfoque reconoce que las crisis no afectan a toda la población de manera uniforme; su impacto varía en función de factores como la posición socioeconómica, el nivel educativo, el tipo de vivienda y el acceso a servicios básicos. En este sentido, quienes se encuentran en situaciones de mayor desventaja estructural tienden a sufrir las consecuencias más severas y tienen mayores dificultades para recuperarse. Aunque la perspectiva del BBB ha sido objeto de debate durante más tiempo, el enfoque del triple nexo comparte su preocupación por abordar las causas estructurales de la vulnerabilidad, incorporando dimensiones de desarrollo y paz en las respuestas humanitarias, aunque se trata de una discusión más reciente en los marcos de la cooperación internacional (Giunta, 2024).

Los esfuerzos de la comunidad internacional

Los dos enfoques antes señalados representan el resultado de los esfuerzos de la comunidad internacional por desarrollar estrategias integrales que atiendan las necesidades de las poblaciones vulnerables afectadas por crisis o conflictos. Con el tiempo, estos esfuerzos se han formalizado a través de diversos instrumentos, y se han promovido alternativas más eficaces para que la acción humanitaria, el desarrollo y, más recientemente, la consolidación de la paz, se integren como pilares fundamentales en la respuesta frente a los desastres.

En este sentido, a nivel internacional se realizan esfuerzos para poder generar herramientas y procedimientos que permitan que la eficacia de la acción humanitaria vaya de la mano de la mejor coordinación de la cooperación internacional y pueda contribuir, a largo plazo, en todas las etapas antes señaladas.

Es así que, por ejemplo, se han desarrollado Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en Roma en 2003 y en París en 2005. Como resultado de esta última se adoptó la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, adoptada por más de 100 países y organizaciones internacionales, en la cual se establece como uno de sus objetivos el aumento de la eficacia de la ayuda al desarrollo mediante la eliminación de la duplicación de los esfuerzos de las actividades de los donantes con el fin de alcanzar el máximo rendimiento posible (p.1), temática que ha sido debatida constantemente dentro de los actores oficiales de la cooperación internacional.

Documentos como la Declaración de París de 2005 parecerían ser la cristalización del vínculo entre las acciones humanitarias, el desarrollo y la cooperación. Sin embargo, no se debe perder de vista que estos acuerdos se conciben dentro de una noción clásica de cooperación en la que la horizontalidad y la diversidad de actores aún no se conciben por completo.

El tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, se desarrolló en Accra en 2008; en este espacio se suscribió una nueva Declaración con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. En su Programa de Acción se destacaron los avances realizados en materia de ayuda para contribuir a erradicar la pobreza y promover la paz, mediante la creación de asociaciones más fuertes y eficaces. Sin embargo, se puso a consideración

que los esfuerzos debían ser mayores para que los países cumplieran con los entonces Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así pues, el documento subrayó que para obtener un progreso de la eficacia de la ayuda son clave elementos como la implicación de los países en las operaciones de ayuda, la creación de asociaciones más eficaces e inclusivas, la ampliación del dialogo nacional sobre políticas de desarrollo, el fortalecimiento de capacidades en países en desarrollo para que estos puedan dirigir y gestionar el desarrollo, el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas, la inclusión de nuevos actores, como ONGs, parlamentos, autoridades locales y sector privado, entre otras (Asamblea General de Naciones Unidas, 2008).

En este sentido, y con el objetivo de garantizar la optimización de la ayuda para alcanzar resultados de desarrollo sostenibles, solo ese año (2008), se mantuvieron varios encuentros de alto nivel como la Reunión de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Nueva York y la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo en Doha.

Posteriormente, en 2011, tuvo lugar el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en Busan Corea, en el cual se examinaron las metas establecidas en la Declaración de París 2005 sobre la Eficacia de la Ayuda, dirigidas a cambiar la gestión de la ayuda para el desarrollo y a mejorar su calidad y su impacto. Además, las discusiones se basaron sobre lo establecido en la Agenda para la Acción de Accra de 2008, que planteo compromisos para que el desarrollo y las políticas en materia de ayuda sean consistentes con los derechos humanos y las normas de igualdad de género, así como también acerca de la cooperación en materia de ayuda y desarrollo (ONU Mujeres, 2011).

El resultado de este Foro fue la *Alianza de Busan para una cooperación eficaz para el desarrollo*, un documento orientado a ampliar la aplicación de los Principios de París más allá de la ayuda a la cooperación para el desarrollo, definir cómo los Principios de París iban a ser aplicados a los nuevos actores y contextos (refiriéndose por ejemplo a los nuevos donantes o el sector privado), reconocer e incorporar a las organizaciones de la sociedad civil como participantes legítimos en las negociaciones formales, en tanto actores con un rol propio en el desarrollo (Bernuy, 2013).

Por otro lado, es importante señalar también que los actores humanitarios, para contrarrestar los errores cometidos en la historia de la acción humanitaria, en los últimos

decenios han trabajado alrededor de la transparencia y el respeto de normas y estándares de la ayuda humanitaria. Es así que, por ejemplo, dentro de la Carta Humanitaria (1997) desarrollada por organizaciones no gubernamentales, junto con el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en el marco de la creación del Movimiento Esfera, establecen el compromiso de los actores que desarrollan acciones humanitarias a que las respuestas y acciones sean más eficaces, apropiadas y responsables mediante evaluaciones sólidas y el seguimiento de la evolución del contexto local; mediante la transparencia de la información y la toma de decisiones; y mediante la coordinación y la colaboración más eficaces con otros actores relevantes a todos los niveles. Así mismo, existe un compromiso de trabajar en asociación con las poblaciones afectadas, poniendo énfasis en su participación activa en la respuesta (p.6). El espacio de coordinación de cooperación internacional que proporciona el EHP se alinea, así, con estos principios humanitarios internacionales.

Capítulo II: Establecimiento del Equipo Humanitario País Ecuador y caracterización de su trabajo durante las principales crisis en el periodo 2013 – 2023

Establecimiento del Equipo Humanitario País Ecuador

La conformación del Equipo Humanitario de País (EHP) Ecuador, surge como parte del compromiso colectivo de los miembros que lo conforman con el mandato humanitario de aliviar el sufrimiento de las poblaciones y fortalecer la coordinación interinstitucional en el ámbito de la acción humanitaria. Su propósito principal es optimizar la articulación, planificación y participación de los distintos actores humanitarios en los procesos de preparación y respuesta ante emergencias y desastres, siempre en estricto apego a las directrices de las autoridades nacionales competentes y en concordancia con los lineamientos estratégicos establecidos, tanto a nivel nacional como internacional.

En el plano internacional, el compromiso para la coordinación en el ámbito de la cooperación internacional humanitaria constituye un principio fundamental que se encuentra estipulado en diversos marcos normativos y operativos. Este principio se expresa en espacios clave como el Proyecto Esfera y en instrumentos fundamentales como la Carta Humanitaria, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, así como en acuerdos internacionales contemporáneos como el Gran Pacto (Grand Bargain), el Consenso de París sobre la eficacia de la ayuda, en el establecimiento de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) apoyar y promover el Marco de Acción de Hyogo, entre otros. Todos estos marcos reconocen que una respuesta humanitaria efectiva, eficiente y ética requiere de una articulación estrecha entre múltiples actores gubernamentales, no gubernamentales, multilaterales y comunitarios, orientada a evitar la duplicación de esfuerzos, maximizar el uso de recursos y asegurar una atención integral a las poblaciones afectadas.

El establecimiento de estos compromisos genera espacios para que nuevas y diferentes formas de cooperación internacional para la acción humanitaria tengan cabida. En este sentido, la perspectiva del establecimiento de un EHP en Ecuador surge en 2013 tras la presentación del *Estudio sobre preparativos legales para la asistencia internacional en caso de desastre en Ecuador. Hacia la aplicación de las directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en caso de desastre y asistencia para la recuperación inicial*, cuyo objetivo fue

analizar el marco normativo e institucional del Ecuador relacionado con la asistencia internacional en casos de desastre y que fue desarrollado con la colaboración de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y la Cruz Roja Ecuatoriana (Cahueñas, 2013).

La investigación que tuvo por resultado el informe antes señalado se basa en el “*Programa de Leyes Internacionales de Respuesta a los Desastres*” que fue lanzado a nivel global por la FICR con el fin de analizar los aspectos legales de la respuesta internacional a los desastres y de las operaciones internacionales de recuperación y que mostró como resultado una serie de problemas legales comunes generados en las operaciones internacionales, debido principalmente a una falta de preparativos jurídicos a nivel de cada país (Cahueñas, 2013).

Estas problemáticas incluyen, entre otras, retrasos y restricciones en los procedimientos aduaneros para la entrada de bienes y equipos de socorro, la imposición de aranceles, peajes e impuestos sobre artículos y actividades humanitarias, así como dificultades para la obtención o renovación de visas y permisos para el personal internacional. Además, problemas relacionados con el reconocimiento legal de las calificaciones profesionales, en particular del personal médico especializado, y con el registro formal de organizaciones humanitarias extranjeras, lo cual puede restringir su capacidad para abrir cuentas bancarias, firmar contratos y emplear personal local. Adicionalmente, se debe considerar las problemáticas en referencia a la falta de articulación con las autoridades locales y otros actores humanitarios, así como el despliegue de personal sin la capacitación adecuada y que pueden llevar a comportamientos culturalmente inapropiados y, en algunos casos, prácticas de proselitismo. Estas fallas no solo comprometen la efectividad de la respuesta, sino que también pueden vulnerar la dignidad y los derechos de las poblaciones beneficiarias (FICR, 2011).

En este contexto, el Programa de Leyes Internacionales de Respuesta a los Desastres dio inicio a un proceso de consulta global para desarrollar las “*Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*” (Directrices IDRL por sus siglas en inglés: *International Disaster Response Laws, rules and principles*). Estas directrices fueron elaboradas con base en el marco normativo y jurídico

internacional, con el propósito de ofrecer recomendaciones prácticas orientadas a la resolución de problemáticas comunes en contextos humanitarios. Su adopción unánime por parte de los Estados participantes en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en noviembre de 2007, reflejó un amplio consenso político y técnico en torno a su contenido y aplicabilidad. Ecuador, como Estado Parte de los Convenios de Ginebra, participó de la señalada conferencia y por ende en la adopción de las Directrices IDRL. La conferencia, además, generó el espacio propicio para instar a los Estados a incorporar y aplicar estas directrices como herramientas para fortalecer sus marcos normativos en materia de asistencia internacional ante desastres (Cahueñas, 2013).

Es importante señalar que las directrices IDRL tienen por objetivo:

Contribuir a la preparación jurídica nacional mediante la orientación para los Estados interesados en perfeccionar sus regímenes jurídicos, normativos e institucionales nacionales sobre el socorro internacional en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial. Al mismo tiempo que afirman la función principal de las autoridades y actores nacionales, recomiendan las facilidades jurídicas mínimas que deberían concederse a los Estados y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia dispuestos a observar normas mínimas de coordinación, calidad y rendición de cuentas y en condiciones de hacerlo (FICR, 2011, p.13).

En el ámbito regional, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitario (OCHA) ha promovido las Reuniones Regionales sobre Mecanismos de Asistencia Humanitaria Internacional (MIAH) que buscan fortalecer las asociaciones entre los principales actores humanitarios y gobiernos, a la vez que difundir la misión, objetivos y herramientas que la OCHA pone a disposición de los Estados para una mejor gestión de la asistencia humanitaria (Cahueñas, 2013) intercambiar experiencias humanitarias en la región para fortalecer el conocimiento y añadir valor a la planificación conjunta y fortalecer alianzas que faciliten el acceso humanitario a las poblaciones afectadas, así como la participación de estas en la planificación y toma de decisiones (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, s.f.).

Estas reuniones reúnen a una amplia gama de actores involucrados en la coordinación humanitaria, incluyendo gobiernos, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la

Media Luna Roja, agencias donantes y el sector privado. La primera de estas reuniones tuvo lugar en 2008 en México, fue seguida por Brasil en 2009, Argentina en 2010, Ecuador en 2011, Panamá en 2012, Jamaica en 2013, Guatemala en 2015, Perú en 2017 y Argentina en 2019 y si bien hasta la fecha, no se ha convocado una nueva reunión de los MIAH desde la OCHA y otros actores humanitarios continúan trabajando en la región a través de otras iniciativas y mecanismos de coordinación (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, s.f.).

Así mismo, es importante señalar iniciativas como la “Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Desastres” y la adopción del “Plan Interamericano para la Prevención, la Atención de los Desastres y la Coordinación de la Asistencia Humanitaria” por parte de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Cahueñas, 2013) así como la creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), enmarcado en el trabajo de articulación entre los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y que en 2022 emitió la “Guía para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria entre los Países Miembros de la Comunidad Andina” en 2022.

En calidad de Estado parte de estas iniciativas internacionales en materia de asistencia humanitaria, y tras el análisis de su marco normativo junto con la evaluación de la aplicabilidad de las Directrices IDRL, en 2013 se recomendó que Ecuador considere formalizar la participación del EHP, al menos mediante la designación de un representante, como el Coordinador Residente de las Naciones Unidas en el país, que actúe como enlace entre los actores estatales y no estatales. En este sentido, se sugirió que esta cooperación podría ser institucionalizada a través de un instrumento jurídico, como un acuerdo interinstitucional, que garantice su sostenibilidad y eficacia operativa ya que la consolidación de un EHP permite mayor operatividad y coordinación con los diversos actores humanitarios en escenario de un desastre. (Cahueñas, 2013).

Para analizar de mejor manera el trabajo del EHP se han determinado dos situaciones de crisis en los que se activó este mecanismo: el terremoto de Manabí y Esmeraldas de 2016 y la Pandemia Mundial de COVID-19 de 2020.

Terremoto de Manabí y Esmeraldas (2016)

El 16 de abril de 2016, Ecuador fue escenario de un sismo de magnitud 7.8 en la escala de Richter, cuyo epicentro se localizó en la localidad de Pedernales, perteneciente a la provincia de Manabí. Las zonas más impactadas comprendieron las ciudades de Pedernales, Manta, Portoviejo, Canoa, Jama y Bahía de Caráquez en la provincia de Manabí, así como los cantones de Muisne y Atacames en la provincia de Esmeraldas (Bravo, 2017). Este evento sísmico dejó un total de 663 muertos, según el último reporte de la Secretaría de Gestión de Riesgos y en los meses siguientes se produjeron más de 2,300 réplicas, varias mayores a los 6 puntos (INEC, 2017).

A causa de la intensidad del movimiento telúrico existieron significativos daños estructurales y la interrupción de servicios básicos en las zonas impactadas. Numerosas localidades experimentaron cortes prolongados del suministro eléctrico, aislamiento vial y el colapso de los sistemas de telecomunicación. Asimismo, los servicios de salud resultaron gravemente comprometidos debido a los severos daños sufridos por las infraestructuras hospitalarias. Las consecuencias más críticas del evento se concentraron en las provincias costeras de Manabí y Esmeraldas, donde se ubicó el epicentro del sismo (Sánchez y Simbaña, 2023).

Cifras presentadas en el informe de cierre de la Secretaría de Riesgos del 19 de mayo de 2016 señalaban que 6.274 personas resultaron heridas y tuvieron afectaciones directas y 28.775 personas se encontraban albergadas en diferentes acomodaciones (INEC, 2017). Sin embargo, un informe de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) publicado a los 6 meses del acontecimiento sísmico señala que más de 385.000 personas fueron directamente afectadas por el sismo y que a raíz del mismo, el INEC creó el Registro Único de Damnificados (RUD) a fin de identificar personas afectadas y brindarles apoyo, y si bien hasta el 30 de julio la cifra oficial llegó a 386.985 personas inscritas, socios humanitarios que trabajan en terreno señalaron que todavía existían personas afectadas en zonas rurales que no estaban incluidas (OCHA, 2016b).

En vista de esta crisis, el EHP se activó desde el primer momento. Delegados de los sectores humanitarios participaron en las distintas Mesas Técnicas de Trabajo (MTT) para complementar las acciones del Gobierno Nacional. Es así, que se establecieron nueve

sectores de coordinación temática en los cuales se llegó a articular el esfuerzo de alrededor de 70 organizaciones de cooperación internacional mediante el establecimiento de tres puntos de coordinación a nivel territorial (OCHA, 2016b), uno en el eje Manta/Portoviejo liderado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), otro en Pedernales co-liderado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y el tercero en Esmeraldas liderado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] (OCHA, 2016c).

Además, paralelamente a los esfuerzos nacionales, el apoyo internacional se concretó a través del despliegue del Equipo de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre (UNDAC, por sus siglas en inglés), cuyo propósito fue fortalecer la coordinación operativa en terreno, particularmente en las ciudades de Manta, Portoviejo, Pedernales y Quito. Esta intervención facilitó, a través del trabajo conjunto entre la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) y el Grupo Asesor Internacional de Búsqueda y Rescate (INSARAG, por sus siglas en inglés), la movilización de múltiples equipos de Búsqueda y Rescate Urbano (USAR, por sus siglas en inglés), provenientes de Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, México, Perú, España y Venezuela (OCHA, 2016d).

Con el fin de poder afrontar los retos que trajo esta crisis, el EHP en conjunto con la Cancillería del Ecuador lanzó el 20 de abril de 2016 un *llamamiento internacional* de recursos financieros (*Flash Appeal*). El llamamiento solicitó USD 72,8 millones de dólares para poder proveer asistencia humanitaria a las personas afectadas durante un período de tres meses. Hasta el 13 de octubre, obtuvieron contribuciones por un valor de USD 26,9 millones de dólares. Además, se registraron alrededor de USD 14,2 millones en contribuciones humanitarias, tanto financieras como en especie obteniendo un total de USD 41,1 millones de dólares que fueron movilizados para la respuesta humanitaria en territorio nacional en diferentes áreas (OCHA, 2016b).

Se presenta a continuación un gráfico en el cual se resumen cifras clave que fueron expuestas como parte del llamamiento internacional realizado en razón del terremoto de 2016.

Gráfico 1: Cifras y datos clave para el llamamiento internacional con motivo del terremoto en las provincias de Manabí y Esmeraldas en 2016

LLAMAMIENTO URGENTE - EN BREVE

CIFRAS CLAVES

16,23 millones
población total (INEC 2016)

7,9 millones
personas viven en las 6
provincias afectadas que
fueron declaradas en estado
de emergencia (INEC 2016)

720.000
personas en necesidad de
asistencia (estimado inicial)

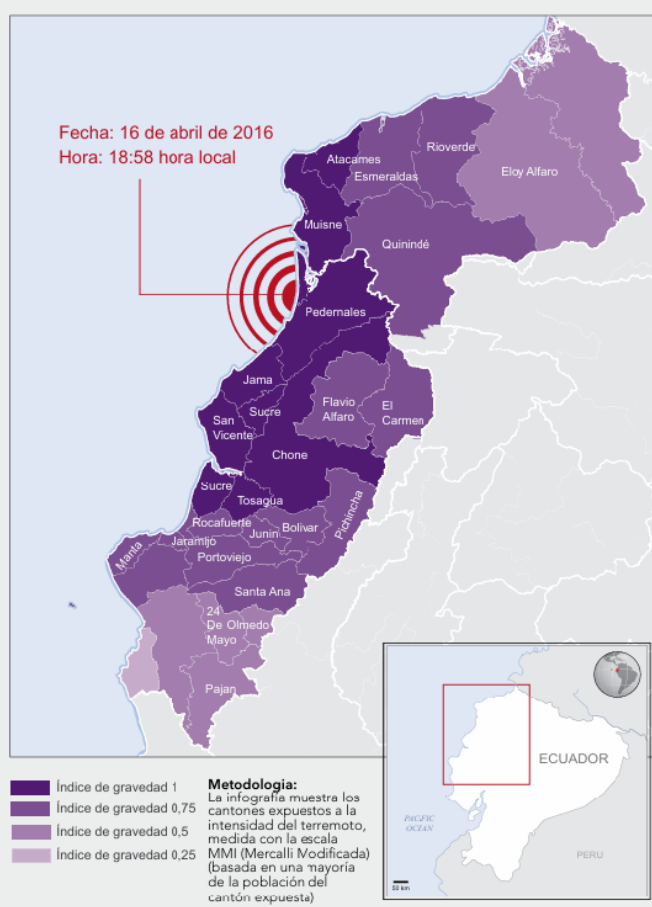
350.000
Población meta para asistencia
en los próximos 3 meses

25.376
personas están albergadas en
centros colectivos

587
personas fallecidas

155
personas perdidas

7.015
personas heridas



TERREMOTO EN ECUADOR - LLAMAMIENTO

 **\$72,8 millones**

se requieren para proporcionar apoyo multisectorial para salvar vidas, servicios de **protección** y restauración inmediata de **medios de vida** durante los próximos **tres meses**



720.000
personas en necesidad de
asistencia (estimado inicial)



350.000
población meta para la
asistencia

Fuente: OCHA (2016d)

Basados en la información preliminar y en las observaciones en el terreno, el gobierno nacional junto con los actores internacionales identificaron las principales necesidades humanitarias que generó la crisis del terremoto.

Entre ellas se determinó que las necesidades inmediatas incluían acceso al agua potable, instalaciones sanitarias temporales, instalaciones de salud y educación en las zonas más afectadas, así como el inicio de acciones de promoción de la higiene, con el fin de reducir el riesgo de enfermedades transmitidas por agua, alimentos y vectores en las áreas donde las instalaciones sanitarias se encontraban dañadas o destruidas y en los albergues temporales. En lo referente a la atención médica, se identificó la necesidad de establecer accesos inmediatos a servicios de salud para asegurar una atención médica emergente oportuna y eficiente, tomando en consideración a secciones más vulnerables de la población como mujeres embarazadas, niños/as, adultos mayores y personas con enfermedades crónicas (OCHA, 2016d).

Así mismo, dado el daño y destrucción de infraestructuras y viviendas, era urgente la instalación de albergues de emergencia, así como remoción de escombros para apoyar a los esfuerzos iniciales de recuperación. Miles de personas tenían la necesidad de soluciones emergentes de albergue que contaran con el equipamiento necesario para cubrir sus necesidades básicas. De igual manera, otro punto fundamental fue asegurar la seguridad alimentaria de la población ya que la pérdida de medios de subsistencia y activos, así como el daño a las carreteras y mercados en las áreas rurales puso en peligro el acceso de la población a alimentos. Finalmente, se priorizó la respuesta de protección emergente para asegurar el acceso seguro y sin distinción a la asistencia humanitaria; prevención y respuesta a la violencia física y abuso; respuesta a la violencia sexual, abuso y explotación (especialmente de niños, niñas, adolescentes y mujeres); prevención, mitigación y respuesta a la violencia de género; y, provisión integral de soporte sicosocial (OCHA, 2016d).

El llamamiento internacional señalado anteriormente buscó hacer frente a estas necesidades, es así que los USD 72,8 millones solicitados se planificaron con el objetivo de lograr una intervención focalizada y temporal orientada a salvar vidas y a apoyar la recuperación de los medios de subsistencia de aproximadamente 350.000 personas. Estas acciones estuvieron dirigidas prioritariamente a las comunidades más vulnerables de las seis provincias afectadas, con énfasis en Esmeraldas y Manabí, durante un período de ejecución de tres meses. La respuesta a esta crisis incluyó apoyo en especie, así como programación para entrega de efectivo, dependiendo de la situación en los cantones afectados. Los valores en efectivo se utilizaron para cubrir necesidades básicas de

supervivencia de los hogares y apoyar simultáneamente a la recuperación temprana de los medios de subsistencia y mercados locales (OCHA, 2016d).

Como parte de este llamamiento se establecieron dos objetivos estratégicos. El primero fue: “Proporcionar asistencia y servicios multisectoriales vitales en los sectores críticos para las personas más vulnerables”. En base a este primer objetivo estratégico, la respuesta humanitaria se orientaría a proporcionar asistencia vital y servicios multisectoriales en sectores críticos, con el fin de atender a las poblaciones más vulnerables en las zonas afectadas. Las acciones contempladas incluían el restablecimiento urgente de los servicios de salud y la capacidad de atención médica de emergencia, así como el incremento del acceso a agua potable, saneamiento básico y promoción de la higiene, tanto para personas desplazadas como no desplazadas. Asimismo, se prevería la distribución de suministros de emergencia, como albergues temporales y artículos no alimentarios, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas. Se priorizaría, también, la mejora en la gestión de los centros colectivos, mediante la provisión de asistencia técnica, incluyendo el desarrollo de matrices de seguimiento del desplazamiento. En materia alimentaria, se buscaría garantizar la entrega inmediata de alimentos durante los primeros 45 días de la emergencia. Paralelamente, se implementarían actividades de protección para prevenir la violencia física, la violencia basada en género y otras formas de abuso, así como para ofrecer atención psicosocial. Además, se habilitarían espacios seguros de educación dirigidos a niñas, niños y adolescentes, y se fortalecería la logística técnica necesaria para facilitar el acceso a las comunidades más afectadas y asegurar la entrega efectiva de la ayuda humanitaria.

El segundo objetivo estratégico fue: “Apoyar a la restauración inmediata de los medios de subsistencia e iniciar la recuperación temprana de las personas más vulnerables”. En base a este objetivo, se apoyaría la restauración inmediata de los medios de subsistencia e impulsaría los procesos de recuperación temprana dirigidos a las personas más vulnerables. Para ello, se planteó implementar actividades orientadas a la reactivación económica local y a la rehabilitación de infraestructuras básicas. Una de las principales intervenciones planteadas fue la de dinero por trabajo para el retiro de escombros en espacios públicos, así como en las casas dañadas y destruidas además de la

reparación de escuelas dañadas para asegurar su reapertura a la brevedad posible y la rehabilitación de la infraestructura comunitaria destruida (OCHA, 2016d).

Tomando en consideración estos objetivos estratégicos establecidos, se presenta a continuación un gráfico en el que OCHA (2016b) resumen los logros alcanzados tras seis meses de trabajo en el territorio afectado.

Gráfico 2: Imagen resumen, acciones de cooperación a seis meses del Terremoto de Manabí y Esmeraldas 2016



Fuente: OCHA (2016b)

En diciembre de 2016, la ONU dirigió un taller interinstitucional sobre lecciones aprendidas con dos grupos de participantes, los miembros del EHP y los líderes de los clústeres, junto con los representantes gubernamentales a cargo de la respuesta. Los hallazgos principales fueron tres. En primer lugar, las relaciones de trabajo preexistentes creadas durante el proceso de planificación de contingencias para el volcán Cotopaxi

fueron útiles para iniciar la respuesta entre las principales agencias pertenecientes al EHP. En segundo lugar, existieron dificultades relevantes para coordinar, consolidar y difundir los resultados del análisis de necesidades entre las agencias involucradas en la respuesta. Finalmente, la sólida capacidad de las principales agencias humanitarias para movilizar recursos fue crucial para brindar una respuesta oportuna a las zonas afectadas (IFRC, 2018).

Cabe señalar que, en los meses inmediatamente posteriores al terremoto, y en coordinación con las acciones del gobierno, varias organizaciones humanitarias nacionales e internacionales implementaron proyectos en las zonas afectadas. Esta presencia de organizaciones humanitarias y del gobierno disminuyó considerablemente a partir de mayo de 2017, cuando se cerraron oficialmente los albergues colectivos en Manabí y Esmeraldas (día de la toma de posesión de las nuevas autoridades nacionales). Tras unos meses, y con una presencia reducida en las zonas afectadas por el terremoto, algunas organizaciones internacionales como la Cruz Roja Ecuatoriana, CARE, UNICEF y Plan Internacional (miembros del EHP) reanudaron sus acciones en materia de reducción de riesgos y otras áreas de acción con proyección a largo plazo (IFRC, 2018).

Pandemia mundial COVID-19 (2020)

Ecuador reportó su primer caso de COVID-19 el 29 de febrero del 2020. Luego de 16 días el Gobierno de Nacional declaró el Estado de Excepción, y con ello se adoptaron una serie de resoluciones para evitar y mitigar la propagación del virus (INEC, 2024).

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al COVID-19 como una pandemia global, subrayando la urgencia de fortalecer y ampliar los mecanismos de respuesta de emergencia a nivel nacional. En respuesta, ese mismo día el Ministerio de Salud Pública del Ecuador expidió el Acuerdo Ministerial No. 00126-2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Sanitaria en el país. Poco después, el 13 de marzo, el presidente Lenin Moreno al emitir el decreto de Estado de Excepción permitió la activación del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE-N) para gestionar la crisis sanitaria (OCHA y ONU, 2021).

Consecuentemente, el 16 de marzo de 2021, el Gobierno Nacional solicitó al Sistema de Naciones Unidas (SNU) en el Ecuador, activar el EHP para apoyar los

esfuerzos nacionales en la respuesta al COVID19 y asegurar que la cooperación internacional pueda realizar su trabajo manera articulada en línea con las necesidades y prioridades definidas por el COE Nacional (OCHA y ONU, 2021).

Cifras presentadas en varios informes epidemiológicos del Ministerio de Salud Pública determinan que, entre marzo de 2020 y diciembre de 2022, el país registró 1'024.914 de casos confirmados por laboratorio y 36.015 defunciones debidas al COVID-19 (INEC, 2024). Sin embargo, es importante señalar que las cifras oficiales han sido ampliamente debatidas por académicos y expertos en el campo de la salud. Es así que por ejemplo, miembros del One Health Research Group de la Facultad de Medicina de la Universidad de las Américas cuestionan estas cifras y apuntan a números mucho mayores; fundamentan este criterio en, durante el periodo de pandemia, no toda la población tuvo acceso a los exámenes moleculares que determinaban la presencia del virus, esto en parte por el acceso limitado a los costos de los exámenes y a la falta de apoyo para la realización de los mismos en los centros de salud del sistema de salud pública que se vieron saturados de pacientes (Ortiz-Prado y Fernández-Naranjo, 2020).

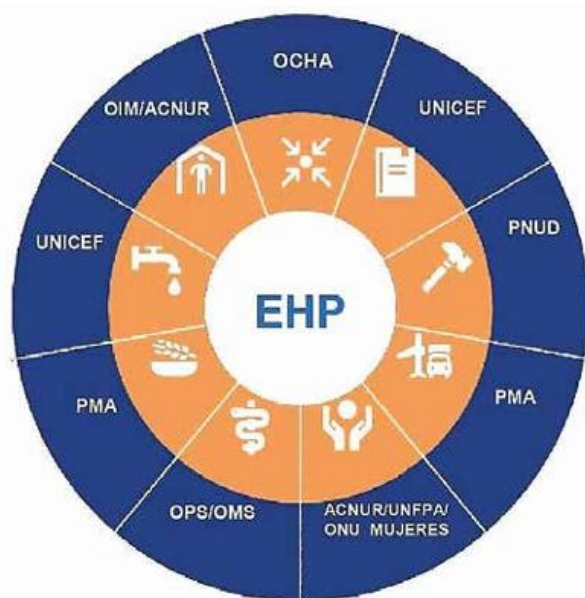
Debido a la naturaleza de la emergencia sanitaria, y tomando en consideración las necesidades priorizadas por el Gobierno Nacional del Ecuador, el mecanismo de coordinación del EHP se enfocó en la activación de 9 sectores en los que participaron 38 organizaciones humanitarias:

1. Salud
2. Seguridad Alimentaria
3. WASH (sigla en inglés que significa: agua, saneamiento e higiene)
4. Educación
5. Protección (con los subsectores de Violencia Basada en Género y Protección a la niñez)
6. Alojamientos temporales
7. Logística
8. Recuperación Temprana
9. Coordinación (Equipo Humanitario País, 2020).

En el Gráfico 3 se presenta el esquema de Naciones Unidas (2020) que sintetiza la participación de las entidades por sectores.

Gráfico 3: Imagen resumen sobre sectores activados para la respuesta de el COVID-19 y las organizaciones participantes de cada uno

SECTORES DEL EHP ACTIVOS DURANTE LA RESPUESTA POR COVID-19



1. SALUD

OPS, ACNUR, CREcu, HIAS, CARE, UNFPA, OIM, UNICEF, PUND, CHILD, FUND, CISP, AYUDA EN ACCIÓN, ADRA

2. SEGURIDAD ALIMENTARIA

CARE, ACNUR, CHILD FUND, PNUD, PLAN, FAO, WVI, AYUDA EN ACCION, PMA, ADRA, FUDELA, CISP, HIAS, OIM, UNICEF

3. WASH (AGUA, SANEAMIENTO E HIGIENE)

NRC, UNICEF, ACNUR, OIM, CISP, PNUD, CREcu, CARE, PROTOS, ADRA, PLAN, COOPI, CHILD FUND, AYUDA EN ACCIÓN, WVI, AVINA

4. EDUCACIÓN

ACNUR, NRC, OPS, CARE, HIAS, DyA, UNICEF, CREcu, OIM, WVI, CHILD FUND, ADRA, PNUD, PLAN, ADRA, PNUD, PMA, CISP, UNESCO, UNFPA, FAO, AYUDA EN ACCIÓN, ONU MUJERES, PROTOS, VVOB, Fundación Idea Dignidad, RET, VAE, FUDELA, COOPI, Daniëlle Children's Fund, Fundación Telefónica, IPANC, OIT, Misioneros Scalabrinianos, Aldeas Infantiles SOS, UNOCR, AVINA, OCHA, OHCHR

5. PROTECCIÓN

ACNUR, NRC, HIAS, WVI, CARE, PLAN, ADRA, Fundación Idea Dignidad, ONU MUJERES, OIM, UNFPA, Daniëlle Children's Fund, Fundación Telefónica, IPANC, OIT, Misioneros Scalabrinianos, Aldeas Infantiles SOS, UNOCR, AVINA, OCHA, OHCHR

6. ALOJAMIENTOS TEMPORALES

ACNUR, NRC, OIM, CHILD FUND, CARE, RET, ADRA

7. LOGÍSTICA

PMA, HIAS, ACNUR, OIM, ONU MUJERES

8. RECUPERACIÓN TEMPRANA

CHILD FUND, FAO, OIM, HIAS, ONU MUJERES, ACNUR, AYUDA EN ACCIÓN, PNUD

9. COORDINACIÓN

OIT, UNICEF, UNESCO, UNOCR, FAO, OCHA, OIM

Fuente: Equipo Humanitario País (2020)

Así mismo, el EHP definió un Plan de Respuesta Humanitaria COVID19 que contó con un monto total de 46.4 millones de dólares (USD), y tuvo por objetivo apoyar la respuesta nacional para:

- Contener la propagación del COVID-19 y las consecuencias directas sobre la salud pública para suprimir la transmisión, brindar asistencia médica oportuna y salvar vidas;

- Mitigar el deterioro del capital humano y los derechos humanos, promoviendo la cohesión social y los medios de vida;
- Proteger, ayudar y defender a la población en movilidad humana y las comunidades de acogida, particularmente vulnerables a la pandemia; y
- Aprender de la crisis y re - construir mejor, transitando a soluciones de largo plazo que nos acerquen a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (OCHA y ONU, 2021).

En cuanto a la organización de la coordinación para la respuesta, es importante señalar que fue la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) la encargada de liderar el componente técnico de la respuesta para los temas sanitarios en estrecha coordinación con el Ministerio de Salud Pública y la Mesa Técnica de Trabajo (MTT) 2 del COE-N. Por otro lado, la Secretaría Técnica del EHP coordinó el trabajo intersectorial de la cooperación internacional y participó de manera permanente en las reuniones de la MTT 8 del COE Nacional y la respuesta para Refugiados y Migrantes fue coordinada por ACNUR y OIM a través del Grupo de Trabajo sobre Refugiados y Migrantes (GTRM) quien adaptó actividades y asistencia en estrecha coordinación con el EHP y OPS/OMS así como con el apoyo del Gobierno a través de la Mesa de Movilidad Humana presidida por la Cancillería (OCHA y ONU, 2021).

Con el objetivo de asegurar un impacto efectivo en la gestión de la crisis, el EHP, a través de su participación en las MTT y con el trabajo y apoyo de las entidades gubernamentales, sostuvo una comunicación directa y regular con los líderes sectoriales, lo que facilitó el intercambio de información y la coordinación de acciones de respuesta. Así mismo, las reuniones sectoriales del EHP contaron con la participación de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, el sector privado y diversas instituciones del Estado, lo cual promovió una articulación más integral entre los actores humanitarios y fortaleció la eficacia y coherencia de la respuesta (OCHA y ONU, 2021).

La coordinación y trabajo del EHP permitió una respuesta rápida y articulada de sus miembros, lo que posibilitó, a su vez, la oportuna elaboración de un Plan de Respuesta pese a las dificultades del contexto de crisis sanitaria. El establecimiento de mecanismos de coordinación multisectorial mediante reuniones periódicas y mesas técnicas especializadas, como las de Protección a la Infancia y Violencia Basada en Género,

facilitaron el intercambio de información y la toma de decisiones. La delegación de personal técnico para que brinde apoyo a nivel provincial y local mientras se trabajaba estrechamente con el Ministerio de Salud Pública, permitió obtener información actualizada e identificar las necesidades más urgentes de la población. Además, la comunicación fluida entre actores humanitarios, facilitó la estandarización de indicadores, el fortalecimiento de los servicios logísticos con el liderazgo de organismos como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) lo que a su vez generó la oportunidad de la realización de evaluaciones que evidenciaron necesidades estructurales en los territorios (OCHA y ONU, 2021).

Como parte de la rendición de cuentas de sus actividades en el marco de la emergencia, el EHP presentó un informe sobre los logros más relevantes alcanzados entre marzo y diciembre de 2020 en el que se destacan, según cada componente, algunos resultados principales.

En lo que se refiere a salud, el informe destaca: (1) la entrega de 3`276.559 equipos de protección personal (EPP) en los que se incluían mascarillas quirúrgicas, respiradores N95, gafas de seguridad, guantes, alcohol, batas quirúrgicas, entre otros y 33.190 insumos que incluyeron concentradores de oxígeno, y respiradores para UCI; (2) la capacitación a 32.317 profesionales de la salud en la prevención y control de infecciones y 280 profesionales de salud capacitados sobre la reorganización de servicios de salud para respuesta a la pandemia; (3) la entrega de materiales edu-comunicacionales para prevención del COVID-19 y programas radiales en promoción de salud y nutrición en el contexto del COVID-19, incluyendo población en movilidad humana; (4) el apoyo psicológico a profesionales de la salud y capacitación para atención psicosocial a 1.232 personas; y, (5) la entrega de 4.868 kits de salud sexual y reproductiva (SSR), medicamentos y dispositivos médicos relacionados a esta temática (Equipo Humanitario País, 2020).

En tema de seguridad alimentaria, el informe reporta: (1) la atención a 540.000 personas con asistencia alimentaria en efectivo o especie; la entrega de cupón no recargable para canje en supermercados, dirigido a mujeres embarazadas, en período de lactancia y niños/as menores de 5 años; (2) la adquisición de 224.500 kits de alimentos para la ciudad de Guayaquil para su distribución en las zonas marginales de la ciudad; y, (3) la entrega de 200 kits de alimentos a familias identificadas con contagio de COVID-

19 en coordinación con los Centros de Salud en Pichincha (Equipo Humanitario País, 2020).

Por otro lado, en lo referente a la temática de agua, saneamiento e higiene el informe señala: (1) la entrega de servicio crítico de WASH a 1.931.545 personas; (2) la formación a 1.388.068 de con mensajes específicos de prevención ante COVID-19 y acceso a servicios; y, (3) la capacitación a 62.878 estudiantes y profesores sobre las acciones de preparación de los servicios WASH en instituciones educativas al habilitarse el retorno a clases (Equipo Humanitario País, 2020).

Otras temáticas abordadas dentro del informe del EHP fueron educación, protección, alojamientos temporales, logística, recuperación temprana y coordinación de actividades. Los logros en estas áreas van desde: (1) apoyo a entidades gubernamentales en la activación de acciones y operaciones para mitigar los efectos de la pandemia; (2) la entrega de materiales educativos y comunicacionales, kits de higiene, kits viajeros a caminantes; (3) capacitaciones sobre protección a personas en movilidad humana, atención y respuesta a violencia basada en género (VBG), orientación logística a los gobiernos autónomos descentralizados; (4) atención psicosocial a niños, niñas y adolescentes (NNA), refugiados, migrantes y grupos vulnerables; (5) inversión en reconstrucción de infraestructura básica, distribución de ayuda económica, plantas y animales a familias afectadas, entre otras acciones (Equipo Humanitario País, 2020).

Capítulo III: Análisis del trabajo conjunto y los mecanismos internos de cooperación utilizados por del Equipo Humanitario País entre los diferentes actores que lo conforman

En la actualidad, la gestión de las acciones humanitarias y el correcto manejo de los desastres enfrentan varios desafíos y problemas interrelacionados que hacen que el estudio de la cooperación y la coordinación entre diferentes actores sea vital para preservar vidas y minimizar impactos en las comunidades. En este sentido, las relaciones entre los múltiples actores humanitarios, tanto a nivel local como global, han buscado fortalecerse con el fin de generar y consolidar procesos de cooperación y estructuras de coordinación óptimos en un contexto complejo en el que los enfoques de gestión y coordinación de crisis y desastres tiene diversas aristas de decisiones y actores que participan de manera autónoma pero interrelacionada en la toma de decisiones, la implementación de políticas y la respuesta a emergencias.

El debate sobre la gestión de las crisis y desastres humanitarios se encuentra estrechamente vinculado con los roles del Estado, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales para garantizar la seguridad colectiva en los mismos. El análisis se ha centrado en cómo establecer las líneas de responsabilidad entre las diversas organizaciones, tanto en términos de responsabilidad jurisdiccional como de capacidad técnica, es así que, se ha determinado la necesidad de nuevas normas regulatorias o nuevas formas organizativas, por lo que los gobiernos se ven en la necesidad de diseñar o establecer mecanismos para alcanzar este objetivo (Fuady Bisri, 2016). En el caso de Ecuador, por ejemplo, la instauración del EHP.

Además, el debate gira en torno a si la coordinación y la cooperación durante una situación de desastre deben ser centralizadas o descentralizadas. Mizan Bustanul Fuady Bisri (2016); señala que entidades como la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias de Estados Unidos, afirman que la gestión de la respuesta a desastres requiere una forma de gobierno en red que vincule los niveles federales, estatales y locales de los gobiernos con las organizaciones privadas (incluidas las ONG). Sin embargo, se debe considerar que, aunque estos actores comparten objetivos comunes, no están sujetos a un mando directo y en palabras del autor, el éxito de la respuesta a desastres no se produce mediante el mando desde arriba, sino a través de redes flexibles de

organizaciones formales y profesionales que mantienen un amplio consenso sobre objetivos y responsabilidades compartidas.

Lo antes señalado se ha evidenciado con el establecimiento del *enfoque de clúster* (o grupos temáticos).

En el caso que corresponde a esta investigación, con el fin de poder enfrentar crisis como las expuestas anteriormente, el trabajo del EHP se ve significativamente fortalecido mediante la adopción de este enfoque, el cual proporciona un esfuerzo para coordinar a los actores humanitarios por sector, con el fin de mejorar la eficacia, la previsibilidad y la rendición de cuentas de la respuesta humanitaria (Fredriksen, 2012). Fue lanzado en 2005 por el Comité Permanente entre Organismos (IASC). Un grupo temático es un grupo de organizaciones en un sector específico de la respuesta humanitaria que trabajan juntas para coordinar las actividades operativas (FICR, 2012). También es un foro formal de coordinación humanitaria para los sectores de la respuesta a nivel nacional (Clarke y Campbell, 2015).

Los clústeres son mecanismos de coordinación conformados por organizaciones humanitarias, tanto del sistema de las Naciones Unidas como externas a este, organizadas en base a los principales sectores de intervención humanitaria, siendo estos:

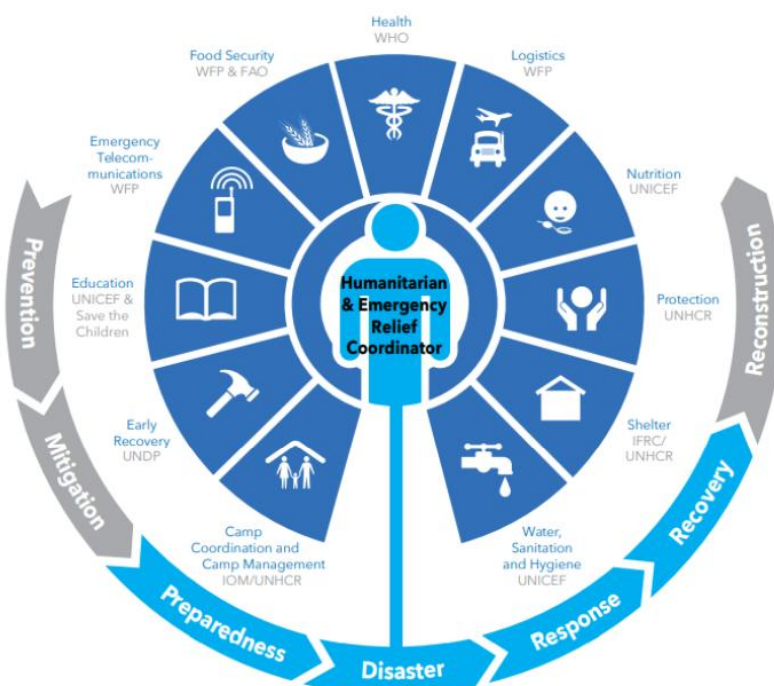
1. Salud
2. Logística
3. Nutrición
4. Protección
5. Refugio
6. Agua, higiene y saneamiento (WASH)
7. Manejo y coordinación de campos
8. Recuperación temprana
9. Educación
10. Telecomunicaciones
11. Seguridad alimenticia

Los clústeres tienen funciones claramente definidas; su objetivo es fortalecer las capacidades de los sistemas nacionales para afrontar crisis humanitarias incorporando enfoques basados en la protección y la rendición de cuentas (UNHCR, 2023).

Es importante señalar que los clústeres se activan cuando hay una respuesta internacional a una emergencia a petición de un gobierno anfitrión. La organización de un clúster se aplica tanto a nivel internacional como a nivel nacional, donde este último generalmente refleja los clústeres globales, sin embargo, dependiendo de cada país y de la emergencia en sí, algunos clústeres pueden combinarse. Dentro de los mismos, el IASC ha designado un organismo líder, es decir, un organismo responsable de liderar el grupo temático, que rendirá cuentas al Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas (ERC) a través de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). A nivel global, el organismo líder gestiona tres áreas: establecimiento de normas y políticas, desarrollo de capacidades y apoyo operativo (Fuady Bisri, 2016).

A continuación, se presenta un gráfico en el cual se plasma la organización de los clústeres:

Gráfico 4: Representación de la estructura de clústeres a nivel internacional



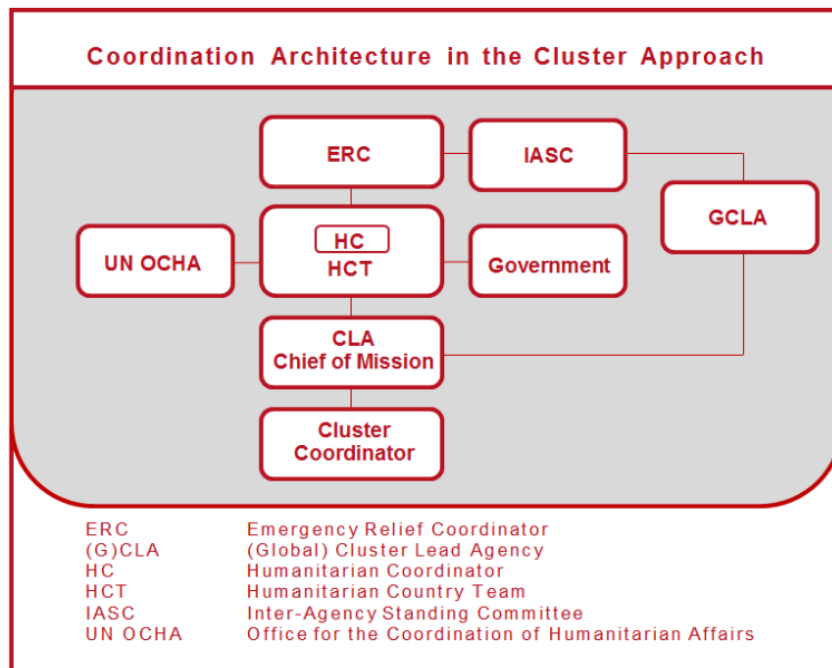
Fuente: UNHCR (2023)

Esta modalidad de coordinación promueve una planificación estratégica integral, una asignación más eficaz de los recursos y una ejecución coherente de las intervenciones humanitarias, consolidando así un enfoque colaborativo que contempla la transferencia progresiva de la responsabilidad de coordinación a instituciones nacionales y actores locales, promoviendo así la sostenibilidad y apropiación del proceso de respuesta, es así que, los líderes de los clúster y la OCHA deben orientar sus acciones a fortalecer, no reemplazar ni disminuir, los esfuerzos y capacidades nacionales, incluidas aquellas que no forman parte de los clústeres ni del aparato gubernamental. Esta premisa implica un enfoque de complementariedad y respeto por los mecanismos nacionales y comunitarios, en línea con los principios de sostenibilidad, apropiación local y fortalecimiento de sistemas (IASC, 2008).

Este enfoque busca fortalecer la preparación y respuesta a desastres o crisis mediante la consolidación de capacidades técnicas, la disponibilidad inmediata de recursos y la aplicación de conocimientos especializados. A su vez, la coordinación de actividades y respuesta mediante el enfoque clúster aumenta la transparencia y la rendición de cuentas, clarifica responsabilidades sectoriales para mejorar la previsibilidad, y fomenta la colaboración activa con autoridades nacionales y locales, reconociéndolas como actores clave en la respuesta. Así mismo, impulsa una incidencia más eficaz a través de posicionamientos colectivos y una planificación estratégica y operativa conjunta que mejora la eficiencia y coordinación entre los clústeres (UNHCR, 2023).

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el EHP es un espacio de toma de decisiones estratégicas, operativas y de supervisión establecido y dirigido por el coordinador humanitario (en el caso de Ecuador, OCHA lideraba este espacio). Este Equipo tiene la responsabilidad de consensuar decisiones estratégicas clave para la respuesta humanitaria en el país. Su rol es el de líder estratégico, coordinador intersectorial, espacio de diálogo e incidencia política, vínculo con las autoridades nacionales y encargado de la supervisión y rendición de cuentas del desempeño de los clústeres (UNHCR, 2023).

Gráfico 5: Arquitectura de Coordinación en el enfoque de clúster⁴



Fuente: UNHCR (2023)

El enfoque de clúster responde una lógica de *cooperación/coordinación interagencial (inter-agency cooperation/coordination)*. Este modelo de cooperación se refiere a la colaboración y la coordinación interinstitucional, particularmente entre diversas agencias y organismos dentro de estructuras amplias como el sistema de Naciones Unidas (ONU) y que constituye un elemento esencial para enfrentar desafíos de carácter complejo y multidimensional. Una colaboración interagencial e interinstitucional implica, generalmente, los esfuerzos coordinados entre múltiples organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y del sector privado para abordar desafíos sociales complejos y resulta crucial en ámbitos como la resolución de conflictos armados, la asistencia humanitaria y la promoción del desarrollo sostenible, es así que la incorporación de mecanismos formalizados para coordinar, cooperar y colaborar es fundamental para brindar una respuesta eficaz a los desastres y crisis (Rodríguez-Espíndola et al., 2024).

Clarke y Campbell (2015) afirman que esta lógica de colaboración dentro del sector humanitario puede describir, de forma general, diversos tipos de relaciones y

⁴ HTC: siglas en inglés de Equipo Humanitario País (EHP)

presentan tres niveles de coordinación existentes entre la independencia total y la integración total durante las operaciones humanitarias: comunicación, alineación y colaboración. En este sentido, por ejemplo, los clústeres humanitarios generalmente se ubican en el nivel de alineación, es decir, las organizaciones mantienen un alto grado de independencia, pero pueden ajustar sus actividades para generar una respuesta más eficaz basándose en las actividades de otras organizaciones. Otros autores como Bryson et al. (2006) señalan esta colaboración intersectorial como una vinculación o el intercambio de información, recursos, actividades y capacidades entre organizaciones de dos o más sectores para lograr conjuntamente un resultado que los organismos de un sector no podrían lograr por separado; o Kjellman et al. (2003) quienes también definen la coordinación en el contexto de la asistencia humanitaria como un intento de reunir a diferentes agencias de manera concertada y rentable para garantizar que las prioridades estén claramente definidas, los recursos se utilicen de forma más eficiente y se minimice la duplicación de esfuerzos.

La lógica de trabajo del Equipo Humanitario País en Ecuador

Con lo dicho, es importante destacar el rol del EHP en Ecuador. Este espacio de cooperación ha sido fundamental para evitar duplicidades, optimizar recursos y garantizar una respuesta más rápida y coordinada. Ha permitido, además, construir confianza entre actores diversos y generar sinergias que trascienden las emergencias inmediatas.

Como se ha señalado anteriormente, el EHP está compuesto por agencias del sistema de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, así como donantes y representantes del Gobierno.

En este sentido, conviene indicar que, como parte de su estructura, el EHP Ecuador está conformado por las siguientes entidades:

Gobierno nacional:

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
- Secretaría de Gestión de Riesgos

Naciones Unidas:

- ACNUR - Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados
- FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
- OCHA - Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

- OIM - Organización Internacional para las Migraciones
- ONU MUJERES
- OPS/OMS - Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
- PMA - Programa Mundial de Alimentos
- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas
- UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Organismos no gubernamentales:

- ADRA - Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales
- AVSI - Asociación de Voluntarios en Servicio Integral
- CARE
- Child Fund
- CISP - Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos
- CNR - Consejo Noruego para Refugiados
- COOPI
- HIAS - Sociedad de Ayuda al Inmigrante Hebreo
- Plan Internacional
- RET
- World Vision

Agencias de cooperación:

- BHA/USAID - Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional, Bureau for Humanitarian Assistance
- ECHO - Agencia Europea de Ayuda Humanitaria

Invitados Permanentes:

- Cruz Roja Ecuatoriana (Equipo Humanitario País, 2023)

Es importante señalar que, en la Carta Acuerdo de 2013, en la que se establece el EHP Ecuador, sus integrantes se encuentran divididos entre miembros plenos, invitados permanentes e invitados especiales. Como parte de este instrumento de cooperación, agencias como OXFAM y Save the Children fueron firmantes, sin embargo, durante las

entrevistas mantenidas con los técnicos de PNUD y OCHA se determinó que estas agencias ya no forman parte del EHP en la actualidad dado que su presencia en el país es nula o mínima.

Por otro lado, para lograr una coordinación eficaz y sostenida, el EHP se apoya en una serie de mecanismos estructurados que permiten la articulación entre los diferentes actores humanitarios. Entre estos destacan las reuniones plenarias periódicas, que facilitan el análisis conjunto del contexto y la toma de decisiones estratégicas; los grupos sectoriales o clústeres temáticos, que promueven la especialización y la acción coordinada en sectores clave como salud, protección, agua y saneamiento, entre otros; así como el uso de plataformas digitales para el intercambio oportuno de información relevante. Además, las misiones conjuntas de evaluación rápida constituyen una herramienta fundamental para identificar de manera ágil las necesidades prioritarias en terreno, permitiendo una planificación más eficiente y basada en evidencia. Estos mecanismos fortalecen el rol del EHP como un espacio técnico y operativo capaz de responder de manera articulada y coherente a las crisis humanitarias en el país (Entrevista 1, Directora de Cooperación No Gubernamental, MREMH, 2025).

La cooperación entre los distintos actores que conforman el EHP se sustenta en un modelo de gobernanza compartida, guiado por los principios humanitarios y orientado hacia una visión común de respuesta coordinada. Cada institución o entidad participante contribuye desde su mandato y experiencia específica, lo que enriquece el enfoque multisectorial del EHP (Entrevista 1, Directora de Cooperación No Gubernamental, MREMH, 2025).

Su trabajo no solo consiste en apoyar al país en crisis humanitarias, sino también en organizar y canalizar la asistencia de la comunidad internacional. Al contar no solo con la experticia de agencias de la ONU, sino de un conjunto más amplio de actores con mandato humanitario que interactúan a través de mecanismos establecidos principalmente por el Comité Permanente entre Organismos (IASC), que se adaptaron parcialmente al contexto nacional, el EHP puede movilizar rápidamente mecanismos de evaluación de daños y necesidades, promover la formulación de proyectos y facilitar la obtención de recursos para la respuesta a emergencias, como fue en el caso del terremoto de 2016 y de la pandemia de COVID 19 en 2020 (Entrevista 5, Asesor Humanitario Senior, OCHA, 2025).

A lo largo del tiempo, esta estructura se ha articulado con las mesas técnicas de trabajo (MTT) del COE Nacional, lo cual ha permitido una coordinación más fluida entre el sistema humanitario internacional y la institucionalidad ecuatoriana. En este sentido es importante señalar que, por ejemplo, en el caso de las emergencias antes señaladas, el EHP activó el sistema de clústeres humanitarios, basado en el modelo establecido por el IASC en el que cada clúster contó con su propia gobernanza, términos de referencia y una serie de productos que contribuyeron tanto a la respuesta operativa como al trabajo técnico con las mesas del COE Nacional (Entrevista 4, Representante técnica, PNUD, 2025).

El EHP se organiza bajo una estructura multinivel que responde a los estándares globales de coordinación humanitaria establecidos por el sistema de Naciones Unidas. En el nivel superior se encuentra la plenaria del EHP, un espacio de articulación político-estratégica convocado por la Coordinadora Residente de Naciones Unidas, con la asistencia de la OCHA. Las reuniones de esta plenaria están conformadas por los jefes de agencia (representantes con capacidad de decisión), y constituyen el máximo órgano de concertación del equipo (Entrevista 5, Asesor Humanitario Senior, OCHA, 2025).

Una escala más abajo se encuentran las reuniones por grupo sectorial o clústeres, compuestos por agencias del Sistema de Naciones Unidas y ONG nacionales e internacionales, que se agrupan según áreas temáticas clave como educación, WASH, nutrición, seguridad alimentaria, refugio, entre otros. Cada sector es liderado conjuntamente por una agencia de Naciones Unidas y una ONG, lo que configura una estructura de coliderazgo sectorial. Además, existe un espacio de coordinación intersectorial, también facilitado por OCHA, donde los colíderes de cada sector se reúnen para abordar temas transversales, monitorear avances conjuntos e impulsar iniciativas integradas que afectan a múltiples sectores (Entrevista 5, Asesor Humanitario Senior, OCHA, 2025).

La dinámica de funcionamiento de estos sectores es definida de manera autónoma por sus miembros, quienes establecen colectivamente los términos de referencia y la periodicidad de las reuniones, que puede variar según el nivel de urgencia de la emergencia. En situaciones de alta intensidad o crisis prolongadas, los sectores pueden acordar indicadores comunes de seguimiento y reporte. Por ejemplo, en el sector de WASH, un indicador ampliamente utilizado es el número de personas con acceso a agua

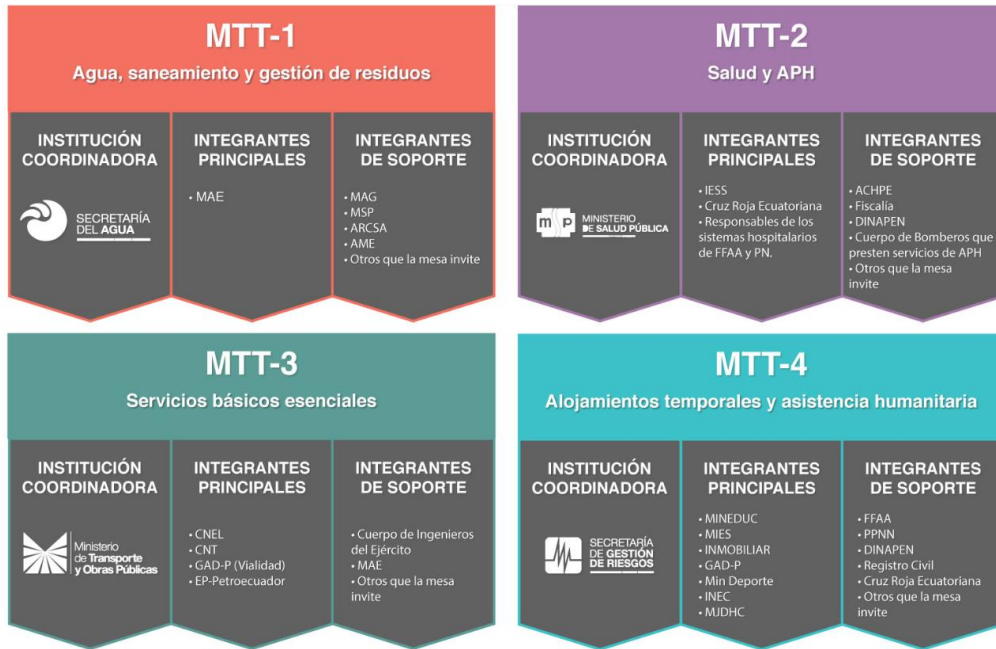
segura; todas las agencias y ONG participantes reportan sus contribuciones relacionadas con este objetivo, consolidando así una visión integral del avance sectorial. Esta flexibilidad operativa permite que, si un sector requiere reunirse diariamente, sus miembros lo hagan de manera presencial o virtual según lo amerite el contexto. En otros casos, las reuniones pueden establecerse de forma semanal o con menor frecuencia. No existe un protocolo rígido que estandarice esta dinámica, lo que permite una adaptabilidad contextual alineada con las necesidades específicas de cada emergencia. A nivel de comunicación y rendición de cuentas, los sectores elaboran boletines conjuntos que sistematizan las actividades realizadas, y la información recolectada se integra en el sistema 345W gestionado por OCHA. Este sistema permite registrar quién hace qué, dónde, cuándo y con qué recursos, consolidando así los aportes de todos los actores humanitarios en un reporte global que refleja la acción coordinada del EHP en su conjunto (Entrevista 4, Representante técnica, PNUD, 2025).

Complementariamente, operan grupos de trabajo transversales, como los de manejo de información y comunicación, que proporcionan apoyo técnico y fortalecen la coherencia operativa del sistema. En conjunto, esta arquitectura organizacional, aunque compleja, permite una respuesta articulada, eficiente y contextualizada, alineada con las buenas prácticas internacionales en la gestión de emergencias y asistencia humanitaria (Entrevista 5 Asesor Humanitario Senior, OCHA, 2025).

Antes de continuar, resulta importante también, mencionar cómo se genera la articulación del EHP con las Mesas Técnicas de Trabajo (MTT) del COE-N. Este Comité lidera la coordinación de la respuesta a emergencias y está conformado por ocho MTT. La estructura está constituida por las Mesas Técnicas de Trabajo (MTT) de Atención Humanitaria (obligatorias) y las Mesas Técnicas de Trabajo de Atención Complementarias (Opcionales). En cada una de las MTT, el funcionario, o funcionaria, de la Institución Coordinadora será el líder. De los funcionarios de las otras Instituciones que conforman la MTT, el líder deberá nombrar a una persona responsable de sistematizar, recibir y entregar la información que genere la Mesa al resto de componentes del COE, en especial al componente gestión de información. De igual manera, el líder nombrará a una persona encargada de gestionar todas las actividades referentes a la logística y seguridad que la Mesa requiera (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2018).

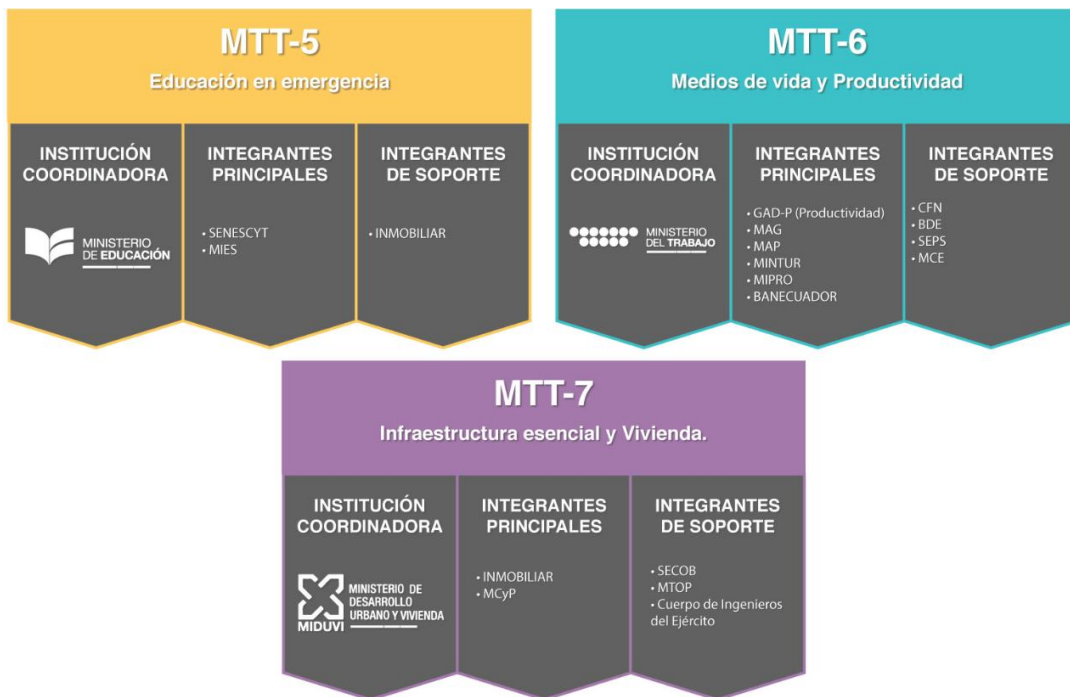
A continuación, los gráficos 6 y 7 muestran la temática y los miembros de cada MMT.

Gráfico 6: Mesas Técnicas de Trabajo de Atención Humanitaria



Fuente: Secretaría de Gestión de Riesgos (2018)

Gráfico 7: Mesas Técnicas de Trabajo de Atención Complementaria



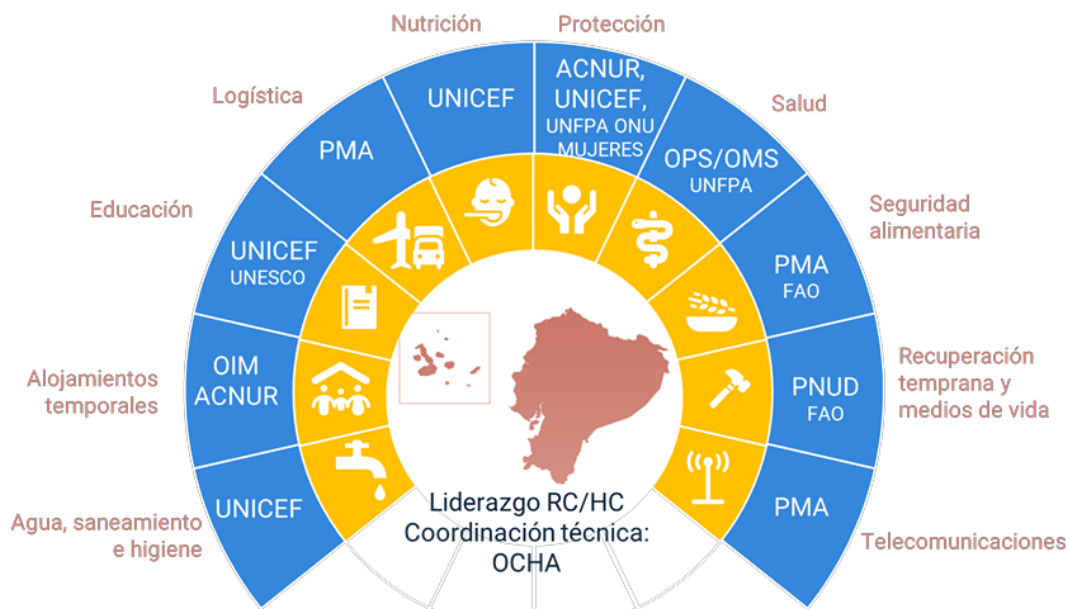
Fuente: Secretaría de Gestión de Riesgos (2018)

Adicionalmente, el COE-N instala la MMT-8 (suplementaria) sobre Cooperación Internacional de acuerdo a las necesidades que presente la emergencia o desastre. La institución coordinadora de esta mesa es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, sus integrantes principales son la Secretaría de Gestión de Riesgos y el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador y los integrantes de soporte son el EHP, el Ministerio del Interior y otros actores a los que la Mesa invite (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2017b).

Una vez se activa el COE-N, con el fin de facilitar la coordinación e intercambio entre las MTT, se realiza la delegación de un especialista técnico de los sectores del EHP para integrar cada una de las MTT.

A continuación, se presenta el esquema de coordinación del EHP que interactúan con las MTT obligatorias y complementarias a través de la MTT-8 del COE-N. Es importante señalar que esta estructura se territorializa a nivel provincial y cantonal a través de los COE provinciales y cantonales y existen puntos focales del EHP tanto a nivel nacional como local para esta articulación.

Gráfico 8: Esquema de coordinación del EHP en Ecuador



Fuente: Equipo Humanitario País (2023)

En cuanto a la dinámica de trabajo del EHP, a pesar de que en la Carta Acuerdo firmada en 2013 para su creación se establece que este mecanismo se activaría ante una emergencia concreta y por solicitud expresa del gobierno, en la práctica esta lógica ha evolucionado significativamente. Durante las entrevistas mantenidas con personal, tanto de PNUD como de OCHA, se señaló que el EHP ya no opera únicamente como un ente de respuesta puntual, sino que mantiene un funcionamiento continuo, más allá de eventos visibles como terremotos o pandemias. Su accionar se ha extendido hacia actividades permanentes orientadas a la preparación, la planificación estratégica, el análisis de riesgos, el fortalecimiento de capacidades institucionales y la atención constante de problemáticas crónicas como la movilidad humana. De esta manera, el equipo no requiere de una activación formal para operar, puesto que se mantiene activo de forma permanente, articulando esfuerzos no solo en la respuesta inmediata, sino también en procesos de mitigación y prevención, lo que refleja una transformación sustantiva en el enfoque y alcance del mecanismo humanitario en el país hacia la visión más integral de la gestión de riesgos (Entrevista 5, Asesor Humanitario Senior, OCHA, 2025).

El Asesor Humanitario Senior de OCHA entrevistado para esta investigación (2025) señaló que la lógica de coordinación altamente dinámica e integral del EHP, en la que confluyen más de treinta organizaciones que trabajan de manera articulada tanto en sectores específicos como en iniciativas colectivas, trasciende el ámbito estrictamente humanitario e incide también en áreas vinculadas al desarrollo, la paz y la seguridad. En este contexto, se evidencia la aplicación de un enfoque basado en el triple nexos, el cual busca integrar de forma coherente las acciones humanitarias, de desarrollo y de construcción de paz, y que en palabras del representante de OCHA, en el caso ecuatoriano, se integra de manera especialmente fluida logrando así una mayor sinergia entre los componentes institucionales y facilita una respuesta más holística frente a los desafíos que enfrenta el país.

Capítulo IV: Análisis de las fortalezas, oportunidades y desafíos del Equipo Humanitario País Ecuador como espacio de coordinación e identificación de posibles líneas de acción para su fortalecimiento

En 2013 el EHP se constituyó como un espacio nuevo y dinámico de cooperación que buscaba facilitar el intercambio de información entre una variedad de actores con mandato humanitario, a diferentes niveles (nacionales y provinciales), asegurar una respuesta oportuna y coordinada durante emergencias y crisis y apoyar discusiones técnicas.

Mediante la aplicación de entrevistas a actores clave que forman parte del EHP, ha sido posible identificar fortalezas, oportunidades y desafíos, así como identificar posibles líneas de acción para el fortalecimiento de este espacio, además de identificar una evolución en su trabajo de cooperación.

El impacto del trabajo del EHP Ecuador ha sido fundamental para evitar duplicidades, optimizar recursos y garantizar una respuesta más rápida y coordinada en situaciones de emergencia. Su funcionamiento ha favorecido la participación activa y complementaria de diversos actores, incluyendo agencias del sistema de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, instituciones gubernamentales y representantes de la sociedad civil. Esta diversidad, lejos de fragmentar los esfuerzos, ha contribuido a la construcción de confianza entre los actores y a la generación de sinergias que trascienden la atención inmediata de la emergencia. Asimismo, el EHP ha demostrado flexibilidad para adaptarse a distintos contextos y tipos de crisis, consolidándose como una plataforma dinámica y estratégica para la acción humanitaria en el país.

Fortalezas

Una de las fortalezas del EHP Ecuador se evidenció durante la respuesta a la emergencia provocada por el terremoto de Manabí y Esmeraldas de 2016, particularmente en el ámbito de la evaluación de necesidades. El EHP propuso la utilización de la Evaluación Rápida Multisectorial Inicial (MIRA)⁵, una metodología reconocida y aplicada por el sistema de Naciones Unidas, que permitió llevar a cabo un análisis inicial,

⁵ Se puede acceder a la evaluación en el siguiente enlace: <https://reliefweb.int/report/ecuador/evaluacion-rapida-multisectorial-inicial-mira-ecuador-terremoto-08-de-mayo-de-2016> [consultado el 21 de marzo de 2025]

estructurado y global de la situación. Esta iniciativa fue ampliamente aceptada por los actores humanitarios debido al conocimiento previo de la herramienta y a su facilidad de aplicación. La intervención del EHP fue crucial para generar datos confiables en un contexto de alta incertidumbre y desorganización, lo que a su vez facilitó la solicitud de cooperación internacional (Entrevista 2, Coordinador Nacional Gestión de Riesgos ante Emergencias y Desastres, Cruz Roja Ecuatoriana, 2025).

La capacidad del EHP para organizar y estructurar los procesos de evaluación durante situaciones de emergencia, reconociendo esta fase como el punto de partida fundamental para cualquier intervención humanitaria, ha sido un aporte importante en sus intervenciones y una de sus más grandes fortalezas. Desde la perspectiva de los actores involucrados, una evaluación precisa y oportuna permite dimensionar adecuadamente el impacto, identificar con claridad las necesidades y, en consecuencia, sustentar técnicamente la formulación de propuestas y la movilización de recursos. Al asumir un rol articulador en este ámbito, el EHP ha contribuido a mejorar la calidad y efectividad de la respuesta, posicionando la evaluación como una herramienta estratégica para la toma de decisiones informadas y la planificación de acciones coordinadas (Entrevista 2, Coordinador Nacional Gestión de Riesgos ante Emergencias y Desastres, Cruz Roja Ecuatoriana, 2025).

Esta estructura organizativa ha permitido que sean los actores con mandato humanitario y debidamente registrados quienes puedan operar en el territorio ecuatoriano, evitando así el accionar de actores externos sin presencia previa en el país que, en ocasiones, han intentado intervenir directamente en crisis o emergencias, sin respetar los procedimientos establecidos. De esta manera se ha evitado la fragmentación de la respuesta y reduciendo la carga del Estado en momentos de alta presión. Este enfoque favorece una interlocución clara entre el gobierno y los actores humanitarios, canalizada principalmente a través del coordinador residente del sistema de Naciones Unidas y del Ministerio de Relaciones Exteriores, garantizando así una asistencia alineada, eficaz y respetuosa de la soberanía nacional (Entrevista 4, Representante técnica, PNUD, 2025).

Desde el año 2013, la participación del EHP Ecuador ha experimentado una notable evolución, transitando de una función reactiva y puntual ante emergencias específicas hacia un rol estratégico de coordinación permanente en el ámbito humanitario. Esta transformación ha sido evidenciada en su intervención en diversas crisis de gran

magnitud, como el terremoto de 2016, la emergencia sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19, la crisis migratoria venezolana y los fenómenos climáticos extremos más recientes por los que ha atravesado nuestro país. En todos estos contextos, el EHP ha consolidado su capacidad de respuesta multisectorial, fortaleciendo al mismo tiempo su articulación con actores locales, lo que ha permitido una acción humanitaria más eficiente, contextualizada y sostenida en el tiempo.

En este contexto, el EHP no solo ha demostrado su capacidad operativa ante diversas emergencias, sino que también se perfila como una plataforma clave para la consolidación de una cultura de cooperación humanitaria en el país. Su carácter permanente y articulador lo convierte en un espacio estratégico para alinear esfuerzos entre actores nacionales e internacionales, evitar duplicaciones y repartir la acción humanitaria en todos los territorios y grupos afectados, así como garantizar unos estándares uniformes de calidad, bajo un enfoque construido colectivamente y orientado tanto por principios humanitarios como por la obtención de resultados tangibles (Entrevista 1, Directora de Cooperación No Gubernamental y Asistencia Humanitaria, MREMH, 2025). Durante las entrevistas realizadas a representantes de instancias gubernamentales como la Cancillería ecuatoriana, organismos como la Cruz Roja Ecuatoriana, así como de agencias pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas como PNUD y OCHA, se ha reiterado el compromiso con el fortalecimiento de este mecanismo, reconociendo su valor no solo en la respuesta inmediata, sino también en la construcción de una acción humanitaria más coherente, eficaz y centrada en las necesidades de las poblaciones más vulnerables.

Otra fortaleza que destaca al EHP es que además de su composición diversa y especializada, este espacio reúne a actores con capacidades y experiencias acumuladas a nivel global, regional y nacional. Esta diversidad permite abordar las emergencias humanitarias con un enfoque integral, adaptándose con agilidad a nuevos escenarios, crisis emergentes y al incremento sostenido de las necesidades humanitarias en el país. La estructura del EHP cuenta con la capacidad de interlocución al más alto nivel, tanto con el gobierno como con donantes y agencias del sistema de Naciones Unidas, a través de la figura de el/ la Coordinadora Residente. Otro elemento diferenciador es su abordaje de temáticas que, en muchos casos, no son cubiertas por el Estado ni por otros actores, como la protección, la igualdad de género, la violencia basada en género, la inclusión y

la localización de la ayuda. Estas características convierten al EHP en un espacio único, estratégico y necesario, que no solo fortalece la respuesta humanitaria nacional, sino que también representa una ventaja comparativa frente a otros mecanismos de coordinación (Entrevista 5, Asesor Humanitario Senior, OCHA, 2025).

Una fortaleza adicional del EHP radica en su capacidad de actuar como un mecanismo complementario y articulador del sistema nacional de respuesta ante emergencias. Y es que, si bien la responsabilidad primaria en la gestión de la asistencia humanitaria recae en el Estado, el EHP desempeña un rol estratégico al apoyar y fortalecer las capacidades gubernamentales, especialmente en contextos donde estas se ven desbordadas. Este apoyo se manifiesta, por un lado, a través de la identificación de brechas humanitarias (de diversos sectores), que en muchas ocasiones no son visibilizadas en un primer momento y, por otro lado, mediante el levantamiento de información clave que puede servir incluso al propio gobierno para comprender con mayor claridad las áreas y poblaciones desatendidas durante una crisis. En este sentido, un elemento organizativo fundamental en esta estructura de colaboración es la mesa técnica de trabajo (MTT) No. 8, enfocada en la cooperación internacional, en la que participan actores clave como la Cancillería y la Secretaría de Gestión de Riesgos. Este espacio permite canalizar las necesidades identificadas por las distintas mesas sectoriales y facilita una articulación efectiva entre el EHP y las instancias gubernamentales pertinentes, consolidando así un modelo de respuesta humanitaria basado en la complementariedad, el respeto al liderazgo estatal y la eficiencia operativa (Entrevista 4, Representante técnica, PNUD, 2025).

Desafíos

Este modelo de cooperación que se manifiesta en el trabajo del EHP, no se encuentra exento de desafíos.

Uno de los principales desafíos identificados de entrevistas realizadas a varios miembros del EHP es que, actualmente, este espacio de cooperación enfrenta una falta de claridad en el liderazgo institucional y en su estructura operativa, lo cual afecta la comprensión de su dinámica interna por parte de sus integrantes. Un ejemplo relevante de esta situación es la evolución del rol de la Cancillería.

Su trabajo como parte del EHP ha cambiado considerablemente en la última década, pasando de una función principalmente operativa y reactiva a un liderazgo

político y diplomático más estratégico, centrado en la planificación anticipada, la coordinación interinstitucional y la integración de la acción humanitaria con los marcos de desarrollo sostenible y movilidad humana. Su rol es clave como articulador entre el Estado ecuatoriano y los socios internacionales, promoviendo la complementariedad de esfuerzos y asegurando que la acción humanitaria se alinee con las políticas y prioridades nacionales. Esta articulación colaborativa no solo fortalece la legitimidad de la respuesta humanitaria, sino que también garantiza una mayor eficacia en la atención a las poblaciones más vulnerables (Entrevista 1, Directora de Cooperación No Gubernamental y Asistencia Humanitaria, MREMH, 2025).

Sin embargo, uno de los representantes de los organismos de socorro del EHP, expresó durante una entrevista realizada en marzo de 2025, que el rol de esta institución dentro del EHP ha variado significativamente en los últimos años, sin que estos ajustes hayan sido debidamente socializados o comunicados al conjunto de actores humanitarios. Esta ambigüedad genera incertidumbre, incluso entre organizaciones históricamente vinculadas al EHP, como la Cruz Roja, que han expresado desconocimiento respecto a las nuevas formas de funcionamiento. A ello se suma la fragmentación del equipo en diversas mesas técnicas del Comité de Operaciones de Emergencia (COE), lo que ha debilitado la noción de coordinación integral que caracterizaba al EHP. Aunque este modelo es parte de la aplicación del enfoque de clústeres, algunos miembros lo perciben como una dispersión contraria a la lógica de un único órgano articulador, dificultando la cohesión operativa y estratégica del equipo (Entrevista 2, Coordinador Nacional Gestión de Riesgos ante Emergencias y Desastres, Cruz Roja Ecuatoriana, 2025).

A esta falta de claridad en la estructura y coordinación del EHP se suma la ambigüedad en los roles de las instituciones nacionales clave, como la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR). Es así que durante una de las entrevistas realizadas a un funcionario de la Cruz Roja Ecuatoriana, el entrevistado señaló que, si bien en un momento el rol de la Secretaría se pensó podría ser operativo este se volvió rápidamente un rol únicamente informativo en el que se señalaban las necesidades y brechas del país para que así se direcciona la cooperación internacional, no un rol de toma de decisiones (Entrevista 2, 2025).

Tomando esto en consideración, es importante señalar que tras una entrevista realizada a una representante de la SGR se supo que la participación de esta institución

gubernamental se encuentra en revisión. La misma estaría considerando la posibilidad de desvincularse formalmente de este mecanismo de coordinación humanitaria. Esta reflexión responde a una preocupación creciente sobre la necesidad de preservar el carácter técnico, neutral y no politizado del EHP, garantizando que su accionar se mantenga centrado en la cooperación y la asistencia humanitaria, sin interferencias de índole estatal o política. Cabe recordar que, desde su creación en 2013, el EHP fue copresidido por la SGR, en tanto es la entidad gubernamental encargada de la gestión de riesgos, lo que otorgaba legitimidad institucional pero también abría el espacio a tensiones derivadas de su vínculo con el aparato estatal. La revisión actual busca justamente delimitar con mayor claridad los roles y asegurar que la estructura del EHP favorezca una coordinación basada en principios humanitarios, independencia operativa y una participación más fluida entre los actores internacionales y nacionales, sin comprometer su autonomía ni su eficacia (Entrevista 3, Representante técnica, SGR, 2025).

Estas declaraciones se alinean con lo conversado con la representante técnica de PNUD que fue entrevistada para esta investigación. La funcionaria de esta agencia de Naciones Unidas señaló durante este diálogo que:

Estamos un poco queriendo desmarcar, digamos, ese acuerdo del 2013 y convertir en algo que le llamamos la red humanitaria actualmente, porque la red humanitaria queremos que se desmarque un poco de ciertas necesidades. Si el equipo humanitario país tiene una relación directa con el gobierno y el gobierno muchas veces hace alusión a ese instrumento, pero en otras ocasiones vemos que existen necesidades en la que debemos compaginarnos nosotros como red humanitaria Y también tener una mirada crítica, porque por supuesto siempre se tienen que cumplir los principios humanitarios humanidad, imparcialidad, transparencia, rendición de cuentas y a veces hemos visto en estos últimos años que a veces hay poca independencia o a veces se está utilizando con otro carácter, digamos, los temas de asistencia humanitaria. Entonces ahora se está haciendo un proceso de cambio (Entrevista 4, Representante técnica, PNUD, 2025).

Por otro lado, es importante mencionar que siendo el terremoto de 2016 la primera crisis a la que el EHP se enfrentó desde su establecimiento, es importante señalar los primeros desafíos a los que este mecanismo de cooperación se enfrentó. Esta emergencia evidenció en un inicio la falta de conocimiento generalizado sobre quien asumía la toma de decisiones del EHP y desorganización de la asistencia humanitaria, lo que se manifestó

con la ausencia de un control claro sobre los actores presentes y generó una respuesta fragmentada y caótica. Por tanto, establecer con precisión los mandatos, competencias y responsabilidades de cada actor resultó fundamental para fortalecer la gobernanza y la operatividad del EHP (Entrevista 2, Coordinador Nacional Gestión de Riesgos ante Emergencias y Desastres, Cruz Roja Ecuatoriana, 2025).

En este sentido, la experiencia acumulada a lo largo del proceso y en el marco de las labores de asistencia humanitaria evidenció la importancia de avanzar hacia una definición más clara y precisa de los mandatos, competencias y responsabilidades de cada institución.

En la actualidad, uno de los desafíos que enfrenta el EHP radica en la limitada valoración que algunas instituciones miembros otorgan a este espacio de coordinación, lo cual dificulta su funcionamiento efectivo. Aunque el EHP ha sido concebido como un mecanismo para articular y asesorar en la respuesta humanitaria, como se evidenció durante crisis como el terremoto de 2016 y la pandemia de COVID-19 en 2020, su capacidad de incidencia depende en gran medida del compromiso y colaboración activa de sus integrantes. Sin embargo, en la práctica, la coordinación se ve afectada por intereses institucionales, una circulación limitada de información y una lógica competitiva entre organizaciones ejecutoras que buscan acceder a fondos de cooperación. Esta dinámica fragmenta los esfuerzos y limita la toma de decisiones concertadas. En este contexto, también se ha señalado la necesidad de diferenciar con mayor claridad los roles que tienen los distintos tipos de actores que integran el EHP, como agencias implementadoras y donantes, dado que sus funciones, motivaciones y formas de operación responden a lógicas distintas (Entrevista 2, Coordinador Nacional Gestión de Riesgos ante Emergencias y Desastres, Cruz Roja Ecuatoriana, 2025). Reconocer y gestionar esta diversidad puede contribuir a fortalecer la eficacia del equipo como espacio de diálogo técnico y estratégico para la acción humanitaria en el país.

De igual manera, la reciente promulgación de la nueva Ley Orgánica de Gestión de Riesgos, publicada en el Registro Oficial en enero de 2024, ha generado inquietudes entre algunos miembros del EHP, como la Cruz Roja Ecuatoriana, debido a la incertidumbre respecto a su impacto en la composición, liderazgo y funcionamiento del equipo. Si bien aún no se han definido con claridad las implicaciones de este nuevo marco normativo, se reconoce la necesidad de revisar la estructura y el mandato del EHP a la

luz de la ley, especialmente en lo que respecta a la definición de competencias entre la Cancillería y la Secretaría de Gestión de Riesgos (Entrevista 2, Coordinador Nacional Gestión de Riesgos ante Emergencias y Desastres, Cruz Roja Ecuatoriana, 2025). Esta falta de certeza normativa representa un desafío para la planificación y operatividad del equipo, pues podría influir en la articulación interinstitucional y en los mecanismos de coordinación que han caracterizado históricamente al EHP como un espacio técnico de respuesta humanitaria. Por tanto, se vuelve urgente analizar el contenido de la ley y sus posibles efectos, con el fin de asegurar la continuidad y eficacia del trabajo conjunto entre los actores humanitarios en el país.

A esta incertidumbre normativa se suman desafíos recurrentes que afectan la continuidad y efectividad del EHP, tales como la alta rotación de personal en instituciones clave del equipo, las limitaciones presupuestarias y las dificultades para descentralizar de manera eficiente la respuesta humanitaria hacia los territorios. Estos factores debilitan la capacidad operativa del equipo y generan brechas en la articulación institucional, especialmente en contextos de emergencia (Entrevista 1, Directora de Cooperación No Gubernamental y Asistencia Humanitaria, MREMH, 2025).

En respuesta a estas problemáticas, desde instituciones que forman parte del EHP, como Cancillería, se han planteado recomendaciones orientadas a fortalecer el funcionamiento del EHP Ecuador, entre ellas la “consolidación de un marco normativo para la acción humanitaria, establecer protocolos claros de activación y liderazgo y fomentar la interoperatividad de sistemas de información” (Entrevista 1, Directora de Cooperación No Gubernamental y Asistencia Humanitaria, MREMH, 2025); estas medidas buscan no solo mejorar la coordinación interinstitucional, sino también garantizar una respuesta más coherente, oportuna y adaptada a las necesidades de las poblaciones afectadas.

En el marco de estos desafíos estructurales y operativos, la cooperación interinstitucional dentro del EHP también enfrenta retos significativos que limitan su efectividad. Entre los más recurrentes se encuentran las diferencias en los tiempos de respuesta y en los procedimientos administrativos entre las organizaciones, la falta de continuidad institucional debido a los constantes cambios de personal, y las brechas en la información compartida, que afectan la toma de decisiones informadas y coordinadas

(Entrevista 1, Directora de Cooperación No Gubernamental y Asistencia Humanitaria, MREMH, 2025).

Para hacer frente a estas dificultades, el EHP ha impulsado una serie de medidas orientadas a fortalecer la cohesión entre sus miembros, tales como la promoción de espacios de diálogo técnico, el fortalecimiento de capacidades institucionales y la formalización de acuerdos operativos claros. Asimismo, se han identificado diversas herramientas que han facilitado el trabajo conjunto, entre ellas los protocolos de coordinación interinstitucional, los mapas de actores y capacidades, el uso de plataformas digitales de seguimiento y la realización de talleres de lecciones aprendidas y planificación conjunta (Entrevista 1, Directora de Cooperación No Gubernamental y Asistencia Humanitaria, MREMH, 2025). Estas acciones han contribuido a mejorar la articulación entre los distintos actores, favoreciendo una respuesta humanitaria más coordinada y eficiente.

Resulta importante mencionar que uno de los principales desafíos que enfrenta el EHP en Ecuador radica en las limitaciones estructurales y económicas para la activación de mecanismos internacionales de asistencia humanitaria, en contextos donde no se ha declarado formalmente una emergencia que supere las capacidades nacionales. Debido a que el mandato humanitario opera en complementariedad con las responsabilidades del Estado, las agencias del sistema de Naciones Unidas y las ONG se ven restringidas en su accionar si no se emite una solicitud oficial de asistencia o una declaratoria de desbordamiento de capacidades por parte del gobierno durante una emergencia o crisis. En este tipo de situaciones, la activación de recursos de respuesta humanitaria inmediata se vuelve más compleja o nula y aunque algunas agencias cuentan con fondos semilla o con proyectos activos en zonas específicas, estos recursos están generalmente orientados a objetivos de desarrollo y no pueden ser redirigidos con facilidad hacia la atención de emergencias sin activar los procedimientos establecidos por la MTT N°8 de cooperación. Esta rigidez limita la capacidad de acción del EHP en emergencias localizadas, las cuales no alcanzan aún el umbral requerido para movilizar recursos internacionales (Entrevista 4, Representante técnica, PNUD, 2025).

Además, la activación de la asistencia internacional en emergencias de gran escala conlleva otros desafíos operativos. Uno de ellos es la tendencia de ciertos actores de la comunidad internacional a ofrecer ayuda de manera autónoma, sin una articulación previa

con las necesidades identificadas por el Estado o por los mecanismos técnicos de evaluación humanitaria, como el MIRA, utilizado por los miembros del EHP. Esta desconexión puede generar respuestas inadecuadas, como el envío de insumos no pertinentes (por ejemplo, medicamentos no requeridos o materiales incompatibles con las condiciones locales), lo cual compromete la eficacia de la respuesta y puede generar una carga logística adicional para las autoridades nacionales (Entrevista 4, Representante técnica, PNUD, 2025).

En este mismo sentido, se debe considerar que, en un contexto global, el acceso a fondos como el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)⁶, administrado por OCHA, depende no solo de la urgencia de la situación local, sino también de las prioridades establecidas a nivel internacional, lo que añade una capa de complejidad a la gestión de emergencias en países como Ecuador con capacidades institucionales más desarrolladas (en comparación de países como Siria, Palestina, Ucrania o Sudán del Sur), pero igualmente vulnerables (Entrevista 4, Representante técnica, PNUD, 2025).

Oportunidades

A pesar de los retos identificados, también existen importantes oportunidades para fortalecer el rol del EHP en Ecuador. Una de ellas es la necesidad de institucionalizar mecanismos de coordinación a nivel local, lo que permitiría una respuesta más oportuna y contextualizada en los territorios afectados. Asimismo, el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los actores nacionales y la promoción de ejercicios de simulación y preparación conjunta representan herramientas clave para mejorar la preparación y la eficacia operativa del equipo (Entrevista 1, Directora de Cooperación No Gubernamental y Asistencia Humanitaria, MREMH, 2025).

Otra oportunidad relevante para el fortalecimiento del EHP radica en su modelo de gobernanza compartida, el cual se basa en principios humanitarios y promueve una visión común entre los distintos actores que lo conforman. Esta estructura permite que cada organización aporte desde su mandato y experiencia específica, lo que enriquece la capacidad de respuesta del equipo y fomenta una acción humanitaria más integral y

⁶ Fondo humanitario global administrado por las Naciones Unidas, específicamente por la OCHA con el objetivo principal de proporcionar financiación rápida y flexible para responder a emergencias humanitarias en cualquier parte del mundo, ya sean causadas por conflictos, desastres naturales, crisis alimentarias u otros eventos que pongan en riesgo la vida de las personas (<https://cerf.un.org>)

coordinada. En este esquema, se puede aprovechar el rol de puente que cumple la Cancillería ecuatoriana entre el Estado y los socios internacionales, facilitando la complementariedad de esfuerzos y asegurando que la cooperación internacional se articule con las políticas y prioridades nacionales. Este enfoque no solo refuerza la legitimidad del EHP como espacio de coordinación, sino que también abre oportunidades para fortalecer alianzas estratégicas, optimizar recursos y mejorar la efectividad de la respuesta ante emergencias, especialmente en contextos donde la acción conjunta y el respeto a los marcos institucionales son esenciales (Entrevista 1, Directora de Cooperación No Gubernamental y Asistencia Humanitaria, MREMH, 2025).

En esta misma línea, el rol que desempeña la Cancillería dentro del EHP representa una oportunidad estratégica para fortalecer la eficacia y legitimidad de la acción humanitaria en Ecuador. A través de la reciente creación del Viceministerio de Cooperación Internacional y como parte de la Subsecretaría de Cooperación, la Dirección de Cooperación No Gubernamental y Asistencia Humanitaria, actúa como ente articulador y facilitador del EHP, asegurando que la cooperación internacional se alinee con las prioridades del Estado ecuatoriano y se canalice de forma eficiente, transparente y respetuosa de la soberanía nacional (Entrevista 1, Directora de Cooperación No Gubernamental y Asistencia Humanitaria, MREMH, 2025).

El futuro del Equipo Humanitario País en Ecuador – Red humanitaria del Ecuador

Una vez presentadas las fortalezas, los desafíos y las oportunidades de este espacio de cooperación, es importante hacer varias presiones sobre el futuro de este equipo multisectorial.

Si bien la presente investigación se ha enfocado en el análisis del EHP Ecuador durante el período comprendido entre 2013 y 2023, así como en su rol frente a las principales crisis humanitarias ocurridas en esta etapa, a partir de entrevistas realizadas a representantes de OCHA y del PNUD se identificó la relevancia de incluir una referencia a los procesos de reestructuración que se encuentra actualmente en curso. Esta evolución, que apunta hacia una nueva configuración denominada *Red Humanitaria del Ecuador*, constituye un hito significativo en la arquitectura humanitaria del país y marca un cambio en la forma en que se coordinarán las respuestas ante futuras emergencias. Por tanto, aunque no forma parte del período central de estudio, su inclusión resulta pertinente para

contextualizar la dirección que tomará la acción humanitaria en el corto y mediano plazo en nuestro país.

Establecer esta red humanitaria en Ecuador surge como una respuesta a la necesidad de construir una estructura más ágil, eficiente y coherente que pueda afrontar las cambiantes y nuevas necesidades emergentes del país. Esta nueva agrupación busca integrar los esfuerzos del EHP y del GTRM, fortaleciendo así la capacidad de coordinación interinstitucional, reduciendo duplicidades y optimizando los recursos disponibles entre la respuesta humanitaria y la atención a población refugiada y migrante. Esta evolución responde a múltiples factores contextuales que han redefinido el panorama humanitario en Ecuador. Entre ellos se destacan el aumento de amenazas socio-naturales, el cambio en las dinámicas migratorias, el incremento de la violencia e inseguridad, así como las restricciones en el financiamiento internacional para la acción humanitaria, incluso con el cierre de USAID bajo la nueva administración Trump. Asimismo, este cambio no es un fenómeno aislado, sino parte de una tendencia regional y global impulsada por la necesidad de adaptar las estructuras humanitarias a escenarios más complejos y multidimensionales. Países como Colombia ya han iniciado procesos similares de convergencia entre estructuras tradicionales y plataformas nacionales de respuesta, lo que refuerza la pertinencia de este proceso para Ecuador (Entrevista 5, Asesor Humanitario Senior, OCHA, 2025).

En palabras del Asesor Humanitario Senior de OCHA (2025), entrevistado para esta investigación, el rediseño de la estructura humanitaria no solo pretende contemplar una nueva forma de coordinación a nivel nacional, sino también fortalecer su implementación en los territorios, mediante la articulación con los EHP y GTRM locales. Se espera que esta reconfiguración permita una interacción más fluida con el gobierno, una activación más eficiente de los mecanismos de respuesta, y una inclusión temática más amplia. La intención no es descartar los logros del modelo actual, sino consolidar sus fortalezas y superar sus limitaciones, como la fragmentación de la información o la duplicidad de esfuerzos. Como señaló el representante de OCHA, se trata de una evolución natural hacia una estructura más sólida y pertinente, en la que todos los actores, agencias de Naciones Unidas, ONG, y autoridades nacionales, han expresado su acuerdo y compromiso (Entrevista 5, Asesor Humanitario Senior, OCHA, 2025).

Tras el análisis de esta entrevista, se evidencia que la transformación de este espacio para brindar respuestas integrales a problemas globales cada vez más complejos responde a una nueva visión de la que ya se ha hecho referencia en esta investigación. El triple nexo entre lo humanitario, el desarrollo y la paz se encuentra intrínsecamente ligado con las temáticas de movilidad humana que han hecho que el EHP y el GTRM se vean en la necesidad de articularse y evolucionar. Afrontar las problemáticas asociadas a este fenómeno social, económico e incluso político requieren que exista una articulación entre diversos actores públicos y privados que facilite la transición desde la atención de emergencia hacia procesos sostenibles de integración, evitando la duplicación de esfuerzos, reduciendo tensiones entre comunidades, fortaleciendo la resiliencia tanto de las personas migrantes como de las comunidades de acogida y promoviendo la cohesión social y la estabilidad en las sociedades.

Conclusiones finales

A lo largo de esta investigación se evidenció que el EHP Ecuador ha desempeñado un rol fundamental en la coordinación de la respuesta humanitaria ante diversas crisis que han afectado al país entre 2013 y 2023. Es importante tomar en consideración que Ecuador es un país que se encuentra permanentemente expuesto a múltiples amenazas como eventos adversos naturales y antrópicos, crisis migratorias, emergencias sanitarias, inseguridad y violencia, entre otras. Frente a este escenario de múltiples riesgos, el EHP ha operado como un espacio clave de articulación entre actores nacionales e internacionales, estatales y no estatales, fortaleciendo la capacidad colectiva de respuesta frente a situaciones de emergencia y garantizando una acción humanitaria más eficiente, inclusiva y alineada con los principios humanitarios.

En este sentido, para el desarrollo de esta investigación y para analizar el funcionamiento del EHP se tomó en consideración como aproximación teórica el constructivismo. El trabajo del EHP no puede ser comprendido únicamente desde una perspectiva instrumental o técnica, sino como parte de una construcción colectiva que articula intereses y valores compartidos. Abordar esta investigación desde un análisis teórico constructivista facilitó comprender a la cooperación internacional en el ámbito de las acciones humanitarias como un proceso influido por factores históricos y sociales, donde los intereses no se definen exclusivamente por el cálculo racional o la lógica del poder, sino también por principios éticos, identidades colectivas y compromisos humanitarios ya que este enfoque centra su atención en entender a la cooperación como una práctica socialmente construida, en la que interactúan múltiples actores con motivaciones diversas, y donde las acciones no pueden desvincularse de los contextos y significados que les dan forma.

Se pudo identificar, además, que el EHP Ecuador representa un mecanismo de cooperación que responde eficazmente a los desafíos que plantea el contexto contemporáneo de la acción humanitaria. Este contexto, caracterizado por una creciente complejidad en las crisis y emergencias (producto de factores como el cambio climático, la urbanización acelerada o los conflictos prolongados), exige el establecimiento de estructuras flexibles, coordinadas y adaptables. En este sentido, el EHP actúa como un espacio de articulación interinstitucional que permite alinear los esfuerzos de los distintos

actores humanitarios bajo una lógica de complementariedad y coordinación, lo que responde a las nociones de la literatura sobre la necesidad de una acción humanitaria más integrada, como señalan Abrisketa y Pérez de Armiño (s.f.).

Además, conviene señalar que el funcionamiento del EHP ha evolucionado con el tiempo, transitando de un enfoque centrado exclusivamente en la respuesta inmediata a una crisis, hacia una visión más amplia que incluye la mitigación, la preparación y la gestión anticipada del riesgo. Esta transformación se encuentra alineada con la noción contemporánea de acción humanitaria, entendida no solo como una intervención reactiva ante el desastre, sino como una herramienta de reducción estructural del riesgo que encuentra un camino en nociones como la del *Build Back Better* al evidenciar este cambio orientado hacia una lógica de resiliencia y sostenibilidad, donde las acciones de preparación y reconstrucción buscan no solo restaurar las condiciones previas al desastre, sino superarlas en términos de equidad, seguridad y capacidad de respuesta (Mannakkara y Wilkinson, 2014).

Siguiendo esta lógica, uno de los aportes significativos del EHP es su compromiso con la aplicación de los principios humanitarios, especialmente en escenarios donde la coordinación y la coherencia en la respuesta pueden marcar la diferencia entre una intervención efectiva y una fallida. El principio de *Do No Harm* resulta particularmente relevante en este contexto, ya que el EHP ha establecido mecanismos operativos para evitar la duplicación de esfuerzos y la saturación de las capacidades estatales, lo cual se traduce en una respuesta más ordenada, eficiente y respetuosa de las dinámicas locales.

Tal como se evidenció en las acciones efectuadas para el terremoto de 2016, la ausencia de coordinación pudo generar tensiones, superposición de funciones y una sobrecarga institucional. Frente a ello, el EHP procuró establecer un solo canal de interlocución con el Estado, evitando así que se repitan errores del pasado y fomentando una lógica de acción humanitaria más ética, eficaz y adaptada al terreno.

Cabe destacar que los diferentes representantes de agencias y organizaciones que forman parte del EHP y que fueron entrevistados para esta investigación, destacaron una fuerte noción de realizar su trabajo enmarcados en los principios humanitarios, lo que fortalece su legitimidad y pertinencia como instancia de coordinación en el país. Esta apropiación no solo se manifiesta en el discurso, sino también en las prácticas

institucionales que promueven la neutralidad, imparcialidad y humanidad en la respuesta a emergencias. En un contexto internacional donde el humanitarismo se encuentra atravesado por tensiones éticas y presiones políticas (De Lauri, 2020; Ruiz-Giménez, 2017), el EHP Ecuador se configura como un ejemplo claro de adaptación estratégica a las nuevas realidades, sin renunciar a los valores fundamentales que históricamente han sustentado la acción humanitaria. Su labor no solo representa una respuesta técnica ante desastres, sino una expresión concreta del humanitarismo como principio universal de la protección de la dignidad humana en contextos de crisis.

Por otro lado, el análisis de las principales crisis ocurridas durante el período de estudio, específicamente el terremoto de Manabí y Esmeraldas en 2016 y la pandemia de COVID-19 en 2020, permitió caracterizar el funcionamiento y la evolución del EHP, así como su grado de incidencia en la toma de decisiones estratégicas. Se identificaron avances significativos en términos de liderazgo, fortalecimiento de capacidades, activación de protocolos de emergencia y articulación multisectorial. Asimismo, se constató que el EHP ha contribuido a consolidar una cultura de coordinación entre la amplia variedad de miembros que lo componen, desempeñando un papel de intermediación técnica y política, lo cual ha sido esencial para mejorar la cobertura, calidad y oportunidad de la respuesta humanitaria. Además, se pudo identificar que la articulación de los miembros del EHP trasciende el ámbito estrictamente humanitario e incide también en esferas vinculadas al desarrollo, la paz y la seguridad, lo que evidencia una implementación concreta del enfoque basado en el triple nexo, además de otros nexos, como el humanitario-movilidad humana. Este enfoque que busca integrar de forma coherente las acciones humanitarias, de desarrollo y de construcción de paz se manifiesta en el contexto ecuatoriano con especial fluidez en el trabajo del EHP, promoviendo una mayor sinergia institucional y facilitando respuestas más holísticas ante los múltiples desafíos del país.

En cuanto a los mecanismos internos de cooperación, la investigación reveló la existencia de dinámicas de trabajo conjunto basadas en la implementación de enfoques sectoriales temáticos o clústeres. El EHP Ecuador opera bajo una estructura multinivel según la siguiente lógica: en la cabeza se encuentra la plenaria del EHP, un espacio de articulación político-estratégica liderado por la Coordinadora Residente de Naciones Unidas, con el apoyo de OCHA, y conformado por jefes de agencia con capacidad de

decisión y por la SGR de parte del Estado ecuatoriano; a nivel operativo, la estructura se organiza en grupos sectoriales o clústeres (como educación, WASH, nutrición, seguridad alimentaria, refugio, entre otros) que funcionan bajo un modelo de coliderazgo entre agencias de Naciones Unidas y ONG nacionales e internacionales. Estos sectores cuentan con autonomía para definir su dinámica de trabajo, adaptándose al contexto y nivel de urgencia de cada emergencia, lo que se traduce en una flexibilidad operativa que permite reuniones diarias, semanales o de menor frecuencia. La coordinación intersectorial, facilitada también por OCHA, permite abordar temas transversales, monitorear avances e impulsar acciones integradas entre sectores. En lo referente a la gestión de información y rendición de cuentas, los miembros del Equipo cuentan con acceso al sistema 345W, herramienta clave manejada por OCHA, que tiene por objetivo registrar quién hace qué, dónde, cuándo y con qué recursos, consolidando así los aportes de todos los actores humanitarios en un reporte global que refleja la acción coordinada del EHP en su conjunto. Además, grupos de trabajo transversales brindan soporte técnico y fortalecen la coherencia del sistema. Esta arquitectura organizacional, ha demostrado ser eficaz para articular una respuesta humanitaria eficiente, contextualizada y alineada con las buenas prácticas internacionales.

Estos mecanismos, aunque funcionales, aún enfrentan desafíos relacionados con la sostenibilidad de las alianzas, la institucionalización de procesos y la necesidad de mayor armonización entre las agendas de los diferentes actores involucrados. En este sentido, el fortalecimiento continuo de capacidades, especialmente a nivel local y gubernamental, surge como una necesidad prioritaria para garantizar una respuesta integral, coordinada y centrada en las personas, así como la necesidad de consolidar un marco normativo para la acción humanitaria y establecer protocolos claros de activación y liderazgo dentro del EHP.

Por otro lado, la investigación permitió identificar diversas fortalezas del EHP que explican su rol estratégico dentro del contexto humanitario ecuatoriano. Entre ellas, destaca su legitimidad frente a actores estatales y no estatales, su capacidad de movilización técnica en momentos críticos, su contribución a la generación de información clave para la toma de decisiones, así como su rol en la articulación de la respuesta humanitaria, evitando la fragmentación de esfuerzos y aliviando la carga institucional del Estado en contextos de alta presión. Es importante resaltar que, además

de su composición diversa y especializada, el EHP está integrado por actores con capacidades y experiencias acumuladas a nivel global, regional y nacional, lo que le permite abordar emergencias desde un enfoque integral, ágil y adaptado a escenarios cambiantes y al incremento sostenido de las necesidades humanitarias en el país.

Otra fortaleza que tomar en consideración es cómo el EHP actúa como un mecanismo complementario al sistema nacional de respuesta, apoyando y fortaleciendo las capacidades institucionales, especialmente cuando estas se ven desbordadas ante situaciones de crisis. Este respaldo se traduce en la identificación de brechas humanitarias no visibilizadas en etapas tempranas y en el levantamiento de información que, incluso, puede resultar útil para las propias instituciones estatales.

A pesar de los avances en el trabajo del EHP como mecanismo de articulación de la acción humanitaria en el país, aún persisten desafíos estructurales y operativos que limitan su efectividad. Uno de los principales problemas identificados es la limitada valoración que algunas instituciones otorgan a este espacio de coordinación, lo que incide negativamente en su funcionamiento. Si bien el EHP ha demostrado su relevancia en crisis como el terremoto de 2016 y la pandemia de COVID-19 en 2020, su capacidad de incidencia sigue dependiendo en gran medida del compromiso sostenido y la colaboración activa de sus integrantes. En la práctica, sin embargo, la coordinación se ve obstaculizada por intereses institucionales, circulación restringida de información y una lógica competitiva entre organizaciones ejecutoras, lo cual fragmenta los esfuerzos y dificulta la toma de decisiones colectivas.

En este contexto, se evidencia la necesidad de clarificar los roles y responsabilidades de los distintos actores que conforman el EHP, particularmente entre agencias implementadoras y donantes, ya que operan bajo lógicas, motivaciones y formas de trabajo distintas. Reconocer esta diversidad, y gestionarla de forma adecuada, es clave para fortalecer al EHP como espacio técnico-estratégico de diálogo y acción coordinada. A ello se suman desafíos adicionales como la alta rotación de personal en instituciones clave, limitaciones presupuestarias y dificultades en la descentralización de la respuesta humanitaria, elementos que debilitan la capacidad operativa del equipo y afectan la articulación institucional, especialmente en contextos de emergencia.

También se identificaron oportunidades de mejora, particularmente en términos de visibilidad del trabajo humanitario, participación de actores locales y sostenibilidad institucional. En este sentido, se proponen líneas de acción orientadas a reforzar la gobernanza interna del EHP, fomentar la apropiación nacional del espacio de coordinación y promover una cultura de preparación y anticipación frente a futuras crisis. En este mismo sentido, no se puede dejar de lado la oportunidad de mejora que representa la nueva estructura planteada para la acción humanitaria en el país con el establecimiento de la *Red Humanitaria* en respuesta a la necesidad de construir una estructura más ágil, eficiente y coherente que pueda afrontar las cambiantes y nuevas necesidades emergentes del país.

Finalmente, esta investigación aporta una nueva perspectiva sobre el impacto del EHP en el ámbito humanitario ecuatoriano, destacando su papel como catalizador de procesos colaborativos y como plataforma estratégica para enfrentar los desafíos de la acción humanitaria contemporánea. La experiencia del EHP entre 2013 y 2023 demuestra la importancia de contar con espacios permanentes de coordinación que favorezcan la respuesta oportuna, inclusiva y eficaz, sin dejar a nadie atrás. El fortalecimiento de estos espacios, mediante la capacitación de sus miembros, el reconocimiento de liderazgos sectoriales y el impulso a la institucionalización de sus mecanismos de cooperación, se vuelve esencial para enfrentar las crisis futuras de manera más resiliente y equitativa.

Recomendaciones

Si bien aún existen aspectos del EHP que requieren mayor profundización e investigación, a partir del análisis realizado en este trabajo de titulación es posible delinear una serie de recomendaciones orientadas a brindar un aporte para mejorar la articulación interinstitucional, promover una respuesta más eficiente, coherente y alineada con los principios humanitarios y las políticas nacionales, pero también toman en consideración los principales desafíos identificados en materia de coordinación, tiempos de respuesta, intercambio de información y sostenibilidad institucional del EHP.

Estas propuestas surgen, por un lado, de las percepciones y sugerencias expresadas por actores clave entrevistados para este trabajo, y por otro, de los aportes teóricos discutidos a lo largo de esta investigación, los cuales permiten contextualizar y ampliar la comprensión de los desafíos identificados.

Para iniciar, se considera relevante establecer protocolos claros de activación y liderazgo para situaciones de emergencia humanitaria, para que, de esta manera se puedan definir roles, responsabilidades, líneas de autoridad y mecanismos de coordinación sectorial. Estos protocolos deben adaptarse a la realidad de Ecuador, un país expuesto a eventos de origen natural y antrópica con consecuencias sociales, y contemplar distintos escenarios de crisis. Su implementación podría contribuir a la disminución de las diferencias en los tiempos de respuesta y a asegurar una gobernanza compartida basada en la complementariedad y el respeto a los mandatos de cada actor. La formalización de estos mecanismos permitiría una mayor claridad en la toma de decisiones, una distribución más eficiente de los recursos y una respuesta coherente, evitando duplicidad de esfuerzos entre los distintos actores que conforman el equipo.

Resulta oportuno, además, fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de los actores humanitarios del EHP mediante programas de formación continua, especialmente dirigidos a las ONG socias, autoridades locales, líderes sectoriales y miembros de las mesas técnicas del COE. Esta capacitación debe incluir enfoques actualizados sobre acción humanitaria, gestión del riesgo, mecanismos de coordinación interinstitucional y principios de protección, con el fin de asegurar una respuesta más oportuna, inclusiva y efectiva ante futuras emergencias. De esta manera, también se pueden promover espacios permanentes de diálogo técnico y acuerdos operativos claros

entre los actores del EHP, con el fin de consolidar una visión común frente a la respuesta humanitaria. Estos espacios deben facilitar la construcción de confianza, el aprendizaje colectivo y la resolución de tensiones operativas

También es importante, promover una mayor participación de actores locales y comunitarios en los procesos de planificación, evaluación y respuesta humanitaria del EHP. Incluir las voces de organizaciones locales, redes comunitarias y líderes (hombres y mujeres) territoriales. Esto permite fortalecer las acciones de prevención y emergencia en los territorios, involucrando a las comunidades, con enfoque interseccional y valorando conocimientos y buenas prácticas, buscando como fin la sostenibilidad de las acciones.

Es igualmente significativo fomentar espacios de evaluación participativa y análisis crítico periódico del funcionamiento del EHP, incorporando indicadores de desempeño cualitativos y cuantitativos. Estos procesos permitirán identificar logros, brechas y áreas de mejora, así como generar recomendaciones concretas para el fortalecimiento continuo del equipo. De esta manera se pueden generar procesos de rendición de cuentas, transparencia y aprendizaje institucional, en línea con las buenas prácticas internacionales en acción humanitaria.

Además, es importante promover una mayor visibilidad del trabajo del EHP en espacios de la sociedad civil, el ámbito académico y foros estratégicos tanto a nivel nacional como internacional. Para ello, es fundamental difundir sus aportes e impactos a través de informes públicos, investigaciones colaborativas, eventos académicos, y plataformas de comunicación que permitan acercar su labor a públicos más amplios. Esta estrategia contribuiría no solo a fortalecer su posicionamiento como un actor clave en la gobernanza humanitaria, sino también a generar mayor reconocimiento, colaboración e incidencia en instancias de toma de decisiones gubernamentales y multilaterales. Asimismo, se sugiere reforzar sus vínculos con los mecanismos oficiales de gestión del riesgo, lo que permitiría consolidar su papel dentro del sistema nacional de respuesta.

Finalmente, tanto el EFP, como la próxima Red Humanitaria del Ecuador, deben considerar el cambiante y complejo contexto del sistema internacional y las implicaciones que esto genera en los modelos de cooperación y de acción humanitaria. Estos espacios se enfrentan a considerables desafíos como crisis prolongadas, alta violencia e intereses

políticos que priman. En este sentido, resulta apropiado que la nueva forma de organización y aplicación de la acción humanitaria en Ecuador busque integrar visiones globales como la del triple nexo para lograr una gobernanza humanitaria en la cual el trabajo conjunto entre las comunidades en emergencias, crisis o riesgo junto con los organismos de socorro y las instituciones encargadas de las políticas y estrategias de desarrollo puedan generar soluciones a problemas estructurales que afectan a las sociedades actuales.

Referencias bibliográficas

Abrisketa, J. (s.f.). *Acción humanitaria: principios*. En *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Hegoa.

<https://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/4.html>

Abrisketa, J. y Pérez de Armiño, K. (s.f.). *Acción humanitaria: concepto y evolución*. En *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Hegoa.

<https://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1.html>

Anderson, M. (1999). *Acción sin daño: Cómo la ayuda humanitaria puede apoyar la paz o la guerra*. Lynne Reinner Publishers.

https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_familiar/redes_estado_y_ongs/Modulo3/unidad1/Anderson%20Mary%20-%20Acci%C3%B3n%20sin%20da%C3%B1o.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas. (1991). *Resolución 46/182. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*. (78ª sesión plenaria).

<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/589/36/img/nr058936.pdf?token=bubQloZS9jNEOLt7ME&fe=true>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2008). *Anexo: Programa de Acción de Accra*. (A/63/539). <https://docs.un.org/es/A/63/539>

Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional, volumen (2)*: pp. 32-47. <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/viewFile/416/170>

Benavides, L. (2009). El régimen internacional del “nuevo humanitarismo”. *Relaciones Internacionales, volumen (12)*: pp. 107-124.

<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4982>

Bernuy, S. (2013). *La Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo y el nuevo marco de seguimiento de los compromisos de Busan*.

http://portal.apci.gob.pe/gestion/Atach/busan_2013/Taller_Preparatorio_Sectores_Introducci%C3%B3n.pdf

Bravo, E. (2017). El sismo del 16 de abril en Manabí visto desde la Ecología Política del desastre. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, volumen (26): pp. 237-254. <https://www.redalyc.org/journal/4761/476151860010/html/>

Bryson, J.M., Crosby, B. C., y Stone, M. M. (2006). The design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, volume (66): pp. 44 – 55. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>

Cahueñas, H. (2013). *Estudio sobre preparativos legales para la asistencia internacional en caso de desastre en el Ecuador. Hacia la aplicación de las directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en caso de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Quito. CRE/FICR.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD] (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Asamblea Nacional. Quito: Asamblea Nacional. Registro Oficial, Suplemento 303. Reformado 2019. <https://www.cpmccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>

Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional. Registro Oficial 449. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Clarke, P.K. y Campbell, L. (2015). *Exploring coordination in humanitarian clusters*. ALNAP Study. London: ALNAP/ODI. <https://gbvaor.net/sites/default/files/2019-07/Exploring%20Coordination%20in%20Humanitarian%20Crisis%20-%20ALNAP%202015.pdf>

De Lauri, A. (2020). *Humanitarianism : Keywords*. Leida: Brill. <https://brill.com/display/title/57214>

- De la Cadena, F y Vargas, R. (abril de 2023). El Estado y las Fuerzas Armadas ante los Desastres Naturales y Antrópicos en el Ecuador. *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, volumen (16): pp. 182 – 197. https://www.academia.edu/110756457/El_Estado_y_Las_Fuerzas_Armadas_Ante_Los_Desastres_Naturales_y_Antr%C3%B3picos_en_El_Ecuador
- Equipo Humanitario País (2020). *Ecuador: Respuesta a COVID-19: 9 meses en un vistazo (marzo - diciembre 2020)*. <https://reliefweb.int/report/ecuador/ecuador-respuesta-covid-19-9-meses-en-un-vistazo-marzo-diciembre-2020>
- Equipo Humanitario País (2021). *Plan de Respuesta Humanitaria COVID-19 Ecuador. Lecciones Aprendidas*. Quito: Naciones Unidas. <https://ecuador.un.org/sites/default/files/2021-09/LeccionesAprendidasEHP-Ecuador-2021.pdf>
- Equipo Humanitario País (2023). *Plan de Contingencia Fenómeno de El Niño 2023*. <https://ecuador.un.org/sites/default/files/2023-11/EHP%20-%20ENOS%202023%20-%20Plan%20de%20Contingencia.pdf>
- Estacio Almeida, J. (2017). Gobernanza en la intervención de crisis en el Ecuador: una mirada temporal de las respuestas institucionales tras el sismo de abril de 2016. En A. Carrión, I. Giunta, A. Mancero y G. Jiménez (coord.), *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador*. (pp. 21-50). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). https://www.preventionweb.net/files/57529_posterremotov6final.pdf
- Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja [FICR] (2011). *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. <https://disasterlaw.ifrc.org/idrlguidelines>
- Fuady Bisri, M. B. (2016). Comparative study on inter-organizational cooperation in disaster situations and impact on humanitarian aid operations. *Journal of International Humanitarian Action*, volume (1): pp. 1-14. <https://link.springer.com/article/10.1186/s41018-016-0008-6>

- Fredriksen, A. (2012). *Making humanitarian spaces global: coordinating crisis response through the cluster approach*. New York: Columbia University.
<https://scispace.com/pdf/making-humanitarian-spaces-global-coordinating-crisis-4lpwaufv9h.pdf>
- Gerring, J. (2004). What is a Case Study and what is it good for?. *The American Political Science Review*, volume (98): pp. 341-354. <http://www.jstor.org/stable/4145316>
- Giunta, I. (2024). *Dos palabras sobre el triple nexos*. Presentación para la Maestría en Cooperación Internacional, mención en Acción Humanitaria. Escuela de Relaciones Internacionales, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Giunta, I. y Mancero, A. (2017). Introducción: recuperación posdesastre y cooperación internacional, a un año del terremoto en Pedernales. En A. Carrión, I. Giunta, A. Mancero y G. Jiménez (coord.), *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador. Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador* (9-18). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). https://www.preventionweb.net/files/57529_posterremotov6final.pdf
- Gore, C. (2013). Introduction. The New Development Cooperation Landscape: Actors, Approaches, Architecture. *Journal of International Development*, volume (25): pp. 769-786. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/jid.2940>
- Hernández Sampieri, R. et al. (2010). Capítulo 5. Definición del alcance de la investigación a realizar: exploratoria, descriptiva, correlacional o explicativa. En *Metodología de la investigación 5ta edición* (77-88). México: McGraw-Hill.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC]. (2017). *Reconstruyendo las Cifras luego del Sismo Memorias*.
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Memorias%2013%20abr%202017.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC]. (2024). *Efectos económicos del COVID-19 en el sector de la salud. Cuentas Satélite de Salud*. Libro metodológico.
https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/efectos_economicos_del_covid_en_el_sector_salud.pdf

Inter-Agency Standing Committee [IASC] (2008). Guidance. *Responsibilities of Cluster/Sector Leads in OCHA in Information Management*. IASC Task Force on Information Management.

<https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2020-11/Operational%20Guidance%20on%20Responsibilities%20of%20Cluster-Sector%20Leads%20and%20OCHA%20in%20Information%20Management.pdf>

Inter-Agency Standing Committee [IASC] (2017). *Standard Terms of Reference for Humanitarian Country Teams*.

https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2019-02/hct_tors.pdf

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (2012). *Shelter coordination in natural disasters*.

https://humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/shelter_coordination_in_natural_disasters-02.pdf

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (2018). *Emergency Plan of Action Final Report. Ecuador: Earthquake*.

<https://go.ifrc.org/emergencies/33/reports>

Kjellman, K.E., Harpviken, K. B., Millard, A. S. y Strand, A. (2003). Acting as One? Coordinating Responses to the Landmine Problem. *Third World Quarterly*, volume (24): pp. 855-871. <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/17969103.pdf>

Lavell, A. (2003). *La gestión local del riesgo: Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

https://www.preventionweb.net/files/8039_8093gestionlocal1.pdf

Lavell, A. y Lavell, C. (2020). *El COVID-19: Relaciones con el riesgo de desastres, su concepto y gestión*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED). <https://lac-red.org/covid-19/>

Ley de Seguridad Nacional (1979). Ecuador. Ley de Seguridad Nacional N°275.
<https://www.resdal.org/Archivo/d0000285.htm>

Mannakkara, S. y Wilkinson, S. (2014). Re-conceptualising "Building Back Better" to Improve Post-Disaster Recovery. *International Journal of Managing Projects in Business*, volume (7): pp. 327-341.
https://www.researchgate.net/publication/263286408_Re-conceptualising_Building_Back_Better_to_improve_post-disaster_recovery

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República de Argentina (s.f.). Acerca de la Reunión de los Mecanismos Internacionales para la Asistencia Humanitaria (MIAH). *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República de Argentina*.
<https://www.cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/cascos-blancos/eventos/acerca-de-miah>

Movimiento Esfera. (1997). *Carta Humanitaria*. <https://spherestandards.org/es/normas-humanitarias/la-carta-humanitaria/>

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

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA] (2016a). *Resumen de la Presidencia preparado por el Secretario General de las Naciones Unidas*.
[https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2017/Jul/\(OCHA\)_WHS_Chair_summary-1609859S.pdf](https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2017/Jul/(OCHA)_WHS_Chair_summary-1609859S.pdf)

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA] (2016b). *Ecuador Terremoto 16 de abril de 2016. Informe a seis meses*.
<https://www.unocha.org/publications/report/ecuador/ecuador-terremoto-informe-seis-meses-13-de-octubre-2016>

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA] (2016c). *Boletín Humanitario Ecuador: Terremoto 16 de abril*.

<https://www.unocha.org/publications/report/ecuador/ecuador-terremoto-16-de-abril-bolet-n-humanitario-24-noviembre-2016>

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA] (2016d). *Ecuador: Llamamiento - Terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016. Periodo: Abril a Julio de 2016.* <https://reliefweb.int/report/ecuador/ecuador-llamamiento-terremoto-ocurrido-el-16-de-abril-de-2016-periodo-abril-julio-de>

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA] y Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2021). *Plan de Respuesta Humanitaria COVID-2019. Lecciones Aprendidas. Equipo Humanitario de País. Agosto 2021.* <https://ecuador.un.org/es/143515-lecciones-aprendidas-del-equipo-humanitario-pa%C3%ADs-ecuador-2021>

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA] (2023). *The Inter-Agency Standing Committee. What we do.* <https://interagencystandingcommittee.org/the-inter-agency-standing-committee>

ONU Mujeres (2011). *Cuarto Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda de la OCDE/CAD.* <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2011/11/the-oecd-dac-fourth-high-level-forum-on-aid-effectiveness>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD] (2005). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de Acción de ACCRA.* <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2025). *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus.* OECD Legal Instruments. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>

Ortiz-Prado, E. y Fernández-Naranjo, R. (2020). Impacto de la COVID-19 en el Ecuador: De Los Datos Inexactos a Las Muertes en Exceso. *Revista Ecuatoriana de Neurología, volumen (29): pp. 8-11.* <https://revecuatneurol.com/wp-content/uploads/2020/11/2631-2581-rneuro-26-02-00008.pdf>

- OXFAM. (2019). *El Nexo entre la Acción Humanitaria, el Desarrollo y la Consolidación de la Paz ¿Qué Implica para Organizaciones con Múltiples Mandatos?* Documento de Debate de OXFAM.
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, volumen (2): pp. 72-92. <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/65/29>
- Pérez de Armiño, K. (2002). La vinculación ayuda humanitaria – cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas. *Cuadernos de trabajo de Heoga*. <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/publications/116>
- Prado Lallande, J.P. (s.f.). *Un análisis crítico al constructivismo de David Halloran Lumsdaine*. https://www.academia.edu/22297849/Un_an%C3%A1lisis_cr%C3%ADtico_al_constructivismo_de_David_Halloran_Lumsdaine
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2012). *Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País. Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local*. Cuadernillos de Gestión del Riesgo de Desastres a nivel regional y local. https://www.preventionweb.net/files/38050_38050conceptosbsicos.pdf
- Rebotier, J. (2016). *El riesgo y su gestión en Ecuador. Una mirada de geografía social y política*. Centro de Publicaciones. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador. https://www.preventionweb.net/files/58288_lextnrebotier143165pubcom.pdf
- Rey, F. (2005). Los actores de la acción humanitaria. Algunas reflexiones sobre las instituciones públicas en la acción humanitaria. *Revista Deusto de Derechos Humanos*, volumen (2): pp. 259-276.
- Rieff, D. (2002). *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*. Simon & Schuster. https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/5841/06_7YaleHumRts_DevLJ184_2004_.pdf?sequence=2&isAllowed=y

- Rubin, B., Saperstein, M. y Barbee, D. (1985). *Community recovery from a major natural disaster*. Institute of Behavioral Science, University of Colorado. https://digitalcommons.usf.edu/fmhi_pub/87/
- Ruiz-Giménez, I. (2017). Una mirada crítica al «humanitarismo» desde los estudios pospositivistas. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, volumen (117): pp. 173-196.
- Salomón González, M. (2001-2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Cidob d'afers internacionals*, volumen (56): pp.7-52. http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf
- Sánchez-Cortez, J.L. y Simbaña-Tasiguano, M. (2024). Terremoto del 16 de abril de 2016 en Ecuador: Una visión general de los acontecimientos y lecciones aprendidas. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, volumen (8): pp. 83-98. <https://doi.org/10.55467/reder.v8i2.159>
- Secretaría de Gestión de Riesgos (2013). *Carta – Acuerdo de conformación del Equipo Humanitario País – Ecuador*. <https://www.preventionweb.net/files/acta%202%20EHP-1.pdf>
- Secretaría de Gestión de Riesgos (2017a). *Evolución de la Gestión de Riesgos en el Ecuador*. Presentación Prezi. <https://prezi.com/p76sttfuude7/evolucion-de-la-gestion-de-riesgos-en-el-ecuador/>
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2017b). Manual de Gestión de Riesgos. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Manual-del-COE.pdf>
- Secretaría de Gestión de Riesgos (2018). Componente Implementación Técnica, Mesas Técnicas de Trabajo. <https://manualcoe.gestionderiesgos.gob.ec/portfolio-item/componente-implementacion-tecnica-mesas-tecnicas-de-trabajo-p>
- Secretaría de Gestión de Riesgos (s.f.). Manual para la gestión de la asistencia humanitaria internacional en situaciones de emergencia y desastre.

<https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/Manual-para-la-Gestion-de-la-Asistencia-Humanitaria-Internacional.pdf>

Twigg, J. (2007). *Characteristics of a Disaster-resilient Community. A Guidance Note*. DFID Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group. https://www.preventionweb.net/files/2310_Characteristicsdisasterhighres.pdf

United Nation High Commissioner for Refugees [UNHCR] (2023). *Emergency Handbook*. Cluster Approach. <https://emergency.unhcr.org/coordination-and-communication/cluster-system/cluster-approach>

Referencias de entrevistas

Directora de Cooperación No Gubernamental y Asistencia Humanitaria, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH). Entrevista 1. 11 de julio de 2025.

Coordinador Nacional Gestión de Riesgos ante Emergencias y Desastres, Cruz Roja Ecuatoriana. Entrevista 2. 11 de marzo de 2025.

Representante técnica, Secretaria de Gestión de Riesgos (SGR). Entrevista 3. 9 de marzo de 2025.

Representante técnica, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Entrevista 4. 15 de septiembre de 2025.

Asesor Humanitario Senior, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Entrevista 5. 16 de septiembre de 2025.