

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 CASOS DE DESASTRE Y ASISTENCIA
PARA LA RECUPERACIÓN INICIAL.



A propósito de este informe

Este informe se desarrolló con la colaboración de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y la Cruz Roja Ecuatoriana. Fue coordinado, sistematizado y redactado por Hugo Cahueñas Muñoz, consultor del proyecto. Se cuenta con los aportes y revisión del Grupo de Trabajo para fortalecer los preparativos legales en casos de ayuda internacional para situaciones de desastre en Ecuador, presidido por la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) e integrado por: Asamblea Nacional, Ministerio Coordinador de Seguridad, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud Pública, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, Naciones Unidas y Cruz Roja Ecuatoriana. Además cuenta con los aportes de las instituciones participantes en el taller para fortalecer los preparativos legales en casos de ayuda internacional para situaciones de desastre en Ecuador realizado el día 2 de mayo de 2013 en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El documento fue revisado por los miembros del Grupo de Trabajo y por las instituciones participantes en el taller de presentación del estudio (versión para comentarios) desarrollado el día 6 de septiembre de 2013 en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador.

El informe analiza el marco normativo e institucional del Ecuador relacionado con la asistencia internacional en casos de desastre.

Cabe señalar que el presente informe no analiza la asistencia internacional a desastres en situación de conflicto, ni expone las normas aplicables en el evento de que en un país coincida un desastre con un conflicto.

El presente estudio ha sido posible gracias al apoyo financiero del Department for International Development (DFID) y la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (DG-ECHO) bajo el marco del HIP VIII en Suramérica. El contenido de esta publicación no representa necesariamente el punto de vista oficial de los donantes.

A propósito del Programa de Derecho Relativo a los Desastres

El Programa de Derecho Relativo a los Desastres de la FICR busca reducir la vulnerabilidad humana a través de la promoción de la preparación jurídica para los desastres. El Programa trabaja en tres áreas principales: (1) La asistencia técnica: colaborando con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y otros socios para apoyar a los gobiernos en el fortalecimiento de su normativa jurídica en relación a los desastres (2) El fortalecimiento de capacidades: desarrollar la capacidad de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para asesorar a sus gobiernos en el desarrollo de la normativa legal atinente a la gestión de riesgos ante desastres (3) Promoción, diseminación e investigación : creación de alianzas a nivel internacional y regional en la preparación jurídica, y en la diseminación de las Directrices de IDRL.

Esta versión puede citarse libremente, siempre que se indique su fuente completa: Cahueñas, Hugo (2013). 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 casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. Quito, CRE/FICR.

Tabla de contenido

Lista de siglas	5
Introducción al proyecto y metodología	6
Antecedentes	6
Objetivo	8
I. Principales amenazas de carácter natural	9
1.1.- Situación geográfica y demográfica de Ecuador	9
1.2.- Principales riesgos de desastre de Ecuador	9
II. Visión general del marco jurídico internacional relacionado con la asistencia internacional en caso de desastres	12
2.1. Instrumentos internacionales relevantes	12
2.2. Instrumentos bilaterales	13
III. Análisis del marco jurídico ecuatoriano relacionado con la asistencia internacional en caso de desastres	16
3.1 Responsabilidades básicas	16
3.2 Alerta temprana e información	19
3.3 Declaración de emergencia, desastres y estado de excepción	21
3.4. Operación de respuesta a desastres	23
3.5. Pedidos para asistencia internacional en desastres	24
3.6. Estatus legal de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales extranjeras	28
3.7. Requerimientos de control de fronteras para bienes de asistencia para desastres	29
3.7.1 Bienes y equipo	29
3.7.2 Bienes y equipo especiales	32
3.7.3. Como país de tránsito	34
3.8. Gestión del personal extranjero durante el desastre	35
3.9. Transporte	37
3.10. Telecomunicaciones	40
3.11. Impuestos y obligaciones sobre las actividades de asistencia humanitaria	40
3.12. Transparencia y rendición de cuentas	41
3.13. Envío de Asistencia Internacional	43
Sumario de recomendaciones:.	45
Bibliografía:	52
Anexo 1	54
Anexo 2	55

Lista de siglas

AHI	Asistencia Humanitaria Internacional
ANT	Agencia Nacional de Tránsito
CAE	Corporación Aduanera Ecuatoriana
CAN	Comunidad Andina
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CGR	Comité de Gestión de Riesgos
COE	Comité de Operaciones de Emergencia
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPCI	Código orgánico de la producción, comercio e inversiones
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CR y MLR	Cruz Roja y Media Luna Roja
EDAN	Evaluación de daños y análisis de necesidades
EHP	Equipo Humanitario de País
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Directrices IDRL	Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.
IG-EPN	Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional
INAMHI	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología
INIGEMM	Instituto Nacional de Investigaciones Geológico Minero Metalúrgico
INOCAR	Instituto Oceanográfico de la Armada
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LSPE	Ley de Seguridad Pública y del Estado
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTT	Mesas de Trabajo Técnico
OEA	Organización de Estados Americanos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SGR	Secretaría de Gestión de Riesgos
SRI	Servicio de Rentas Internas
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia la República de Colombia
UNISDR	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas

Introducción al proyecto y metodología

Antecedentes

Directrices IDRL

En el marco del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja (CR y MLR), en el 2001, la FICR lanzó su “Programa de Leyes Internacionales de Respuesta a los Desastres” con el fin de analizar los aspectos legales de la respuesta internacional a los desastres y de las operaciones internacionales de recuperación. Durante varios años, referido programa llevó a cabo más de dos docenas de estudios nacionales y regionales, y contactó a gobiernos, sociedades nacionales, organizaciones no gubernamentales y agencias de la ONU para identificar los aspectos legales comunes. Descubrió una serie de problemas legales comunes generados en las operaciones internacionales, debido principalmente a una falta de preparativos jurídicos a nivel nacional. Se trata, entre otros, de impedimentos para tener acceso (problemas con visas, despachos y derechos de aduana, impuestos y cargos, y problemas relacionados con la personalidad jurídica), además de fallas en el control de la calidad, en la coordinación y en la complementariedad de la ayuda internacional. En el periodo 2006-2007, el Programa de Leyes Internacionales de Respuesta a los Desastres encabezó 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 se elaboraron a partir de leyes y normas internacionales, y su objetivo fue recomendar soluciones prácticas a los problemas comunes que ya se mencionaron anteriormente, y fueron adoptadas de manera unánime por los Estados participantes en la XXX Conferencia Internacional de la CR y MLR, que se llevó a cabo en noviembre de 2007. El estado ecuatoriano, como Estado Parte de los Convenios de Ginebra, participó en referida conferencia y en la adopción de las Directrices IDRL. En la conferencia se exhortó a los gobiernos a hacer uso de las directrices para fortalecer sus esquemas regulatorios en situaciones de asistencia internacional en casos de desastre, y se invitó a la FICR y a las Sociedades Nacionales a promover y ofrecer respaldo a dichos esfuerzos.

La XXXI Conferencia Internacional de la CR y MLR, que se llevó a cabo en noviembre de 2011, reiteró la urgencia para los Estados de estar preparados para facilitar y regular toda asistencia internacional que pudieran necesitar a raíz de desastres, y se exhortó a los Estados a utilizar las Directrices IDRL para fortalecer sus marcos jurídicos e institucionales con el apoyo de las respectivas Sociedades Nacionales y la Federación Internacional.

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, tanto estatales y no estatales, que prestan asistencia dispuestos a observar normas mínimas de coordinación, calidad y rendición de cuentas (Directrices IDRL, 2007: 1.3).¹

No se pretende que las Directrices IDRL se apliquen a situaciones de conflicto armado o a los desastres que se producen durante conflictos armados, ni tampoco implican una modificación de las normas que puedan regir el socorro en esos contextos². Tampoco tienen por objeto recomendar

¹ Por «actor que presta asistencia» se entiende la organización humanitaria que presta asistencia, el Estado que presta asistencia, las personas físicas extranjeras, las compañías privadas extranjeras u otra entidad que respondan a un desastre en el territorio del Estado afectado o envíen donaciones en especie o en efectivo (Directrices IDRL, 2007: 2.14).

² El Derecho Internacional Humanitario regula los escenarios de conflicto armado.

modificaciones en el derecho internacional o los acuerdos internacionales en vigor, ni afectar el significado o la aplicación del derecho internacional o los acuerdos internacionales (Directrices IDRL, 2007: 1.4).

En las Directrices IDRL, dentro de las responsabilidades de los Estados afectados se establece:

1. A los Estados afectados les incumbe la responsabilidad primaria de asegurar la reducción del riesgo, el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en su territorio. Las Sociedades Nacionales de la CR y MLR, como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, y otros actores de la sociedad civil nacional desempeñan una importante función de apoyo en el plano nacional.
2. El Estado afectado que determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente debería recabar asistencia internacional y/o regional para subvenir a las necesidades de los damnificados.
3. Los Estados afectados tienen el derecho soberano de coordinar, reglamentar y supervisar el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación suministrados por los actores que presten asistencia en su territorio, en consonancia con el derecho internacional (Directrices IDRL, 2007: 3.1-4).

El Ecuador, al igual que los países de la Región Andina, presenta un alto grado de vulnerabilidad y riesgo ante diversas amenazas naturales ³. El marco normativo e institucional ecuatoriano contempla la gestión de riesgos ante desastres naturales como un elemento fundamental en el desarrollo nacional, a continuación se detalla los principales instrumentos jurídicos que regulan esta materia.

Contexto Normativo Ecuatoriano

A nivel normativo, en la Constitución de la República del Ecuador existe una sección denominada “gestión de riesgos”, en la cual se manifiesta que “el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objeto de minimizar la condición de vulnerabilidad” (Constitución de la República del Ecuador, Art.389).

A nivel institucional, para alcanzar estos objetivos se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo, el cual “está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejerce la rectoría de la gestión de riesgos a través del organismo técnico establecido en la ley de seguridad pública” (Constitución de la República del Ecuador, Art.389; LSPE, Art.11), es decir la Secretaría de Gestión de Riesgos⁴ (SGR). Bajo el principio de descentralización subsidiaria, las instituciones locales son las primeras responsables en la gestión de riesgos y cuando sus capacidades sean insuficientes, 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, Art.390). En este sentido, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

³ El Ecuador está ubicado en el puesto número 5 en el ranking mundial de puntos calientes de desastres, es decir que está expuesto a amenazas geológicas como sismos y erupciones volcánicas, y a amenazas hidrometeorológicas tales como inundaciones, vendavales, sequías, deslizamientos de tierra y tsunamis, lo cual le hace más vulnerable (UNISDR, 2009).

⁴ Mediante Decreto Ejecutivo No. 1046-A de 26 de abril del 2008, publicado en Registro Oficial No. 345 de 26 de mayo de 2008, se reorganiza la Dirección Nacional de Defensa Civil, mediante la figura de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos. Mediante Decreto Ejecutivo No. 42 del 10 de septiembre de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 31 de 22 de septiembre de 2009, la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos pasa a denominarse Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Mediante Decreto Ejecutivo No. 103 de 20 de octubre de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 58 de 30 de Octubre de 2009, se reforma el Decreto Ejecutivo No. 42, y se le da el rango de Ministro de Estado a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. El 5 de agosto de 2013, mediante decreto No. 62, publicado en el Registro Oficial No. 63 de 21 de agosto de 2013 pasa a denominarse Secretaría de Gestión de Riesgos.

establece las competencias para el ejercicio de la gestión de riesgos⁵. Adicionalmente, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en el artículo 64 obliga a la: “incorporación de enfoques ambientales y de gestión de riesgos en el diseño e implementación de programas y proyectos de inversión pública; promoviendo acciones favorables de gestión de vulnerabilidades y riesgos antrópicos y naturales”.

Objetivo

El objetivo del presente estudio es formular recomendaciones para fortalecer los instrumentos jurídicos en materia de asistencia humanitaria internacional en caso de desastres a la luz de los instrumentos internacionales y nacionales existentes, particularmente de las Directrices IDRL.

Metodología

En primer lugar se identificaron puntos focales en las principales instituciones relacionadas con el objetivo del proyecto, a partir de ello se conformó el “Grupo de Trabajo para fortalecer los preparativos legales en casos de asistencia internacional para situaciones de desastre en Ecuador”, presidido por la Secretaría de Gestión de Riesgos e integrado por: Asamblea Nacional, Ministerio Coordinador de Seguridad, Ministerio de Relaciones Exteriores⁶, Ministerio de Salud Pública, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, Naciones Unidas y Cruz Roja Ecuatoriana.

Se determinaron las amenazas que podrían generar escenarios que impliquen un esfuerzo de intervención a gran escala en casos de desastre en los que se haga necesaria la cooperación internacional. También se identificaron las principales dificultades legales que se podrían presentar en el caso de requerir referida cooperación.

Se realizó un análisis detallado del esquema de leyes y políticas nacionales relevantes en Ecuador, y también de la implementación de los instrumentos locales e internacionales aplicables, para determinar su posible impacto sobre los distintos escenarios de intervención.

Además de la investigación jurídica, se obtuvo información a través de entrevistas y encuestas a funcionarios/as de ciertas instituciones y personas que podían participar en una intervención a gran escala como consecuencia de un desastre.

El día 2 de mayo de 2013 en el Ministerio de Relaciones Exteriores, se desarrolló el “Taller para fortalecer los preparativos legales en casos de asistencia internacional para situaciones de desastre en Ecuador”. Este evento contó con la participación instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Todos estos insumos y aportes han sido consolidados por el Consultor del Proyecto en la redacción del documento final del presente estudio, mismo que ha sido revisando por parte del Grupo de Trabajo y por la Coordinadora para América del Programa de Derecho Relativo a los Desastres de la FICR.

Contenido del Estudio:

El presente estudio se divide en tres capítulos, a saber:

1.- Principales amenazas de carácter natural.

⁵ “La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la Ley. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos sísmicos con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza. La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia” (COOTAD, Art. 140)

⁶ Mediante Decreto Ejecutivo No. 20 del 10 de julio de 2013, se cambia de denominación de: Ministerio De Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. En el presente estudio se referirá como Ministerio de Relaciones Exteriores.

2.-Visión general del marco jurídico internacional relacionado con la asistencia internacional en caso de desastres.

3.- Análisis del marco jurídico ecuatoriano relacionado con la asistencia internacional en caso de desastres. El tercer capítulo, mediante trece secciones, analiza el marco jurídico ecuatoriano, para lo cual se menciona los principales aspectos de las Directrices IDRL (recuadro gris), luego se sintetizan los principales aspectos de la normativa ecuatoriana, y finalmente se establecen recomendaciones, al final del estudio se presenta un sumario de las mismas. Cabe resaltar que las facilidades que se plantean en las IDLR y las que proponen el presente estudio, hacen referencia a los Estados y a las organizaciones humanitarias elegibles que prestan asistencia.

I. PRINCIPALES AMENAZAS DE CARÁCTER NATURAL

1.1.- Situación geográfica y demográfica de Ecuador

Ecuador se encuentra ubicado en el Hemisferio Occidental, en el Noroeste de América del Sur y lo atraviesa la línea ecuatorial. Limita al Norte con Colombia, al Este y Sur con Perú, y al Oeste con el Océano Pacífico. El país tiene una extensión de 256 370 km², en esta extensión se incluye también a las Islas Galápagos que se encuentran ubicadas aproximadamente a 1.050 km de la costa ecuatoriana. Según el último censo poblacional realizado en Ecuador por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en el año 2010, la población de este país es de 14'483.499 habitantes. (INEC, 2010; SNGR, ECHO y UNISDR, 2012: 43).

1.2.- Principales riesgos de desastre de Ecuador

En el Ecuador, los desastres de mayor impacto se han asociado a sismos, erupciones volcánicas y fenómenos hidrometeorológicos, entre los cuales se ubican los deslizamientos (SNGR, ECHO y UNISDR, 2012: 91), los mismos que podrían generar una eventual solicitud de asistencia internacional.

Riesgos relacionados con fenómenos geológicos

“El Ecuador es un país de muy alto riesgo sísmico y volcánico, como se evidencia del número de víctimas por terremotos acumuladas durante el período histórico hispánico con cerca de 70.000 personas” (SNGR, ECHO y UNISDR, 2012: 107).

Sismos: Ecuador está ubicado en el denominado “Cinturón de Fuego del Pacífico”, esta es una zona de complejidad tectónica. El país se encuentra en una zona en las que las placas de Nazca, Sudamérica y una pequeña microplaca conocida como el Bloque Norandino generan una elevada actividad sísmica. En Ecuador se han detectado cinco sistemas tectónicos que constituyen las principales fuentes de sismos. El desplazamiento de estas tres placas causa que la corteza continental ecuatoriana se deforme y fracture, lo que genera más de un centenar de fallas geológicas que están activas (FLACSO y otros, 2008: 110; Comisión Europea, 2010: 41; SNGR, ECHO y UNISDR, 2012: 107).

Los sismos de mayor magnitud ocurridos en Ecuador se han detectado frente a las costas ecuatorianas, sin embargo los efectos más graves causados por terremotos se han registrado en la zona de la Sierra central y norte, ya que está en directa relación con la zona de contacto entre la placa Sudamericana y el Bloque Norandino. Esta incidencia está también relacionada con el tipo de material de construcción que predomina en la Sierra, el adobe; mismo que es un material débil para soportar las fuerzas sísmicas (SNGR, ECHO y UNISDR, 2012: 107).

Actividad volcánica: Como resultado de la interacción de las placas Nazca y Sudamérica es la presencia de una cadena volcánica activa (o arcovolcánico) en la parte centro-norte de los Andes,

caracterizada por más de 80 sistemas volcánicos. En consecuencia existen un alto número de desastres asociados con la actividad volcánica. Ecuador forma parte de la Zona Volcánica Norte de los Andes. Los desastres de origen volcánica han tenido mayor incidencia en las provincias de Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua y en la Región Amazónica en las provincias de Napo, Sucumbíos y Morona Santiago. Los volcanes que se encuentran activos son Tungurahua, Reventador, Sangay y Pichincha, y las provincias con mayor riesgo a causa de sus erupciones son Tungurahua, Cotopaxi, Napo y Pichincha. Cabe señalar que en las Islas Galápagos existe también actividad volcánica pero en su mayor parte ocurre en zonas no pobladas, a excepción de la actividad detectada en la Isla Isabela (FLACSO y otros, 2008: 111; SNGR, ECHO y UNISDR, 2012: 105).

Las erupciones volcánicas representan una amenaza en especial para la Sierra Centro-Norte. La mayor parte de la población de esta zona se encuentra asentada en el valle interandino, en zonas previamente afectadas por erupciones, ya sean históricas o del pasado geológico muy reciente, tales como Quito, Sangolquí, Latacunga, Salcedo, Cayambe, Ibarra, Otavalo, Ambato, Riobamba, Tulcán y Baños (Comisión Europea, 2010: 45).

Desde hace ya más de diez años, Ecuador ha afrontado el aumento de la actividad eruptiva de los volcanes Pichincha, Tungurahua y Reventador. El principal riesgo lo presenta una posible erupción del volcán Cotopaxi. La erupción del Cotopaxi en 1877 generó importantes consecuencias debido a que los flujos de lodo afectaron los valles de Latacunga y Los Chillos, produciendo importantes pérdidas humanas (1000 víctimas) así como una grave crisis económica. Por lo que una eventual erupción grande del Cotopaxi generaría tendría graves implicaciones sociales y económicas, lo cual sería catastrófico en la actualidad, debido a la alta densidad poblacional existente en estas zonas, así como al hecho de que constituyen un importante polo de desarrollo económico. En este evento, la ceniza volcánica afectaría importantes zonas agrícolas, ganaderas y de agro-exportación del valle interandino, los flujos de lodo y escombros. Principalmente afectarían los valles de Latacunga - Salcedo al Sur y Los Chillos al Norte, sector cercano a la ciudad de Quito (Comisión Europea, 2010: 45; SNGR, ECHO y UNISDR, 2012: 106).

Riesgos por fenómenos hidrometeorológicos

Las pérdidas de vidas humanas originadas por desastres naturales, son consecuencia principalmente de los deslizamientos (55%) y las inundaciones (35,2%), en tanto que las viviendas destruidas y afectadas resultan principalmente de las inundaciones y en menor escala de los deslizamientos (Comisión Europea, 2010: 55; ECHO y UNISDR, 2012:92).

Inundaciones: Debido a su ubicación, Ecuador posee varios tipos de climas, sin embargo se pueden distinguir únicamente dos “estaciones”; una época de sequía y otra de lluvias. El país está situado en la Zona de Convergencia Intertropical-ZCIT, lo que significa que en esta zona convergen corrientes de aire cálido y húmedo de latitudes que están sobre y debajo la línea equinoccial y por esta razón Ecuador recibe masas de aire de diferente temperatura y humedad (FLACSO y otros, 2008: 112).

Las inundaciones son los eventos hidrometeorológicos que más impacto han tenido en el territorio, al menos el 12% de la población del Ecuador está expuesta a inundaciones. Estos eventos en el Ecuador se presentan de forma recurrente, especialmente en las cuencas bajas del Litoral, cuencas de la Amazonía y en algunas cuencas de la región Andina. Es muy importante recalcar que si bien las inundaciones se presentan de manera periódica en el país, la cantidad de lluvias tiende o puede aumentar o disminuir significativamente por alteraciones debidas a los fenómenos “El Niño” y “La Niña” (Comisión Europea, 2010: 32-33; SNGR, ECHO y UNISDR, 2012: 99). Las provincias

más han sido afectas por estos hechos han sido El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas (FLACSO y otros, 2008: 114).

Adicionalmente, es importante indicar que la incidencia de los deslizamientos, es mayor en la época de lluvias, especialmente en las provincias de Manabí, Los Ríos, Pichincha, Azuay, Guayas, Esmeraldas, Morona Santiago y Zamora Chinchipe (FLACSO y otros, 2008: 114).

Sequía: La sequía representa una amenaza debido a que al no existir lluvia, los aspectos ambientales, productivos, económicos y humanos de la parte en donde ésta ocurre se pueden ver afectados. Adicionalmente, la inexistencia de precipitaciones puede incidir en el déficit de agua para regadío, consumo humano y otros usos, debido a la deforestación de las cuencas, que por sí misma genera déficit de caudales en los periodos estacionales secos (Comisión Europea, 2010: 35; ECHO y UNISDR, 2012:102-103).

La población expuesta a los riesgos de las sequías en Ecuador representa alrededor del 34%, también cerca del 20% de las áreas agrícolas se encuentran en riesgo, en estos lugares la población está expuesta de manera directa e indirecta a los efectos de este fenómeno (Comisión Europea, 2010: 35).

Tsunamis: Por la sismicidad del Ecuador y su geomorfología muy dinámica, un eventual sismo de gran magnitud pueda generar un tsunami con graves consecuencias; sin embargo, por su contexto geodinámico muy activo, es necesario analizar la distancia desde la cual se puede producir el evento. Los tsunamis se clasifican en locales, regionales y lejanos, de acuerdo a la distancia que recorren desde su lugar de origen. Los tsunamis locales son los que tienen un corto recorrido hacia la costa y son los que representan el mayor peligro ya que en las costas ecuatorianas, la primera ola tardaría en llegar entre 10 a 30 minutos luego de que se produzca el sismo (Comisión Europea, 2010: 46; ECHO y UNISDR, 2012:102-110).

En total, en Ecuador se han documentado cinco eventos de tsunamis, de ellos tres se han generado en la zona de Esmeraldas (INOCAR, s/f; Comisión Europea, 2010: 49).

Movimientos en masa (deslizamientos): “Los movimientos en masa ocurren de manera natural en todos los Andes, pero los usos del suelo y prácticas inadecuadas los están incrementando. Hoy en día los movimientos en masa son una amenaza socio-natural más que de la naturaleza por sí misma”(Comisión Europea, 2010: 49 – 50). En Ecuador existen zonas donde los movimientos en masa “han causado pérdida de vidas humanas y han destruido poblaciones y obras de infraestructura, afectando negativamente al desarrollo social y económico del país” (ECHO y UNISDR, 2012:102-113). El mayor riesgo de deslizamientos se localiza en la flanco oriental de los Andes (en todos los países) por efecto de las masas húmedas que vienen del Amazonas; adicionalmente, toda la región andina tiene algún grado de susceptibilidad a los flujos de detritos, la más alta se localiza en la zona de los valles interandinos y en la vertiente del Pacífico del Ecuador (Comisión Europea, 2010: 49 – 50; ECHO y UNISDR, 2012:102-113-115).

II. VISIÓN GENERAL DEL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL RELACIONADO CON LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES

En Ecuador, el orden jerárquico de aplicación de las normas sitúa a los tratados y convenios internacionales, bajo la Constitución, y sobre las leyes (Constitución de la República del Ecuador, art. 425). La asistencia internacional en caso de desastres tiene fundamentos jurídicos en instrumentos de carácter internacional; además, en el caso ecuatoriano, se destaca la existencia de un importante número de instrumentos bilaterales, tanto con sus países vecinos como con otros países de la región. A continuación se detallan los principales instrumentos internacionales en relación a la asistencia internacional en caso de desastres en Ecuador.

2.1. Instrumentos internacionales relevantes

A nivel internacional Ecuador ha ratificado el Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional de 1965; el Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 (Convenio de Chicago); y, la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1994.

Es importante destacar que las Directrices IDRL han sido contempladas en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Comunidad Andina (CAN).

La ONU mediante la Resolución 46/182 (párrafo 12) “tienen un papel central y singular que desempeñar en la tarea de proporcionar liderazgo y coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo a los países afectados.”, en este sentido anualmente promueve las Reuniones Regionales sobre Mecanismos de Asistencia Humanitaria Internacional (MIAH), impulsada a través de las oficinas regionales de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitario (OCHA). Tienen por objetivo fortalecer las asociaciones entre los principales actores humanitarios y gobiernos, a la vez que difundir la misión, objetivos y herramientas que dicha Oficina pone a disposición de los Estados para una mejor gestión de la asistencia humanitaria.

En 1991, la Asamblea General de la OEA adoptó la “Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en Desastres”. Además, mediante resolución AG/RES. 2750 (XLII-O/12), aprobó el “Plan Interamericano para la Prevención, la Atención de los Desastres y la Coordinación de la Asistencia Humanitaria”. En el objetivo 2.2 del referido plan se encuentra la promoción del “Programa sobre Derecho relativo a Desastres de la Federación Internacional, como un aporte al desarrollo de: los soportes legales internos, las facilidades nacionales y regionales de los procedimientos de asistencia humanitaria, los procedimientos aduaneros nacionales, relativos a equipos y suministros entre los Estados Miembros y a las temáticas impositivas vinculadas”.

En el régimen regional andino, la CAN, mediante decisión 529, creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), el cual tiene como objetivo y mandato:

contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres naturales y antrópicos que puedan producirse en el territorio de la subregión andina, a través de la coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes, y la promoción de actividades en la prevención, mitigación, preparación, atención de desastres, rehabilitación y reconstrucción, así mismo mediante la cooperación y asistencia mutuas y el intercambio de experiencias en la materia (CAN, 2002: Art.1).

Adicionalmente, CAPRADE cuenta con la *Guía de operación para asistencia mutua frente a desas-*

tres en los países miembros de la Comunidad Andina, la cual tiene por objetivo “formular, para los países de la [CAN], procedimientos que faciliten y apoyen los mecanismos existentes, desde el punto de vista operativo, frente a situaciones de desastre que generen llamados de ayuda internacional” (CAPRADE, 2013: 9). En lo principal esta guía establece procedimientos para la asistencia intergubernamental entre los países miembros de la CAN; sin embargo, sus parámetros podrían tener una aplicación generalizada para actores estatales y no estatales. Este documento contempló las directrices IDRL en su actualización realizada en el año 2013, mientras ejercía la presidencia pro tempore el Estado ecuatoriano, por medio de la SGR. Entre los documentos de referencia se cita la resolución de XXX Conferencia internacional de la CR y MLR en la que se adoptaron las directrices IDRL (CAPRADE, 2013: 32).

Si bien tanto Ecuador, como sus países vecinos forman parte de la CAN, también se registran importantes convenios bilaterales en relación a la asistencia en caso de desastre. A esto se suma otros acuerdos bilaterales que mencionan mecanismos de cooperación en caso de desastre.

2.2. Instrumentos bilaterales

El estado ecuatoriano ha suscrito acuerdos bilaterales en relación a la asistencia internacional en caso de desastre tanto con sus países vecinos, Perú y Colombia, así como con otros países.

Con Perú

El 7 de febrero de 1997 se suscribió el Acuerdo Sobre Desastres Naturales, en el cual los Estados “se comprometen a desarrollar acciones coordinadas de cooperación entre sus sistemas nacionales de prevención y atención de desastres [...], a los cuales se encarga la coordinación de las actividades de prevención, atención y rehabilitación en casos de desastres” (Acuerdo Sobre Desastres Naturales, 1997, Art.1). Además, “en caso de catástrofe real o inminente, la otra parte pondrá a disposición sus redes de monitoreo, comunicación y alerta, equipos para atención de emergencias, infraestructura básica en salud, entre otras, en la medida de sus posibilidades” (Acuerdo Sobre Desastres Naturales, 1997, Art.3). Por otro lado, se señala que se “acordarán los mecanismos y reglamentos que faciliten y agilicen la ejecución del Acuerdo, particularmente en lo relativo al tránsito fronterizo de técnicos e instrumentos necesarios para las acciones de cooperación en casos de desastres, así como a la recuperación de los equipos utilizados en el país vecino y la responsabilidad de los mismos en caso de pérdida total o parcial” (Acuerdo Sobre Desastres Naturales, 1997, Art.5); esta obligación se entendería solventada por medio de la Guía de operación para la asistencia mutua de CAPRADE.

Otro instrumento bilateral entre Ecuador y Perú, que implica obligación en materia internacional en caso de desastres es el Acuerdo amplio ecuatoriano - peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, suscrito en 1999, en el mismo se señala que:

Las autoridades nacionales de los Centros de Atención en Frontera - CENAF - y puestos de control fronterizo, concederán todas las facilidades necesarias y la ayuda indispensable a las autoridades de la otra Parte en caso de desastres naturales, especialmente en lo concerniente al paso de equipos y materiales de socorro (Acuerdo amplio ecuatoriano - peruano, 1999: Art. 60).

Con Colombia

En 1990, se firmó un Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre desastres naturales, en el cual los países se comprometen a “desarrollar acciones coordinadas de cooperación entre sus sistemas nacionales de prevención y atención de desastres a través, a las cuales se encarga la coordinación de las actividades de prevención, atención y rehabilitación en caso de desastres”⁷ (Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre desastres naturales, 1990: Art.1). Además se señala que “en caso de

catástrofe real o inminente, la otra parte pondrá a disposición sus redes de monitoreo, comunicación y alerta, equipos para atención de emergencias, infraestructura básica de salud, entre otras, en la medida de sus posibilidades” (Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre desastres naturales, 1990: Art.3).

Adicionalmente, en 1992, se suscribió un Convenio sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves; en los considerandos de este instrumento se destaca que “debe convenirse la asistencia mutua frente a desastres”. A esto se suma la reciente firma de un memorándum de entendimiento interinstitucional entre la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia (UNGRD) y la Secretaría de Gestión de Riesgos del Ecuador (SGR). Este memorándum tiene por objeto establecer las bases que permitan a las instituciones “realizar actividades que contribuyan a mejorar la planificación estratégica de las actividades relacionadas con las Gestión del Riesgo de Desastres y la generación de capacidades técnicas institucionales a nivel de cooperación” (Memorándum de entendimiento interinstitucional entre la UNGRD y la SGR, 2012: cláusula segunda).

Con otros países

El Estado ecuatoriano también ha suscrito acuerdos de cooperación técnica que contemplan aspectos en materia de gestión de riesgos ante desastres naturales con los siguientes países:

- **Suiza:** Mediante el cual Suiza podría poner a disposición de Ecuador el Cuerpo Suizo de Socorro en caso de catástrofe y su cadena de salvamento de ayuda inmediata al exterior, de ocurrir en el territorio de la República del Ecuador una catástrofe que amerite su intervención. En su intervención, el equipo puede operar automáticamente y sus prestaciones no implican costo alguno para Ecuador (Acuerdo de asistencia inmediata del Cuerpo Suizo de Socorro, 1998: arts. 1-2).
- **Brasil:** se establece un “régimen de reciprocidad cuando así fuese solicitado, a la prestación mutua de cooperación técnica en el área de defensa civil en los diferentes niveles y modalidades” (Memorándum en el área de defensa civil, 2001: art. 1).
- **Malta:** La Orden Soberana y Militar de Malta promoverá y ofrecerá a las instituciones y personas ecuatorianas, según sus efectivas posibilidades y recursos, la más amplia colaboración para el cumplimiento de sus propósitos de beneficencia social especialmente mediante el envío de medicinas, equipos y suministros dedicados a los hospitales y clínicas y otros servicios médicos de asistencia para las víctimas de desastres naturales, refugiados o personas desplazadas (Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y Ecuador, 2002: art.1).
- **Rusia:** Se establece la cooperación para desastres naturales en los siguientes ámbitos: a) Intercambio de experiencia e información operativa sobre situaciones de amenazas, riesgos y emergencias de mayor vulnerabilidad en el territorio de sus países; b) Elaboración de programas y proyectos en el campo de la prevención de riesgos y mitigación de situaciones de emergencia y la búsqueda de fuentes de financiamiento; c) Establecer perfiles de pronósticos de amenazas y situaciones de emergencia y evaluación de sus consecuencias; d) Evaluación del riesgo para el medio ambiente y la salud de la población por efecto de las amenazas tecnológicas provocadas por averías industriales, productos químicos, explosivos, combustibles, etc.; así como por la acción de los desastres y fenómenos naturales; e) Cooperación para la instrucción y preparación de personal especializado en manejo y administración de catástrofes naturales, así como la planificación y realización de actividades orientadas a la prevención de amenazas y riesgos y a la mitigación de las consecuencias de las situaciones de emergencia; y, f) Otros posibles medios de intercam-

bio de información en materia de prevención de riesgos (Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de la Federación de Rusia para los asuntos de defensa civil, situaciones de emergencia y mitigación de desastres naturales y la Dirección Nacional de Defensa Civil de la República del Ecuador, 2003).

- **Guatemala:** Se llevarán a cabo, entre otras, acciones de cooperación en mitigación y atención de desastres y emergencias (Convenio de cooperación en materia de salud con Guatemala, 2004: art.2).
- **México:** Se llevarán a cabo acciones de cooperación en caso de desastres naturales (Acuerdo de Cooperación en Salud con los Estados Unidos Mexicanos 2004: art.2).
- **Paraguay:** Se establece las bases que permitan a los países prestarse cooperación en materia técnica, científica y de capacitación (Convenio interinstitucional entre la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos de la República del Ecuador y la Secretaría de Emergencia Nacional de la República del Paraguay, 2010)
- **Chile:** Se establecen un régimen de cooperación técnica del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile para, entre otras actividades, la transferencia de experiencias y buenas prácticas para la prevención y enfrentamiento de desastres naturales. Además, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile se compromete a compartir experiencias y buenas prácticas en materia de programas, procedimientos, protocolos y tecnologías para prevenir y enfrentar los desastres naturales de diferente índole (Acuerdo marco de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Coordinación de Seguridad, el Ministerio del Interior y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos de Ecuador, y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, 2011: arts. 1,4.f)

III. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO ECUATORIANO RELACIONADO CON LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES

3.1 Responsabilidades básicas

a) Sistema Nacional de Gestión de Riesgo

A los Estados afectados les incumbe la responsabilidad primaria de asegurar la reducción del riesgo, el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en su territorio. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, y otros actores de la sociedad civil nacional desempeñan una importante función de apoyo en el plano nacional (Directrices IDRL, 2007: 3.1)

En Ecuador, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejerce la rectoría de la gestión de riesgos a través de la SGR (Constitución de la República del Ecuador, Art.389; LSPE, Art.11; Reglamento de la LSPE, Art. 3. h). En el mismo ámbito, bajo el principio de descentralización subsidiaria, desarrollado en el COOTAD, las instituciones locales son los primeros responsables en la gestión de riesgos y cuando sus capacidades sean insuficientes, 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, Art.390).

La SGR, como ente rector de la gestión de riesgos, tiene como funciones principales, entre otras: “Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema [Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo], y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo” (Constitución de la República del Ecuador, Art.389. n.7). Además el artículo 34 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) establece que la coordinación en caso de desastres naturales le corresponde al organismo responsable de la Defensa Civil, es decir la SGR. Por su parte, los artículos 3 y 18 del Reglamento de la LSPE, señala las competencias de la SGR, entre las cuales se encuentra:

- Gestionar el financiamiento necesario para el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y coordinar la cooperación internacional en este ámbito.
- Coordinar los esfuerzos y funciones entre las instituciones públicas y privadas en las fases de prevención, mitigación, la preparación y respuesta a desastres, hasta la recuperación y desarrollo posterior.
- Coordinar la cooperación de la ayuda humanitaria e información para enfrentar situaciones emergentes y/o desastres derivados de fenómenos naturales, socio-naturales, o antrópicos a nivel nacional e internacional.

Por su parte, el artículo 24 del Reglamento de la LSPE establece que los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. Los COE, operan bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el artículo 390 de la Constitución de la República del Ecuador.

A nivel operativo, el Manual del Comité de Gestión de Riesgos (CGR) establece los procedimientos y responsabilidades relacionados al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SGR, 2011).⁸ Estos procedimientos son ejecutados a nivel local, por parte de los Gobiernos

⁸ Mediante resolución No. SGR-367-2011 se acogió el contenido del Manual del CGR y se encarga a la Subsecretaría de Respuesta de la SGR el cumplimiento y la aplicación del contenido de referido Manual.

Autónomos Descentralizados (GAD) y cuentan con el acompañamiento técnico de la SGR a través de sus direcciones provinciales.

Los CGR, independientemente de que se trate de los ámbitos cantonal, provincial o nacional, constituyen el punto central de coordinación, que sirve de enlace entre los actores internacionales y gubernamentales en todos los niveles. Los CGR tienen dos mecanismos permanentes: Plenario y Mesas de Trabajo Técnico (MTT). El Plenario es la instancia de coordinación interinstitucional para: a) Establecer la Agenda de Reducción de Riesgos en su territorio; b) Acordar y hacer el seguimiento de las metas anuales; c) Coordinar las operaciones durante las emergencias y desastres; d) Orientar la fase de recuperación; y, e) Pronunciarse sobre los asuntos que sus miembros sometan a su conocimiento, incluyendo la recomendación de una declaración de situación de emergencia (Manual del CGR, 2011: 36-37).⁹

Cuando en el territorio de uno o más municipios o provincias se hubiere declarado una situación de emergencia, los respectivos CGR se activarán como COE y, sin modificar su estructura y composición, asumirán la coordinación de las operaciones de emergencia conforme el Manual de CGR (2011: 38).

Por su parte, las MTT son mecanismos para integrar y coordinar las capacidades técnicas y administrativas de la función ejecutiva y del sector privado en un territorio (cantonal, provincial, nacional) con enfoque en temas específicos, haya o no situaciones de emergencia. Cada MTT tiene un Coordinador según la responsabilidad institucional y están integradas por las instituciones y organizaciones presentes en el territorio. El plenario de cada CGR decide acerca de la activación de las MTT que correspondan a sus respectivas agendas y necesidades, además tiene la facultad de conformar nuevos mecanismos de trabajo si encuentra mérito y condiciones para ello, e invita a sus reuniones a personas de entidades nacionales o internacionales. Adicionalmente, ante la inminencia o la ocurrencia de un determinado evento adverso, el Presidente del CGR/COE podrá activar las MTT y los mecanismos que correspondan (Manual de CGR, 2011: 38-39).¹⁰

Consecuentemente, la legislación nacional regula las responsabilidades básicas en materia de gestión de riesgos del Estado ecuatoriano, en general, y de manera particular, en relación a la respuesta ante desastres. Se recomienda actualizar de manera periódica, y eventualmente ante el

cambio de autoridades, respecto a las normas y sus ámbitos de responsabilidad, teniendo como objetivo de desarrollar una institucionalidad interna en materia de gestión de riesgos, dado que estas instancias de gobierno son quienes darían la primera respuesta en caso de un desastre.¹¹

También se recomienda realizar una actualización permanente de los responsables de las MTT, de manera particular se debe actualizar del coordinador de la MTT No.7 (Educación, Cultura, Patrimonio y Ambiente), dado que mediante decreto ejecutivo número 1507 se suprimió el Ministerio de Coordinación de Patrimonio.¹²

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) deberían fortalecer los marcos jurídicos locales relativos a la gestión de riesgos y manejo de emergencias mediante ordenanzas, acuerdos y resoluciones (COOTAD: Art. 7). De manera particular se debería promover normas que permitan una adecuada operación de respuesta a nivel de los GAD, quienes tienen la primera responsabilidad de asistir, lo cual deberá estar acompañado de un fortalecimiento de sus capacidades.

9 Anexo 1: Cuadro con del plenario de los CGR.

10 Anexo 2: Cuadro de las MTT y misión.

11 Cabe resaltar que al momento de la redacción del estudio, agosto 2012, existe un proyecto de ley de gestión de riesgos (SGR, 2013).

12 El decreto 1507, de 8 de mayo de 2013, señala que las competencias que le correspondían al Ministerio Coordinador de Patrimonio, relativas al sector de cultura serán asumidas por el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano; por su parte, las atribuciones relativas al sector ambiental serán tomadas por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos.

b) La Cruz Roja Ecuatoriana y la sociedad civil

Como elemento esencial de un programa más amplio de reducción del riesgo de desastres, los Estados deberían adoptar regímenes jurídicos, normativos e institucionales y modalidades de planificación en materia de prevención, mitigación, preparación para desastres, socorro y recuperación que tengan plenamente en cuenta la función auxiliar de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja, hagan participar a la sociedad civil del país y habiliten a las comunidades para contribuir a su propia seguridad y resiliencia. Los Estados, con el apoyo, según corresponda, de las organizaciones regionales e internacionales competentes, deberían destinar recursos suficientes para asegurar la eficacia de esos regímenes (Directrices IDRL, 2007: 8.1).

La normativa ecuatoriana, como se señaló anteriormente, contempla espacios para la participación de instituciones y organizaciones presentes en el territorio por medio las MTT (Manual de CGR, 2011: 38-39).

Las otras organizaciones no estatales que participan de las MTT son: Plan Internacional Ecuador (MTT No. 1, 4 y 7); Scouts del Ecuador (MTT No.3- Infraestructura, Reconstrucción y Rehabilitación-, 4 y 7); y, Cruz Roja Ecuatoriana.

Respecto a la función auxiliar de Sociedad nacional de Cruz Roja, la CRE es reconocida por el Gobierno del Ecuador, como sociedad de socorro voluntaria, auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario, de acuerdo con lo establecido en los Convenios de Ginebra de 1949 y como única sociedad de Cruz Roja en el Ecuador.¹³ La CRE, por estar constituida en virtud de Convenios Internacionales y contar con el apoyo de los poderes públicos, establecerá relaciones permanentes con el gobierno y sus diversas instancias, según la naturaleza de las mismas (Estatuto de CRE, 2009: arts.1-3).

Además, Ecuador cuenta con una Ley sobre el uso y protección del emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la cual tiene por objeto:

proteger los emblemas de la Cruz Roja y Media Luna Roja sobre fondo blanco, sus denominaciones, las señales distintivas para la identificación de los medios de transporte y las unidades de salud, de conformidad con los cuatro Convenios de Ginebra de agosto 12 de 1949, sus Protocolos Adicionales y el Anexo I del Protocolo Adicional I, de junio 8 de 1977; así como la misión de la Cruz Roja Ecuatoriana y de los otros componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Ley sobre el uso y protección del emblema de la cruz roja y de la media luna roja, 2007: art. 1).

Entre las tareas específicas de CRE se encuentran las siguientes:

- a) Prepararse en tiempos de paz para actuar en todos los terrenos previstos por los Convenios de Ginebra y a favor de todas las víctimas de conflictos armados y otras situaciones de violencia, tanto civil como militar;
- b) Reducir el número de muertes, heridos y daños causados por los desastres;
- c) Reducir el número de muertes, dolencias y perjuicios relacionados con enfermedades y emergencias de salud pública;
- d) Aumentar la capacidad de las comunidades locales, la sociedad civil y la Cruz Roja, para abordar las situaciones de vulnerabilidad más urgentes;
- e) Promover el respeto a la diversidad y la dignidad humana, reducir la intolerancia, la discriminación y la exclusión social;
- f) Instruir a la población en la manera de reaccionar frente a un desastre, sea cual fuere su

¹³ La Cruz Roja Ecuatoriana (CRE) se fundó el 22 de Abril de 1910, su constitución fue ratificada por Ley del Congreso de la República del Ecuador el 20 de Octubre de 1910, y publicada en el Registro Oficial Nro. 1392, del 14 de Noviembre del mismo año

causa;

- g) Fomentar la participación de niños, niñas y jóvenes en las actividades de Cruz Roja;
- h) Difundir los Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, a fin de desarrollar entre la población, y sobre todo entre los niños, niñas y jóvenes, los ideales humanitarios;
- i) Exigir de los poderes públicos, el respeto al Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos y la protección al emblema de la Cruz Roja y otros emblemas protegidos en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales; y,
- j) Priorizar la atención a los sectores vulnerables identificados en su Plan Nacional de Desarrollo y cumplir con los compromisos asumidos en el Plan de Acción Interamericano; y,
- k) Velar por el desarrollo de su recurso humano, especialmente del Voluntariado (Estatuto de CRE, 2009: art.7)

En el marco del CGR, CRE es parte de varias MTT, con responsabilidades específicas en cada una de ellas:

- MTT No.1 (Acceso y Distribución de Agua): Apoyar con sus recursos disponibles en la entrega de agua segura a la población afectada en coordinación con las instituciones respectivas.
- MTT No.2 (Promoción de la Salud, Saneamiento e Higiene): Apoyar con sus recursos disponibles en temas de salud a la población afectada en coordinación con las instituciones respectivas.
- MTT No.4 (Atención integral a la población): Colaborar en los diversos componentes de la ayuda humanitaria.
- MTT No.5 (Seguridad Integral de la Población): Proveer atención pre hospitalaria. Transportar pacientes. Colaborar en la evacuación poblacional, búsqueda, rescate, evaluación de daños, análisis de necesidades, acciones sociales y asesoría técnica si es competente.
- MTT No.7 (Educación, Cultura, Patrimonio y Ambiente): Apoyar en coordinación inter institucional en acciones tanto de prevención y preparación a la comunidad y ciudadanía en educación sobre la Gestión de Riesgos.

Por medio de los CGR, el Estado ecuatoriano cuenta con un programa más amplio de reducción del riesgo de desastres, en el mismo se tiene en cuenta la participación de instancias de la sociedad civil, así como la función auxiliar de la CRE.

De conformidad con sus funciones, la SGR tiene como responsabilidad asegurar que las entidades públicas y privadas preparen e implementen planes institucionales de gestión de sus riesgos, con las acciones y presupuestos que correspondan (Manual de CGR, 2011: 34). Para cumplir este fin se recomienda contemplar el apoyo, según corresponda, de las organizaciones regionales e internacionales competentes.

De conformidad con la facultad del plenario del CGR/COE de invitar a sus reuniones a personas de entidades nacionales o internacionales (Manual de CGR, 2011: 39), y en virtud de que el Sistema de Naciones Unidas es un actor importante al momento de una emergencia que requiera apoyo internacional (Resolución 46/182), se recomienda contemplar la participación de las diferentes agencias de la ONU en las MTT (Entrevista PNUD).

3.2 Alerta temprana e información

A fin de reducir al mínimo las repercusiones transfronterizas y elevar al máximo la eficacia de la asistencia internacional que pueda necesitarse, todos los Estados deberían instituir procedimientos para facilitar el intercambio expeditivo de información sobre desastres, incluidos los peligros

emergentes que presumiblemente puedan causar desastres, con otros Estados y organizaciones humanitarias que prestan asistencia, según corresponda, incluido el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas (Directrices IDRL, 2007: 7.1).

Como ente rector de la gestión de riesgos, dentro de las funciones de la SGR, se establecen las siguientes:

- Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano.
- Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo.
- Fortalecer, en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas, las capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos.
- Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional (Cfr. Constitución de la República del Ecuador, Art. 389; Reglamento a la LSPE, Art. 3)

A estas normas se suman los convenios bilaterales con países vecinos en materia de respuesta ante desastres. En los mismos se establece que los Estados cooperarán entre sus sistemas nacionales de prevención y atención de desastres, y pondrán a disposición sus redes de monitoreo, comunicación y alerta (Acuerdo Sobre Desastres Naturales entre Perú y Ecuador, 1997; Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre desastres naturales, 1990).

El Manual del CGR señala que corresponde exclusivamente a la SGR declarar los diferentes estados del alerta en cualquier ámbito territorial, con base en la información proporcionada por las instituciones técnico-científicas del país¹⁴ o en la información similar internacional. Esta declaración tiene siempre carácter oficial, se lo realiza mediante resoluciones, y debe ser difundida de forma

rápida, clara, sin contradicciones y comprensible. La difusión garantizará la cobertura a todos los destinatarios, incluyendo a las autoridades que deban participar en las acciones acordadas (Manual del CGR, 2011: 48-49).

Estas medidas son operativas mediante la información que produce y difunde la SGR por medio del su sitio en internet, en la cabecera del mismo se indican las declaraciones del nivel de alerta existente en el país.¹⁵ Por ejemplo, se señala el nivel de alerta amarilla por actividad volcánica del Reventador en las provincias de Napo, Orellana y Sucumbíos (4 febrero de 2013) o el cambio en el nivel de alerta declarada en la zona de influencia del volcán Tungurahua, de alerta naranja a nivel de alerta amarilla (19 de abril de 2013). Además, el sitio cuenta con una Sala de Situación Nacional y la información que genera, de la alimentación o articulación a DESINVENTAR u otros proyectos regionales sistema nacional de información.¹⁶

Como se señaló anteriormente, ante la inminencia o la ocurrencia de un determinado evento adverso, el Presidente del CGR/COE podrá activar las MTT y los mecanismos que correspondan, a los cuales se puede invitar a otras instituciones nacionales o internacionales (Manual de CGR, 2011: 39).

14 Las instituciones con mandato para informar oficialmente sobre la evolución de las amenazas son: a) Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI) para inundaciones, sequías y otros eventos hidrometeorológicos; b) Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional (IG-EPN) para actividad volcánica y sismos; c) Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR) para tsunamis, marejadas y eventos oceánicos; y, d) Instituto Nacional de Investigaciones Geológico Minero Metalúrgico (INIGEMM) para remociones en masa, deslizamientos y derrumbes (Manual del Comité de Gestión de Riesgos, 2011: 49).

15 <http://www.snriesgos.gob.ec> Visitada en Julio 7 2013.

16 <http://snigr.snriesgos.gob.ec> Visitada en Julio 7 2013.

En el ámbito de la salud, se establece que el Ministerio de Salud Pública (MSP) es responsable de “Determinar zonas de alerta sanitaria, identificar grupos poblacionales en grave riesgo y solicitar la declaratoria del estado de emergencia sanitaria, como consecuencia de epidemias, desastres u otros que pongan en grave riesgo la salud colectiva” (Ley orgánica de salud, Art. 6.11). El mismo cuerpo legal establece que el MSP tiene como responsabilidad “colaborar [...] con los gobiernos seccionales y con los organismos competentes para integrar en el respectivo plan vigente el componente de salud en gestión de riesgos en emergencias y desastres” (Ley orgánica de salud, Art. 35).

En conclusión, la legislación ecuatoriana establece procedimientos¹⁷ y responsabilidades sobre la alerta temprana. Además, a nivel operativo cuenta con información pública en los sitios de internet institucionales. Se recomienda publicar en el sistema de información las alertas de los sistemas de los países vecinos, la misma puede desarrollarse en base a los acuerdos bilaterales existentes. En relación a los niveles de alerta en materia de salud, se recomienda normar los mecanismos, instrumentos y procedimientos para lograr cumplir con estas atribuciones legales, y relacionamiento con el nivel de alerta que dirige la SGR, sobre este particular se debe contemplar que el ámbito de la salud está regulado por ley y el Manual del CGR se dictó por medio de resolución ministerial. También se recomienda contemplar de manera específica la participación de Naciones Unidas en el intercambio de la información.

3.3 Declaración de emergencia, desastres y estado de excepción

El Estado afectado que determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente debería recabar asistencia internacional y/o regional para subvenir a las necesidades de los damnificados (Directrices IDRL, 2007: 3.2)

La SGR califica una situación como desastre por medio de la declaratoria de alerta, mencionada anteriormente¹⁸ (Manual del CGR, 2011: 44). Una vez declarada la emergencia o desastre, el CGR se activa de inmediato como Comité de Operaciones de Emergencia (COE), se declara en sesión permanente y asume las funciones establecidas según el nivel de alerta. Se establecen cuatro estados de alerta: (1) normal o de reposo temporal de la amenaza (blanco), (2) aviso de activación de la amenaza (amarillo), (3) preparación para la emergencia (naranja), y (4) atención de la emergencia (rojo). En los estados de alerta naranja y roja los presidentes de los CGR ejercen la vocería oficial de sus comités en coordinación directa con las autoridades de la SGR. Exclusivamente en la alerta roja, se establece dentro de las acciones a desarrollar la “ayuda humanitaria”. El Manual del CGR señala que en este nivel de alerta “El sistema de Protección Civil de la SGR y las entidades de ayuda humanitaria atienden a la población en albergues” (Manual del CGR, 2011: 51)

Bajo el principio de complementariedad, la SGR podrá intervenir directamente con acciones de respuesta en las situaciones de emergencia, siempre en coordinación con los COE provinciales, cantonales y con los mecanismos parroquiales de gestión de riesgos según el caso (Manual del CGR, 2011: 44-48). Por su parte, el artículo 24 del Reglamento a la LSPE establece que existirá COE a nivel nacional, provincial y cantonal. Además, el COOTAD señala que “la gestión de riesgos [...] para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable (SGR)”. Durante las emergencias o desastres, la SGR y los COE vigilarán que se cumpla el principio de complementariedad, por el cual “los organismos encargados de la gestión de riesgos serán responsables de complementar los esfuerzos de otros organismos, sean del mismo o de diferente nivel de gobierno y/o sector, de modo tal que contribuyan a

17 Entre los cuales se encuentran la elaboración de informes periódicos del monitoreo a las diferentes amenazas, mapas que se generan por parte de los organismos técnicos científicos, sistemas de vigilancia especializada en el agro, la salud, y su articulación o uso como sistemas de alerta temprana. Una vez suscitado un evento por medio reportes de situación puntuales, informes de evolución de eventos, mapas de intervención, mapas de recursos, informes de rendición de cuentas, entre otros, que generen las diferentes instituciones como mecanismos para mejora continua.

18 Sección 3.2.

atender eficientemente las emergencias o desastres no solo en las circunscripciones territoriales o los sectores de los que fueren directamente responsables” (Manual del CGR, 2011: 45).

En relación a la declaratoria de emergencia, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas (Artículo 6.31) establece que las situaciones de emergencia son aquellas “generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional”. El Manual del CGR establece un procedimiento para la declaración de la emergencia:

- El Director Provincial de la SGR y/o las instancias técnicas de investigación, monitoreo o seguimiento (INOCAR, INAMHI, IG-EPN, INIGEMM) u otros actores similares informan sobre la inminente presencia del evento adverso al Presidente del CGR que corresponda (Alcalde, Prefecto, Gobernador o Presidente de la República).
- El Presidente del CGR convoca a reunión del CGR para valorar la situación.
- El plenario del comité valora la situación y emite su recomendación para la declaratoria o no de la emergencia, la cual no es de aceptación obligatoria.
- Si la máxima autoridad competente, dentro del CGR, acoge la recomendación, emite una resolución motivada declarando la situación de emergencia, a partir de lo cual se activan los mecanismos, planes de respuesta y las acciones que correspondan (Manual del CGR, 2011: 43-44; Cfr. COOTAD: Art.140).¹⁹

La declaratoria de emergencia acorta los procedimientos de contratación con los recursos propios de cada entidad, y permite el acceso a recursos de la SGR (Manual del CGR, 2011: 43).

Los estados de excepción son la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado (LSPE: Art.28). En relación a la declaratoria de estado de excepción, esta es una facultad exclusiva del Presidente de la República. Se podrá decretar el estado de excepción en los siguientes casos: “agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural” (Constitución de la República del

Ecuador: Art.164; Cfr. LSPE: Art. 29). La declaratoria de estado de excepción y su renovación, en caso de haberla, debe ser notificada a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional; y, en el ámbito internacional a la ONU- y la OEA, en caso de suspensión o limitación de derechos y garantías constitucionales (Constitución de la República del Ecuador: Art.31). Cuando se dicte estado de excepción, “los COE serán activados por disposición expresa de la máxima autoridad de la SGR (Manual del CGR, 2011: 45).

En relación a la declaración de emergencia, desastres y estado de excepción se presentan algunas reflexiones. Se recomienda que la declaración de emergencia sea claramente regulada por una ley especial; al momento se encuentran de forma dispersa en la ley de compras públicas, la cual atiende únicamente a acortar los procesos de contratación para superar la emergencia, el COOTAD y en el Manual del CGR, normas que no clarifican las capacidades de declaración y reacción ante una emergencia. Esto puede generar confusiones y duplicidad de criterios frente a una emergencia. En relación a la declaración de desastre, este potencial inconveniente ha sido controlado al señalar que exclusivamente la SGR declara una situación como desastres. Sin embargo, esta facultad de la SGR debería ser regulada también mediante una norma especial con rango de ley, ya que al momento tienen un origen constitucional en la función de “identificar riesgos”, que se le otorga a la SGR; pero la identificación de riesgos es diferente a la declaración de un desastre, y esta última función tiene su fundamento exclusivamente en el Manual de CGR. Por otro lado se recomienda aclarar que las acciones referentes a la ayuda humanitaria se desarrollan en los distintos niveles

de alerta; por ejemplo en el proceso eruptivo del volcán Tungurahua, bajo nivel de alerta naranja, y previa la realización de una evaluación de daños, se entregó ayuda humanitaria a las personas afectadas por la caída de ceniza (SGR, 2013).

3.4. Operación de respuesta a desastres

Los Estados afectados tienen el derecho soberano de coordinar, reglamentar y supervisar el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación suministrados por los actores que presten asistencia en su territorio, en consonancia con el derecho internacional (Directrices IDRL, 2007: 3.3)

Los actores que presten asistencia y su personal deberían en todo momento observar el derecho nacional del Estado afectado y el derecho internacional aplicable, coordinar su acción con las autoridades nacionales y respetar la dignidad humana de los damnificados por un desastre (Directrices IDRL, 2007: 4.1). En cuanto sea viable, deberían velar también porque su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial: se lleven a cabo con una participación adecuada de los damnificados, incluidas mujeres, jóvenes y adultos mayores, en su diseño, ejecución, supervisión y evaluación; y, se lleven a cabo con la mira de reducir al mínimo las repercusiones negativas sobre la comunidad, la economía, los mercados de trabajo, los objetivos de desarrollo y el medio ambiente locales.

Al ser los Estados afectados responsables del socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en su territorio, se deberían establecer criterios para la respuesta y la recuperación, mismos que deberían ser respetados por los actores que prestan asistencia humanitaria. También, se debe tener presente que “la asistencia humanitaria y la cooperación que brinden los países y organizaciones internacionales, es complementaria y debe estar orientada a fortalecer los esfuerzos del país afectado” (Guía CAPRADE, 2013: 10)

En primer lugar, los criterios que guían la respuesta durante emergencias y desastres son:

1. Proteger y preservar la vida humana y las necesidades básicas de las personas que han resultado afectadas o damnificadas.
2. Proteger la infraestructura, los bienes y servicios importantes en riesgo.
3. Monitorear y controlar los efectos secundarios y ulteriores de los eventos adversos.
4. Rehabilitar los servicios básicos que resulten afectados.
5. Reactivar los servicios educativos. (Manual del CGR, 2011: 47)

En segundo lugar, la recuperación de los efectos de las emergencias y desastres, es responsabilidad directa de cada Ministerio Sectorial, “la recuperación debe apuntar al fortalecimiento de las capacidades locales para un desarrollo seguro con enfoque en la reducción de riesgos y en la resiliencia” (Manual del CGR, 2011: 46).

Se puede identificar que en los criterios para la respuesta ante emergencias y desastres, priman los principios de protección y las normas esenciales de las Directrices IDRL, el Manual Esfera y el Marco de Acción de Hyogo. Cabe resaltar los esfuerzos por estructurar el Equipo Humanitario de País-EHP²⁰, en el cual se tiene como objetivo la implementación de estándares de ayuda humanitaria vigentes, como el Manual “saber donar”, el manual para asistencia mutua para los países andinos, entre otros instrumentos relativos a la gestión de riesgos de desastres. Se recomienda

²⁰ El EHP, también conocido como Red Humanitaria, se compone por las principales organizaciones / instituciones humanitarias nacionales e internacionales presentes en el país, incluyendo las agencias de Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones, las organizaciones no gubernamentales y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se comprometen a participar con base en acuerdos de coordinación. La dirección es conjunta entre el Director Ejecutivo del organismo nacional de gestión de emergencias y desastres (para el caso de Ecuador: de la SGR) y del Coordinador Residente o Coordinador Humanitario de Naciones Unidas. El EHP es la instancia en la que se realiza el intercambio de información y la toma de decisiones relacionadas con acciones humanitarias que ejecutan las ONG y organismos internacionales como parte del Sistema Nacional (SNGR, ECHO y UNISDR, 2012: 23)

promover que la población afectada y las instituciones locales, tanto estatales como no estatales, participen de forma activa en los programas de asistencia humanitaria, así como en los programas de recuperación. Por otro lado, se debería analizar las competencias respecto a la recuperación, en virtud de que el COOTAD señala que “La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable (SGR)” (COOTAD, Art. 140); por su parte, el Manual de CGR refiere esta facultad exclusivamente a los Ministerios.

3.5. Pedidos para asistencia internacional en desastres

El socorro en casos de desastre o la asistencia para la recuperación inicial deberían iniciarse solamente con el consentimiento del Estado afectado y, en principio, sobre la base de un llamamiento. El Estado afectado debería decidir en forma oportuna si ha de solicitar o no socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial y comunicar prontamente su decisión. A los efectos de adoptar esa decisión, el Estado afectado debería evaluar prontamente las necesidades. Se debería considerar la posibilidad de realizar evaluaciones conjuntas de las necesidades con las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias que prestan asistencia (Directrices IDRL, 2007: 10.1).

En Ecuador, las acciones de la asistencia humanitaria de carácter internacional se rigen por el Manual para la gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional (AHI) en situaciones de emergencia y desastre vigente en el país (Manual del CGR, 2011: 57). En febrero de 2011, la SGR presentó el manual para la gestión de la AHI, cuyo objetivo es “propiciar una adecuada y oportuna gestión de la cooperación internacional ante la ocurrencia de un desastre en que el Ecuador esté involucrado como asistente, asistido, o como facilitador de asistencia” (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 8).

Dentro de los principios que guían la cooperación internacional en situaciones de emergencia o desastres se señala que:

- La competencia de la representación y coordinación de la gestión de AHI desde y hacia todos los cooperantes, corresponde a la Cancillería, sus representaciones diplomáticas y consulares en el exterior.
- Toda iniciativa que se emprenda como respuesta a una “Solicitud Internacional de Asistencia Humanitaria” deber ser ejecutada de manera coordinada con las acciones que el Gobierno Nacional está llevando adelante, respecto a sus leyes, en coordinación con el órgano responsable de la respuesta a la emergencia y proporcionales a las necesidades de la población asistida.
- La AHI debe ser solicitada oficialmente por el país afectado utilizando los canales oficiales (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 9).

Para la gestión de la AHI se crea una Unidad Coordinadora, la cual se integra a la estructura del COE nacional y tiene como objetivo organizar, canalizar e integrar los aportes de la cooperación internacional que lleguen al país como respuesta a una solicitud de AHI del Gobierno Nacional. De igual manera coordinará las contribuciones del Ecuador hacia un país afectado. Referida unidad estará integrada por un delegado de la Cancillería y otro delegado de la SGR. Además se contará con el apoyo, según sus competencias de las diferentes instituciones del Estado, pero sobre todo del Ministerio de Finanzas, Corporación Aduanera Ecuatoriana, Centro de Comercio Exterior e Inversiones y Fuerzas Armadas (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 10-11).

Entre las funciones de la Unidad de Coordinación se encuentran las siguientes:

- Facilitar la información disponible y coordinar la cooperación de ayuda humanitaria entre los actores de la red humanitaria (también conocida como EHP), en el Ecuador para hacer posible su incorporación en las acciones oficiales encaminadas a satisfacer la demanda de la población afectada por el suceso.
- A partir del escenario vigente y las necesidades de asistencia humanitaria identificadas, coordinar y apoyar la toma de decisiones por parte de los actores humanitarios para responder a las solicitudes del país.
- Recibir las ofertas de asistencia (cartas de intención), verificar su correlación con el llamamiento y la disponibilidad de la documentación correspondiente, confirma tipo de materiales, volúmenes, medio y tiempo de arribo al país.
- Canalizar ante la SGR la aceptación de ofertas de cooperación internacional (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 12).

Con el fin de facilitar la movilización de recursos desde y hacia el país, la SGR se registrará por las normativas y resoluciones internacionales vigentes, entre ellas, aquellas de la Asamblea General de la ONU: 46/182 del 19 de diciembre de 1991, 54/233 del 22 de diciembre de 1999, 55/163 del 14 de diciembre de 2000, 56/103 del 14 de diciembre de 2001 y 56/195 del 21 de diciembre del 2001 para el desplazamiento de equipos en el marco del mecanismo INSARAG²¹ (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 14).

El Manual que rige la materia, señala que frente a la decisión del COE nacional de realizar una solicitud de asistencia internacional, éste promulgará un decreto ejecutivo, basado en el informe técnico de la SGR y activará la Unidad de Coordinación de la AHI (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 15).

A nivel de la CAN se establece que la declaratoria de estado de emergencia o desastre nacional y solicitud de AHI es el determinante para dar inicio a la gestión de ayuda y cooperación (Guía CAPRADE, 2013: 11). El Gobierno del país afectado, con la declaratoria de emergencia por desastre, por medio de su Cancillería, solicitará la ayuda requerida en un comunicado oficial a sus contra-

partes de los países de la CAN y otros miembros de la comunidad internacional que considere pertinentes (Guía CAPRADE, 2013:26).

Adicionalmente, para el ingreso de cualquier tipo de donación (pública, privada, no-gubernamental, entre otras, suministro de socorro, asistencia técnica o recurso

financiero, ésta debe ser previamente aceptada de manera oficial por el órgano responsable de la respuesta a la emergencia, local o nacional según el Manual del CGR, caso contrario no se autorizará su nacionalización (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 9). Esto se debe leer conjuntamente con la normativa del CAPRADE, la cual señala que “el país afectado, a través de su Cancillería, confirmará la aceptación o no de la ayuda que sea ofrecida por el país u organismo donante, según las necesidades determinadas por la entidad nacional competente en materia de desastres” (Guía CAPRADE, 2013: 26).

A nivel interno de la SGR, como ente rector de la gestión de riesgos a nivel nacional, la Subsecretaría de Respuesta, responsable de la implementación del Manual del CGR/COE, es la encargada de analizar los requerimientos de cooperación internacional para la atención de la emergencia formalmente declarada y canalizar su obtención en coordinación con la Dirección de Cooperación Internacional, a través del órgano rector de la cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador, es decir la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SETECI (Estatuto por

procesos SGR, 2010: 2.1.3. b. 6). La Dirección de Ayuda Humanitaria de la misma secretaría de Estado, debe “Coordinar con la Dirección de Cooperación Internacional la identificación de fuentes de provisión de recursos para ayuda humanitaria a las cuales podría recurrirse para la atención de la población afectada por una emergencia y/o desastre, tanto nacional como internacional” (Estatuto por procesos SGR, 2010: 2.1.3.2. b. 6.); además debe “velar por la activación de los mecanismos de provisión y entrega de los recursos de ayuda humanitaria a los destinos identificados y apropiados, sean estos, provenientes de cooperación internacional o de la empresa privada nacional” (Estatuto por procesos SGR, 2010: 2.1.3.2. b. 10).

Por su parte, la Dirección de Cooperación Internacional de la SGR, es responsable de:

- Coordinar y gestionar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgos.
- Promover la relación nacional e internacional de cooperación, tanto en tiempo de desarrollo como en situaciones de emergencia y/o desastre.
- Generar y concretar alianzas interinstitucionales a nivel internacional, de forma que fortalezcan las acciones de cooperación, tanto en tiempo de desarrollo como en situaciones de emergencia y/o desastre, ya sea para necesidades nacionales o requerimientos internacionales. (Estatuto por procesos SGR, 2010: 3.1.5)

A nivel local, las direcciones provinciales de la SGR son responsables de “conducir acciones y coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados las necesidades de cooperación internacional para la gestión de riesgos” (Estatuto por procesos SGR, 2010: 4.1.1. b. 9).

En relación a la evaluación evaluaciones conjuntas de las necesidades que se debe realizar (Directrices IDRL, 2007: 10.1), en Ecuador se utiliza la Evaluación de daños y análisis de necesidades (EDAN). El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, coordina y asiste técnicamente a los gobiernos autónomos descentralizados, al CGR y a los operadores de los servicios en la elaboración del EDAN del sector. Por su parte, el MSP evalúa las condiciones en las cuales se encuentran las líneas vitales de los sistemas de conducción, planta de tratamiento y bombeo de agua con herramientas apropiadas como el EDAN complementario; además realiza el EDAN de Salud. Asimismo, el Ministerio de Agricultura, Acuacultura, Ganadería y Pesca realiza un EDAN específico del sector. Además la CRE colabora en la evaluación de daños y análisis de necesidades (Manual del CGR, 2011: 45, 51, 63, 65- 71).

La normativa nacional también señala que es importante disponer de un listado real y actualizado de necesidades de manera oportuna y que responda verdaderamente a la emergencia, para ello es necesario contar con el apoyo de los diferentes sectores del Estado que por su experiencia y competencias manejen de forma ágil y adecuada la evaluación de daños y la información en cada sector estratégico. Para esto se contará con el concurso de las unidades de gestión de riesgos de cada ministerio (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 15). Por su parte la normativa del CAPRADE señala que “la evaluación de daños y análisis de necesidades determinará las necesidades de la población afectada y sustentará la solicitud de asistencia humanitaria (Guía CAPRADE, 2013:11), además la solicitud de asistencia deberá contener, por lo menos:

- a) Descripción general del evento.- Tipo de evento. Fecha y hora de ocurrencia. Breve descripción.
- b) Efectos del evento (estimados).- Zonas afectadas. Personas fallecidas y heridas. Personas evacuadas o en albergues. Viviendas destruidas y afectadas. Otros sectores afectados.
- c) Aspectos logísticos.- Referencia del lugar (puerto, aeropuerto, terminal terrestre) de desembarque y entrega de la asistencia humanitaria. En caso de recursos financieros se

indicará los datos bancarios donde se realizará el depósito. El pedido de ayuda deberá detallar: la institución receptora, los contactos claves con nombres, teléfonos y direcciones.

d) Necesidades.- Tipo específico de asistencia humanitaria requerida. Cantidad y características de la asistencia solicitada. Listado de elementos que no se requieren al momento (Guía CAPRADE, 2013: 31).

En relación a los pedidos para asistencia internacional en desastres, se presentan las siguientes recomendaciones:

Primero, la asistencia humanitaria de carácter internacional se rige por el Manual de la gestión de AHI “vigente en el país”. Si bien, en la actualidad se cuenta con un manual, el mismo no ha sido publicado en el registro oficial, en consecuencia no está legalmente vigente (Código Civil, artículos 5 y 6). A ello se suma que referido manual no es conocido por los diferentes actores como el Sistema Aduanero Ecuatoriano, o los Ministerios de Estado. En consecuencia se recomienda que, una vez actualizado, el manual sea publicado en el Registro Oficial y socializado con los diferentes actores, tanto estatales como no estatales.

Segundo, la cooperación internacional en caso de desastre, según la normativa interna de la SGR, se debe canalizar a través del órgano rector de la cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador, es decir la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional ²² (SETECI); sin embargo, esta institución no es parte de la unidad coordinadora de la AHI, por lo que se recomienda incluir a SETECI en referida unidad. También se recomienda definir claramente los procedimientos y roles de los actores para canalizar la asistencia internacional, dado que se presenta poca claridad entre las responsabilidades de la SGR, la Cancillería, el COE y la SETECI. Se podría analizar el modelo del “centro de coordinación de asistencia humanitaria” de CEPREDENAC, con su enfoque de equipos “one-stop shop” para la facilitación de la entrada de la asistencia internacional.

Tercero, la normativa actual señala que frente a la decisión del COE nacional de realizar una solicitud de asistencia internacional, éste promulgará un decreto ejecutivo, basado en el informe técnico de la SGR y activará la Unidad de Coordinación de la AHI (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 15). La expedición de decretos ejecutivos es una atribución del Presidente de la República (Constitución de la República del Ecuador, Art. 147). En la práctica, en la solicitud de asistencia internacional realizada por motivo de los incendios forestales de 2012 no se promulgó un decreto ejecutivo. Por su parte la normativa del CAPRADE señala que la solicitud de ayuda internacional se realizará “con la declaratoria de estado de emergencia por desastre” (Guía CAPRADE, 2013: 26).²³ En consecuencia se recomienda que la solicitud de asistencia internacional se realice por medio de resolución del COE o de la SGR. Dentro de la legislación especial en materia de gestión de riesgos se puede señalar como facultad de la SGR “Canalizar a través del Ministerio de Relaciones Exteriores con la Comunidad Internacional, Organismos Multilaterales, Agencias de Cooperación y demás organizaciones de asistencia humanitaria, las notificaciones mediante las cuales se especifiquen los requerimientos de asistencia humanitaria internacional y los mecanismos de recepción de la cooperación en cada caso de desastre o catástrofe”. Estas funciones referentes a la solicitud de la asistencia internacional y a su canalización deberían ser claramente definidas porque se podría interpretar como que hay una duplicidad de funciones para la gestión de la AHI (recomendación del taller nacional consultivo).

Cuarto, el llamamiento internacional se debería realizar en base a una evaluación como el EDAN. Se debería considerar la posibilidad de institucionalizar formalmente que se realicen evaluaciones conjuntas de las necesidades con organizaciones humanitarias que prestan asistencia y actúen bajo principios de neutralidad, como por ejemplo agencias de la ONU o la Sociedad Nacional de Cruz Roja.

²² Actualmente SETECI es adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, pero tiene gestión técnica, administrativa y financiera propias.

²³ En la sección 3.3 se recomendó además regular de forma expresa la declaratoria de estado de emergencia.

Quinto, los ofrecimientos y las solicitudes de asistencia deberían ser lo más precisos posibles (Directrices IDRL, 2007: 10.2); la experiencia en la solicitud realizada por motivo de los incendios forestales (2012) fue realizada de manera precisa y se determinó el nombre de los potenciales Estados cooperantes. Sin embargo, con el fin de alcanzar una institucionalidad, se recomienda desarrollar un modelo de solicitud en base a la información del EDAN y los parámetros establecidos en la guía del CAPRADE.

Sexto, en la Unidad Coordinadora de AHI, se debería considerar la participación por parte del EHP, por lo menos con un representante como por ejemplo el Representante país de NNUU, para ser el vínculo entre el sector estatal y no estatal. Esta coordinación se puede institucionalizar por medio de un acuerdo (recomendación del taller nacional consultivo).

3.6. Estatus legal de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales extranjeras

Los Estados afectados deberían conceder a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles, después de su entrada en el país o tan pronto sea posible a partir de entonces, como mínimo una autorización temporal para actuar legalmente en su territorio, con objeto de que puedan disfrutar de los derechos, entre otros, de abrir cuentas bancarias, suscribir contratos y arrendamientos, adquirir bienes y disponer de ellos y entablar acciones judiciales, a fin de prestar socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.

A los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles se les debería también conceder el derecho a traer al país y sacar de él los fondos y monedas que necesiten por medios legales y a obtener los tipos de cambio legales en relación con su socorro en casos de desastre o su asistencia para la recuperación inicial. Los Estados afectados deberían autorizar a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles a contratar legalmente personal local y a rescindir legalmente esos contratos (Directrices IDRL, 20).

Como se señaló anteriormente, la SGR tiene como una de sus responsabilidades la de “garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo” (Constitución de la República del Ecuador, Art.389. n.7; Cfr. LSPE, Art.34; Reglamento de la LSPE, Arts. 3 y 18). La SGR también es responsable de “coordinar los esfuerzos y funciones entre las instituciones públicas y privadas en las fases de prevención, mitigación, la preparación y respuesta a desastre, hasta la recuperación y el desarrollo posterior” (Reglamento de la LSPE: Art. 3.f); además debe “coordinar la cooperación de la ayuda humanitaria e información para enfrentar situaciones de emergencia y/o desastres” (Reglamento de la LSPE: Art. 3.h). En este sentido, en los casos de las agencias de cooperación, agencias bilaterales o multilaterales u organismos no gubernamentales (de carácter internacional) con actividad en curso en el país y que deseen intervenir y tengan la capacidad para complementar la asistencia que el gobierno se encuentra dando, deberán solicitar previamente autorización al órgano responsable de la respuesta a la emergencia y coordinar con este la propuesta de sus actividades específicas relacionadas con la emergencia o desastre (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 9). Para lo cual, dentro del plan de acción para respuesta a emergencias, se contempla, en calidad de anexos, dos formularios de “ingreso de información-cooperantes” de la SETECI: formulario país u organismo cooperante, y formulario para proyectos de cooperación internacional (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 53-58).

En relación al estatus legal de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamenta-

les extranjeras que no estén registradas en el país, la única normativa identificada es el “Instructivo para el proceso de suscripción de convenios con organizaciones no gubernamentales extranjeras” emitido por SETECI. El mismo establece los requisitos para la inscripción (artículo 1), y señala que “una vez revisada toda la documentación presentada, previo informe técnico y dictamen jurídico, SETECI procederá a dictar la resolución motivada de conformidad con el artículo 19 del Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales” (Art. 3). Tanto el instructivo, el reglamento, así como el Manual para la gestión de la AHI no hacen referencia al estatus de organizaciones internacionales no registradas, en caso de desastre.

Es necesario distinguir a las organizaciones intergubernamentales de las cuales Ecuador es Estado Parte, tales como el Sistema de las Naciones Unidas, quienes normalmente, cuentan con acuerdo de privilegios e inmunidades, que han sido firmados por parte de los Estados, incluyendo Ecuador, como la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946 (Encuesta ONU); por lo que pueden actuar en caso de emergencia. También se distingue el caso de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, de la cual es miembro la CRE (Estatuto de CRE, 2009: art. 1) y cuyos estatutos han sido aprobados por los Estados partes de los Convenios de Ginebra, entre ellos el Ecuador, por lo que puede actuar por medio de la CRE. Esto no excluye la posibilidad de suscribir un acuerdo de sede con el Estado ecuatoriano.

Previo criterios técnicos de elegibilidad (Directrices IDRL, 2007: 4 y 14), se recomienda establecer un mecanismo ágil de registro temporal de los organismos, tanto estatales como no estatales, que brindarían asistencia humanitaria, enfocado principalmente en aquellas que actúan en la fase de respuesta a desastres y no tienen estatus jurídico en el país, dado que las instituciones que tienen actividades en curso en el país pueden coordinar con el órgano responsable de la respuesta a la emergencia. Esos mecanismos deberían estar claramente descritos y la información debería ser de fácil acceso. Podrían “preseleccionar” una lista de actores elegibles, tanto estatales como no estatales, en base a los convenios bilaterales o el empleo de sistemas internacionales o regionales de acreditación; cabe señalar que este tipo de sistema no existe todavía a nivel internacional o regional. También, se debe tener presente conceder como mínimo una autorización temporal para actuar legalmente en el territorio, con objeto de que puedan disfrutar de los derechos, entre otros, de abrir cuentas bancarias, manejo de cuentas bancarias extranjeras, suscribir contratos civiles y laborales, adquirir bienes y disponer de ellos y entablar acciones judiciales (Directrices IDRL, 2007: 20.1).

En el propuesto mecanismo también se recomienda normar las responsabilidades de los actores, tanto estatales como no estatales, que prestan asistencia humanitaria (Directrices IDRL, 2007: 4), quienes deber respetar los mecanismos de coordinación establecidos a nivel nacional y global. Se debería contemplar las normas de la guía “Saber donar”, el Manual Esfera y otros instrumentos de la ONU, entre otros (recomendación del taller nacional consultivo).

De conformidad con los avances alcanzados hasta el momento, se debe consolidar el EHP, ya que el contar con un equipo humanitario previamente articulado, permite mayor operatividad y coordinación con los diversos actores humanitarios en escenario de un desastre.

3.7. Requerimientos de control de fronteras para bienes de asistencia para desastres

3.7.1 Bienes y equipo

Con respecto a los bienes y el equipo para el socorro en casos de desastre y la recuperación inicial exportados o importados por los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles, o en nombre de éstos, los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían: a. exonerarlos de todos los derechos aduaneros, impuestos, aranceles o tasas gubernamen-

tales; b. exonerarlos de todas las restricciones de exportación, tránsito e importación; c. simplificar y reducir al mínimo la documentación exigida para la exportación, el tránsito y la importación; d. autorizar la reexportación del equipo o los bienes no utilizados que sean de propiedad del Estado o la organización humanitaria que presta asistencia y que éstos deseen conservar.

Con respecto a los bienes y el equipo para las operaciones de socorro en casos de desastre exclusivamente, los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían asimismo a. dispensar de los requisitos de inspección o reducirlos. Cuando no sea posible otorgar dispensa, despachar a plaza prontamente los bienes y el equipo para el socorro, con carácter prioritario, mediante un procedimiento de «precertificación» cuando sea viable; y b. disponer que las funciones de inspección y despacho a plaza se puedan cumplir fuera del horario oficial y/o en un lugar distinto de la oficina de aduanas, en cuanto sea necesario para reducir al mínimo las demoras, de conformidad con los reglamentos de seguridad del Estado afectado. Los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles deberían respetar las rutas y lugares de distribución prescritos por el Estado afectado (Directrices IDRL, 2007: 17.1-2).

El Código orgánico de la producción, comercio e inversiones (COPCI) establece que están exentas del pago de todos los tributos al comercio exterior, excepto las tasas por servicios aduaneros, las importaciones de “envíos de socorro por catástrofes naturales o siniestros análogos a favor de entidades del Sector Público o de organizaciones privadas de beneficencia o de socorro [y] donaciones provenientes del exterior, a favor de las instituciones del sector público o del sector privado sin fines de lucro, destinadas a cubrir servicios de salubridad, alimentación, asistencia técnica, beneficencia, asistencia médica, educación, investigación científica y cultural, siempre que tengan suscritos contratos de cooperación con instituciones del sector público” (COPCI, Art. 125).

El reglamento al título facilitación aduanera del COPCI señala que constituyen envíos de socorro los bienes importados por las entidades del sector público u organizaciones privadas de beneficencia o de socorro reconocidas como tales por las secretarías de estado competentes, es decir reconocidas por el estado ecuatoriano, en virtud de una declaratoria de emergencia dictada por el Presidente de la República, y que estén destinadas a suplir necesidades derivadas de catástrofes naturales, epidemias, prestación de servicios públicos, conmoción nacional o desastres análogos, para ser utilizados inmediatamente (Art. 7). Además, el mismo reglamento establece el procedimiento, según el cual, en el caso de entidades del sector público, se deberá presentar únicamente una Declaración Aduanera Simplificada²⁴ en formato dispuesto para el efecto, suscrita por la máxima autoridad de la entidad solicitante en la que deberá detallar: a) las mercancías a importarse; b) cantidades estimadas; c) fecha y lugar de arribo; y, d) número de decreto ejecutivo de la declaratoria de emergencia. En el caso de las organizaciones privadas de beneficencia o de socorro, adicional a lo dispuesto para las entidades del sector público, se deberá presentar el certificado correspondiente otorgado por la Secretaría de Estado competente para el efecto, que determine que el consignatario es una organización privada de beneficencia o con finalidad social, reconocida por el Estado y registrada legalmente en el Ministerio del ramo (Reglamento al título facilitación aduanera: Art.8).

Por otro lado, el reglamento permite la descarga de mercancías en lugares no habilitados por motivos de “Catástrofes o desastres naturales”, previo acto administrativo debidamente motivado por el Director Distrital del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en el que se autorice la mencionada descarga (Reglamento al título facilitación aduanera: Art.41.c).

La legislación ecuatoriana establece que habrá exención de impuestos en las donaciones de vehículos, cuando se trate de aquellos necesarios para usos especiales, tales como ambulancias, vehículos clínicos o radiológicos, coches biblioteca, carros de bomberos y similares, y siempre que

²⁴ Esta Declaración Aduanera Simplificada podrá ser registrada electrónicamente por parte del usuario o estará a cargo de los funcionarios de aduana, gestión que no obstaculizará el despacho de las mercancías (Reglamento al título facilitación aduanera: Art.8).

su función sea compatible con la actividad de la institución beneficiaria (COPCI, Art. 125.e).

En relación a los bienes y equipos, se recomienda precisar que el ingreso de bienes debe realizarse en coordinación con la SGR o el COE. Además se debe tener presente que la Unidad de Coordinación de la AHI es responsable de organizar y controlar la recepción, descarga, despacho y entrega de los recursos de ayuda humanitaria a los consignatarios, así como su incorporación en la mesa sectorial correspondiente del COE (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 13).²⁵ Esta responsabilidad debería ser analizada en términos prácticos y de ser el caso contemplar la participación del servicio aduanero como responsable del proceso.

También se recomienda establecer que la solicitud de exoneración se la realice antes del embarque, para proceder de manera ágil a la desaduanización directa (recomendación del taller nacional consultivo).

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano además del reglamento de facilitación al que se ha referido la presente sección existe una “norma provisional de exenciones autorizadas por la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE)”, la cual repite los criterios establecidos en el reglamento; por lo que se recomienda la unificación de los instrumentos, dado que la diversidad de normas puede generar confusiones y problemas a futuro.

Al momento no se cuenta con una normativa específica para los bienes y equipos exclusivos para las operaciones de socorro y recuperación inicial en casos de desastre. En este sentido, se recomienda dispensar de los requisitos de inspección, reducirlos o darles prioridad mediante un procedimiento de “pre certificación” a los actores elegibles, tanto estatales como no estatales, cuando sea viable. La legislación tampoco prevé el uso vehículos por parte de los actores internacionales. En el marco del artículo 125 del COPCI se debería regular estos aspectos y se debería reconocer temporalmente el registro y las placas de vehículos importados para las operaciones de socorro y recuperación inicial en casos de desastre.

Se recomienda que los actores internacionales elegibles, tanto estatales como no estatales, preestablezcan acuerdos de cooperación para casos de emergencias con instituciones del sector público, en previsión a un apoyo ulterior en caso de desastres, para beneficiarse de la exención del pago de todos los tributos al comercio exterior (COPCI, Art. 125).

Se debería contemplar un régimen de excepción aduanero para las instituciones locales que trabajan permanentemente en la atención y respuesta de desastres, quienes en virtud de su normativa institucional, previamente acordada con el estado, puedan solicitar apoyo internacional, sin necesidad de una declaratoria de emergencia.²⁶

Si bien la normativa vigente permite la descarga de mercancías en lugares no habilitados por motivos de “Catástrofes o desastres naturales”, se recomienda hacer una mención específica en relación a los horarios. Estableciendo que la distribución oportuna del socorro internacional en casos de desastre puedan funcionar fuera del horario habitual de oficinas.

Dentro de la información que debe presentarse en el proceso de facilitación aduanera se debe indicar el “número de decreto ejecutivo de la declaratoria de emergencia”, por lo que, como se señaló en la sección 3.3, es necesario aclarar la naturaleza jurídica de la declaratoria de emergencia y la instancia responsable de dictarlo.

25 Bajo los principios de universalidad e independencia del Movimiento de la CR y MLR se exceptuarían las donaciones que reciben CRE por parte de otros miembros del Movimiento.

26 Por ejemplo la CRE, que en virtud de sus Principios Fundamentales y Normas del Movimiento pueda solicitar apoyo del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, sin necesidad de una declaratoria de emergencia

Los procesos aduaneros deberían tener especial consideración con los países vecinos, Colombia y Perú, y otros países con quienes se tienen acuerdos de cooperación en materia de respuesta ante desastres, y que fueron detallados en el capítulo dos del presente estudio. Con Perú se han acordado generar mecanismos y reglamentos que faciliten el tránsito fronterizo de técnicos e instrumentos necesarios para las acciones de cooperación en casos de desastres (Acuerdo Sobre Desastres Naturales, 1997, Art.5); además, han convenido que “concederán todas las facilidades necesarias y la ayuda indispensable a las autoridades de la otra Parte en caso de desastres naturales, especialmente en lo concerniente al paso de equipos y materiales de socorro” (Acuerdo amplio ecuatoriano – peruano, 1999: Art. 60).

De manera general, en relación a los requerimientos de control de frontera, se recomienda normar e implementar un mecanismo para la reexportación del equipo o los bienes no utilizados que sean de propiedad del actor, tanto estatal como no estatal, que presta asistencia y que éstos deseen conservar (Directrices IDRL, 2007: 17.1). Para lo cual se debe tener presente que quienes prestan asistencia deberían asumir la responsabilidad de retirar los bienes de socorro y recuperación inicial que no se hayan usado y no se necesiten y disponer de ellos, particularmente cuando esos bienes puedan constituir un peligro para la salud o la seguridad de las personas o el medio ambiente. (Directrices IDRL, 2007: 17.4).

3.7.2 Bienes y equipo especiales

a) Equipos de telecomunicaciones

Los Estados afectados deberían dispensar de las licencias pertinentes o acelerar su tramitación y reducir los demás obstáculos al uso, importación o exportación de equipo de tecnología de la información y las telecomunicaciones por parte o en nombre de los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia en el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial (Directrices IDRL, 2007: 18.2).

La Ley Especial de Telecomunicaciones establece que los equipos y aparatos deben disponer de los certificados de homologación y de cumplimiento de las especificaciones técnicas que se establezcan en los Reglamentos para la importación, fabricación, distribución, venta o exposición (Ley

Especial de Telecomunicaciones: Art.28.f).

Respecto a la maquinaria y equipos, la normativa del CAPRADE señala: a) el país afectado por un desastre deberá detallar las especificaciones técnicas de los equipos y maquinarias requeridos, así mismo será el responsable de aceptar o no el envío de esta donación según sus requerimientos y características solicitadas, frente a las ofrecidas por el donante; b) los equipos deberán estar en correcto funcionamiento y no presentar daños de hardware ni software, además se deberá especificar el tiempo de vida límite que debe tener al momento de la donación. Se recomienda que el tiempo de vida que tenga el equipo al momento de la donación no supere el 50% de su tiempo de vida útil; c) los equipos deben incluir los instructivos de instalación, configuración y operación; así como las licencias de software u otras necesarias para su operación o funcionamiento, y el país donante deberá entregar las mismas conjuntamente con los equipos donados; d) los manuales, etiquetas y mensaje de los equipos deberán ser en idioma español y/o inglés; y, e) dependiendo de los requisitos de la solicitud, los equipos se entregarán instalados, configurados y se brindará la capacitación necesaria para su operación. En la medida de lo posible contar con programas de uso libre.

Tanto en la Ley especial que se citó, así como en COPCI no se mencionan excepciones, menos aún en escenarios de emergencias y desastre, para bienes y equipos especiales. Tampoco se hace referencia al uso, importación o exportación de equipo de tecnología de la información. Respecto a

los equipos de tecnología de la información y las telecomunicaciones, en el marco de la normativa de CAPRADE, se recomienda dispensar de los trámites o acelerar los mismos mediante un proceso rápido para los actores internacionales elegibles, tanto estatales como no estatales.

b) Medicamentos

Los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían reducir los obstáculos jurídicos y administrativos a la exportación, el tránsito, la importación y la reexportación de medicamentos y equipo médico por parte o en nombre de los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles en el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial, en cuanto ello sea compatible con la seguridad pública y el derecho internacional. Los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles deberían tomar medidas razonables para asegurar la calidad, la adaptación a las necesidades y la inocuidad de esos medicamentos y equipo (Directrices IDRL, 2007: 18.3).

En relación a los medicamentos, se cuenta con un reglamento de medicamentos y dispositivos médicos donados. Este reglamento señala que toda donación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos bioquímicos y de diagnóstico procedente del exterior, cualquiera que sea su destinatario en el país, debe obtener obligatoriamente la Certificación Sanitaria de la Donación, como requisito indispensable para autorizar su importación. Adicionalmente se establece que estos productos deben proceder de fuentes confiables y ajustarse a las normas de calidad del país donante y del Ecuador (Reglamento de medicamentos y dispositivos médicos donados, Arts. 2 y 4)

Se recomienda adecuar la normativa vigente en relación a la importación de medicamentos y dispositivos médicos para la asistencia en caso de desastre, de conformidad con a la realidad organizacional del MSP (recomendación taller consultivo nacional). En particular se sugiere que:

- a) los medicamentos son utilizados por los equipos médicos internacionales en sus propias operaciones: se transporten y conserven en condiciones apropiadas para mantener su calidad; y, se protejan contra su apropiación o uso indebidos.
- b) los medicamentos que donen para ser usados por terceros en el Estado afectado: tengan como mínimo una validez de doce meses antes de la fecha de vencimiento cuando lleguen al país; se transporten y conserven en condiciones apropiadas para mantener su calidad hasta que lleguen al país; y, estén debidamente etiquetados en español con la denominación común internacional o la denominación genérica, el número de lote, la posología, la potencia, el nombre del fabricante, la cantidad contenida en el envase, las condiciones de almacenamiento y la fecha de vencimiento.

Además se recomienda acelerar los trámites de importación de medicamentos, como por ejemplo la obtención de certificaciones sanitarias, dado que en situación de respuesta internacional a un desastre, no se puede demorar la autorización. En este sentido, cuando se solicite medicamentos y/o equipo médico se debería contar con la participación del MSP en la Unidad de Coordinación de la AHL.

Se recomienda incorporar a la legislación vigente el contenido de la “Guía de operación para asistencia mutua para desastres para países miembros de la Comunidad Andina” (recomendación taller nacional consultivo), en temas de:

- a) Sangre.- Se deberá obtener a través de donantes nacionales, no se deberá solicitar sangre a los países vecinos ni se la enviará; b) Vacunas.- Solo se enviará vacunas por pedido expreso del país afectado; y, c) Hospitales de campaña.- Frente a un desastre, un hospital de campaña externo por

el tiempo que toma en llegar, probablemente, no estará disponible para atender a los primeros afectados, considerando lo anterior debe tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: El país receptor debe contemplar en primer lugar otras soluciones más duraderas; negociar un acuerdo detallado en el cual figure de modo explícito quien ejecuta qué y quién financia qué; y, garantizar servicios públicos básicos para el hospital que permitan su adecuado funcionamiento. El país donante debe enviar solo si el país afectado lo ha solicitado y está de acuerdo con las condiciones; enviar solo si a la fecha de remisión el hospital está operativo; disponer de los conocimientos básicos acerca de la situación sanitaria, idioma y cultura local; disponer de los especialistas específicos necesarios para operar el hospital; y, contar con la tecnología adecuada según las necesidades y posibilidades locales (Guía CAPRADE, 2013: 22-24). Esta recomendación, en cuanto sea aplicable, también debe tenerse presente para los actores no estatales.

3.7.3. Como país de tránsito

La facilitación que se debe brindar en el caso de las importaciones debe considerarse para los casos cuando Ecuador es país de tránsito. En relación a las facilidades aéreas, terrestres o marítimas, Ecuador, como país de tránsito, puede otorgar “facilidades legales y logísticas a gobiernos amigos, agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales, agencias bilaterales y multilaterales que participan en la AHI en casos de emergencia y que así lo soliciten” (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 16).

El procedimiento para solicitar esta facilidad se guía por los siguientes puntos:

- a) El país o agencia asistente debe solicitar el permiso correspondiente ante la representación diplomática del Ecuador en el país de origen de la carga, adjuntando la información y documentos adecuados que describan con detalle las características de los recursos que se pretenden transportar, el medio y personas que acompañarán la carga, itinerario y necesidades logísticas.
- b) La competencia para dar o no las facilidades solicitadas corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores; que de dar respuesta afirmativa deberá coordinar con la Unidad de Coordinación de la AHI para Emergencia o Desastre para su implementación.
- c) Corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores la coordinación con el solicitante por medio de la representación diplomática en el país de origen, así como la coordinación interinstitucional necesaria para cumplir con los compromisos adquiridos de ser aceptada la solicitud.
- d) Se deberá tener constancia escrita de aceptación de la Cancillería del país receptor que garantice el ingreso de los materiales a su llegada al puerto de arribo.
- e) Por medio de la Unidad de coordinación de la AHI se consultará con las instituciones competentes (Fuerzas Armadas, Ministerio de Salud, Ministerio de Industrias, CAE u otras) sobre los requerimientos específicos en caso de materiales especiales. Se deberá coordinar con la CAE para la custodia del tránsito, costo que será asumido por la SGR (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 18).

La normativa andina, respecto de la asistencia humanitaria en calidad de tránsito, señala que se tomará en cuenta los siguientes aspectos: a) El país donante enviará la documentación necesaria para “carga en tránsito” al país que no es beneficiario final; b) El país donante coordinará con el país de tránsito facilidades para el manejo de la asistencia humanitaria, por ejemplo bodegas temporales, seguridad, o la agilización de los trámites; c) El país donante informará al país de tránsito y al de destino final los datos de identificación del personal que acompaña la carga para fines migratorios; y, d) Los costos logísticos y otros, que se generen en el traslado de la asistencia humanitaria en el país de tránsito serán asumidos por el país donante (Guía CAPRADE, 2013: 30).

Cabe señalar que la normativa ecuatoriana no se autoriza, en ningún caso, “el tránsito de personas, materiales o sustancias que pongan en riesgo inminente la vida y seguridad de la gente, animales o el medioambiente” (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 18).

En relación a materiales o recursos humanos provenientes de las fuerzas armadas, “se deberán cumplir los procedimientos específicos para que estos puedan transitar por el país sin dificultad” (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 18).

De manera general, se recomienda asegurar que los trámites para el tránsito de la asistencia humanitaria sean ágiles y se integren las normas que establecen la guía andina y el Manual para la gestión de la AHI ecuatoriano, en particular el COPCI debería contemplar estas facilidades. Se recomienda incluir, en el Manual para la gestión de la AHI, los procedimientos específicos para el tránsito de materiales o recursos humanos provenientes de las fuerzas armadas a los que hace referencia el mencionado manual.

3.8. Gestión del personal extranjero durante el desastre

Con respecto al personal de socorro en casos de desastre y de recuperación inicial de los Estados y de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles, los Estados afectados deberían: a. conceder los visados y los permisos de trabajo necesarios, dentro de lo posible a título gratuito, renovables dentro de su territorio, por el plazo necesario para realizar las actividades de socorro en casos de desastre o recuperación inicial; b. en las operaciones de socorro en casos de desastre, dispensar de la obligación de esos visados y permisos de trabajo o acelerar significativamente su tramitación; c. establecer procedimientos acelerados para reconocer temporalmente las calificaciones profesionales del personal médico, los arquitectos e ingenieros extranjeros, las licencias de conductor y otros tipos de licencias y certificados que sean necesarios para el desempeño de funciones de socorro en casos de desastre o recuperación inicial y que el Estado que presta asistencia interesado o la organización humanitaria que presta asistencia elegible haya declarado genuina, por el plazo indispensable para llevar a cabo las actividades de socorro o recuperación inicial; d. facilitar la libertad de acceso a la zona afectada por el desastre y la libre circulación dentro y a partir de ésta, teniendo en cuenta la seguridad del personal de socorro en casos de desastre y de recuperación inicial (Directrices IDRL, 2007: 16.1).

En primer lugar, cabe recordar que, el ingreso de cualquier tipo de asistencia técnica debe ser previamente aceptada de manera oficial por el órgano responsable de la respuesta a la emergencia (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 9).

La normativa andina señala que en caso de necesidad de personal con ciertas habilidades, conocimientos o equipamiento específico, el país afectado deberá detallar su necesidad, es decir debe existir una solicitud expresa del país afectado. Referido personal deberá estar disponible en el menor tiempo posible y contar con total autonomía por al menos siete días o el tiempo que consideren durará la misión (Guía CAPRADE, 2013: 18).²⁷ Otro requisito que se establece es que el país donante verifique todos los integrantes tienen toda su documentación en regla por el tiempo de misión, están en buen estado de salud física y mental y hablan español (Guía CAPRADE, 2013: 34).

En relación a las visas, el Ecuador propugna “el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad

²⁷ Equipos de rescate: Los equipos deberán viajar con sus recursos completos (profesionales en rescate, equipo, insumos, logística, alimentos) y con autonomía total para el tiempo de la misión. Estos equipos deben tener el aval del país que lo envía y cumplir con los estándares de acreditación establecidos por INSARAG. Si los equipos de búsqueda y rescate incluyen perros, estos deberán traer consigo los respectivos carnets de vacunación y documentación sanitaria. Equipos sanitarios (médicos, paramédicos y de apoyo): Debe puntualizarse si dolo se necesita el recurso humanos o con el equipamiento médico. Los equipos deben articularse al sistema local de salud. Se debe tener en cuenta los requisitos de entrada al país de los medicamentos. Otro personal (logística, comunicación, etc.) Debe articularse a sistema local correspondiente. No puede realizar actividades por su cuenta (Guía CAPRADE, 2013: 18-19)

de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Constitución de la República del Ecuador, Art. 416). En virtud de este principio no se requiere de visa para ingresar al Ecuador por el lapso de 90 días, con fines turísticos. Se exceptúa de este régimen a los ciudadanos de la República Popular China, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia, quienes requieren de visado para entrar al Ecuador.

La legislación migratoria no establece normativa sobre tema de desastres ni atención humanitaria. A continuación se da a conocer las clases de visas de no inmigrantes existentes, y que podrían concederse al personal de actores que brindan asistencia en caso de desastre y de recuperación inicial:

Visa 12. I: - Funcionarios diplomáticos o consulares, funcionarios internacionales calificados pertenecientes a organismos internacionales de los que sea miembro el Ecuador y los representantes de las misiones especiales acreditadas ante el Gobierno del Ecuador.

Visa 12. VI.- Profesionales de alto nivel técnico o trabajadores especializados que sean llamados por empresas, instituciones o personas establecidas en el país, para ejecutar labores temporales de su especialidad o con fines de entrenamiento industrial.

Visa 12. VII.- Misioneros, voluntarios o religiosos pertenecientes a organizaciones u órdenes reconocidas en su país de origen y en el Ecuador para dedicarse a labores asistenciales, docentes o de apostolado.

Visa 12-IX.- Visitantes temporales con fines lícitos: turismo, deporte, salud, estudios, ciencia, arte o para ejecutar actos de comercio que no impliquen la importación simultánea de bienes, y sus familiares más cercanos dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad (Ley de Extranjería, Art.12).

De la información recopilada se evidencia que no se registran inconvenientes en el ingreso de personal extranjero. Por ejemplo, la AECID, cuando la situación lo exigía, ha obtenido la visa en la misión diplomática de Ecuador en España sin inconveniente alguno (Encuesta AECID).

Si bien existen visas que se podrían conceder al personal de socorro, las mismas requieren un proceso de solicitud, aprobación y registro (Ley de Extranjería, arts.5, 6, 7, 14, 15, 16). Por lo que, en caso de asistencia internacional por situación de desastre, se recomienda conceder a actores elegibles estatales y no estatales, en el marco de la normativa andina sobre recursos humanos (Guía CAPRADE, 2013: 18-19), los visados, dentro de lo posible a título gratuito, renovables dentro del territorio nacional, por el plazo necesario para realizar las actividades de socorro en casos de desastre o recuperación inicial; y, que se agilite su tramitación.

En relación a los permisos de trabajo, todo extranjero que desee ingresar al Ecuador con el propósito de desarrollar actividades laborales con dependencia de personas naturales o jurídicas, para solicitar la respectiva visa y su inscripción en el Registro de Extranjeros o la renovación de la misma, así como para la modificación hacia esta calidad y categoría migratorias de tipo laboral, con posterioridad a su admisión en el país, deberán previamente obtener un certificado otorgado por el Director Nacional de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Laborales (Código del Trabajo, Art. 560).²⁸

Para realizar las actividades de socorro en casos de desastre o recuperación inicial, se recomienda dispensar del permiso de trabajo o acelerar su proceso para los actores internacionales elegibles, tanto estatales como no estatales, el cual debería ser gratuito. De continuar la emergencia y continuar requerimientos de apoyo durante la recuperación inicial, se debería visarlos con categoría

²⁸ En la MTT No. 6 del CGR/COE, Productividad y Medios de vida, participa el Ministerio de Relaciones Laborales, cuyas funciones son: a) velar por el respeto y cumplimiento de las leyes y normas que rigen las relaciones laborales; y, b) apoyar y facilitar la contratación en las acciones implementadas en respuesta a situaciones de emergencia.

migratoria 12 – IX por 180 días (Encuesta Ministerio de Relaciones Laborales). Esto se puede coordinar con el Ministerio de Relaciones Laborales que participa tanto en el CGR/COE.

A fin de reconocer temporalmente las calificaciones profesionales del personal médico, los arquitectos e ingenieros extranjeros, que sean necesarios para el desempeño de funciones de socorro en casos de desastre o recuperación inicial, se debe tener presente el Acuerdo No. 2011-052, de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), en el cual se establecen los procedimientos para el reconocimiento de títulos emitidos en el extranjero. En tal virtud, el registro de títulos extranjeros se hará según los siguientes procedimientos: a) de forma automática, en caso de que la universidad que otorga el título se encuentra en una lista que realiza SENEYCYT con este fin; b) para los títulos expedidos por países con los que el Ecuador tiene convenios internacionales; c) a través de un comité que aprueba la calificación profesional; d) títulos de especialidades en ciencias de la salud con formación académica en servicios cursados en el extranjero a través de comité interinstitucional.²⁹

Se recomienda establecer, en el marco de la normativa andina sobre recursos humanos (Guía CAPRADE, 2013: 18-19), un proceso ágil y oportuno para el reconocimiento temporal de las calificaciones profesionales del personal de las organizaciones elegibles, tanto estatales como no estatales, que sean necesarios para el desempeño de funciones de socorro en casos de desastre o recuperación inicial, el mismo podría tener como base la lista de universidades de reconocimiento automático de la SENESCYT, así como los convenios internacionales.

3.9. Transporte

Los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían conceder permiso, sin demora excesiva, para la circulación rápida de naves, aeronaves y vehículos terrestres operados por un Estado que presta asistencia o una organización humanitaria que presta asistencia elegible, o en nombre de éstos, con el fin de transportar socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial y, dentro de lo posible, exonerarlos de los derechos aplicables. En particular, deberían conceder permiso para el sobrevuelo, el aterrizaje y el despegue de aeronaves. También deberían autorizar la operación de esas aeronaves dentro del territorio del Estado afectado cuando ello sea necesario para la distribución de la asistencia (Directrices IDRL, 19.1-2).

En relación a los ámbitos de operación del transporte terrestre en vehículos automotores, la legislación ecuatoriana contempla el transporte internacional y el transporte transfronterizo. El servicio de transporte internacional se presta fuera de los límites del país, teniendo como origen el territorio nacional y como destino un país extranjero o viceversa; para la prestación de este servicio, se observará lo dispuesto por la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), la normativa internacional vigente que la República del Ecuador haya suscrito y ratificado, como es el caso de los tratados con Perú y Colombia que fueron detallados en el capítulo dos³⁰. Por su parte, el servicio de transporte transfronterizo se presta entre regiones de frontera debidamente establecidas acorde al reglamento específico generado para este efecto y cumpliendo con la normativa internacional vigente (Reglamento a ley de transporte terrestre transito y seguridad vial, Art. 60).

En cuanto a la matrícula y al servicio de los vehículos existe la siguiente clasificación que podría ser aplicable para los vehículos de los actores que prestan asistencia en situaciones de desastres o recuperación inicial: a) De uso diplomático, consular y de organismos internacionales o de asistencia técnica; b) Vehículos de internación temporal, que se registrarán según lo estipulado en la Ley

²⁹ Más información sobre el reconocimiento de títulos en: <http://www.educacionsuperior.gob.ec/reconocimiento-e-inscripcion-de-titulos-expedidos-por-instituciones-de-educacion-superior-extranjeras/>

³⁰ En el sitio web de la ANT (<http://www.ant.gob.ec/index.php/transito-2/internacional>) se detallan los Formularios Generales, las actas, Convenios y Reglamentos relacionados con el tránsito internacional. Visitado en 7 de julio de 2013.

de Aduanas; c) Vehículos de emergencia, los cuales permiten una circulación rápida: Policía, Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil, etc. (Reglamento a ley de transporte terrestre tránsito y seguridad vial, Art. 64).

En cuanto a la licencias para conducir vehículos policiales, ambulancias militares, municipales, y en general todo vehículo del Estado ecuatoriano de emergencia y control de seguridad, será necesaria contar con la licencia profesional Tipo C1 (Reglamento a ley de transporte terrestre tránsito y seguridad vial, Art. 132).

Dentro de la normativa vigente no se regula de forma específica el internamiento de vehículos por vía terrestre en caso de emergencia, tampoco la circulación rápida de los vehículos terrestres operados por parte de actores internacionales elegibles, tanto estatales como no estatales, ni los permisos para los conductores de los actores elegibles, por lo que se recomienda normar estos aspectos y en particular, dentro de lo posible, exonerarlos de los derechos aplicables. Esta normativa se podría coordinar desde el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP)³¹ y la ANT (Encuesta MTOP).

Un aspecto que se evidenció al analizar la normativa relativa al transporte terrestre es que el Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012: art. 218) señala que “los vehículos de emergencia destinados al transporte de enfermos o heridos, [...] deberán llevar una cruz roja de material adhesivo retro reflectivo [...] en los costados y en la parte delantera[...]”, referida norma es contraria a la Ley sobre el uso y protección del emblema de la cruz roja y de la media luna roja³². Esta ley, en base a los Convenios de Ginebra, señala dos tipos de uso del emblema de la cruz roja; por un lado este emblema es utilizado a título protector en tiempo de conflicto armado; y, por otro lado, el emblema se utiliza a título indicativo, para determinar que una persona o un bien tienen un vínculo con una institución de la Cruz Roja o Media Luna Roja (art. 2). En consecuencia se recomienda realizar una revisión del artículo 218 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en el marco de la Ley sobre el uso y protección del emblema de la cruz roja y de la media luna roja.

En el **transporte naval**, las únicas políticas institucionales que regulen las operaciones de respuesta frente a desastres son las “Matrices de seguridad” de cada instalación portuaria. Sin embargo, cabe resaltar que la subsecretaría de puertos y transporte marítimo y fluvial del MTOP puede disponer a los cuatro terminales del estado, la exoneración de las tasas portuarias por el uso de la instalación y los servicios brindados por esta para la recepción, manipulación, almacenaje, y despacho de la carga. Sin embargo, existen terminales que no ofrecen todos los servicios y para los cuales se necesita la participación de empresas operadoras de servicios portuarios privadas, lo que podría representar un obstáculo, al no estar definida cómo sería su participación en situaciones de desastre, principalmente con respecto al tema del pago de sus servicios (Encuesta MTOP).

En el ámbito del transporte naval, en primer lugar se recomienda regular la concesión de permisos de navegación en caso de desastres para los actores internacionales elegibles, tanto estatales como no estatales. En relación a los puertos se debería regular y, posteriormente, socializar la asistencia internacional en caso de desastre con los operadores portuarios de servicio a la carga, con la finalidad de exponer el plan de asistencia en caso de desastres, para así poder definir la participación de las instituciones portuarias de carácter privado. Todo esto para reducir los costos para los actores internacionales (Directrices IDRL 24.2).

31 El Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), forma parte de la Mesa No. 3 de Infraestructura, Reconstrucción y Rehabilitación del CGR/ COE (Manual del CGR, 66-67).

32 Ver sección 3.1.

También se recomienda promover la implementación del Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional de 1965, mismo que exige a los Estados Partes facilitar la entrada y salida de los buques participantes en “el trabajo de socorro”, así como la recepción y despacho de las personas y de carga que transportan. Este Convenio fue ratificado por el Ecuador en 1988.

En relación al **transporte aeronáutico**, la legislación ecuatoriana regula la búsqueda y salvamento de las aeronaves civiles declaradas en emergencia o accidentadas, de conformidad con el artículo 25 del Convenio de Chicago (Ley de aviación civil, Art.11). En el marco internacional se cuenta con el Manual de operaciones aéreas combinadas del sistema de cooperación entre las Fuerzas Aéreas americanas de ayuda humanitaria y desastres, del sistema de cooperación entre las Fuerzas Aéreas americanas (Encuesta MTOP). En caso de una emergencia, catástrofe o necesidad de ayuda humanitaria, la secretaría permanente de este sistema de cooperación contribuirá, capacidades y posibilidades, a facilitar también los permisos de sobrevuelo y aterrizaje a aquellas fuerzas aéreas que presenten impedimentos en obtener los permisos correspondientes (Manual de operaciones aéreas combinadas, Capítulo I, 2.4).

Cabe señalar que, por la emergencia producida por los incendios forestales en el año 2012, Ecuador recibió de otros países varias aeronaves para combatir incendios: a) Colombia envió un helicóptero Black Hawk y un equipo de 17 personas; b) Venezuela facilitó dos helicópteros, Super Puma y Cougar; cada aeronave contaba con un equipo de 10 personas; y, c) Brasil envió un avión tipo Hércules C-130 para combate de incendios.

El marco normativo aeronáutico ecuatoriano no cuenta con normas específicas sobre permisos en casos de desastres; así, la asistencia aeronáutica recibida en 2012 debió ajustarse a la normativa habitual. Por lo que se recomienda regular los permisos para el sobrevuelo, el aterrizaje y el despegue de aeronaves, en situaciones de desastres, con el fin de asegurar la circulación rápida de los aeronaves por parte de los actores internacionales elegibles, tanto estatales como no estatales, que prestan asistencia. También se debería autorizar la operación de esas aeronaves dentro del territorio nacional cuando ello sea necesario para la distribución de la asistencia (Directrices IDRL, 19.1-2).

Además se recomienda implementar el Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 (Convenio de Chicago), el cual ha sido ratificado por 189 países. Este instrumento internacional exige a los Estados Partes “facilitar la entrada, salida y tránsito por su territorio de aeronaves dedicadas a vuelos de socorro realizadas por o en nombre de los organismos internacionales reconocidos o en nombre de los propios Estados, y adoptarán todas las medidas posibles para garantizar su operación segura” además, hace un llamamiento a los Estados a “garantizar que el personal y los artículos que llegan en vuelos de socorro... sin demora”. Este Convenio ha sido ratificado por Ecuador.

A nivel de instrumentos internacionales en relación al transporte en general, cabe resaltar los acuerdos bilaterales que Ecuador tiene con sus países vecinos. Con Perú se han establecido un Reglamento de Tránsito de Personas y Vehículos Terrestres. En el caso de Colombia, se mantiene un acuerdo amplio en materia de transporte por medio del Convenio sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves, en el cual se indica que se debe prestar especial consideración a “la asistencia mutua frente a desastres”. En relación a estos instrumentos internacionales se recomienda dar mayor operatividad, socializarlos porque son poco empleados³³ y de ser necesario realizar una revisión de las normas nacionales vigentes.

3.10. Telecomunicaciones

Sin discriminar en detrimento de los actores de socorro nacionales y sin causarles perjuicio, los Estados afectados deberían asimismo conceder (o cuando corresponda alentar a otros actores nacionales a conceder) a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles un acceso prioritario al ancho de banda, las frecuencias y el uso de satélites para las telecomunicaciones y la transmisión de datos relacionados con las operaciones de socorro en casos de desastre (Directrices IDRL, 18.2).

En el campo de las telecomunicaciones el Estado central tiene competencia exclusiva (Constitución de la República del Ecuador, Art. 261). La legislación ecuatoriana señala que “en caso de guerra o conmoción interna, así como de emergencia nacional, regional o local, declarada por el Presidente de la República, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en coordinación con la operadora de los servicios finales, tomará el control directo e inmediato de los servicios de telecomunicaciones. Este control cesará al desaparecer la causa que lo originó” (Ley Especial de Telecomunicaciones, Art. 15).

Por su parte, en el marco del Manual del CGR, es función del Ministerio de Telecomunicaciones³⁴ : a) garantizar las telecomunicaciones para uso institucional y de la localidad afectada, durante una emergencia; y, b) proveer el servicio normal en condiciones seguras (Manual del CGR, 2011: 67).

En relación a las telecomunicaciones, el Ecuador no cuenta con normas específicas sobre las operaciones de socorro en casos de desastre. La actual legislación no diferencia entre las diferentes causas de un estado de excepción y establece que el control corresponde al Comando Conjunto de las Fuerza Armadas; aspecto que podría entrar en contradicción con la responsabilidad del Ministerio de Telecomunicaciones establecida en el Manual del CGR. Se recomienda regular los roles y las responsabilidades de los actores gubernamentales en materia de telecomunicaciones en estados de excepción. Por otro lado, se recomienda regular el acceso al ancho de banda, las frecuencias y el uso de satélites por parte de los actores internacionales elegibles y actores locales, tanto estatales como no estatales, que brinden asistencia en caso de desastre.

También se recomienda analizar e incorporar en la legislación nacional las normas que establece el Convenio de Tampere (1998) sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe. Este Convenio establece un marco normativo amplio para la cooperación internacional en casos de desastre en materia de telecomunicaciones, dado que se señala que se deben reducir los obstáculos reglamentarios a la utilización de recursos de telecomunicaciones para la mitigación y atención de desastres, incluidas las restricciones a la importación y exportación, la utilización de determinados tipos de equipos y el uso de determinados espectros de radiofrecuencia. Si bien este Convenio no ha sido suscrito por el Ecuador, se destaca el hecho de que ha sido ratificado por Argentina (2007), Colombia (2008), Perú (2003) y Venezuela (2005).

3.11. Impuestos y obligaciones sobre las actividades de asistencia humanitaria

Los Estados afectados deberían exonerar a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles de los impuestos sobre el valor añadido y de otros impuestos o derechos directamente relacionados con el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial (Directrices IDRL, 21).

Sobre el régimen tributario, la legislación ecuatoriana establece que los ingresos de las institucio-

nes de carácter privado sin fines de lucro legalmente constituidas ³⁵ no estarán sujetos al Impuesto a la Renta.

En relación al impuesto al valor agregado (IVA), se establece la devolución IVA pagado por las siguientes instituciones: a) Junta de Beneficencia de Guayaquil; b) Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; c) Fe y Alegría, d) Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas, e) Sociedad de Lucha Contra el Cáncer, f) Cruz Roja Ecuatoriana, g) Fundación Oswaldo Loo; h) universidades; i) escuelas; y, f) agencias especializadas internacionales, organismos no gubernamentales y personas jurídicas de derecho privado que hayan sido designadas ejecutoras en convenios internacionales, créditos de gobierno a gobierno o de organismos multilaterales; siempre que las importaciones o adquisiciones locales de bienes o servicios se realicen con cargo a los fondos provenientes de tales convenios o créditos para cumplir los propósitos expresados en dichos instrumentos; y, que éstos se encuentren registrados previamente en el Servicio de Rentas Internas (SRI)³⁶. Para la devolución del IVA se debe presentar al SRI una declaración. (Ley de régimen tributario interno, Art.73). Por ejemplo: la ONU es sujeto devolución del IVA; en relación a las agencias de cooperación, la AECID está calificada para la exoneración de impuesto, por medio de la devolución (Encuesta AECID).

La legislación tributaria establece que algunas organizaciones humanitarias locales y los organismos internacionales son sujetos de devolución del IVA; sin embargo no existen reglas, reglamentos, o políticas institucionales que regulen las operaciones de respuesta frente a desastres (Encuesta SRI). Por lo que se recomienda normar la devolución del IVA a favor de los actores elegibles, tanto estatales como no estatales, que prestan asistencia humanitaria en el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial.

3.12. Transparencia y rendición de cuentas

Los actores que prestan asistencia, en cuanto sea viable, deberían velar porque su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial se suministren en forma transparente, con una comunicación apropiada de las actividades y la financiación (Directrices IDRL, 4.1-3).

Los Estados y organizaciones humanitarias que presten asistencia deberían cooperar para prevenir la desviación ilícita, la apropiación indebida o el fraude en relación con los bienes, el equipo o los recursos destinados al socorro en casos de desastre y la recuperación inicial y entablar las acciones que correspondan. (Directrices IDRL, 6.1).

Los Estados afectados deberían utilizar los fondos y artículos de socorro que reciban en donación y que hayan aceptado con ocasión de un desastre en forma compatible con la intención declarada para la cual se suministraron (Directrices IDRL, 6.2).

En primer término, la AHI debe “cumplir estándares de calidad que cubran las necesidades expresadas por el Estado afectado” (Guía CAPRADE, 2013: 10). En relación a los actores que prestan asistencia, el marco normativo ecuatoriano señala que “es necesario que el ejecutor construya y desarrolle mecanismos que brinden apertura, transparencia y participación de las comunidades en todo el ciclo del proyecto, desde la formulación hasta la evaluación, para lograr una intervención

³⁵ Instituciones de carácter privado sin fines de lucro de: culto religioso; beneficencia; promoción y desarrollo de la mujer, el niño y la familia; cultura; arte; educación; investigación; salud; deportivas; profesionales; gremiales; clasistas; partidos políticos; los de las comunas, pueblos indígenas, cooperativas, uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas y demás asociaciones de campesinos y pequeños agricultores, legalmente reconocidas, en la parte que no sean distribuidos, siempre que sus bienes e ingresos se destinen a sus fines específicos y cumplan con los deberes formales contemplados en el Código Tributario, la Ley de Régimen Tributario Interno, su Reglamento y demás Leyes y Reglamentos de la República del Ecuador.

³⁶ Una vez efectuado el registro, y luego de que el beneficiario haya presentado la declaración y los anexos en los medios, forma y contenido que defina el SRI, podrá presentar la solicitud de devolución a la que acompañará un listado certificado en el que se deberán detallar claramente los comprobantes de venta de las adquisiciones o importaciones realizadas con cargo a los fondos provenientes de convenios internacionales, créditos de gobierno a gobierno o de organismos multilaterales, sobre los que se está solicitando la devolución. En el caso de beneficiarios que manejen varios proyectos, el listado deberá contener el detalle y clasificación de los comprobantes de venta por proyecto y convenio internacional o crédito. En ambos casos, el listado deberá contener la respectiva identificación por comprobante de la categoría de gasto establecida dentro del presupuesto. La solicitud se referirá a periodos mensuales y en cada mes se podrá presentar únicamente una solicitud. (Reglamento a la Ley de régimen tributario interno, Art.163)

adecuada en contenido, magnitud e implementación” (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 18). Por su parte, el Estado debe “vigilar la calidad de la ayuda humanitaria y el cumplimiento de estándares establecidos y la correcta administración de los recursos destinados a la población afectada” (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 18).

Algunos criterios que recoge la normativa ecuatoriana en relación a la rendición de cuentas son: a) Garantizar la participación y decisión de las comunidades en todas las fases de la respuesta humanitaria; b) Proporcionar información sobre los alcances de la ayuda humanitaria a partir de los estándares nacionales e internacionales (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, Proyecto Esfera, Código de Conducta de las ONG, Humanitarian Accountability Partnership); y, c) Facilitar medios para que las comunidades puedan dar a conocer su percepción de la ayuda humanitaria recibida (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 20).

La ayuda humanitaria en situaciones de emergencia es parte integral de la responsabilidad de la SGR en la rendición de cuentas, por ello es necesario que toda intervención derivada de una solicitud de ayuda internacional contenga los elementos necesarios para una adecuada e integral rendición de cuentas. Los documentos fundamentales que se tomarán en cuenta para la rendición de cuentas son los informes financiero y técnico (ejecución, impacto y participación local) que se realizarán al finalizar la intervención cada organización ejecutora. Se utilizará los formatos que exige el donante o su propia organización, especialmente en lo que se refiere a lo financiero, del que entregará una copia a la SGR en plazo no mayor de 60 días luego de finalizada la intervención. Este informe narrativo debe reflejar el impacto de las actividades en la población, su entorno y como ésta percibe la presencia del ejecutor y su trabajo frente a las necesidades y realidades de la comunidad. Para esto será necesario establecer en el Plan de Acción, de manera general indicadores de impacto que permitan medir el resultado final de la intervención que deberá ser avaladas por las comunidades participantes (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 20-21).

A nivel institucional, entre las funciones de la Unidad de Coordinación de la AHI se encuentran las siguientes:

- Finalizada su actuación, elaborará un informe participativo y transparente, sobre las acciones realizadas, asistencia canalizada, países y actores humanitarios, enfatizando en su impacto sobre la población y la respuesta global a la emergencia. Este informe se realiza en base a la información proporcionada por la SGR.
- Implementará el Sistema LSS/SUMA desarrollado por la Organización Panamericana de la Salud para el registro de la AHI con el fin de facilitar la gestión de los recursos, el seguimiento y la redición de cuentas (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 12).

La Dirección de Ayuda Humanitaria también debe presentar “Informes consolidados que otorguen información sobre la prestación de ayuda humanitaria en caso de desastres dentro del país y hacia la comunidad internacional, en coordinación con la Unidad de Cooperación Internacional de la SGR” (Estatuto por procesos SGR, 2.1.3.2. c. 10).

En relación a los fondos manejados por el Estado, estos se regulan por el sistema de rendición de cuentas de la Contraloría General del Estado. Esta instrucción es la responsable del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos (Constitución de la República del Ecuador, Art.211). En consecuencia, en los casos en que otros gobiernos y entidades otorguen ayuda humanitaria a instituciones públicas, la Contraloría deberá conocer del inventario de los bienes y recursos; con el fin de que se haga el correspondiente seguimiento y control (recomendación del taller nacional consultivo).

Se puede evidenciar que existe un marco normativo en relación a la transparencia y rendición de

cuentas; sin embargo, aparentemente, existen casos en que los informes expresan conformidad, pero en el territorio no se ve reflejado tal hecho, por lo que se recomienda revisar los mecanismos que transparenten y garanticen que la ayuda llegó al destinatario de conformidad con los objetivos propuestos en el Plan de Acción. En este análisis se debería observar el presupuesto que se invierte en visibilidad, lo cual no es prioritario si se compara con las actividades de socorro y recuperación inicial (recomendación del taller nacional consultivo).

Frente a un potencial uso no transparente de los recursos, la SETECI podría receptar las denuncias al respecto y coordinar además con la Contraloría General del Estado, en el caso de que exista implicación de instituciones públicas. Se ha establecido un proceso de trámite de denuncias de ONG, el mismo consta de las siguientes acciones de por parte de la SETECI: 1. recepta la denuncia³⁷; 2. analiza y solicita sustento al denunciante; 3. verifica en campo la denuncia; 4. realiza un informe técnico; y, 5. Socializa los resultados de la denuncia. Este trámite puede tomar hasta 30 días hábiles. La Dirección de Enlace, Seguimiento y Evaluación de SETECI es la unidad responsable del proceso³⁸. En virtud de la participación de la SETECI en el proceso de rendición de cuentas, se reitera la recomendación de que se incluya a la SETECI en la Unidad Coordinadora de la AHI.

En relación a los criterios para la rendición de cuentas establecidos en el Manual de AHI se recomienda aclarar que el Derecho Internacional Humanitario se aplica exclusivamente en situaciones de conflicto armado.

Otro mecanismo a tener en cuenta es la Ley orgánica del acceso a la información y transparencia, la cual se puede complementar con elementos de transparencia hacia la asistencia humanitaria (recomendación del taller nacional consultivo). Referida ley señala que “Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado,

las denominadas organizaciones no gubernamentales, están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley” (la Ley orgánica del acceso a la información y transparencia, Art.1).

Finalmente, se recomienda reglamentar las situaciones en las que se desee terminar el socorro o la asistencia para la recuperación inicial, en esta regulación se debe contemplar que el Estado ecuatoriano y el actor, estatal o no estatal, que preste asistencia realicen consultas entre sí, teniendo presentes las repercusiones de esa terminación para las comunidades afectadas por un desastre (Directrices IDRL, 12.1).

3.13. Envío de Asistencia Internacional

Como país asistente, se debe observar las responsabilidades de los actores que prestan asistencia. Los actores que presten asistencia y su personal deberían en todo momento observar el derecho nacional del Estado afectado y el derecho internacional aplicable, coordinar su acción con las autoridades nacionales y respetar la dignidad humana de los damnificados por un desastre. Además, deberían velar porque su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial se suministren de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad (Directrices IDRL, 4).

³⁷ Requisitos mínimos para la presentación de una denuncia: 1. Oficio motivado de denuncia. 2. Documentación que acredite la calidad legal del denunciante (Cédula en caso de personas naturales y estatutos en caso de personas jurídicas o sociedades de hecho). 3. Documentos de respaldo de la denuncia. 4. Firmas de responsabilidad de los denunciantes.

³⁸ Las denuncias se pueden presentar a la siguiente dirección electrónica: denuncias@seteci.gob.ec

Además, los Estados deberían alentar activamente a la población interesada en hacer contribuciones a las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre o recuperación inicial a hacer donaciones financieras dentro de lo posible o de lo contrario a donar sólo aquellos artículos de socorro expresamente solicitados por el Estado afectado. (Directrices IDRL, 5.2).

Para que Ecuador coopere con un país afectado por un desastre se requiere “que exista en poder de la Cancillería, una solicitud de asistencia internacional proveniente del Gobierno Constitucional del país afectado, indicando las necesidades, características y condiciones del llamamiento” (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 15). Luego, es necesaria la decisión de la Presidencia de la República para responder afirmativamente a esa solicitud, esta será comunicada por medio de la Cancillería a la Unidad de Coordinación de la AHI, especificando los alcances de aceptación de la solicitud y el origen de los recursos necesarios para su implementación (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 16).

Como se señaló anteriormente, la Unidad Coordinadora para la gestión de la AHI coordinará las contribuciones del Ecuador hacia un país afectado (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 10-11). La coordinación de la asistencia con el país receptor corresponde a la Cancillería, la cual se realiza en el Ecuador a través de la representación diplomática del país afectado o por medio de la representación diplomática del Ecuador acreditada frente al país solicitante. La SGR será la institución responsable de la implementación de la operación en lo que se refiere a identificación y preparación de la carga, trámites de exportación y coordinación de transporte. Para estas tareas contará con el apoyo de las instituciones del Estado que participen de la exportación de la mercancía (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 16).

En los últimos años, Ecuador ha brindado asistencia humanitaria a países con los cuales mantiene relaciones diplomáticas y que se ven afectados por una emergencia o desastre. El proceso operativo para brindar esta asistencia esta normado en el Manual para la gestión de la AHI.

En términos generales la asistencia internacional se brinda en el marco de una coordinación y en base a sus necesidades, *se recomienda asegurar que los trámites para la exportación de bienes de asistencia humanitaria sean ágiles.*

En escenarios recientes, principalmente en el terremoto ocurrido en Haití en 2010, la ciudadanía contribuyó con víveres, agua, alimentos, vituallas, etc. *Por lo que se recomienda que el Estado exhorte a la población interesada en hacer contribuciones a las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre o recuperación inicial a hacer donaciones financieras dentro de lo posible o de lo contrario a donar sólo aquellos artículos de socorro expresamente solicitados por el Estado afectado (Directrices IDRL, 5.2).*

Sumario de recomendaciones:

Responsabilidades básicas en materia de gestión de riesgos:

- Actualizar de manera periódica, y eventualmente ante el cambio de autoridades, respecto a las normas y sus ámbitos de responsabilidad, teniendo como objetivo de desarrollar una institucionalidad interna en materia de gestión de riesgos, dado que estas instancias de gobierno son quienes darían la primera respuesta en caso de un desastre.
- Realizar una actualización permanente de los responsables de las MTT, de manera particular se debe actualizar del coordinador de la MTT No.7, dado que mediante decreto ejecutivo número 1507 se suprimió el Ministerio de Coordinación de Patrimonio.
- Los GAD deberían fortalecer los marcos jurídicos locales relativos a la gestión de riesgos y manejo de emergencias mediante ordenanzas, acuerdos y resoluciones (COOTAD: Art. 7). De manera particular se debería promover normas que permitan una adecuada operación de respuesta a nivel de los GAD, quienes tienen la primera responsabilidad de asistir, lo cual deberá estar acompañado de un fortalecimiento de sus capacidades.
- Contemplar el apoyo, según corresponda, de las organizaciones regionales e internacionales competentes, para asegurar que las entidades públicas y privadas preparen e implementen planes institucionales de gestión de sus riesgos, con las acciones y presupuestos que correspondan.
- De conformidad con la facultad del plenario del CGR/COE de invitar a sus reuniones a personas de entidades nacionales o internacionales (Manual de CGR, 2011: 39), y en virtud de que el Sistema de Naciones Unidas es un actor importante al momento de una emergencia que requiera apoyo internacional (Resolución 46/182), se recomienda contemplar la participación de las diferentes agencias de la ONU en las MTT.

Alerta temprana:

- Publicar en el sistema de información las alertas de los sistemas de los países vecinos, la misma puede desarrollarse en base a los acuerdos bilaterales existentes
- En relación a los niveles de alerta en materia de salud, se recomienda normar los mecanismos, instrumentos y procedimientos para lograr cumplir con estas atribuciones legales, y relacionamiento con el nivel de alerta que dirige la SGR, sobre este particular se debe contemplar que el ámbito de la salud está regulado por ley y el Manual del CGR se dictó por medio de resolución ministerial.
- Contemplar de manera específica la participación de Naciones Unidas en el intercambio de la información.

Declaración de emergencia, desastres y estado de excepción:

- La declaración de emergencia debe estar claramente regulada por una ley especial; al momento se encuentran de forma dispersa en la ley de compras públicas (la cual tiende únicamente a minorar los procesos de contratación para superar la emergencia), el COOTAD y en el Manual del CGR, normas que no clarifican las capacidades de declaración y reacción ante una emergencia. Esto puede generar confusiones y duplicidad de criterios frente a una emergencia.
- La declaración de desastre debe ser regulada mediante una norma especial con rango de ley, ya que al momento tienen un origen constitucional en la función de “identificar

riesgos”, que se le otorga a la SGR; pero la identificación de riesgos es diferente a la declaración de un desastre, y esta última función tiene su fundamento exclusivamente en el Manual de CGR.

- Aclarar que las acciones referentes a la ayuda humanitaria se desarrollan en los distintos niveles de alerta.

Operación de respuesta a desastres:

- Promover que la población afectada y las instituciones locales, tanto estatales como no estatales, participen de forma activa en los programa de asistencia humanitaria, así como en los programas de recuperación.
- Analizar las competencias respecto a la recuperación, en virtud de que el COOTAD señala que “La gestión de riesgos [...] que afecten al cantón se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable (SGR)” (COOTAD, Art. 140); por su parte, el Manual de CGR refiere esta facultad exclusivamente a los Ministerios.

Pedidos para asistencia internacional en desastres:

- La asistencia humanitaria de carácter internacional se rige por el Manual de la gestión de AHI “vigente en el país”. Si bien en la actualidad se cuenta con un manual, el mismo no ha sido publicado en el registro oficial, en consecuencia no está legalmente vigente (Código Civil, artículos 5 y 6). A ello se suma que referido manual no es conocido por los diferentes actores como el Sistema Aduanero Ecuatoriano, o los Ministerios de Estado. En consecuencia se recomienda que, una vez actualizado, el manual sea publicado en el Registro Oficial y socializado con los diferentes actores, tanto estatales como no estatales.
- La cooperación internacional en caso de desastre, según la normativa interna de la SGR, se debe canalizar a través del órgano rector de la cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador, es decir la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI); sin embargo, esta institución no es parte de la unidad coordinadora de la AHI, por lo que se recomienda incluir a la SETECI en referida unidad. También se recomienda definir claramente los procedimientos y roles de los actores para canalizar la asistencia internacional, dado que se presenta poca claridad entre las responsabilidades de la SGR, la Cancillería, el COE y la SETECI.
- Se recomienda que la solicitud de asistencia internacional se realice por medio de resolución del COE o de la SGR. Dentro de la legislación especial en materia de gestión de riesgos se puede señalar como facultad de la SGR “canalizar a través del Ministerio de Relaciones Exteriores con la Comunidad Internacional, Organismos Multilaterales, Agencias de Cooperación y demás organizaciones de asistencia humanitaria, las notificaciones mediante las cuales se especifiquen los requerimientos de asistencia humanitaria internacional y los mecanismos de recepción de la cooperación en cada caso de desastre o catástrofe” (recomendación del taller nacional consultivo). Estas funciones referentes a la solicitud de la asistencia internacional y a su canalización deben ser claramente definidas porque se podría interpretar como que hay una duplicidad de funciones para la gestión de la AHI.
- El llamamiento internacional se debería realizar en base a una evaluación como el EDAN. Se debería considerar la posibilidad de institucionalizar formalmente que se realicen eva-

luaciones conjuntas de las necesidades con organizaciones humanitarias que prestan asistencia y actúen bajo principios de neutralidad, como por ejemplo agencias de la ONU o la Sociedad Nacional de Cruz Roja.

- Los ofrecimientos y las solicitudes de asistencia deberían ser lo más precisos posibles; la solicitud realizada por motivo de los incendios forestales (2012) fue llevada a cabo de manera precisa y se determinó el nombre de los potenciales Estados cooperantes. Sin embargo, con el fin de alcanzar una institucionalidad, se recomienda desarrollar un modelo de solicitud en base a la información del EDAN y los parámetros establecidos en la guía del CAPRADE.
- En la Unidad Coordinador de AHI, se debería considerar la participación por parte del Equipo Humanitario de País, por lo menos con un representante como por ejemplo el Representante país de NNUU, para ser el vínculo entre el sector estatal y no estatal. Esta coordinación se puede institucionalizar por medio de un acuerdo (recomendación del taller nacional consultivo).

Estatus legal de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales extranjeras:

- Previo criterios técnicos de elegibilidad, se recomienda establecer un mecanismo de registro de los organismos, tanto estatales como no estatales, que brindarían asistencia humanitaria, enfocado principalmente en aquellas que actúan en la fase de respuesta a desastres y no tienen estatus jurídico en el país, dado que las instituciones que tienen actividades en curso en Ecuador pueden coordinar con el órgano responsable de la respuesta a la emergencia. Esos mecanismos deberían estar claramente descritos y la información debería ser de fácil acceso. Podrían “preseleccionar” una lista de actores elegibles, tanto estatales como no estatales, en base a los convenios bilaterales o el empleo de sistemas internacionales o regionales de acreditación. También, se debe tener presente conceder como mínimo una autorización temporal para actuar legalmente en el territorio, con objeto de que puedan disfrutar de los derechos, entre otros, de abrir cuentas bancarias, manejo de cuentas bancarias extranjeras, suscribir contratos civiles y laborales, adquirir bienes y disponer de ellos y entablar acciones judiciales.
- Normar las responsabilidades de los actores, tanto estatales como no estatales, que prestan asistencia humanitaria, quienes deberían respetar los mecanismos de coordinación establecidos a nivel nacional y global. Se debería contemplar las normas de la guía “Saber donar”, el Manual Esfera, entre otros (recomendación del taller nacional consultivo).
- Consolidar el EHP, ya que el contar con un equipo humanitario previamente articulado, permite mayor operatividad y coordinación con los diversos actores humanitarios en escenario de un desastre.

Requerimientos de control de fronteras para bienes de asistencia para desastres:

- Precisar que el ingreso de bienes debe realizarse en coordinación con la SGR o el COE. Además se debe tener presente que la Unidad de Coordinación de la AHI es responsable de organizar y controlar la recepción, descarga, despacho y entrega de los recursos de ayuda humanitaria a los consignatarios, así como su incorporación en la mesa sectorial correspondiente del COE (Manual para la gestión de la AHI, 2011: 13). Esta responsabilidad debería ser analizada en términos prácticos y de ser el caso contemplar la participación del

servicio aduanero como responsable del proceso.

- Establecer que la solicitud de exoneración se la realice antes del embarque, para proceder de manera ágil a la desaduanización directa.
- Unificar los instrumentos jurídicos relativos a la facilitación aduanera, dado que la diversidad de normas puede generar confusiones y problemas a futuro.
- Dispensar a los bienes y equipos exclusivos para las operaciones de socorro y recuperación inicial en casos de desastre, de los requisitos de inspección, reducirlos o darles prioridad mediante un procedimiento de “pre certificación” a los actores elegibles, tanto estatales como no estatales, cuando sea viable.
- Al momento no se cuenta con una normativa específica para los bienes y equipos exclusivos para las operaciones de socorro y recuperación inicial en casos de desastre. En este sentido, se recomienda dispensar de los requisitos de inspección, reducirlos o darles prioridad mediante un procedimiento de “pre certificación” a los actores elegibles cuando sea viable. La legislación tampoco prevé el uso de vehículos por parte de los actores internacionales. En el marco del artículo 125 del COPCI se debería regular estos aspectos y se debería reconocer temporalmente el registro y las placas de vehículos importados para las operaciones de socorro y recuperación inicial en casos de desastre.
- Los actores internacionales elegibles, tanto estatales como no estatales, deberían preestablecer acuerdos de cooperación para casos de emergencias con instituciones del sector público, en previsión a un apoyo ulterior en caso de desastres, para beneficiarse de la exención del pago de todos los tributos al comercio exterior (COPCI, Art. 125).
- Contemplar un régimen de excepción aduanero para las instituciones locales que trabajan permanentemente en la atención y respuesta de desastres, quienes en virtud de su normativa institucional, previamente acordada con el estado, puedan solicitar apoyo internacional, sin necesidad de una declaratoria de emergencia.
- Si bien la normativa vigente permite la descarga de mercancías en lugares no habilitados por motivos de “Catástrofes o desastres naturales”, se recomienda hacer una mención específica en relación a los horarios. Estableciendo que la distribución oportuna del socorro internacional en casos de desastre puedan funcionar fuera del horario habitual de oficinas.
- Dentro de la información que debe presentarse en el proceso de facilitación aduanera se debe indicar el “número de decreto ejecutivo de la declaratoria de emergencia”, por lo que, como se señaló en la sección 3.3, es necesario aclarar la naturaleza jurídica de la declaratoria de emergencia y la instancia responsable de dictarlo.
- Los procesos aduaneros deberían tener especial consideración con los países vecinos, Colombia y Perú, y otros países con quienes se tienen acuerdos de cooperación en materia de respuesta ante desastres.
- Normar e implementar un mecanismo para la reexportación del equipo o los bienes no utilizados que sean de propiedad del actor que presta asistencia y que éstos deseen conservar. Para lo cual se debe tener presente que quienes prestan asistencia deberían asumir la responsabilidad de retirar los bienes de socorro y recuperación inicial que no se hayan usado y no se necesiten y disponer de ellos, particularmente cuando esos bienes puedan constituir un peligro para la salud o la seguridad de las personas o el medio ambiente.
- Respecto a los equipos de tecnología de la información y las telecomunicaciones, en el marco de la normativa de CAPRADE, dispensar de los trámites o acelerar los mismos mediante un proceso rápido para los actores internacionales elegibles, tanto estatales como no estatales.
- Se recomienda adecuar la normativa vigente en relación a la importación de medicamentos y dispositivos médicos para la asistencia en caso de desastre, de conformidad con la realidad organizacional del MSP (recomendación taller consultivo nacional). En particular se sugiere que: a) los medicamentos son utilizados por los equipos médicos internacionales en sus propias operaciones: se transporten y conserven en condiciones apropiadas para mantener su calidad; y, se protejan contra su apropiación o uso indebidos. b) los

medicamentos que donen para ser usados por terceros en el Estado afectado: tengan como mínimo una validez de doce meses antes de la fecha de vencimiento cuando lleguen al país; se transporten y conserven en condiciones apropiadas para mantener su calidad hasta que lleguen al país; y, estén debidamente etiquetados en español con la denominación común internacional o la denominación genérica, el número de lote, la posología, la potencia, el nombre del fabricante, la cantidad contenida en el envase, las condiciones de almacenamiento y la fecha de vencimiento.

- Acelerar los trámites de importación de medicamentos, como por ejemplo la obtención de certificaciones sanitarias, dado que en situación de respuesta internacional a un desastre, no se puede demorar la autorización. En este sentido, cuando se solicite medicamentos y/o equipo médico se debería contar con la participación del MSP en la Unidad de Coordinación de la AHI.
- Incorporar a la legislación vigente el contenido de la Guía de operación para asistencia mutua para desastres para países miembros de la CAN en temas de: sangre, vacunas y hospitales de campaña. Esta recomendación, en cuanto sea aplicable, también debe tenerse presente para los actores no estatales.
- Asegurar que los trámites para el tránsito de la asistencia humanitaria sean ágiles y se integren las normas que establece la guía andina con el Manual para la gestión de la AHI ecuatoriano, en particular el COPCI debería contemplar estas facilidades.
- Incluir, en el Manual para la gestión de la AHI, los procedimientos específicos para el tránsito de materiales o recursos humanos provenientes de las fuerzas armadas a los que hace referencia el mencionado manual.

Gestión del personal extranjero durante el desastre:

- En caso de asistencia internacional por situación de desastre, conceder a actores elegibles estatales y no estatales, en el marco de la normativa andina sobre recursos humanos (Guía CAPRADE, 2013: 18-19), los visados, dentro de lo posible a título gratuito, renovables dentro del territorio nacional, por el plazo necesario para realizar las actividades de socorro en casos de desastre o recuperación inicial; y, que se agilite su tramitación.
- Para realizar las actividades de socorro en casos de desastre o recuperación inicial, se recomienda dispensar del permiso de trabajo o acelerar su proceso para los actores internacionales elegibles, tanto estatales como no estatales, el cual debería ser gratuito. De continuar la emergencia y continuar requerimientos de apoyo durante la recuperación inicial, se debería visarlos con categoría migratoria 12 – IX por 180 días. Esto se puede coordinar con el Ministerio de Relaciones Laborales que participa tanto en el CGR/COE.
- Establecer, en el marco de la normativa andina sobre recursos humanos (Guía CAPRADE, 2013: 18-19), un proceso ágil y oportuno para el reconocimiento temporal de las calificaciones profesionales del personal de las organizaciones elegibles que sean necesarios para el desempeño de funciones de socorro en casos de desastre o recuperación inicial, el mismo podría tener como base la lista de universidades de reconocimiento automático de la SENESCYT, así como los convenios internacionales.

Transporte:

- Dentro de la normativa vigente no se regula de forma específica el internamiento de vehículos por vía terrestre en caso de emergencia, tampoco la circulación rápida de los vehículos terrestres operados por parte de actores internacionales elegibles, tanto estatales como no estatales, ni los permisos para los conductores de los actores elegibles, por lo que se recomienda normar estos aspectos y en particular, dentro de lo posible, exonerarlos de los derechos aplicables. Esta normativa se podría coordinar desde MTOP y la ANT.
- Realizar una revisión del artículo 218 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre

Transito y Seguridad Vial, en el marco de la Ley sobre el uso y protección del emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

- En el ámbito del transporte naval, es necesario regular la concesión de permisos de navegación en caso de desastres para los actores internacionales elegibles, tanto estatales como no estatales. En relación a los puertos se debería regular y, posteriormente, socializar la asistencia internacional en caso de desastre con los operadores portuarios de servicio a la carga, con la finalidad de exponer el plan de asistencia en caso de desastres, para así poder definir la participación de las instituciones portuarias de carácter privado. Todo esto para reducir los costos para los actores internacionales.
- Promover la implementación del Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional de 1965, mismo que exige a los Estados Partes facilitar la entrada y salida de los buques participantes en “el trabajo de socorro”, así como la recepción y despacho de las personas y de carga que transportan. Este Convenio fue ratificado por el Ecuador en 1988.
- Regular los permisos para el sobrevuelo, el aterrizaje y el despegue de aeronaves, en situaciones de desastres, con el fin de asegurar la circulación rápida de los aeronaves por parte de los actores internacionales elegibles, tanto estatales como no estatales, que prestan asistencia. También se debería autorizar la operación de esas aeronaves dentro del territorio nacional cuando ello sea necesario para la distribución de la asistencia.
- Implementar el Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 (Convenio de Chicago), el cual ha sido ratificado por 189. Este instrumento internacional exige a los Estados Partes “facilitar la entrada, salida y tránsito por su territorio de aeronaves dedicadas a vuelos de socorro realizadas por o en nombre de los organismos internacionales reconocidos o en nombre de los propios Estados, y adoptarán todas las medidas posibles para garantizar su operación segura” además, hace un llamamiento a los Estados a “garantizar que el personal y los artículos que llegan en vuelos de socorro... sin demora.”. Este Convenio ha sido ratificado por Ecuador.
- Dar mayor operatividad y socializar los instrumentos internacionales en relación al transporte en general porque son poco empleados y de ser necesario realizar una revisión de las normas nacionales vigentes.

Telecomunicaciones:

- Regular los roles y las responsabilidades de los actores gubernamentales en materia de telecomunicaciones en estados de excepción.
- Regular el acceso al ancho de banda, las frecuencias y el uso de satélites por parte de los actores internacionales elegibles y actores locales, tanto estatales como no estatales, que brinden asistencia en caso de desastre.
- Analizar e incorporar en la legislación nacional las normas que establece el Convenio de Tampere (1998) sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe.

Impuestos y obligaciones sobre las actividades de asistencia humanitaria:

- Normar la devolución del IVA a favor de los actores elegibles, tanto estatales como no estatales, que prestan asistencia humanitaria en el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial.

Transparencia y rendición de cuentas:

- En los casos en que otros gobiernos y entidades otorguen ayuda humanitaria a instituciones públicas, la Contraloría deberá conocer del inventario de los bienes y recursos; con el fin de que se haga el correspondiente seguimiento y control.

- Revisar los mecanismos que transparenten y garanticen que la ayuda llegó al destinatario de conformidad con los objetivos propuestos en el Plan de Acción. En este análisis se debería observar el presupuesto de la visibilidad, lo cual no es prioritario si se compara con las actividades de socorro y recuperación inicial.
- En virtud de la participación de la SETECI en el proceso de rendición de cuentas, se reitera la recomendación de que se incluya a la SETECI en la Unidad Coordinadora de la AHI.
- En relación a los criterios para la rendición de cuentas, aclarar que el Derecho Internacional Humanitario se aplica exclusivamente en situaciones de conflicto armado.
- Tener en cuenta que es la Ley orgánica del acceso a la información y transparencia, la cual se puede complementar con elementos de transparencia hacia la asistencia humanitaria
- Reglamentar las situaciones en las que se desee terminar el socorro o la asistencia para la recuperación inicial, en esta regulación se debe contemplar que el Estado ecuatoriano y el actor, estatal o no estatal, que preste asistencia realicen consultas entre sí, teniendo presentes las repercusiones de esa terminación para las comunidades afectadas por un desastre

Envío de Asistencia Internacional:

- Asegurar que los trámites para la exportación de bienes de asistencia humanitaria sean ágiles.
- Exhortar a la población interesada en hacer contribuciones a las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre o recuperación inicial a hacer donaciones financieras dentro de lo posible o de lo contrario a donar sólo aquellos artículos de socorro expresamente solicitados por el Estado afectado.

Bibliografía:

- Acuerdo Amplio Ecuatoriano - Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. Febrero 26 de 1999.
- Acuerdo de Asistencia Inmediata del Cuerpo Suizo de Socorro. Marzo 19 de 1998
- Acuerdo de Cooperación en Salud con los Estados Unidos Mexicanos. Septiembre 23 de 2004
- Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Desastres Naturales. Abril 18 de 1990
- Acuerdo entre la Orden Soberana y Militar de Malta y Ecuador. Mayo 20 de 2002.
- Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Coordinación de Seguridad, el Ministerio del Interior y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos de Ecuador, y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública De Chile. Marzo 31 de 2011
- Acuerdo Ministerial 352: Reglamento de Medicamentos y Dispositivos Médicos Donados. Julio 16 de 2008.
- Acuerdo sobre Desastres Naturales con Perú. Febrero 7 de 1997
- CAPRADE (2013) Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres en los países miembros de la Comunidad Andina.
- Código del Trabajo. Diciembre 16 de 2005.
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, COPCI. Diciembre 29 de 2010.
- CONATEL (s/f). "Plan de Servicio Universal". Disponible en: http://www.conatel.gob.ec/site_conatel/index.php?option=com_content&view=article&id=26%3Aplan-de-servicio-universal&catid=29%3Afodotel-articulos&Itemid=40, visitado en junio 26 2013.
- Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas. Febrero 13 de 1946
- Convenio Constitutivo del Banco del Sur. Junio 18 de 2012
- Convenio de Cooperación en Materia de Salud Con Guatemala. Septiembre 22 de 2004.
- Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves. Diciembre 9 de 1992
- Convenio Interinstitucional entre la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos de la República del Ecuador y la Secretaría de Emergencia Nacional de la República del Paraguay y para la Cooperación Técnica Científica de Capacitación. Febrero 11 de 2010
- Comisión Europea (2010): Documento País Ecuador 2010. VI Plan de Acción DIPECHO – América del Sur.
- Decisión de la CAN 529. Creación del Comité Andino para la Previsión y Atención de Desastres. Septiembre 30 de 2002
- Estatuto de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Ecuatoriana. 2009.
- FLACSO y otros, (2008) Informe sobre el estado del medio ambiente. Quito: Flacso-Sede Ecuador: Ministerio del Ambiente de Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Instructivo Suscripción de Convenios con Organizaciones Extranjeras. Enero 4 de 2012.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2007). "Law and legal issues in international disaster response: a desk study". Disponible en: <http://www.ifrc.org/PageFiles/94495/113600-idrl-deskstudy-en.pdf>, visitado en 7 de julio de 2013
- Ley de Aviación Civil. Enero 11 de 2007
- Ley De Extranjería. Noviembre 4 de 2004.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Junio 12 de 2002
- Ley Orgánica de Salud. Diciembre 22 de 2006
- Ley Sobre El Uso Y Protección Del Emblema De La Cruz Roja Y De La Media Luna Roja. Septiembre 10 de 2007.
- Manual de operaciones aéreas combinadas del sistema de cooperación entre las Fuerzas Aéreas americanas de ayuda humanitaria y desastres, del sistema de cooperación entre las Fuerzas Aéreas americanas. 17 de Junio de 2011.
- Manual del Comité de Gestión de Riesgos de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Resolución No. SGR-367-2011.
- Manual para la gestión de la asistencia humanitaria internacional en situaciones de emergencia y

desastre. Febrero de 2011

Memorando de Entendimiento Interinstitucional entre la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos del Ecuador. Julio 16 de 2012

Memorándum de Entendimiento en el Área de Defensa Civil entre el Gobierno de la Republica del Ecuador y el Gobierno de la República Federativa del Brasil. Octubre 1 de 2001

Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de la Federación de Rusia para los Asuntos De Defensa Civil, Situaciones de Emergencia y Mitigación de Desastres Naturales y la Dirección Nacional de Defensa Civil de la República del Ecuador. Diciembre 6 de 2003.

Norma Provisional de Exenciones Autorizadas por la CAE. Febrero 16 de 2011

ONU (s/f). “Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo 2009-2011”. Disponible en: http://www.eird.org/wikiesp/images/16001_NationalHFAprogress-ecu%282009-11%29_Ecuador.pdf , visitado en 7 de julio de 2013

Proyecto Esfera (2011). Manual Esfera, Reino Unido.

Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial. Junio 25 de 2012

Reglamento al Título Facilitación Aduanera del Código de Producción. Mayo 19 de 2011.

Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Junio 25 de 2012

Reglamento para Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno. Junio 8 de 2010

Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el código civil y en las leyes especiales. Junio 20 de 2013

Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2009). “Diagnóstico País, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres”. Disponible en: http://www.eird.org/wikiesp/images/Diagn%C3%B3sticoPa%C3%ADsEcuador_enero09_V3.pdf Visitado en agosto 7 de 2012.

SNGR/ECHO/UNISDR (2012). “Ecuador: Referencias Básicas para la Gestión de Riesgos Ecuador”. Disponible en: <http://www.riesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/RpGdR-V3-final.pdf>, visitado en 7 de julio de 2013

SGR (2013) “Atendidas zonas afectadas por la caída de ceniza”. Disponible en: <http://www.riesgos.gob.ec/atendidas-zonas-afectadas-por-la-caida-de-ceniza/>, visitado el 7 de agosto de 2013

Anexo 1

Plenario del CGR Nacional	Plenario del CGR Provincial	Plenario del CGR Cantonal	CGR o Mecanismos de Coordinación Parroquial
Presidente de la República (o su delegado)	Gobernador Provincial	Alcalde	Presidente de la Junta Parroquial
Secretaria/o de la SNGR	Prefecto Provincial	Representantes de las Empresas Municipales	Teniente Político
Secretarías Nacionales (según competencia)	Director Provincial de la SNGR	Responsable de la Unidad Municipal de Gestión de Riesgos	Delegados de los Comités y Redes de Gestión de Riesgos
Ministros Coordinadores	Representante Provincial De la AME	Jefe Político Cantonal	Representantes de las Instituciones/Organismos relevantes en la Parroquia
Ministros Sectoriales	Subsecretarios y Directores Provinciales de las Entidades del Estado	Jefes de los organismos de socorro públicos	Delegados de los organismos de socorro de la parroquia
Jefe del Comando Conjunto	Oficial de mayor rango de las FFAA en la provincia	Delegado FFAA en el cantón	Delegado FFAA en la parroquia
Comandante de la Policía Nacional	Oficial de mayor rango de la Policía en la Provincia	Delegado de la Policía Nacional en el cantón	Delegado de la Policía Nacional en la parroquia
Presidente de la AME	Presidente de la Federación Provincial de las Juntas Parroquiales	Representante cantonal de las Juntas Parroquiales.	Representantes locales de las ONG inscritas en la SNGR
Otros integrantes a criterio del CGR Nacional	Otros integrantes a criterio del CGR provincial	Otros integrantes a criterio del CGR cantonal	Otros integrantes a criterio de la SNGR

Anexo 2

Mesa No. 1

Acceso y Distribución de Agua.

Coordinador

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)

Misión

Velar por la provisión oportuna y suficiente de agua para consumo humano y promover normas y conductas sanitarias adecuadas.

Mesa No. 2

Promoción de la Salud, Saneamiento e Higiene.

Coordinador

Ministerio de Salud Pública (MSP)

Misión

Brindar atención médica emergente a la población, promover y proteger la salud, el acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud y garantizar la continuidad del funcionamiento de los Programas de Salud Pública.

Mesa No. 3

Infraestructura, Reconstrucción y Rehabilitación.

Coordinador

Ministerio de Transportes y Obra Pública (MTOB)

Misión

Ejecutar las acciones necesarias y oportunas que faciliten la recuperación temprana y la recuperación en general de la población con enfoque de resiliencia y desarrollo.

Mesa No. 4

Atención integral a la población.

Coordinador

Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Misión

Ejecutar las acciones necesarias para garantizar la atención integral, oportuna y el bienestar de la población afectada / damnificada por eventos adversos.

Mesa No.5

Seguridad Integral de la Población

Coordinador

Ministerio de Coordinación de Seguridad

Misión

Garantizar la seguridad de la población, de sus bienes, de la infraestructura física y de los servicios, como también las acciones de Evacuación, Búsqueda y Rescate.

Mesa No. 6

Productividad y Medios de Vida

Coordinador

Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad

Misión

Apoyar a la población con los servicios y acciones necesarias para la reactivación de los sectores productivos que sean desarrollados por la población afectada / damnificada.

Mesa No. 7

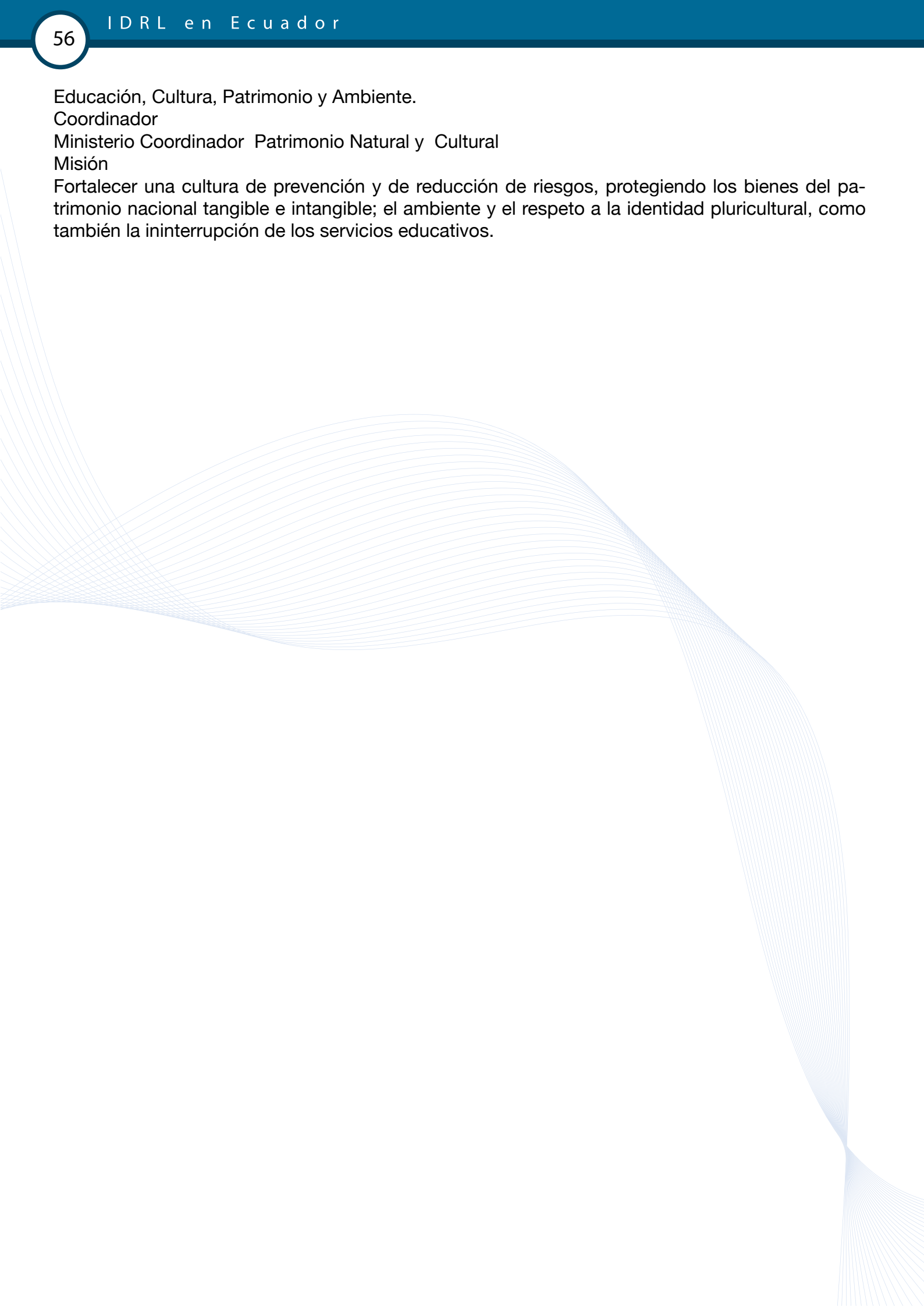
Educación, Cultura, Patrimonio y Ambiente.

Coordinador

Ministerio Coordinador Patrimonio Natural y Cultural

Misión

Fortalecer una cultura de prevención y de reducción de riesgos, protegiendo los bienes del patrimonio nacional tangible e intangible; el ambiente y el respeto a la identidad pluricultural, como también la ininterrupción de los servicios educativos.

A decorative graphic consisting of numerous thin, light blue wavy lines that flow from the left side of the page towards the right, creating a sense of movement and depth.

