



**UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPIRITU SANTO
FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO**

**TÍTULO: PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA
INTERNACIONAL EN CASO DE DESASTRES NATURALES**

**TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO
REQUISITO PREVIO A OPTAR POR EL GRADO DE
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL
ECUADOR**

NOMBRE DEL ESTUDIANTE:

CELESTE MARGARITA NEIRA ANDA

NOMBRE DEL TUTOR:

ABG. ALEXANDRA VILLACÍS PARADA, MSc.

SAMBORONDÓN, SEPTIEMBRE DEL 2017

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

Celeste Margarita Neira Anda, Universidad de Especialidades Espíritu Santo.

Ecuador, celesteneira@hotmail.com; Facultad de Derecho, Política y Desarrollo, Edificio P, Km 2.5 Vía Samborondón.

Resumen

El presente artículo académico tiene como objetivo principal analizar la doctrina y la legislación nacional e internacional para identificar si el Ecuador cuenta con un marco jurídico adecuado para la prevención y mitigación de los desastres naturales para responder de forma ágil y oportuna a las diversas necesidades humanitarias y acciones de socorro en caso de desastres. Se revisa y analiza el marco legal a nivel internacional que se aplica para enfrentar los desafíos en las operaciones internacionales de socorro de desastres, y se contrasta con el marco jurídico que existe en nuestro país, a efectos de determinar si dicho marco legal es adecuado y suficiente para limitar las demoras, restricciones administrativas y costos, mientras se garantiza una adecuada supervisión de los bienes y el equipo de la asistencia y ayuda humanitaria, contemplar si se carece de normas que apoyen y permitan su implementación a la hora de emprender acciones de socorro y asistencia internacional en casos de desastres naturales o si sólo provee un marco básico en temas generales.

Palabras clave: Desastre natural- Derecho Humanitario- Constitución- Asistencia Internacional- Donaciones – Regulación Jurídica

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

Abstract

The main purpose of this academic essay is to deeply analyze, National as well as International legislation. To identify whether Ecuador has an adequate legal framework for the prevention and mitigation of natural disasters, in order to be able to respond efficiently and in an agile manner to the various relief actions and assistance of international aid in cases of natural disasters. During this process, I have thoroughly evaluated and analyzed the legal framework at an international level, which is applied to meet the challenges that entail international disaster relief operations, and contrasts with the legal framework that exists in Ecuador as of now, in order to determine if such a legal framework is appropriate and suffices to limit delays, administrative constraints and costs, while ensuring adequate supervision of humanitarian assistance and goods as well as equipment, or if it provides only a basic framework on general issues, but there are no standards that support and allow its implementation when it comes to taking relief actions and international assistance in case of a natural disaster.

Key words: Natural Disaster- Humanitarian Law- Constitution- International Assistance- Contributions – Legal Regulation

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

1. Introducción

El continente americano durante las tres últimas décadas ha tenido que enfrentar el impacto de más de dos mil quinientos desastres originados por intervenciones humanas o por eventos naturales recurrentes, los mismos que han ocasionado terribles desastres y la muerte de más de quinientas mil personas y sus devastadoras consecuencias han afectado a más de doscientos millones más, lo cual representa un desafío para los gobiernos de los Estados afectados y la necesidad de contar con asistencia internacional de respuesta frente a los mismos. (Granger, 2011)

Esta investigación no se propone analizar la definición de desastre, término que es objeto de debate, y que según la Organización Mundial de Salud es “Un acto de la naturaleza, de tal magnitud que da origen a una situación catastrófica en la que súbitamente se alteran los patrones cotidianos y la gente se ve hundida en el desamparo y el sufrimiento”. (Foguet, Marcos, & Currea-Lugo, 2006)

El objetivo del presente trabajo es analizar los aspectos y consecuencias jurídicas de los desastres, relacionados con las diversas acciones de socorro y asistencia de ayuda internacional.

Para el efecto, se analizará el lugar que ocupa las acciones de socorro y asistencia internacional en el derecho internacional, tratándose la asistencia humanitaria de un derecho humano tan esencial, consagrado hoy en múltiples textos de derecho internacional y en todas las constituciones democráticas del mundo, y que son necesarios para que la comunidad política pueda ser una comunidad realmente justa y civilizada. (Ortiz, 2002)

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

Cabe destacar que la acción humanitaria cuenta con una justificación legal en varios instrumentos del derecho internacional, aunque se refieren a ella no con ese concepto sino con el de *acciones de socorro de carácter humanitario*. (Abrisketa & Armiño)

Un aspecto central que se analiza en este trabajo tiene relación con la reglamentación excesiva en ciertas áreas que causan atascamientos burocráticos innecesarios que demoran el ingreso de la ayuda y apoyo de forma inmediata y eficaz, “Una reglamentación insuficiente en otras áreas permite que la calidad sea inadecuada y no se coordinen los esfuerzos, con lo cual también se incide negativamente en las personas necesitadas.” (Granger, 2011)

En este contexto, se analiza el marco jurídico ecuatoriano, específicamente las normas relacionadas con los procedimientos aplicables para la asistencia internacional en los casos de desastres naturales, tales como leyes y regulaciones de aduanas e inmigración, con el propósito de determinar si son suficientes y eficaces o si nuestro país debe adoptar y aplicar los principios generales de derecho o del derecho internacional para suplir la falta de regulación jurídica específica en este ámbito.

2. Marco Teórico

2.1 Los Desastres Naturales: Definición y contexto jurídico

Se entiende por desastre natural o desastre ocasionado por la naturaleza a las consecuencias que generan los fenómenos naturales —como terremotos, erupciones volcánicas, desprendimientos de tierras, tsunamis, inundaciones, sequías, huracanes, etc.— que perturben gravemente el funcionamiento de una comunidad o una sociedad

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

provocando pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generalizadas o causando el desplazamiento de la población y, en algunos casos, superando la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada de hacer frente a esa situación utilizando sus propios recursos (UNISDR, 2009)

Según Fritz, un desastre natural es un acontecimiento, centrado en el tiempo y el espacio, en el que una sociedad o comunidad corre un grave peligro y experimenta tales pérdidas en sus miembros o pertenencias materiales que la estructura social queda desorganizada y se impide el cumplimiento de todas o de algunas de las funciones esenciales de esa sociedad. (Fritz, 1968)

Los desastres naturales representan enormes pérdidas para los damnificados y afectan el desarrollo de los países, por lo que se hace necesario que tanto la comunidad internacional como cada estado en particular esté preparado para responder de manera inmediata y solidaria para asistir a los damnificados en las etapas más críticas proporcionando de esta manera la asistencia médica, alimentaria y de bienes o servicios que requiera la población.

De acuerdo con nuestra legislación en materia de desastres naturales, la Constitución del Ecuador en su Art. 389, establece 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 objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad. (...). (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

Por su parte el Art. 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, sobre la gestión de riesgos señala que:

La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales. La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009)

Sobre la Gestión de Riesgos, es importante señalar que el Ecuador no cuenta con una Ley en esta materia, hasta el momento lo que existe es un Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos del Ecuador, que aún no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional; sin embargo, es importante destacar, que el mencionado proyecto no contempla ninguna disposición que garantice una ayuda humanitaria ágil y eficaz en casos de desastres naturales, sólo se establecen disposiciones muy generales sobre aspectos muy básicos que no regulan la implementación de acciones específicas ni procedimientos para canalizar acciones de socorro y asistencia internacional.

En este contexto, es preciso referirse al devastador terremoto que sufrió el Ecuador el 16 de Abril de 2016, el cual dejó graves consecuencias a varias poblaciones de la costa ecuatoriana. Este terrible acontecimiento fue la oportunidad para mostrar y evidenciar la aplicación del marco legal y regulatorio existente en nuestro país, para permitir la implementación de acciones de socorro y asistencia internacional de forma ágil y eficaz.

Con el propósito de canalizar dichas acciones, se expidieron y aplicaron

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

normas regulatorias de procedimientos y reglamentaciones administrativas internas tales como, la resolución del SENA E DGN-2016-0342-RE de fecha 21 de abril de 2016, misma que afirma *“Entiéndase como Declaración Aduanera Simplificada a la solicitud que presentan las instituciones públicas u organizaciones privadas de beneficencia o de socorro, solicitud que deberá ser registrada en el sistema informático del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador”* (SENAE, 2016)

Con relación a las facilidades aduaneras aplicables en casos de envíos de socorro, el Reglamento al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, dentro de la sección de Importaciones de Envíos de Socorro garantiza que se

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, 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 (...). (Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, 2011)

En concordancia con la norma antes citada, el Reglamento en mención, en su Art. 8 establece una cantidad extensa de requisitos para los envíos de socorro, tales como el detalle completo de las mercancías a importarse, las cantidades estimadas, la fecha y el lugar de arribo y el número de Decreto Ejecutivo de la declaratoria de emergencia en el país.

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

Adicional a lo dispuesto anteriormente, un aspecto importante de destacar, según el Reglamento de la Facilitación Aduanera para el Comercio, para el caso de organizaciones privadas de beneficencia o de socorro, deben justificar su condición mediante un certificado expedido por la Secretaría del Estado competente, en el que se establezca que dicha organización privada es reconocida por el Estado y también se encuentre registrada en el correspondiente Ministerio.

En la práctica este procedimiento resulta insuficiente, porque sólo aplica para aquellas organizaciones privadas de beneficencia o de socorro que previamente hayan sido reconocidas por el Estado ecuatoriano, y además consten en el registro del Ministerio respectivo; por lo tanto, las organizaciones que no cuentan con los mencionados requisitos y deseen realizar donaciones y brindar asistencia internacional en los casos de desastres naturales, se verían impedidas de realizarlas.

Con relación al pago de tributos, el Art. 125 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, contempla la exención del pago total de tributos al comercio exterior de: envíos de socorro por catástrofes naturales (...)

De igual forma, la norma antes citada establece la obligatoriedad de la suscripción de contratos de cooperación con instituciones del sector público para las donaciones provenientes del exterior, destinadas a cubrir servicios de salubridad, alimentación, asistencia técnica, beneficencia, asistencia médica, educación, investigación científica y cultural.

Como puede observarse, la única forma de lograr una exención de impuestos es mediante la suscripción de contratos de cooperación con instituciones del sector público; en consecuencia, las personas o instituciones que previo a un desastre natural

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

no tienen suscrito un contrato de cooperación, como lo establece la ley, no gozarán de estas facilidades ni podrían realizar donaciones al país, lo cual demuestra que el país no cuenta con un procedimiento expedito en materia de exenciones ante una emergencia.

A diferencia de lo establecido en el marco jurídico ecuatoriano sobre las acciones de socorro y asistencia internacional en casos de desastres naturales, cabe mencionar que otros países de América Latina y el Caribe que han sido unas de las regiones del mundo más afectadas por los desastres naturales, contemplan normas jurídicas más específicas que regulan de una manera precisa las acciones a desarrollarse para la asistencia internacional en caso de desastre. (Vargas, 2002)

Así, por ejemplo, Perú con el objeto de promover las donaciones que se efectúen a favor de la población afectada de las localidades declaradas en estado de emergencia por desastres producidos por fenómenos naturales expidió en Agosto del año 2016 una Ley que promueve la de Donación de Alimentos y Facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales.

Dicha legislación establece la inscripción en el Registro de Donantes, y señala que en los casos de declaración de estado de emergencia por desastres producidos por fenómenos naturales, no se exigirá la inscripción en el registro de Donantes de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria cuando la donación tenga como fin la atención a la población afectada por desastres producidos por fenómenos naturales en los casos en que se declare el estado de emergencia por dicha causa, y cuando la donación se realice a través de una entidad calificada como entidad receptora de donaciones por el Ministerio de Economía y Finanzas.

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

De igual forma, la Ley General de Protección Civil de los Estados Unidos Mexicanos adoptada el 6 de junio de 2012, en su capítulo de las donaciones para auxiliar a la población, contempla que el organismo encargado emitirá convocatorias para la recepción, administración, control y distribución de los donativos que se contribuyan para atención de emergencias o desastres. Deberán determinar criterios de uso y destino de cada uno de los donativos.

Dicha ley General de Protección Civil, establece que el Ejecutivo Federal deberá promover la administración de los recursos donados y su entrega ágil, transparente y coordinada a beneficio de los más necesitados. Así como también serán deducibles las aportaciones para quienes las realicen, mas no para las instituciones que las reciban.

Por su parte, la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres de la República de El Salvador, contempla la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, que tiene como objetivo principal determinar los elementos de un Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de desastres, mismos que se encargarán de formular y ejecutar planes de trabajo e impacto.

2.2 El Derecho Internacional frente a los Desastres Naturales.

Si bien los desastres naturales son acontecimientos que han convivido con el hombre a lo largo de los siglos, no existe una reglamentación jurídica internacional concreta a la que los estados estén sometidos, tanto para prever como para mitigar y solucionar las consecuencias de dichos fenómenos.

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

Cabe señalar, que el derecho a la asistencia humanitaria es uno de los llamados “derechos humanos de tercera generación” o “derechos de la solidaridad”, aparecidos a partir de los años setenta, entre los que figuran otros como el derecho al desarrollo, la paz o el medio ambiente. Se trata de un derecho emergente, que cuenta con un número creciente de adeptos, pero que no está aun unánimemente aceptado.

(Abrisketa & Armiño)

En este contexto debemos señalar, que las normas del Derecho Internacional tienen una fuerza moral y política que genera responsabilidad internacional, es decir, su incorporación constitucional es de hecho con responsabilidades jurídicas. (Foguet, Marcos, & Currea-Lugo, 2006)

Sin embargo, se puede afirmar que se ha desarrollado una conciencia global al momento de enfrentarse a dichos desastres, así como se ha ido desarrollando legislación pertinente para la debida protección de las poblaciones.

La comunidad internacional es consciente de la necesidad de unirse frente a algunas catástrofes, tanto globales como regionales y de distinta naturaleza. (Liesa & Martinez, 2006)

Lo que ha prevalecido son técnicas y reglamentaciones administrativas internas de cada uno de los países que se han visto afectados por estas situaciones, como es el caso de Ecuador no obstante, hay un conjunto de instrumentos jurídicos internacionales relevantes que muestran el desarrollo progresivo del Derecho internacional en materia de desastres, si bien es un sector que todavía está en plena evolución y escaso conocimiento, la prestación de socorro en caso de desastre no es

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

una cuestión nueva, pero está en pleno desarrollo. (Anuario Español de Derecho Internacional, 2011)

La protección de las personas es un derecho cuya regulación le compete principalmente al derecho internacional humanitario, el derecho internacional de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados; la protección es un concepto que abarca los aspectos más específicos de respuesta, socorro o asistencia con los que a menudo aparece relacionada. (Ospina, 2008)

El Derecho internacional también regula algunos aspectos específicos de la asistencia a la población en casos de desastres naturales, en particular, las cuestiones logísticas. Parte de la doctrina considera que no existe certeza de que el derecho internacional vigente tenga en cuenta todas las necesidades legítimas de las personas afectadas por desastres ni que existan lagunas jurídicas a ese respecto. Consecuentemente, en los últimos años ha comenzado a desarrollarse un proceso de creación y formulación de un derecho a la asistencia humanitaria o un derecho internacional de los desastres. (Ospina, 2008)

La asistencia humanitaria en los casos de desastres naturales es el pilar fundamental del derecho humanitario. La ayuda y la acción humanitaria se caracterizan por determinadas actividades y objetivos y por una serie de principios éticos y operativos que les han sido inherentes como la humanidad, la imparcialidad, la neutralidad y la independencia. (Abrisketa & Armiño)

Tal como lo manifiesta el Código de Conducta relativo al Socorro en casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las Organizaciones No Gubernamentales, señala también como una prioridad el

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria, es de hecho, un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano a nivel global. (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2004)

Por otro lado el derecho relativo al socorro internacional en caso de desastres comprende las leyes, normas y principios aplicables al acceso, la facilitación, la coordinación, la calidad y la rendición de cuentas de las actividades internacionales de intervención en caso de desastres no relacionados con conflictos los que comprenden la preparación para desastres inminentes y la implementación de actividades de socorro y asistencia humanitaria. (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2003)

Con relación a los aspectos jurídicos que se presentan como resultado de los desastres naturales, cabe señalar que estos han merecido especial atención por parte del derecho internacional, especialmente en lo que respecta a las actividades de asistencia internacional. Es así, que existen varias normas pertinentes en algunos tratados multilaterales sectoriales, tanto a nivel mundial como regional, y en un considerable número de tratados bilaterales.

De igual forma, debe destacarse la existencia de una gran cantidad de instrumentos no vinculantes que han contribuido a fortalecer los mecanismos de cooperación internacional para hacer efectiva la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales.

En este punto es preciso indicar que no hay ningún convenio general aplicable y también es difícil identificar normas consuetudinarias, sin embargo existen más de ciento cincuenta tratados bilaterales y memorandos de entendimiento, múltiples

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, instrumentos adoptados por la Cruz Roja y otras entidades internacionales así como más de cien leyes internas que se refieren a los desastres.

En este sentido habría dos dificultades para interpretar el derecho existente, de un lado la escasez de normas generales consuetudinarias precisas sobre desastres y la multitud de normas convencionales sectoriales, regionales y bilaterales, así como de normas nacionales aplicables. (Anuario Español de Derecho Internacional, 2011)

Parte de la doctrina considera que no existe certeza de que el derecho internacional vigente tenga en cuenta todas las necesidades legítimas de las personas afectadas por desastres ni tampoco que hayan lagunas jurídicas a ese respecto. Consecuentemente, en los últimos años ha comenzado a desarrollarse un proceso de creación y formulación de un derecho a la asistencia humanitaria o un derecho internacional de los desastres. (Pérez, 2015)

3. Instrumentos jurídicos no vinculantes

Existen múltiples instrumentos no vinculantes, tales como resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, declaraciones políticas, códigos de conducta, directrices, entre otras.

Entre los instrumentos no vinculantes que son considerados aplicables a las actividades de asistencia humanitaria en caso de desastres, se debe mencionar de manera destacada las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y demás órganos como la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; declaraciones políticas; códigos de conducta; directrices operativas; y normas y reglamentos internos de las Naciones

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

Unidas que informan en el derecho relativo a la respuesta internacional en caso de desastre y ofrecen criterios de interpretación en lo que respecta a la preparación, movilización, coordinación, facilitación y entrega de asistencia humanitaria en tiempos de desastre.

Este tipo de instrumentos no poseen carácter vinculante; suelen constituir compromisos políticos no jurídicos, que instan a los Estados a adoptar normas internas y medidas especiales para brindar asistencia a la población afectada por desastres naturales.

La principal resolución contemporánea es la Resolución 46/182 de la Asamblea General que tiene como finalidad intensificar esfuerzos colectivos de la comunidad internacional y mejorar la eficacia de las intervenciones, y que junto con otros instrumentos como la resolución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja sobre medidas para acelerar la prestación de socorro internacional y el Marco de Acción de Hyogo, son los elementos fundamentales de un marco reglamentario en expansión.

3.1 Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial

Entre las disposiciones internacionales, unas obligatorias y otras discrecionales que podrían aplicarse en casos de desastres naturales y otras situaciones de emergencia, debemos destacar las Directrices anteriormente mencionadas, dictadas por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

Dichas Directrices son necesarias porque la mayoría de los países no cuentan con leyes especiales para la facilitación y regulación del socorro nacional e internacional, en tal sentido las Directrices están encaminadas a superar problemas comunes las que a continuación se resumen:

A. Papeleo innecesario, restricciones y retrasos en los trámites de aduana para los bienes y equipo de socorro y otros impuestos sobre los artículos y actividades de socorro. Dificultades en el registro legal de organizaciones humanitarias extranjeras.

B. Pobre calidad y coordinación de algunos proveedores internacionales, Importación de artículos de socorro innecesarios o inapropiados, falla en la coordinación con las autoridades locales y otros proveedores de socorro, uso de personal inadecuadamente entrenado.. (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2011)

La experiencia ha mostrado que el surgimiento de un gran desastre es el momento equivocado para tratar de desarrollar nuevas normas y sistemas para abordar esta clase de problemas. Las Directrices están diseñadas para ayudar a los gobiernos a prepararse antes de ser azotados por los desastres.

Con relación al marco jurídico que los países deben adoptar para las acciones de prevención en materia de socorro y asistencia internacional, las Directrices IDRL, establecen en el numeral 8 lo siguiente:

1. Los Estados deberían adoptar regímenes jurídicos y modalidades de planificación en materia de prevención, mitigación, preparación para desastres, socorro y recuperación.

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

2. Esos regímenes deberían asimismo tratar la iniciación, facilitación, tránsito y reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. Se debería considerar la posibilidad de crear un punto central de coordinación que sirva de enlace entre los actores internacionales y gubernamentales. (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2011)

Sobre los arreglos de aduana para la llegada de bienes de ayuda de desastre, las Directrices en su numeral 17, establece que:

1. Con respecto a los bienes y el equipo, los Estados afectados deberían: a. exonerarlos de todos los derechos aduaneros, impuestos, aranceles o tasas gubernamentales; b. exonerarlos de todas las restricciones de exportación, tránsito e importación; c. 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 (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2003)

3.2 Ley Modelo para la Facilitación y la Reglamentación de las Operaciones Internacionales de Socorro en casos de desastre y asistencia para la Recuperación Inicial

Por otro lado, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja dictó la “Ley Modelo para la Facilitación y la Reglamentación de las Operaciones Internacionales de Socorro en casos de desastre y asistencia para la Recuperación Inicial” misma que ha sido diseñada como una herramienta de referencia para su uso voluntario por parte de funcionarios de gestión de desastre y/o

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

legisladores que deseen desarrollar legislación, normativas y/o procedimientos nacionales en sus países para la gestión de una potencial asistencia internacional en caso de desastre.

Esta ley modelo pone de relieve elementos que ya existen en leyes nacionales de países de varias regiones y está diseñada como un concepto para un sistema funcional de supervisión y facilitación.

La Ley Modelo pretende ayudar a los Estados a estar preparados para abordar las cuestiones legales y reglamentarias más comunes que surgen durante las operaciones de socorro internacional en casos de desastre de gran escala. Estas cuestiones se refieren a la entrada y operación de asistencia de los Agentes Internacionales y también a la coordinación de su asistencia, especialmente en el período de socorro y de recuperación inicial.

Según lo establecido en la Ley Modelo, los problemas jurídicos relacionados con la entrada y el funcionamiento, a menudo consisten en:

Demoras en la entrada del personal, los bienes y el equipo de la asistencia humanitaria, debido a las exigencias de las aduanas e inmigración; Imposición de aranceles, peajes y otros impuestos sobre los artículos y actividades de Socorro; Problemas para obtener el reconocimiento legal de las cualificaciones extranjeras para el personal profesional especializado; Dificultades para el reconocimiento jurídico de organizaciones humanitarias extranjeras. (Ley Modelo para la Facilitación y la Reglamentación de las Operaciones Internacionales de Socorro en casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, 2013)

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

Los problemas relacionados con la coordinación de los agentes internacionales pueden consistir en:

Importación de artículos de socorro innecesarios o inapropiados; Falta de coordinación con las autoridades locales y otros proveedores de socorro; Uso de personal no suficientemente formado; Ausencia de consulta con los beneficiarios; Comportamiento inaceptable desde la perspectiva de la cultura;

Los problemas en el envío de suministros de socorro a otro estado afectado por un desastre pueden consistir en:

Demoras en la entrada y la salida del personal internacional de asistencia humanitaria, los bienes y el equipo destinados a otro Estado; Imposición de aranceles, peajes y otros impuestos sobre artículos de socorro en tránsito a otro Estado. (Ley Modelo para la Facilitación y la Reglamentación de las Operaciones Internacionales de Socorro en casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, 2013)

4. Problemas y Trabas que dificultan la Asistencia Internacional

Otros aspectos importantes que restan eficacia a la acción humanitaria internacional, son las trabas burocráticas y los procesos administrativos complejos que suelen tener los países y que pese a declarar oficialmente una situación de emergencia, los procesos burocráticos toman su propia dinámica en perjuicio de la efectividad de la asistencia.

Como se podrá apreciar, pese a los evidentes avances en materia de asistencia humanitaria internacional, todavía existen espacios de arduo trabajo a nivel de los

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

foros internacionales, para viabilizar la asistencia internacional. (Zeballos, 2008)

Otro factor que juega un rol preponderante en las acciones de socorro y asistencia internacional en los casos de desastres naturales, es el marco jurídico, normativo e institucional de cada uno de los países. Sobre este punto, debemos mencionar que las convenciones internacionales mantienen la soberanía de los gobiernos nacionales en lo relativo a la reacción en caso de catástrofes naturales, de modo que la asistencia internacional solo puede desplegarse si lo demandan. Del mismo modo, la mayoría de las recomendaciones relativas a las buenas prácticas en relación a la prevención de riesgos acentúan la necesaria participación de los Estados.

Por lo tanto, la literatura producida por las organizaciones internacionales está llena de notas y de observaciones acerca de la incapacidad de estos últimos para enfrentar —por si solos— las catástrofes, que se muestran como crisis muy a menudo calificadas como complejas.

En 1977, en su prefacio al libro de Gerard Langeais, Michel Cépède, ex Presidente de la FAO y Presidente del Cuerpo Mundial de Socorro subraya: “Los obstáculos más difíciles de superar son las pretensiones de los gobiernos de considerar el salvamento de las víctimas como algo de su exclusiva responsabilidad soberana y el hecho de no aceptar la intervención internacional para ayudarles a socorrer sobrevivientes... ¡si hay alguno! La solidaridad humana debe poderse manifestar más prontamente”. (Revert, 2011)

Para lograr esto, todos los ciudadanos del mundo deben sentirse preocupados y presionar para obtener soluciones políticas (...). Necesitamos una seguridad internacional, de bomberos de la “patria planetaria”. Los técnicos modernos lo

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

permiten, las soberanías obsoletas no se pueden oponer”. (Revert, 2011).

5. Recomendaciones para mejorar el Marco Jurídico Ecuatoriano relacionado con la Asistencia Internacional en caso de Desastres.

En el año 2013 el consultor Hugo Cahueñas (Cahueñas, 2013) consolidó los resultados del “Grupo de Trabajo que se conformó para fortalecer los preparativos legales en casos de asistencia internacional para situaciones de desastre en Ecuador”, el propósito del mencionado estudio era establecer recomendaciones para fortalecer los instrumentos jurídicos relacionados con la asistencia humanitaria internacional en caso de desastres a partir de los instrumentos internacionales y nacionales existentes, en forma particular 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”

Parte esencial de dicho estudio, fue el identificar las principales dificultades legales que se podrían presentar en el caso de requerir asistencia internacional. Se realizó un análisis sobre las leyes y políticas nacionales relevantes en Ecuador, así como la aplicación de los instrumentos locales e internacionales aplicables, para determinar su posible impacto sobre los distintos escenarios de intervención.

En forma sintetizada podemos observar que dicho estudio refleja y evidencia que en el Ecuador existen normas que no clarifican las capacidades de declaración y reacción ante una emergencia, aspecto que puede generar confusiones y duplicidad de criterios frente a una emergencia

Entre las recomendaciones importantes que consideramos enunciar atendiendo el objetivo del presente artículo, destacamos las siguientes:

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

Los GAD deberían fortalecer los marcos jurídicos locales relativos a la gestión de riesgos y manejo de emergencias mediante ordenanzas, acuerdos y resoluciones, promoviendo normas que permitan una adecuada operación de respuesta ya que entre sus competencias, tienen la primera responsabilidad de asistir, lo cual deberá estar acompañado del fortalecimiento de sus capacidades

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 cuando sea viable.

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.

Asegurar que los trámites para la exportación de bienes de asistencia humanitaria sean ágiles

6. Conclusión

En este artículo se analiza el contexto jurídico Ecuatoriano sobre las acciones de socorro y asistencia internacional en los casos de desastres naturales. Se abordada también los desarrollos más relevantes del Derecho Internacional sobre el tema, destacando principalmente, los principios fundamentales y normas del Derecho Internacional, así como los principales instrumentos internacionales aplicables a los desastres naturales.

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

En este contexto, podemos observar y concluir que el Ecuador no tiene un desarrollo legislativo suficiente en cuanto a las acciones de socorro y asistencia internacional en casos de desastres naturales.

El marco jurídico ecuatoriano demuestra que en el país no existen disposiciones legales especiales necesarias para las operaciones de socorro y asistencia internacional, ni se cuenta con disposiciones para garantizar la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales.

El terrible terremoto que sufrió el Ecuador el 16 de abril del 2016, permitió evidenciar las falencias jurídicas que existen respecto a las acciones de socorro y asistencia internacional, pues si bien existen normas y procedimientos establecidos para el efecto, en la práctica estos resultaron insuficientes, haciendo complicado y engorroso los trámites para las donaciones internacionales por lo que varias personas e instituciones no pudieron canalizar sus donaciones, teniendo que paralizar cualquier donación que estaban dispuestos a realizar desde otros países.

Para mencionar un ejemplo, no existen procedimientos ni protocolos que definan las funciones o coordinen las acciones necesarias para canalizar oportunamente la Declaración Aduanera Simplificada registrada en el Sistema Informático del Servicio Nacional de Aduana, aspecto que dificultó e impidió en algunos casos concretar las donaciones que se realizaban desde el extranjero.

Las trabas burocráticas restringen e impiden las donaciones que personas naturales o jurídicas con fin solidario y humanitario quieran realizar, ya que nuestra legislación es muy general y no se prevén normas, procedimientos ni protocolos especiales y expeditos que garanticen y faciliten el ingreso de los bienes y equipos de

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

asistencia y ayuda humanitaria.

Por lo expuesto, y como se ha analizado en el presente trabajo, en materia de socorro y asistencia internacional en caso de desastres naturales, se debe considerar la incorporación y aplicación en la legislación ecuatoriana, de las normas de derecho internacional para regular en forma específica la asistencia y ayuda internacional en caso de desastres, tales como la Ley Modelo para la Facilitación y la Reglamentación de las Operaciones Internacionales de Socorro en caso de desastres y asistencia para la Recuperación Inicial y las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones Internacionales de Socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, las que precisamente han sido diseñadas para ayudar a los gobiernos a prepararse antes de que los desastres naturales los azoten, y así contar con elementos suficientes para la correcta y oportuna supervisión y facilitación de las acciones de socorro y asistencia internacional en los casos de desastres naturales.

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

Referencias Bibliográficas

- Abrisketa, J., & Armiño, C. P. (s.f.). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. (U. d. Vasco, Editor) Recuperado el 11 de 09 de 2017, de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>
- Anuario Español de Derecho Internacional. (2011). *Desarrollo Del Derecho Internacional frente a los Desastres/Catástrofes Internacionales* (Vol. 27). Universidad de Navarra.
- Cahueñas, H. (2013). *Estudio sobre preparativos legales para la asistencia internacional en casos de desastre. Hacia la aplicación de las directrices IDRL en Ecuador, Quito CRE/FICR*. Quito, Ecuador: Federación Internacional de Sociedades de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. (2010). *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. (A. N. Ecuador, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial .
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (20 de 09 de 2004). *Cruz Roja Internacional*. Recuperado el 28 de 07 de 2017, de <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/64zpm8.htm>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. (A. d. Ecuador, Ed.) Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Donaciones, L. p. (2008). *Ley que Establece Disposiciones para las Donaciones Efectuadas en Casos de Estado de Emergencia por Desastres Producidos por Fenómenos Naturales*. Lima, Peru: Congreso de la República.
- Estado, L. d. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito, Sierra, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2003). *Derecho Internacional de las Intervenciones en casos de Desastre; Proyecto de Informe 2003*. Cruz Roja y Media Luna Roja. Cruz Roja Internacional.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2011). *Introducción a las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial*. Ginebra, Suiza: Cruz Roja Internacional.
- FICR. (2000). *Secretario General sobre Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia*. Obtenido de <http://www.org/what/disaster/idlr/publication.asp>

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

- Foguet, A. P., Marcos, F. R., & Currea-Lugo, V. d. (2006). *Derecho Humanitario y Ayuda de Emergencia. Intervenciones desde la Ingeniería para la promoción del Desarrollo Humano*. (Vol. 6). (A. C. Fronteras, Ed.) Madrid, España: Ingeniería sin Fronteras.
- Fritz, C. (1968). *Disasters; International Encyclopedya of the Social Sciences* (Vol. III). NY, NY.
- Granger, I. (2011). *Revista EIRD No. 17, Las Américas*. Recuperado el 11 de 09 de 2017, de http://www.eird.org/esp/revista/no_17_2010/art33.html
- Ley de Seguridad Pública y del Estado. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. (A. N. Ecuador, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.
- Ley Modelo para la Facilitación y la Reglamentación de las Operaciones Internacionales de Socorro en casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial. (2013). *Ley Modelo para la Facilitación y la Reglamentación de las Operaciones Internacionales de Socorro en casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial*. Ginebra, Suiza: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- Liesa, C. R., & Martínez, J. D. (2006). *El Derecho Internacional y la Cooperación frente a los Desastres en Materia de Protección Civil*. (D. G. Emergencias, Ed.) España: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- Ortiz, V. P. (2002). *Derecho Internacional Humanitario*. Bogotá, Colombia: Defensoría del pueblo de Colombia.
- Ospina, E. V. (2008). *Informe Preliminar sobre la Protección de las Personas en Casos de Desastre*. Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Ginebra: Naciones Unidas.
- Pérez, S. S. (2015). *Respuestas de Derecho Internacional a Desastres y Otras Consecuencias de Fenómenos Naturales*. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Derecho.
- Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, d. L. (2011). www.aduana.gob.ec. Quito, Pichincha, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Revert, S. (2011). *El Mundo Internacional de las Catástrofes Naturales*.
- Salvador, E. (2005). *Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres*. Salvador.
- SENAE. (16 de 04 de 2016). *Resolución DGN-2016-0342-RE. Consideraciones Generales para las Importaciones de Envíos de Socorro*. Quito, Pichincha, Ecuador: SENAE.
- UNISDR. (2009). *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas*. Obtenido de Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres, Ginebra, Suiza.: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.
- Vargas, J. E. (2002). *Políticas Públicas para la Reducción de la Vulnerabilidad frente a los Desastres Naturales y Socio Naturales*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

PROPUESTA JURÍDICA PARA INCORPORAR LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN CASOS DE DESASTRES NATURALES

Zeballos, J. L. (2008). *La Ayuda Humanitaria Internacional en casos de Desastres*. Peru.

Leyes citadas:

Ley de Seguridad Pública y del Estado. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. (A. N. Ecuador, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.

Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, d. L. (2011).

www.aduana.gob.ec. Quito, Pichincha, Ecuador: Asamblea Nacional. Retrieved from <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/REGLAMENTO-LIBRO-V-COPCI-REFORMA-27-03-2017.pdf>