

Impacto de las Actividades de Derecho Relativo a Desastre en Ecuador y Honduras, contemplando el rol de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja en el proceso

Con el fin de garantizar una respuesta eficaz y oportuna a emergencias de gran magnitud, el Programa de Derecho Relativo a Desastres tiene como propósito asistir a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja a apoyar a los servidores públicos en el desarrollo y aplicación de la legislación, políticas y procedimientos relativos a la preparación, reducción, respuesta, recuperación y reconstrucción en desastres.

En atención a ello, la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR) a partir de la adopción de las "Directrices IDRL"¹ en el 2007, ha instruido y empoderado a las Sociedades Nacionales a nivel global en la temática del Derecho Relativo a Desastres para que, como pioneras de esta nueva rama del derecho, puedan apoyar directamente a sus Estados en la revisión y actualización de sus marcos normativos para la gestión de desastres.

Pilares de las Directrices IDRL

-  **01** Los actores nacionales tienen el rol primario de la coordinación en desastres
-  **02** Los proveedores de asistencia internacional tienen responsabilidades
-  **03** Los actores internacionales necesitan facilidades legales (condicionadas)

Ello se logra a través de "proyectos IDRL" que siguen el siguiente proceso:

FASE 1: Mapeo de la normativa existente a nivel nacional

- 01** Conformación de un grupo de trabajo IDRL
- 02** Mapeo de leyes, procedimientos, protocolos y experiencias sobre desastres
- 03** Entrevistas y reuniones con entidades claves en el manejo de desastres
- 04** Presentación de un informe de la investigación con recomendaciones sobre legislación a desarrollar

1- Directrices para la facilitación y reglamentación nacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial ("Directrices IDRL" por sus siglas en inglés): <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-SP-LR.pdf>

FASE 2: Implementación de las recomendaciones que surgieron del informe de la Fase 1

01

Presentación de los hallazgos y recomendaciones del informe sobre mapeo legal

02

Desarrollo de hoja de ruta para la implementación de las Recomendaciones del Informe

03

Rol activo de los miembros del grupo de trabajo IDRL (institucionalización de este grupo)

04

Redacción de leyes y procedimientos, modificación de la normativa según las recomendaciones

05

Aprobación o modificación de las nuevas leyes

06

Difusión e implementación de la normativa

Tanto Cruz Roja Ecuatoriana (CRE) como Cruz Roja Hondureña (CRH), han liderado en sus países procesos de revisión normativa a través de proyectos de corte IDRL. Para éstos proyectos, se conformó respectivamente un grupo de trabajo nacional presidido por la entidad encargada de la Gestión de Desastres en el país; en Ecuador, la Secretaría de Gestión de Riesgos, y en Honduras, la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), con la participación de otras entidades claves como Aduana, Migración, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, entre otras, así como entidades no gubernamentales miembros del Equipo Humanitario País (EHP).

El mapeo legal se enriqueció gracias a las entrevistas y testimonios de los miembros del grupo de trabajo, quienes ahondaron en el análisis con una visión crítica y objetiva de las áreas que requerían mejora. El resultado del mapeo permitió al grupo de trabajo sacar conclusiones y formular recomendaciones para fortalecer el marco legal. Ambas Cruces Rojas jugaron un

rol primordial durante el proyecto, fomentando la permanencia de las demás instituciones, brindando sostenibilidad al proyecto y dirección en cuanto a las mejores prácticas y referencias del derecho internacional sobre esta materia.

Por otro lado, en materia de alojamiento provisional y de emergencia, la FICR publicó las “Directrices sobre la evaluación rápida de la tenencia para la planificación de intervenciones posteriores a un desastre”² (Versión experimental). Estas directrices están destinadas a facilitar la evaluación del sector de vivienda, tierra y propiedad de un país con el fin de favorecer intervenciones más equitativas, mejor documentadas y, por ende, más sostenibles.



**Cruz Roja
Ecuatoriana**

Impacto IDRL en Ecuador

Desde el año 2010, la FICR y la CRE iniciaron un acercamiento con las autoridades gubernamentales para dar inicio al proyecto IDRL. Entre 2012 y 2013, se ejecutó la Fase 1 del proyecto, dando como resultado un “Estudio sobre preparativos legales para la asistencia internacional en caso de desastre en Ecuador”. El Grupo de Trabajo desarrolló un plan de acción, en donde se impartieron talleres de seguimiento. El taller de abril de 2016 se realizó días previos al terremoto, el cual resultó muy útil para recordar los estándares para una efectiva gestión de desastres en vías a su implementación en Ecuador, pues cuando ocurrió el terremoto ya estaban identificados los actores y reaccionaron teniendo presente las recomendaciones del estudio.

En 2016, la Secretaría de Gestión de Riesgos, con el apoyo técnico de la Cruz Roja Ecuatoriana, presentó un Proyecto de Acuerdo Interministerial para la institucionalización formal de una Comisión IDRL en el país para implementar las recomendaciones del estudio y desarrollar normas y procedimientos.

Cabe destacar que como resultado del Estudio IDRL se elaboró en el 2014 el Reglamento de Permisos de Operación de Prestación de Transporte Aéreo³ el cual prevé una sección que prioriza el aterrizaje de vuelos con asistencia humanitaria en respuesta a emergencias e insta a conceder facilidades jurídicas a esas aeronaves.

² “Directrices sobre la evaluación rápida de la tenencia para la planificación de intervenciones posteriores a un desastre”

³ http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/DM%20acts/REGLAMENTO_PERMISOS_DE_OPERACION_PARA_PRESTACION_DE_TRANSPORTE_AEREO.pdf

Impacto IDRL en la Respuesta al Terremoto de 2016

El estudio IDRL ha sido de gran valor en la respuesta al terremoto de abril de 2016 ya que lineamientos tales como asegurar la reducción de riesgos, socorro y asistencia para la recuperación inicial por parte del Estado fueron tomados en cuenta y aplicados.

El informe de lecciones aprendidas del EHP señala que

“El gobierno facilitó la llegada de ayuda humanitaria internacional lo que favoreció una respuesta rápida y oportuna. [Se destaca que] contribuyó de forma significativa el trabajo previo realizado en la adopción e implementación de las Directrices IDRL”.⁴

La Dirección General de Aviación Civil (DGAC) aplicó el reglamento mencionado, dando prioridad al aterrizaje de vuelos de Ayuda Humanitaria; pues a pocos días del terremoto, la DGAC informó que en la provincia de Manabí,

“los únicos vuelos permitidos son los de ayuda humanitaria, alimentos, traslado de personal de socorro, equipo de rescatistas de naciones amigas, evacuación de ciudadanos heridos, arribo del personal de la Policía, Fuerzas Armadas, Cuerpo de Bomberos, Cruz Roja, autoridades y ministros de Estado”.⁵

Asimismo, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) adoptó varias resoluciones para regular la intervención de ONGs extranjeras de ayuda humanitaria que no tengan personería jurídica en el Ecuador.⁶

El trabajo previo en IDRL contribuyó en la organización de la Mesa de Ayuda Humanitaria, facilitando el ingreso de equipos de rescate de

la región provenientes de Chile, Colombia, Perú, México, Venezuela, Bolivia, Cuba a través de procedimientos ágiles de migración y aduana.

En esta línea, se puso en práctica las exenciones y facilidades aduaneras establecidas para situaciones de desastre.⁷ Por ejemplo, la unidad de atención médica móvil de Cruz Roja Canadiense se instaló en Pedernales el 18 de Mayo de 2016, cumpliendo la función de centro de salud de primer nivel, con especialidades médicas para consulta externa y área de emergencia, además de insumos de traslado⁸, logrando así una alianza estratégica entre la Secretaría de Gestión de Riesgos, Aduanas y Cancillería, en colaboración con Cruz Roja Ecuatoriana mediante la coordinación para su ingreso.

Una barrera jurídica que tuvo que sortear la Mesa de Ayuda Humanitaria fue la importación de medicamentos en caso de desastre dado que la normativa recientemente adoptada era desconocida. En este sentido, la Agencia Nacional De Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria-ARCSA adoptó la normativa técnica sanitaria para la autorización de donaciones de medicamentos de uso y consumo humano y dispositivos médicos de uso humano, las cuales se dictaron el 8 de abril de 2016 (publicada en el registro oficial de 23 de mayo) y 18 de abril (publicada en el registro oficial de 20 de mayo).

“La normativa relativa a la regulación y facilitación del socorro y asistencia internacional ante desastres (IDRL), en especial por parte de la Cruz Roja Ecuatoriana, constituyen espacios valiosos para generar encuentros y sinergias entre las instituciones del Estado vinculadas a la gestión de la asistencia humanitaria internacional, con el objetivo de alcanzar mayor agilidad en la recepción, tránsito y envío de asistencia humanitaria en caso de desastres naturales, evitando así innecesarios retrasos.” Martín Tamayo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

4 "Lecciones Aprendidas de la Respuesta al Terremoto Ecuador 16 abril 2016". Pag. 10. https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/informe_de_lecciones_aprendidas_terremoto_ecuador_16a_ehp.pdf

5 DGAC garantiza desarrollo normal de operaciones aéreas tras terremoto <http://www.aviacioncivil.gob.ec/?p=5623>, 19 de abril de 2016. Último acceso: 1 de mayo de 2017.

6 Resoluciones: No. 029/SETECI/2016, No. 030/SETECI/2016, No. 031/SETECI/2016

7 Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Art. 125.c. Reglamento al título facilitación aduanera, Art.7

8 <http://cruzrojaecuador.wixsite.com/terremoto/ume>

Los derechos de Vivienda, Tierra y Propiedad en la emergencia

Otro tópico vinculado al Derecho Relativo a Desastres en Ecuador es el componente de vivienda, tierra y propiedad (VTP). En el año 2016, después del terremoto de abril, en función de las necesidades que se dieron en relación al derecho humano a la vivienda, y cómo la titularidad de la tierra puede generar una mayor vulnerabilidad, se constituyó el Grupo de Trabajo VTP, bajo los sectores de Alojamiento y Protección del EHP. El Grupo VTP, coordinado por CRE, tuvo como primera tarea la elaboración de una nota conceptual sobre VTP en la emergencia. Este grupo, abogó permanentemente ante las autoridades nacionales para modificar el reglamento relativo a la entrega de bonos de vivienda a favor de las personas afectadas por el sismo.

El primer reglamento excluía a los poseedores de la posibilidad de acceder a los beneficios gubernamentales sin título formal de propiedad. El segundo reglamento, gracias a la incidencia del Grupo VTP, incluye a los poseedores como beneficiarios del bono, además se brinda un término de 90 días para entregar la documentación que respalde la calidad de propietario, poseedor o arrendatario, luego de recibida la vivienda.

En el Grupo VTP también se desarrolló un documento llamado “Lineamientos generales

y protocolos para procesos de reubicación”, incluyendo un formulario para autoridades sobre reubicaciones y formulario para la ciudadanía sobre reubicaciones.

También se elaboró un plan de actividades para la regularización de la propiedad en las áreas rurales afectadas por el terremoto y se formuló una propuesta de disposición transitoria para el Reglamento a la Ley de Tierras.

Por otro lado, CRE ha suscrito acuerdos con los Municipios de Pedernales y Jama, los cuales toman en cuenta aspectos relacionados a VTP. Por ejemplo, el Grupo VTP envió observaciones a una ordenanza del Municipio de Pedernales para que permitirá la regularización de los predios de aproximadamente 500 familias, que se aprobó el 13 de abril de 2017, gracias a la abogacía de Cruz Roja Ecuatoriana.

“Actualmente hay un marco jurídico que antes no existía y la CRE en aspectos técnico y jurídico fue fundamental en establecer ciertos marcos, legalización del uso de suelos y eventualidades post terremoto, aún queda mucho por hacer pero VTP fue el empujón que se necesitaba para crear conciencia y gestión, por lo que se convirtió en algo vital.” René Cobeña, Procurador Síndico del Municipio de Pedernales.



La Sra. Victoria Albán de Torres, Presidenta Nacional de Cruz Roja Ecuatoriana, entrega la documentación legal a una de las beneficiarias del proyecto de vivienda de Cruz Roja Ecuatoriana.

El 23 de marzo de 2017 en Jama, provincia de Manabí se consigue a través de la Sociedad Nacional, las primeras firmas de las escrituras para brindar seguridad jurídica a las viviendas de las personas afectadas por el terremoto, generando un impacto trascendental en la población.

En materia de VTP, Cruz Roja Ecuatoriana, por medio de la constitución de un grupo de investigación, desarrollará materiales de capacitación para la comunidad y autoridades; además, acompaña los procesos de legalización de tierras.

A un año del terremoto de 2016, cobran vigencia las recomendaciones del estudio IDRL, y se evidencia la importancia de implementar referidas recomendaciones, sumadas a las lecciones aprendidas de la operación en IDRL y VTP; sobretodo, es necesario darle un carácter vinculante a dichas recomendaciones y lecciones en un instrumento legal que viabilice el accionar de los funcionarios públicos en el ciclo de la gestión de riesgo de desastres. Asimismo, resulta imprescindible la capacitación en Derecho Relativo a los Desastres.



El 6 de abril de 2017 la Cruz Roja Ecuatoriana hizo entrega de su primer título de propiedad a una familia afectada a causa del terremoto de 2016.

Siguientes pasos

Los siguientes pasos en cuando a IDRL son:

1. Formalización de la creación de la Comisión IDRL mediante un acuerdo interministerial.
2. Sistematización de las normas adoptadas post terremoto.
3. Inclusión de las recomendaciones del Estudio y lecciones aprendidas del terremoto en el proyecto de Ley de Gestión de Riesgos.
4. Desarrollo de reglamentos y procedimientos que complementen la sección de asistencia humanitaria internacional en la Ley de Gestión de Riesgos.

Respecto a VTP:

1. Apoyar a la regularización de los títulos de propiedad de los predios que fueron afectados por el terremoto.
2. Elaborar y entregar materiales de capacitación para la población afectada y autoridades gubernamentales
3. Continuar con la investigación del tema y la promoción por medio de alianzas con la academia y el sector humanitario.



**Cruz Roja
Hondureña**

Impacto IDRL en Honduras

Con la finalización del estudio en febrero de 2016 se logró identificar los vacíos legales, procedimientos ad-hoc y con ello las reformas necesarias a la normativa de cara a lograr efectividad en la respuesta a desastres que requieran el apoyo internacional. Partiendo del estudio se logró delimitar una correcta aplicación de labores de acuerdo a cada institución puesto que se identificaron duplicidad de roles en la normativa. El estudio arroja una estandarización de procesos y recomienda la conformación de una comisión de trabajo IDRL.

“Aunado a compartir experiencias a través de talleres, foros e investigación interna con los demás miembros del grupo, tuve la oportunidad de asistir a Ecuador en respuesta al terremoto 2016 obteniendo lecciones sobre la aplicación de las directrices IDRL, que serán útiles para el proceso en Honduras”. Vladimir Pineda, Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL).

El Lic. Raúl Matamoros, Director Legal de COPECO preponderó la iniciativa del grupo de trabajo de institucionalizar su función asesora en Derecho Relativo a Desastres,

“Hemos iniciado las gestiones para contar en el 2017 con una Comisión IDRL instaurada por decreto que le conceda un rol permanente al grupo de trabajo para la revisión, redacción e implementación de las recomendaciones del estudio en la normativa nacional”.

Igualmente, importante es el compromiso adquirido por el grupo de trabajo de iniciar con las reformas a la ley de Migración y asegurar la inclusión de un acápite sobre medidas de facilitación migratoria en desastres.



Presidente de la Cruz Roja Hondureña es entrevistado por Televisión Azteca después de la reunión del Grupo de Trabajo que se efectuó en las instalaciones de COPECO, Tegucigalpa. Foto: Cruz Roja Hondureña

Siguientes pasos

Los siguientes pasos en cuando a IDRL son:

“Se identifica la Ley de Migración y la Ley de COPECO como las primeras instancias de implementación de las recomendaciones del estudio, para luego continuar con las modificaciones legales que priorice la hoja de ruta que desarrollaremos en el grupo de trabajo.” José Juan, Presidente de Cruz Roja Hondureña.

La Cruz Roja Hondureña busca mantener el impacto generado a nivel institucional y a nivel país en la temática de Derecho Relativo a Desastres, así como mantener el grupo de trabajo durante las fases siguientes, contando con la denominación institucional de “Comisión IDRL”.



Miembros del grupo de trabajo. Representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional así como COPECO.



Para más detalles sobre la información contenida en esta publicación y demás actividades del Programa de Derecho Relativo a Desastres en América, contactar a:

María Mercedes Martínez
Coordinadora de Abogacía Legislativa y Derecho Relativo a Desastres
maria.martinez@ifrc.org
www.ifrc.org

Síguenos:

