



International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies  
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge  
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja  
الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

## Asuntos Legales de la Respuesta Internacional a las Inundaciones del 2007 en Bolivia



Un caso de estudio comisionado por el Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios de Respuesta a Desastres (IDRL) de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja  
(2008)

## ***Reconocimientos***

### **Investigación primaria, entrevistas y preparación del informe**

Daniel Costa, consultor jurídico

### **Con el apoyo de**

David Fisher, Oficial Senior de Investigación Legal, Programa IDRL de la FICR

Rolando Durán, Delegación Regional de la FICR para Suramérica

Ruben Romero y Kathleen Martin, Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU) de la FICR

La Sociedad Nacional de Cruz Roja Boliviana

### **Derechos de autor**

Derechos de autor © 2007 por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Todos los derechos reservados.

Foto de la cubierta: Carlos Sejas, Equipo Regional de Intervención y la Sociedad Nacional de Cruz Roja Argentina

### ***Exención de responsabilidad***

Este trabajo ha sido comisionado por el Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios de Respuesta a Desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. La información aquí contenida ha sido recopilada por un consultor externo basado en materiales públicamente disponibles y entrevistas con los principales interesados. La Federación Internacional no garantiza la precisión de la información proporcionada. Las opiniones expresadas aquí no necesariamente representan las políticas o los puntos de vista de la Federación Internacional o de cualquier Sociedad Nacional particular de la Cruz Roja o Media Luna Roja.

IDRL contributors 2006-2007



Canadian Red Cross



Malaysian Red Crescent



TURKISH RED CRESCENTS SOCIETY



## CONTENIDO

<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>I)    <b>Trasfondo.....</b></b>	<b>6</b>
A)    Economía, Población y Geografía de Bolivia.....	6
B)    Estructuras políticas y gubernamentales.....	7
<b>II)   <b>Estructura del gobierno boliviano y mecanismos de coordinación para la       respuesta a desastres .....</b></b>	<b>8</b>
A)    SISRADE.....	8
B)    CONARADE .....	8
C)    VIDECICODI .....	9
D)    FORADE .....	9
E)    Los roles y responsabilidades de los departamentos .....	9
F)    Los roles y responsabilidades de las municipalidades .....	10
G)    Declaración y clasificación de un Estado de Emergencia y/o Desastre .....	10
H)    Las Fuerzas Armadas Bolivianas y el Comando Único Transitorio .....	11
<b>III)   <b>Mecanismos regionales e internacionales de coordinación y respuesta.....</b></b>	<b>11</b>
A)    CAPRADE .....	11
B)    Las Naciones Unidas .....	12
C)    Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.....	12
1)    Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.....	12
2)    Cruz Roja Boliviana .....	12
3)    Sociedades Nacionales Participantes.....	12
D)    Cooperación Bilateral.....	13
E)    ONG Internacionales .....	13
<b>IV)   <b>Procedimientos Específicos y Asuntos Jurídicos Relevantes a la Respuesta       Internacional de Desastres en Bolivia .....</b></b>	<b>13</b>
A)    Reconocimiento Jurídico de los Actores de Socorro y el Proceso de Registro en Bolivia .....	13
1)    Agencias de las Naciones Unidas.....	13
2)    USAID .....	14
3)    ECHO.....	14
4)    Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.....	14
5)    ONG.....	14
(a)    Proceso de Registro a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el “Acuerdo Marco” .....	14
(b)    Facilidades otorgadas.....	15
6)    Iglesias .....	15
B)    Responsabilidad y Rendición de Cuentas de las Organizaciones con Personería Jurídica.....	16

1)	Responsabilidades y Medidas para Asegurar la Rendición de Cuentas por Parte de la ONG Internacional que surja del Acuerdo Marco ....	16
C)	Cuentas bancarias locales .....	17
D)	Impuestos en compras locales.....	17
E)	Importación de Bienes y Equipo de Socorro Humanitario .....	17
1)	Procedimientos aduaneros, cargos e impuestos .....	17
2)	Problemas específicos.....	18
(a)	Importación de Equipo: Computadoras .....	18
(b)	Importación de bienes: Mosquiteros.....	19
F)	Transporte de Bienes y Equipo de Socorro .....	19
G)	Re-exportación de Bienes y Equipo de Socorro .....	20
H)	Entrada de personal de socorro .....	20
I)	Reconocimiento de Calificaciones Profesionales .....	21
J)	Calidad de los Bienes y Donaciones de Socorro.....	21
1)	Donaciones de Individuos sin un Remitente Particular .....	21
2)	Ropa usada .....	22
<b>V)</b>	<b>Coordinación, Cooperación y Respuesta .....</b>	<b>22</b>
A)	Intercambio de información, Estadísticas y Problemas de Evaluación de Daños/Necesidades.....	22
B)	Coordinación del Gobierno Nacional y Local .....	22
1)	Cooperación y Relación entre el Presidente y las Autoridades Departamentales y las Organizaciones Internacionales .....	22
2)	COE Nacional (COEN) .....	23
3)	COE Departamentales (COED).....	23
4)	Falta de Coordinación Entre los Diferentes COE .....	24
5)	VIDECICODI.....	24
6)	El Comando Único Transitorio y el Uso de las Fuerzas Armadas de Bolivia para las Operaciones de Socorro y Rescate .....	25
C)	Sistema de Naciones Unidas .....	26
D)	Coordinación entre y con ONG durante la emergencia.....	27
<b>VI)</b>	<b>Conclusión .....</b>	<b>27</b>
A)	Camino hacia adelante.....	28
1)	Fortaleciendo Protección Civil y el SISRADE .....	28
2)	Otras maneras de mejorar el Marco para la Respuesta a Desastres .....	28
	<b>ANEXO I Organizaciones Entrevistadas y/o Consultadas .....</b>	<b>30</b>
	<b>ANEXO II Proceso de Registro de las ONG .....</b>	<b>31</b>

## Introducción

A inicios del 2007, una serie de tormentas causaron severas inundaciones en Bolivia causando los desastres naturales más graves que jamás han ocurrido en el país. Se reportó que las inundaciones afectaron 116,077 familias, o aproximadamente 580,385 personas, en todos los 9 departamentos de Bolivia y destruyeron más de 200,000 hectáreas de cultivos.<sup>1</sup> También causaron millones de dólares en daños y causaron brotes de enfermedades tales como malaria,<sup>2</sup> fiebre hemorrágica, tétano<sup>3</sup> y enfermedades hídricas como la fiebre del dengue.<sup>4</sup> En Beni, el departamento más afectado (que es aproximadamente del tamaño del Reino Unido<sup>5</sup>), más del 40 por ciento del territorio quedó sumergido.<sup>6</sup>



Los departamentos de Beni y Santa Cruz experimentaron las inundaciones más severas

Fuente de mapa: BBC News

Además de los esfuerzos de las autoridades bolivianas y de la Cruz Roja Boliviana, una variedad de actores internacionales, agencias de las Naciones Unidas, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, y organizaciones no gubernamentales (ONG) respondieron a la crisis para proveer asistencia a las muchas comunidades afectadas.

El propósito de este informe es examinar los asuntos legales y reglamentarios relacionados con la respuesta internacional a las inundaciones. Luego de establecer brevemente el marco legal existente para la respuesta a desastres en Bolivia, se discutirán algunos problemas prácticos que los proveedores de la respuesta internacional a desastres encontraron al llevar a cabo sus operaciones así como las normas y sistemas que ayudaron a superar las barreras.

La meta no es criticar o encontrar culpables para cualquiera de los problemas identificados sino hacer una contribución positiva a los esfuerzos de mejorar los sistemas de cooperación en el futuro, así como para identificar mejores prácticas que deben continuarse y tal vez emularse en otros países.

## I) Trasfondo

### A) Economía, Población y Geografía de Bolivia

La República de Bolivia es un país encerrado (sin costas) en la parte central de Sur América, con un área total de aproximadamente 1,098,580 kilómetros cuadrados y con terrenos escabrosos que varían desde montañas en los Andes que alcanzan alturas de 6,500 metros, hasta llanuras de la Cuenca

<sup>1</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Bolivia: Llamamiento de Inundaciones no. MDRBO002, 30 Abril de 2007, disponible en: <http://www.ifrc.org/docs/appeals/07/MDRBO00203.pdf> (vista por última vez el 5 de junio de 2007).

<sup>2</sup> *Aid arrives in flood-hit Bolivia*, BBC NEWS, 24 de febrero de 2007, disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6392847.stm> (vista por última vez el 14 May 2007).

<sup>3</sup> *Hemorrhagic Fever Breaks Out in Flood-Ravaged Bolivia*, ENVIRONMENT NEWS SERVICE, 15 de marzo de 2007, disponible en: <http://www.ens-newswire.com/ens/mar2007/2007-03-15-04.asp> (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

<sup>4</sup> *Vea FICR*, nota supra 1, at 1.

<sup>5</sup> *Bolivia suffers worst floods for 25 years*, REUTERS, 6 de marzo de 2007, disponible en: <http://lite.alertnet.org/thenews/fromthefield/218275/117320237340.htm> (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

<sup>6</sup> Carlos Alberto Quiroga, *Politics hampers flood aid efforts in Bolivia*, REUTERS, 5 de marzo de 2007, disponible en: <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N05205387.htm> (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

Amazónica.<sup>7</sup> La mayoría de su población de casi más de 9 millones de personas<sup>8</sup> es de descendencia indígena: 30% son Quechua, 25% son Aymara, 30% son mestizos,<sup>9</sup> y 15 por ciento son blancos.<sup>10</sup> Bolivia tiene tres idiomas oficiales: español, quechua y aymara.<sup>11</sup> En términos de religión, es bastante homogénea, con 95% de la población católica romana y el otro 5% protestante.<sup>12</sup>

La economía boliviana es una de las más pobres de América Latina. Sin embargo, su tasa de crecimiento, que promedia un 4% en los últimos 20 años, alcanzó un 4.5% en el 2006 y originalmente se proyectó que alcanzaría un 7% en el 2007.<sup>13</sup> Este crecimiento ha sido asistido por el plan de condonación de deuda del G8 de \$2 billones de dólares (USD), y la condonación de deuda del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial por la suma de \$1.8 billones de USD.<sup>14</sup>

Bolivia está propensa a una variedad de desastres naturales, incluyendo sequías, deslizamientos y terremotos.<sup>15</sup> Sin embargo, los desastres más devastadores y frecuentes se han relacionado con condiciones climáticas, notablemente tormentas debido al fenómeno de El Niño. Desde 1985 hasta el presente, Bolivia ha sido sujeto de inundaciones casi anuales, frecuentemente lo bastante graves como para requerir asistencia de la comunidad internacional.<sup>16</sup>

## **B) Estructuras políticas y gubernamentales**

Bolivia se divide en 9 departamentos, cada uno con su propio gobierno de prefectura (o departamental), que a su vez tienen sus propias municipalidades y gobiernos municipales a nivel local. El país tiene un gobierno nacional, una constitución, un presidente, un “Congreso Nacional” de dos cámaras y una Cámara de Senadores y una rama judicial con una Suprema Corte, Cortes Distritales (en los departamentos) y cortes provinciales o locales. Los poderes legislativos descansan en el Congreso y la Cámara, pero el Presidente tiene amplia autoridad para gobernar emitiendo decretos.

Hoy, Bolivia es una democracia multipartidista con 7 partidos políticos. Antes del 2005, los gobernadores departamentales no eran elegidos, sino designados por el Presidente. Esto significaba que tensiones serias políticas entre el gobierno nacional y los departamentales eran poco comunes. El 18 de diciembre del 2005, se llevaron a cabo las primeras elecciones para gobernadores departamentales.<sup>17</sup> Como resultado, algunas de las provincias bolivianas actualmente son gobernadas por miembros de partidos políticos en oposición a muchas de las políticas de gobierno, incluyendo en temas como el gas natural, redistribución de tierras y autonomía local.

---

<sup>7</sup> CIA – THE WORLD FACTBOOK – Bolivia, *disponible en:* <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bl.html> (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> Se refiere a personas de ancestros mezclados, blancos e indígenas.

<sup>10</sup> *Vea CIA, nota supra 7.*

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> Eduardo García, *Flood-hit Bolivia cuts economic growth outlook*, página Web de REUTERS ALERTNET, 3 de marzo de 2007, *disponible en:* <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N03170194.htm> (visitado por última vez el 14 de mayo de 2007).

<sup>14</sup> *Vea CIA, nota supra 7.*

<sup>15</sup> *Vea Perfil de País para Desastres Naturales: Bolivia*, página Web de EM-DAT Emergency Disasters Data Base, *disponible en:* <http://www.em-dat.net/disasters/Visualisation/profiles/natural-table-emdat.php?country=Bolivia> (vista por última vez el 5 de junio de 2007).

<sup>16</sup> *Vea generalmente*, Historial de Desastres, por País: Bolivia, página Web ReliefWeb, *disponible en:* <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/doc109?OpenForm&rc=2&cc=bol> (vista por última vez el 5 de junio de 2007).

<sup>17</sup> David Mercado, *Morales allies vow to step up protests in Bolivia*, página Web de REUTERS ALERTNET, 12 de enero de 2007, *disponible en:* <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N12300936.htm> (vista por última vez el 3 de julio de 2007).

## II) Estructura del gobierno boliviano y mecanismos de coordinación para la respuesta a desastres

### A) SISRADE

SISRADE es el “Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención a Desastres y/o Emergencias”<sup>18</sup> del gobierno boliviano. Es una “articulación de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que son establecidos por entidades públicas y privadas, y organizaciones cívicas, así como los recursos físicos, técnicos, científicos, financieros y humanos de las entidades que le componen.”<sup>19</sup>

Antes del 2000, el sistema nacional para lidiar con desastres y emergencias en Bolivia se llamaba “Sistema Nacional de Protección Civil”. El reciente SISRADE fue autorizado por la Ley 2140, que se pasó en el 2000 y se ha elaborado en varias leyes subsecuentes y Decretos Supremos.<sup>20</sup> La Ley 2140 establece el marco jurídico básico para la respuesta a desastres naturales en Bolivia y asigna responsabilidades a agencias gubernamentales clave y a los gobiernos departamentales y municipales.

El decreto Supremo 26739 es uno de los principales reglamentos implementados para la Ley 2140.<sup>21</sup> Específicamente establece las funciones, roles y responsabilidades de los diferentes órganos del SISRADE dentro de este marco.<sup>22</sup> Sin embargo, algunos oficiales de gobierno contactados para este estudio expresaron la idea de que las responsabilidades de todas las partes del SISRADE aún no están claramente delineadas. El SISRADE es un sistema relativamente nuevo, y durante su corta historia ha enfrentado una cantidad de desafíos políticos y prácticos en su desarrollo y formación, a pesar del fuerte apoyo de instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>23</sup>

### B) CONARADE

Bajo la Ley 2140, CONARADE es el Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Respuesta a Desastres y Emergencias, y actúa como el órgano supremo de toma de decisiones y coordinación del SISRADE.<sup>24</sup> El Presidente (como “autoridad jefe”) preside el consejo, compuesto de ministros y convocado por el Ministerio de Defensa Nacional,<sup>25</sup> mientras que VIDEICODI es el secretariado técnico.<sup>26</sup> La Ley 2140 señala que CONARADE, así como las autoridades jefes departamentales y municipales, puede solicitar asistencia para SISRADE a personas naturales o jurídicas.<sup>27</sup> CONARADE se ha reunido regularmente en el pasado reciente para discutir y emitir resoluciones en cuanto a respuesta a desastres. Durante las inundaciones del 2007 los miembros de CONARADE se

---

<sup>18</sup> *Sistema Nacional para la reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias.*

<sup>19</sup> Ley 2140, *Ley Para la Reducciones de Riesgos y Atención de Desastres*, de 25 de Octubre de 2000, art. 5.

<sup>20</sup> Especialmente la Ley 2335, de 5 de Marzo de 2002.

<sup>21</sup> A pesar de que existen disposiciones en leyes y reglamentos adicionales que implementan otros aspectos de la Ley 2140, incluyendo la Ley 2446, de 19 de marzo de 2003; y el Decreto Supremo 26973 de 27 de marzo de 2003.

<sup>22</sup> Decreto Supremo 26739 de 4 de agosto de 2002, *Reglamento General de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres.*

<sup>23</sup> *Vea*, Bolivia: algunas lecciones aprendidas para la implementación de un enfoque en el manejo de riesgos. Página Web de ISDR, *disponible en:* [http://www.eird.org/eng/revista/no\\_12\\_2006/art16.htm](http://www.eird.org/eng/revista/no_12_2006/art16.htm) (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

<sup>24</sup> Ley 2140, art. 7(I).

<sup>25</sup> *Id.*, at art. 8(I).

<sup>26</sup> VIDEICODI tiene dos roles relacionados a CONARADE: actuar como el secretariado técnico de CONARADE, que planifica y/o implementa las resoluciones de CONARADE, y como el líder del COEN (mencionado en la sección anterior), donde la implementación de las resoluciones de CONARADE son coordinadas con otros actores cuando sea necesario.

<sup>27</sup> Ley 2140, art. 15(II). Esto es imperativo para propósitos de este estudio porque una “persona jurídica” puede ser una organización con personería jurídica, tal como una ONG u organización internacional.



reunieron varias veces para discutir las declaraciones y decretos en cuanto a los estados de emergencia y los desastres nacionales. Algunas reuniones fueron dirigidas por el Presidente mismo.

### **C) VIDEICICODI**

VIDEICICODI es el acrónimo oficial del Vice-ministerio de Protección Civil y Cooperación de Desarrollo Integral, que es parte del Ministerio de Defensa Nacional.<sup>28</sup> Bajo la ley boliviana, VIDEICICODI es responsable de la respuesta a desastres naturales. Maneja las alertas, coordina las operaciones de repuesta y recuperación inicial y provee asistencia técnica a todos los niveles de gobierno durante un desastre o una emergencia. Dirige esfuerzos de rehabilitación y reconstrucción.<sup>29</sup> VIDEICICODI es responsable de dirigir el Centro de Operaciones de Emergencias Nacionales (COEN), que es una agrupación de respondedores de desastres del gobierno nacional, organizaciones de socorro internacional y ONG. El COEN se reúne regularmente después de un desastre natural que causa daños a escala nacional, para poder discutir la coordinación para una respuesta de emergencia.

En el 2004 VIDEICICODI y las otras oficinas y departamentos del Ministerio de Defensa Nacional desarrollaron un “Plan Nacional de Acción”,<sup>30</sup> que contiene planes operativos de emergencia y resalta la necesidad de desarrollar capacidad de respuesta a nivel departamental y municipal a la vez que permite a las autoridades nacionales dirigir y coordinar las actividades a nivel local.<sup>31</sup> Este plan no ha sido implementado o activado por el gobierno boliviano, porque no ha sido adoptado por CONARADE o aprobado como ley por el congreso boliviano.

### **D) FORADE**

FORADE es el Fondo de Inversiones para Reducción de Riesgos y Respuesta a Desastres, creado por la Ley 2335<sup>32</sup> para poder financiar proyectos e investigación para la reducción de riesgos de desastres, alerta temprana, respuesta y rehabilitación.<sup>33</sup> Se prevé que los recursos para este fondo vendrán de donaciones de gobiernos extranjeros, organizaciones internacionales y ONG, así como de un 0.15% del presupuesto nacional anual boliviano, empezando en el 2003.<sup>34</sup> Una porción del fondo también se fija para financiar proyectos propuestos y ejecutados por los departamentos y municipalidades de Bolivia.<sup>35</sup> Desafortunadamente, este fondo actualmente solo existe en papel; aún tiene que ponerse en práctica, en parte por la falta de fondos para comenzar, a pesar del mandato legal de que reciba un porcentaje del presupuesto nacional.<sup>36</sup>

### **E) Los roles y responsabilidades de los departamentos**

Cada uno de los departamentos bolivianos tiene su propio sistema de gobierno, con recursos y capacidades que varían para la respuesta a desastres. Cuando se presenta una emergencia, el Departamento convoca a su propio Centro Operativo de Emergencias Departamental (COED), que incluye representantes de los actores asignados para la respuesta a desastres a nivel departamental,

---

<sup>28</sup> Vea generalmente, página Web de VIDEICICODI, *disponible en:* [www.mindef.gov.bo/10000/12000/PRINCIPAL.htm](http://www.mindef.gov.bo/10000/12000/PRINCIPAL.htm) (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

<sup>29</sup> Ley 2140 art. 10(II); art. 22.

<sup>30</sup> *Plan Nacional de Reducción de Riesgos y Atención a Desastres y/o Emergencias*, Ministerio de Defensa Nacional, Vice-ministerio de Defensa Civil y Cooperación al Desarrollo Integral, Dirección General de Prevención y Reconstrucción, 2004.

<sup>31</sup> Marco Rodríguez, *Lecciones Aprendidas y Recomendaciones Sobre la Respuesta a Inundaciones y Granizada en Bolivia*, 2006, PNUD, at 16-17.

<sup>32</sup> Ley 2335 de 5 de Marzo de 2002, art. 1.

<sup>33</sup> *Id.*, en art. 1(I-II).

<sup>34</sup> *Id.*, en art. 2(I).

<sup>35</sup> *Id.*, en art. 6.

<sup>36</sup> *Informe Nacional Sobre Reducción de Desastres en Bolivia*, publicado por ISDR, sección 4.2, at 23; y sección 5.2, at 25, *disponible en:* <http://www.unisdr.org/eng/country-inform/reports/Bolivia-report.pdf> (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

incluyendo de la Seguridad Ciudadana de la prefectura, la agencia de Alerta Temprana y Prevención de Riesgos, y el Servicio de Salud departamental. Los COE se reúnen regularmente (a veces a diario) en situaciones de crisis y constituyen un foro donde toman lugar la coordinación y la planificación para la operación de respuesta departamental. Según algunas de las personas entrevistadas para este estudio, una de las otras funciones principales del departamento es dirigir evaluaciones de daños y recopilar estadísticas sobre el número estimado de personas y familias afectadas en el departamento y luego compartir esta información con los miembros del COED.

#### **F) Los roles y responsabilidades de las municipalidades**

Los roles y responsabilidades de las municipalidades son similares a aquellos de los departamentos. En la zona donde haya una emergencia, se convoca al Centro Operativo de Emergencias Municipales (COEM) para poder coordinar y planificar la respuesta local. De acuerdo a los entrevistados para este estudio, el gobierno municipal también es responsable de evaluaciones de daños y de la compilación de estadísticas sobre la cantidad estimada de personas y familias afectadas por el desastre en la municipalidad, y de compartir información con el COEM.

#### **G) Declaración y clasificación de un Estado de Emergencia y/o Desastre**

La clasificación de un desastre es importante bajo la ley boliviana porque puede regir qué tipo de respuesta es apropiada, y qué nivel de gobierno debe responder. Hay tres clasificaciones para emergencias y desastres, que se distinguen por la cantidad de territorio nacional afectado: nacional, departamental y municipal. Una emergencia o desastre municipal afecta solo a una municipalidad; una emergencia o desastre departamental afecta a más de una municipalidad dentro de un solo departamento y una emergencia o desastre nacional afecta a más de un departamento.<sup>37</sup> Con previo consejo y recomendación de CONARADE, el Presidente puede clasificar y declarar una emergencia o desastre a través de Decreto Supremo.<sup>38</sup> La diferencia entre una emergencia y un desastre es que el término “desastre” se utiliza cuando un evento es tan severo que afecta a un gran porcentaje de la población y causa gran cantidad de daño a lo largo del territorio nacional, departamental o municipal. En el caso de un “desastre nacional”, todos los que responden a nivel nacional, departamental y municipal se activan (incluyendo a la policía, militares, oficiales de salud y voluntarios) para ayuda, respuesta y rescates de emergencia. La etiqueta “emergencia” se usa cuando un evento ocasiona la necesidad de alguna forma de ayuda, pero en menor magnitud que un “desastre”. Una emergencia solo afecta algunas pequeñas partes del territorio nacional, departamental o municipal, pero tiene la probabilidad de convertirse en desastre si continua (p.ej., si las lluvias que causan severas inundaciones no cesan).

En su capacidad como jefe de SISRADE y el CONARADE, el Presidente Morales emitió un Decreto Supremo No. 29013 del 18 de enero de 2007, que declaró que las inundaciones causadas por el fenómeno de El Niño habían puesto a Bolivia en un “Estado de Emergencia Nacional”. El 7 de febrero, se solicitó apoyo a la comunidad internacional. Unas semanas después, el Presidente subsiguientemente emitió el Decreto Supremo No. 29040 del 28 de febrero de 2007, declarando un “Estado de Desastre Nacional”. Los términos específicos del último Decreto de “Estado de Desastre Nacional” permitieron al Ministro de Hacienda hacer disponibles y manejar fondos extraordinarios para la respuesta a desastres en coordinación con otros Ministerios, permitiendo el uso y distribución de uno por ciento del total del Presupuesto Nacional para que fuera utilizado para el socorro, reconstrucción y rehabilitación por inundaciones. Se le dio prioridad especial a las necesidades urgentes en el departamento de Beni. Adicionalmente la Declaración dio al Ministerio de Planificación del Desarrollo 30 días para preparar un plan nacional de implementación.

---

<sup>37</sup> Ley 2140, art. 24.

<sup>38</sup> *Id.*, en art. 23.

## H) Las Fuerzas Armadas Bolivianas y el Comando Único Transitorio

El Comando Único Transitorio (CUT) es el comando transitorio conjunto de las Fuerzas Armadas de Bolivia que fue creado de manera temporal para lidiar con las severas condiciones de desastres en el departamento de Beni, y se le asignó específicamente orientar y coordinar las actividades de rescate, socorro y distribución en Beni. Su autoridad legal específica se estipula en el Decreto Supremo Número 29056, emitido el 5 de marzo de 2007.<sup>39</sup> El mandato general del decreto del CUT es “unificar la coordinación” y “ejecutar” las medidas necesarias para poder “defender vida, salud e integridad de los residentes” del departamento de Beni del desastre natural causado por el fenómeno de “El Niño”.<sup>40</sup>

A pesar de que algunos de los entrevistados para este estudio cuestionaron la autoridad del Presidente boliviano de usar las fuerzas militares, personal y equipo para las misiones humanitarias de rescate en vez de permitir que VIDEICODI manejara la operación, la autoridad del Presidente de desplegar a las fuerzas armadas parece claramente permisible en un plano que compete a la ley boliviana. La autoridad para efectuarlo y para emitir este Decreto en particular, se deriva de la Constitución Boliviana, que establece que las Fuerzas Armadas pueden ser utilizadas para proteger la seguridad y estabilidad del país<sup>41</sup> y que también pueden ser utilizadas para proteger a la población civil durante situaciones de desastre nacional declaradas como resultado de desastres naturales;<sup>42</sup> y también para “operaciones especiales de emergencia” bajo el Artículo 14 de la Ley 1405 del 30 de diciembre de 1992,<sup>43</sup> siempre y cuando se proporcione autorización legal específica adicional para la operación.

## III) Mecanismos regionales e internacionales de coordinación y respuesta

### A) CAPRADE

La Comunidad Andina,<sup>44</sup> es una organización regional generalmente dedicada a la asistencia mutua en el desarrollo económico.<sup>45</sup> Sus miembros son Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador. En el 2002, la Comunidad Andina formó un cuerpo subsidiario conocido como el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)<sup>46</sup> para actuar como “un mecanismo institucional para coordinar y organizar, de manera sistemática, tanto la cooperación como las acciones conjuntas tomadas por todos los Estados Miembros para prevenir y lidiar con los efectos de desastres naturales o antropogénicos”.<sup>47</sup> CAPRADE está constituido por los representantes de la Comunidad Andina de Protección Civil, Ministerios de Relaciones Exteriores, Planificación y otros ministerios relevantes.<sup>48</sup> Actualmente Bolivia tiene la presidencia rotativa del CAPRADE.<sup>49</sup>

<sup>39</sup> Decreto Supremo No. 29056, de 5 de marzo de 2007.

<sup>40</sup> *Id.*

<sup>41</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA art. 208.

<sup>42</sup> *Id.*, en art. 210.

<sup>43</sup> Ley 1405 de 30 de diciembre de 1992 – *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación*.

<sup>44</sup> ACUERDO DE CARTAGENA, versión consolidada, *disponible en:*

[http://www.comunidadandina.org/ingles/normativa/ande\\_tri1.htm](http://www.comunidadandina.org/ingles/normativa/ande_tri1.htm) (vista por última vez el 14 May 2007).

<sup>45</sup> *Vea*, página Web de la Comunidad Andina, “Breve Historia”, *disponible en:*

<http://comunidadandina.org/ingles/quienes/brief/htm> (vista por última vez el 14 de mayo de 2007); y “Quiénes somos”, *disponible en:* <http://www.comunidadandina.org/ingles/who.htm> (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

<sup>46</sup> DECISIÓN 529, CREACIÓN DEL COMITÉ ANDINO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, firmado el 7 de julio de 2002, *disponible en:*

<http://www.comunidadandina.org/INGLES/normativa/D529e.htm> (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

<sup>47</sup> *Id.*

<sup>48</sup> *Id.*, en art. 4.

<sup>49</sup> Julio del 2007.

Las principales tareas asignadas de CAPRADE incluyen desarrollar estrategias regionales, coordinar los esfuerzos de prevención y el manejo de riesgos de los Estados Miembros, armonizar acuerdos entre ellos en cuanto a asistencia de desastres, intercambiar información, coordinar acciones conjuntas y promover el fomento de capacidades entre los Estados Miembros para lidiar con los desastres naturales.<sup>50</sup> Sin embargo, las personas contactadas para este informe indicaron que durante las inundaciones del 2007, CAPRADE no tuvo un papel durante las operaciones de respuesta y socorro de emergencia. Cualquier ayuda gubernamental individual recibida de los Estados Miembros de CAPRADE fue administrada y/o ejecutada a través del gobierno boliviano o de las Naciones Unidas.

## **B) Las Naciones Unidas**

Una cantidad de agencias de las Naciones Unidas están operando en Bolivia de manera permanente,<sup>51</sup> coordinadas por el Coordinador Residente, mismo quien es el jefe representante del PNUD en el país. La Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés) no tiene su oficina permanente en Bolivia, pero envió dos equipos de las Naciones Unidas, uno de Desastres y Evaluación (UNDAC) y otro Equipo Técnico de Emergencia (UNETE) para ayudar en los esfuerzos de respuesta a las inundaciones del 2007.

## **C) Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

### **1) Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) no tiene una oficina permanente en Bolivia. De acuerdo con el rol establecido en su estatuto, la FICR actúa en Bolivia solo en apoyo a la Cruz Roja Boliviana (CRB). En consulta con CRB, el 15 de febrero de 2007, la FICR lanzó un Llamamiento Global para fondos para ayudar a las familias afectadas por las inundaciones.

La FICR desplegó un oficial de manejo de desastres de la Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres (PADRU) y un Equipo Regional de Intervención (ERI) (compuesto de dos representantes de Sociedades Nacionales y dos delegados de manejo de Desastres de PADRU) a Bolivia para proveer apoyo técnico, logístico y de coordinación a la Cruz Roja Boliviana. Ellos apoyaron la operación por más de dos meses en el terreno. Todos los actores de la Cruz Roja asistieron y participaron en el COEN y los COED en Beni y en Santa Cruz.

### **2) Cruz Roja Boliviana**

Casi todas las personas consultadas para este estudio acordaron que la CRB tiene una red efectiva y útil para recopilar información y para responder a emergencias. Las agencias de las Naciones Unidas reportaron una buena coordinación con la CRB durante sus operaciones de inundaciones, tanto en términos de compartir información como en dividir las regiones por atender.

### **3) Sociedades Nacionales Participantes**

Una serie de Sociedades Nacionales Participantes (SNP), incluyendo la Cruz Roja Alemana, Italiana y Española, estuvieron involucradas en apoyar y asistir a la CRB en sus operaciones. No se reportaron problemas de coordinación en el contexto de este estudio.

---

<sup>50</sup> *Id.*, at art. 2(a-m).

<sup>51</sup> Incluyendo el Programa Mundial de Alimentos, la Organización Mundial de la Salud, y el Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Educación de la Infancia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## **D) Cooperación Bilateral**

Una serie de gobiernos incluyendo Argentina, Brasil, China, Colombia, Francia, Japón, México, España y los Estados Unidos de América contribuyeron al esfuerzo de socorro con bienes, equipo, asistencia logística, técnica o médica y/o efectivo.<sup>52</sup>

## **E) ONG Internacionales**

Durante una emergencia, los foros designado en Bolivia para coordinación entre los ONG internacionales son el COEN y los COED (ambos son mencionados mas detalladamente en las secciones V-B-2 y 3). Según los ONG entrevistados, hubieron pocos ejemplos de ONG internacionales trabajando unidos de forma bi- o multilateral. Alguna cantidad limitada de coordinación ocurrió durante las reuniones del COEN y el COED, dependiendo en la asistencia y participación de las ONG y sus representantes. Particularmente en Trinidad, las Naciones Unidas logro facilitar una cantidad mayor de coordinación entre los ONG internacionales. Un ejemplo positivo de esta coordinación ocurrió cuando dos de los mayores ONG internacionales cooperaron en el manejo de un campamento que proporcione albergue para cientos de familias en Trinidad.

## **IV) Procedimientos Específicos y Asuntos Jurídicos Relevantes a la Respuesta Internacional de Desastres en Bolivia**

Cuando las tormentas azotaron en enero del 2007, había una serie de organizaciones internacionales y ONG internacionales ya establecidas y operando legalmente en Bolivia. Estas organizaciones jugaron un papel clave en las operaciones de socorro, junto con otros proveedores de ayuda importantes: gobiernos extranjeros, miembros del Movimiento de la Cruz Roja/Media Luna Roja y ONG locales.

A diferencia de la experiencia en algunos otros países, aquellos entrevistados para este estudio reportaron que no hubo problemas asociados con el registro o personería jurídica local. El Acuerdo Marco estándar del gobierno para ONG parece haber funcionado satisfactoriamente para todos. Más aún, no se reportaron problemas en cuanto a la entrada de personal extranjero (que fue reconocidamente mínima para este desastre particular). Desafortunadamente, algunos problemas surgieron con respecto a la entrada de bienes de socorro y equipo a través de aduanas.

Esta sección discutirá algunos de los detalles disponibles sobre los procedimientos jurídicos pertinentes y aquellos problemas que se reportaron.

### **A) Reconocimiento Jurídico de los Actores de Socorro y el Proceso de Registro en Bolivia**

#### **1) Agencias de las Naciones Unidas**

Hay una serie de agencias de las Naciones Unidas con oficinas permanentes en Bolivia que estuvieron involucradas en la respuesta a las inundaciones del 2006 y 2007. Estas incluyeron el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA). Cada una de las agencias de las Naciones Unidas con oficinas en Bolivia tiene acuerdos con el gobierno nacional, que se refieren a la Convención de Naciones Unidas sobre Privilegios e Inmidades de las Naciones Unidas, a la cual Bolivia accedió el 23 de diciembre de

---

<sup>52</sup> *Vea* OCHA, BOLIVIA - Inundaciones – Enero de 2007, Tabla A: Lista de todos los compromisos/contribuciones y promesas al 27 de mayo de 2007, *disponible en:* [http://ocha.unog.ch/fts/reports/daily/ocha\\_R10\\_E15248\\_\\_\\_07052707.pdf](http://ocha.unog.ch/fts/reports/daily/ocha_R10_E15248___07052707.pdf) (vista por última vez el 27 de mayo de 2007).

1949.<sup>53</sup> Tales acuerdos otorgan a las agencias una serie de privilegios e inmunidades, como la importación libre de impuestos y exenciones de impuestos para bienes humanitarios.

## 2) USAID

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) está actualmente trabajando bajo su “Plan Estratégico de País” para Bolivia para los años 2005 – 2009, que financiará proyectos por un valor de \$559 millones de dólares norte-americanos (USD).<sup>54</sup> La USAID opera, y ha derivado su personería jurídica por medio de un acuerdo bilateral con el gobierno de Bolivia. Los acuerdos bilaterales son la manera regular por la que el gobierno de los Estados Unidos adquiere autorización para las oficinas de terreno de USAID en la mayoría de los países.

## 3) ECHO

El Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) no tiene una oficina permanente en Bolivia, ni tampoco realiza misiones de socorro en el país. La oficina responsable de monitorear los asuntos y desarrollos bolivianos está localizada en Quito, Ecuador. Para poder contribuir al esfuerzo de socorro de inundaciones, ECHO donó 1 millón de Euros (1.65m CHF, 1.33m USD) a agencias de las NU y ONG internacionales que ya estaban proporcionando ayuda en Bolivia.<sup>55</sup>

## 4) Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La FICR actualmente no tiene un acuerdo de estatus legal con el gobierno de Bolivia. Como resultado, no tiene su personería jurídica específica para operar en Bolivia. En su lugar la FICR actúa a manera de apoyo para la CRB (quien disfruta de los beneficios del estatus jurídico), en términos de donaciones y apoyo logístico y técnico.

## 5) ONG

### (a) Proceso de Registro a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el “Acuerdo Marco”

Hay dos tipos de registros jurídicos para las ONG en Bolivia – una persona o una entidad que desea fundar una ONG puede registrarse como una “ONG internacional con oficina boliviana”, o como una “ONG nacional/boliviana”. Las ONG internacionales firman un “Acuerdo Marco”<sup>56</sup> con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto del gobierno boliviano” (MREC), que provee ciertas facilidades para la ONG.<sup>57</sup> De acuerdo a una ONG que fue entrevistada para este estudio, las ONG bolivianas locales deben registrarse con el Ministerio de Hacienda.

---

<sup>53</sup> CONVENCIÓN DE NU SOBRE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE NACIONES UNIDAS, 13 de febrero de 1946, Naciones Unidas, Series de Tratados, vol. 1, p. 15, y vol. 90, p. 327 (corrección al vol. 1), UN, 2000.

<sup>54</sup> Página Web de USAID - Bolivia, *disponible en:* <http://www.usaidbolivia.org.bo> (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

<sup>55</sup> AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA EN FAVOR DE LA POBLACIÓN DE BOLIVIA AFECTADA POR EL FENÓMENO DE EL NIÑO, Decisión de Ayuda Humanitaria de Emergencia 23 02 01; ECHO/BOL/BUD/2007/01000. Dirección General para Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea – ECHO. *Disponible en:* [http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/decisions/2007/bolivia\\_01000.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/decisions/2007/bolivia_01000.pdf) ( vista por última vez el 5 de junio de 2007).

<sup>56</sup> ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN BÁSICA, página Web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *disponible en:* <http://www.rree.gov.bo/docsistema/acuerdocb.htm> ( vista por última vez el 17 de mayo de 2007).

<sup>57</sup> Para una breve descripción de los pasos requeridos para registrar una ONG en Bolivia, Vea el anexo II.

## (b) Facilidades otorgadas

Generalmente, las facilidades otorgadas a una ONG internacional apropiadamente registrada son:<sup>58</sup>

- Pueden recibir donaciones y contribuciones del exterior y de otras sedes extranjeras;
- La lista de personal extranjero trabajando para la ONG previamente solicitada recibirá visa para ellos y sus familias, junto con identificaciones y reconocimiento nacional de su licencia de conducir extranjera actualmente vigente;
- Las donaciones exentas de cargos aduaneros;<sup>59</sup>
- Exención de impuestos del Gravamen Aduanero Consolidado (GAC), el Impuesto de Valor Añadido (IVA) y el Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)<sup>60</sup> que son aplicados a las importaciones, siempre que las importaciones no sean para uso comercial o reventa;
- Exención de impuestos de ganancia pública sobre los salarios pagados al personal que trabaja para la ONG, por servicios brindados de acuerdo con los proyectos previamente aprobados de la ONG;
- Exención de impuestos de importación sobre efectos personales importados por el personal de la ONG que se quedará en Bolivia por más de 12 meses. La exención puede utilizarse una sola vez, dentro de un periodo de 180 días después de la llegada del personal, y para efectos personales importados con un valor máximo de 15,000 dólares US; y
- El derecho a tener cuentas bancarias en moneda local y/o extranjera en Bolivia y el exterior.

Una ONG reportó que a pesar de que ha estado registrada por varios años como ONG nacional en Bolivia, recientemente se registró como ONG internacional (con el MREC a través del Acuerdo Marco) para poder obtener el estatus legal y la personería jurídica de ONG internacional. Encontró que como ONG internacional, tendría más protecciones para su personal extranjero y sus propiedades en el territorio boliviano. Sin embargo, la ONG no reportó problemas con ejercitar cualquiera de los estatus legales.

## 6) Iglesias

La Iglesia Católica es reconocida por el gobierno boliviano como la religión oficial de Bolivia.<sup>61</sup> Como resultado, la Iglesia Católica tiene una personería jurídica oficialmente reconocida, y podría entrar en acuerdos con el gobierno boliviano a través de la Santa Sede.<sup>62</sup> Las ONG no-católicas, pero de base/orientación religiosa deben registrarse con el MREC para poder obtener personería jurídica y

---

<sup>58</sup> *Vea, ACUERDO MARCO, nota supra 56.*

<sup>59</sup> De acuerdo con, Artículos 49-59, Decreto Supremo 22225, *Reglamento de Exenciones Tributarias Para Importaciones*. 1602 Gaceta Oficial de Bolivia, 16 de Junio de 1989.

<sup>60</sup> El *Gravamen Aduanero Consolidado*, el *Impuesto al Valor Agregado*, y el *Impuesto a los Consumos Específicos*, respectivamente.

<sup>61</sup> *Vea, CONSTITUCIÓN, nota supra 41, at art. 3.*

<sup>62</sup> *Id.*

deben entrar en el mismo Acuerdo Marco como ONG seculares si desean recibir y utilizar fondos extranjeros y obtener el mismo estatus legal y facilidades de una ONG.<sup>63</sup>

## **B) Responsabilidad y Rendición de Cuentas de las Organizaciones con Personería Jurídica**

### **1) Responsabilidades y Medidas para Asegurar la Rendición de Cuentas por Parte de la ONG Internacional que surja del Acuerdo Marco**

Los Acuerdos Marco bilaterales entre el gobierno de Bolivia y las ONG internacionales enumeran los objetivos de la organización y el alcance de las actividades en las que las ONG pueden involucrarse y requiere que se realicen de acuerdo a las disposiciones generales del acuerdo y en conformidad con las leyes de Bolivia. Tales acuerdos también establecen que la organización no podrá participar en operaciones que están fuera del alcance de estos objetivos, a riesgo de cancelación de su personería jurídica y revocación de la autorización para operar en Bolivia. Las disposiciones específicas se refieren a:

- Informes anuales: Después de cada año de operaciones, la ONG debe presentar un informe acerca del desarrollo de sus actividades y logros de sus proyectos al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), el Vice-ministerio de Inversión Pública y Finanzas Externas (dentro del Ministerio de Desarrollo y Planificación), y/o cualquier otra institución pública o privada que esté involucrada por virtud del tema aplicable, para que estas entidades puedan evaluar y recomendar medidas que puedan considerar necesarias para poder asegurar la adecuada implementación de mecanismos de cooperación para proyectos relevantes. El MREC, así como los otros ministerios relevantes, puede supervisar periódicamente las actividades de la organización para poder probar que la organización se está comportando según sus objetivos establecidos y enumerados.<sup>64</sup>
- Renovación: Las ONG tendrán que renovar sus registros cada 3 años con el MREC como se indica arriba.
- Fuentes de Fondos Nacionales: La solicitud o recibo de fondos de entidades o personas públicas o privadas bolivianas debe ser autorizado por el MREC.
- Si una ONG realiza actividades fuera del alcance del Acuerdo Marco, el acuerdo será cancelado y su estatus legal será revocado.
- Acuerdo de la ONG de que cualquier personal extranjero asignado a Bolivia llevará a cabo sus funciones en conformidad con el orden legal boliviano nacional o local aplicable, y que tal personal no interferirá con los asuntos internos políticos bolivianos.
  - Si hay algún reclamo, o información que muestre que un miembro de la organización no ha cumplido con este requisito, la ONG deberá investigar la situación y emitir una decisión sobre cómo resolver el asunto.
  - En casos comprobados de gravedad extrema, el gobierno mantiene el derecho de despedir al miembro de la ONG que ha violado esta norma.

---

<sup>63</sup> *International Religious Freedom Report 2006 – Bolivia, Section 2.* Publicado por el Departamento de Estado de Estados Unidos. Buró de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, disponible en: <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2006/71450.htm> (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

<sup>64</sup> *Vea, ACUERDO MARCO, nota supra 56, at art. V.*



Estas medidas de responsabilidad y rendición de cuentas generalmente se encuentran en todos los Acuerdos Marco suscritos entre una ONG internacional y el gobierno de Bolivia.<sup>65</sup>

Los oficiales del gobierno boliviano entrevistados para este estudio no se quejaron de la inhabilidad de las ONG que operan en Bolivia en cumplir con sus responsabilidades, ni tampoco se vio una necesidad del gobierno de utilizar alguna de las medidas de rendición de cuentas contra las ONG durante las inundaciones del 2007. Los oficiales de ONG consultados para el estudio tampoco se quejaron de alguna dificultad en cumplir con sus obligaciones bajo el acuerdo.

### **C) Cuentas bancarias locales**

Como se menciona anteriormente, bajo los Acuerdos Marco, las ONG internacionales tienen el derecho de mantener cuentas bancarias locales en Bolivia ya sea en moneda nacional o extranjera. Las Sociedades Nacionales extranjeras de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja siguen un procedimiento específico, que efectúan en cooperación con la Cruz Roja Boliviana.

### **D) Impuestos en compras locales**

Para la respuesta de las inundaciones del 2006 y el 2007, algunas ONG y agencias de las Naciones Unidas compraron todos los bienes de socorro necesarios localmente. De acuerdo con muchas ONG y agencias de las Naciones Unidas, los bienes adquiridos localmente están sujetos al régimen estándar de impuestos bolivianos.

### **E) Importación de Bienes y Equipo de Socorro Humanitario**

#### **1) Procedimientos aduaneros, cargos e impuestos**

Las Organizaciones Internacionales (OI) y las ONG internacionales reconocidas tienen el derecho de importar bienes de socorro humanitario sin pagar ningún cargo o impuesto aduanero, ya sea para donaciones o comprados para la importación. Este derecho se deriva ya sea de la Convención de las Naciones Unidas sobre Privilegios e Inmidades (para OI) o del Acuerdo Marco individual (para ONG) entre el gobierno boliviano y la ONG internacional. Para poder calificar para la exención, el artículo importado particular no necesita ser designado para uso de emergencia; solo necesita estar dentro del contexto de las metas y actividades acordadas de la organización como establece su propio Acuerdo Marco. Generalmente, cualquier bien donado importado desde el exterior y que es donado para una corporación u organización *con fines de lucro*, está sujeto a todos los cargos e impuestos aduaneros normalmente aplicables.<sup>66</sup>

No existe un proceso especial acelerado para la importación de bienes durante una emergencia. Se espera que las OI y las ONG se atengan al mismo proceso y normas para trámites aduaneros aplicables durante situaciones que no son de emergencia. El proceso de importación parece lo suficientemente sencillo como se describe en la página Web del MREC boliviano,<sup>67</sup> pero algunas ONG se quejaron de que, en la práctica, es engorroso involucrar a múltiples ministerios y niveles burocráticos.

A continuación se mencionan algunos pasos clave adicionales en este proceso, y algunos ejemplos de problemas que ocurrieron en el 2007.

---

<sup>65</sup> *Vea generalmente, ACUERDO MARCO, nota supra 56.*

<sup>66</sup> Decreto Supremo 22225, *Reglamento de Exenciones Tributarias Para Importaciones*. 1602 Gaceta Oficial de Bolivia, 16 de Junio de 1989, art. 53,

<sup>67</sup> *Vea, Ministerio Boliviano de Relaciones Exteriores y Culto, disponible en: <http://www.rree.gov.bo/iniser.htm> (vista por última vez el 14 de mayo de 2007); y para leyes aplicables relacionadas con exenciones para la importación, *Vea también* Decreto Supremo 22225, *nota supra* 66.*

- Una vez que los requisitos básicos enumerados en la página Web del MREC boliviano se cumplen y la documentación requerida ha sido presentada a la embajada o consulado boliviano apropiado en el país de origen de la donación o importe, el MREC boliviano y la “Aduana Nacional de Bolivia” determina si la documentación y procedimientos están en orden y si se han cumplido por completo.
- Hay requisitos adicionales que la Aduana Nacional de Bolivia impone, que no aparecen en la lista de la página Web del MREC o de la Aduana Nacional de Bolivia, tales como la firma oficial de la embajada o consulado correspondiente en el país de origen/donante, con el nombre impreso del oficial que firma, y un documento que indique cuándo y dónde se firmó.
- Después, el “Ministerio de Hacienda”, revisará el tipo del importe donado y la documentación que lo acompaña para determinar si de hecho está exento de todos los impuestos nacionales. Si el Ministerio de Hacienda no autoriza la transacción, la organización solicitante tendrá que pagar los impuestos de importación de los bienes.<sup>68</sup>
- Es más, si cualquiera de los pasos listados se han realizado de manera inapropiada según lo que determine el Ministerio de Hacienda o el MREC, ese aspecto particular del proceso deberá hacerse nuevamente para poder corregirlo. Se reportó que incluso aun que haya discrepancias o errores menores en los formularios, no pueden arreglarse tan fácilmente, ya que se toma de una manera muy formal por parte de los oficiales correspondientes. También se ha reportado que frecuentemente esto puede causar largos retrasos en el procesamiento de bienes y equipo a través de aduanas. Más de una organización tuvo problemas al respecto.
- Otro problema notable es que todas las importaciones al país, incluyendo donaciones humanitarias, deben llegar al destino original para el que fueron asignados, como se estipula en la documentación original adjunta, para que puedan ser procesadas oficialmente a través de Aduanas y se permita su entrada al país. Si se presentan problemas logísticos en transportarlas al destino original, sin importar lo razonable e inesperados que esos problemas hayan sido, los bienes, equipo, etc. importados no serán procesados en ninguna ubicación alternativa por oficiales de Aduanas. Esta norma existe para poder prevenir el fraude y la entrada ilegal de contrabando al país, pero puede causar problemas para la entrada de ayuda humanitaria cuando el tiempo apremia.

## 2) Problemas específicos

Cada organización consultada para este estudio que ha buscado importar bienes y/o equipo de socorro en respuesta a las inundaciones reportó por lo menos algún grado de problema con el proceso, en particular considerables retrasos. Lo atribuyeron a la rigidez burocrática y la falta de comunicación entre los oficiales en el MREC y la Aduana Nacional de Bolivia. Algunos oficiales de gobierno entrevistados para este informe también admitieron que las Aduanas de Bolivia y el MREC frecuentemente no se coordinan entre ellos como deberían. Algunas organizaciones humanitarias pidieron al VIDEICODI que intercediera por ellas en Aduanas, lo cual hizo en varias ocasiones, pero no en todas tuvo éxito.

Estos problemas pueden ilustrarse con dos ejemplos que se identificaron como emblemáticos:

### (a) Importación de Equipo: Computadoras

A principios del 2007, una organización envió una computadora portátil a Bolivia desde su sede central a uno de sus miembros del personal que trabajaba en Bolivia en el esfuerzo de respuesta a las

<sup>68</sup> *Vea*, Guía de Respuestas a Preguntas Frecuentes Sobre Regímenes Aduaneros, sección 9, página Web de la Aduana Nacional de Bolivia, *disponible en*: <http://www.aduana.gov.bo/normas/pregfrec.htm> (vista por última vez el 5 de junio de 2007).

inundaciones. Un “Certificado de Donación” fue enviado junto con la computadora desde el exterior y fue firmado por la organización donante, como hacen de rutina las ONG y OI cuando importan bienes o equipo a Bolivia. Los oficiales de aduanas le dijeron a la organización en la capital que el certificado requería tener una firma de autorización de la Embajada de Bolivia en el país remitente, junto con un valor aproximado de la computadora porque se consideraba como donación. La organización calculó el valor aproximado de la computadora, y envió a alguien a conseguir la firma de la Embajada de Bolivia en el país de origen, donde el Certificado fue oficialmente sellado y luego firmado.

Sin embargo, en respuesta, el oficial responsable de la Aduana de Bolivia insistió en que la firma debería tener el nombre impreso del oficial que había firmado el certificado, junto con un texto que indicara cuándo y dónde se había firmado el certificado. Esto fue debido a que el oficial no sabía quién había firmado el certificado y solo algunos oficiales bolivianos están autorizados para hacerlo. La documentación se envió de nuevo para la embajada en el país de origen para determinar quién exactamente había firmado originalmente el Certificado, para ver si estaba autorizado para hacerlo.

Finalmente, después de conseguir el nombre del oficial que había firmado originalmente, así como el texto adicional, Aduanas notificó entonces a la organización que hubo un equívoco en el cálculo original de la computadora. El resultado fue que entonces Aduanas requirió nueva documentación para concluir la transacción.

Este proceso duró aproximadamente un mes, y le costó a la organización varios cientos de dólares en costos de procesamiento y transacciones.

#### **(b) Importación de bienes: Mosquiteros**

Otro problema con la importación de bienes de socorro fue con la importación de mosquiteros desde la sede central de una organización en un país extranjero. Los mosquiteros estaban designados para distribución a las víctimas de las inundaciones en el departamento de Beni, para protegerlos de los serios riesgos de salud y enfermedades que transmiten los mosquitos, tales como la fiebre del dengue. El envío entero fue transportado en dos aviones de carga, ambos designados para La Paz para poder ser procesados y luego enviados a Santa Cruz donde se iban a descargar y enviar por camión a Beni. Ambos vuelos tuvieron que hacer una conexión en Santa Cruz por la falta de vuelos directos.

Uno de los aviones de carga (que llevaba la mitad de los mosquiteros) aterrizó en Santa Cruz y luego continuo hasta La Paz como se había planeado, donde fue procesado después y enviado de regreso a Santa Cruz para su distribución. El otro avión aterrizó en Santa Cruz pero no pudo completar su jornada hasta La Paz porque no había más vuelos disponibles por lo menos durante tres semanas debido a la bancarrota y suspensión de una de las aerolíneas bolivianas y una escasez simultánea de combustible. Los oficiales de PADRU intentaron persuadir a los oficiales de Aduanas para procesar los mosquiteros en Santa Cruz, para que no tuvieran que ser enviados hasta La Paz y luego de regreso a Santa Cruz, para poder ahorrar tiempo y gastos. Sin embargo, Aduanas se rehusó.

La organización pretendía que cada familia objetivo en la región recibiera dos mosquiteros para uso de la familia entera. Debido a que solo la mitad de los mosquiteros estuvieron disponibles inmediatamente, cada familia recibió solo un mosquitero por familia. La otra mitad del envío de los mosquiteros eventualmente llegó a La Paz semanas después y luego fue procesada por Aduanas. Pero, para entonces, se consideraba que era muy tarde y muy caro distribuirlos en Santa Cruz, y por lo tanto los mosquiteros fueron donados a una organización local para que los tuvieran de reserva para sus necesidades de emergencia.

#### **F) Transporte de Bienes y Equipo de Socorro**

Las fuertes inundaciones dificultaron la llegada de los trabajadores de socorro a las áreas más afectadas debido a la destrucción y/o inundación de caminos. Esto prevaleció en los departamentos

más afectados de Santa Cruz y Beni, donde muchos caminos se vieron bloqueados o destruidos por deslizamientos.<sup>69</sup> Esto bloqueó el acceso a muchas de las aldeas, pueblos y demás poblaciones afectadas. Santa Cruz en particular se vio aislada del interior del país debido a la destrucción de grandes secciones de autopistas, y de Argentina, uno de los socios mayoritarios comerciales de Bolivia.<sup>70</sup> En respuesta, algunos países ofrecieron asistencia de transporte de manera bilateral para poder transportar los bienes y equipo por aire a las áreas afectadas.

Las Fuerzas Armadas de Bolivia también transportaron y entregaron bienes de socorro junto con la CRB, las Naciones Unidas y ONG internacionales particularmente a Beni. Sin embargo, se reportó que el acceso a algunas rutas de transporte estuvieron bloqueados por el CUT porque estas organizaciones no habían recibido previa autorización de sus entregas y rutas de tránsito planeadas. Por ejemplo, múltiples fuentes reportaron que, en cierto momento, una caravana de camiones que llevaban donaciones de alimentos para la población afectada salió de la ciudad de Sucre, con destino a varios centros de distribución en la ciudad de Trinidad en Beni, pero fue detenido por tropas en la ruta y no se le permitió llegar a su destino. El alcalde de un municipio en Trinidad se quejó de que al hacer esto, las fuerzas armadas se estaban involucrando en batallas políticas, y que no deberían tener el derecho de bloquear el transporte de suministros destinados a las poblaciones afectadas.<sup>71</sup> Los entrevistados reportaron que más tarde la caravana regresó con testigos y oficiales de prensa del área y del departamento de Chuquisaca, y la caravana finalmente obtuvo permiso para continuar hacia su destino final.

### **G) Re-exportación de Bienes y Equipo de Socorro**

Según el Acuerdo Marco utilizado por el gobierno y por todas las ONG internacionales, después de concluir sus actividades, una ONG internacional no puede re-exportar su equipo y maquinaria. El equipo y maquinaria deben traspasarse a organizaciones similares,<sup>72</sup> que la ONG puede escoger, pero debe recibir autorización apropiada del Ministerio de gobierno responsable del sector donde realice el trabajo la ONG. Si no se cuenta con un receptor apropiado y autorizado, entonces la titularidad del equipo y/o maquinaria pasará al ministerio o ministerios responsables del sector. Esta disposición en el Acuerdo Marco obedece a la Ley 843,<sup>73</sup> pero también existe una legislación separada aplicable que establece que los bienes donados no pueden ser re-exportados.<sup>74</sup>

### **H) Entrada de personal de socorro**

Todos los extranjeros que entren a Bolivia requieren una visa, ya sea antes de su llegada o a su entrada al país. Bolivia exige a los extranjeros de ciertos países que obtengan una visa en su país de origen en el consulado boliviano antes de llegar a Bolivia.<sup>75</sup> Los extranjeros de otros países no necesitan obtener una visa antes de entrar a Bolivia – estas personas pueden obtener una Visa de Turismo a su llegada al país (mientras que sea con propósitos de turismo y no para un empleo pagado). La Visa de Turista es válida por 30 días. No hay un estatus de visa específico para trabajadores de socorro humanitarios y de emergencia, ni hay una visa expedita disponible para tales propósitos cuando se llega a Bolivia. Sin embargo, las personas y organizaciones consultadas para

---

<sup>69</sup> *No end to deadly Bolivian floods*, página Web de BBC NEWS, 20 de febrero de 2007, disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6380331.stm> (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

<sup>70</sup> *Bolivia deploys army to aid El Nino victims*, AGENCE FRANCE-PRESSE, página Web de Reliefweb, 16 de febrero de 2007, disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/YAOI-6YK33Z?OpenDocument> (vista por última vez el 5 de junio de 2007).

<sup>71</sup> *Alcalde Lamenta que las Fuerzas Armadas se Preste al Juego Político del Gobierno*, LA MISIÓN, Trinidad, Bolivia, 13 de marzo de 2007, at 4.

<sup>72</sup> De acuerdo con la Ley 843, art. 49(b).

<sup>73</sup> *Id.*

<sup>74</sup> *Vea*, Decreto Supremo 22225, *nota supra* 66, at art. 57.

<sup>75</sup> Para la lista de países que no requieren visa para entrar a Bolivia, o que requieren visa con o sin autorización, *Vea* la página Web de la Embajada de Bolivia en UK, disponible en: <http://www.embassyofbolivia.co.uk/index.html> (vista por última vez el 7 de julio de 2007).

este estudio no reportaron problemas burocráticos significativos o retrasos con la entrada del personal de socorro.

Para las personas que utilizan pasaportes diplomáticos, existe una visa “Diplomática y Oficial”, mientras que para los oficiales de gobierno extranjeros, oficiales de organizaciones internacionales o de instituciones culturales y religiosas, se utiliza una visa de “Cortesía”. Finalmente, la ley boliviana otorga una “Visa con Objetivo Específico”, un tipo de visa que requiere que los solicitantes proporcionen documentación oficial que los acredite y documente su objetivo a realizar en Bolivia. Este tipo de visa es válida por 30 días y es renovable.<sup>76</sup>

Debido al extenso papeleo asociado con las Visas con Objetivo Específico, los entrevistados mencionaron que muchos trabajadores de socorro solicitaron y recibieron Visas de Turista a su llegada, a pesar de que esto no parece ser técnicamente permisible bajo las normas aplicables a tales visas.

#### **I) Reconocimiento de Calificaciones Profesionales**

Los profesionistas licenciados de países extranjeros (p.ej. doctores, arquitectos, ingenieros) deben solicitar y recibir una licencia para ejercer en Bolivia a través de las agencias nacionales que otorgan las licencias correspondientes. Durante las inundaciones del 2007, una organización internacional de socorro reportó que el tipo principal de personal extranjero profesional trabajando en Bolivia eran doctores que venían a trabajar en nombre de gobiernos extranjeros.<sup>77</sup> Los doctores no recibieron licencias especiales pero se les permitió trabajar en Bolivia como resultado de acuerdos de cooperación bilateral entre sus gobiernos de origen y el gobierno boliviano, lo que resultó en una autorización ad hoc por parte del gobierno boliviano. Normalmente, los doctores y otro personal técnico médico que desee ejercer medicina se regula por el Decreto Ley 15629.<sup>78</sup>

#### **J) Calidad de los Bienes y Donaciones de Socorro**

Los oficiales del VIDEICODI mencionaron que están internamente considerando propuestas para desarrollar un sistema para certificar bienes y donaciones de socorro importados para asegurar que todos los bienes y donaciones de socorro humanitarios que entran al país cumplan con estándares básicos de calidad. Pero durante las inundaciones del 2007, ninguno de los oficiales consultados para este estudio reportó problemas significantes con la calidad de los bienes o donaciones de socorro.

##### **1) Donaciones de Individuos sin un Remitente Particular**

En el caso de bienes donados, ya sea por grupos privados o individuos particulares, que sean enviados a Bolivia sin mencionar un receptor/es específico, el VIDEICODI es responsable de decidir si los bienes deben ser usados y cómo. De acuerdo a un oficial de gobierno, cuando esto ocurre, el VIDEICODI debe inspeccionar la calidad de los envíos para poder asegurar que sean apropiados para un uso en particular. El VIDEICODI también puede contratar a compañías privadas para que le asistan en clasificar, revisar y transportar estos bienes, pero los costos de contratar una compañía privada pueden ser muy altos para el gobierno, resultando en que tales bienes se pierdan.

---

<sup>76</sup> P.ej., *Vea*, página Web de la Embajada de Bolivia en Alemania, *disponible en*: <http://www.bolivia.de/es/vertretungen/visa.html> (vista por última vez el 5 de junio de 2007).

<sup>77</sup> En el pasado, Bolivia ha permitido a doctores extranjeros trabajar en Bolivia, durante las emergencias, incluyendo tan recién como el 2006, *Vea*, p.ej., Daniel Schweimler, *Rains hamper Bolivia flood aid*, página Web de BBC NEWS, *disponible en*: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/4719954.stm> (vista por última vez el 5 de junio de 2007).

<sup>78</sup> Ley Decreto 15629, 1.003 Gaceta Oficial de Bolivia.

## **2) Ropa usada**

Bolivia tiene una ley que regula la importación de ropa usada para proteger la salud pública. Para poder asegurar la calidad de la ropa usada importada, la misma debe ir acompañada de un “certificado” del ministerio de salud, del país que la envía, que pruebe que la ropa usada es sanitaria y ha sido desinfectada o el donante debe adquirir un certificado de desinfección del Ministerio de Salud y Deportes de Bolivia. Como alternativa, el Ministerio de Salud y Deportes puede contratar una “compañía autorizada” para desinfectar la ropa.<sup>79</sup> No se reportaron problemas en cuanto a la importación de ropa usada por parte de ninguna ONG u oficiales de gobierno entrevistados para este estudio.

### **V) Coordinación, Cooperación y Respuesta**

#### **A) Intercambio de información, Estadísticas y Problemas de Evaluación de Daños/Necesidades**

El equipo de UNDAC en Bolivia reportó que los mecanismos existentes para recopilar información no estaban funcionando apropiadamente durante la emergencia.<sup>80</sup> Similarmente, en las entrevistas realizadas para este estudio, la ausencia de información precisa y oportuna sobre los daños y necesidades fue una queja unánime. Las estadísticas recopiladas localmente por parte de los gobiernos municipales y/o departamentales no siempre se compartieron con el gobierno nacional, y cuando las compartían, eran a veces imprecisas. Algunos entrevistados especularon que la fricción política entre los gobiernos nacional y departamental jugó un papel en impedir el flujo de información.

Un día en particular, a mediados de febrero, las cifras “oficiales” reportadas por diferentes niveles del gobierno estimando la cantidad de familias afectadas en Beni variaron ampliamente: VIDEICODI reportó que sus estadísticas mostraban que había 2,000 familias afectadas, mientras que los oficiales de gobierno departamental estimaron que la cantidad era de 16,000. Estas discrepancias dificultaron que los actores internacionales planificaran adecuadamente sus operaciones de socorro y distribución. Como resultado, algunos actores internacionales recurrieron a recopilar datos y estadísticas por sí mismos, duplicando los esfuerzos locales y nacionales.

Adicionalmente, en su informe final, el equipo de UNDAC anotó que la información relacionada con la respuesta humanitaria no fue “centralizada”, porque la información se difundió a través de diversos conductos y a los distintos niveles del gobierno boliviano.<sup>81</sup>

#### **B) Coordinación del Gobierno Nacional y Local**

##### **1) Cooperación y Relación entre el Presidente y las Autoridades Departamentales y las Organizaciones Internacionales**

A inicios de febrero, el Presidente Morales hizo un llamamiento de cooperación a la comunidad internacional, y pidió a las Naciones Unidas que coordinara y canalizara la ayuda internacional recibida.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> *Vea*, Decreto Supremo No. 27340, *Decreto-Prenderia* Agencia Boliviana de Información, *disponible en*: <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/decretos/DS-27340.html> (vista por última vez el 5 de junio de 2007).

<sup>80</sup> *Informe Final de Misión UNDAC: Emergencia por Inundaciones en Bolivia, Febrero-Marzo 2007*, La Paz, Bolivia. Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), at 3.

<sup>81</sup> *Id.*

<sup>82</sup> Bolivia – Últimas Actualizaciones 12 de febrero de 2007, página Web del Centro Conjunto de Logística de NU, *disponible en*: [www.unjlc.org/highlights/bol/bolivialatestupdates070212](http://www.unjlc.org/highlights/bol/bolivialatestupdates070212) (vista por última vez el 14 de mayo de 2007).

Se reportó en los medios internacionales que al 5 de marzo del 2007, el Presidente Morales había visitado el departamento de Beni dos veces sin notificar o coordinar con las autoridades departamentales, sino que visitó directamente a las comunidades afectadas.<sup>83</sup> Esta presunta falta de comunicación y coordinación fue presentada cómo muestra contundente de cómo las instituciones nacionales estaban fallando en comunicar y coordinarse entre si.

## 2) COE Nacional (COEN)

Como se menciona anteriormente, tanto los COE nacionales como departamentales se activaron para poder coordinar y planificar los esfuerzos de socorro. Sin embargo, UNDAC reportó que “muchas de las acciones tomadas por estas instituciones no estaban coordinadas.”<sup>84</sup> Algunos entrevistados y por lo menos un autor<sup>85</sup> observaron que el COEN debe ser uno de las principales entidades donde ocurra la coordinación y planificación nacional entre los actores de socorro nacionales e internacionales, así como el lugar donde se dialogue el intercambio de información y se administren los recursos. El COEN es dirigido por el VIDEICICODI, pero actualmente el COEN no tiene ubicación, oficina o edificio permanente.<sup>86</sup>

Se reportó que pocos de los actores asistieron a las reuniones que el COEN convocó. En algunas de las reuniones, solo de 3 a 5 personas asistieron, e incluso si pertenecían a la misma organización o agencia de gobierno que había participado antes, se trataba de representantes diferentes, impidiendo un sentido de continuidad y cohesión. Como resultado, el equipo de UNDAC intentó ofrecer asistencia y apoyo directo para ayudar al COEN a funcionar y coordinar con los COE departamentales.

Algunos oficiales de gobierno bolivianos mencionaron la existencia de un manual de procedimientos muy útil y detallado (o sea el “Manual de Procedimientos”) que proporcionada orientación e instrucciones para un COEN funcional y efectivo. Dicho manual fue elaborado por el Comando Sur de los Estados Unidos,<sup>87</sup> pero antes de las inundaciones nunca había sido implementado o puesto en práctica. Nunca ha sido oficialmente ratificado o adoptado en el marco jurídico nacional boliviano para la respuesta a desastres. En parte, la razón es que no es ampliamente conocido por quienes formulan las políticas o los actores dentro del SISRADE. El equipo de UNDAC tuvo éxito en activar e implementar ciertas secciones del manual como parte de su apoyo directo al COEN.

## 3) COE Departamentales (COED)

Los COED fueron activados en todos los departamentos afectados. Las personas consultadas para este estudio tuvieron impresiones variadas en cuanto a la efectividad y utilidad de los distintos COED. La asistencia y participación de los varios actores de socorro se reportó como siendo mucho más regular y efectiva en los COED que en el COEN, y el acceso a información crucial fue reportado como mucho más confiable para los participantes del COED porque venía de fuentes locales más cercanas a las áreas afectadas, en vez de provenir del VIDEICICODI o de otras autoridades nacionales en la capital de La Paz, pero incluso dentro de los COED, se reportó una grave falta de coordinación en algunas ocasiones.<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> *Vea Quiroga, nota supra 6.*

<sup>84</sup> *Vea UNDAC, nota supra 80, at 11.*

<sup>85</sup> *Vea Rodríguez, nota supra 31, at 58, 68.*

<sup>86</sup> A pesar de que se reportó que esto puede estar en las etapas preliminares de discusión y planificación por el gobierno nacional.

<sup>87</sup> Una división de la milicia de Estados Unidos; también conocida como el USSOUTHCOM. Para mayor información, *Vea la página Web del USSOUTHCOM, disponible en: <http://www.southcom.mil> (vista por última vez el 5 de junio de 2007).*

<sup>88</sup> *Vea UNDAC, nota supra 80, at 11.*

#### 4) Falta de Coordinación Entre los Diferentes COE

Los COED reunieron a actores de socorro de los niveles local y departamental (p.ej., la policía local y las agencias departamentales), junto con organizaciones locales e internacionales y ONG. Debido a que estos departamentos tienen acceso a sus propios recursos locales, bienes y equipo, pudieron coordinar y distribuir los bienes de socorro independientemente dentro del departamento sin la asistencia del gobierno nacional. Las donaciones de las agencias de socorro eran frecuentemente entregadas directamente a los gobiernos departamentales, ignorando al COEN, y por tanto evitando que se desarrollara un genuino nivel de coordinación nacional.

Reuters reportó que el Gobernador de Beni admitió que su departamento no había coordinado con el gobierno nacional.<sup>89</sup> El Gobernador de Beni también “admitió [que] la lucha de poder entre su gobierno y la administración de Morales había afectado los esfuerzos de socorro en la región de Beni.”<sup>90</sup> Es probable que la “lucha de poder” a la que se refería el Gobernador se relacionaba con la disputa entre el presidente y su administración y los gobiernos departamentales de las tierras bajas del este de Bolivia, sobre el plan del Presidente de redistribuir 20 millones de hectáreas (50 millones de acres) de estas tierras (que incluyen a Santa Cruz y a Beni) a los grupos indígenas de Bolivia. Este plan cuenta con la oposición de los gobiernos departamentales de estas tierras y los comerciantes agrícolas que son dueños de mucha de la tierra en estas regiones.<sup>91</sup>

#### 5) VIDEICODI

Como se mencionó anteriormente, por ley<sup>92</sup> VIDEICODI debe jugar un papel líder en la planificación y ejecución de las operaciones de socorro y su coordinación. En las primeras etapas de la emergencia en el 2007, se reportó que el VIDEICODI estaba respondiendo favorablemente en varios sectores. Sin embargo, de acuerdo a algunas de las personas entrevistadas para este estudio, cuando las inundaciones aumentaron y la emergencia se agravó, surgieron inquietudes sobre la capacidad, recursos y vínculos con los gobiernos departamentales de VIDEICODI. Así que, durante las inundaciones del 2006 y el 2007, el Presidente Morales finalmente permitió a Naciones Unidas manejar una porción considerable de los fondos y las actividades de coordinación para los esfuerzos de socorro y respuesta a través del PNUD y OCHA.<sup>93</sup>

Normalmente, VIDEICODI tiene un representante en los COED, quien debe actuar como el vínculo entre el COED y el COEN. Pero, este representante no tiene el derecho de dirigir y ordenar a los actores y manejar los recursos disponibles en el COED, porque los últimos son parte de, y pertenecen al departamento. Así que, los miembros y actores dentro del COED pueden ignorar al miembro del VIDEICODI en algunos aspectos, especialmente si no cuentan con Protección Civil para asistencia en términos de recursos o logística. Surgieron algunos verdaderos desafíos: según el UNDAC, en Beni hubo graves problemas de coordinación entre el COE Departamental y el VIDEICODI, que requería el constante monitoreo para poder facilitar la coordinación e intercambios de información.<sup>94</sup>

Por otro lado, una organización con oficinas en Bolivia reportó que normalmente tenía una excelente relación de trabajo con el VIDEICODI en términos de cooperación, coordinación y distribución (incluyendo durante las primeras semanas de las inundaciones), y mencionó que habían realizado

---

<sup>89</sup> *Vea Quiroga, nota supra* 6.

<sup>90</sup> *Id.*

<sup>91</sup> *Land battles: Evo Morales collides with the commercial farmers*, THE ECONOMIST, 21 de sept. de 2006, disponible en: [http://www.economist.com/background/displaystory.cfm?story\\_id=7945821](http://www.economist.com/background/displaystory.cfm?story_id=7945821) (vista por última vez el 6 de julio de 2007).

<sup>92</sup> *Vea*, Ley 2140.

<sup>93</sup> Informe de Situación de OCHA No.2, Bolivia - Inundaciones, 1 de feb. de 2006, OCHA/GVA – 2006/0009, página Web de ReliefWeb, disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/EGUA-6LLQCY?OpenDocument> (vista por última vez el 5 de junio de 2007).

<sup>94</sup> *Vea UNDAC, nota supra* 80, at 11.



talleres conjuntos para explorar cómo trabajar mejor con el gobierno. Sin embargo, incluso esta organización se quejó de algunos aspectos de la actuación del VIDEVICODI, señalando que cuando el VIDEVICODI decidía entrar en un área afectada, en ocasiones tardaban demasiado en notificar a los demás a donde irían y que harían.<sup>95</sup>

## 6) El Comando Único Transitorio y el Uso de las Fuerzas Armadas de Bolivia para las Operaciones de Socorro y Rescate

Según varios actores involucrados en las operaciones de socorro y respuesta durante las inundaciones, hubo varias razones que llevaron a la formación del CUT, una novedad en el marco boliviano de respuesta a desastres. Quizá la más importante fue la percepción de la necesidad de una presencia militar de alto nivel con la capacidad de coordinar y comandar las fuerzas armadas bolivianas y extranjeras. Esto fue, en parte, debido a la necesidad imperativa de equipo militar para acceder a las áreas afectadas difíciles de alcanzar debido a las inundaciones, condiciones del terreno y caminos destruidos. El gobierno departamental de Beni (el departamento más afectado del país) no tenía este tipo de recursos o la autoridad o habilidad para dirigirlos y a la milicia extranjera. Además, la coordinación entre el COED de Beni y el VIDEVICODI (y consecuentemente, el gobierno nacional) se reportó como casi inexistente.<sup>96</sup> El gobierno nacional respondió a este punto muerto creando el CUT, compuesto de varios cientos de militares, con un mandato poderoso que legalmente les daba el control de todos los bienes y operaciones de socorro.

Muchos representantes de las organizaciones internacionales y ONG reportaron que sentían una gran aprensión acerca de ciertas disposiciones en el Decreto Supremo cuando fue emitido, específicamente:

- Artículo 2, que establece que el CUT “formulará, dirigirá, participará y ejecutará las operaciones de rescate”, así como aquellas para la “atención y transporte de víctimas”, y la “provisión, transporte, y distribución de suministros de alimentos, y en *todas* las actividades operativas necesarias y requeridas durante las etapas de respuesta a emergencia y rehabilitación;”<sup>97</sup>
- Artículo 3, que establece que el “Ministerio de Defensa *recibirá y administrará todas las donaciones* de la cooperación nacional e internacional”, que serán “canalizadas por el CUT;”<sup>98</sup> y
- Artículo 4, que establece que el CUT “puede disponer del personal militar y el civil” y “equipo” que considere necesario.

Dichos representantes temían que estas disposiciones pudieran conllevar a la nacionalización de sus bienes y equipo de socorro, que serían entonces distribuidos a las víctimas por el CUT. Muchos estaban preparados para cesar operaciones y retirarse en lugar de ver a sus roles cambiados de esta manera.

Poco después que el decreto fue promulgado, algunos representantes de los diversos proveedores de socorro en Beni se reunieron con los dirigentes del CUT para expresar sus preocupaciones. Esto llevó a un acuerdo verbal informal para no ejercer al máximo sus poderes. El CUT distribuyó ayuda del gobierno y dirigió operaciones de rescate y socorro, pero no exigió a organización alguna entregar sus donaciones al CUT para la distribución.

Sin embargo, mientras que las preocupaciones sobre intervenciones excesivas se solucionaron, pronto surgieron problemas debido a la falta de comunicación entre el CUT y los actores de socorro internacional (tanto de las OI como las ONG) en Beni. El COED de Beni continuó funcionando como un foro para que las agencias de socorro coordinaran sus actividades, pero se reportó que el COED y

---

<sup>95</sup> Algunas veces esto se debió al hecho de que Protección Civil estaba esperando que llegaran recursos y suministros de otros gobiernos.

<sup>96</sup> Como resultado, UNDAC intentó facilitar la coordinación entre los dos.

<sup>97</sup> Con énfasis.

<sup>98</sup> Con énfasis.

el CUT no coordinaron eficazmente entre sí. Como resultado, se reportó que algunas regiones en Beni recibieron distribución de bienes y provisiones dos y hasta tres veces, mientras que otras áreas afectadas no recibieron ayuda alguna.

Para poder remediar esta situación, Naciones Unidas trató de establecer un espacio neutral para la cooperación y coordinación entre el CUT y las ONG internacionales. Gracias a esta iniciativa, por lo menos en algunos casos reportados, se lograron acuerdos para que el CUT transportara los bienes de socorro de algunas organizaciones a las áreas más afectadas de Beni, permitiendo a un representante o representantes de la organización socia acompañar a los militares durante la distribución para poder verificar que la distribución se haya efectuado de acuerdo al plan y que haya llegado a las víctimas indicadas en el área afectada designada.

Sin embargo hubo quejas acerca de la manera en que el CUT operó, incluyendo:

- Informes de que los oficiales del CUT pidieron a las ONG informarles de sus planes de operación y tiempos y ubicaciones de distribución, pero el CUT no correspondió porque se consideraba que esa información era muy delicada.
- Informes de que el CUT no siempre cumplió sus acuerdos, o exigía que la organización pagara los costos de transporte tales como combustible antes de emprender la distribución.

Algunas organizaciones internacionales y ONG si reportaron una coordinación efectiva con el CUT. Esto era más probable si la organización tenía un plan de distribución específico y bien desarrollado, y le notificaba al CUT entre 48 horas a una semana antes de intentar de llevarlo a cabo. En estos casos, el CUT no solo otorgaba la autorización necesaria sino que también ofrecía transporte, si era necesario. Sin embargo, también se declaró que estas experiencias positivas dependían de las previas relaciones personales con miembros de las fuerzas armadas.

### **C) Sistema de Naciones Unidas**

Naciones Unidas tomó acciones de varias maneras. El Coordinador Residente hizo un llamamiento a la asistencia de OCHA solicitando que un equipo de UNDAC se enviara a la región. El Equipo Técnico de Emergencias de las Naciones Unidas (UNETE) también estaba en la región realizando evaluaciones (el trabajo, coordinación y apoyo del UNDAC están documentados en su informe publicado, que ya ha sido citado en este estudio). El 22 de febrero, OCHA anunció un Llamamiento Repentino para Bolivia por \$9,215,000 USD.<sup>99</sup>

Representantes de las distintas agencias de Naciones Unidas en Bolivia, así como el equipo de UNDAC (cuando no estaban en áreas afectadas) se reunieron en la sede central del PNUD para poder coordinar y planear actividades de respuesta y socorro. Las agencias dividieron las tareas con base a su capacidad: por ejemplo, UNICEF trabajó en saneamiento y purificación de agua, mientras que el PMA se encargaba de adquirir y distribuir alimentos.

No se reportaron problemas en términos de coordinación entre las agencias de Naciones Unidas y las ONG. Una agencia de Naciones Unidas reportó tener una buena relación con algunas ONG locales e internacionales durante las inundaciones, especialmente en términos de intercambio de información y con propósitos de monitoreo y distribución.

---

<sup>99</sup> Llamamiento Rápido para el Fenómeno de El Niño en Bolivia 2007, 22 de febrero de 2007, OCHA, disponible en: <http://ochaonline.un.org/cap/webpage.asp?Page=1552>

## **D) Coordinación entre y con ONG durante la emergencia**

Se reportó que muchas ONG no se estaban informando al COEN sus actividades porque estaban trabajando directamente con los gobiernos departamentales y los COED. Según el equipo UNDAC, una de sus principales tareas del equipo UNDAC, como resultado, era facilitar la cooperación entre las ONG y el COEN.<sup>100</sup>

Los oficiales de gobierno también se quejaron que las ONG estaban actuando independientemente sin consultar o coordinar adecuadamente con el VIDEICODI u otras entidades nacionales por consiguiente no respetaban el rol principal del Estado durante una misión de socorro humanitario. Algunas ONG expresaron su sentir sobre que el intentar compartir información y coordinar con el gobierno nacional y/o el COEN agregaría manejar otra capa de burocracia y estaban preocupadas de que esto evitaría que ayudaran lo antes posible a las poblaciones afectadas.

Algunas ONG trabajaron eficazmente con el gobierno nacional y local. Una ONG en particular, que previamente había establecido una buena relación con el gobierno nacional y departamental, fue mucho más allá de su mandato usual por la falta de otras organizaciones o agencias competentes en Beni. Esta ONG internacional estableció y manejo un campamento que podía albergar hasta 1200 familias por 4-6 meses. Se llegó a un acuerdo para este arreglo entre la ONG y el gobierno nacional y los departamentales.

En términos de cooperación y coordinación entre las ONG mismas, no se reportaron quejas durante las consultas para este estudio. Algunas ONG internacionales se coordinaron con las redes de las ONG bolivianas locales para poder realizar operaciones o para canalizar fondos para las operaciones.

## **VI) Conclusión**

Las operaciones de socorro internacional son siempre complejas y existen retos inevitables en relación a los temas de reglamentos y administración – particularmente con relación al intercambio de información y la coordinación. Ningún país tiene un sistema perfecto en este sentido. Los hallazgos de este estudio deben interpretarse de esta manera.

Hubo una serie de aspectos positivos en la regulación de la respuesta internacional a las inundaciones de Bolivia que vale la pena resaltar. Dichos aspectos incluyen:

- El gobierno mostró flexibilidad en varias áreas, incluyendo referente al uso de las Visas de Turismo, la tolerancia a que el personal médico de gobiernos extranjeros ejerciera sin licencias nacionales bolivianas y la abstención del CUT en ejercer algunos de sus poderes;
- El previo registro de las organizaciones y ONG internacionales les proporcionó suficiente personería jurídica para realizar operaciones efectivas y los Acuerdos Marco parecen haber funcionado satisfactoriamente;
- Los bienes y equipo adquiridos localmente se compraron sin restricciones o retrasos (a pesar de que se aplicaron impuestos);
- La cooperación y la complementariedad de las actividades de respuesta con la CRB fueron efectivas; y
- Con preparación, planificación y comunicación adecuadas, la planificación conjunta para las distribuciones con las fuerzas armadas en áreas de difícil acceso fue generalmente posible.

---

<sup>100</sup> *Vea UNDAC, nota supra* 80, at 23.

Se identificaron mejores prácticas adicionales en el informe de UNDAC.<sup>101</sup>

También hubo algunas áreas problemáticas importantes, la mayoría relacionadas con ambigüedades en los roles de los varios actores gubernamentales, fallas en comunicación y problemas de coordinación.

## **A) Camino hacia adelante**

### **1) Fortaleciendo Protección Civil y el SISRADE**

Como se observó anteriormente, el sistema SISRADE no tiene mucho tiempo de existir. En el transcurso de este estudio, el personal de socorro y los oficiales de gobierno boliviano han expresado la opinión de que el SISRADE como concepto es un sistema moderno y útil con un marco jurídico ambicioso que proviene de la Ley 2140 y sus leyes modificatorias y reglamentos de implementación. Las sugerencias para el mejoramiento que fueron presentadas por los varios actores se enfocaban en los mismos aspectos del sistema: primero, definir simple y exactamente los roles, responsabilidades y tareas de cada órgano e institución en el SISRADE, desde la oficina del Presidente, hasta el nivel municipal y local; y segundo, un mandato claro y explícito referente a los procedimientos de coordinación y cooperación, así como intercambio de información entre todos los actores del SISRADE. Para poder ayudar con asistencia internacional para la respuesta a desastres en Bolivia, un SISRADE fortalecido sería uno que tome en cuenta completamente el rol que las OI y las ONG pueden jugar en coordinación y cooperación con actores y autoridades nacionales durante las emergencias. Dicho sistema podía facilitar y acelerar el recibir de socorro humanitario para los beneficiarios.

VIDECICODI juega un rol importante de liderazgo dentro del SISRADE. Sin embargo, algunas personas consultadas para este estudio, incluyendo oficiales dentro del gobierno mismo, expresaron preocupación de que al VIDECICODI frecuentemente le faltan suficientes bienes, equipo y personal permanente entrenado para responder a los desastres completamente independiente. Una mayor recopilación de información y recursos con los actores internacionales puede ser una posible solución para resolver este dilema. La cooperación con los actores departamentales y municipales también podría ser beneficiosa, porque en términos de su rol como el primero en responder, algunos entrevistados también mencionaron que las autoridades departamentales y municipales podrían estar mejor equipadas para actuar como primero, debido a su proximidad a las regiones afectadas, permitiéndoles evaluar las necesidades y movilizarse con mayor rapidez y con menos obstáculos burocráticos.

Los entrevistados sugirieron que se necesita tomar una decisión esencial en cuanto a si el rol primario del VIDECICODI será proveer apoyo logístico, coordinar el trabajo de otros actores o proveer respuesta directa en el campo. Además, si el VIDECICODI tiene el rol principal durante los proyectos de reconstrucción después de desastres o emergencias, existe la necesidad de suplementar el entrenamiento y la capacidad de su personal.

### **2) Otras maneras de mejorar el Marco para la Respuesta a Desastres**

- Debe mejorarse la manera adecuada y precisa en que el gobierno recopila información tal como la evaluación de riesgos y daños, así como su centralización, rápida diseminación y el compartir tal información con todos los niveles de gobierno, organizaciones internacionales y ONG. Las OI y las ONG también deben hacer mayores esfuerzos para compartir cualquier información precisa y útil que hayan recopilado con el gobierno nacional si se relaciona con las operaciones de socorro y respuesta del gobierno.

---

<sup>101</sup> Para una cantidad de listas de mejores prácticas y recomendaciones en distintas áreas temáticas basado en las inundaciones del 2006 en Bolivia, *Vea también*, Rodríguez, *nota supra* 31.

- La policía municipal y departamental, los bomberos y otro personal de seguridad local podrían estar mejor equipados y entrenados para mejorar su rol de primera respuesta en una emergencia.
- Para evitar retrasos: los roles, procedimientos y reglamentos específicos para la importación de bienes deben ponerse en amplia disponibilidad, de manera clara y concisa, a todos los trabajadores y agencias de socorro internacional operando en Bolivia, así como a las embajadas y consulados bolivianos ubicados en países donantes del mundo entero, donde necesitan ir las OI, ONG internacionales y donantes privados a procesar y enviar bienes y/o equipo donado. Adicionalmente, los procedimientos de aduanas podrían simplificarse para poder facilitar la entrada rápida de bienes y equipo de socorro humanitario y el gobierno podría asignar un centro de enfoque para poder coordinar entre todas las agencias bolivianas con autoridad sobre el proceso de importación.
- A pesar de que la entrada de personal internacional de socorro no causó un problema durante las inundaciones del 2007, más de un entrevistado para este estudio sugirió que el gobierno boliviano debe considerar la introducción de una visa de emergencia humanitaria que pueda expedirse con rapidez cuando haya una necesidad urgente de personal de socorro internacional durante o inmediatamente después de un desastre. La razón para esto sería promover la preparación legal, teniendo un régimen jurídico establecido con estándares, normas y límites de tiempo claros para conservar los datos del personal internacional que entra al país, en caso de que se presente una necesidad de una gran afluencia de personal internacional para asistir a los actores locales con respuesta a desastres o asistencia inicial de recuperación.
- Precisamente cuando las fuerzas militares se involucran en entregar y coordinar la ayuda, se debe de prestar atención especial a mantener abiertas las vías de comunicación y cerciorarse que los actores humanitarios puedan laborar eficazmente de acuerdo a los principios de humanidad, independencia, imparcialidad y neutralidad.

## **ANEXO I      Organizaciones Entrevistadas y/o Consultadas**

- Sociedad Nacional de Cruz Roja Boliviana
- Oficina Humanitaria de la Comisión Europea
- Comité Internacional de la Cruz Roja
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia (Oficina de Tratados)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia (Sección de ONG Internacionales)
- Equipo Regional de Intervención de la FICR
- Unidad Panamericana de Respuesta a Desastres de la FICR
- Delegación Regional de América del Sur de la FICR
- Delegación Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la FICR
- OXFAM
- Save the Children
- Equipo de de las Naciones Unidas para la Evaluación de Desastres y Coordinación
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Educación de la Infancia
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
- VIDEVICODI (Vice-ministerio Boliviano de Protección Civil)
- Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas
- Visión Mundial - Bolivia
- Visión Mundial Internacional en Bolivia

## ANEXO II Proceso de Registro de las ONG

- La casa matriz u oficina principal de la ONG debe presentar una carta de solicitud al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC).
- Después la ONG debe presentar los proyectos que propone realizar en Bolivia. Sin esta lista de proyectos, el MREC no puede evaluar la solicitud.
- La ONG debe informar al MREC a quién nombrará representante legal/jefe de la organización. Esta persona debe ser, en ese momento, residente de Bolivia.
- La ONG debe presentar alguna credencial oficial designando a tal persona como representante legal. También debe presentar un CV detallado de la persona.
- Se debe presentar una lista del personal extranjero que estará trabajando en Bolivia en nombre de la ONG.
- Debe presentarse una lista de otras ONG con las que la organización haya estado en contacto y con cuales planea trabajar y/o coordinar.
- Todos estos documentos se remiten al Departamento Legal del MREC, quien tiene la autoridad de aprobar o denegar la aplicación.
- En ese momento la transacción entera se formaliza en un acuerdo específico entre el Gobierno y la organización. El Gobierno de Bolivia utiliza un “Acuerdo Marco”, que establece los derechos, responsabilidades y privilegios de la ONG. El contenido y disposiciones específicas del acuerdo permanecen muy similares para todas las organizaciones que entran en este acuerdo.
- El entrar en el Acuerdo Marco otorga la autorización para el siguiente paso: todas las propuestas del proyecto se presentarán entonces a los respectivos Ministerios de Gobierno con la responsabilidad apropiada (basado en el tema) para el tipo de proyecto involucrado (p.ej. un proyecto que se refiere a la salud pública iría al Ministerio de Salud).
- Una vez que este proceso se haya completado y la ONG y sus propuestas de proyectos hayan sido aprobados, la ONG recibe un número de registro, que también sirve como número de identificación para impuestos. Esta información se remite al “Registro Único Nacional de ONG”,<sup>102</sup> que pertenece al Vice-ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Todas las ONG, ya sean internacionales o nacionales, son documentadas en el Registro Nacional.
- Las ONG deben renovar su registro cada tres años.

---

<sup>102</sup> Decreto Supremo 22409, art. Segundo.