



**Derecho y asuntos
legales en la respuesta
internacional a desastres:**
un estudio de gabinete

Versión resumen



Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Agenda Global de la Federación Internacional (2006-2010)

Durante los próximos cinco años, la Federación se centrará colectivamente en la consecución de los siguientes objetivos y prioridades:

Nuestros objetivos

Objetivo 1: Reducir el número de muertes, heridas y daños causados por los desastres.

Objetivo 2: Reducir el número de muertes, dolencias y perjuicios relacionados con enfermedades y emergencias de salud pública.

Objetivo 3: Aumentar la capacidad de las comunidades locales, la sociedad civil y la Cruz Roja y la Media Luna Roja para abordar las situaciones de vulnerabilidad más urgentes.

Objetivo 4: Promover el respeto a la diversidad y la dignidad humana, reducir la intolerancia, la discriminación y la exclusión social.

Nuestras prioridades

Mejorar nuestra capacidad local, regional e internacional de respuesta a desastres y a emergencias de salud pública.

Ampliar nuestras actividades con comunidades vulnerables en los ámbitos de la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la reducción del riesgo de desastres.

Ampliar de manera significativa nuestros programas y actividades de sensibilización en materia de VIH/SIDA.

Reforzar nuestra labor de sensibilización sobre problemas humanitarios prioritarios, en particular sobre la lucha contra la intolerancia, el estigma y la discriminación, y promover la reducción del riesgo de desastres.

© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, 2007

Está autorizado copiar cualquier parte de este estudio sin necesidad de solicitar previamente la aprobación de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con fines no lucrativos, siempre que se indique la fuente de manera expresa e inequívoca.

Las solicitudes de reproducción comercial deben dirigirse a la Federación Internacional a idrl@ifrc.org.

Las opiniones y recomendaciones en esta publicación no necesariamente representan la política oficial de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja o la Media Luna Roja o de Sociedades Nacionales de Cruz Roja o Media Luna Roja individuales. Las designaciones y mapas utilizados no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Federación Internacionales o Sociedades Nacionales en cuanto al estatus legal de un territorio o de sus autoridades.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja tiene derechos de autor para todas las fotografías reproducidas en este estudio salvo indicación de lo contrario.

Fotografía de la tapa: Yoshi Shimizu/Federación Internacional

2007

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Apartado postal 372
CH-1211 Ginebra 19 - Suiza
Teléfono: +41 22 730 4222
Fax: +41 22 733 0395
Correo electrónico: idrl@ifrc.org
Sitio web: <http://www.ifrc.org/sp/idrl>

Autor del Estudio:

David Fisher, Oficial Senior de Investigación Legal, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

**Por favor observe que esta es una versión resumen de un estudio más largo.
El estudio completo está disponible, (solamente en inglés) en <http://www.ifrc.org/sp/idrl>.**

Sugerencia de cita: David Fisher, Derecho y asuntos legales en la respuesta internacional a desastres: un estudio de gabinete – Versión resumen (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja 2007)

Este estudio fue posible gracias a una donación del Gobierno de Dinamarca.

**MINISTERIO DE ASUNTOS
EXTERIORES DE DINAMARCA**



Tabla de contenidos

Tabla de abreviaturas	3
Introducción	5
Parte I: Antecedentes	6
1. Contexto histórico	6
2. Contexto operativo	7
Parte II : Vistazo a los marcos legales actuales aplicables a la respuesta internacional a desastres	8
1. Leyes y normas globales	8
2. Leyes y normas regionales	10
3. Acuerdos bilaterales	12
4. Legislación nacional	12
Parte III : Asuntos legales específicos de la respuesta internacional a desastres	13
1. Inicio y terminación	13
2. Bienes y equipo	13
3. Personal	14
4. Transporte y movimiento	15
5. Operaciones	15
6. Calidad y responsabilidad	16
a. Adecuación, puntualidad y equidad de financiamiento	17
b. Pertinencia	17
c. Responsabilidad	18
7. Coordinación	19
8. Milicias y situaciones mixtas de desastres y conflictos	20
a. Socorro internacional a desastres por actores militares	20
b. Situaciones mixtas de conflicto y desastres	20
Conclusión	21
Recomendación	21
Resumen de ideas para el futuro	22

Tabla de abreviaturas

APEC	Cooperación económica de Asia Pacífico
ASEAN	Asociación de Naciones del Sur Este Asiático
BSEC	Cooperación económica del mar Negro
CAPRADE	Comité andino para la prevención y asistencia de desastres
CDERA	Agencia caribeña para la respuesta a emergencias de desastre
CEPREDENAC	Centro para la coordinación de prevención de desastres naturales de América central
CERF	Fondo central de respuesta a emergencias
DIH	Derecho humanitario internacional
DREF	Fondo de reserva para el socorro en casos de desastre
ECO	Organización de cooperación económica
ECOSOC	Consejo económico y social
ECOWAS	Comunidad económica de estados del oeste de África
IDP	Persona internamente desplazada
IDRL	Leyes, normas y principios de la respuesta internacional
IGAD	Autoridad intergubernamental para el desarrollo
IRU	Unión internacional de socorro
ITU	Unión internacional de telecomunicaciones
IVA	Impuesto de valor añadido
OCAH	Oficina de coordinación de asuntos humanitarios
OEA	Organización de Estados americanos
OMS	Organización mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización panamericana de la salud
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
SAARC	Asociación del sur de Asia para la cooperación regional
SADC	Comunidad para el desarrollo del sur de África
UE	Unión europea



PH: 2-050
SN: 041



INTERNATIONAL FEDERATION OF
RED CROSS and RED CRESCENT SOCIETIES

SUNFLOWER OIL

CONTRACT REF. NO: ER / DRT / OIL/03 001

PRODUCTION DATE : MARCH 2003
EXPIRY DATE : MARCH 2004

6 X 2 LITRES



INTERNATIONAL FEDERATION OF
RED CROSS and RED CRESCENT SOCIETIES

SUNFLOWER OIL

CONTRACT REF. NO: ER / DRT / OIL/03 001

PRODUCTION DATE : MARCH 2003
EXPIRY DATE : MARCH 2004

6 X 2 LITRES

ORIKIDE

CONTRACT REF. NO: ER / DRT / OIL/03 001

PRODUCTION DATE : MARCH 2003
EXPIRY DATE : MARCH 2004

6 X 2 LITRES

SUNFLOWER OIL

Introducción

A pesar de que se han discutido poco, las barreras legales pueden ser tan obstructivas a las operaciones de socorro internacional a desastres como fuertes vientos o caminos que ya no están. Al mismo tiempo, la ausencia de regulaciones donde son necesarias puede contribuir a una respuesta descoordinada, de derroche, e irrespetuosa a los beneficiarios y actores locales de socorro. Estos problemas frecuentemente llevan a que las comunidades afectadas por desastres no reciban la ayuda correcta en el momento correcto, de la manera correcta.

También se conoce muy poco que hay una gran cantidad de instrumentos internacionales a cerca de estos temas, incluyendo tratados (particularmente a nivel regional y bilateral), resoluciones, lineamientos, códigos y modelos. Sin embargo, este marco regulador internacional, cada vez más conocido como el **“Leyes, Normas y Principios de la Respuesta Internacional”** o **“IDRL”**, por sus siglas en inglés, tiene una serie de deficiencias. Estas incluyen límites en el alcance geográfico de los instrumentos relevantes (frecuentemente debido a una falta de ratificación), restricciones en el alcance (ya sea a tipos particulares de desastres o a un sector o actividad particular), y falla en abordar a los actores principales (particularmente ONG y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja). También hay áreas potenciales de traslape, en particular en lo relacionado a varios sistemas para canalizar las solicitudes y ofertas de asistencia internacional.

Mientras tanto, a nivel nacional, pocos sistemas reguladores están adecuadamente preparados para los asuntos legales potenciales relacionados con recibir asistencia internacional. Como resultado, la creación de normas en el socorro internacional a desastres tiende a tomar lugar en la etapa posterior de grandes desastres, justo cuando la confusión, el retraso y la ineficiencia no se pueden aceptar.

El estudio de escritorio resumido aquí ofrece un vistazo del IDRL existente y de las áreas comunes problemáticas de regulación en desastres que no son de conflictos. Proviene de un proceso extenso de consultas e investigación realizado por más de seis años, incluyendo más de 20 casos de estudio y una encuesta global de gobiernos y organizaciones humanitarias en el 2006. Su principal recomendación es la adopción y uso del borrador de **“Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial”** que han sido desarrollados a través de una serie de foros regionales formales reuniendo a representantes de alto nivel de gobiernos, Sociedades Nacionales de Cruz Roja y Media Luna Roja y socios humanitarios entre 2006 y 2007.

El borrador de Directrices y la versión completa de este estudio de gabinete están disponibles por solicitud a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (“Federación Internacional”) o en línea en <http://www.ifrc.org/sp/idrl>.

Parte I : Antecedentes

Para poder apreciar el marco normativo internacional y las áreas problemáticas reguladoras comunes, es útil tomar en cuenta los contextos histórico y operativo.

1. Contexto histórico

A pesar de que hay algunos antiguos precedentes de la regulación internacional de socorro en tiempos de paz, los primeros intentos serios de codificar normas en esta área no comenzaron hasta el siglo XIX con las primeras convenciones y tratados sanitarios que abordaban las telecomunicaciones de emergencia y veleros navales en peligro. En 1927, una conferencia de 43 Estados organizada bajo la Liga de las Naciones adoptó la Convención y Estatutos que Establecen una **Unión Internacional de Socorro** (“IRU”). La IRU se diseñó para ser una agencia centralizada operativa, canalizando fondos y apoyo internacional en situaciones de desastre, coordinando otros actores, y promoviendo estudios e investigación sobre manejo de desastres. Sin embargo, nunca pudo realizar efectivamente su misión, principalmente debido a la lisiada falta de fondos incidente en su inhabilidad de comandar contribuciones regulares de los Estados miembros.

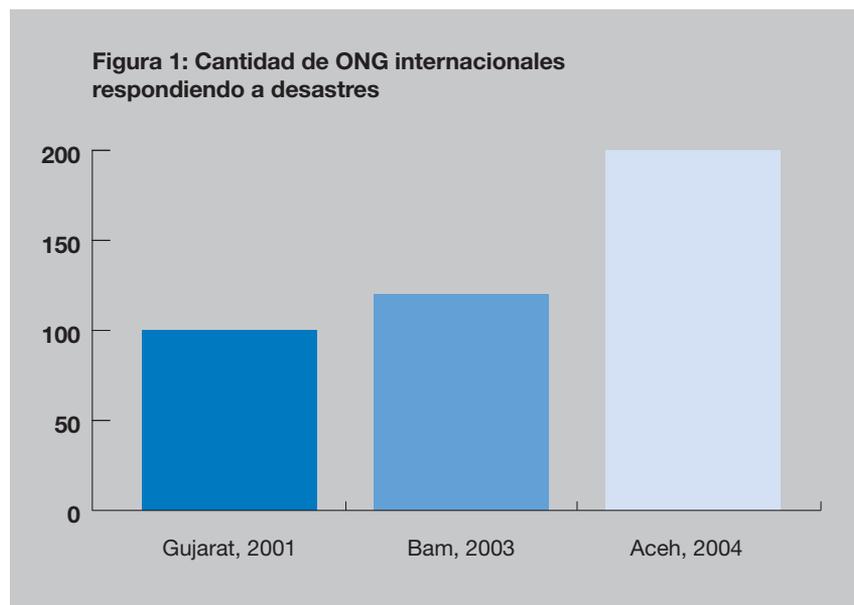
El siguiente intento de crear un régimen internacional legal comprensivo para la asistencia internacional de desastres no se dio hasta cincuenta años después, cuando la oficina del Coordinador de Socorro en Desastres de las Naciones Unidas – predecesor al día de hoy de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) – propuso un borrador de **“Convención para hacer Expedita la Entrega de Asistencia de Emergencia”** para el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. La Convención Borrador intentó resolver una serie de temas logísticos, muchos de los cuales siguen siendo problemáticos al día de hoy. Sin embargo, a pesar de la referencia al Segundo Comité por ECOSOC en 1984, el borrador de Convención nunca fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Desde 1980, una serie de tratados sectoriales y regionales relacionados con la respuesta a desastres han sido adoptados, pero ninguno con el alcance universal que aspiraba el borrador de Convención. En la ausencia de tal régimen centralizado, las normas internacionales sobre socorro a desastres se han desarrollado de manera fragmentada, frecuentemente debido a la inclusión de disposiciones relacionadas con desastres en tratados de un carácter más general o través de declaraciones o resoluciones en varios foros.



2. Contexto operativo

Además de la fragmentación a nivel internacional, la regulación de la respuesta internacional a desastres enfrenta hoy día el reto por un crecimiento en la incidencia de desastres y en tamaño y diversidad de la comunidad internacional de respuesta a desastres.



En la década de 1970, se reportaron 1,231 desastres. Este número creció cada década subsiguiente y, por los seis años de 2000 a 2006 solamente, ha alcanzado los 5,287. Lo más probable es que esta tendencia continúe y hasta se acelere, particularmente debido a los efectos del cambio climático de acuerdo al Panel Intergubernamental de Cambio Climático.

Al mismo tiempo, la cantidad y tipos de actores internacionales que responden a grandes desastres han crecido substancialmente. Más actores gubernamentales y particularmente más militares, están proporcionando más asistencia internacional a desastres que nunca antes. Más Sociedades Nacionales de Cruz Roja y Media Luna Roja, agencias de Naciones Unidas y organizaciones regionales y muchas más ONG (como se ilustra en la Figura 1) se están involucrando. Las compañías privadas también están interesándose en socorro internacional, tanto en la venta de productos y servicios relacionados y en proveer asistencia de caridad, y los individuos privados y las organizaciones de la sociedad civil cada vez más encuentran su camino hacia las zonas de desastres.

Vistas en conjunto, estas tendencias probablemente complicarán aun más los temas reguladores en los años venideros.

Parte II: Vistazo a los marcos legales actuales aplicables a la respuesta internacional a desastres

De cara a esta complejidad, el marco legal internacional actual provee mayor orientación de lo que se nota, pero está incompleto y le falta coherencia.

1. Leyes y normas globales

A nivel global, se pueden encontrar los instrumentos pertinentes en una serie de distintas áreas de la ley.

Mientras que el **derecho internacional humanitario (DIH)** no es directamente aplicable a desastres que no son de conflictos, su enfoque a los temas de socorro humanitario puede ser instructivo por analogía.

Por otro lado, **la ley de derechos humanos** es aplicable, a través de algunos instrumentos de derechos humanos que se refieren directamente a desastres. Muchos tratados (notablemente el Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966) establecen derechos vinculados a la asistencia internacional a desastres, tales como el derecho a la vida, alimentos y agua, techo, ropa, salud, sustento y libertad de discriminación, entre otros.

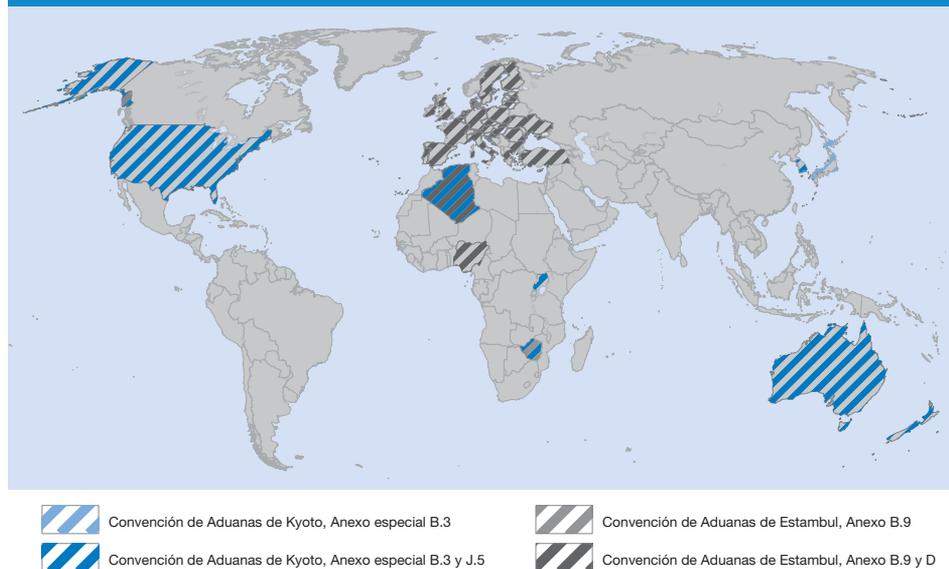
Además, mientras que el estatus de refugiado no es reconocido sobre la base del desplazamiento inducido por desastres, los instrumentos de **ley de refugiados**, incluyendo la Convención sobre el Estatus de Refugiados de 1951, establecen los derechos de los buscadores de asilo y refugiados que pueden ser relevantes si su país anfitrión experimenta un desastre. Por su parte, los Principios Orientadores sobre el Desplazamiento Interno de 1998 no vinculantes reconocen el desplazamiento interno sobre la base de desastres y hacen un llamado, entre otras cosas, al consentimiento a ofertas de asistencia humanitaria para que las personas internamente desplazadas (IDPs) no sean arbitrariamente retenidas.

La ley de **privilegios e inmunidades** tampoco está dirigida al socorro a desastres, pero los derechos específicos que provee a algunos actores internacionales – incluyendo exenciones de restricciones de inmigración, deberes y regulaciones aduaneros y procesos judiciales – pueden ser muy pertinentes a las operaciones de respuesta a desastres. Estos derechos están disponibles a diplomáticos, agencias de Naciones Unidas y otras organizaciones inter-gubernamentales. También se le conceden a la Federación Internacional y al Comité Internacional de la Cruz Roja en acuerdos bilaterales de estatus con Estados donde operan.

Se pueden encontrar respuestas más enfocadas a los problemas técnicos en la respuesta internacional a desastres en varios instrumentos relacionados a las **leyes aduaneras**. Por ejemplo, tanto la Convención de Kyoto sobre la Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros enmendada en 1999 (en adelante “la Convención de Aduanas de Kyoto”) y la Convención de Estambul sobre la Admisión Temporal de 1990 (en adelante, “la Convención de Aduanas de Estambul”) incluye anexos específicamente enfocados en reducir barreras al trámite de aduanas de envíos de socorro y la exención de los deberes y cargos asociados. Sin embargo, como otros tratados en esta área, tienen relativamente pocas Partes, como se ilustra en el mapa de abajo.

Así mismo, varios tratados en el área de **leyes de transporte** tienen provisiones individuales diseñadas para facilitar la entrada de artículos y personal de socorro. Estos incluyen la Convención sobre la Facilitación de Tráfico Marino Internacional de 1965 y el Anexo 9 de la Convención de Aviación Internacional de 1944.

Estados partes de los anexos pertinentes de la Convención de Aduanas de Kyoto y la Convención de Aduanas de Estambul



Uno de los instrumentos globales mejor conocidos en respuesta a desastres es en el área de **leyes de telecomunicaciones**. La Convención sobre la Provisión de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Desastres y Operaciones de Socorro de 1998 (en adelante, “la Convención Tampere”) hace un llamado a los estados Parte a reducir las barreras reguladoras para el uso de

recursos de telecomunicaciones, incluyendo restricciones en la importación y exportación, el uso de tipos particulares de equipo y el uso de espectros de frecuencias de radio. En gran medida, la Convención Tampere aplica no solo a los Estados sino también a otras entidades que proveen socorro, incluyendo a organizaciones humanitarias. Varios órganos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) también han desarrollado resoluciones y recomendaciones de relevancia al socorro de desastres.

Varios instrumentos que se enfocan en los **donantes** también son importantes para el socorro a desastres. Estos incluyen la Convención de Ayuda Alimentaria enmendada en 1999, que establece no solo los compromisos de donaciones mínimas sino también estándares progresivos de calidad para la asistencia alimentaria, y los Principios y Prácticas de Buena Donación Humanitaria de 2003 (en adelante, “los Principios de Buena Donación Humanitaria”), que enfatizan la responsabilidad de los donantes de proveer su financiamiento de maneras que apoyen el socorro equitativo y apropiado. Los Estados que ayudan también son abordados a través de instrumentos específicos relacionados con actores de **protección civil y militares**, tales como la Convención Marco de Protección Civil de 2000 (en adelante, “la Convención Marco”) y las Directrices de Oslo para el Uso de los Activos Militares y de Defensa Civil en Socorro de Desastres, no vinculantes enmendados en 2006.

En el 2005, Las Regulaciones Internacionales de Salud fueron revisadas y ampliamente expandidas, proporcionando fuertes sistemas para la prevención y respuesta a la diseminación de enfermedades. La Organización Mundial de la Salud (OMS) también ha sido clave en desarrollar lineamientos en otras áreas relevantes relacionadas con **leyes de salud**, incluyendo con relación a donaciones de drogas y en cuanto al uso de hospitales.

A pesar de que generalmente no es su enfoque primario, algunos tratados **ambientales**, tales como la Convención Internacional sobre Contaminación, Preparación, Respuesta y Cooperación de Petróleo de 1990 y su Protocolo sobre Preparación, Respuesta y Co-operaciones para Incidentes de Polución de Sustancias Peligrosas y Nocivas incluyen provisiones pertinentes a la coordinación en situaciones de desastre. Los instrumentos relacionados con **accidentes industriales**, tales como la Convención sobre la Asistencia en el Caso de un Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica de 1986 (en adelante, “la Convención de Asistencia Nuclear”), usualmente proveen lineamientos más detallados.

Se pueden encontrar referencias algo parecidas de asistencia internacional en algunos tratados de **control de armas**, incluyendo la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, y Almacenamiento de Armas Bacte-

riológicas (Biológicas) y Tóxicas y su Destrucción de 1972 y la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Acumulación y Uso de Armas Químicas y sobre su Destrucción de 1993. Mientras que se puede imaginar que estas disposiciones serían más que nada invocadas en conflictos que en desastres (de hecho, a la fecha no han sido invocadas), también pueden ser relevantes en situaciones que no son de conflicto, tales como ataques terroristas aislados.

Algunos instrumentos, la mayoría no vinculantes, en el área de **ley de espacio** son pertinentes a la respuesta a desastres. Estos incluyen la Carta para Lograr el Uso Coordinado de Instalaciones de Espacio en Caso de Desastres Naturales o Tecnológicos de 1999, que ayuda a facilitar rápida cooperación internacional en el uso de satélites en la prevención y respuesta a desastres.



Además, las garantías para la **seguridad del personal humanitario** se extendieron a cierto personal de socorro a desastres a través del Protocolo Opcional de la Convención sobre la Seguridad del Personal y Asociados de Naciones Unidas de 2005.

Probablemente los instrumentos globales más importantes y más comprensivos en esta área son las **resoluciones, declaraciones, códigos y**

directrices no vinculantes. Una serie de documentos de las Naciones Unidas caen en esta categoría, particularmente las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas 46/182 de 1991, 57/150 de 2002 sobre la búsqueda y rescate urbano internacional y el Marco de Acción de Hyogo de 2005. La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja también ha adoptado una serie de instrumentos importantes, incluyendo las Medidas para Hacer Expedito el Socorro Internacional de 1977 (que también fueron endosadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y la Asamblea General). Los códigos y directrices voluntarios más ampliamente utilizados en el campo son el Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y Organizaciones No Gubernamentales (en adelante, “Código de Conducta CR/MLR ONG”) de 1994 y la Carta Humanitaria Esfera y los Estándares Mínimos en Socorro a Desastres revisados en el 2004 (en adelante, “el Manual Esfera”).

2. Leyes y normas regionales

Particularmente en las varias últimas décadas, ha habido un interés creciente en desarrollar acuerdos regionales en cuanto a asistencia a desastres.

En **África**, no existe un instrumento para todo el continente, pero varias organizaciones sub-regionales han abordado temas de respuesta a desastres a través de: provisiones individuales en acuerdos constitutivos, como el Acuerdo que Establece la Autoridad Inter-Gubernamental del Desarrollo (IGAD) de 1995; provisiones individuales en

acuerdos más amplios, como el Protocolo de la Comunidad Sudafricana de Desarrollo (SADC) sobre Salud de 1999; y políticas y estrategias, tales como el Mecanismo para la Reducción de desastres de 2006 de la Comunidad Económica de Estados del Oeste Africano (ECOWAS).

En las **Américas**, los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron la Convención Inter-Americana para Facilitar la Asistencia a Desastres en 1991. Sin embargo, solo tres Estados ratificaron la Convención y todavía no ha sido puesta en práctica. A nivel sub-regional, acuerdos formales han establecido la Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencias en caso de Desastre (CDERA), el Centro para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y el Comité Andino para la Prevención y Respuesta a Desastres (CAPRADE), todos los que se han convertido en mecanismos importantes para aumentar la cooperación entre Estados.

En **Asia-Pacífico** no existe un instrumento para toda la región. A nivel sub-regional, el esfuerzo más ambicioso lo ha tomado la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), cuyos miembros adoptaron un Acuerdo sobre Manejo de Desastres y Respuesta en Emergencias en julio de 2005. El Acuerdo ASEAN es extraordinario no solo por su gran alcance sino también por su inclusión de actores no estatales dentro de sus disposiciones para facilidades legales. Sin embargo, actualmente solo cuenta con cuatro ratificaciones y aún no está vigente. Varias otras organizaciones sub-regionales, especialmente la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (SAARC), la Organización de Cooperación Económica (ECO), y la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), también han dado pasos para abordar la respuesta a desastres, pero a un grado menos comprensivo.

Europa ha adoptado el mayor número de instrumentos regionales y sub-regionales en respuesta a desastres. Estos incluyen el Consejo de la Regulación 1257/96 de la Unión Europea de 1996 estableciendo el mandato de la Comisión Europea sobre asistencia humanitaria y la Decisión del Consejo 2001/792/EC estableciendo el Mecanismo de Protección Civil Comunitario, diseñado para facilitar la asistencia de protección civil tanto dentro como fuera de las fronteras de la Unión Europea (UE). También incluyen una serie de instrumentos fuera del contexto de la UE, como el “Acuerdo de Grandes Amenazas EUR-OPA” del Consejo Europeo de 1987, la Convención sobre Efectos Transfronterizos de Accidentes Industriales de 1992, el Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados Participantes de la Cooperación Económica del Mar Negro (BSEC) sobre Colaboración en Asistencia de Emergencia y Respuesta de Emergencia a Desastres Naturales y Causados por el Hombre de 1998, y el Memorando de Entendimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sobre la Facilitación de Transporte de Cruce Fronterizo Civil Vital de 2006.

En el **Medio Oriente**, el instrumento central es el Acuerdo de Cooperación sobre la Regulación y Facilitación de Operaciones de Socorro de 1987 de la Liga de Estados Árabes, que ha atraído a 12 de los 22 miembros de la Liga Árabe, como se ilustra en el mapa de abajo.



3. Acuerdos bilaterales

La mayoría de los acuerdos internacionales existentes sobre respuesta internacional a desastres son bilaterales. Estos incluyen un gran número de tratados bilaterales entre Estados, acuerdos de estatus con organizaciones internacionales, y acuerdos de subvenciones entre donantes y organizaciones humanitarias.

4. Legislación nacional

A pesar de que hay poca información global acerca de la legislación nacional sobre respuesta internacional a desastres, la evidencia disponible indica que pocos Estados cuentan con marcos nacionales legislativos y de política existentes, que aborden comprensivamente los temas clave en esta área. Por consiguiente, una mayoría de Sociedades Nacionales de Cruz Roja y Media Luna Roja y organizaciones internacionales humanitarias que respondieron la encuesta de IDRL sintieron que las leyes y políticas existentes específicas de desastres en los países donde trabajaron no abordaron adecuadamente los temas legales de la respuesta internacional a desastres.

Parte III: Asuntos legales específicos de la respuesta internacional en casos de desastre

1. Inicio y terminación

A pesar de los más de cien años de experiencia colectiva con operaciones de asistencia internacional en respuesta a grandes desastres, el proceso de inicio frecuentemente queda cargado de dificultades. Por un lado, particularmente en desastres de ocurrencia repentina, es innegable que la efectividad del socorro internacional está directamente vinculada a la velocidad con la que pueda ser entregada. Por otro lado, es ampliamente reconocido que los desastres deben ser abordados, lo más que se pueda, por los actores locales y muchos Estados están altamente preocupados por invasiones potenciales a la soberanía nacional.

No es inusual que los gobiernos de los Estados afectados envíen señales ambiguas o confusas a la comunidad internacional acerca de la necesidad de socorro internacional o para retrasar el hacer cualquier declaración relacionada. Los retrasos pueden ser causados por factores políticos y técnicos, incluyendo ineficiencias en el proceso de evaluación de necesidades. A veces, a pesar de reconocer la necesidad de asistencia internacional, los gobiernos han dudado de hacer solicitudes debido a las leyes que les exigen que primero deben hacer una declaración formal de emergencia. Algunos Estados han encontrado una solución flexible a estos tipos de barreras al “dar la bienvenida” a ofertas de asistencia en vez de pedirla formalmente.

Muchos instrumentos internacionales existentes manifiestan una preferencia por una solicitud formal por parte del Estado afectado como factor de inicio para el socorro de desastres. Sin embargo, en la práctica, las ofertas de otros Estados usualmente preceden cualquier solicitud formal. Algunos instrumentos prominentes, tales como el Acuerdo de Asociación de Cotonou entre la UE y el Grupo de Estados Africanos, Caribeños y del Pacífico revisado en el 2005, la Convención Marco, el Acuerdo ASEAN y la Convención Inter-Americana, reconocen esto al ofrecer ofertas y solicitudes en pie de igualdad, hasta tanto haya consentimiento del Estado afectado.

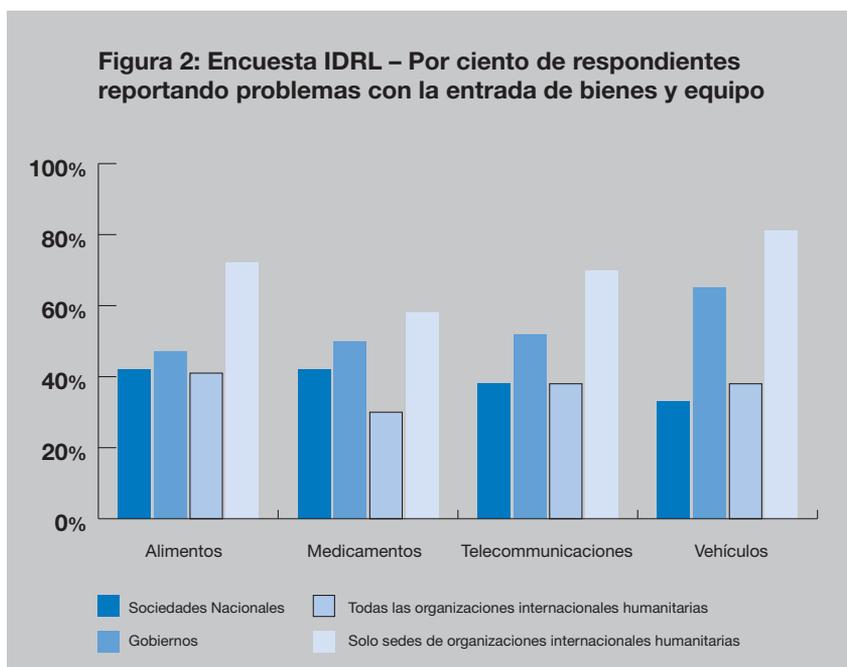
Muy pocos instrumentos llegan hasta los actores no-gubernamentales y aquellos que lo hacen, tales como el Acuerdo ASEAN y la Convención Tampere, parecen asumir que siguen los mismos procedimientos que los gobiernos extranjeros cuando inician su asistencia. Sin embargo, esta no es la práctica común, ya que muy pocos actores no-gubernamentales intercambian ofertas y aceptaciones de tipo diplomático con gobiernos de Estados afectados.

Las modalidades de terminación de la asistencia internacional siguen presentando problemas. En su deseo de reestablecer un sentido de normalidad y reafirmar su propio papel como principal actor de beneficencia, algunos gobiernos han impuesto topes prematuros en cuanto al acceso o facilidades legales de los respondientes a desastres internacionales. Además, algunos proveedores de socorro terminan abruptamente sus propios programas de socorro y recuperación sin planificar o consultar con las personas afectadas, oficiales locales u otros proveedores de ayuda. Los instrumentos internacionales existentes hacen un llamado a la consulta conjunta apropiada antes de la terminación para poder asegurar una transición ordenada.

2. Bienes y equipo

Los bienes y equipo juegan un papel central, pero no exclusivo, en los esfuerzos de socorro internacional de desastres. Las personas que han perdido sus hogares, propiedad, miembros de la familia, y /o fuentes de sustento requieren apoyo para satisfacer sus necesidades básicas, la reconstrucción requiere materiales de construcción apropiados; y todas las operaciones de país requieren equipo crítico, como radios, teléfonos, computadoras y vehículos, para poder funcionar eficientemente.

Muchos Estados tienen leyes en marcha que permiten exenciones aduaneras para la importación de ciertos tipos de bienes importados para beneficio público, incluyendo socorro humanitario. Además, es bastante común para los gobiernos afectados hacer arreglos especiales con relación a las normas para los artículos de socorro entrantes después de un gran desastre. No obstante, los asuntos de aduanas, incluyendo retrasos, restricciones y deberes, continúan entre los problemas legales más ampliamente citados, en la respuesta internacional a desastres.



Los problemas en la importación y uso son particularmente comunes para alimentos, medicinas, vehículos equipo de telecomunicaciones y tecnología de la información, perros de rescate y monedas extranjeras, los cuales están generalmente sujetos a controles elaborados en la legislación nacional. Por otro lado, los desastres grandes también pueden atraer enormes cantidades de artículos de socorro inapropiados, incluyendo alimentos y medicinas expirados. Además, las situaciones de desastres a veces sufren abusos por parte de criminales para enviar contrabando y por actores comerciales deshonestos para evitar deberes y cargos sobre bienes de comercio bajo la apariencia de “socorro”. Esto complica los trámites de aduanas y da a las autoridades nacionales una razón para preocuparse por acelerar los procedimientos de inspección. A veces también surgen problemas en el país de origen (particularmente con relación a las barreras a la exportación de cierto equipo de tecnología de la información), en países de tránsito, o donde los actores de socorro buscan re-exportar bienes y equipo sin usar del Estado afectado.

Mientras que los tratados aduaneros existentes, tales como la Convención de Aduanas de Kyoto y la Convención de Aduanas de Estambul, tienen alcance geográfico limitado, un gran número de instrumentos internacionales más generales hacen un llamado a los Estados a facilitar la entrada y diseminación de bienes y equipo de socorro de proveedores aprobados. También existen varios instrumentos específicamente pertinentes para los donantes de ayuda, tales como la Convención de Ayuda Alimentaria y los Directrices de la OMS para Donaciones de Drogas que fomentan a los donantes a enviar solo bienes apropiados y realmente necesarios. La Convención Tampere se refiere tanto a las barreras de exportación como importación de equipos de telecomunicación y también hace un llamado a los Estados afectados a reducir las barreras para otorgar licencias y uso del espectro de frecuencia de radio. Por consiguiente, a pesar de algunas brechas en cuanto a asuntos específicos (en particular con relación a vehículos), es posible concluir que el marco normativo internacional sobre bienes de socorro es bastante claro pero no está logrando el impacto que se desearía en el terreno.

3. Personal

Como gesto de reciprocidad, una serie de Estados miembro han, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales, obviado ciertos requerimientos de visa para los nacionales de cada uno. Sin embargo, cuando un Estado o trabajador de socorro particular afectado por un desastre cae fuera de uno de estos acuerdos, pueden surgir problemas en cuanto a las visas para los proveedores de socorro. Ocasionalmente, tales problemas tienen que ver con rechazo o retraso en otorgar una visa de entrada. Mucho más seguido, al personal de socorro internacional se le permite en-

trar sin visa o con visa de turista. Sin embargo, tales soluciones son solo efectivas por un corto periodo, después del cual resurgen los requisitos de visa normal (y permiso de trabajo). En algunas instancias, esto ha significado que los trabajadores de socorro tuvieran que salir del país afectado para renovar visas, o entrar en otros procesos largos y costosos que los apartaban de su trabajo.

Así como con los bienes de socorro, también existe una tendencia a enviar más personal internacional de lo necesario a la luz de las capacidades locales existentes. Además, no todo el personal internacional es experimentado y competente para las tareas que asume. Por otro lado, los respondientes internacionales a desastres también encuentran a veces barreras legales para contratar personal local.

También surgen asuntos específicos con relación al reconocimiento de credenciales y certificados extranjeros, tales como aquellos para personal médico. En muchos Estados, no existe un mecanismo de evaluación urgente de tales credenciales y los doctores extranjeros no pueden dar asistencia o (lo que más ocurre) lo hacen en circunstancias técnicamente ilegales mientras que las autoridades se hacen de la vista gorda. Esto puede causar peligrosas consecuencias si estas personas de hecho no son competentes para dar atención.

Mientras que muchos instrumentos internacionales existentes hacen un llamado a los Estados para facilitar la entrada de personal de socorro, pocos abordan los asuntos de contrato de personal local o el reconocimiento de calificaciones profesionales extranjeras y pocas leyes nacionales han adoptado normas específicas en esta área.

4. Transporte y Movimiento

Además de los temas de aduanas y visas, los respondientes internacionales a desastres a veces encuentran otras barreras relacionadas con el transporte de personal de socorro bienes y equipo. Estas incluyen restricciones generales sobre el movimiento de actores humanitarios así como barreras más técnicas, tales como restricciones sobre la operación de ciertos tipos de vehículos, negociación de sobre vuelos y derechos de aterrizaje, requisitos de permiso de transporte, cargos e impuestos específicos de transporte (p.ej. muellaje, sobreestadía y cargos por aterrizaje y peajes de caminos) y asuntos de inmigración para grupos de vehículos de transporte.

El tema general de acceso es abordado por un número existente de instrumentos internacionales, y muchos también hacen referencia específica a facilidades legales para transporte terrestre, marítimo y aéreo de personal, bienes y equipo de socorro a desastres. Sin embargo, hay relativamente pocas provisiones acerca de las clases específicas de asuntos de cargos y anotados arriba.

5. Operaciones

El lograr la rápida entrada de bienes, equipo y personal de socorro puede a veces ser un proceso bastante difícil; sin embargo, la llegada es solo el primer paso. También existe una cantidad de problemas legales comunes relacionados con las actividades locales de operaciones internacionales de socorro.

Particularmente para las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG, las dificultades en obtener reconocimiento de personería legal local (es decir, reconocimiento oficial de su organización como entidad legal) en el Estado afectado puede implicar una multitud de barreras y problemas en las operaciones. Estas incluyen dificultades en abrir cuentas bancarias, obtener exenciones de impuestos, contratar personal local (como se anota arriba) y participar en otros acuerdos legales, las que pueden ser críticas a operaciones diseñadas para durar más que solo unos días o semanas. Los procedimientos de registro para obtener tal personería legal son usualmente complejos y toman tiempo, si es que están disponibles a las organizaciones extranjeras. Este asunto es actualmente abordado por la legislación internacional solo para aquellas organizaciones que se benefician de privilegios e inmunidades, tales como agencias de Naciones Unidas, la Federación Internacional y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Los impuestos son un asunto particularmente importante y no solo con relación a los deberes aduaneros e impuestos relacionados con transporte y cargos anotados arriba. Los Impuestos de Valor Añadido (IVA), por ejemplo, también pueden ser bastante sustanciales. Algunos instrumentos internacionales, tales como el Acuerdo CDERA y el Acuerdo BSEC, proveen exenciones de amplio rango desde impuestos en bienes y equipo de socorro que incluirían el IVA. Otros, como la Convención de Asistencia Nuclear y la Convención Tampere excluyen impuestos “normalmente incorporados en el precio de los bienes y servicios” de su llamado a exención de impuestos. Este último enfoque crearía un incentivo peculiar para importar bienes de socorro donde el IVA local es alto en vez de comprarlos localmente, que favorecería la recuperación de la economía local.



También hay un reconocimiento creciente de que la seguridad puede ser un asunto para el personal internacional humanitario en situaciones de desastre, a pesar de que la mayoría del diálogo internacional en este tema se ha centrado con razón en situaciones de conflicto armado. Esto es cierto tanto con relación al potencial de crisis de la ley y orden debido al impacto de un desastre como a la tentación que los recursos de socorro valiosos pueden representar para los criminales. A pesar de que una variedad de instrumen-

tos internacionales existentes hacen un llamado a los gobiernos a proteger al personal y bienes de socorro de desastres, muy pocos (notablemente la Convención Tampere y el Acuerdo ASEAN) aplican a actores no gubernamentales. Cuando entra en vigencia, el Protocolo Opcional de la Convención de Seguridad d Naciones Unidas y Personal Asociado será un paso importante en ampliar este alcance de la protección, pero solo para aquellos que actúen bajo orientación de Naciones Unidas.

En un tema relacionado, los seguros también han sido identificados como un asunto común para las operaciones de desastre. Muchos actores (incluyendo 78% de las sedes de organizaciones humanitarias internacionales que respondieron a la encuesta IDRL) reportaron dificultades en obtener seguros a nivel global y/o local. Por consiguiente, el grado de cobertura que muchas tienen (por ejemplo en cuanto a muerte y discapacidad de sus empleados y para sus vehículos de motor) no es parejo entre las agencias. Solo algunos pocos instrumentos internacionales tales como el Acuerdo BSEC y el Código de Buenas Prácticas de Gente en Ayuda, hacen referencia a asuntos de seguros.

6. Calidad y responsabilidad

En sus consultas con actores, el programa IDRL ha encontrado que los asuntos de calidad están entre las cuestiones de regulación de presión que ven en la respuesta internacional a desastres hoy día. Incluyen asuntos de la adecuación, equidad y lo apropiado de la asistencia proporcionada así como la responsabilidad de los respondientes internacionales.

a. Adecuación, puntualidad y equidad de financiamiento

En muchas situaciones de desastre, el principal problema con el socorro internacional no es que haya mucho de él como para que los sistemas reguladores nacionales lo manejen, sino que hay muy poco. El abandono de algunos grandes desastres y atención desproporcionada a otros se ha discutido mucho en los últimos años. Aún así, las disparidades impactantes siguen siendo la norma, como se evidenció con la asistencia de US\$1,000 proporcionada por beneficiario para los Estados afectados por el tsunami de 2005 comparado con los \$30 o menos proporcionados por beneficiario para los desastres en Nigeria, Malawi, Costa de Marfil, Guyana y Chad ese mismo año. Además, lo oportuno de la disponibilidad de fondos para socorro en emergencias sigue siendo un problema importante que solo ha sido parcialmente abordado por mecanismos tales como el revitalizado Fondo Central de Respuesta a Emergencias de Naciones Unidas (CERF) y el Fondo de Reserva para el Socorro en casos de Desastres de la Federación Internacional (DREF). La regulación internacional de donantes sigue siendo leve, a pesar que el desarrollo de los Principios de la Buena Donación Humanitaria fue un paso importante hacia adelante.

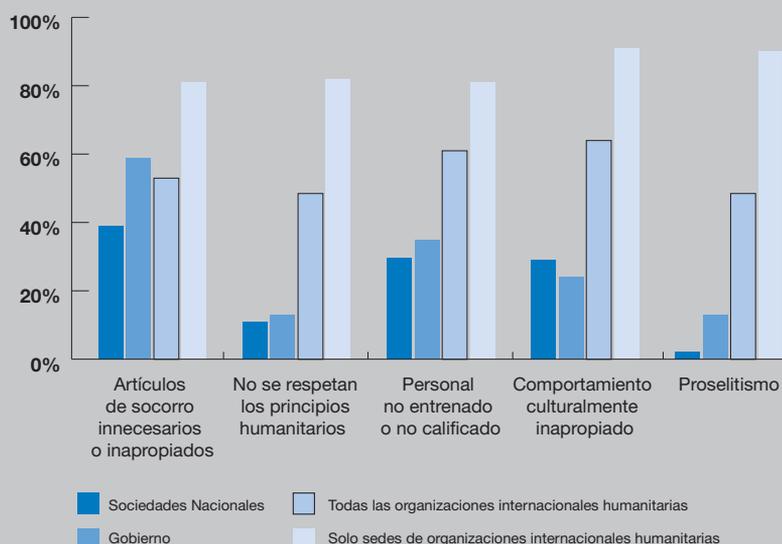
b. Pertinencia

Una vez que el socorro llega al Estado afectado, frecuentemente representa todo lo que los actores que ayudan quieren dar en vez de lo que es realmente necesario o apropiado. Los profesionales de desastres por mucho tiempo han desprestigiado el dominante mito de que, después de un gran desastre, “cualquier clase de asistencia internacional es necesaria, y ¡es necesaria ahora!” De hecho, la asistencia equivocada puede hacer más daño que bien. Esto es cierto no solo con relación a los cuellos de botella que una corriente de bienes de socorro inapropiados pueden causar en aduanas, sino también los efectos que un socorro pobremente diseñado puede tener una vez que llega al país.

Por ejemplo, los actores internacionales pueden ultimadamente socavar la resiliencia de las comunidades si los anteriores asumen las tareas que los últimos pueden realizar por sí mismos. Esto puede ocurrir de varias maneras, por ejemplo, “pescando” personal de las agencias locales; compitiendo directamente con actores de la sociedad civil local por fondos de donantes o para los beneficiarios; y no coordinando con los actores locales las operaciones. A pesar de que muchos tratados existentes de IDRL se refieren al rol primario y directivo de las autoridades nacionales, pocos abordan expresamente el tema de la asistencia internacional diseñada como para apoyar la capacidad local. Una excepción es la Convención de Ayuda Alimentaria, que hace un llamado a los Estados miembro a apoyar a los gobiernos afectados y la sociedad civil en el desarrollo y ejecución de programas de seguridad alimentaria y promueve “reforzar la ayuda alimentaria por otros medios (ayuda financiera, asistencia técnica, etc.)” para poder apoyar la capacidad nacional.

Los bienes y servicios inapropiados o incompetentemente proporcionados también pueden ser peligrosos para las personas afectadas por desastres (especialmente en el caso de medicamentos expirados o servicios médicos incompetentes)

Figura 3: Encuesta IDRL – Por ciento de respondientes que reportaron haber encontrado problemas de calidad



y peligrosos para su dignidad. Similarmente, el comportamiento culturalmente inapropiado por parte de los supuestos actores humanitarios, como el proselitismo, pueden impactar y desmoralizar a los beneficiarios que ya están traumatizados. A pesar de que, por lo que se dice, el trabajo incompetente y sin principios es la minoría, puede tener un impacto desproporcionadamente negativo en la confianza pública del esfuerzo de respuesta a desastres completo.

Los asuntos de calidad y competencia son ocasionalmente abordados en los tratados existentes de IDRL, pero, con excepción de la Convención de Ayuda Alimentaria que se discute arriba, generalmente sin detalle. Algunos, pero no todos, tratados específicos de desastres también hacen referencia a los principios humanitarios. Entre las organizaciones humanitarias, los instrumentos más importantes sobre principios humanitarios y la calidad de socorro son sin duda el Código de Conducta de CR/MLR ONG y el Manual Esfera, los cuales, entre sí cubren todos los tipos de asuntos descritos arriba.

c. Responsabilidad

A pesar de que hay algunos estándares internacionales existentes sobre la calidad del socorro internacional, los mecanismos de hacer cumplir son generalmente débiles. La mayoría de los tratados ya sea ignora el hacer cumplir completamente o incluye mecanismos de resolución de controversias que se resumen en poco menos de recomendaciones de que los Estados afectados discutan cualquier diferencia. La mayoría de los códigos y estándares, tales como el Código de Conducta CR/MLR ONG y el Manual Esfera, se han hecho intencionalmente voluntarios, sin ningún monitoreo formal o mecanismo de hacer cumplir.

Por tanto, los beneficiarios frecuentemente tienen pocos mecanismos de reclamo si no están satisfechos o se ven afectados por las actividades de los proveedores de socorro internacional, en particular a la luz de la tendencia de muchos de los últimos de quedarse poco tiempo en la jurisdicción del Estado afectado. Sin embargo, los gobiernos de Estados asistentes parecen estar preocupados acerca de su exposición a la responsabilidad, como se evidencia por las protecciones incluidas en casi todos los tratados bilaterales y en muchos acuerdos multi-laterales. A pesar de que estos tipos de protecciones no necesariamente se extienden a actores no gubernamentales, los participantes en la encuesta de IDRL reportaron que ni los reclamos actuales ni los miedos por responsabilidades impiden activamente sus operaciones.

Por otro lado, la corrupción y el desvío de ayuda fue el problema citado más frecuentemente en la encuesta de IDRL. Mientras que el estudio de corrupción en el socorro de desastres todavía está en pañales, hay una gran cantidad de evidencia anecdótica de que las situaciones de desastres son generalmente una oportunidad de corrupción y las organizaciones internacionales de socorro han reportado ser víctimas de oficiales corruptos, contratistas e incluso su propio personal. Las disposiciones en cuanto a transparencia y monitoreo financiero son muy comunes en los acuerdos bilaterales de IDRL, particularmente cuando se trata de subvenciones pero no en instrumentos multilaterales relacionados con desastres.

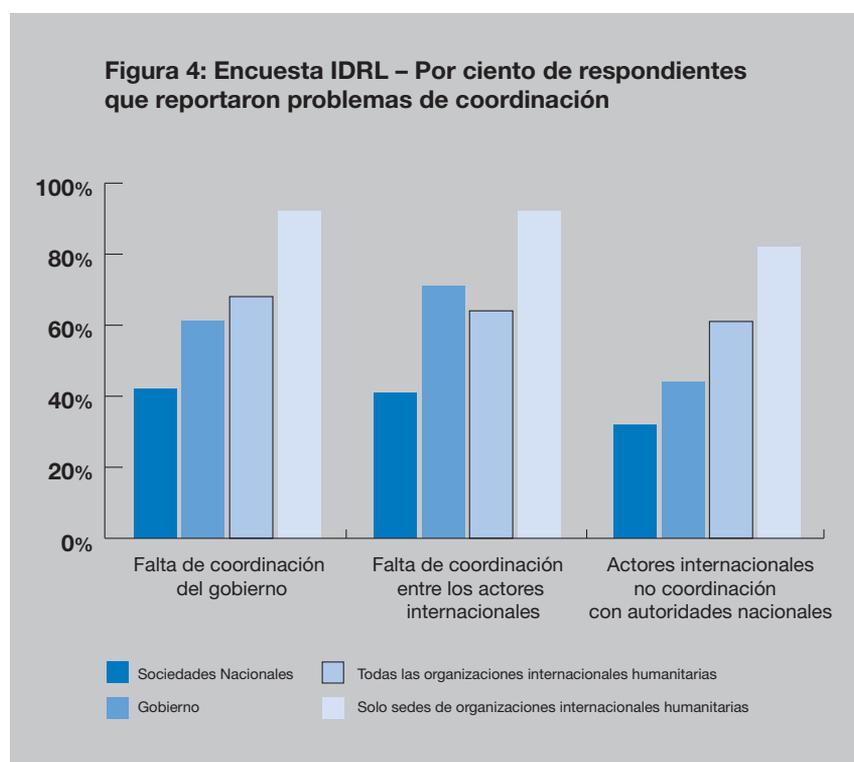
Una idea que ha sido propuesta para aumentar la responsabilidad de las organizaciones humanitarias en particular es instituir un sistema internacional de acreditación. Esta idea obtuvo importancia por primera vez en 1996 cuando fue incluida entre las recomendaciones principales de una evaluación conjunta multi-agencial de asistencia internacional a Ruanda. La idea fue reiterada en las recomendaciones del estudio de la Coalición de Evaluación del Tsunami de la respuesta al tsunami de 2004. Algunas organizaciones han experimentado con varios tipos de sistemas voluntarios de acreditación, el mejor conocido de ellos es la Asociación de Responsabilidad Humanitaria ("HAP"). Sin embargo, aún hay desacuerdos sobre los asuntos básicos acerca de cómo la acreditación internacional trabajaría a escala más general a través de la comunidad humanitaria, incluyendo dónde debe residir la autoridad en tal sistema, qué efecto podría tener en la independencia humanitaria, imparcialidad y neutralidad, cómo sería financiado, que cuáles serían los incentivos y penalidades apropiados.

Las evaluaciones de Ruanda como del tsunami también recomendaron que los Estados afectados asuman un papel más relevante en asegurar la responsabilidad del socorro humanitario internacional, en particular acondicionando el otorgamiento de facilidades legales, tales como exención de impuestos, al adherirse a estándares mínimos. Este papel parecería bastante cónsono con la obligación de derechos humanos de los gobiernos de Estados afectados de asegurar la calidad del socorro humanitario a sus ciudadanos. Además, estas ideas serían más fáciles de poner en práctica, por lo menos a corto plazo, que la acreditación global.

7. Coordinación

Incluso más que calidad y responsabilidad, la coordinación es tal vez el asunto más discutido en la respuesta internacional a desastres. Sin embargo, los fallos en esta área siguen siendo una queja constante tanto entre los actores internacionales y entre

los actores internacionales y sus contrapartes nacionales en los Estados afectados.



Hay una serie de tratados de IDRL que buscan mejorar la coordinación, en particular facilitando el proceso de solicitud y ofertas de asistencia entre los Estados. Sin embargo, en su mayoría, la comunidad internacional ha preferido abordar asuntos de coordinación por medios menos formales y probablemente esto sea lo mejor. Partiendo del marco de la Resolución 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas, Naciones Unidas recientemente ha estado reformando sus sistemas de cooperación entre agencias para reducir las brechas en la coordinación

y para mejorar su inter-operabilidad con otras organizaciones humanitarias. En 2006, se instituyó un sistema de “grupos” (“clusters”) humanitarios con la colaboración de la Federación Internacional y redes de ONG para mejorar la cooperación en ciertos sectores clave.

Al nivel nacional, muchos Estados no tienen acuerdos robustos legales e institucionales para la coordinación de actores internacionales que proporcionan asistencia en sus territorios y las consecuencias negativas de esta falta de preparación han sido evidentes en operaciones recientes. Una queja común es la falta clara de consenso y autoridad entre los ministerios nacionales y los niveles de gobierno involucrados en las operaciones de respuesta a desastres para la facilitación y regulación del socorro internacional. Pero la comunidad internacional ha abordado este tema. En 1971, la Asamblea General de Naciones Unidas “invit[ó] potenciales Gobiernos receptores... [a] designar un solo coordinador nacional de socorro a desastres para facilitar el alivio de la ayuda internacional en tiempos de emergencia.” Un gran número de instrumentos subsiguientes, tanto a nivel global como regional, han reiterado este llamado. Al mismo tiempo, algunos actores internacionales deliberadamente evitaron las estructuras nacionales de coordinación y no informaron a las autoridades nacionales y actores de la sociedad civil, socavando así su rol principal.

8. Militares y situaciones mixtas de desastre y conflicto

a. Socorro internacional de desastres de Actores militares

Muchas de las barreras y problemas discutidos arriba son también experimentados por los actores militares, que cada vez se involucran más en proveer socorro internacional a desastres. A pesar de que sus importantes contribuciones han sido reconocidas, los militares extranjeros pueden crear preocupaciones de soberanía aumentada para algunos Estados afectados, particularmente si están armados. Además, la comunidad humanitaria internacional ha manifestado serias preocupaciones acerca del potencial desvanecimiento de las distinciones entre los actores de socorro militares y civiles, y las implicaciones que esto puede tener para la aceptación y seguridad de los últimos en situaciones de conflicto.

Relativamente pocos instrumentos legales existentes hacen referencia específica al socorro militar, a pesar de que es razonable asumir que muchas otras disposiciones en cuanto a facilidades legales también serían relevantes a los actores militares. El principal instrumento preciso son las Directrices de Oslo, que hacen un llamado al uso de activos militares en las operaciones de socorro a desastres asociadas con las Naciones Unidas solo como último recurso cuando ningún actor civil puede satisfacer una necesidad crítica. También exhortan a los actores militares a no involucrarse en la “distribución de bienes cara a cara” sino a limitarse a tareas como transporte de personal y bienes y apoyo de infraestructuras. Sin embargo, comprometen el socorro militar y a los mismos principios humanitarios en su trabajo como a otros actores de socorro y hacen un llamado a reducir las barreras en aduanas, visas, y otras áreas.

b. Situaciones mixtas de conflicto y desastre

Las relaciones civil-militar son solo uno de los muchos asuntos que son mucho más complejos en las operaciones de socorro en situaciones de conflicto que en desastres. De hecho, muchos de los mismos tipos de barreras de acceso y temas de calidad discutidos arriba también surgieron en situaciones de conflicto armado. Sin embargo, la dinámica de una situación de conflicto es bastante diferente. Las amenazas de seguridad son extremadamente altas para todos los involucrados y las Partes usualmente tienen miedo de que los esfuerzos de socorro favorezcan a la otra Parte. Estos factores llevan a barreras que son más deliberadas y más difíciles de superar que en situaciones de desastre. Esta dinámica acentuada ocurre ya sea que un conflicto es la única “crisis” o si coincide con un desastre.

Además, en tanto que hay una expectativa general en situaciones de desastre de que las autoridades nacionales deben tomar el mando y que la asistencia internacional debe meramente apoyar los esfuerzos locales, la expectativa en situaciones de conflicto es bastante diferente, como se refleja en DIH, que provee fuertes garantías para el acceso humanitario, particularmente en territorios ocupados. Más allá de los controles de seguridad, hay poco espacio para que las autoridades del Estado afectado coordinen, dirijan y aseguren la calidad del socorro internacional. En una situación de conflicto armado donde el DIH aplica, las operaciones de socorro realizadas para atender las necesidades generadas por un desastre intermedio serían gobernadas por el DIH y sus requisitos particulares para permitir y facilitar la ayuda.

Conclusión

En 1937, la escritora Americana Gertrude Stein hizo declaraciones con relación a su pueblo nativo de que “no hay allá, allá” (sic). Algunos comentaristas han llegado a una conclusión similar acerca del IDRL, enfatizando el “profundo vacío” en su núcleo, señalando la Convención Tampere como el único gran avance y concluyendo que “los Estados que ayudan y los que son víctima mantienen soberanía virtualmente sin restricciones en el contexto de una política de desastres naturales.” De hecho, con lo importante que es, la Convención Tampere no es el único instrumento relevante. Hay muchos otros relevantes a la gobernanza del socorro internacional de desastres y operaciones de recuperación a nivel global, regional y bilateral. Sin embargo, estos comentaristas tienen razón en que el sistema actual de leyes internacionales en esta área es disperso, incoherente y no es bien entendido o implementado por los profesionales. Como tal, no está contribuyendo tanto como se esperaría a los muchos problemas legales que surgen en estas operaciones.

Esos problemas, ampliamente descritos aquí en relación al acceso de los actores internacionales y la calidad de la asistencia que proveen, son notablemente consistentes en grandes desastres en varias partes del mundo y bastante similares en tipo a muchos de aquellos identificados por eruditos y organizaciones humanitarias en los años 80 e incluso en las negociaciones iniciales del IRU en los años 20. Sin embargo, el reciente crecimiento en el tamaño y diversidad de la comunidad internacional de respuesta a desastres es nuevo y este factor está exacerbando esas áreas de problemas largos – especialmente la irritación de los actores domésticos que no son tratados como los actores principales en el manejo de sus propios desastres. La mayoría de los gobiernos que enfrentan grandes desastres encuentran que no han penado adecuadamente cómo facilitar, monitorear y regular una gran cantidad de asistencia internacional y sus acuerdos legales e institucionales frecuentemente reflejan la dificultad.

Una nueva salida de este matorral se está concibiendo actualmente. Los foros regionales organizados por la Federación Internacional y sus socios en 2006-2007 han resultado en el desarrollo de un borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, que abordan muchos de los asuntos listados en este estudio de gabinete. El borrador de Directrices recurre a la multitud de instrumentos internacionales existentes discutidos arriba. Se supone que asistan a los gobiernos en la preparación de sus acuerdos legales e institucionales para la posibilidad de asistencia internacional, en caso de que se requiera. Buscan reconciliar la necesidad de acceso rápido para tal asistencia, con los controles adecuados para asegurar su calidad, complementariedad y coordinación.

Para hacer esto, el borrador de Directrices establecido recomendó facilidades legales mínimas que los Estados que ayudan y las organizaciones humanitarias requieren para proveer asistencia efectiva, sin afectar ningún derecho o acuerdo legal existente. Al mismo tiempo, hacen llamado a los Estados a discriminar en proveer estos derechos – empleando estándares internacionalmente reconocidos de calidad humanitaria como la medida para decidir cuáles organizaciones los recibirán.

Recomendación

La principal recomendación de este estudio es que los Estados apoyen la adopción del borrador de Directrices en la 30^{ava} Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y luego los utilicen como herramienta para examinar sus propios marcos legales, institucionales y de política, recurriendo a la experiencia de las Sociedades Nacionales de Cruz Roja y Media Luna Roja. El estudio también propone una serie de otras “ideas para el futuro” para varios actores, que podrían ser complementarias al uso de los Directrices. Estas se resumen abajo.

Resumen de ideas para el futuro

Para gobiernos:

- Consistente con el borrador de Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial:

Inicio y terminación

- Asegurar que sus leyes y políticas de desastres incluyan procesos claros y asignación de responsabilidad con relación a la toma de decisiones y comunicación en cuanto al inicio de la asistencia internacional y procedimientos para realizar y analizar evaluaciones de necesidades rápidas, incluyendo evaluaciones de necesidades conjuntas con actores internacionales cuando sea apropiado.
- Consulta con actores internacionales antes de la terminación de su programación para asegurar una transición adecuada de socorro a recuperación y minimizar cualquier impacto negativo en las personas afectadas por desastres.

Facilidades para la entrada

- Desarrollar o fortalecer mecanismos en la legislación nacional para proveer visas expeditas y permisos de trabajo y facilidades de aduanas para los Estados que ayudan y organizaciones humanitarias aprobadas.
- Revisar en particular, regulaciones sobre la importación de alimentos, perros de rescate y moneda y sobre la entrada y uso de vehículos, telecomunicaciones y equipo de tecnología de la información para reducir barreras innecesarias en el socorro a desastres u operaciones de recuperación.
- Asegurar que los mecanismos estén en curso para una revisión y reconocimiento expedito de las calificaciones a extranjeros para médicos y otro personal de socorro profesional de los Estados que ayudan y organizaciones humanitarias aprobadas, así como las licencias y permisos necesarios.

Facilidades para operaciones y transporte

- Desarrollar o fortalecer mecanismos en la legislación nacional para proveer a los Estados que ayudan y las organizaciones humanitarias aprobadas la capacidad legal necesaria para contratar, abrir cuentas bancarias e iniciar y terminar contratos con personal local.
- Desarrollar o fortalecer normas para la libertad de movimiento de los proveedores de socorro a desastres, exención de restricciones, peajes, y cargos sobre vehículos terrestres, marinos o aéreos que lleven personal, bienes y equipo de respuesta a desastres.
- Proveer a los actores de socorro y recuperación internacional de desastres aprobados un trato de impuestos beneficioso, incluyendo la exención del IVA e impuestos de salarios (por lo menos con relación a las donaciones), con respecto a socorro de desastres y recuperación de bienes y servicios.

Medidas de calidad

- Condicionar la provisión y retención de facilidades legales a las organizaciones humanitarias internacionales que todavía no cuentan con ellas por legislación internacional sobre la adherencia a estándares humanitarios internacionalmente reconocidos.
- Insistir en la participación de las personas afectadas por desastres en la planificación, ejecución y evaluación de las operaciones internacionales de socorro y recuperación de desastres al mayor grado posible.
- Afirmar destacadamente su compromiso, por ejemplo a través de una resolución en un órgano intergubernamental apropiado, para cooperar en prevenir y combatir la corrupción en el socorro internacional a desastres y la asistencia en recuperación.
- Asegurar, por el mismo medio, que las medidas anti-corrupción y anti-terrorismo no retrasen excesivamente u obstaculicen la entrega de ayuda humanitaria.
- Considere ratificar la Convención Tampere, los anexos B.3 y J.5 de la Convención de Aduanas de Kyoto, los anexos B.9 y D de la Convención de Estambul, el Protocolo Opcional a la Convención de Seguridad de Naciones Unidas y Personal Asociado, y convenciones regionales y sub-regionales aplicables.

Para los estados donantes:

- Evaluar a las organizaciones humanitarias receptoras de subvenciones sobre la base de estándares internacionalmente reconocidos de calidad humanitaria.
- Implementar las Directrices de Oslo y los Principios de Buena Donación Humanitaria.
- Hacer uso completo de mecanismos tales como el CERF y el DREF para asegurar un financiamiento rápido y equitativo para los desastres.

Para Sociedades Nacionales de Cruz Roja y Media Luna Roja:

- Proveer consejo experto a sus gobiernos acerca del desarrollo y fortalecimiento de la legislación nacional relacionada con socorro internacional a desastres y recuperación inicial, haciendo uso de las Directrices.

Para los respondientes de socorro internacional, y particularmente organizaciones internacionales humanitarias:

- Participar en y mejorar los sistemas internacionales de coordinación para la respuesta internacional a desastres lo más que sus modalidades de trabajo lo permitan y dar el énfasis adecuado a la coordinación con autoridades nacionales y la sociedad civil.

Derecho y asuntos legales en la respuesta internacional a desastres: un estudio de gabinete

- Asegurar que los bienes y equipo de socorro que envían son requeridos y del tipo y calidad apropiados y que los destinatarios están dispuestos y preparados a aceptarlos.
- Desplegar sólo personal competente y adecuadamente entrenado e involucrar personal local al grado posible sin socavar las instituciones locales
- Asegurar que las medidas estén en uso, ya sea a través de seguros externos o propios, para cubrir adecuadamente reclamos de salud, discapacidad y muerte de su personal así como reclamos de vehículos.
- Explorar mecanismos potenciales para mejorar el hacer cumplir los estándares humanitarios y de calidad, a sea por acreditación internacional o medios equivalentemente efectivos.
- Asegurar suficiente transparencia financiera – incluyendo a los beneficiarios – para prevenir el desperdicio, mal uso y desvío de recursos de ayuda.
- Consultar con las autoridades nacionales antes de la terminación de la programación para asegurar una transición fácil del socorro a la recuperación y minimizar cualquier impacto negativo en las personas afectadas por desastres.

Para la Comisión Codex Alimentarius, OPS/OMS, y el Comité de Expertos de Cooperación Internacional en Asuntos de Impuestos:

- Considerar la posibilidad de desarrollar orientación adicional para los Estados relacionada con socorro de desastres con relación a la importación de alimentos, reconocimiento de credenciales médicas e impuestos en actividades relacionadas, respectivamente.

Para la Organización Mundial de Aduanas, la Organización Internacional de Aviación Civil y la Organización Marítima Internacional:

- Considerar trabajar junto con organizaciones humanitarias para integrar más asuntos de socorro de desastres en sus materiales y actividades de entrenamiento.

Para las Partes de la Convención de Ayuda Alimentaria:

- Considerar, entre las revisiones potenciales de la Convención, medidas para fortalecer mecanismos de monitoreo con relación a sus disposiciones de calidad y mejorar el diálogo con organizaciones humanitarias.

Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Humanidad

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad

No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad

Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

Independencia

El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado

Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad

En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja promueve las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales en favor de las personas vulnerables.

Mediante la coordinación del socorro internacional en casos de desastre y el fomento de la asistencia para el desarrollo, se propone prevenir y aliviar el sufrimiento humano.

La Federación Internacional, las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja constituyen, juntos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.