



Reporte preliminar del estudio sobre preparación legal para una respuesta internacional en caso de desastre en Argentina

Con la colaboración de:



Con el apoyo de:



www.ifrc.org
Salvar vidas, cambiar mentalidades.

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

www.ifrc.org

Salvar vidas, cambiar mentalidades.



El trabajo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja es guiado por la Estrategia 2020, que tiene tres objetivos estratégicos:

1. Salvar vidas, proteger los medios de sustento, y apoyar la recuperación después de desastres y crisis
2. Posibilitar una vida sana y segura
3. Promover la inclusión social y una cultura de no violencia y paz.

A propósito del Programa de Derecho Relativo a los Desastres

El Programa de Derecho Relativo a los Desastres de la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) busca reducir la vulnerabilidad humana a través de la promoción de la preparación Jurídica para los desastres. El Programa trabaja en tres áreas principales: (1) en colaboración con las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de otros socios, para brindar asistencia técnica a los gobiernos en el fortalecimiento de su preparación jurídica nacional para los desastres; (2) en la consecución de legislaciones para la reducción del riesgo de desastres y (3) en la superación de las barreras normativas para refugios posteriores a desastres.

© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2012.

Se autoriza citar total o parcialmente el contenido de este estudio con fines no comerciales, siempre y cuando se mencione la fuente. La Federación Internacional apreciaría recibir detalles acerca de su utilización. Las solicitudes para la reproducción comercial deben dirigirse a la Federación Internacional a la dirección secretariat@ifrc.org.

Apartado postal 372
CH-1211 Ginebra 19
Suiza

Teléfono: +41 22 730 4222

Telefax: +41 22 733 0395

Correo electrónico: secretariat@ifrc.org

Fotografía de la tapa: Cruz Roja Argentina

Reporte preliminar del estudio sobre preparación legal para una respuesta internacional en caso de desastre en Argentina

Tabla de contenidos

Resumen Ejecutivo	5
-------------------	---

Agradecimiento	6
----------------	---

Acrónimos	7
-----------	---

Parte 1 Antecedentes	8
--------------------------------	----------

1. Antecedentes del estudio preliminar	9
2. Sobre IDRL	9
3. Metodología	10

Parte 2 Visión general del marco de leyes / políticas en Argentina para la gestión de desastres	12
--	-----------

4. Escenarios de desastre	13
5. Visión general de las leyes y políticas internacionales/regionales relevantes, aplicables a la Argentina	13
6. Visión general del marco de leyes / políticas en Argentina para la gestión de desastres	15

Parte 3 Hallazgos detallados Arreglos institucionales, coordinación de ayuda e intercambio de información	17
--	-----------

7. Disposiciones institucionales para gestión de desastres	18
8. Rol de las organizaciones de la sociedad civil	23

8.1 Rol de la Cruz Roja Argentina	23
8.2 Rol de otras organizaciones de la sociedad civil	24
8.3 Recomendaciones clave	25
9. Alerta temprana de desastres que traspasan fronteras y solicitud de ayuda y asistencia para la recuperación inicial	25
10. Elegibilidad y registro para organizaciones extranjeras	27
10.1 Recomendaciones clave	29
11. Arreglos de aduana para la llegada de bienes de ayuda de desastre	29
11.1 Equipo de comunicaciones	30
11.2 Alimentos	30
11.3 Medicamentos	31
11.4 Vehículos	32
11.5 Recomendaciones clave	33
12. Gestión de personal extranjero durante un desastre	34
12.1 Entrada de personal de respuesta	34
12.2 Reconocimiento de cualidades profesionales del personal extranjero	37
12.3 Recomendaciones clave	38

Parte 4

Resumen de las recomendaciones	40
---------------------------------------	-----------

Anexos

45

Resumen Ejecutivo

El objetivo de este estudio preliminar es iniciar un trabajo de investigación sobre el marco nacional existente aplicable a la respuesta internacional en caso de desastre, con miras a presentar una serie de recomendaciones al gobierno de Argentina. Ello, con el fin de fortalecer su marco legal en materia de intervención internacional en caso de desastre, y prepararse para dar una respuesta eficaz ante la ocurrencia de cualquiera de los principales riesgos, tales como: inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, tormentas severas y desastres tecnológicos.

Este informe preliminar se basa en las *“Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en caso de desastre y asistencia para la recuperación inicial”* (*“Directrices IDRL”*) adoptadas unánimemente por los estados parte de las Convenciones de Ginebra en la 30ava Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, celebrada en noviembre de 2007.

La población Argentina está sometida a múltiples amenazas por desastres naturales debido a la ubicación geográfica del país, a su extensión territorial y a su distribución poblacional. Adicionalmente, los desastres tecnológicos, también son un factor de preocupación, ya que es un país que cuenta con un gran desarrollo energético e industrial, al igual que sus vecinos integrantes del MERCOSUR. Lo que implica, que estas amenazas se puedan ver agravadas por el modelo de desarrollo productivo existente, en el cual, la producción agrícola-ganadera representa el componente de mayor incidencia en el comercio exterior del país. De manera que las repercusiones de los desastres además de tener el riesgo de heridos, pérdida de vidas humanas y pérdidas materiales, pueden implicar un fuerte impacto económico, que puede suponer una disminución de los recursos para la atención de las necesidades de las poblaciones afectadas y para la instrumentalización de programas de desarrollo sostenible en las economías regionales.

Esta investigación inicial se desarrolló a efectos de analizar preliminarmente la legislación existente en Argentina en materia de intervención internacional en caso de desastre. Para ello, se llevaron a cabo distintas consultas telefónicas entre las distintas autoridades del gobierno, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. Igualmente la doctrina, la jurisprudencia e instituciones académicas fueron consultadas.

Agradecimiento

Este reporte preliminar ha sido elaborado por la abogada consultora Catalina Bastidas.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) desea extender su agradecimiento a Baker & McKenzie en Argentina por su colaboración en la realización de un estudio sobre la legislación nacional que sirvió como referencia a la presente investigación.

Igualmente, se les agradece a todas aquellas personas entrevistadas, quienes con sus valiosos aportes complementaron el trabajo investigativo realizado por la consultora.

Se agradece especialmente a Isabelle Granger, Coordinadora para las Américas del Programa de Derecho Relativo a los Desastres, a David Fisher, Coordinador Global, y a María Mercedes Martínez, Oficial Legal, por el apoyo técnico brindado.

Acrónimos

ACS-AEC	Asociación de Estados del Caribe
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CICR	Comité Internacional de Cruz Roja
CONAREC	Consejo Nacional de Recuperación de Zonas Afectadas por Emergencias Climáticas
COAH	Centro Operativo de Alerta Hidrológica
CRA	La Cruz Roja Argentina
DE	Dirección de Emergencias
DINACRI	Dirección Nacional de Asistencia Crítica
DINESA	Dirección Nacional de Emergencias Sanitarias
DNPC	Dirección Nacional de Protección Civil
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
GADE	Gabinete de Emergencia
INAL	Instituto Nacional de Alimentos
INPRES	Instituto Nacional de Prevención Sísmica
MERCOSUR	El Mercado Común del Sur
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organismo No Gubernamental
REHU	Reunión especializada de reducción de riesgos de desastres socio naturales, la defensa civil, la protección civil y la asistencia humanitaria
RIMD	Red Interamericana de Mitigación de Desastres
RNE	Registro Nacional de Establecimientos
RRD	Reducción de Riesgos por Desastres
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana

Reporte preliminar del estudio sobre preparación
legal para una respuesta internacional en
caso de desastre en Argentina

Parte 1

Antecedentes

1. Antecedentes del estudio preliminar

Argentina es un país expuesto a múltiples amenazas por desastres a causa de su ubicación geográfica, extensión territorial, distribución poblacional e igualmente al modelo de desarrollo productivo existente. Por tanto, el objetivo de este informe preliminar es identificar cuáles leyes podrían aplicarse a los actores internacionales en caso de desastre y realizar una serie de recomendaciones preliminares al gobierno de Argentina acerca de los instrumentos nacionales aplicables a la facilitación y reglamentación de las operaciones internacionales de socorro y de recuperación inicial que podrían ser fortalecidas en el caso de que sea necesaria una intervención internacional por la ocurrencia de un desastre.

La Reunión Regional sobre Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria (MIAH) que tuvo su génesis en el 2008 y a partir de entonces se celebra cada año, reúne a los países de Latinoamérica y el Caribe con el objetivo de lograr el fortalecimiento de la coordinación y cooperación de la asistencia humanitaria en ocasión a desastres. En el contexto de esta reunión, los Cascos Blancos solicitaron el apoyo técnico de la FICR y de la Cruz Roja Argentina (CRA) para llevar a cabo un estudio técnico de las áreas del marco legal argentino que podrían ser fortalecidas con miras a dar una respuesta internacional en caso de desastre.

Este estudio preliminar es un primer paso en el desarrollo de un análisis detallado del marco legal de Argentina, aplicable a las operaciones internacionales de socorro y de recuperación inicial, y del desarrollo de recomendaciones específicas para fortalecer el mismo. Para ampliar el estudio del marco legal, se plantea complementar la búsqueda de instrumentos legales aplicables a las operaciones internacionales en caso de desastre, y llevar a cabo una serie de consultas con varios expertos dentro del gobierno, de la sociedad civil, y demás actores que estén prestando un papel importante en la materia

2. Sobre IDRL

La FICR inició su Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres (IDRL) (recientemente renombrado Programa de Derecho Relativo a los Desastres) para investigar cómo los marcos legales pueden contribuir a mejorar la gestión de desastres. A través de este programa, la FICR recopiló información sobre la legislación internacional y nacional existente, preparó y comisionó más de dos docenas de casos de estudio individuales alrededor del mundo para identificar problemas legales comunes a las operaciones internacionales y consultó ampliamente con actores relevantes acerca de sus experiencias en asuntos legales en operaciones de desastre. Estos estudios han puesto de relieve una serie de problemas legales relativos a las operaciones internacionales de socorro, que pueden atribuirse a una falta de preparación legal a nivel nacional, a la existencia de obstáculos para el acceso al país (dificultades en la obtención de visas, retrasos en la concesión de permisos, derechos de aduana e impuestos, y los problemas con el reconocimiento de la personalidad jurídica de algunas organizaciones), así como también, una falta de calidad, control, coordinación y complementariedad en la organización de las operaciones internacionales de socorro, entre otros factores.

Con miras a desarrollar las *“Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en caso de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial”* (*“Directrices IDRL”*), entre los años 2006-2007 el Programa de Derecho Relativo a los Desastres implementó una consultoría global. Estas Directrices se desarrollaron basándose en las normas y disposiciones existentes en el derecho internacional con el fin de desarrollar soluciones prácticas a los problemas comunes a las operaciones internacionales de emergencia. Éstas fueron adoptadas unánimemente por los estados parte de la Convención de Ginebra, incluyendo a Argentina, en la 30ava Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, celebrada en noviembre de 2007. En esta ocasión, se instó a los gobiernos a utilizar estas directrices para fortalecer sus marcos jurídicos de respuesta internacional a desastres, y tanto la FICR como las Sociedades Nacionales fueron invitadas a promover y apoyar estos esfuerzos.¹ Durante la XXXI Conferencia Internacional que tuvo lugar en 2011, se reiteró a los países la urgencia de fortalecer sus marcos jurídicos para este fin.

Las recomendaciones del estudio final tendrán como objetivo contribuir a la elaboración y redacción de las normas nacionales en materia de prevención y atención de desastres, y aconsejar sobre los estándares de calidad mínimos en los que deben insistir en cuanto a la asistencia humanitaria, así como las clases de facilidades legales que los proveedores internacionales de ayuda necesitan para poder hacer su trabajo efectivamente.

3. Metodología

El proceso usado para llevar a cabo la investigación ha sido el planteamiento de distintas cuestiones y problemas jurídicos relevantes en materia de intervención internacional en caso de desastre en Argentina, para luego pasar a hacer un análisis preliminar de la legislación nacional e internacional existente, consultando de manera informal de igual forma a las distintas instituciones nacionales que se encargan de la asistencia, coordinación, llamamiento, control, etc., tales como ministerios y distintos organismos y programas pertenecientes a éstos como: la Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC), la Dirección de Emergencias de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica, la Comisión de Cascos Blancos, la Dirección Nacional de Emergencias Sanitarias (DINESA), la Dirección General de Migraciones, la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas, Administración Federal (AFIP), el Departamento de Importación y el Departamento Técnico de Exportación (de la Dirección de asistencia ciudadana), etc.

Las preguntas principales en las que se centró el análisis fueron las siguientes:

- Problemas encontrados en conexión con la facilitación y reglamentación de la ayuda internacional, de acuerdo con distintas fuentes, tales como actores gubernamentales, organizaciones internacionales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y las ONG's;

¹ Introducción a las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial. FICR.

- Mecanismos establecidos para la facilitación y coordinación de la ayuda internacional.
- El marco legislativo nacional en vigor, que rige la intervención internacional en caso de desastre.

Este estudio se desarrolló durante un período de 18 días, en donde se tomó como referencia un estudio conducido por la firma Baker & McKenzie en Argentina, igualmente se realizó un análisis parcial de la legislación, se hicieron consultas telefónicas informales a distintos estamentos del gobierno y se preparó el informe preliminar. También se tuvieron en cuenta experiencias anteriores, donde se resaltaron las lecciones aprendidas, a fin de tomarlas como ejemplo.

Cabe resaltar que hubo dificultad en encontrar legislaciones relacionadas a ciertos temas, por lo que las recomendaciones del estudio no pretenden ser exhaustivas. Se destaca igualmente la necesidad de la realización de una serie de consultas más completas con expertos en el tema y de este modo desarrollar la información encontrada y proporcionar las recomendaciones específicas.

Reporte preliminar del estudio sobre preparación
legal para una respuesta internacional en
caso de desastre en Argentina

Parte 2

Visión general de los
escenarios de desastre/
enfermedad y los marcos
de ley y políticas

4. Escenarios de desastre

La ubicación geográfica de la República Argentina, su extensión territorial y su distribución de población exponen al país a sufrir varios tipos de desastres provocados por agentes de la naturaleza, agravados además por los continuos efectos del cambio climático global y del uso actual de los recursos naturales y tecnológicos.

Las inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, tormentas severas y desastres tecnológicos, son los principales riesgos de desastre en el país. Los desastres más reiterados son las inundaciones, ubicando a Argentina entre los siete países más frágiles a este fenómeno. Las zonas más afectadas del país son el Litoral y la Mesopotamia, donde los grandes afluentes de la Cuenca del Plata cuentan con extensiones de tierras propensas a inundaciones a lo largo de sus cursos. El desbordamiento de los ríos inunda frecuentemente enormes áreas de llanura, incluyendo zonas urbanizadas de las ciudades más importantes, como Buenos Aires, Rosario, Santa Fe, Resistencia y La Plata, también se ven afectadas las provincias de Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Formosa y Chaco, podría decirse que casi todo el territorio nacional está expuesto a las mismas.²

Al oeste del territorio se localiza la provincia de San Juan, en el área de mayor probabilidad sísmica del país; donde se han registrado al menos cinco sismos destructivos históricos. También se ha registrado que la actividad sísmica de Salta, provincia que ha sido afectada por numerosos terremotos, es una de las más intensas del país.

Argentina es también un país en el cual el proceso volcánico es un factor de riesgo: la cordillera de los Andes, que corresponde a un arco magmático, presenta numerosos aparatos volcánicos que han estado en actividad desde el comienzo del Mioceno (hace 23 millones de años) hasta el presente.

5. Visión general de las leyes y políticas internacionales / regionales relevantes, aplicables a la Argentina

Argentina es parte de varios convenios internacionales relevantes dentro del contexto de este estudio, tales como:

- Convenio de aviación civil internacional (El Convenio de Chicago);³
- Convención sobre Privilegios e Inmunidades de Naciones Unidas;⁴
- Convención sobre los Derechos del Niño;⁵
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados;⁶

² DNPC, 2008

³ www.unhcr.org/refworld/docid/3dec6bce2.html

⁴ www.ifrc.org/Docs/idrl/I215EN.pdf . Ratificada por Argentina el 12 de octubre de 1956, norma aprobatoria: ley no 15.971.

⁵ www2.ohchr.org/english/law/pdf/crc.pdf. Ratificada por Argentina el 4 de diciembre de 1990.

⁶ www2.ohchr.org/english/law/pdf/refugees.pdf. Ratificada por Argentina el 15 de noviembre de 1961.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;⁷
- Reglamento Sanitario Internacional;⁸
- Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe.⁹

En Argentina, los tratados y convenios internacionales tienen una jerarquía superior que las normas nacionales y algunos tratados internacionales referentes a derechos humanos se encuentran al mismo nivel que la Constitución, los demás tratados internacionales se encuentran en un lugar inmediatamente inferior y a continuación de estos, en la pirámide jerárquica están las leyes nacionales.

La ratificación de un tratado se lleva a cabo después de la votación de una mayoría simple tanto en el Senado como en el Congreso y la posterior firma del Presidente. El acta de ratificación debe ser publicada en la gaceta oficial del gobierno, para que un tratado internacional sea parte de la ley interna. El desarrollo de la legislatura para su implementación viene después de la ratificación¹⁰ como se ha observado en este estudio, algunos convenios aún no cuentan con un mecanismo para su implementación a nivel nacional.

En consecuencia, a pesar de que los tratados y convenciones son de aplicación inmediata, no siempre tienen efecto en la legislación nacional, debido a que el estado Argentino no ha adoptado las medidas administrativas, legislativas y reglamentarias necesarias, para la implementación de los acuerdos internacionales ratificados.

Cabe señalar que Argentina ha aprobado leyes de reducción de riesgos por desastres (RRD), reiterando su compromiso con la Unión de Parlamentarios del Mercosur (UPM) y la Plataforma Nacional Argentina para la RRD. Igualmente, Argentina se destaca incorporando la gestión de riesgos en la ley de planificación del uso del suelo, apoyando procesos de aprobación de proyectos de ley para la gestión de riesgos y emergencias, y de leyes sobre la adaptación al cambio climático y la prevención de riesgos a nivel local. Lo que ha llevado a que otras legislaturas provinciales, estén siguiendo este ejemplo.¹¹

En este sentido se resalta igualmente, la importancia de la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socio Naturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU)¹², cuya creación ha sido el eje para la futura construcción de un mecanismo de asistencia mutua dentro del MERCOSUR, aspiración que ha estado presente siempre en el ámbito subregional.

⁷ www2.ohchr.org/english/law/pdf/cescr.pdf. Ratificado por Argentina el 8 de agosto de 1986.

⁸ whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241580410_eng.pdf

⁹ www.itu.int/ITU-D/emergencytelecoms/tampere.html. Ratificado por Argentina el 5 de julio de 2007, norma aprobatoria: ley no 26.164

¹⁰ Constitución 1994, artículo 75 inciso 22.

¹¹ Kit de Cabildeo para Parlamentarios - Reducción del Riesgo de Desastres: Un Instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio; Unión Interparlamentaria (UIP) y la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (UNISDR), 2010

¹² MERCOSUR/CMC/DEC. No 03/09. Argentina hace parte del REHU, aunque en la actualidad sus miembros no han firmado aun un acuerdo de cooperación mutua en caso de desastre, ha habido sucesivas Reuniones Ordinarias (Montevideo noviembre de 2009, Buenos Aires 19 de marzo y 16 de junio de 2010), participación en actividades conjuntas y foros multilaterales, donde los países expresaron la firme voluntad de sumar esfuerzos hacia la construcción de mecanismos de coordinación y cooperación entre los sistemas nacionales de gestión de riesgos y asistencia humanitaria, y en la adopción e implementación de políticas regionales desde una perspectiva integral. www.eird.org/perfiles-paises/perfiles/index.php/REHU

6. Visión general del marco de leyes / políticas en Argentina para la gestión de desastres

Los principales instrumentos nacionales, aplicables a la gestión de desastres, que fueron utilizados para preparar los hallazgos de este estudio, teniendo en cuenta las instancias relevantes, son:

En cuanto a la Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC):

- El Decreto 1.250 de 1999, por medio del cual se constituye el Sistema Federal de Emergencia (SIFEM).¹³
- El Decreto 1.066 de 2004, modificadorio de la ley de ministerios y por medio del cual se ha visto el fortalecimiento de las funciones del Ministerio de Interior.¹⁴
- Ley 26.338, a través de la cual se atribuye al Ministerio del Interior las funciones de Protección Civil y la coordinación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM).¹⁵
- El Decreto 21 de 2007, que asigna a la secretaria de provincias atribuciones en materia de prevención y respuesta requeridas para la protección civil.
- El Decreto 1.697 de 2004, por el que se rige la Dirección Nacional de Protección Civil.¹⁶
- Resolución Interna 2.034 del 2005,¹⁷ indica las direcciones que componen la DNPC (Planeamiento y Capacitación de Protección Civil, Operaciones de Protección Civil, de Control de Bomberos Voluntarios y de Coordinación con Organismos No Gubernamentales).

La Dirección de Emergencias (DE) de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica:

- El Decreto 20 de 2007,¹⁸ por el cual se establece su dependencia al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Dirección Nacional de Emergencia Sanitaria (DINESA):

- La Decisión Administrativa 24/2002¹⁹ indica la responsabilidad primaria de esta entidad.

Los Cascos Blancos:

- El Decreto 1131/94²⁰, que crea la Comisión Cascos Blancos de la Presidencia de la Nación, que se postula como un organismo de cooperación internacional, a través de la experiencia del voluntariado.

¹³ www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/cuerpo1/docs/normativa/Decreto_1250-2007.pdf

¹⁴ infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97635/norma.htm

¹⁵ www.mininterior.gov.ar/provincias/archivos_cuencas/normativas/ley_ministerios.pdf

¹⁶ infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/101683/norma.htm

¹⁷ Boletín oficial de la Republica de Argentina, fecha de publicación: 20 de diciembre de 2005, página no 24.

¹⁸ Boletín oficial de la Republica de Argentina, fecha de publicación: 20 de diciembre de 2007, página no 1.

¹⁹ Boletín oficial de la Republica de Argentina, fecha de publicación: 30 de abril de 2002, No 29.888, 1a sección.

En relación a la facilitación y reglamentación de la asistencia internacional, también se encuentra pertinente citar:

- La Ley de Migraciones de Argentina, Ley 25.871²¹, promulgada el 20 de enero de 2004.
- El Código Aduanero, Ley 22.415²², especialmente los artículos 581 a 584. A nivel bloque del MERCOSUR, su Código Aduanero define “Envíos de Asistencia y Salvamento”.
- La Ley 23.905²³ (título X) sobre Donaciones provenientes de la Cooperación Internacional
- La Ley 5057²⁴ sobre la Organización de la Defensa Civil del Territorio (artículo 9, g).
- La Ley 270 de 1992²⁵, relacionado con el tema de las facultades de las Organizaciones Internacionales.
- El Proyecto PNUD-Arg 05/020, denominado “Programa Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres y Desarrollo Territorial”²⁶, ejecutado con la Subsecretaría de Planificación Territorial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, cuyo objetivo es incluir en todas las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, a nivel nacional y provincial.
- La Guía “Gestión de Donaciones en Situación de Emergencia o Desastre, Recomendaciones Básicas para la Respuesta Inmediata”²⁷.

²⁰ www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/49000/norma.htm

²¹ infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/norma.htm

²² www.aduanaargentina.com/leyes/ca.php

²³ Boletín oficial de la República de Argentina, fecha de publicación: 18 de febrero de 1991.

²⁴ Boletín oficial de la República de Argentina, fecha de publicación: 11 de enero de 1976

²⁵ Boletín oficial de la República de Argentina, fecha de publicación: 14 de febrero de 1992

²⁶ www.planif-territorial.gov.ar/html/direcciones/riesgos.php

²⁷ A partir del Primer Seminario de Logística para Situaciones de Emergencias y Desastres celebrado en Argentina en el 2010 las instituciones participantes acordaron desarrollar una Guía de Recomendaciones para la realización y gestión de donaciones en Argentina estableciendo pautas para mejorar el envío de donaciones al país. De mayo a octubre de 2011 organizaciones tanto públicas como privadas llevaron a cabo investigaciones y análisis para la elaboración de la guía. Las organizaciones y entidades parte del proyecto son: La Dirección Nacional de Protección Civil (dependiente del Ministerio del Interior), Dirección Nacional de Asistencias Críticas (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social), Cascos Blancos (dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto), Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (dependiente del Ministerio de Defensa), ADRA -Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales-, Cáritas Argentina, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Cruz Roja Argentina, Scouts de Argentina, y Fundación Andreani.

Reporte preliminar del estudio sobre preparación
legal para una respuesta internacional en
caso de desastre en Argentina

Parte 3

Hallazgos Detallados

Arreglos institucionales,
coordinación de ayuda e
intercambio de información

7. Disposiciones institucionales para gestión de desastres

Directrices IDRL párrafo 3(3)²⁸ : Responsabilidades de los Estados afectados; y, párrafo 8(2)²⁹ : Regímenes jurídicos, normativos e institucionales.

En el marco normativo e institucional nacional, existen distintos organismos encargados de la gestión de desastres, que desempeñan diferentes funciones. Es el Ministerio del Interior quien tiene las funciones de protección civil a través de la Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC), la cual depende de la secretaría de provincias de este Ministerio.

El senado y la cámara de diputados de Argentina crearon un Proyecto de Ley de Protección Civil que tiene por objeto establecer un marco institucional que norme de manera prolija el sistema nacional de protección civil. Este anteproyecto en su artículo 2 dispone que: *“la Protección Civil tiene como finalidad resguardar a la población ante la posibilidad de un desastre, entendiéndose por tal a una interrupción seria en el funcionamiento de una sociedad, que cause vastas pérdidas a nivel humano, material o ambiental, suficientes para que la sociedad afectada no pueda salir adelante por sus propios medios”*.³⁰ Dentro de sus funciones³¹ está el implementar todas aquellas acciones tendientes a preservar la vida, los bienes y el hábitat de la población ante desastres de origen natural o antrópico, coordinando el empleo de los recursos humanos y materiales del estado nacional en las etapas de mitigación, respuesta y reconstrucción.³² También analizar el riesgo, definir las políticas y realizar el planteamiento estratégico en materia de protección civil nacional.

Es importante recalcar en este punto que en materia de respuesta frente a la intervención internacional, en el artículo 18, c) del Proyecto de Ley de Protección Civil, se menciona como misión de la Junta de Coordinación de Protección Civil³³ *“el coordinar la ayuda de y hacia terceros países en situación de desastre”*, en el artículo 20 indica que este organismo también puede concurrir en apoyo a las acciones de respuesta realizadas por los Ministerios respectivos y de la misma manera el artículo 29 hace referencia a que *“El Poder Ejecutivo Nacional acordará con terceros países y Organismos Internacionales la instrumentación de procedimientos de cooperación y complementación en materia de Protección Civil”*.

²⁸ 3 (3) “Los Estados afectados tienen el derecho soberano de coordinar, reglamentar y supervisar el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación suministrados por los actores que presten asistencia en su territorio, en consonancia con el derecho internacional.”

²⁹ 8 (2) “Esos regímenes deberían asimismo tratar de manera adecuada la iniciación, facilitación, tránsito y reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial en consonancia con las presentes Directrices. Deberían propiciar la coordinación eficaz de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, teniendo en cuenta la función del Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas como punto central de coordinación con los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia en relación con las operaciones de socorro de emergencia de las Naciones Unidas. Deberían asimismo designar claramente entidades gubernamentales nacionales con responsabilidad y autoridad en las esferas mencionadas. Se debería considerar la posibilidad de crear un punto central de coordinación que sirva de enlace entre los actores internacionales y gubernamentales en todos los niveles.”

³⁰ Proyecto de Ley/Ley de Protección Civil de la Republica de Argentina. El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 6 de octubre de 2004. Sec: D 1o, 6533, folio no1

³¹ Decreto 1697/2004

³² DNPC, 2008.

³³ Ídem 32

En este sentido se hace referencia a la consulta telefónica realizada a la DNPC, oficina de capacitación, donde indicaron que *“las responsabilidades de la DNPC son dentro de Argentina por eso el organismo está en la jurisdicción del Ministerio del Interior. Del otro lado, son los Cascos Blancos quienes se dedican a realizar ayuda humanitaria en el exterior y están ubicados en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, cada organismo tiene sus protocolos y ambos forman parte de la Plataforma Nacional y trabajan algunos temas de planificación, capacitación en forma conjunta.”* Por otro lado, en las consultas telefónicas realizadas y el análisis de la información encontrada en la web de los Cascos Blancos, no se especifica el rol conjunto de estos dos actores.

Entre las funciones del Ministerio del Interior también se encuentra la coordinación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), el cual fue creado mediante el Decreto No 1250 de 1999³⁴ del Poder Ejecutivo Nacional, este sistema es fruto de los esfuerzos de coordinación de la asistencia del gobierno nacional, realizados en experiencias de desastres anteriormente sufridos, como es el caso de las inundaciones de la Cuenca del Paraná, en 1998, en el marco del Consejo Nacional de Recuperación de Zonas Afectadas por Emergencias Climáticas (CONAREC). Cumple la función de coordinación de las acciones de los organismos públicos nacionales competentes, así como también de los que corresponden a las jurisdicciones provinciales y locales. Actualmente, el SIFEM se encuentra en la estructura del Ministerio del Interior y, dentro de éste, por el Decreto 21/2007, se le asigna a la Secretaría de Provincias, intervenir en su coordinación.

Según el *“Documento de País en avance: Riesgo de Desastre en Argentina 2008”*, y las entrevistas realizadas a la DNPC, se indica que el SIFEM no tiene una existencia permanente y las consultas al organismo son atendidas por la DNPC, este sólo tiene la posibilidad de formarse ante situaciones de desastres de envergadura, por lo que difícilmente puede comprometerse a realizar todas las tareas asignadas. Asimismo, el Decreto No 1250 de 1999³⁵, crea el Gabinete de Emergencia (GADE), que es la máxima expresión gubernativa del SIFEM y está integrado por los Ministros del Interior, de Defensa, de Economía y Obras y Servicios Públicos, de Salud, el Secretario de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable y el Secretario de Desarrollo Social, y tiene la función de conducir al SIFEM y coordinar las acciones durante las emergencias³⁶.

Otro organismo destacado, es la Dirección de Emergencias, que tiene también un papel fundamental de asistir con recursos humanos y naturales a la población afectada en caso de emergencias de origen climático o antrópico. Este organismo, según el decreto 20/2007 con rango de dirección simple, está integrado a la Dirección Nacional de Asistencia Crítica (DINACRI), dependiente de la Subsecretaría de Abordaje Territorial, Secretaría de Gestión y Articulación Institucional, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que cuenta con un área de coordinación de emergencia social y un área de coordinación de emergencias climáticas, esta última, realiza un seguimiento de las posibles situaciones de emergencia climática o antrópica, de manera coordinada con la DNPC y organismos que realizan monitoreo climático, hidrológico y sísmico, esta entidad actúa frente a requerimiento de las autoridades

³⁴ Boletín oficial de la República de Argentina, fecha de publicación: 22 de febrero de 2002

³⁵ Ídem

³⁶ Documento País en Avance: riesgos de desastre en Argentina, 2008.

jurisdiccionales o del propio ministerio ³⁷ . En relación a la asistencia internacional se observa que el decreto otorga el rol de *“coordinar el fomento y promoción de las relaciones de intercambio internacional y en especial en materia de su competencia en todo lo referente a la vinculación institucional con el MERCOSUR”*³⁸ .

También se encuentra la Dirección Nacional de Emergencia Sanitaria (DINESA), que depende de la Subsecretaría de Programas de Prevención y Promoción, Secretaría de Programas Sanitarios, Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, el cual mediante decisión administrativa 24/2002 ³⁹, asume la responsabilidad de *“diseñar e implementar un sistema nacional adecuado y eficiente para la atención de las emergencias y los desastres, que permita coordinar y colaborar con las jurisdicciones municipales, provinciales y nacionales competentes, la prevención de riesgos y daños a la salud; dictaminar las normas, planificar la asistencia y coordinar la evacuación sanitaria; articular operativos conjuntos en caso de emergencias y/ o desastres que requieran la intervención federal”*⁴⁰ .

Según lo establece el *“Documento de País en avance: Riesgo de Desastre en Argentina 2008”*, ante una situación de emergencia, *“la intervención de la DINESA se establece por medio de un pedido específico de una autoridad local o provincial, o bien una orden directa de la jerarquía superior del Ministerio de Salud. Cuando la demanda supera las capacidades del organismo, se establecen vínculos con otros ámbitos del ministerio (Dirección de Epidemiología), así como también con dependencias de otros ministerios ligadas a la atención de emergencias (DNPC, DINACRI)”*. No se observa en la revisión de la legislación realizada que específicamente se haga mención a la implementación del Reglamento Sanitario Internacional.

No se pudo identificar la existencia en Argentina de una estructura claramente definida para la preparación y respuesta, que detalle los roles y las responsabilidades de los diferentes actores específicamente frente a la intervención. Se ve dos líneas de intervención desde el gobierno nacional, una en relación a la preparación, la atención de las emergencias y la rehabilitación posterior inmediata, y otra, muy reciente, cuyo objetivo es la prevención y reducción de riesgos de desastre a través de la planificación territorial. Todo esto está condicionado al carácter federal del país, donde cada jurisdicción dicta su propia normativa en materia de defensa o protección civil, con lo cual las responsabilidades se encuentran condicionadas por este aspecto.

Adicionalmente, el marco legislativo no refleja de manera precisa y unificada dentro de un instrumento único, los arreglos institucionales, las políticas y protocolos relevantes, los procedimientos y los mecanismos de financiación, todos estos aspectos se encuentran dispersos y de forma generalizada en las distintas normativas existentes para los casos de emergencia.

³⁷ Ídem

³⁸ Decreto 20/2007

³⁹ Boletín oficial de la Republica de Argentina, fecha de publicación: 30 de abril de 2002, No 29.888, 1a sección

⁴⁰ Documento País en Avance: riesgos de desastre en Argentina, 2008.

Se ha observado la imposición de ciertas medidas adicionales en casos de emergencia anteriores, como por ejemplo la Ley 24.959 artículo 18 que indica que se debe *“propiciar medidas especiales, para que las empresas concesionarias de servicios públicos, proveedores y prestadores privados, puedan disponer de medidas para atemperar la gravedad de la crisis, con carácter indicativo”*, lo que no se observa es la aplicación de este tipo de medidas a los diferentes actores que prestan la asistencia internacional.

La Comisión de Cascos Blancos depende de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio y Culto. *“La Iniciativa Cascos Blancos (ICB) constituye un mecanismo que pone a disposición de la comunidad internacional un cuerpo de voluntarios capacitado e identificado previamente en apoyo de las actividades de socorro inmediato, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo.”*⁴¹

*“A nivel nacional, este organismo se encuentra facultado para atender situaciones a petición del Poder Ejecutivo Nacional, los gobiernos provinciales y los organismos internacionales. En caso de emergencia, sus tareas se centran en fortalecer las capacidades de los propios sectores afectados por estas situaciones, es decir, la gestión de la respuesta por parte de las propias comunidades y los protagonistas locales”*⁴². En Argentina, a su vez, los Cascos Blancos pueden actuar a petición del Poder Ejecutivo Nacional, los gobiernos provinciales y los organismos internacionales,⁴³ en caso de una emergencia sus actividades se coordinan con las del Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Educación, dependiendo del tipo de acciones, pero como su carácter es de un organismo orientado a la ayuda internacional, sus acciones pueden vincularse a la atención de emergencias dentro del territorio nacional y son requeridas en última instancia ⁴⁴.

De todas maneras, las misiones se desarrollan a pedido del sistema internacional o como resultado de las decisiones tomadas en el marco de las relaciones bilaterales de la República Argentina ⁴⁵.

Es importante resaltar que la Comisión Cascos Blancos ha concretado distintas alianzas estratégicas como con: la Organización de Naciones Unidas (ONU) (alianzas con PMA, FAO, UNV, OCHA, PNUD, OMS/OPS, EIRD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Asociación de Estados del Caribe (ACS-AEC), las cuales han guiado las acciones de los Cascos Blancos y han fortalecido su presencia regional e internacional, haciendo posible el intercambio de experiencias y la transmisión de capacidades.

Cabe señalar que la normativa actual, realmente no establece procedimientos específicos y detallados para asegurar la coordinación de esfuerzos internacionales y nacionales a nivel provincial y municipal.

⁴¹ www.cascosblancos.gov.ar

⁴² Documento País en Avance: riesgos de desastre en Argentina, 2008.

⁴³ Entrevista realizada a los Cascos Blancos e incorporada al Documento País en Avance: riesgos de desastre en Argentina, 2008

⁴⁴ Documento de País, 10 de junio de 2010. Cruz Roja Argentina. www.cruzroja.org.ar

⁴⁵ www.cascosblancos.gov.ar/

En cuanto a la notificación previa a los actores internacionales sobre la terminación de sus facilidades legales relacionadas con el desastre, no se observa en la regulación existente que se prevea un período y ni tampoco una previsión que considere el impacto de la terminación de las actividades en los beneficiarios de la asistencia. Lo que sí se ha podido dilucidar en los diferentes decretos referentes a las declaraciones de zonas de desastre, es que en estos, se especifica una duración de 180 días iniciales a fin de instrumentar las herramientas necesarias y adecuadas para enfrentar la difícil situación de excepción, que pueden ser prorrogables mediante un nuevo decreto si la situación continua.

Recomendaciones clave

Teniendo en cuenta las Directrices IDRL, que exhortan a los Estados como parte de sus responsabilidades a asegurar la reducción del riesgo, el socorro en caso de desastre y la asistencia para la recuperación en su territorio, se recomienda en este caso armonizar y unificar la normativa de Argentina que se refiera a situaciones particulares de desastre y emergencia. En dicha norma deberían definirse los procedimientos para la intervención, los actores intervinientes y el rango de actuación de estos.

Adicionalmente, a fin de evitar una duplicidad de funciones, se recomienda fortalecer a través de un marco normativo, la capacidad de coordinación interinstitucional, entre los niveles de gobierno y determinar la jerarquía y responsabilidades al momento de la actuación, pues son múltiples instituciones las que intervienen en caso de desastre. Tal es el caso del rol existente entre los distintos organismos que actúan, como por ejemplo el anteriormente citado entre la DNPC y los Cascos Blancos, siendo dos organismos clave en esta materia. Igualmente, también se recomienda tener a disposición en los diferentes medios (como páginas web) toda la información referente a este aspecto.

Las capacidades de respuesta ante desastres están condicionadas por el carácter federal de Argentina, por tanto se observa que en cada una de las provincias y municipios existe un organismo designado a la atención de las emergencias y desastres, por lo tanto, debería asegurarse que en la práctica todas las jurisdicciones locales cuenten realmente con las capacidades y los recursos suficientes para responder ante estas situaciones y poder facilitar a través de estos regímenes las operaciones internacionales de socorro en caso de desastre y asistencia para la recuperación.

8. Rol de las organizaciones de la sociedad civil

IDRL párrafo 3 (1)⁴⁶: Responsabilidades de los Estados afectados; párrafo 4 (3) (c)⁴⁷: Responsabilidades de los actores que prestan asistencia; y, párrafo 8 (1)⁴⁸: Regímenes jurídicos, normativos e institucionales.

8.1. Rol de la Cruz Roja Argentina

La Cruz Roja Argentina (CRA) fue fundada en 1880. Es una asociación civil sin ánimo de lucro, de bien público, orientada a la ayuda humanitaria y de carácter voluntario. En sus estatutos de constitución aprobados en su versión más reciente por la Asamblea General Extraordinaria del 12 de marzo 2010 y aprobados por la Inspección General de Justicia por Resolución No 0000949 del 16 de septiembre de 2010⁴⁹, se establece su mandato en el cual se le reconoce su independencia y su capacidad de actuación como auxiliar de los poderes públicos en sus actividades humanitarias, claro está, sometida a las leyes del país y las normas establecidas en los Convenios internacionales vigentes en el territorio nacional. Sin embargo, conserva una autonomía que le permite actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento. En la atención ante desastres también busca complementarse tanto con las instituciones gubernamentales como con otras organizaciones y llenar aspectos o atender grupos sociales que han quedado desatendidos. La dinámica habitual consiste en ofrecer su apoyo, coordinando y articulando con la máxima autoridad a cargo de la emergencia (según ésta sea municipal, provincial o nacional).

De acuerdo a su política institucional, sus intervenciones y recursos también se concentran en la etapa inmediata posterior a la emergencia e incluyen acciones que integran las capacidades de CRA (salud comunitaria, apoyo psicosocial, promoción de salud alimentaria, entre otras), acciones de recuperación y actividades comunitarias participativas.

Se menciona expresamente a la CRA en las siguientes leyes de gestión de desastres: en la Ley 5.057⁵⁰ de organización de la defensa civil del territorio, en su artículo 9, g) además de establecer el carácter auxiliar, se indica como responsabilidad del poder ejecutivo, “*promover la creación y el desarrollo de asociaciones y entidades cuyos objetivos sean afines total o parcialmente con la defensa civil, tales como bomberos voluntarios, Cruz Roja Argentina, radioaficionados y otras consideradas auxiliares de la defensa civil*” y el Decreto-Ley No 14.442 del 9 de agosto de 1956, convalidado por la Ley 14.467 en

⁴⁶ “A los Estados afectados les incumbe la responsabilidad primaria de asegurar la reducción del riesgo, el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en su territorio. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, y otros actores de la sociedad civil nacional desempeñan una importante función de apoyo en el plano nacional.

⁴⁷ “En cuanto sea viable, deberían velar también por que su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial: se coordinen con los demás actores nacionales e internacionales pertinentes que presten asistencia”

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

⁴⁹ www.cruzroja.org.ar/new/img/biblioteca/Estatuto.pdf

⁵⁰ Boletín oficial de la República de Argentina, fecha de publicación: 11 de enero de 1976, AD: A 1977 – B.

el que se resalta nuevamente su carácter de auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario tanto en tiempos de paz como de guerra, actuando de conformidad con los Convenios de Ginebra, ratificados por el Gobierno Nacional.

La CRA está reconocida por el Comité Internacional de Cruz Roja (CICR) desde 1882, es Miembro de la FICR desde 1919 y forma parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento). Adicionalmente, en caso de desastre, cuenta con el apoyo del Movimiento, de los expertos en desastres, fondos, y capacidad de respuesta a nivel global ⁵¹.

A nivel local, la CRA interviene durante las emergencias e interviene en proyectos específicos siempre en coordinación con los gobiernos, el trabajo que realiza lo hace directamente con las comunidades vulnerables en terreno.

Finalmente, cabe destacar que la CRA impulsa los vínculos entre las distintas organizaciones e instituciones, públicas y privadas, nacionales, provinciales, municipales y locales, relacionadas con la problemática de riesgos de desastre. En su trayectoria cuenta con numerosas experiencias en terreno, como por ejemplo, la intervención en el aluvión de 2.009 de Tartagal, en las inundaciones sucedidas en Salta en el 2008 y 2006, en las tormentas e inundaciones de Santa Fe y Entre Ríos en el 2007, así como también las actuaciones en las inundaciones de Tucumán de 2007 ⁵². Así mismo, en septiembre de 2009 con el “*Proyecto H2P – Gripe H1N1 2009*” se elaboró el SIGRID que es un sistema que pretende intercambiar información entre la comunidad humanitaria a fin de apoyarse mutuamente en la preparación para los desastres y poder dar una respuesta eficaz ⁵³.

8.2. Rol de otras organizaciones de la sociedad civil

Los actores domésticos de la sociedad civil como: Scouts de Argentina, Cáritas Argentina, Save the Children Argentina (STC), Acción Sur, Acción contra el Hambre en Argentina, Bomberos Unidos Sin Fronteras (BUSF) y Red Argentina de Emergencias, además de otros actores, juegan un papel clave de soporte, para asegurar la reducción de riesgo de desastres, la ayuda y la asistencia en la recuperación. Según sus capacidades, éstos actores colaboran en la coordinación de las emergencias y la prestación de los servicios a través de distintos mecanismos como convenios, vínculos con los ministerios, como es el caso del papel de los Scouts con el Ministerio del Interior, donde estos colaboran en la integración del Sistema Nacional de Protección Civil o también el caso de Caritas que mantienen estrechos vínculos de trabajo e intercambio de información con instituciones como Cascos Blancos y Cruz Roja Argentina, entre otras. Los referidos actores, prestan soporte a las diferentes instancias gubernamentales y asisten a la población civil durante, antes y después de la emergencia, punto este de gran importancia visto que complementan las acciones del estado en esta área.

⁵¹ Artículo 3, Estatuto CRA.

⁵² Documento de País, 10 de junio de 2010. Cruz Roja Argentina.

⁵³ www.cruzroja.org.ar/new/img/biblioteca/Guia_uso_SIGRID.pdf

Cabe destacar que la iniciativa de La Red Argentina de Emergencias lleva adelante desde el 2004 junto con distintas organizaciones como: Save the Children Argentina, Acción contra el Hambre, Caritas Argentina, Cruz Roja Argentina, Comisión Cascos Blancos, Scouts, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), acciones para desarrollar espacios de intercambio y cooperación orientados a articular el trabajo que realiza cada una en prevención, preparación, respuesta y rehabilitación⁵⁴. Cabe recalcar que estas organizaciones llevan a cabo un “*Plan de Prevención y Preparación en Emergencias*”, cuyo objetivo primordial es fortalecer los mecanismos de prevención y respuesta en emergencias, a través de la articulación con actores claves (gubernamentales y no gubernamentales) y potenciar las capacidades locales para prevenir y afrontar una emergencia, a fin de que no se generen dependencias a futuro impidiendo el desarrollo de estas después de un desastre, es decir que los principales beneficiarios son los organismos nacionales vinculados al diseño e implementación de políticas públicas, ya que podrán contar con herramientas para integrar la dimensión del riesgo en el diseño de sus políticas.

8.3. Recomendaciones clave

Establecer en la legislación argentina el rol y funciones de la Cruz Roja Argentina con respecto a la gestión de desastres y de emergencias, definidas en el Programa Nacional de Desastres, ya que esta institución cumple con su papel de auxiliar de los poderes públicos, en la reducción del riesgo de desastres y la gestión de actividades, así como para la salud pública, el desarrollo y las actividades de apoyo social.

De la misma manera, se recomienda que en El Plan de Prevención y Preparación en Emergencias se prevea específicamente la coordinación de la asistencia internacional con los actores relevantes en el país en caso de desastre.

9. Alerta temprana de desastres que traspasan fronteras y solicitud de ayuda y asistencia para la recuperación

Directrices IDRL párrafo 7(1⁵⁵): Alerta temprana.

En la ley nacional de Argentina no se encontró una definición de desastre lo suficientemente amplia para brindar una alerta temprana ante un extenso rango de eventos. Tampoco se observó un procedimiento específico para informar a otros gobiernos o a la ONU acerca de los desastres, donde se incluya los peligros emergentes que estos pudiesen causar y los tiempos de la respuesta. Existen ministerios como el Ministerio del Interior con departamentos responsables de determinar la necesidad de una comunicación y llevarla a cabo, pero también existen tantos departamentos involucrados que generan demoras e ineficacia en la asistencia.

⁵⁴ www.savethechildren.org.ar/

⁵⁵ 7 (1) “A fin de reducir al mínimo las repercusiones transfronterizas y elevar al máximo la eficacia de la asistencia internacional que pueda necesitarse, todos los Estados deberían instituir procedimientos para facilitar el intercambio expeditivo de información sobre desastres, incluidos los peligros emergentes que presumiblemente puedan causar desastres, con otros Estados y organizaciones humanitarias que prestan asistencia, según corresponda, incluido el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas.”

En Argentina se ha constituido un Grupo de Proveedores de Información Primaria (que integran desde la Comisión de Actividades Espaciales, el Instituto Nacional del Agua, el Instituto de Prevención Sísmica, el Instituto de Estadísticas y Censos, etc.). Por ejemplo se destaca en este sentido, la labor del Servicio Meteorológico Nacional (SMN) que representa al país y cumple con las obligaciones asumidas ante los organismos meteorológicos internacionales ⁵⁶. Igualmente el Instituto Nacional de Agua (INA) a partir de las grandes inundaciones ocurridas en 1982/1983, puso en funcionamiento un Centro Operativo de Alerta Hidrológica (COAH), cuya operación quedó en manos del antiguo Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica (INCyTH), actualmente, Instituto Nacional del Agua.

La Dirección de Sistemas de Información y Alerta Hidrológica del INA desarrolla y opera el Sistema de Alerta Hidrológico de la Cuenca del Plata, y el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES) que tiene la función de realizar estudios e investigaciones básicas y aplicadas de sismología e ingeniería sísmo resistente, destinados a la prevención del riesgo sísmico. Ello se logra mediante el dictado de reglamentos que permitan la estabilidad y permanencia de las estructuras civiles existentes en las zonas sísmicas del país, conformando distintos ejemplos de alertas ⁵⁷.

Existe igualmente un Grupo de Monitoreo de Alertas (Dirección de Protección Civil, Cuerpo de Bomberos, Fuerzas Armadas, Dirección Nacional de Emergencias Sanitarias, etc.), que están siempre activos y se reúnen continuamente para hacer seguimiento. Estos grupos difunden información en los ámbitos provinciales y locales según la necesidad, y permiten conocer la evolución de los sucesos que pueden convertirse en riesgo. En este sentido se tiene en cuenta el esfuerzo por mantener algunas bases de datos consolidadas como la del Instituto Geográfico Nacional y otros. Se observa la consolidación de redes de intercambio de información a nivel de Latinoamérica y el Caribe especialmente a nivel de los países del MERCOSUR debido a las experiencias de desastres en las fronteras, llevando a que ambos países trabajen de una manera recíproca, como por ejemplo en el caso del volcán Chaitén (de Chile) que produjo daños sobre el lado argentino de la cordillera de los Andes, suceso por el cual se incentivó este tipo de intercambios a otras áreas dedicadas al tema ⁵⁸.

El Ministerio del Interior es el encargado de la Protección Civil y de la coordinación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), pero no tiene entre sus acciones la facilitación y reglamentación de las operaciones internacionales de socorro. Esta misión, según consulta realizada al Ministerio del Interior, está más acorde con las acciones de la Comisión de los Cascos Blancos. No se observa una ley, plan o política que establezca unos plazos específicos para realizar dicha solicitud. Aunque, en el Proyecto de Ley de Protección Civil que en su artículo 22 (capítulo 1o, título III) define la “Declaración de desastre mayor” si establece ciertos procedimientos una vez se haya realizado dicha declaración, indicando que: *“cuando en una provincia (determinada) o en la ciudad autónoma de Buenos Aires se produzca un desastre, el Gobernador de la misma o el Jefe de Gobierno, podrá requerir el apoyo federal a través del Ministerio del Interior, quien previo asesoramiento de la Junta de Coordinación de Protección Civil, propondrá al Presidente de la Nación, la declaración de desastre mayor respecto del evento producido”*,

⁵⁶Decreto 1432/2007

⁵⁷Decreto No 1142 de 2003 y ratificados en el Decreto 1824/2004

⁵⁸www.eird.org/perfiles-paises/perfiles/index.php/Argentina

y en materia de respuesta frente a la intervención internacional, en el artículo 18, c) describe entre las funciones de la Junta de Coordinación de Protección Civil *“la coordinación de la ayuda de y hacia terceros países en situación de desastre”*. También en el artículo 20 indica que este organismo también puede concurrir en apoyo a las acciones de respuesta realizadas por los Ministerios respectivos, en este sentido se entiende que es a través de esta junta como se coordina la comunicación por ejemplo con los Cascos Blancos. De la misma manera el artículo 29 hace referencia a que *“[e]l Poder Ejecutivo Nacional acordará con terceros países y Organismos Internacionales la instrumentación de procedimientos de cooperación y complementación en materia de Protección Civil”*.

Con la finalidad de reducir al mínimo las repercusiones transfronterizas y elevar al máximo la eficacia de la asistencia internacional que pueda necesitarse, se recomienda el establecimiento de procedimientos para facilitar el intercambio expedito de información sobre desastres, como por ejemplo entre la Dirección Nacional de Protección Civil y los distintos Ministerios y además con los distintos organismos adscritos a estos Ministerios, como es el caso de los Cascos Blancos o entre grupos técnicos de monitoreo identificados y la DNPC, a fin de que la información fluya eficazmente entre los distintos actores involucrados y que dichas acciones y procedimientos sean claras. En estos procedimientos podrían incluirse también los peligros emergentes que presumiblemente puedan causar desastres, y referencias a la asistencia de Estados y organizaciones humanitarias que prestan asistencia, según corresponda, incluido el Coordinador de Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas.

Al realizar ese llamado de asistencia internacional, se sugiere establecer un marco jurídico específico, que indique los términos y condiciones que rigen tal solicitud de asistencia externa y de la misma forma se identifiquen las necesidades de manera clara y precisa. Se le sugiere que, en el caso de verse afectada por un desastre, el gobierno debería estar preparado para poder informar debidamente a los actores internacionales todas las leyes, reglamentos y políticas que rigen las operaciones de socorro y asistencia para la recuperación inicial y, en particular, que les proporcione información detallada sobre la entrada de suministros humanitarios y personal en el país, para que las organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y gobiernos extranjeros estén mejor preparados desde el momento de su llegada en el país afectado.

10. Elegibilidad y registro para organizaciones extranjeras

Directrices IDRL párrafo 13⁵⁹: Facilidades para los Estados que prestan asistencia; párrafo 14 (1)⁶⁰, (2)⁶¹, (4)⁶²: Facilidades para las organizaciones humanitarias que prestan asistencia; párrafo 20 (1)⁶³: Estatuto jurídico provisional en el país.

⁵⁹ 13 “Se recomienda que los Estados de tránsito y los Estados afectados concedan, como mínimo, las facilidades jurídicas descritas en la Parte V a los Estados que prestan asistencia respecto de sus operaciones de socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial.”

⁶⁰ 14 (1) “...es prerrogativa de los Estados de origen y de tránsito y de los Estados afectados determinar qué organizaciones humanitarias que prestan asistencia serán elegibles para recibir las facilidades jurídicas descritas en la Parte V...”

⁶¹ 14 (2) “Se recomienda que los Estados establezcan criterios respecto de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia que deseen acogerse a esas facilidades jurídicas...”

⁶² 14 (4) “La determinación de elegibilidad por el Estado que conceda las facilidades debería ser posible antes de que se produzca un desastre o tan pronto como sea posible después de sobrevenido el desastre. Los procedimientos y mecanismos aplicables deberían ser sencillos y expeditivos en la medida de lo posible.”

En el estudio realizado se encontró la ley No 25.054 de 1998⁶⁴ que organiza el registro de las entidades de bomberos voluntarios y organizaciones no gubernamentales con competencia en las actividades de protección civil y sin fines de lucro, pero esta ley no hace referencia específica al registro de organizaciones internacionales de ayuda humanitaria.

Dentro de la reglamentación analizada en relación a este tema, también se encontró la Resolución 968 de 2011⁶⁵, mediante la cual se crea un registro nacional específico para ONG's en el ámbito de la Dirección Nacional de Protección Civil del Ministerio del Interior, el cual tendrá como funciones la de *“registrar la existencia de todas aquellas organizaciones civiles, sin fines de lucro, públicas o privadas, que se encuentren desarrollando sus acciones en territorio nacional, provincial, regional o municipal, brindar la información que se le consulte sobre su existencia, antecedentes y funcionamiento, y orientar y asesorar a las instituciones inscritas sobre la inscripción de las mismas”*, es decir que tengan personería jurídica nacional, o provincial y que tengan por objeto el desarrollo de actividades relacionadas con la protección civil y la gestión de riesgos y desastres⁶⁶. En esta Resolución, se indican una serie de requisitos que se deben presentar para su reconocimiento, tales como: a) acta constitutiva, b) nómina de comisión directiva, c) personería jurídica, d) estatuto y reglamento. De todas maneras no se observa en el texto legal el establecimiento de plazos o los costos de esta gestión.

En referencia a lo anteriormente descrito, si hubiera un desastre, esta podría ser la categoría en la que los actores internacionales podrían registrarse para tener un reconocimiento legal en el país. Sin embargo, esta normativa no establece los plazos de inscripción, y teniendo en cuenta la naturaleza de corto plazo de los actores internacionales frente a un desastre, sería mejor pensar en establecer una nueva categoría específica para los actores humanitarios internacionales.

Ni en la Ley de Gestión de Desastres ni en la ley aplicable para el registro de organizaciones sin fines de lucro, se observa una previsión de procedimientos especiales en caso de emergencia. Estos procedimientos son recomendables, ya que con el registro se obtiene la personería jurídica y con esta la capacidad legal para operar legalmente en el país, es decir abrir cuentas bancarias, firmar contratos y alquilar, contratar personal local, obtener visas para el personal extranjero, adquirir y disponer de propiedades, iniciar procedimientos legales. El único procedimiento de registro específico para desastre encontrado es el mencionado anteriormente en Resolución 968 de 2011⁶⁷, el cual no hace una referencia específica al registro de las organizaciones internacionales presentes de manera temporal para una respuesta a un desastre.

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

⁶⁴ Boletín oficial de la Republica de Argentina, fecha de publicación: 16 de diciembre de 1998

⁶⁵ Boletín oficial de la Republica de Argentina, fecha de publicación: 22 de julio de 2011

⁶⁶ Resolución 968/2011 artículo 1

⁶⁷ Ídem 41

10.1 Recomendaciones Clave

Las organizaciones humanitarias que prestan asistencia deberían poder contar con una reglamentación previa a la ocurrencia del desastre, que establezca la forma de actuar legalmente en el territorio con el objeto de que puedan disfrutar de los derechos, entre otros, de abrir cuentas bancarias, suscribir contratos y arrendamientos, adquirir bienes y disponer de ellos, entablar acciones judiciales, contratar legalmente personal local y poder cancelar de la misma manera estos contratos, a fin de prestar socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial⁶⁸. En este sentido el gobierno debería desarrollar un procedimiento específico de registro para las situaciones de desastre, que asegure a las organizaciones la obtención de ese reconocimiento de una forma más rápida, que les permita llevar a cabo sus actividades en el territorio de acuerdo con la legislación del país. Así conceder a las organizaciones temporales un estatuto jurídico interno de una forma más rápida.

En este sentido, se sugiere igualmente tener en cuenta la posibilidad de integrar a los actores internacionales dentro de las categorías de registro planteadas por la Resolución 968/2011, para que puedan registrarse de forma más ágil y así tener un reconocimiento legal en el país. Teniendo en cuenta primordialmente que la naturaleza de su trabajo es de corto plazo después de la ocurrencia de un desastre, por lo tanto, sería mejor pensar en establecer una nueva categoría específica para los actores humanitarios internacionales. De lo contrario, el gobierno debería determinar los requisitos y las condiciones que las organizaciones internacionales y las ONGs deben cumplir para el registro y la concesión temporal de autorizaciones para poder operar en el país.

11. Arreglos de Aduana para la llegada de bienes de ayuda de desastre

Directrices IDRL párrafo 17⁶⁹: Bienes y equipo

El código aduanero, Ley 22.415 de 1981, identifica algunas disposiciones de emergencia en caso de desastre, en los artículos 581 a 584, donde se establece especialmente a nivel de los países del MERCOSUR, un régimen de envíos de asistencia y salvamento. En este sentido habrá exención de impuestos siempre y cuando cumpla con las siguientes condiciones: que el importador sea la Nación, una provincia, una municipalidad o un ente descentralizado de las mismas, o bien una entidad de beneficencia con personería jurídica que realizare dichas tareas; o que la mercadería de que se tratare estuviere destinada a ser distribuida gratuitamente entre las víctimas de la catástrofe. No se prevé ningún procedimiento de autorización previa de entrada para bienes y equipos de ayuda o reducción de los requisitos de inspección, ni se observa ninguna reglamentación que autorice la entrada de bienes y equipos fuera de las horas laborales normales. Ni se identifican otras medidas excepcionales para los demás países y actores internacionales en caso de desastre. Con ello entendemos que si no se adopta

⁶⁸ Op. cit 64

⁶⁹ 17(1) "Con respecto a los bienes y el equipo para el socorro en casos de desastre y la recuperación inicial exportados o importados por los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles o en nombre de éstos, los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían: a) exonerarlos de todos los derechos aduaneros, impuestos, aranceles o tasas gubernamentales; b) exonerarlos de todas las restricciones de exportación, tránsito e importación; c) simplificar y reducir al mínimo la documentación exigida para la exportación, el tránsito y la importación; d) autorizar la reexportación del equipo o los bienes no utilizados que sean de propiedad del Estado o la organización humanitaria que presta asistencia y que éstos desean conservar."

un decreto ad hoc en caso de desastre seguido de la declaración de desastre por parte del Presidente de la República, los trámites para la importación de mercancías serían los mismos que en condiciones normales. En este caso y según las consultas realizadas a la División Normativa de Exportaciones de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), indican que es el Ministerio de Economía el responsable de adoptar este tipo de decretos específicos en esta materia y para cada caso en concreto, por lo tanto en este sentido es recomendable ahondar en la investigación, para detectar este tipo de instrumentos.

11.1 Equipos de comunicaciones

Directrices IDRL párrafo 18 (2⁷⁰): Bienes y equipos especiales

El Gobierno de Argentina ha firmado y ratificado el “*Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*”. Esta convención contiene disposiciones específicas en materia de telecomunicaciones, durante las operaciones internacionales de asistencia en lo que se refiere a las facilidades legales para la importación y exportación de equipos y el uso de determinados espectros de frecuencia de radio, etc. Sin embargo, no se encontró la legislación que implementa el contenido del Convenio en el marco legal nacional. Por lo tanto, se ve la necesidad de adoptar las medidas necesarias para aplicar en la legislación nacional las disposiciones de dicho Convenio.

11.2 Alimentos

Directrices IDRL párrafo 18 (4⁷¹): Bienes y equipos especiales

En la legislación argentina no se observan disposiciones especiales en materia de seguridad alimentaria en situaciones de desastres, con respecto a la importación de alimentos. Por tanto se entiende, que en estos casos especiales se debe seguir igualmente los procedimientos normales. En el Código Alimentario Argentino, se establecen las condiciones básicas generales para la elaboración, importación y exportación de productos alimenticios, así como para los establecimientos donde se generan los mismos. De todas formas, existen procedimientos específicos según el origen de los alimentos, un ejemplo de esto lo podemos encontrar en “*la Guía de Requisitos para Importar Alimentos en los Estados Unidos y la Comunidad Europea*”⁷².

⁷⁰ 18(2) “Los Estados afectados deberían dispensar de las licencias pertinentes o acelerar su tramitación y reducir los demás obstáculos al uso, importación o exportación de equipo de tecnología de la información y las telecomunicaciones por parte o en nombre de los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia en el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial. Sin discriminar en detrimento de los actores de socorro nacionales y sin causarles perjuicio, los Estados afectados deberían asimismo conceder (o cuando corresponda alentar a otros actores nacionales a conceder) a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles un acceso prioritario al ancho de banda, las frecuencias y el uso de satélites para las telecomunicaciones y la transmisión de datos relacionados con las operaciones de socorro en casos de desastre.”

⁷¹ 18 (4) “Los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían considerar si es posible modificar o reducir los requisitos ordinarios relativos a la fumigación y las prohibiciones aplicables a las importaciones y exportaciones de alimentos hechas por los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles con destino a operaciones de socorro en casos de desastre.”

11.3 Medicamentos

Directrices IDRL Párrafo 17(1⁷³) (3⁷⁴): Bienes y equipos especiales

La regulación de la importación y registro de medicamentos están reguladas por la Ley 16.463, el Decreto 150/92 y también por la Resolución 2014/1993⁷⁵: Sin embargo, ninguno de ellos contienen expresamente reglamentación especial para facilitar y monitorear la importación y exportación de medicamentos para ayuda ante desastre. En atención a las disposiciones de esta normativa, las actividades se realizan previa autorización y bajo el contralor del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública. Sin embargo, en consulta realizada al Departamento de Importación y al Departamento Técnico de Exportación (División Normativa de Exportaciones) de la Dirección General de Aduanas, indican que este tipo de procedimiento lo realiza de forma especial el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a través de la expedición de un decreto especial, en el caso de la ocurrencia de un desastre.

En relación a lo anteriormente indicado, la Resolución 1388⁷⁶ trata el tema de exportación e importación de medicamentos sin fines de lucro, es decir se establece un régimen que exime del pago de todos los tributos que gravan la importación para consumo de diversas mercaderías destinadas a la rehabilitación, al tratamiento y la capacitación de las personas con discapacidad, sin especificar en ningún punto la importación de medicamentos en caso de desastre. También se encontró en esta resolución que se puede realizar una importación de medicamentos por uso compasivo. Este trámite se realiza ante la necesidad de reglamentar las condiciones de excepción para la prescripción individual y/o importación de drogas no comercializadas en el país, fundamentada en razones médicas debidamente justificadas. Sobre el particular, la Disposición 840/95 establece que: *“...El Uso Compasivo de Medicamentos es necesario en situaciones clínicas que comprometen la vida (ejemplos Cáncer, SIDA) o en enfermedades que evolucionan hacia la invalidez o en situaciones clínicas que incapacitan o deterioran la calidad de vida (ejemplos: dolor, epilepsia, etc.), cuando no es efectiva la terapéutica convencional. Que en situaciones en donde existe la falta de tratamiento específico, intolerancia a todo tratamiento existente,*

⁷² www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/publicaciones/calidad/Guias/GT-USA-UE-SIAL.pdf

⁷³ Op. cit 68

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

a. que los medicamentos que importen estén aprobados para su uso en el Estado de origen y en el Estado afectado;

b. que los medicamentos que usen en sus propias operaciones:

i. se transporten y conserven en condiciones apropiadas para mantener su calidad;

ii. se protejan contra su apropiación o uso indebidos.

c. que los medicamentos que donen para ser usados por terceros en el Estado afectado:

i. tengan como mínimo una validez de doce meses antes de la fecha de vencimiento cuando lleguen al país, salvo que las autoridades receptoras convengan en otra cosa;

ii. se transporten y conserven en condiciones apropiadas para mantener su calidad hasta que lleguen al Estado afectado; y

iii. estén debidamente etiquetados en un idioma que se entienda en el Estado afectado con la denominación común internacional o la denominación genérica, el número de lote, la posología, la potencia, el nombre del fabricante, la cantidad contenida en el envase, las condiciones de almacenamiento y la fecha de vencimiento.”

⁷⁵ Importación y exportación. Condiciones. Reglamentación, fecha de emisión 10/08/1993; publ. 13/08/1993

⁷⁶ Boletín oficial de la Republica de Argentina, fecha de publicación: 11 de diciembre de 1997

incompatibilidad con drogas disponibles en pacientes tratados en el exterior, los que podrían perjudicarse con el cambio por una medicación autorizada en nuestro país, se hace necesario el Uso Compasivo de Medicamentos, que se define como: el uso de una droga comprendida en las situaciones anteriores para un paciente debidamente identificado...". Los requisitos para la importación de medicamentos de uso compasivo se detallan en la Disposición No 840/95 - resolución conjunta No 942 Y 426/01.

11.4 Vehículos

Directrices IDRL Párrafo 18 (1⁷⁷) : Bienes y equipo especiales

En la ley de vehículos automotores no se observa una previsión especial con respecto a la importación y registro de vehículos extranjeros para trabajos de ayuda y recuperación. Sin embargo, las regulaciones aduaneras en materia de importación disponen la posibilidad, para los funcionarios diplomáticos extranjeros⁷⁸, de poder importar vehículos (autos y motos) nuevos o usados, a través de la presentación ante aduana de una Franquicia Diplomática. Los extranjeros con visa temporaria, con estatus de personal humanitario, podrían importar sólo autos usados mediante la presentación de los formularios de importación temporal, por lo tanto la importación del automóvil también será de forma temporaria y estará ligada a la visa otorgada es decir por el mismo período, el cual podrá ser renovado siempre y cuando la visa sea renovada luego de ese período el automóvil deberá salir de la Argentina. El vehículo deberá conservar siempre las placas de origen⁷⁹.

En cuanto a los requerimientos generales la importación de vehículos nuevos está sujeta a cupos establecidos por el Ministerio de Economía de acuerdo a límites y tipo de vehículos. Estos vehículos no pueden ser importados bajo el Régimen de Equipaje. Cabe recalcar que en casos de desastres, el Ministerio de Economía dicta decretos específicos para regular este tema según el caso concreto, a fin de simplificar los trámites y controles administrativos y a los efectos de dotar de mayor eficiencia al régimen⁸⁰. El Decreto 1439 de 1996⁸¹, sobre *"Importaciones Temporarias"*, establece en su artículo. 9 que, *"cuando se presente una situación de desastre natural de carácter catastrófico, guerra civil o internacional, declarada o no, revolución, sublevación, confiscación, expropiación, prohibición de importar en el país de destino, cancelación no imputable al comprador, de emergencia agropecuaria declarada o de incendio, de acuerdo a lo que estipule la autoridad de aplicación y siempre que medie la certificación de tales circunstancias por la o las Secretarías pertinentes del Ministerio de Economía y obras y servicios públicos, la secretaría de industria, comercio y minería del ministerio de economía y obras y servicios públicos concederá una extensión de los plazos del presente Decreto, por un único período de hasta un (1) año"*.

⁷⁷ 18 (1) "Los Estados afectados deberían conceder un reconocimiento temporal al registro y las placas de los vehículos importados por los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles, o en nombre de éstos, con destino al socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial."

⁷⁸ Código Aduanero. Capítulo VII

⁷⁹ Resolución General de AFIP 3109/11. BO 16/05/11

⁸⁰ Consulta realizada al departamento de importación y al departamento técnico de exportación (división normativa de exportaciones).2012

⁸¹ Boletín oficial de la Republica de Argentina, fecha de publicación: 11 de diciembre de 1996

11.5 Recomendaciones clave

Teniendo en cuenta las Directrices IDRL, sería conveniente introducir en el código aduanero argentino una descripción detallada de todas las posibles prácticas y procedimientos aduaneros aplicables en situaciones de emergencia y durante la fase de recuperación inicial, a fin de estar preparado para tal eventualidad y poder dar una respuesta eficaz.

Se recomienda tener especial atención en relación a los bienes y el equipo para el socorro en casos de desastre y la recuperación inicial exportados o importados por los Estados y las organizaciones humanitarias, es decir, incluir en las regulaciones las exoneraciones (impuestos, aduanas, aranceles o tasas), priorizar los trámites para los bienes humanitarios, simplificar y reducir al mínimo todo el exceso de trámites para aquellos actores elegibles, como también autorizar la reexportación del equipo o los bienes no utilizados que sean de propiedad del Estado o la organización humanitaria que presta asistencia y que éstos deseen conservar ⁸².

En cuanto a la importación de vehículos en caso de desastre, se recomienda definir claramente dentro del marco jurídico los trámites que se deben llevar a cabo, con la finalidad de agilizar los procedimientos de registro y autorizaciones, y de esta forma asegurar una entrega rápida.

En relación al tema de los equipos de telecomunicaciones y teniendo en cuenta que Argentina ha firmado y ratificado el *“Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe”*, se debería establecer mecanismos para implementar las disposiciones de este convenio en el plano nacional y que tenga una utilidad en la práctica.

Es importante en este punto tener en cuenta igualmente la responsabilidad de los actores internacionales, ya que en muchos casos de experiencias anteriores no solo en Argentina, sino en otros países de América Latina y el Caribe, como en el caso de Haití, los retrasos de la entrada de ayuda internacional en los casos de desastres fueron causados por una falta de conocimientos por parte de los actores internacionales y por incumplimiento de los procedimientos aduaneros establecidos por la legislación, ya que al no presentar la documentación requerida esto produce un atasco en las aduanas. También aquí es importante resaltar el tema de la calidad de la ayuda, especialmente en cuanto a las donaciones, ya que la entrada masiva de éstas sin coordinación también puede causar atascos y retrasos.

En este sentido, se recomienda la utilización del documento *“Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas para la Respuesta Humanitaria”⁸³*, el cual inicia a partir del 1997 por un grupo de organizaciones no gubernamentales humanitarias y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El objetivo del proyecto es mejorar la calidad de las acciones humanitarias durante la respuesta a desastres y mejorar la rendición de cuenta de esas acciones. Igualmente, la “Guía

⁸² Op. cit 68

⁸³ Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas para la Respuesta Humanitaria, edición 2011

de gestión de donaciones en situaciones de emergencia o desastre” resultado del trabajo realizado durante el año 2011 entre la DNPC Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Defensa, FICR, Cruz Roja Argentina, Caritas Argentina, Scouts de Argentina, ADRA y Fundación Andreani. Aunque estas recomendaciones no tienen fuerza vinculante, reflejan el consenso entre las organizaciones que trabajan en operaciones de emergencia, en relación a que, *“no siempre la ayuda recibida resulta un ‘aporte’ para la solución de los problemas derivados de las emergencias. Para que las donaciones puedan ser aprovechadas plenamente, deben responder a las necesidades de los damnificados y ofrecerse de la mejor manera. En ocasiones, aún siendo realizadas con el afán de colaborar, las donaciones personales y las informaciones brindadas por los medios de comunicación, no solo no ayudan, sino que complican las operaciones de emergencia”*.

12. Gestión de personal extranjero durante un desastre

12.1 Entrada de personal de respuesta

Directrices IDRL párrafo 16⁸⁴: Personal.

La política migratoria argentina⁸⁵ establece los derechos y las obligaciones de los extranjeros y a su vez establecen categorías y plazos de admisión establecidos en el tipo de visa concedida. En este sentido, ubica dentro de la categoría de *“residentes temporarios”* al personal humanitario (art, 23, m.), que podrá permanecer dentro del territorio por el plazo concedido en el visado, el cual puede ser prorrogado, pero una vez finalizado este, debe procederse a abandonar el territorio. Bajo esta ley de inmigración, los extranjeros admitidos o autorizados como *“residentes temporarios”* podrán trabajar sólo durante el período de su permanencia autorizada⁸⁶. Hay que tener en cuenta en este punto que las visas para el personal dependen a su vez del registro legal de sus organizaciones humanitarias extranjeras, que les da la capacidad para poder contratarlos, procedimiento especificado en sección anterior.

También contempla la posibilidad de una autorización de *“residencia precaria”* debiendo justificar en este caso los motivos que se tuvieron en cuenta para su otorgamiento, el cual será por un plazo de 180 días pudiendo ser renovables hasta la resolución de la admisión solicitada, la que habilitará a sus titulares para permanecer, salir y reingresar al territorio nacional, trabajar y estudiar durante su período de vigencia. La extensión y renovación de *“residencia precaria”* no genera derecho a una resolución

84 16 (1) “Con respecto al personal de socorro en casos de desastre y de recuperación inicial de los Estados y de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles, los Estados afectados deberían:

a. conceder los visados y los permisos de trabajo necesarios, dentro de lo posible a título gratuito, renovables dentro de su territorio, por el plazo necesario para realizar las actividades de socorro en casos de desastre o recuperación inicial;

b. en las operaciones de socorro en casos de desastre, dispensar de la obligación de esos visados y permisos de trabajo o acelerar significativamente su tramitación;

c. establecer procedimientos acelerados para reconocer temporalmente las calificaciones profesionales del personal médico, los arquitectos e ingenieros extranjeros, las licencias de conductor y otros tipos de licencias y certificados que sean necesarios para el desempeño de funciones de socorro en casos de desastre o recuperación inicial y que el Estado que presta asistencia interesado o la organización humanitaria que presta asistencia elegible haya declarado genuina, por el plazo indispensable para llevar a cabo las actividades de socorro o recuperación inicial;

d. facilitar la libertad de acceso a la zona afectada por el desastre y la libre circulación dentro y a partir de ésta, teniendo en cuenta la seguridad del personal de socorro en casos de desastre y de recuperación inicial...”

favorable respecto de la admisión solicitada. En caso de desastre, esta categoría y la residencia temporaria serían las más aplicables a los actores internacionales. Cabe señalar que el reglamento migratorio de Argentina indica que la Dirección Nacional de Migraciones podrá retener la documentación del extranjero hasta la resolución final sobre la admisión y fijarle, hasta tanto, el lugar de residencia.

Igualmente habría que tener en cuenta el artículo 27, el cual indica en su numeral c) que: *“quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley, a condición de reciprocidad, los extranjeros que fueren: funcionarios destinados en Organizaciones Internacionales o Intergubernamentales con sede en la República, así como sus familiares, a quienes los Tratados en los que la República sea parte eximan de la obligación de visación consular.*

De no mediar Convenio o Tratado celebrado por la República, la admisión, ingreso, permanencia y egreso de los extranjeros contemplados en el presente artículo se regirán por las disposiciones que al efecto establezca el Poder Ejecutivo nacional.

En los casos previstos en el presente artículo la Dirección Nacional de Migraciones se limitará al contralor de la documentación en el momento del ingreso o del egreso, dejando constancia en la misma del carácter del ingreso; de la fecha del egreso y del plazo de permanencia en la República.”

Adicionalmente no se observa que la ley prevea algún tipo de trámite expedito de visas para personal operativo de transporte o alguna experiencia anterior de personal de ayuda internacional, que haya operado sin visa y / o permisos de trabajo.

Es importante tener en cuenta que a los efectos operativos y de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente, los modos y requisitos para obtener una residencia observan diferencias de acuerdo a si el solicitante es ciudadano nativo de los países miembros y estados asociados al MERCOSUR (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) o si no lo es.

Para ingresar al territorio argentino es necesario portar un pasaporte con una validez de seis meses. Los naturales de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay sólo requieren su correspondiente identificación de identidad nacional. Todas las personas quienes lleguen a Argentina necesitan visado, excepto:

- Los ciudadanos de la Unión Europea y Estados Unidos de América únicamente para estancias no mayores a 90 días.
- Los ciudadanos de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela donde su estancia no supere los 90 días
- Los pasajeros en tránsito quienes continúen su viaje en un período no mayor a 6 horas sin salir del puerto de entrada.

85 Ley 25.871

86 Ley 25.871, artículo 51

Estas excepciones solo aplican a viajes de turismo y de negocios. El incumplimiento del trámite de los visados puede acarrear multas y deportaciones a las personas que violen los procedimientos o las leyes de migración argentinas.

Los extranjeros que ingresen al país por primera vez como “*residentes temporarios*”, para ser admitidos como tales deberán presentar a la Autoridad de Control Migratorio:

- pasaporte, documento de identidad o certificado de viaje, válido y vigente
- visado argentino como Residente Temporario, válida;
- permiso de ingreso como Residente Temporario, vigente; y
- dos (2) sobres con destino a la autoridad identificadora, solamente cuando su permanencia fuera de un (1) año o más ⁸⁷.

Con respecto a la solicitud de visa por trabajo, cabe resaltar que esta tiene un costo y que varía de un país a otro. En este sentido, indica que si la empresa o institución que envía personal a Argentina no está registrada en Argentina como una entidad legal, hay que presentar en el consulado un informe de los directivos de la empresa u organización de su país, así como referencias comerciales, los requisitos necesarios pueden diferir de un país a otro.

Los requisitos para solicitar un visado de trabajo son:

- Contrato de trabajo de una compañía o institución argentina.
- Partida de nacimiento traducida al español por un traductor jurado.
- Certificado matrimonial traducido al español por un traductor jurado (si el solicitante es uno de los esposos)
- Pasaporte válido al menos un año y medio más que la fecha de expedición del visado (para cada miembro de la familia).
- 3 fotos de pasaporte por cada miembro de la familia.

Dicha visa se otorga por un período de un año y puede prorrogarse por la Dirección Nacional de Migraciones en la República Argentina.

12.2 Reconocimiento de cualidades profesionales del personal extranjero

Directrices IDRL Párrafo 16 (1,c⁸⁸): Personal

En relación a este tema, en el estudio realizado se encontraron aspectos importantes a resaltar, como los procedimientos de homologación, revalidación o convalidación de las titulaciones. En este sentido existen dos maneras de homologar un título extranjero en Argentina:

- A través del Ministerio de Educación, se convalidan los títulos otorgados por instituciones universitarias extranjeras de países que han firmado convenios específicos con la Argentina y para los casos que en

⁸⁷ www.migraciones.gov.ar

ellos se estipulan, a los efectos que los profesionales puedan ejercer su actividad o continúen sus estudios de posgrado en el país. Los países que mantienen un convenio firmado con Argentina son: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España y Perú.

- A través de las universidades nacionales, es decir de gestión estatal, se revalidan los títulos otorgados por instituciones universitarias extranjeras de países que no han firmado convenios específicos con la Argentina o que, habiéndolo firmado, el caso no está contemplado en el mismo.

El procedimiento por medio del cual se convalida un título, depende del país de origen, en razón de los convenios bilaterales firmados por Argentina, y se resuelve por vía de alguna de estas tres posibilidades: a) convalidación directa; b) remisión del caso a una Comisión de Expertos para que dictamine si el título guarda una razonable equivalencia con un título argentino o si, para ello, el solicitante debe cumplir previamente con ciertas obligaciones académicas; c) utilización de un dictamen anterior de una Comisión de Expertos que ya resolvió otro caso preliminar para el mismo título, de la misma universidad de origen y con el mismo plan de estudios, considerando el año de egreso.

El tiempo que tarda este trámite de convalidación es variable dependiendo del caso particular y del tipo de convenio que existe con el país de origen. Si el expediente requiere la intervención de una Comisión de Expertos, aproximadamente entre catorce y dieciséis meses. A ello habrá que sumar el tiempo que demande el cumplimiento de las obligaciones académicas que ocasionalmente se le pudieran requerir al solicitante. Si el expediente no requiere la intervención de una Comisión de Expertos, tardará aproximadamente entre seis y doce meses.

Todos los expedientes tienen que pasar por las etapas anteriormente descritas y no hay forma de agilizar los trámites, lo cual en caso de desastre podría colapsar el sistema por las múltiples solicitudes que se podrían presentar en adición que estos trámites no permitirían una respuesta inmediata de los profesionales, generando situaciones de desigualdad entre los funcionarios que tengan determinada nacionalidad, pues en base a los convenios que tuviesen firmados con Argentina tendrían una prioridad o no, un ejemplo en este sentido es la resolución Ministerial No 75/00 *“para la convalidación de los títulos expedidos por Instituciones Universitarias colombianas a favor de profesionales del área de la salud que así lo hubieran solicitado”*, que en su artículo 1o establece lo siguiente: *“con carácter excepcional los títulos expedidos por Instituciones Universitarias colombianas a favor de profesionales del área de la salud que así lo hubieran solicitado o que lo soliciten hasta la fecha de la presente Resolución, siempre que la documentación presentada esté completa y que los interesados acrediten que están cursando carreras de posgrado en Instituciones Universitarias reconocidas oficialmente. Y el artículo 2o, que indica que las convalidaciones que se otorguen en función de lo establecido en el Artículo 1o habilitarán para el ejercicio profesional, a cuyo fin los beneficiarios deberán efectuar los trámites pertinentes y sujetarse a las disposiciones que reglamentan el ejercicio profesional en la Argentina”*.

88 16 (1)(c) “Con respecto al personal de socorro en casos de desastre y de recuperación inicial de los Estados y de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles, los Estados afectados deberían: c. establecer procedimientos acelerados para reconocer temporalmente las calificaciones profesionales del personal médico, los arquitectos e ingenieros extranjeros, las licencias de conductor y otros tipos de licencias y certificados que sean necesarios para el desempeño de funciones de socorro en casos de desastre o recuperación inicial y que el Estado que presta asistencia interesado o la organización humanitaria que presta asistencia elegible haya declarado genuina, por el plazo indispensable para llevar a cabo las actividades de socorro o recuperación inicial; (...)”

También se encontró la Resolución Ministerial no 833 del 2000, sobre la convalidación de los títulos universitarios extranjeros comprendidos en el marco de los convenios internacionales, suscritos por Argentina con el fin de que sus titulares puedan ejercer su profesión. Todo esto se hizo con el fin de implementar una operación diligente y eficaz, que reduzca los tiempos administrativos y la espera de los peticionantes⁸⁹.

Un inconveniente que se divisa en este proceso es en cuanto a la “*Comisión de Expertos*”, pues en ciertas áreas profesionales con mayor demanda de solicitudes de convalidación, se convocan Comisiones de Expertos dos o tres veces al año (Medicina, Odontología, Psicología). Las restantes, una vez al año.

12.3 Recomendaciones clave

En el marco legal de Argentina se debería regular y controlar la entrada de personal humanitario al país cuando haya una emergencia, a fin de evitar abusos y para evitar retrasos en la asistencia. Igualmente tener en cuenta el tema de la calidad de la ayuda en caso de desastre, ya que muchos actores individuales con muy buenas intenciones de asistir en esta situación, llegan a los países afectados sin la adecuada preparación, ni recursos como alimentos y refugio, esto podría implicar que los recursos destinados a las víctimas directas del desastre se desaprovechen, al ser usados en asistir a estos actores. En experiencias anteriores se ha demostrado, que los actores considerados “*profesionales*” internacionales en la asistencia internacional son aquellos que cuentan con la experiencia necesaria y finalmente son los que proporcionan esta ayuda de calidad.

De conformidad con las Directrices IDRL, se recomienda a Argentina, facilitar la concesión de los visados y permisos de trabajo que sean necesarios a los actores elegibles y que dentro de lo posible sean gratuitos, que se puedan renovar fácilmente dentro del territorio y por el plazo necesario para la realización de las actividades de socorro, de la misma manera establecer mecanismos para la aceleración de esos trámites.

En cuanto al reconocimiento de las calificaciones profesionales del personal médico, los arquitectos e ingenieros extranjeros, las licencias de conducción y otros tipos de licencias y certificados que sean necesarios para el desempeño de funciones de socorro, se recomienda al gobierno establecer un mecanismo ágil y corto para el reconocimiento de estas calificaciones profesionales del personal extranjero en tiempo de desastre. Por todo lo expuesto en el análisis de la sección anterior, se entiende que si esto no está dispuesto de manera clara, considerando que existen plazos de tiempos importantes para estos reconocimientos, es muy complicado iniciar el proceso de recuperación inicial. Por otro lado, debe existir un equilibrio en este sentido, puesto que el gobierno debe asegurar que la asistencia que se está prestando sea llevada a cabo por personal calificado. Entonces es indispensable asegurar la existencia de un mecanismo de control en referencia a las visas otorgadas al personal y organizaciones elegibles solamente. Asimismo, se sugiere establecer y promover mecanismos que permitan a otros países tener acceso a facilidades en la tramitación en caso de desastre.

⁸⁹ portal.educacion.gov.ar/

Igualmente se recomienda regular de manera específica y clara las facilidades de acceso del personal humanitario a la zona afectada por el desastre, de modo que tengan libertad y seguridad ⁹⁰.

⁹⁰ Directrices IDRL, artículo 16, 1

Reporte preliminar del estudio sobre preparación
legal para una respuesta internacional en
caso de desastre en Argentina

Parte 4

Resumen de las recomendaciones

Este estudio preliminar tiene como objetivo, identificar los problemas potenciales y los vacíos en el marco jurídico vigente de Argentina a la luz de la normativa y la experiencia internacional, específicamente aquellos relacionados con la intervención internacional en caso de desastre, a fin de dar una respuesta efectiva en materia de asistencia. De este modo, utilizando las Directrices IDRL como referencia para el análisis de las distintas problemáticas, este estudio propone una serie de recomendaciones preliminares al Gobierno de Argentina para desarrollar y reforzar las áreas del marco legal que tengan carencias, y de esta manera facilitar los procedimientos aplicables a la ayuda internacional en caso de desastre.

Los principales problemas encontrados y las principales recomendaciones formuladas en este estudio son las siguientes:

Normatividad para la respuesta a desastres:

1. La actual legislación argentina concerniente a la respuesta frente a situaciones de desastre internacional está fragmentada en diversos instrumentos jurídicos. Se recomienda al gobierno establecer, por lo tanto, un marco jurídico general e institucional para la prevención de desastres, la mitigación, la preparación, el auxilio y la recuperación inicial de asistencia.

2. Teniendo en cuenta que Argentina forma parte de varios convenios internacionales relativos a la intervención internacional en caso de desastre y/o emergencia, se observa que en la práctica no siempre existen mecanismos administrativos, legislativos o reglamentarios que permitan y faciliten la implementación de dichos acuerdos. En consecuencia, se sugiere que el gobierno adopte las medidas necesarias para proporcionar un efecto legal interno a estos instrumentos internacionales ratificados.

Coordinación de la asistencia humanitaria:

3. Nuestras consultas indicaron que el Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional de Protección Civil (DNPC) y del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), son los organismos encargados de establecer los criterios de actuación en caso de desastre, asistidos de igual forma por la Comisión de Cascos Blancos. A través de estos, se establecen las funciones y responsabilidades de entidades gubernamentales encargadas de dar respuesta en situaciones de desastre. Sin embargo, en el análisis de las distintas funciones que realizan los organismos anteriormente mencionados, no se observa a través de la normativa mecanismos detallando la coordinación interinstitucional que se lleva o que debería llevarse a cabo, entre los distintos niveles del gobierno que sirvan para determinar cuál sería la jerarquía de actuación establecida en el momento preciso del desastre o emergencia, esto debido a la existencia de múltiples niveles de intervención (múltiples actores). Por lo tanto, se recomienda que dichas funciones y responsabilidades estén detalladas y determinadas en un mismo marco jurídico a fin de evitar diseminaciones de las informaciones y de la reglamentación.

4. El Plan Estratégico de Desastres y los Estatutos de la Cruz Roja Argentina ya contribuyen a definir el rol, las funciones y la responsabilidad de la CRA, en cuanto a la respuesta frente a las situaciones de desastres. Se recomienda, sin embargo, incluir dentro de la legislación principal de desastres del país, el papel de la CRA como auxiliar de los poderes públicos en materia de reducción de riesgos y manejo de desastres, salud pública, desarrollo y apoyo social.

Solicitud de asistencia internacional:

5. En cuanto al llamado de asistencia internacional, una vez declarado el estado de emergencia por el gobierno nacional, la legislación argentina no prevé los términos y las condiciones precisas de dicha solicitud. Por lo tanto, este estudio recomienda que esos términos y condiciones sean especificados en el marco jurídico.

Facilidades legales para la asistencia internacional:

6. En lo que concierne al registro de los actores internacionales, que llegan al país para proporcionar asistencia en caso de desastre, no se encuentra determinada en la legislación argentina los requisitos y las condiciones específicas que estos deben cumplir para efectuar este registro y poder tener la capacidad jurídica de actuación. La legislación existente únicamente cuenta con los procedimientos de registro en situaciones de normalidad, lo que podría provocar atascos en el sistema en caso de producirse un desastre y de necesitar de la asistencia internacional. Teniendo en cuenta que es deber del Estado controlar la entrada de las operaciones humanitarias al territorio, también es su deber proporcionar a estos actores las facilidades legales de acción en el territorio, con el objeto de que puedan ejercer sus derechos, tales como: contratar, adquirir, arrendar, entablar acciones jurídicas, etc. Por todo ello, se sugiere al gobierno desarrollar un procedimiento específico de registro para las situaciones de desastre, que asegure a las organizaciones la obtención de ese reconocimiento de una forma más rápida y que les permita llevar a cabo sus actividades en el territorio de acuerdo con la legislación del país y la legislación internacional vigente.

7. El código aduanero no menciona medidas especiales de emergencia en caso de desastre. En este ámbito, se recomienda incluir de forma específica en el cuerpo del documento los procedimientos y prácticas aduaneras especiales en las situaciones de desastre y/o emergencia y en los periodos iniciales de recuperación. Sería necesario especificar dentro del código aduanero prioridad para bienes humanitarios, un horario especial de atención para la realización de los controles aduaneros en estas situaciones de emergencia. En este sentido se recomienda reducir las barreras legales y administrativas en referencia a la importación, el tránsito y exportación y reexportación de equipos especiales, tales como las telecomunicaciones, recursos, vehículos, medicamentos, alimentos, animales, etc., para los actores elegibles.

8. A través de este estudio fue posible identificar disposiciones legales que se aplican para los casos de emergencia donde se supone que los mecanismos preestablecidos para la solicitud y concesión de los visados para el personal que participa en las operaciones de socorro y de recuperación inicial, sería el establecido en los procedimientos generales. Hay referencia a casos excepcionales llamados “residentes temporarios” por razones humanitarias, “residentes precarios”, que de todas maneras no facilita o agiliza su obtención, ya que se debe realizar una serie de justificaciones para poder conseguir estos visados y además el plazo de concesión es muy corto, lo que implicaría una continua renovación de los mismos, acarreando engorrosos procedimientos adicionales. Por lo tanto debería definir y establecer una serie de criterios y condiciones necesarios dentro de un marco legal, para que la obtención de los visados en un contexto de desastre y/o emergencia, por ejemplo agilizar los procedimientos establecidos para la concesión de visados y permisos de residencia. Al igual que en la recomendación anterior, se tiene en cuenta la necesidad del gobierno de establecer un mecanismo de control para que solamente los actores elegibles tengan acceso a estos visados especiales y así lograr una protección frente a los posibles abusos en el acceso al territorio.

9. En los procedimientos establecidos para el reconocimiento de las credenciales profesionales, como por ejemplo las de los médicos, no se observa un procedimiento específico para las circunstancias de desastre, se debería ver la posibilidad igualmente de acortar estos procedimientos. Se observa que estos están especificados para los casos de situaciones de normalidad. Se recomienda por tanto, que exista una disposición legal que conceda un reconocimiento temporal de las cualificaciones profesionales en situaciones de desastre para el personal humanitario de aquellas organizaciones que hayan sido consideradas como elegibles. Igualmente se recomienda que el marco legal incluya un procedimiento para el reconocimiento de las licencias de conducción durante el tiempo de las operaciones de socorro y de recuperación inicial del desastre.

10. Con el fin de evitar una congestión de las carreteras, aeropuertos y puertos de entrada al territorio, causada por el gran número de actores que llevan a cabo las operaciones después de un desastre, se recomienda que los procedimientos de control que se establezcan, den prioridad a la entrada de bienes de ayuda, por tanto resulta esencial una identificación de las necesidades previamente. El estudio también recomienda que se dé prioridad en este sentido, a las organizaciones humanitarias que hayan sido consideradas previamente como elegibles.

Responsabilidad y transparencia:

11. Para obtener una asistencia de calidad se recomienda identificar previamente, preferiblemente, o con posterioridad a un desastre aquellas organizaciones elegibles a prestar apoyo que tengan experiencia demostrada en situaciones de desastre para que se cumplan los estándares internacionales necesarios para la realización de las operaciones de socorro y recuperación inicial. A su vez, que estos actores elegibles deberán comprometerse a cumplir con los estándares establecidos en la Guía Gestión de

Donaciones en Situación de Emergencia o Desastre, los estándares internacionales de calidad y demás normas internacionales aplicables como es el caso del Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas para la Respuesta Humanitaria.

12. Finalmente, a través de este estudio se recomienda al gobierno la elaboración de un documento detallando los procedimientos aplicables a las operaciones de socorro internacional y las operaciones de recuperación inicial, el cual tendrá como objetivo ofrecer la información necesaria y pertinente de todos los procedimientos que se exigen en Argentina en casos de desastre y/o emergencia. Dicho documento se pondrá a disposición de los actores internacionales, para que puedan llevar a cabo sus actividades en cumplimiento con la legislación nacional.

Anexos

Lista de Leyes

- Ley 26.338, Ley de Ministerios, promulgada el 6 de diciembre de 2007.
- Ley 25.871, Ley de Migraciones de Argentina, promulgada el 20 de enero de 2004.
- Ley 22.415, El Código Aduanero, promulgada el 29 de diciembre de 2004.
- Ley 23.905, sobre Donaciones provenientes de la Cooperación Internacional, promulgada 16 de febrero de 1991.
- Ley Provincial 5057/76 sobre la Organización de la Defensa Civil del Territorio.
- Ley 270 de 1992, relacionado con el tema de las facultades de las Organizaciones Internacionales.

Lista de decretos

- Decreto 1131 de 1994, que crea la Comisión Cascos Blancos de la Presidencia de la Nación.
- Decreto 1.250 de 1999, por medio del cual se constituye el Sistema Federal de Emergencia (SIFEM).
- Decreto 1439 de 1996, sobre el régimen de importaciones temporarias.
- Decreto 1.066 de 2004, modificatorio de la ley de ministerios y por medio del cual se ha visto el fortalecimiento de las funciones del Ministerio de Interior.
- Decreto 1.697 de 2004, por el que se rige la Dirección Nacional de Protección Civil.
- Decreto 21 de 2007, que asigna a la secretaria de provincias atribuciones en materia de prevención y respuesta requeridas para la protección civil.
- Decreto 20 de 2007, por el cual se establece su dependencia al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Lista de resoluciones

- Resolución Interna 2.034 del 2005
- La Decisión Administrativa 24 del 2002

Lista de proyectos y guías

- El Proyecto PNUD-Arg 05/020, denominado *“Programa Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres y Desarrollo Territorial”*
- Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas para la Respuesta Humanitaria
- La Guía *“Gestión de Donaciones en Situación de Emergencia o Desastre, Recomendaciones Básicas para la Respuesta Inmediata”*.
- Saber Donar: Recomendaciones Prácticas sobre Donaciones Humanitarias.

Lista de entidades consultadas

- Administración Federal/AFIP
- Mesa de Ayuda
- Comisión Cascos Blancos
- Departamento de Importación y exportación
- División normativa
- Ministerio del Interior
- Dirección Nacional de Protección Civil-Responsable de Capacitación
- Ministerio de Desarrollo Social
- Dirección de Emergencias de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
- Dirección General de Migraciones
- Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación
- DINESA (Dirección Nacional de Emergencias Sanitarias)

Lista de referencia

- Acción Sur: www.accionsur.org
- Administración Nacional de Medicamentos: www.anmat.gov.ar
- Administración Federal - AFIP: www.afip.gob.ar
- Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (Argentina): www.aecid.org.ar
- Bomberos Unidos: www.busf.org/argentina
- Cáritas Argentina: www.caritas.org.ar
- Cascos Blancos: www.cascosblancos.gov.ar
- Cruz Roja Argentina: www.cruzroja.org.ar
- Dirección Nacional de Emergencias Sanitarias (DINESA): www.msal.gov.ar/dinesa
- Dirección Nacional de Protección Civil: www.mininterior.gov.ar/provincias/proteccion_civil
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: www.cruzroja.org
- Fundación Bomberos Unidos Sin Fronteras (BUSF), Argentina: www.busf.org/argentina
- Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca: www.alimentosargentinos.gov.ar
- Ministerio del Interior: www.mininterior.gov.ar
- Ministerio de Salud: www.msal.gov.ar
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), Argentina: www.pnud.org.ar
- Save the Children Argentina: www.savethechildren.org.ar
- Scouts Argentina: www.scouts.org.ar
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación: www.ambiente.gov.ar
- Subsecretaría de Planificación Territorial De la Inversión Pública: www.planif-territorial.gov.ar

Los Principios Fundamentales

del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Humanidad / El Movimiento 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 o 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.



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

www.ifrc.org **Salvar vidas, cambiar mentalidades.**