



# IDRL en Haití

Un estudio sobre el marco legal para la facilitación y regulación de la respuesta internacional en casos de desastre en Haití

Con la colaboración de:



Con el apoyo de:



[www.ifrc.org](http://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 de este informe

Este informe fue comisionado por HumAK, la Cruz Roja Noruega, la FICR y la Cruz Roja Haitiana y fue preparado por Isabelle Granger, Coordinadora para las Américas del Programa IDRL, hoy, Programa de Derecho Relativo a los Desastres. El informe analiza los marcos legales y de políticas actuales en Haití para atender las cuestiones relacionadas con la recepción de asistencia internacional en caso de desastres.

## A propósito del Programa de Derecho Relativo a los Desastres

El “Programa de Derecho Relativo a los Desastres” de la FICR busca reducir la vulnerabilidad humana mediante la promoción de la preparación jurídica para casos de desastre. Este trabaja en tres áreas principales (1) en colaboración con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y con otros socios para ofrecer asistencia técnica a los gobiernos sobre cuestiones de derecho relativo a los desastres; (2) generando la capacidad de las Sociedades Nacionales y otros interesados en derecho relativo a los desastres; y (3) mediante la diseminación, la abogacía y la investigación.

Correo electrónico: [idrl@ifrc.org](mailto:idrl@ifrc.org)

Sitio de Internet: [www.ifrc.org/dl](http://www.ifrc.org/dl)

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

Este documento podrá ser reproducido en todo o en parte con fines no comerciales, siempre y cuando se reconozca la fuente. La FICR apreciaría recibir detalles acerca de su utilización. Las solicitudes para la reproducción comercial deben dirigirse a la FICR a [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org).

Las opiniones y recomendaciones expresadas en este estudio no necesariamente representan la política oficial de la FICR o de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna por separado. Las denominaciones y mapas utilizados no implican la expresión de opinión alguna por parte de la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con respecto al estatus legal de un territorio o de sus autoridades. Todas las fotos utilizadas en este estudio son copyright de la FICR a menos que se indique lo contrario.

P.O. Box 372  
CH-1211 Ginebra 19  
Suiza  
Teléfono: +41 22 730 4222  
Telefax: +41 22 733 0395  
Correo electrónico: [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org)  
Sitio de Internet: <http://www.ifrc.org>

Créditos de la fotografía de portada: Benoit Matsha-Carpentier /FICR

# IDRL en Haití

Un estudio sobre el marco legal para la facilitación y regulación de la respuesta internacional en casos de desastre en Haití

# Introducción

El 12 de Enero de 2010, un terremoto con una intensidad de 7.3 en la escala de Richter golpeo Haití, siendo la capital Puerto Príncipe y sus áreas aledañas las que padecieron las consecuencias del impacto. El desastre cobró alrededor de 230,000 vidas y provocó el desplazamiento de más de dos millones de personas.

La destrucción causada en la capital también tuvo severas repercusiones para las instituciones de este país altamente centralizado, dejándolo en una condición mucho más frágil.

Aunque numerosos agentes internacionales, incluida la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, establecida en 2004 con el mandato de garantizar un entorno estable y restaurar la seguridad pública en el país, Agencias de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y un gran número de ONG, se encontraban ya operando en Haití antes del terremoto, su capacidad de respuesta también se vio mermada por el desastre.

La vulnerabilidad de los agentes gubernamentales e internacionales afectados por el desastre, inicialmente demoró la implementación de una respuesta coordinada. No obstante, la movilización masiva de la comunidad internacional a horas del desastre condujo a una respuesta internacional de gran escala, con un extraordinario despliegue de suministros y personal de socorro.

El propósito de este proyecto de asistencia técnica en Haití, es formular recomendaciones al Gobierno Haitiano sobre la mejor manera de fortalecer su marco legal para la respuesta internacional en casos de desastre, particularmente a la luz de la repuesta al terremoto. El informe se basa en las “Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (conocidas como “Directrices IDRL”) adoptadas de forma unánime por los Estados Parte de los Convenios de Ginebra en la 30ª Conferencia de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que tuvo lugar en Noviembre de 2007 (disponible en la página web de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja [www.ifrc.org/dl](http://www.ifrc.org/dl)).

Un consultor contratado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (la Federación Internacional) para apoyar a la Sociedad de la Cruz Roja Haitiana (CRH) llevó a cabo una investigación sobre las cuestiones legales pertinentes y sostuvo entrevistas con los agentes involucrados. Se consultó a representantes de las autoridades gubernamentales a nivel central y provincial, organizaciones internacionales y ONG involucradas en los esfuerzos llevados a cabo en Haití, así como también a instituciones académicas.

Todos los representantes gubernamentales e internacionales consultados durante el proyecto reconocieron la importancia de un estudio para Haití. También estuvieron de acuerdo sobre la necesidad de redactar un proyecto de ley, que tomará en consideración los mecanismos establecidos durante la respuesta del terremoto de Enero de 2010 y se basará en las Directrices de IDRL y las recomendaciones formuladas por este informe. Todos los consultados consideraron fundamental preparar una ley que establezca los procedimientos a ser implementados en caso de desastre y los términos y condiciones de su aplicación, ya que el país es frecuentemente afectado por desastres naturales.

Esta versión es un resumen. La versión completa está disponible (en Inglés y Español) en la siguiente dirección [www.ifrc.org/dl](http://www.ifrc.org/dl).

# Resumen de los principales hallazgos del estudio

## Marco legal e institucional

Haití es parte de numerosos convenios relacionados con la repuesta internacional en casos de desastre. Sin embargo, aunque los convenios internacionales ratificados son auto-ejecutables en el derecho Haitiano, en la práctica, el Estado Haitiano aún debe adoptar las medidas administrativas, legislativas y reglamentarias que son necesarias para su implementación.

La legislación actual relacionada con la respuesta internacional en casos de desastre se encuentra fragmentada en diversos instrumentos legales, y numerosas disposiciones legales fueron adoptadas de manera ad hoc durante las secuelas del terremoto.

El Plan Nacional de Gestión de Riesgo y Desastre y el Plan de Respuesta de Emergencia son los principales instrumentos para la gestión de desastre en Haití, aunque no son legalmente vinculantes. Estos deben ser considerados conjuntamente con la Ley de Estado de Emergencia de Abril de 2010 (que deroga la Ley de Estado de Emergencia de Septiembre de 2008).

## Enlace de recurso

El Plan Nacional de Gestión de Riesgo y Desastre y el Plan de Respuesta de Emergencia, otorgan el rol principal de coordinación de las actividades de respuesta en casos de desastre que llevan a cabo diferentes ministerios, comités y organizaciones (incluida la preparación para desastres, la alerta temprana, la respuesta y la recuperación) al Departamento de Defensa Civil (DDC). El Plan de Respuesta de Emergencia asigna áreas de responsabilidad funcional para la respuesta en casos de desastre, la rehabilitación y las actividades de recuperación a diversos ministerios. El Ministerio de Asuntos Exteriores, entre otros, es responsable de transmitir la información sobre el desastre a los agentes internacionales y determinar el tipo de ayuda que les será solicitada.

La Comisión Interina para la Recuperación de Haití, fue creada por la Ley de Estado de Emergencia de Abril de 2010 para garantizar la coordinación efectiva, el uso de los recursos financieros disponibles y la asistencia prestada por numerosos agentes internacionales.

## Alerta temprana

Los comités de gestión de riesgo y desastre departamentales, de comuna y locales son responsables de los sistemas de alerta temprana. El Ministerio de Interior y Desarrollo Regional y Local, a través del Departamento de Defensa Civil, es responsable de analizar y diseminar la información sobre un desastre inminente o actual a objeto de facilitar la implementación general de la respuesta.

### Llamamiento de solidaridad internacional

Aunque la Ley de Estado de Emergencia estipula la autoridad del gobierno para hacer un llamamiento de solidaridad internacional, una vez declarado el estado de emergencia, los términos y condiciones para una solicitud de asistencia y socorro externos no están definidos. Los agentes consultados en este estudio señalaron que una solicitud de asistencia internacional sería automática, una vez que haya sido declarado y firmado el estado de emergencia por el Presidente de la República o el Primer Ministro. Luego del terremoto se hizo una solicitud oral de asistencia.

### Asistencia militar

Las entrevistas sostenidas revelaron que el Gobierno de Haïti solicitó formalmente asistencia al Ejército de los Estados Unidos a través del Presidente de la República. Poco tiempo después del terremoto, el Ejército de los Estados Unidos tomó el mando del control aéreo y el tráfico marítimo humanitario. En los días que siguieron la toma de las operaciones de tráfico aéreo en el aeropuerto, el ejército de Estados Unidos fue criticado por su estrategia de no autorizar el aterrizaje de aviones contentivos de ayuda humanitaria y darle prioridad a los vuelos militares que traían refuerzos militares. Luego de la firma de un acuerdo entre el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas y el Ejército de Estados Unidos, este último estableció un sistema de gestión del tráfico aéreo en consulta con el Gobierno de Haïti para determinar prioridades, lo que condujo a un incremento significativo de la llegada de aviones que transportaban ayuda humanitaria, a los cuales se les dio prioridad sobre aquellos que contenían refuerzos militares y equipo de rescate.

### Elegibilidad y registro de ONG

A fin de otorgarles personalidad jurídica nacional y los derechos y privilegios que ello conlleva, las organizaciones no gubernamentales debían registrarse con la unidad responsable de coordinar las actividades de las ONG (UCAONG) en el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa. El procedimiento está previsto en el decreto de 1989 sobre ONG nacionales e internacionales. Luego del terremoto, los agentes internacionales fueron incapaces de registrarse de manera oportuna siguiendo el procedimiento existente, ya que este asume que las ONG llevan a cabo actividades de ayuda para el desarrollo a largo plazo en el país, en lugar de aquellas de corto plazo que responden a situaciones de emergencia. Con el fin de agilizar el proceso de registro, que puede tomar hasta seis meses en épocas normales, El Ministerio de Planificación y Cooperación Externa implementó un procedimiento previsto en el decreto de 1989, que reduce considerablemente los lapsos de registro. A pesar de esto, muchas ONG no aplicaron para el registro o no completaron el proceso de registro y operaron fuera de los mecanismos de coordinación y control establecidos. La carencia de capacidad administrativa en los meses que siguieron al terremoto, hicieron que las autoridades Haitianas fueran incapaces de evitar que ONG no registradas llevaran a cabo operaciones en el país.

### Disposiciones de Aduana

El Código de Aduanas de 5 de Marzo de 1987 no establece medidas de emergencia para casos de desastre. Sin embargo, un nuevo Código de Aduanas ha sido presentado y se discute actualmente en el Parlamento Haitiano. Luego del terremoto se han sucedido diversas fases en términos de requisitos de aduana. Inicialmente, se permitía la entrada al país de todos los bienes, sin ningún tipo de control o impuestos.

Posteriormente el Departamento de Aduanas estableció procedimientos especiales para facilitar los procesos de aduana de los artículos destinados a las víctimas del terremoto de 12 de enero de 2010. Estos procedimientos, establecidos por un período de tres meses, suspendían temporalmente ciertas formalidades de aduana para una lista de artículos requeridos por los beneficiarios de la ayuda internacional.

Una vez finalizados los tres meses, los procedimientos de aduana normales fueron restaurados. Sin embargo, cuando una epidemia de cólera sacudió al país, se adoptaron nuevamente medidas especiales de aduana.

A pesar de los procedimientos especiales puestos en práctica luego del terremoto, muchas organizaciones fueron afectadas por demoras significativas en el ingreso al país de suministros de socorro. Entre otros problemas que causaron cuellos de botella y retrasos en las aduanas se encontraban el inmenso número de organizaciones humanitarias prestando asistencia luego del terremoto y el flujo masivo de artículos de socorro “no esenciales”.

Otros factores que causaron demoras incluían una gran cantidad de bienes de socorro no declarados que entraron al país luego del terremoto, la falta de presentación del papeleo adecuado para los procedimientos de aduana y los limitados recursos del Departamento de Aduanas. Los artículos no elegibles para su admisión en las aduanas mediante procedimientos especiales, particularmente los vehículos, causaron serios problemas.

El restablecimiento de los procedimientos normales provocaron retrasos y bloqueos adicionales en el manejo de la ayuda humanitaria esencial para las víctimas del terremoto. El hecho que las horas oficiales de trabajo de los funcionarios de aduana en los terminales no fueron extendidas, constituyó una seria restricción impidiendo una rápida admisión de los bienes de socorro en las aduanas.

### **Entrada de personal humanitario**

El derecho Haitiano no contiene disposiciones específicas sobre visas para el personal de socorro de desastre y de recuperación inicial. A los nacionales de casi todos los países se les permitió la entrada al país y permanecer por un período de 90 días luego del terremoto, sin una visa y sin costo alguno, una práctica que generó potencial para el abuso. De hecho, cualquier organización, asociación, grupo religioso o individuo fue capaz de entrar libremente al país y operar fuera de los controles y mecanismos de coordinación establecidos, fuera del marco legal vigente y sin registrarse con el gobierno o cumplir con los estándares internacionales para la ayuda humanitaria.

### **Reconocimiento de cualificaciones profesionales**

El Ministerio de Salud Pública y Población es la autoridad responsable de reconocer las credenciales del personal extranjero, especialmente las cualificaciones médicas. Sin embargo, no existe disposición alguna para el reconocimiento de cualificaciones del personal extranjero luego de un desastre. De conformidad con el decreto de 25 de Marzo de 1974, relativo a la asociación profesional de ingenieros y arquitectos Haitianos, los ingenieros y arquitectos extranjeros están autorizados para trabajar en Haïti únicamente en áreas donde no existan suficientes profesionales Haitianos. Esta regla no parece haber sido puesta en práctica.

### Transporte en las secuelas del desastre

Luego que varios aviones contentivos de ayuda humanitaria fueron rechazados del aeropuerto en los primeros días que siguieron al terremoto, las organizaciones se vieron forzadas a desviar los bienes de socorro a la República Dominicana. Esto ocasionó retrasos significativos en la entrega de ayuda humanitaria.

### Calidad de la ayuda

Es indudable que, en general, la asistencia internacional prestada en respuesta al terremoto salvó muchas vidas. Sin embargo, la calidad de la ayuda fue muy diversa. Muchas organizaciones, asociaciones, grupos religiosos e individuos llegaron a Haïti sin ninguna preparación. Su carencia de experticia, experiencia y auto-suficiencia arrebataron recursos que pudieron haber sido mejor utilizados para asistir a las víctimas directas del terremoto. Adicionalmente, al parecer la mayoría de la ayuda fue entregada por un pequeño número de agentes internacionales, los llamados agentes internacionales “profesionales” con amplia experiencia en la prestación de asistencia internacional en casos de emergencia.

Las donaciones masivas de bienes de socorro, pero carentes de coordinación, causaron las mismas dificultades y cuellos de botella. La llegada al país de suministros de socorro que no correspondían a las necesidades identificadas o no cumplían con los estándares internacionales de calidad, congestionaban la llegada de bienes esenciales de ayuda de calidad que si cumplían con los estándares internacionales y se ajustaban a las operaciones de socorro de emergencia.

### Coordinación

La falta de coordinación entre los proveedores de ayuda en Haïti y el masivo flujo de organizaciones humanitarias y representantes de los medios de comunicación, también obstaculizaron seriamente los esfuerzos humanitarios. Estos provocaron la restricción de recursos que ya se encontraban limitados, tales como agua y combustible, y contribuyeron a la congestión de los caminos y el aeropuerto, demorando la distribución de la ayuda.

Adicionalmente, muchas ONG, grupos religiosos, individuos e incluso algunos gobiernos extranjeros no estaban familiarizados con los mecanismos de coordinación establecidos por los conglomerados y no contaban con experiencia en situaciones de socorro internacional en casos de emergencia, lo que supuso serios retos y afectó la efectividad y calidad de la respuesta humanitaria al terremoto. La falta de coordinación causó problemas para las autoridades Haitianas, quienes no siempre conocían con exactitud quién estaba operando en su país. Esto obstaculizó su rol de liderazgo en la respuesta de emergencia prestada por las autoridades locales y también afectó directamente a otros agentes internacionales que trataban de llevar a cabo su trabajo de conformidad con los mecanismos de coordinación establecidos.

### Resumen de las principales recomendaciones del estudio

Este estudio recomienda fortalecer todo el marco legal e institucional para la prevención, mitigación, preparación, socorro y asistencia inicial de recuperación en casos de desastre, en las áreas aplicables al socorro internacional en casos de desastre. Entre tanto, encontrándose

pendiente el desarrollo de este nuevo marco legal e institucional, el estudio recomienda la adopción de normas interinas que puedan ponerse en práctica de manera inmediata, mientras se llevan a cabo las discusiones para la adopción de una nueva ley.

El estudio recomienda fortalecer el marco legal e institucional en las siguientes áreas:

- Los procedimientos relativos al socorro internacional en casos de desastre, los roles y responsabilidades de los ministerios en la respuesta en casos de desastre y la coordinación de la ayuda nacional e internacional, debe ser definida en un marco legal e implementada conforme a dicho marco. Por ejemplo, el Plan Nacional de Gestión de Riesgo y Desastre y el Plan de Respuesta de Emergencia, debe establecerse como legalmente vinculante.
- Deben implementarse los convenios relacionados con la respuesta internacional en casos de desastre, otorgándoseles efecto legal nacional.
- El rol y las áreas funcionales de responsabilidad de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Haitiana en operaciones de respuesta, debe hacerse explícito en la legislación principal de gestión de desastre del país.
- Los procedimientos de alerta temprana deben definirse de manera clara y establecer mecanismos de reporte al Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas.
- Los términos y condiciones para las solicitudes de ayuda y asistencia externa para el inicio del socorro internacional y las operaciones de asistencia, deben ser definidos de manera clara.
- Si en el futuro se requiere asistencia militar para las operaciones de socorro, las condiciones de despliegue deben ser acordadas por anticipado por los Estados involucrados.
- Se debe establecer un procedimiento específico para el registro de ONG en casos de situaciones de desastre, que otorgue a las organizaciones un estatus legal nacional temporal, de manera que puedan comenzar a operar en el país más rápidamente y de conformidad con la legislación Haitiana.
- El Código de Aduanas debe especificar prácticas y procedimientos de aduana aplicables a situaciones de emergencia y a la fase inicial de recuperación, tomando en consideración las recomendaciones formuladas por este estudio.
- Es necesario establecer criterios de elegibilidad y las condiciones bajo las cuales las organizaciones humanitarias asistentes serán acreedoras de facilidades en el país, con la intención de evitar abusos. El marco legal debe establecer procedimientos adaptados al contexto de socorro en casos de desastre y operaciones de recuperación inicial.
- Cuando un desastre ocurra, se deben establecer procedimientos de control aéreo, de caminos y tráfico marítimo, otorgando precedencia a la entrada de bienes de socorro de acuerdo con las necesidades humanitarias identificadas como prioritarias en el llamamiento.
- A fin de disminuir los problemas relacionados con la calidad de la ayuda y la coordinación identificados en el estudio, se deben establecer criterios de elegibilidad para las organizaciones humanitarias asistentes, antes de que ocurra otro desastre. Las facilidades legales deben otorgarse únicamente a las organizaciones humanitarias designadas como elegibles por el gobierno.



# 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](http://www.ifrc.org) Salvar vidas, cambiar mentalidades.