



Cuestiones legislativas en materia de manejo de desastres y lucha contra las epidemias

Nota de Información Diplomática Humanitaria N° 2

VERSIÓN DE CONSULTA FINAL

Se admiten comentarios acerca de este texto hasta el 31 de enero de 2012

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.

Acerca del Programa IDRL

El Programa Internacional de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IDRL) busca reducir la vulnerabilidad humana promoviendo la preparación legal para desastres a través de la abogacía, asistencia técnica, entrenamiento a investigación.

Correo electrónico: idrl@ifrc.org

Página web: <http://www.ifrc.org/idrl>

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

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

Cuestiones legislativas en materia de manejo de desastres y lucha contra las epidemias

Nota de Información Diplomática Humanitaria N° 2

Sommaire

Agradecimientos	7
.....	
Introducción	8
.....	
Por qué debemos actuar	8
Objetivo de esta nota de información	9
Alcance y estructura de la nota de información	10
Capítulo 1	
Cuestiones legislativas sobre la reducción del riesgo de desastres	11
.....	
Instrumentos internacionales clave	12
Áreas temáticas	14
Fuentes e información adicional	30
Capítulo 2	
Cuestiones legislativas sobre la respuesta local a desastres	33
.....	
Instrumentos internacionales clave	34
Áreas de interés	35
Fuentes e información adicional	51
Capítulo 3	
Cuestiones legislativas en materia de respuesta internacional a desastres	53
.....	
Instrumentos internacionales clave	54
Áreas temáticas	57
Fuentes e información adicional	65

Capítulo 4	
Cuestiones legislativas en materia de recuperación y rehabilitación de desastres	67
.....	
Instrumentos internacionales clave	68
Áreas temáticas:	69
Fuentes e información adicional	76
Capítulo 5	
Cuestiones legislativas en materia de respuesta local a epidemias	77
.....	
Instrumentos internacionales clave	78
Áreas temáticas	79
Fuentes e información adicional	87
Conclusión	88
.....	

Agradecimientos

La Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FISCR) desea expresar su agradecimiento a ECHO Europe y a los Gobiernos y a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de Noruega y de Dinamarca, que han hecho posible la elaboración de esta nota de información.

La presente nota de información se ha preparado con la colaboración de las oficinas principales y de campo de la secretaría de la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FISCR), como también de los representantes de un gran número de Sociedades Nacionales que prestaron su colaboración en calidad de autores, asesores y revisores.

El Programa de Leyes, Normas y Principios para la Respuesta a Desastres (IDRL) de la Federación internacional coordinó el proyecto con el asesoramiento de una junta directiva conformada por diversos departamentos de la Federación y un Grupo de Referencia de Sociedades Nacionales. Se buscó activamente el aporte de las Sociedades Nacionales, lo que incluyó una serie de talleres regionales sobre concientización legislativa relacionada con el manejo de desastres celebrados en Kuala Lumpur (noviembre de 2008) Abuja (noviembre de 2008), Suva (agosto de 2009), Ciudad de Panamá (septiembre de 2009) Viena (2009), Almaty (octubre de 2009), Bangkok (abril de 2010) y Bridgetown (octubre de 2011), así como mediante los talleres internacionales organizados en Køge (enero de 2011) y en Ginebra (mayo de 2011) y la reunión anual de los Asesores Legales de la Sociedad Nacional en 2009. La nota de información también se ha beneficiado de la investigación realizada por la FISCR como marco para el Análisis de la Evaluación Mundial y la 31ª Conferencia internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Dirección del proyecto: Elise Baudot

Redactor jefe: David Fisher

Colaboradores: Carolin Beverungen, Luca Corredig, Alessandra La Vaccara, Georgina Marina Robles, Christina Vasala- Kokkinaki

Introducción

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es conocido principalmente por la ayuda humanitaria que presta a personas en situación de vulnerabilidad. Desde los inicios de nuestra fundación, el objetivo clave de nuestra existencia ha sido proporcionar cuidados y apoyo a los individuos que sufren – en un primero momento a aquellas personas que estaban en campos de batalla, pero posteriormente también a aquellas expuestas a desastres, emergencias sanitarias, pobreza extrema y otras crisis que ponían en peligro sus vidas y su dignidad.

También hemos trabajado activamente desde el principio en campañas de asesoramiento jurídico – en particular en el ámbito del derecho internacional humanitario (DIH). Bajo el liderazgo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se han ganado una merecida reputación por su labor de difusión del DIH, promoviendo su desarrollo progresivo y propugnando su plena implementación por parte de las autoridades locales y demás interesados.

Esta segunda edición de la serie de notas de información acerca de la Diplomacia Humanitaria pretende apoyarse en esta tradición reforzando la diplomacia humanitaria relativa a las normativas locales en lo que respecta a desastres no provocados por conflictos bélicos, y emergencias sanitarias. Algunas Sociedades Nacionales ya participan muy activamente en este tipo de campañas de concientización. Para otras, sin embargo, la concientización legislativa fuera de la esfera del DIH podría resultarles una novedad, a pesar de sus profundos compromisos operativos en el manejo de desastres y de intervenciones de emergencia.

Por qué debemos actuar

La necesidad de contar con leyes eficaces para la mitigación, el manejo y la recuperación de desastres y emergencias sanitarias está fuera de dudas. En todo el mundo, cerca de 4 mil millones de personas (más de la mitad de la población mundial) se han visto afectadas por desastres tan sólo en lo que va de 1990 a 2009.¹ Como resultado de los efectos del cambio climático, tanto la cantidad como la intensidad de los desastres hidro-meteorológicos se han casi duplicado en los últimos 15 años. A la luz del complejo rango de actividades que las sociedades deberán realizar para hacer frente a este creciente peligro, y la gran cantidad de actores sociales que deben participar, se vuelve cada vez más indispensable contar con una base jurídica adecuada.

Asimismo, la globalización ha aumentado notablemente la velocidad con que las enfermedades contagiosas se propagan por todo el mundo. La experiencia del síndrome respiratorio agudo grave (SRAG), la gripe aviar y, últimamente, el virus A (H1N1), han subrayado el papel crítico de los mecanismos de control de las epidemias.

¹ Fuente: EM-DAT: Base de datos de desastres internacionales de OFDA/CRED, www.emdat.be - Université Catholique de Louvain - Bruselas - Bélgica.

Introducción

Como gestoras de desastres y proveedoras de salud pública experimentadas, y representantes de un movimiento global con más de 150 años de experiencia en el campo humanitario, las Sociedades Nacionales tienen mucho que ofrecer a los legisladores en lo que atañe a la creación de leyes en estas áreas. Más aún, en su calidad de auxiliares de las autoridades públicas en el campo humanitario, las Sociedades Nacionales cuentan con un acceso único y una responsabilidad especial de asistir a sus gobiernos en el desarrollo de leyes sobre desastres eficaces y humanistas. La “Política sobre diplomacia humanitaria” de la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FISCR), adoptada en 2009, es buena prueba de ello.

El rol de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de proveer asesoramiento experto a los gobiernos sobre legislación de desastres ha sido afirmado reiteradamente a nivel internacional. Más recientemente, en la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2007, los estados signatarios de los Convenios de Ginebra y los componentes del Movimiento adoptaron un conjunto nuevo de “Directrices para la facilitación y la regulación nacional de socorro internacional y la asistencia inicial de recuperación” (también conocidas como las “Directrices IDRL”).

A través de ellas, los participantes en la Conferencia Internacional han instado a la FISCR y a las Sociedades Nacionales a promover las Directrices de IDRL. Esta nota de información tiene como objetivo ayudar en la tarea (ver en particular el capítulo 3). No obstante, también exhortaron a la FISCR y a las Sociedades Nacionales a continuar más ampliamente sus investigaciones y sus campañas de concientización sobre la preparación jurídica para desastres. Esto tiene sentido, ya que el socorro internacional es tan sólo un componente dentro de un espectro mucho más amplio que deben abordar las leyes nacionales. Siguiendo esta línea, la presente nota de información también trata sobre una serie de áreas relacionadas con los esfuerzos locales para reducir riesgos y para dar respuesta y recuperación ante desastres y emergencias sanitarias.

Objetivo de esta nota de información

Indudablemente, las circunstancias que definen la buena legislación en materia de gestión de los desastres pueden presentar grandes diferencias de un país a otro. El tipo y el grado de riesgo de los desastres naturales, las realidades políticas y económicas y el rol operativo que desempeñan las sociedades nacionales son solo algunas de las variables que pueden presentar incidencias sobre el programa en el ámbito legal. Sin embargo, las consultas realizadas a las sociedades nacionales en diferentes partes del mundo han puesto de manifiesto ámbitos de intereses comunes potenciales que esta nota de información tratará de describir.

Esta nota de información no pretende constituir un instrumento de política oficial o un conjunto de normas que regulen lo que las Sociedades Nacionales deben o no deben hacer. Simplemente busca ser utilizada a modo de guía de referencia en la cual se proporcionen ideas que las Sociedades Nacionales puedan usar en sus campañas de concientización legislativa a nivel tanto nacional como local. Estas ideas derivan de normas internacionales, de documentos relativos a la política de la FISCR, mejores prácticas y consultas con las Sociedades Nacionales para decidir si la información recopilada debe ser utilizada, y de qué forma.

Tanto en el manejo de desastres como en el manejo de epidemias existe una cierta superposición entre las preguntas que pueden recogerse como material de políticas y planes y las abordadas por decretos, leyes escritas y normas. La nota de información

reconoce esto, pero persigue principalmente el desarrollo del segundo tipo de instrumentos, es decir, los instrumentos legales.

Esperamos que esta nota de información sea de utilidad para cualquier representante de una Sociedad Nacional dedicado a hacer campañas de concientización legislativa, ya sea a nivel nacional o local. Esto puede incluir a los dirigentes, jefes de programas de manejo de desastres y sanitarios y asesores legales. Tenemos la intención de que sea un “documento vivo”, con actualizaciones periódicas a lo largo del tiempo, de modo que continúe integrando nuevas ideas y nueva información. Por otra parte, todas las referencias legales citadas en esta nota podrán ser consultadas por internet en www.ifrc.org/idrl.

Alcance y estructura de la nota de información

Se recomienda especialmente leer esta nota de información junto con la Parte I de la Serie de Notas de Información sobre la Diplomacia Humanitaria: las directrices sobre la diplomacia humanitaria, que plantean las consideraciones generales sobre el modo en el que las Sociedades Nacionales pueden llevar a cabo con éxito los diferentes trámites legales que emprenden así como las consideraciones esenciales sobre los principios fundamentales y el rol auxiliar debería rendir cuentas a los citados entornos legales.

Esta nota de información se apoya en consideraciones generales y ofrece un abanico de ideas en torno a mensajes potenciales de carácter legal relativos al desarrollo de una legislación relativa a la reducción de riesgos de desastres, respuesta local a desastres, respuesta internacional a desastres y recuperación de desastres y el control de epidemias. En lo referente a este último punto, esta nota de información se concentra únicamente en las medidas de intervención una vez que una epidemia ha comenzado a manifestarse, en una lógica en la que las medidas de control deben combinarse en un futuro producto potencial destinado a la aplicación de medidas preventivas de salud pública de manera más general. No se ofrece ninguna jerarquía entre las diferentes medidas que se mencionan en cada capítulo. Las prioridades entre ellas presentarán diferencias inequívocas según las sociedades nacionales y los países.

Para cada área temática se identifican las áreas de problemas potenciales, se describen determinadas normas internacionales relevantes y las indicaciones relativas a documentos de política actuales sobre lo que podría considerarse un enfoque de la Cruz Roja/Media Luna Roja con respecto a la cuestión. (Sin embargo, esto representa una vez más una mera información de referencia y no una interpretación definitiva del sentido de diversos documentos de política). Se proponen cuestiones que podrían plantearse las propias sociedades nacionales y/o sus autoridades acerca de este asunto. Finalmente, se brindan ejemplos de legislaciones actuales o de enfoques políticos oportunos para la cuestión.

Es conveniente observar que la legislación y la política que ofrecen un carácter positivo en la teoría no siempre se llegan a poner en práctica. Se ha realizado un intento para conseguir la aportación de las sociedades nacionales sobre la eficacia de varios instrumentos citados, pero los datos con los que contamos son incompletos y no podríamos especular con que el mero hecho de que se incluya en esta nota de información represente que un instrumento en particular haya supuesto un verdadero éxito.

Cuestiones legislativas en materia de manejo de
desastres y lucha contra las epidemias
Nota de Información Diplomática Humanitaria N° 2

Capítulo 1

Cuestiones legislativas
sobre la reducción del
riesgo de desastres

Una buena legislación puede desempeñar un papel crítico para reducir los riesgos de desastres. Esto se ha visto siempre claramente en los casos de peligros causados por el hombre, tales como derrames de petróleo, construcciones defectuosas y accidentes industriales, todos los cuales pueden reducirse en gran medida a través de normas y estándares correctamente aplicados. Los desastres naturales, por el otro lado, han sido tradicionalmente considerados un hecho inevitable de la vida, más allá del alcance de las leyes de los hombres.

Hoy en día, sin embargo, sabemos que las sociedades están lejos de verse vulnerables ante episodios de terremotos, inundaciones, sequías y los denominados “actos fortuitos”, aún cuando su capacidad de prevenirlos sea limitada. Podemos morigerar el impacto de estos tipos de peligros en nuestras comunidades de muchas formas, que incluyen sistemas eficaces de alerta temprana, estructuras físicas de protección, controles al uso de la tierra en áreas de alto riesgo, y la educación y la participación de las comunidades para que tomen medidas para reducir sus propios riesgos. Una legislación eficaz puede contribuir a garantizar el éxito de todos estos esfuerzos.

Está siendo cada vez más urgente adoptar las medidas necesarias en tanto en cuanto han aumentado las consecuencias del cambio climático. No cabe duda de que las medidas de prevención deben incluir en cualquier caso el control de las emisiones supuestamente causantes del problema. Aunque sin embargo, es necesaria una legislación que refuerce los instrumentos tradicionales empleados para reducir los riesgos de los desastres nacionales, en particular los medios de alarma precoz, la implicación de los habitantes y de los mecanismos institucionales y financieros adecuados para sostener las actividades de protección como el refuerzo y el mantenimiento de los dispositivos de contención de las crecidas. Desafortunadamente, numerosas legislaciones nacionales actuales sobre el manejo de los desastres naturales todavía se centran casi exclusivamente en los aspectos del rescate y del salvamento. Es particularmente en estas situaciones – donde existe un gran vacío legal en la actualidad – donde el rol de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja puede ejercer un mayor impacto.

Instrumentos internacionales clave

Marco de Acción de Hyogo

En el año 2005 una conferencia internacional de 168 estados adoptó el Marco de Acción de Hyogo para el período 2005-2015. Continuando la dedicada labor de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la década del 90 denominada “Década internacional para la reducción de desastres naturales” y la adopción de la “Estrategia Yokohama para un mundo más seguro” de 1994, el Marco de Acción de Hyogo se ha convertido en el instrumento insignia (aunque poco restrictivo) para la reducción de riesgos a nivel internacional y debería constituirse en la herramienta principal del apoyo legislativo a la Cruz Roja/Media Luna Roja.

El Marco de Acción de Hyogo fija tres metas estratégicas: (a) la integración de la reducción de riesgos de desastres con las políticas, la planificación y los programas de desarrollo, (b) el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, mecanismos y capacidades para generar la resiliencia a los desastres, y (c) la implementación sistemática de la reducción de riesgos en los programas de preparación, respuesta y recuperación. Para lograr estas metas, el Marco de Acción identifica cinco “acciones prioritarias” que deben realizar los gobiernos, la sociedad civil y otros actores:

1. Asegurar que la reducción de riesgos de desastres sea una prioridad nacional y local con una fuerte base institucional para su implementación
2. Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastres y optimizar las alertas tempranas
3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para construir una cultura de seguridad y resiliencia en todos los niveles
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes
5. Fortalecer la preparación para desastres para lograr una respuesta eficaz en todos los niveles

Con relación a la “Prioridad No. 1,” el Marco de Acción exhorta a los gobiernos a “adoptar, o modificar cuando sea necesario, la legislación para apoyar la reducción de riesgos de desastres, incluyendo regulaciones y mecanismos que alienten el cumplimiento y que promuevan incentivos para emprender actividades de reducción y mitigación de riesgos”.

Agenda para la Acción Humanitaria: Meta Final 3.1

Con anterioridad a la adopción del Marco de Acción de Hyogo, los estados firmantes de los Convenios de Ginebra y los componentes de la Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja expresaron ideas similares en la “Agenda para la Acción Humanitaria”, adoptada en la Vigésimo Octava Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja celebrada en el año 2003.

La Meta final 3.1 de dicha agenda instaba a los estados a “revisar su legislación y políticas actuales para integrar plenamente las estrategias de reducción de riesgos de desastres con todos sus instrumentos legales, de políticas y de planificación pertinentes”. También exhortaba a los estados a adoptar “medidas operativas apropiadas” en un amplio rango de áreas, que incluían “gestión sustentable de recursos naturales, medio ambiente y uso de la tierra, planeamiento urbano apropiado y la imposición de códigos de edificación.”

Esta meta también instaba específicamente a los estados a colaborar con las Sociedades Nacionales y otros socios a implementar programas educativos y de toma de conciencia de riesgos de desastres, sistemas de alerta temprana, capacitación y otras medidas de mitigación, basadas en evaluaciones de riesgo, vulnerabilidad y capacidades. Para ello, establecía que los estados debían “negociar funciones y responsabilidades claramente definidas con sus Sociedades Nacionales en actividades de reducción de riesgo y manejo de desastres”, lo cual podía incluir la “representación de la Sociedad Nacional en la política nacional y los organismos de coordinación”. También debían “adoptar medidas legales y políticas específicas para apoyar y asistir a las Sociedades Nacionales a construir capacidades sustentables de voluntariado y comunitarias” para el manejo de desastres.

Por su parte, a las Sociedades Nacionales se les instaba en la Meta Final 3.1 a aumentar sus esfuerzos para la reducción de riesgos de desastres, que incluía “actividades de toma de conciencia y activismo a nivel local, nacional y regional”. Del mismo modo que el marco de acción de Hyogo, el calendario para la acción humanitaria no presenta demasiadas restricciones para los estados, aunque disfruta de un nivel de autoridad moral elevado como resolución adoptada en la Conferencia Internacional.

¿Un “derecho a la seguridad”?

Además, en los últimos años, algunos partidarios han solicitado el desarrollo de un “derecho a la seguridad” de reconocimiento internacional. Según se expresa en el Informe sobre desastres internacionales de 2002 de la Federación, este derecho “podría indicar un paso significativo hacia la forma en que abordemos la reducción de riesgos, en vista de que fortalecería las líneas de responsabilidad y construiría la confianza entre personas vulnerables y aquéllas que se supone deben ayudarlas” (p.31).

Actualmente no existe ningún instrumento internacional que acepte este derecho de manera explícita. Sin embargo, una responsabilidad estatal que adopte al menos algunos pasos apropiados para reducir los riesgos de desastres parecería ser la implicancia obvia de los derechos a la vida en la actualidad, al alimento, a la vivienda y a la salud (entre otros), consagrados en un gran número de tratados y documentos de derecho indicativo, en particular en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, y los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, emitidos en el año 1966.

También es conveniente destacar que el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos ha juzgado en dos ocasiones que el derecho a la vida obliga a los gobiernos a actuar para prevenir los desastres previsibles (ver Öneriyildiz contra Turquía, petición no. 48939/99, fallo del 30 de noviembre de 2004; Budayeva y otros contra Rusia, peticiones nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02, fallo del 20 de marzo de 2008

Áreas temáticas

Rol de las sociedades nacionales en la reducción de los riesgos de los desastres

Problema

En numerosos países, las sociedades nacionales desempeñan un rol cada vez más importante en la reducción de los riesgos de desastres, en particular al nivel de la comunidad. Sin embargo, este rol no siempre queda reflejado en la legislación pertinente, más allá de los textos genéricos que establecen una legislación para la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

En determinados casos, se ha considerado que era suficiente mencionar las políticas de prevención de riesgos en caso de desastre o los documentos de planificación pertinentes. En otros casos, sin embargo, las sociedades nacionales han encontrado una falta de claridad en el rol previsto por la legislación en el ámbito del manejo de los desastres que podría impedir su acceso a los organismos de toma de decisiones y desanimar el apoyo de los gobiernos y la coordinación con ellos. Determinadas sociedades nacionales también han expresado su preocupación con respecto a expectativas potencialmente no adaptadas relativas al ámbito de aplicación de sus actividades, en particular en el ámbito de la alarma precoz, considerando que la legislación actual no las menciona en ningún momento.

En la medida en que las sociedades nacionales.

En la medida en que las sociedades nacionales deben desempeñar un rol muy especial como auxiliares de las autoridades públicas en el ámbito humanitario, el reconocimiento formal por parte de los textos legales actuales suele ser de gran utilidad.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Las directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de rescate en caso de desastre y de asistencia a la reconstrucción inicial (Directrices IDR) adoptadas por la 31ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2007 prevén que “(...) los Estados deben adoptar, como elemento esencial de un programa general de reducción de los riesgos de desastres, unos marcos legales, directivos e institucionales exhaustivos y unos planes en materia de prevención, de atenuación, de preparación para los desastres, de rescate y de reconstrucción que tienen en cuenta plenamente el papel de auxiliar que desempeña su sociedad nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja (...)”.

Asimismo, el párrafo 3.1.5 de la Agenda para la Acción Humanitaria, adoptada por 28ª Conferencia Internacional prevé que los Estados deberían “negociar unos roles y unas responsabilidades claramente definidos con sus respectivas sociedades nacionales acerca de las actividades de reducción de los riesgos y de gestión de los desastres” que puede incluir “la representación de las sociedades nacionales ante los órganos nacionales competentes para la elaboración de las políticas y la coordinación en su calidad de socios de los estados”.

Preguntas para formular

- ¿Su texto jurídico nacional relativo al manejo de los desastres hace referencia a su sociedad nacional en el marco de la reducción de riesgos de los desastres?
- En tal caso, ¿se garantiza la participación de la sociedad nacional con respecto a los principales organismos de toma de decisiones con respecto a la reducción de riesgos de los desastres?
- ¿Se establecen correctamente las expectativas con respecto a las actividades de la sociedad nacional?

Ejemplos legales

El reglamento relativo a los desastres de 1999 de Bangladesh establece los deberes y las responsabilidades específicos de un elevado número de agencias gubernamentales, incluida la radio y la televisión públicas, y otros participantes, con respecto a la alarma precoz.

En particular, el reglamento exige al Departamento de Meteorología y al Ministerio de Defensa la publicación de alarmas meteorológicas especiales y la transmisión de esta información a los ministerios interesados y a la Sociedad de la Media Luna Roja de Bangladesh para que la difusión sea más amplia. También asigna a la Media Luna Roja de Bangladesh un rol fundamental dentro del programa nacional de preparación para los ciclones, que incluye el establecimiento de un puesto de mando central y el desarrollo de los mecanismos de difusión de las alarmas por medio de 33.000 voluntarios en los pueblos por medio de megafonía y de sirenas accionadas a mano.

En el mismo sentido, la ley de Yibuti para la creación de un marco institucional para el manejo de los riesgos y de los desastres (2006), la ley sobre el manejo de los desastres de la República Dominicana (2002), la ley sobre el manejo de los desastres de Filipinas (2010) y la ley sobre la creación del sistema nacional para la prevención y la respuesta a los desastres de Colombia (1998) exigen la presencia a nivel local y nacional de un representante de la sociedad nacional de la Cruz Roja en los comités sobre el manejo de los desastres.

Mecanismos institucionales para el cambio climático

Problema

Los expertos han identificado que el cambio climático es un vector fundamental del aumento de los desastres naturales a nivel mundial. Esto ha iniciado un importante debate sobre el modo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero considerados responsables del cambio climático. Al mismo tiempo, resulta cada vez más evidente que las sociedades deben adaptarse también a las consecuencias actuales del cambio climático, en particular mediante la aceleración de los esfuerzos para atenuar el impacto de los desastres resultantes. En algunos países, esto ha desembocado en la elaboración de una nueva legislación y en la creación de nuevas instituciones para afrontar la cuestión del cambio climático. En cualquier caso, estos nuevos reglamentos y estructuras podrían duplicar los marcos actuales para la reducción de riesgos de los desastres si no se integran correctamente.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La “Declaración para la Humanidad” de la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2007 reconoce que la preparación para los desastres y la reducción de los riesgos son elementos fundamentales de la adaptación al cambio climático y ha solicitado enfoques integrados.

Asimismo, en 2007, el centro de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el cambio climático, un centro de referencia para el movimiento, que tiene su sede en la Cruz Roja de los Países Bajos, ha publicado la guía climática de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que pretende ser una referencia para las sociedades nacionales acerca de las consecuencias del cambio climático y proporcionar enfoques operativos y legales potenciales para las medidas de adaptación.

Preguntas para formular

¿La legislación o la política actuales en materia de manejo de los desastres reconoce suficientemente los impactos del cambio climático y prevé la integración de los esfuerzos con otros relativos al cambio climático?

Si se han creado mecanismos institucionales en el seno del gobierno para el cambio climático, ¿existen garantías en lo que respecta a la coordinación correcta con los mecanismos actuales previstos para la reducción de los riesgos y el manejo de los desastres?

Si se han creado mecanismos de financiación para la adaptación al cambio climático, ¿también está previsto que contribuyan a la reducción de los riesgos, en particular al nivel de las comunidades?

Ejemplos legales

Las Filipinas adoptaron en 2009 una ley sobre el cambio climático que abordaba ampliamente los asuntos relacionados con las emisiones de gases y con la adaptación al cambio climático, inclusive mediante la reducción de los riesgos de los desastres. La ley establece una Comisión para el cambio climático encargada, entre otras cosas, de colaborar con las autoridades en caso de desastre para “asegurar que se tome en cuenta el cambio climático, en sinergia con la reducción de los riesgos de los desastres, dentro de los planes y programas de desarrollo a nivel nacional, sectorial y local”. Durante el año siguiente, las Filipinas adoptaron la ley de manejo del riesgo de los desastres de

2010, que menciona a su vez de forma substancial la integración de una perspectiva sobre el cambio climático en las herramientas de manejo de los riesgos de los desastres.

Plataformas nacionales

Problema

El Marco de Acción de Hyogo exhorta a los estados a crear “plataformas nacionales” definidas como “mecanismos nacionales de coordinación y orientación de políticas sobre reducción de riesgos de desastres, que han de ser de naturaleza multisectorial e interdisciplinaria, con participación pública, privada y de la sociedad civil, que involucre a todas las entidades interesadas dentro de un país”. Entre otras cosas, estas plataformas podrían servir de foros clave para crear una nueva legislación que incorpore los temas analizados en esta nota de información. Sin embargo, a la fecha de este escrito, no todos los países las han creado. La secretaría de Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas ha recibido tan sólo 73 plataformas nacionales.

Más aún, los países que ya cuentan con plataformas sólo incluyen en ellas a representantes gubernamentales, a pesar de que las “Pautas para las plataformas nacionales para la reducción de riesgos de desastres” de la EIRD recomienda que éstas deberían incluir a representantes de la Cruz Roja o la Sociedad de la Media Luna Roja Nacional y a otros grupos de opinión clave.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja (FISGR) participó activamente de la Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgos de Desastre en 2005 y acogió el Marco de Acción de Hyogo como resultado de dicha conferencia, principalmente a través de su “Alianza Global” con la EIRD para la reducción de desastres.

Las Sociedades Nacionales deberían estar incluidas en estas plataformas al momento de crearse, no solamente por su experiencia sino también por su rol especial como auxiliares de las autoridades públicas en el campo humanitario tal y como se indica anteriormente.

Preguntas para formular

- ¿Cuenta su país con una plataforma nacional para reducción de riesgos de desastres?
- Si no es así:
 - ¿Qué ministerio podría tomar la iniciativa de constituir una?
 - ¿Exigiría esto una enmienda de las leyes actuales?
 - ¿Existe algún organismo que podría ser designado como plataforma nacional?
- Si su país cuenta con una plataforma nacional:
 - ¿Su rol se ve reflejado en las leyes o la política nacional de desastres de modo que esté investido de la autoridad adecuada?
 - ¿Está representada su Sociedad Nacional en ella?
 - ¿La plataforma incluye a otros actores clave de la sociedad civil y la comunidad científica?

Ejemplos legales

En 2008, la República Dominicana convocó a un “Comité Técnico Nacional para la Prevención y Mitigación de Riesgos”, que fue diseñado como su plataforma nacional en virtud del Marco de Acción de Hyogo. El comité está compuesto por representantes de 22 instituciones, entre ellas importantes ministerios y departamentos de gobierno, la Sociedad de la Cruz Roja Nacional y el sector académico. Como lo establece el artículo 11 de la Ley 147-02 sobre manejo de riesgos y su reglamento de implementación (Decreto No. 932-03), el comité tiene a cargo desarrollar un plan nacional y los planes regionales de manejo de desastres.

En el año 2000 se formó el Comité Nacional Checo para Reducción de Desastres como una plataforma nacional que comprende a los ministerios pertinentes e institutos, a la Sociedad Checa de la Cruz Roja y a otros miembros de la sociedad civil. En 2004 se registró como una ONG y ha venido participando en el desarrollo de varias leyes nuevas.

Definir a la reducción de riesgos de desastres como una responsabilidad gubernamental principal

Problema

A pesar de que la mayoría de los gobiernos reconocen la importancia de la reducción de riesgos de desastres, esta no ocupa un lugar formalmente prioritario en sus legislaciones o en sus políticas, dado que ambas tienden a enfocarse principalmente en la respuesta después de verse golpeadas por un desastre.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Meta Final 3.1 de la Agenda para la Acción Humanitaria insta a los estados a garantizar que la legislación integre de manera plena a la reducción de riesgos de desastres. El mismo sentimiento fue repetido en la Prioridad 1 del Marco de Acción de Hyogo.

Preguntas para formular

- ¿La legislación nacional de su país establece la responsabilidad del gobierno de reducir los riesgos de desastres?
- Si corresponde, ¿las legislaciones provinciales o locales establecen la responsabilidad del gobierno de reducir los riesgos de desastres?

Ejemplos legales

La Ley nacional de emergencias y reducción de riesgos de Costa Rica (artículo 25) establece que “es responsabilidad del Estado de Costa Rica la prevención de desastres. Para este fin, todas las instituciones deben incluir los conceptos de riesgo y desastre en sus programas, como también las medidas para reducir los riesgos en su labor ordinaria, y promover así una cultura de reducción de riesgos”.

La ley sobre Manejo de Desastres de Indonesia (párrafo a) determina que “la República de Indonesia tiene la responsabilidad de proteger a todo el pueblo de Indonesia y a la totalidad de su tierra nativa a fin de proteger la vida y el sustento, incluso contra desastres [.]”.

Mapeo de riesgos a cargo del gobierno

Problema

En ausencia de un desastre reciente, los ministerios y departamentos de gobierno no demuestran preocupación por recolectar y actualizar información sobre los peligros, vulnerabilidades y capacidades de sus comunidades.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

El párrafo 3.1.1 de la Agenda para la Acción Humanitaria exhorta a los estados a incorporar la reducción de riesgos de desastres en todos los “instrumentos jurídicos, de políticas y planeamiento a fin de abordar las dimensiones sociales, económicas, políticas y ambientales que influyen en la vulnerabilidad a los desastres”. La recolección de información apropiada sería claramente necesaria para comprender estos tipos de vulnerabilidad.

Por su parte, las Sociedades Nacionales, en la Política de Preparación para Desastres de la FISCR de 1999, se comprometieron a “propugnar ante los gobiernos” y otras partes interesadas “la necesidad y la eficacia de la preparación para desastres”, y en particular difundir la toma de conciencia sobre “los peligros, niveles de riesgos y mecanismos de contención [...]”.

Preguntas para formular

- La ley nacional de manejo de desastres de su país ¿exige a determinados ministerios/departamentos la recolección, actualización y difusión de información sobre riesgos de desastres?
- ¿Contempla la ley algún mapeo de riesgos múltiples o es más bien específica respecto de ciertos tipos de desastres?
- La ley nacional de su país, ¿exige a determinados ministerios/departamentos que recolecten, actualicen y difundan información sobre las vulnerabilidades ante desastres y las capacidades de contención comunitaria?
- Si estas tareas están delegadas a nivel provincial o local, ¿indica la ley si la información debe ser compilada o compartida a nivel nacional y cómo esto debería realizarse?

Ejemplos legales

La Ley de Manejo de Desastres de 2002 de Sudáfrica establece que el “Centro Nacional de Manejo de Desastres” de ese país:

“debe oficiarse de repositorio y conducto de información sobre desastres y manejo de desastres, y para este fin ha de:

- (a) recolectar información sobre todos los aspectos relacionados con desastres y manejo de desastres;
- (b) procesar y analizar dicha información;
- (c) crear y mantener una base de datos electrónica [cuyos contenidos se describen en detalle en la ley, e incluyen peligros, riesgos, capacidades comunitarias]; y
- (d) adoptar medidas para difundir dicha información, en especial a las comunidades vulnerables a los desastres” (artículo 17).

La Ley también habilita al Centro a solicitar información ante cualquier órgano del estado o individuo, y a elevar informes al Parlamento (a través de su Ministro directivo) en el caso de que el gobierno incurra en incumplimiento – y contempla sanciones penales potenciales ante la negativa de otros individuos (artículos 18 y 60).

Otro ejemplo es la Ley de Argelia sobre prevención de riesgos mayores y manejo de desastres en el contexto de un desarrollo sostenible, de 2004, la cual obliga al desarrollo de planes detallados para un amplio rango de tipos de riesgos enumerados que van desde terremotos e inundaciones, hasta polución y movimientos masivos de personas. Para cada tipo de plan la Ley fija el tipo de información sobre riesgos que debe compilarse.

Monitoreo de peligros y toma de decisiones sobre alertas

Problema

La EIRD ha observado que un gran número de países carece de sistemas de monitoreo claros y robustos – en particular para riesgos no meteorológicos (EIRD, Estudio Global, página16). Como consecuencia de ello, la falta de información, la confusión y las coyunturas políticas pueden perjudicar la emisión de alertas oficiales.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La FISCR no cuenta con una política específica sobre este asunto, pero el párrafo 17(f) del Marco de Acción de Hyogo exhorta a los estados a “establecer capacidades institucionales para asegurar que los sistemas de alerta temprana se encuentren correctamente integrados en los procesos de políticas y toma de decisiones gubernamentales y en los sistemas de manejo de emergencias, tanto a nivel nacional como local, y que sean objeto de pruebas frecuentes y evaluaciones de desempeño”.

Preguntas para formular

- La ley nacional de su país, ¿obliga a determinadas instituciones o departamentos a efectuar un monitoreo constante de los peligros naturales?
- ¿Establece la ley la forma en que la información de los técnicos expertos debe transmitirse a los legisladores?
- ¿Define la ley quiénes son los responsables de decidir si debe emitirse una alerta temprana?
- Si las autoridades provinciales o municipales tienen a cargo emitir ciertas alertas, ¿sus procedimientos se encuentran definidos en el nivel apropiado en la ley?

Ejemplos legales

Un buen ejemplo (aunque requiere varios pasos) es la Ley nicaragüense que crea el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta a Desastres (SINAPRED), promulgada en el año 2000, y su reglamento de implementación (Decretos No. 53-2000 y 98-2000). Estos exigen que el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER) efectúe un monitoreo meteorológico, volcánico y sísmico permanente, mientras que los ministerios de Salud y Medio Ambiente tienen a su cargo, respectivamente, el monitoreo de las emergencias sanitarias y ambientales.

Estos organismos deben informar al secretario ejecutivo de SINAPRED los peligros que surgen a nivel departamental, regional o nacional. El secretario ejecutivo decide entonces si recomendar alguno de los tipos de alarmas designadas con un código de

color (para varios niveles de amenaza) al Presidente del Comité Nacional de SINAPRED (un organismo interministerial). El presidente debe decidir si convoca al Comité, el cual tiene la prerrogativa de decidir si emite o no una alerta. Se prevé un procedimiento aparte para los intendentes a los fines de las alertas a nivel local.

Formulación y propagación de alertas

Problema

En algunas ocasiones las alertas sobre desastres son ineficaces porque no son comprendidas por el público objetivo o no son recibidas oportunamente por éste. En muchos casos, los mecanismos de alerta gubernamentales no aprovechan al máximo el rol que las Sociedades Nacionales, los medios de comunicación privados y otros grupos comunitarios desempeñan en la propagación a tiempo de alertas.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Política sobre Preparación para Desastres de 1999 de la FISCR llama a la secretaría de la FISCR y a las Sociedades Nacionales a contribuir a “los sistemas de mitigaciones, tales como sistemas de alerta temprana, que pueden reducir la pérdida de vidas y bienes cuando se produce un desastre”. También los exhorta a “garantizar que el conocimiento derivado de los sistemas de predicción y alerta temprana pueda ser accedido, comprendido y utilizado por las comunidades locales”.

Asimismo, en el año 2003, la Agenda para la Acción Humanitaria también hizo hincapié en que los estados “en cooperación con las Sociedades Nacionales y otras agencias involucradas” debían “implementar sistemas de alerta temprana”.

Preguntas para formular

- La ley o política de manejo de desastres de su país ¿establece formatos sencillos para la transmisión de alertas de desastres?
- ¿Son estos formatos adecuados para las comunidades objetivo?
- ¿Establece la legislación sobre desastres de su país alguna cadena de propagación de alertas de desastres?
- ¿Incorpora adecuadamente el rol de la Sociedad Nacional? ¿Incorpora adecuadamente el rol de otros actores, incluyendo los medios de comunicación privados, la sociedad civil y las comunidades mismas?

Ejemplos legales

Un ejemplo citado con frecuencia es la Orden Permanente sobre Desastres de 1999 de Bangladesh, que fija deberes y responsabilidades específicas de un gran número de agencias gubernamentales, incluidas la radio y televisión públicas y otros actores, con relación a las alertas tempranas. En particular, la orden insta al Departamento Meteorológico del Ministerio de Defensa a emitir alertas meteorológicas especiales y a brindar información a los ministerios pertinentes y a la Sociedad de la Cruz Roja de Bangladesh para su posterior difusión (párrafo 16.1). También le asigna a la Cruz Roja de Bangladesh un papel crítico en el Programa nacional de Preparación para Ciclones, que incluye la operación de un centro de comandos y la coordinación de la difusión de alertas a través de 33.000 voluntarios instalados en las ciudades, los cuales se valen de megáfonos y sirenas de mano (FISCR, Informe Mundial sobre Desastres, página 16).

Otro ejemplo interesante a nivel sub-nacional es la Ley de Puerto Rico de 2007 que “establece el protocolo de acceso a la información y a la educación sobre enfermedades epidémicas y accidentes ambientales”. La ley obliga al Departamento de Salud a llevar adelante ciertas acciones para propagar las alertas destinadas al público sobre emergencias potenciales mediante el uso de órganos de medios masivos de difusión. En los casos en los cuales la ubicación, la urgencia u otras circunstancias de una catástrofe tornan inviable estos métodos, el Departamento debe contemplar otros métodos de propagación, que incluyen la red de la Cruz Roja (artículo 7).

Preparación de la capacidad de reacción de la comunidad

Problema

Sin un conocimiento previo sobre los pasos más eficaces que se pueden tomar, las comunidades pueden no estar en condiciones de usar las alertas de desastres aún en el caso en que éstas estén bien formuladas. Más aún, las comunidades que carecen de un conocimiento de base sobre los peligros y vulnerabilidades que enfrentan son menos probables de responder apropiadamente a las alertas oficiales.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La política sobre preparación para desastres de la FISCR exhorta a las Sociedades Nacionales a “difundir la toma de conciencia sobre los peligros de desastres a través de la educación pública” y a “hacer campaña, cuando sea necesario, con el gobierno ... y el público sobre la necesidad y la eficacia de la preparación para desastres”.

El Marco de Acción de Hyogo (párrafo 3) también alienta a las “instituciones dedicadas al desarrollo urbano a brindar información al público sobre las opciones de reducción de desastres antes de iniciar una construcción o comprar o vender terrenos”.

Preguntas para formular

- La ley sobre manejo de desastres o educación sobre desastres de su país ¿exige que se instruya a los integrantes del público sobre cómo reaccionar ante un desastre (por ejemplo: mediante simulacros o ejercicios)?
- ¿Hay algún departamento o agencia en particular al que se le haya encomendado por ley garantizar la capacitación sobre desastres?
- ¿El rol de la Sociedad Nacional en la educación pública sobre desastres está reconocido y apoyado por la ley local?

Ejemplos legales

La Ley Nacional de Manejo de Desastres de Fiyi de 1998 establece un comité interministerial (en el cual la Cruz Roja de Fiyi debe tener representación) sobre Mitigación y Preparación, responsable (entre otras actividades) de planificar actividades de toma de conciencia pública. Estas actividades deben estar organizadas y coordinadas a nivel nacional por la Oficina Nacional de Manejo de Desastres y llevadas a cabo por puntos focales identificados a nivel de las Divisiones y Distritos. La ley también obliga al Comité a realizar la Semana Nacional sobre Toma de Conciencia de Desastres antes del inicio de la temporada de ciclones.

La Ley de la Federación Rusa sobre protección de la población y áreas contra desastres naturales y accidentes causados por el hombre, de 1994 (artículo 18.1), establece

que los “ciudadanos . . . tienen derecho a estar informados acerca de los peligros a los cuales pueden estar expuestos en ciertos lugares de su residencia dentro del territorio [de la Federación Rusa], como así también de las medidas de seguridad”. De modo similar, la Ley de Argelia sobre prevención de riesgos mayores y manejo de desastres en el contexto de un desarrollo sostenible, de 2004 (artículo 11), postula que “el Estado debe garantizarle a todos los ciudadanos el acceso equitativo y permanente a toda la información sobre riesgos mayores”, incluyendo peligros específicos de sus viviendas y lugares de trabajo, medidas preventivas aplicables y medidas y sistemas gubernamentales aplicables. Los estados firmantes del Convenio de Aarhus (actualmente sólo en Europa y Asia Central) también deben garantizar que la información sobre peligros ambientales esté disponible para cualquier ciudadano que la solicite.

Participación comunitaria en la toma de decisiones

Problema

El consenso que refleja la literatura sobre reducción de riesgos sugiere que garantizar la participación comunitaria en la toma de decisiones sobre planificación y ejecución de programas es la mejor forma de asegurar el éxito de los esfuerzos de reducción de riesgos. A pesar de ello, muchos esfuerzos gubernamentales persisten en una estructura verticalista de “arriba hacia abajo”.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Política de Preparación para Desastres de la FISCR “reconoce que un enfoque basado en la comunidad es la mejor garantía para materializar y mantener las mejoras en la preparación para desastres”, y por consiguiente afirma que “la población asistida debe participar en la planificación y la preparación para desastres”.

El Marco de Acción de Hyogo exhorta a los gobiernos a comprometer a las comunidades directamente en actividades de reducción de riesgo, incluso mediante “la asignación de funciones y responsabilidades y la delegación y el otorgamiento de la autoridad y los recursos necesarios”.

Preguntas para formular

- ¿La ley local obliga a la participación de las comunidades en la toma de decisiones y la planificación de actividades de reducción de desastres?
- ¿Los representantes de las comunidades están incluidos sistemáticamente en los comités respectivos y otros organismos responsables de reducir el riesgo?

Ejemplos legales

La ley sobre el manejo de los desastres de Zambia (2010) (disaster Management Act) prevé la creación de comités satélites de manejo de los desastres que cubren uno o varios pueblos. Estos comités se eligen a nivel local pero entre sus miembros, debe haber específicamente un representante de la autoridad tradicional, al menos tres residentes locales formados en el manejo de los desastres, un representante de una organización comunitaria de la región, dos mujeres y dos hombres de la región, al menos un joven, un hombre de negocios o un agricultor y un representante local de una ONG.

La Ley francesa sobre prevención de riesgos tecnológicos y naturales y recuperación de daños de 2003 (artículo 565-1) exige el establecimiento de comisiones departamentales

sobre riesgos naturales mayores, compuestas por funcionarios locales electos, profesionales y académicos especializados en manejo de desastres, representantes de diversos grupos profesionales del sector privado y comunitarios, “asociaciones de víctimas” y personalidades de los medios de comunicación.

De forma similar, la Ley ecuatoriana sobre protección civil y prevención y mitigación de desastres de 2006 (artículos 10-15) exige el establecimiento de comités a nivel departamental, municipal y comunal, que incluyan no solo funcionarios electos y agencias gubernamentales de respuesta a desastres, sino también representantes de la sociedad civil y (en los dos últimos niveles) “líderes comunitarios”. Estos comités tienen a su cargo tanto el desarrollo de planes como la puesta en práctica de las actividades de reducción de riesgo y de preparación.

Manejo de la tierra y planeamiento urbano

Problema

Algunos desastres – como terremotos, inundaciones y accidentes industriales – pueden predecirse geográficamente; sin embargo, las normas de manejo de la tierra y planeamiento urbano (por ejemplo: los reglamentos de planeamiento urbano) no siempre son suficientemente abarcadores como para controlar los riesgos, ya sea porque carecen de disposiciones actualizadas asociadas a peligros o por falta de aplicación de las mismas.

Más aún, la urbanización no controlada es considerada en sí misma en un gran número de países como uno de los factores principales de riesgo de desastres. Una solución que se ha encontrado para el peligro que representan los barrios humildes superpoblados y otros asentamientos peligrosos es exigir el desalojo de las personas que los habitan antes del advenimiento de un desastre. Sin embargo, esto puede traer enormes consecuencias para la subsistencia y el bienestar de las personas afectadas, la mayoría de las cuales viven en estas áreas porque la pobreza no les da otra alternativa.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Tanto la Agenda para la Acción Humanitaria como la Prioridad 4 del Marco de Acción de Hyogo instan a los gobiernos a incluir el tema de la reducción de riesgos de desastres en sus leyes actuales sobre manejo de recursos y de la tierra y planeamiento urbano.

La Cruz Roja/Media Luna Roja no cuenta con una política formal sobre desalojos; no obstante, de acuerdo con los Principios rectores de los desplazamientos internos dictados por las Naciones Unidas en 1998 (principio 7), la decisión de desalojar a las personas de sus viviendas (aún para protegerlas de futuros desastres) debe considerarse únicamente en ausencia de otras alternativas seguras, y debe incluir garantías mínimas de procedimiento. Más aún, si se toma la decisión de ir adelante, las autoridades deben “garantizar, en la mayor medida posible, que se les provea un alojamiento apropiado a las personas desalojadas, que dichos alojamientos se encuentren en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y que los miembros de la familia no sean separados”.

Preguntas para formular

- ¿Su país cuenta con reglamentos de planeamiento urbano que minimicen los desarrollos residenciales y comerciales en áreas de alto riesgo y promuevan otros usos

(tales como la agricultura) menos propensos a exponer la vida humana y la vivienda a la destrucción?

- De ser así, ¿estos reglamentos son actualizados con regularidad?
- ¿Se exige adecuadamente el cumplimiento de estos reglamentos? De no ser así, ¿existen vacíos en la legislación actual respecto de las autoridades de aplicación, las responsabilidades o el financiamiento de las autoridades responsables?
- ¿Contempla la ley de su país el reasentamiento de las personas que habitan en zonas de alto riesgo de desastres?
- De ser así, ¿provee la ley protecciones adecuadas para los derechos y la dignidad de las personas desalojadas?

Ejemplos legales

En los Estados Unidos, la Ley federal de seguro contra inundaciones (artículo 4022) contempla un seguro por inundación económicamente accesible destinado a los propietarios e inquilinos, siempre y cuando estos respeten las leyes de planificación urbana y sus gobiernos estatales implementen leyes y políticas eficaces sobre uso de la tierra destinadas a disminuir los riesgos de inundaciones. Se pueden solicitar tasas de primas especiales en comunidades que implementan medidas eficaces de reducción de riesgos de inundaciones y erosión.

Brasil ha tratado de encontrar soluciones a los riesgos que corren los habitantes de los asentamientos chabolistas ilegales gracias a una política urbana innovadora. El Estatuto de la Ciudad (Ley 10, 257) exige que aparezcan en los catastros o decretos municipales las “Zonas de Interés Social Especial”. En estas zonas, las viviendas construidas fuera del código de la edificación y de la ocupación del suelo deben “legalizarse” progresivamente. Para ello, deben por ejemplo pasar a ser aptas para recibir fondos federales destinados a mejorar su seguridad (como proyectos de suministro de agua y de saneamiento, que no solo son fundamentales por razones de salud pública, sino que también pueden contribuir a reducir la erosión de los suelos y los deslizamientos de tierra potenciales favorecidos por las alcantarillas a cielo abierto). Según el Estatuto y las políticas anexas, las expulsiones deben considerarse como el último recurso, siendo preferibles otras medidas para atenuar los riesgos. Si los habitantes deben ser reubicados por razones de seguridad, los costes son asumidos y las autoridades deben intentar reubicarlos cerca de sus viviendas de origen para no perturbar los lazos familiares y sociales, o para permitir el acceso a los servicios y a las oportunidades laborales.

En Bogotá, Colombia, los decretos municipales 619 de 2000 y 296 de 2003 fijan procedimientos para analizar los peligros y riesgos de desastres de varias partes de la ciudad y habilitan a las autoridades a declarar ciertas zonas de alto riesgo para ser intervenidas, lo que incluye, como último recurso, el reasentamiento de la población (ver EMI, 2005). Antes de decidir un reasentamiento se requiere efectuar un estudio para determinar la situación social, económica y jurídica de las familias potencialmente afectadas y de los impactos que pueda ejercer en ellos una movilización de esa índole. Se exigen programas detallados de información y de incentivos y apoyo para buscar la participación voluntaria y dignificada de las comunidades y para garantizar viviendas alternativas seguras y legalmente habilitadas.

Códigos de edificación

Problema

Una proporción grande de las muertes, lesiones y pérdidas causadas por desastres tales como terremotos, vendavales, inundaciones e incendios se debe a prácticas de edificación defectuosas. Muchos países carecen de códigos de edificación obligatorios, en particular en las áreas de seguridad sísmica y resistencia a tormentas e inundaciones. En muchos otros, tales códigos existen pero están muy desactualizados (Benson y Twigg, Nota Orientadora 12, 2007; EIRD, Informe sobre Plataformas Globales, 2007).

En algunos países están disponibles códigos de edificación asociados a desastres (tales como los códigos sísmicos), pero su uso es voluntario. En muchos países, sin embargo, el problema no es la falta de legislación sobre construcciones más seguras sino su falta de aplicación (ver ISDR, Convivir con el riesgo, página 344).

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Tanto la Agenda para la Acción Humanitaria (Meta Final 3.1) como la Prioridad 4 del Marco de Acción de Hyogo instan a los estados a incorporar la reducción de riesgos como característica central de los códigos de edificación correctamente aplicados. Asimismo, la Prioridad 4 del Marco de Acción de Hyogo propone una actualización frecuente de los códigos de edificación “con el objetivo de hacerlos más aplicables en el contexto local, en particular en asentamientos humanos informales y marginales, y reforzar la capacidad de implementar, monitorear y hacer cumplir estos códigos a través de un enfoque basado en el consenso”.

Preguntas para formular

- ¿Cuenta su país con códigos de edificación creados específicamente para asegurar estructuras resistentes a desastres?
- ¿Estos códigos se actualizan regularmente a la luz de los riesgos y vulnerabilidades actuales?
- ¿Estos códigos son complejos?, ¿resulta costoso acatarlos en la construcción de viviendas populares?
- ¿Existen normas estrictas especiales para hospitales y escuelas?
- ¿Las leyes de su país requieren que se tomen acciones para que se refuercen los edificios construidos con códigos de edificación antiguos (por ejemplo, remodelaciones estructurales)? De ser así, ¿se toman en cuenta adecuadamente los impactos económicos potenciales para propietarios, inquilinos y residentes de viviendas humildes?
- ¿Se exige correctamente el cumplimiento de los códigos actuales de edificación? De no ser así, ¿existen vacíos en la ley actual respecto de las autoridades de aplicación, las responsabilidades o el financiamiento de las autoridades responsables (en particular a nivel local)?

Ejemplos legales

La Ley de Argelia de 2004 sobre prevención de riesgos mayores y manejo de desastres en el contexto de un desarrollo sostenible (artículo 19-20) exige que todos los Planes Nacionales de Manejo de Desastres (requeridos para cada área de riesgo mayor descrita en la legislación) fijen áreas en las cuales la construcción esté prohibida debido al nivel de riesgo, como también medidas específicas que deban tomarse en edificaciones ya construidas en zonas de alto riesgo.

Mecanismos de financiamiento

Problema

Con frecuencia sucede que una institución dada está jurídica y adecuadamente autorizada a realizar actividades para reducir el riesgo de desastres pero estas actividades no se llevan a cabo porque la autoridad conferida no viene acompañada de los recursos adecuados. Esto es un problema particularmente común en situaciones en que la autoridad ha sido delegada recientemente del nivel central al local.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Meta Final 3.1.4 de la Agenda para la Acción Humanitaria establece que “se alienta fuertemente a los Estados a priorizar y asignar recursos para poner en ejecución medidas exhaustivas de reducción de riesgos de desastres [.]”. De modo similar, la Prioridad 1 del Marco de Acción de Hyogo pide a los estados que “asignen recursos para desarrollar y poner en ejecución políticas, programas y leyes de manejo de riesgos para reducir los riesgos de desastre, a todos los sectores pertinentes y a todas las autoridades de todos los niveles de administración y manejo de presupuesto, sobre la base de acciones claramente priorizadas”.

Preguntas para formular

- ¿La legislación nacional sobre manejo de desastres de su país hace referencia a fuentes de financiamiento que acompañen la autoridad que la ley confiere a los ministerios específicos o niveles de gobierno para que lleven adelante actividades de reducción de riesgo de desastres?
- Si la ley de su país confiere autoridad para reducción de riesgos de desastres a las autoridades locales, ¿les otorga también los medios jurídicos para obtener recursos apropiados?

Ejemplos legales

Los Estados Unidos han adoptado la *Disaster Mitigation Act* (Ley sobre la atenuación de los desastres) en 2000, que establece un “programa de subvenciones para atenuar los riesgos”. Este programa prevé subvenciones para los estados, territorios, gobiernos locales, gobiernos tribales y ONG para la puesta en práctica de medidas de reducción y de planificación de los riesgos. El programa no solo otorga directamente los fondos para las actividades de prevención de riesgos, sino que también incluye medidas para fomentar las inversiones continuas en los niveles local y estatal, estableciendo entre los criterios de aptitud de las peticiones “el grado de compromiso del estado o del gobierno local para apoyar las ayudas no federales continuas y poner en práctica las medidas de atenuación de los riesgos recurriendo a la asistencia técnica y financiera”.

La ley de Filipinas sobre el manejo de los desastres otorga poder específicamente a los gobiernos locales para que dediquen el 5% de sus ingresos a la atenuación y a la prevención de los desastres, debiendo asignar el 70% de este importe a las medidas de atenuación y de preparación. Esta legislación también establece los recursos con los que se debe alimentar este fondo, en particular los impuestos locales y las asignaciones de fondos por parte del gobierno nacional.

En Guatemala, la ley de 1996 que crea al Coordinador nacional para la reducción de desastres naturales o causados por el hombre (artículo 15) prevé la creación de un

“Fondo Nacional para la Reducción de Desastres” para ser usado por el sistema de coordinación.

La ley nacional de Costa Rica sobre Emergencias y Prevención de Riesgos, de 2002 (artículos 43-46), no solamente creó un fondo nacional para desastres, sino que también exigía a todos los departamentos y niveles del gobierno a mantener un renglón separado dentro del presupuesto para actividades de reducción de riesgos de desastres. Más aún, exigía a todas las agencias nacionales a remitir un 3% del superávit alcanzado en cada año al fondo nacional para desastres. Del mismo modo, Madagascar asigna un renglón del presupuesto anual para actividades de riesgo y manejo de desastres y requiere que cada ministro nacional asigne una proporción de su presupuesto anual a actividades de reducción y respuesta a riesgos (EIRD, Revisión Global, página 46).

Integración en planes de desarrollo

Problema

En muchos países los procesos de desarrollo y de reducción de riesgos de desastres subsisten separadamente. A la luz de la prioridad contundente que con frecuencia se le da al primero de ellos, probablemente la agenda de reducción de riesgos no encuentre un apoyo sostenido en la agenda nacional.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Meta Final 3.1.3 de la Agenda para la Acción Humanitaria instaba a los estados, en cooperación con las Sociedades Nacionales, “a incorporar la reducción de riesgos como característica central de los planes nacionales de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y las políticas de recuperación pos-desastres [.]”. De igual forma, la Prioridad 4 del Marco de Acción de Hyogo exhorta a los gobiernos a incorporar el tema de la reducción de riesgos de desastres en la planificación central de desarrollo, como una forma de garantizar que la política se sostenga en el tiempo. Es más probable que los estados lo logren sistemáticamente si es exigido por la legislación.

Preguntas para formular

- ¿La ley de su país requiere que los planes de desarrollo incluyan algún componente de reducción de riesgos de desastres?

Ejemplos legales

La Ley de Manejo de Desastres de India (artículo 36.b) exige que “cada Ministerio o Departamento del Gobierno de India ... integre en sus planes y proyectos de desarrollo las medidas de prevención o mitigación de desastres de acuerdo con las directrices emanadas de la Autoridad Nacional [.]” En la misma línea, la ley de manejo de desastres de Indonesia (artículos 6-7, 9 y 40) obliga a los gobiernos nacionales y regionales a incorporar elementos de riesgo de desastres en sus programas de desarrollo y garantizar que “cada actividad de desarrollo que involucre riesgos de desastre cuente con un análisis de riesgos de desastres como parte de los esfuerzos de manejo de desastres, de conformidad con el poder conferido”.

La *Disaster Management Act* (Ley sobre el manejo de los desastres) de Sudáfrica en 2002 exige planes de manejo de los riesgos, en particular de las estrategias sobre la atenuación y la prevención, el manejo de los riesgos, el hecho de estar totalmente integrados en los planes de desarrollo nacional, provincial y municipal, en los programas y en las iniciativas. El Centro nacional para el manejo de los desastres tiene la misión de elaborar directrices para llevar a cabo esta integración (Art. 19).

Informes y supervisión

Problema

Si bien muchos países cuentan con leyes positivas sobre reducción de riesgos de desastres, la ausencia de sistemas adecuados de información y supervisión provoca que gran parte de estas disposiciones sean desoídas.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

El Marco de Acción de Hyogo exhorta a los estados a “desarrollar procedimientos de revisión del progreso nacional a la luz de este Marco para la Acción [.]”

Preguntas para formular

- ¿Requiere la ley de manejo de desastres de su país que las agencias responsables de reducir el riesgo de desastres eleven informes periódicos al parlamento y a otros organismos?

Ejemplos legales

La ley de manejo de desastres de África (artículos 24, 36, 50) insta a los centros de desastre nacionales, provinciales y municipales a presentar informes anuales ante sus cuerpos legislativos sobre las actividades realizadas, los resultados del monitoreo de iniciativas de prevención y mitigación, la ocurrencia de un desastre y los problemas experimentados, como así también a evaluar planes de desastres y estrategias y formular recomendaciones. De forma similar, la ley nacional de manejo de los desastres de Pakistán de 2010 (art. 41) exige de la autoridad nacional de manejo de los desastres y de las autoridades provinciales y de distritos equivalentes la realización de informes anuales sobre sus actividades a sus asambleas de representantes.

La ley de manejo de desastres de Filipinas de 2010 establece una Comisión Parlamentaria de control específico para vigilar y evaluar la organización del manejo de los desastres (art. 14). Incluye “a: responsables gubernamentales importantes y b: miembros de la comunidad profesional”, estos últimos son seleccionados por los miembros del parlamento (Cámara de Representantes) (Art. 14).

Recursos jurídicos (responsabilidad legal)

Problema

El tema de la responsabilidad legal en las obligaciones de reducción de riesgos de desastres puede resultar muy delicado en vista de la tendencia política a asignar culpas luego de producirse un desastre. También puede tener ramificaciones directas hacia las mismas Sociedades Nacionales – en particular cuando éstas asumen una función oficial en las actividades de alerta temprana. Por otro lado, el cumplimiento de las normas de reducción de riesgos de desastres (incluyendo los códigos de

edificación y planeamiento urbano, como se señaló anteriormente) es notablemente débil en muchos países. Los recursos individuales pueden ser una herramienta poderosa para combatir este tema.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Los instrumentos internacionales no han abordado el tema de la responsabilidad legal a escala global; no obstante, la Declaración de Hyogo (adoptada en la misma conferencia que el Marco de Acción de Hyogo), afirma que “los Estados tienen la responsabilidad principal de proteger a las personas y a los bienes de su territorio contra cualquier peligro [.]”

Preguntas para formular

- ¿La ley de su país contempla la intervención judicial en casos de fallas graves de los actores del gobierno en realizar las acciones necesarias para reducir riesgos de desastres?
- ¿La ley de su país prevé protecciones a la responsabilidad legal de la Sociedad Nacional por sus actividades de alerta temprana (por ejemplo: limitando los reclamos a actos ilícitos intencionales) o define al menos los límites de su responsabilidad?

Ejemplos legales

La Ley de Manejo de Desastres de Sudáfrica de 2002 ofrece una protección a la responsabilidad legal de funcionarios y de “cualquier otra persona que ejerza una autoridad o que realice una actividad en los términos de” la Ley de Manejo de Desastres, para cualquier acto “realizado de buena fe, en los términos de esta Ley o para cumplir con los objetivos de ésta” (artículo 61). Una redacción similar aparece en la Ley de Manejo de Desastres de Sri Lanka, de 2005 (artículo 23). Esto otorga un grado de protección pero deja la puerta abierta a ciertos tipos de reclamos, como por ejemplo los actos ilícitos intencionales.

La Ley de Manejo de Desastres de Indonesia de 2010 prevé multas, e incluso penas de prisión, para aquellas personas que, por negligencia (art. 75) o de manera deliberada (art. 76) “llevan a cabo proyectos de alto riesgo sin realizar un análisis de riesgos de desastres mencionado en el artículo 40 [3] que provocan desastres”.

Fuentes e información adicional

Instrumentos internacionales

- Agenda para la Acción Humanitaria, Vigésimo Octava Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2003).
- Principios rectores de los desplazamientos internos, Documento de las Naciones Unidas. E/CN.4/1998/53/Anexo.2 (1998).
- Marco de Acción de Hyogo: 2005-2015, Documento de las Naciones Unidas No. A/Conf.206/6 (2005).
- El rol de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en respuesta a desastres tecnológicos, anexo a la resolución 4, Vigésimo sexta Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1995).

Leyes nacionales

- Argelia: Ley sobre prevención de riesgos mayores y manejo de desastres en el contexto de un desarrollo sostenible, No. 4-20 Dou El Kaada 1425, J.O. No. 84, página 13 (2004).
- Bangladesh: Orden permanente sobre desastres (1999).
- Colombia (Bogotá): Decretos municipales 619 de 2000 y 296 de 2003.
- Costa Rica: Ley nacional sobre emergencias y prevención de riesgos, Decreto legislativo No. 8488, Expediente No. 14.452 (2006).
- República Dominicana, Ley 147/02 sobre el Manejo de Desastres (2002).
- Fiyi: Ley nacional sobre manejo de desastres (1998).
- Francia: Ley sobre prevención y recuperación de riesgos tecnológicos y naturales, No. 2003-699, J.O. 175, 31.7.2003 página 13021 (2003).
- Guatemala: Decreto 109-96: Ley que establece la Oficina Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o de Origen Humano (1996).
- India: Ley nacional sobre manejo de desastres, Ley No. 53, Gazette of India Ex. No. 64 (2005).
- Indonesia: Ley sobre manejo de desastres (2007).
- Kiribati: Ley nacional sobre desastres, No. 12 de 1993.
- Nicaragua: Ley No. 337 que crea el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta a Desastres (SINAPRED) del año 2000, y su reglamento de implementación (Decretos No. 53-2000 y 98-2000).
- Pakistán: Ley nacional sobre manejo de desastres, Ley n° 24 (2010).
- Sudáfrica: Ley de manejo de desastres, No. 57 de 2002, Government Gazette, vol. 451, no. 24252 (2003).
- Reino Unido: Ley de contingencias civiles de 2004 (Planificación de Contingencias) Reglamento de 2005, Instrumentos Estatutarios de 2005, no. 2042.
- Estados Unidos: Ley federal de seguro contra inundaciones, 42, Código de los Estados Unidos 4001 y subsiguientes (1968), según fue enmendada.
- Estados Unidos, Ley pública N° 106_390, Ley de atenuación de los desastres de 2000
- Estados Unidos (Puerto Rico): Ley No. 137 que establece el Protocolo de acceso a la información y a la educación sobre enfermedades epidémicas y accidentes ambientales (2007).

Otras fuentes

- Charlotte Benson y John Twigg, Tools for Mainstreaming Disaster Risk Reduction: Guidance Notes for Development Organisations (ProVention Consortium 2007).
- Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers (2008).
- David Fisher, “Legal Implementation of Human Rights Obligations to Prevent Displacement Due to Natural Disasters,” en Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges (Walter Kälin, et al, eds.))(próximo a ser publicado por The Brookings Institution and American Society for International Law).
- EMI, Práctica Sensata No. 6: Reasentamiento de familias que viven en áreas de alto riesgo y rehabilitación ambiental de “Altos de la Estancia” en Bogotá (2005).
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FISCR), Preparación y respuesta a alertas tempranas de riesgos múltiples basadas en la comunidad, Documento preparatorio del Simposio sobre sistemas de alerta temprana de riesgos múltiples para el manejo de riesgos de desastre, Organización Mundial Meteorológica, del 23 al 24 de mayo de 2006, Ginebra, Suiza.
- FISCR, Guía para la evaluación de vulnerabilidades y capacidades (1999).
- FISCR, Evaluaciones de vulnerabilidades y capacidades: lecciones aprendidas y recomendaciones (2006).

- FISCR, Informe Mundial sobre Desastres: énfasis en el riesgo de desastres (2002).
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), Reducción de riesgos de desastres: Revisión Global (2007)
- EIRD, Estudio global sobre sistemas de alerta temprana (2006).
- EIRD, Pautas para las plataformas nacionales de reducción de riesgos de desastres (2007).
- EIRD, Convivir con el riesgo: una revisión global de las iniciativas de reducción de desastres (2004).
- Banco Mundial, Herramientas para reducir los riesgos principales de desastres, Nota Orientadora 12: Diseño de edificaciones, normas de edificación y selección de sitios.

Cuestiones legislativas en materia de manejo de
desastres y lucha contra las epidemias
Nota de Información Diplomática Humanitaria N° 2

Capítulo 2

Cuestiones legislativas sobre la respuesta local a desastres

Instrumentos internacionales clave

El Marco de Acción de Hyogo

Como se describió en el capítulo 2 anterior, en el año 2005 una conferencia internacional de 168 estados adoptó el Marco de Acción de Hyogo para el período 2005-2015. Como consecuencia de la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de considerar los años 90 como “Década internacional para la prevención de los desastres naturales” y de adoptar la “Estrategia mundial de Yokohama para un mundo más seguro” en 1994, El marco de acción de Hyogo se ha convertido en el instrumento insignia (aunque no vinculante) sobre la reducción de los riesgos a nivel internacional y debe ser el principal instrumento legal de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

El Marco de Acción de Hyogo aborda principalmente la prevención de desastres y la reducción de la vulnerabilidad y la resiliencia de las comunidades ante un caso de desastre. No obstante, la “Prioridad 5” del Marco de Acción insta a los gobiernos a “fortalecer la preparación para desastres para dar una respuesta eficaz en todos los niveles”. El Marco de Acción recomienda bajo este título varias actividades, que incluyen las siguientes:

(d) Confeccionar o revisar y actualizar periódicamente los planes y políticas sobre preparación y contingencia para desastres en todos los niveles, con especial énfasis en las áreas y grupos más vulnerables. Promover ejercicios regulares de preparación para desastres, que incluyen simulacros de evacuación, a fin de asegurar una respuesta rápida y eficaz ante un desastre y el acceso a los suministros básicos alimentarios y no alimentarios, según sea requerido por las necesidades locales.

(e) Promover el establecimiento de fondos de emergencia en donde sea apropiado y necesario para apoyar las medidas de respuesta, recuperación y preparación.

(f) Desarrollar mecanismos específicos para comprometer la participación activa y la propiedad de los grupos de opinión relevantes, incluidas las comunidades, en la reducción de riesgos de desastre, en particular inspirándose en el espíritu de voluntariado.

En 2008, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asistencia Humanitaria (OCHA, por sus siglas en inglés) y la EIRD publicaron un Paquete de Orientación e Indicadores para implementar la Prioridad Cinco del Marco de Acción de Hyogo. El paquete recomienda a los estados desarrollar un acuerdo institucional de apoyo a la legislación sobre desastres para la preparación para desastres, incluyendo financiamiento, participación comunitaria y medidas de rendición de cuentas (página 11).

Instrumentos de derechos humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y varios tratados a nivel global y regional (incluidos los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1967) reconocen el derecho a la vida, a la alimentación, a la vivienda, a la indumentaria y a la salud, como así también el derecho a no ser discriminado, todos los cuales tienen que ver con el socorro ante desastres.

Una serie de instrumentos presta especial atención a las personas desplazadas, incluso aquéllas desplazadas por un desastre. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998 instan a los gobiernos a brindar socorro humanitario a las personas desplazadas internamente y a promover y facilitar actividades de socorro por parte de las organizaciones humanitarias. La Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar

del Niño, de 1990, exige específicamente a los estados firmantes que “tomen todas las medidas apropiadas” para garantizar que los niños desplazados (incluso aquéllos desplazados por un desastre) reciban la asistencia y la protección necesarias. Deberes similares se incluyen en el Protocolo sobre Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas Internamente de los Estados de los Grandes Lagos, de 2006 (no vigente todavía) y el convenio de la Unión Africana para la protección y la asistencia a las personas desplazadas en África (2009).

Además, el Convenio relativo a los derechos de las personas discapacitadas (2006) reconoce los derechos de las personas con discapacidad a la protección en situaciones de desastre.

Para comprender mejor cómo pueden aplicarse todos estos instrumentos desde un punto de vista práctico durante el suceso de un desastre, el Comité permanente inter-agencias (IASC), un órgano de las Naciones Unidas encargado de elaborar políticas en el que participan como observadores la FISCR, el CICR y varias ONG, ha adoptado las “Directrices Operativas sobre los derechos del hombre y los desastres naturales” en 2006 y una versión enmendada en 2011. Las directrices operativas están destinadas a guiar a las organizaciones de ayuda humanitaria con respecto a los trámites que deben llevarse a cabo en caso de desastre, pero también pueden tomarse en cuenta al nivel de los estados como enfoque para una interpretación de las obligaciones en materia de derechos humanos. Por supuesto, dado que las directrices no han sido adoptadas por los estados, no son vinculantes.

Normas de calidad

Los instrumentos internacionales más conocidos sobre la calidad de los rescates son el Código de Conducta del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Carta Humanitaria Esfera y los Estándares Mínimos para el Socorro en casos de Desastre. Ambos fueron creados principalmente teniendo en mente el socorro internacional. Sin embargo, según sus términos, también pueden aplicarse a nivel local, aunque no resulta vinculante para los estados en ninguno de los casos.

Áreas de interés

Rol de las sociedades nacionales en la respuesta en caso de desastre

Problema

En numerosos países, la sociedad nacional es una de las primeras entidades en participar en caso de desastre, ya sean grandes o pequeños. Sin embargo, tal y como lo hemos subrayado anteriormente para reducir los riesgos de desastres, este rol no siempre se menciona en la legislación o en los documentos políticos del gobierno sobre el manejo de los desastres. Esto puede desembocar en ausencia de coordinación y de definición de los roles respectivos de la sociedad nacional y del gobierno, y pueden obstaculizar el acceso de las sociedades nacionales a los organismos de toma de decisión y desanimar el apoyo del gobierno. En la medida en que las sociedades nacionales actúan presuntamente como ayudantes de las autoridades públicas en el ámbito humanitario, el reconocimiento formal de su rol de manejo de los desastres es una medida apropiada.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Las directrices nacionales de facilitación y reglamentación de las operaciones de rescate internacionales en caso de desastre y de ayuda a la reconstrucción inicial adoptadas por la 31ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2007, disponen que “los estados deberían adoptar como elemento esencial de un programa general de reducción de los riesgos de desastres, marcos jurídicos, directivos e institucionales exhaustivos y planes en materia de prevención, de atenuación y de preparación para los desastres, de rescate y de reconstrucción, que tienen en cuenta totalmente el rol auxiliar que desempeña la sociedad nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja []”.

Asimismo, el párrafo 3.1.5 de la agenda para la acción humanitaria, adoptada por la 28ª Conferencia Internacional dispone que los estados “deberían negociar unos roles y unas responsabilidades claramente definidos con sus respectivas sociedades nacionales relativas a las actividades de reducción de los riesgos y de manejo de los desastres” que pueden “incluir en particular la representación de las sociedades nacionales ante los órganos nacionales competentes para la elaboración de las políticas y la coordinación como socios de los estados”.

Preguntas para formular

- ¿Su legislación relativa al manejo de los desastres hace referencia al rol de su sociedad nacional en la preparación y en la prevención de los desastres?
- En tal caso, ¿se garantiza la participación de la sociedad nacional ante los organismos de toma de decisión fundamentales en el marco del manejo de los desastres?
- ¿Establece de manera apropiada las expectativas con respecto a las actividades de la sociedad nacional?

Ejemplos legales

El artículo 204 de la Ley de Reconstrucción en caso de desastre y de asistencia en caso de emergencia de 1988 de Robert T. Stafford en los Estados Unidos dispone que la Cruz Roja americana es miembro permanente de la “Interagency Taskforce” (mano de obra entre agencias) creada con el fin de coordinar las actividades de preparación para los desastres del gobierno federal. Además, el papel operativo de la Cruz Roja americana, en particular durante la consideración de las poblaciones, se describe en el “National Response Framework” (Marco nacional de prevención) de los Estados Unidos) y en sus anexos, así como dentro de los demás instrumentos de política fundamentales.

La legislación de la República Dominicana de 2002 sobre el manejo de los desastres exige que todos los comités regionales, provinciales y municipales sobre el manejo de los desastres incluyan a un representante de la sociedad nacional de la Cruz Roja. Asimismo, la legislación de Yibuti acerca de la creación de un marco institucional para el manejo de los riesgos y de los desastres (2006) estipula que una persona participe en los comités nacional y regional como representante de la sociedad nacional de la Media Luna Roja.

Relación entre legislación y planificación nacional de contingencias

Problema

En muchos países, el lenguaje de la legislación de manejo de los desastres es muy impreciso, la mayor parte de la substancia del marco de respuesta en caso de desastre

queda en planos menos formales. La planificación de contingencias es claramente esencial para dar una respuesta eficaz y correctamente coordinada a desastres y emergencias sanitarias. Dada su flexibilidad, estos planes pueden cubrir un grado muchísimo mayor de detalle que la legislación. No obstante, la legislación puede y debe respaldar el proceso de planificación. A pesar de esto, existe un riesgo de disconformidad y de falta de inclusión.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

En 1969, la 21ª conferencia internacional de la Cruz Roja “instaba a los gobiernos que no lo habían hecho ya a preparar y promulgar la legislación necesaria para permitir la adopción de medidas inmediatas y adecuadas conjuntamente con la Cruz Roja, de acuerdo con un plan preestablecido, basado en las reglas de rescate en caso de desastre adoptadas por esta Conferencia”.

Preguntas para formular

- ¿La legislación relativa al manejo de los desastres en su país presenta un proceso y un marco de planificación de las intervenciones de emergencia? En tal caso:
 - ¿Requiere una planificación que aborde múltiples riesgos?
 - ¿Menciona que las actividades que se esperan de la sociedad nacional deberían reflejarse en los planes nacionales de contingencia (con la debida consideración de su capacidad)?
 - ¿También requiere la implicación de otros actores sociales dentro de la planificación de las intervenciones de emergencia?

Ejemplos legales

La ley de manejo de los desastres de Sudáfrica en 2002 prevé la puesta en práctica de planes de contingencia a niveles nacional, provincial y municipal y de directrices relativas a sus contenidos. Por ejemplo, el texto exige que cada organismo nacional del estado identifique en el marco nacional de manejo de los desastres prepare un plan de manejo de los desastres que establezca, entre otros, estrategias de contingencia y procedimientos de emergencia en caso de un desastre que incluyan medidas destinadas a financiar estas estrategias (art. 25). También se precisa que las provincias y los municipios establezcan planes de contingencia para asignar responsabilidades a todas las partes interesadas, garanticen la coordinación de sus acciones y una respuesta rápida frente al desastre, la distribución de bienes y servicios, el establecimiento de estrategias, de medios de comunicación, la difusión de la información y “otras cuestiones que podrían resultar necesarias”. (art. 39 y 53).

La ley argelina de 2004 relativa a la prevención de los riesgos importantes y al manejo de los desastres también contiene instrucciones detalladas acerca de la puesta en práctica de un plan de contingencia a los niveles nacional, regional y local (art. 51-57). Cada plan debe, entre otras cosas, hacerse cargo del “socorro y el rescate de las personas, la puesta en marcha de centros de acogida seguros, el manejo racional de las ayudas, la seguridad y la salud de las víctimas y de sus propiedades, el suministro de agua potable, la instalación del suministro de energía”.

Estados de emergencia y estados de desastre

Problema

La mayoría de los estados tienen leyes (por lo general disposiciones constitucionales) que contemplan que el jefe de estado declare un estado de emergencia ante una crisis que amenace la seguridad fundamental de la nación, incluyendo tanto conflictos armados como desastres. Las consecuencias de estas declaraciones suelen ser un conjunto de poderes extraordinarios conferidos al poder ejecutivo que lo autorizan a hacer a un lado ciertas leyes y derechos civiles para hacer frente a la emergencia. Por esta razón se incluyen por lo general salvaguardas para garantizar que una declaración de esta índole no sea tomada a la ligera. Al mismo tiempo, esto puede provocar dudas y confusión cuando se necesita una rápida acción para responder a un desastre.

En algunos estados, si bien no en todos, las leyes sobre manejo de desastres contemplan un tipo de declaración adicional y diferente, (por ejemplo, de un “estado de desastre”) – que no implica los mismos poderes amplios de emergencia del ejecutivo pero que proveen cierta autoridad específica relacionada con la respuesta a desastres como también la activación de planes y procedimientos para desastres. En el contexto de un desastre natural, esta sería la solución deseada, dado que no requiere adoptar medidas de envergadura en el marco jurídico normal.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Actualmente no existe ningún documento de carácter político acerca de este tema al nivel de la Cruz Roja /Media Luna Roja.

Preguntas para formular

- ¿La ley de su país distingue entre “estados de emergencia” que podrían aplicarse a las situaciones de agitación civil y “situaciones de desastre” para los desastres naturales?
- En caso contrario, ¿se debe promulgar el estado de emergencia antes de que el gobierno pueda adoptar las medidas de intervención necesarias (por ej., inicio de las evacuaciones obligatorias, utilizando determinados fondos extraordinarios)?
- ¿Cuáles son las consecuencias de la promulgación de un estado de emergencia?
- Si autoriza unos poderes demasiado extensos para ser utilizados sin dificultad, ¿podríamos crear un tipo de promulgación “intermedia” más restringido?

Ejemplos legales

La ley responsable de crear el sistema nacional para la prevención la atenuación y el manejo de los desastres en Nicaragua en 2000 prevé el “estado de desastre” y, por separado, el “estado de emergencia”, que permite a las autoridades poner en práctica textos legislativos en el marco constitucional y aplicar la ley de emergencias de 1973.

En Sudáfrica, la ley de manejo de los desastres contiene disposiciones detalladas acerca de la declaración de estado de desastre nacional, incluidas las disposiciones destinadas a restringir los poderes especiales que esta declaración activa (art. 27). Es necesario que las circunstancias especiales garanticen la declaración para proceder a realizarla. Esto se cumple si la legislación actual y los acuerdos de contingencia no prevén que el ejecutivo asuma de manera efectiva el desastre. Los poderes especiales otorgados se enumeran de manera convencional y solo pueden ser asumidos por el ministro después de consultar con los miembros del gabinete respectivo.

Derecho a la asistencia humanitaria

Problema

En numerosos países, la ley relativa a los desastres prevé sistemas y roles institucionales para los rescates en caso de emergencia. Apenas menciona a las propias personas afectadas. Esto puede contribuir a promover la tendencia tradicional de considerar la ayuda a las víctimas como caridad – en otras palabras, un acto de beneficencia totalmente benévolo. Sin embargo, tal y como se menciona anteriormente, los instrumentos internacionales de los derechos humanos garantizan los derechos fundamentales que implican la ayuda humanitaria. La ayuda humanitaria no debería ser considerada como un favor, es un derecho.

Además, numerosas leyes actuales relativas a los desastres otorgan muy poca o ninguna importancia específica a las necesidades de grupos particularmente vulnerables en situaciones de desastre. Puede tratarse de mujeres cabeza de familia, de niños, de personas de edad avanzada, de personas que conviven con el VIH y con otras enfermedades debilitadoras, así como de personas con discapacidad. Otros, como las comunidades indígenas y los inmigrantes, pueden ser vulnerables debido a la marginalidad social, que les hace menos resilientes frente a los desastres, y también menos capaces de acceder a las ayudas oficiales.

De igual manera, las leyes relativas a los desastres tienden a eludir uno de los obstáculos más frecuentes para el acceso individual a la ayuda pública. Después de la destrucción provocada por un desastre natural, las personas afectadas, en particular aquellas cuyas viviendas han sido destruidas, suelen perder los documentos oficiales fundamentales como los pasaportes, los certificados de nacimiento, las tarjetas de identidad y las escrituras de propiedad. Sin estos documentos, estas personas no suelen tener acceso a los servicios sociales fundamentales y cualquier otra ayuda relacionada con la intervención en caso de desastre.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

De acuerdo con los principios y las reglas que rigen las acciones de rescate de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en caso de desastre, adoptados por la conferencia internacional de la Cruz Roja en 1969 y modificados recientemente en 1995, “la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en su esfuerzo por prevenir y aliviar el sufrimiento humano, consideran que todos tienen un derecho fundamental a dar y recibir asistencia humanitaria”.

En lo que respecta a las poblaciones vulnerables, el preámbulo de la constitución de la FISCR compromete a todas las sociedades nacionales “en la protección de la dignidad humana y en la mejora de las condiciones de vida de las personas vulnerables mediante la movilización del poder de la humanidad”.

En tanto en cuanto la Cruz Roja no dispone de un documento relativo a una política específica para la pérdida de documentos de identidad personal, las directrices relativas a las personas desplazadas en el interior de su propio país (principio 20) disponen que los estados deberán proporcionar los mecanismos para facilitar la rápida obtención de nuevos documentos, o al menos la sustitución provisional de los documentos necesarios para acceder al rescate y a la ayuda a la reconstrucción, así como a otros servicios.

Preguntas para formular

- ¿La ley de su propio país estipula claramente el derecho a la asistencia humanitaria para todas las personas necesitadas después de un desastre o de una emergencia sanitaria?
- ¿La ley relativa al manejo de los desastres de su país prohíbe explícitamente la discriminación en los esfuerzos de rescate, tanto por parte del gobierno como por los demás actores?
- ¿La ley relativa al manejo de los desastres de su país garantiza que las evaluaciones de las necesidades y las operaciones de rescate buscan y abordan las posibilidades de las necesidades específicas de grupos vulnerables como los que se han descrito anteriormente?

Ejemplos legales

La ley relativa al manejo de los desastres adoptada por Indonesia en 2007 (art. 1.1 & 26.1) dispone que “cualquier persona afectada por un desastre tiene derecho a asistencia para satisfacer sus necesidades básicas”.

La sección 308 de la *Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act* adoptada por los Estados Unidos en 1988 ofrece un ejemplo bastante bueno, en tanto en cuanto pide al presidente que promulgue reglamentos que “garanticen que la distribución de víveres, la tramitación de las peticiones y demás actividades relacionadas con el rescate y la asistencia se llevarán a cabo de manera equitativa, sin discriminar por motivos de raza, color, religión, nacionalidad, sexo, edad, discapacidad, dominio del inglés o situación económica”. Exige además que se apliquen las mismas normas por parte de otras agencias y organizaciones que presten su ayuda en coordinación con el gobierno.

En la misma línea, la Ordenanza Nacional de manejo de desastres promulgada por Pakistán en 2010 (art. 37) estipula que, “en la oferta de indemnización y de rescate a las víctimas de desastres, no debe haber ninguna discriminación basada en el sexo, la casta, la descendencia o la religión”.

Procedimientos de evacuación

Problema

La evacuación puede ser un medio vital para salvar vidas en caso de desastre. Sin embargo, ante la ausencia de procedimientos apropiados, las evacuaciones pueden ser inoportunas, descoordinadas e irregulares (por ejemplo, si no se presta la atención necesaria a las personas en peligro, incluidas las personas de la tercera edad, los discapacitados, los reclusos). Además, es necesario tomar decisiones importantes (basadas en criterios apropiados) en cuanto a si las evacuaciones deben ser obligatorias y cómo deben tratarse a las personas evacuadas para mantener su dignidad.

Para que los planes contemplan la flexibilidad apropiada, la legislación relativa al manejo de los desastres no suele tratar de manera muy detallada los procedimientos de evacuación: sin embargo, puede exponer orientaciones generales, en particular en lo que respecta a los agentes y organismos responsables, la responsabilidad de elaborar, de actualizar y de distribuir los planes de evacuación y las medidas de protección para la dignidad de las personas evacuadas.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Actualmente no existe ningún documento de política internacional de la Cruz Roja/de la Media Luna Roja en materia de evacuación.

Preguntas para formular

- ¿La ley relativa al manejo de los desastres exige que los planes de intervención de emergencia en caso de desastre expongan procedimientos detallados para la evacuación en los que se asignen los roles y las responsabilidades?
- ¿Exige que todas las personas en peligro sean evacuadas sin discriminación?
- ¿Exige que los derechos y la dignidad de las personas evacuadas se respeten en caso de evacuación obligatoria?
- ¿Prevé la evacuación de ganado o de animales domésticos?

Ejemplos legales

La ley de manejo de los desastres adoptada por Sri Lanka en 2005 nombrados para responder a un desastre en particular a “evacuar la población, las viviendas y los animales de la zona afectada o vulnerable” (art. 14). Esta disposición insiste en el hecho que esto sólo se permite en las zonas en las que la organización ha sido autorizada a intervenir por parte del Consejo.

Si la organización apropiada o las ONG participantes, los oficiales de policía o los miembros de las fuerzas armadas, en el ejercicio de su deber, provocan pérdidas o daños en las propiedades de cualquiera, la persona afectada tiene derecho a solicitar una indemnización.

Asistencia realizada por militares

Problema

Numerosos países cuentan con los militares para realizar las operaciones de reconstrucción para hacer frente a los desastres naturales. Los militares suelen representar muchas ventajas al respecto, en particular el hecho de disponer de vehículos adaptados (en particular helicópteros) y del equipo así como una jerarquía interna claramente establecida y la capacidad de despliegue rápido. Por otra parte, la opinión pública considera en ocasiones de forma negativa a los militares y la cooperación con los militares puede resultar a veces difícil para la Cruz Roja y para la Media Luna Roja a la luz de estas asociaciones. Por otra parte, la ayuda militar generalmente es más costosa que la de sus homólogos civiles, y los soldados pocas veces han sido entrenados para abordar escenarios de desastres destacando los principios humanitarios, la participación de las colectividades y la visión de una reconstrucción a largo plazo, que caracteriza el enfoque de las organizaciones humanitarias.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

En 2005, el Consejo de los representantes de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha adoptado un “Documento de orientación sobre las relaciones entre los componentes del movimiento y los organismos militares” que invita a “un enfoque prudente con respecto a la cooperación con los militares en las operaciones humanitarias”. Diez años antes, el Consejo de los representantes también había adoptado un “Informe sobre la cuestión de la protección armada de la asistencia humanitaria”, este informe es más concreto.

Conviene recordar que existe una norma internacional adicional no vinculante que aborda la asistencia militar en caso de desastres, las directrices de Oslo sobre la utilización de los recursos militares y la protección civil extranjeros en el marco de las operaciones de rescate en caso de desastre” (revisadas en 2007). Las directrices de Oslo invitan a utilizar los recursos militares como último recurso y de manera complementaria a los esfuerzos civiles. Sin embargo, las directrices de Oslo solamente se aplican al despliegue internacional de recursos militares para en respuesta a desastres, y no a las actividades nacionales de los militares.

Preguntas para formular

- ¿La legislación o la política de su país dan prioridad a los métodos civiles de ayuda humanitaria en el contexto de un desastre cuando ello es posible?
- ¿En caso contrario, la legislación o la política de su país garantiza a su sociedad nacional la capacidad para actuar con independencia de los militares y tomar todas las distancias necesarias con respecto a estos para garantizar su independencia y su neutralidad?

Ejemplos legales

Aunque numerosas legislaciones atribuyan a los organismos civiles nacionales de manejo de los desastres la responsabilidad principal en materia de capacidad de reacción ante los desastres, son pocas las que prevén controles específicos en caso de participación de las fuerzas armadas en operaciones de reconstrucción. La única excepción parcial es el caso de los Estados Unidos, que en virtud de su ley centenaria, “Posse Comitatus Act” (18 U.S.C. §1385), que limita el poder de los gobiernos locales para recurrir a los ejércitos nacionales para aplicar las leyes en el territorio.

Financiamiento

Problema

Como auxiliares, las Sociedades Nacionales a menudo asumen responsabilidades significativas como parte del plan general del país de respuesta a desastres. Estas actividades requieren recursos, y si bien las Sociedades Nacionales por lo general pueden acceder a fondos provenientes de su base de comunidades y reciben la asistencia mutua de otros componentes del Movimiento, se suelen encontrar diferencias importantes.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Este concepto fue afirmado por la resolución 5 de la 26^a Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en la cual los gobiernos se comprometieron a “contribuir a crear un entorno benéfico para el desarrollo general de las Sociedades Nacionales en sus propios países”, incluso proveyendo “beneficios financieros y fiscales”.

Preguntas para formular

- ¿La ley de su país prevé el apoyo financiero para las sociedades nacionales que actúan en su rol de auxiliar para ayudar a las personas afectadas por los desastres?
- ¿La ley prevé el apoyo financiero, en caso necesario, para otras entidades que prestan ayuda a la sociedad civil?

Ejemplos legales

En Austria, la ley federal sobre el reconocimiento de la Cruz Roja austriaca y la protección del símbolo de la Cruz Roja de 2008 dispone en el capítulo 2 (3), que las autoridades austriacas sostienen financieramente a la Cruz Roja austriaca dentro de los límites que les permiten sus medios para que garantice las tareas estipuladas en el capítulo 2 (1), que son obligaciones resultantes de las convenciones de Ginebra y de la Conferencia internacional.

Exenciones impositivas

Problema

Las cargas fiscales pueden ejercer una presión significativa sobre las capacidades de las Sociedades Nacionales de brindar el socorro requerido – en particular cuando impuestos tales como el de valor agregado y los aduaneros se gravan directamente sobre las compras e importaciones asociadas al socorro.

En muchos países las Sociedades Nacionales gozan de ciertas exenciones impositivas simplemente por ser organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, las exenciones otorgadas a las ONG son algunas veces incompletas. A la luz de su estatus especial de instituciones semipúblicas y sus metas humanitarias, la legislación de muchos países también provee exenciones fiscales específicas a las Sociedades Nacionales en las áreas del impuesto a la renta, al valor agregado y aduanero, y el impuesto gravado sobre las donaciones. Cuando esto no sea así, las Sociedades Nacionales deberían considerar propugnar por estos beneficios.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Como se dijo más arriba, la Resolución 5 de la 26^a Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja establece “beneficios fiscales (es decir, impositivos) para las Sociedades Nacionales.

Esto también va en el mismo sentido de las resoluciones iniciales de la Conferencia Internacional, como la Resolución IV de la 9^{na} Conferencia Internacional realizada en Washington en 1912, que insta a los “Estados firmantes del Convenio de Ginebra [...] que sean suficientes para establecer disposiciones legales que otorguen privilegios y derechos a las sociedades de la Cruz Roja, tales como exenciones impositivas y de cargas fiscales, cargas postales y telegráficas, aduaneras y otras”.

Preguntas para formular

- ¿La ley en su país prevé específicamente exenciones fiscales sobre la renta, el IVA, los derechos de aduanas y el impuesto sobre las donaciones para su sociedad nacional en lo referente a sus actividades de rescate en caso de desastre?
- ¿Las demás entidades de ayuda de la sociedad civil disfrutan de exenciones apropiadas?

Ejemplos legales

En Luxemburgo, la sociedad nacional está reconocida como una organización caritativa con objeto humanitario según el artículo I de la “Ley del 16 de agosto de 1923 que confiere la personalidad civil a la sociedad de la Cruz Roja de Luxemburgo. Este estatuto exime a la sociedad nacional de determinados impuestos enumerados en el art. III.2 del mismo estatuto. Por consiguiente, el rol especial que desempeña la sociedad nacional

queda subrayado mediante la exención de estos impuestos con una ley específica en lugar de un texto reglamentario aplicable a semejantes organismos de manera general.

La Cruz Roja americana disfruta de un estatus fiscal mixto. Está exenta de impuestos debido a su estatuto de “instrumento federal”, declarado por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en 1966, lo que le confiere una inmunidad fiscal semejante a la del gobierno. Al mismo tiempo, está considerada como una organización caritativa sin fines lucrativos, lo que ha sido establecido por una decisión del *Internal Revenue Service* de los Estados Unidos en 1938. Está estipulado que la Cruz Roja americana esté exenta del pago de los impuestos federales sobre los ingresos y que, por otra parte, puede recibir donaciones deducibles de impuestos.

En Hungría, las exoneraciones fiscales para la Cruz Roja húngara están previstas directamente por la ley de 1994 sobre la Cruz Roja. Estipula que la Cruz Roja húngara disfruta de ventajas fiscales y de exoneración de pólizas y de impuestos, en relación al reglamento general sobre las organizaciones sociales de utilidad pública. Por otra parte, hace referencia al reglamento sobre las aduanas relativo a las concesiones sobre los derechos de aduana.

Cuestiones relacionadas con el otorgamiento de licencia

Problema

En varios países que cuentan con reglamentos sanitarios regionales, las exigencias en materia de otorgamiento de licencias pueden representar un obstáculo para los profesionales de la salud que cruzan las fronteras de las provincias o de los distritos para prestar asistencia en situaciones de emergencia.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

No existe ningún instrumento específico de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja que aborde esta cuestión.

Preguntas para formular

- ¿Las leyes nacionales y/o regionales de su país autorizan a los profesionales de la salud a prestar socorro más allá de las fronteras provinciales o de los distritos en caso de emergencia?
- En tal caso, ¿apoyan un sistema que permita verificar rápidamente las cualificaciones médicas?

Ejemplos legales

Los estatutos (12.4) del estado de Minnesota 2011, en Estados Unidos, disponen que, en una situación de emergencia declarada, “una persona titular de una licencia, un certificado o un permiso otorgado por un Estado americano, el distrito de Columbia o una provincia de Canadá, y que demuestre que reúne las cualificaciones profesionales, mecánicas o de otro tipo, puede prestar su ayuda en estos ámbitos de competencias en el citado estado cuando el gobernador del mismo lo requiera para satisfacer las necesidades procedentes de la urgencia. La licencia, el certificado o cualquier otro permiso en posesión de la persona que presta su ayuda tiene la misma fuerza y efecto que si hubiera sido expedido por el estado, dentro de los límites y condiciones que podría prescribir el gobernador”.

Exoneraciones de responsabilidad civil

Problema

Tal y como se expone en el capítulo 4, la responsabilidad (es decir, la posibilidad de ser procesado en caso de que algo salga mal) puede ser un riesgo importante para las sociedades nacionales que participan en un entorno caótico y peligroso después de un desastre. Esto puede ser tanto más difícil para los voluntarios que no solo deben hacer frente a las dificultades de la prestación de socorro en sí misma, sino también a los riesgos personales añadidos en caso de que algo saliera mal. Además, cuando se percibe un gran riesgo de responsabilidad, las sociedades nacionales pueden tener dificultades para encontrar un seguro asequible.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Cruz Roja/la Media Luna Roja no está dotada en la actualidad con un instrumento político formal relativo a la cuestión de la responsabilidad de las sociedades nacionales que participan en ellas.

Preguntas para formular

- ¿La ley de su país ofrece protecciones de responsabilidad civil a los rescatadores y socorristas durante los desastres (incluidos los voluntarios)?
- En caso afirmativo, ¿estas protecciones se amplían más allá de los responsables gubernamentales para cubrir a las sociedades nacionales y a otros actores de la sociedad civil?

Ejemplos legales

La ley de manejo de los desastres de Sudáfrica (2002) ofrece protección de responsabilidad civil a los responsables y a “cualquier otra persona que ejerza un poder o una función según los términos de” la ley de manejo de los desastres para cualquier acción “efectuada de buena fe según los términos, o superando las consideraciones, de esta ley” (art. 61). Se encuentra un lenguaje similar en la ley de manejo de los desastres promulgada por Sri Lanka en 2005 (art. 23).

Asimismo, en Hong Kong, la Ordenanza para la prevención y el control de enfermedades de 2008 ofrece la inmunidad de responsabilidad personal a los agentes sanitarios y demás comparecientes que actúen de buena fe durante una intervención de emergencia. Esta ordenanza estipula que “los agentes sanitarios, los funcionarios o los particulares que actúen bajo su dirección, no incurrirán en ninguna responsabilidad civil sobre cualquier acto u omisión que los citados agentes sanitarios, funcionarios o particulares efectúen de buena fe en el ejercicio, real o presunto, de una función bajo esta ordenanza. Por otra parte, la ordenanza estipula que “la protección que se confiere [de acuerdo con la anterior sección] no afecta a ninguna responsabilidad civil de carácter delictivo del gobierno por el citado acto y omisión”.

Función de la sociedad nacional en el restablecimiento de los vínculos familiares

Problema

Entre las consecuencias de los desastres naturales de gran envergadura se encuentra el riesgo de fragmentación de las familias. Numerosas sociedades nacionales están

preparadas para ayudar a restaurar los vínculos familiares – generalmente en estrecha colaboración con la agencia central de búsqueda de la FISCR – en situaciones de desastre. Sin embargo, en algunos países, este rol no recibe el reconocimiento que merece por parte de la legislación o las políticas de desastres. Además, las reglas de la intimidad se enfrentan a veces a la capacidad de las sociedades nacionales para recopilar, archivar y revelar información con objeto de reunir a las familias.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Resolución 15 de la 25ª Conferencia internacional de 1986 exhortó a los gobiernos a “apoyar los esfuerzos de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para abordar los problemas relacionados con la búsqueda y la reunificación de las familias.” De forma similar, la Resolución 16 de esa conferencia pide (pedía) a los gobiernos que facilitaran y apoyaran el trabajo del movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja” en la búsqueda y en la reunificación de las familias.

En 2007, el Consejo de los Delegados de la Cruz Roja/Media Luna Roja ha adoptado la Estrategia para restablecer los vínculos familiares (2008-18), por la que las sociedades nacionales se comprometen, entre otras cosas, a “[r]evisar la legislación nacional con el fin de garantizar que se incluyan las cuestiones relacionadas con los vínculos familiares en los planes nacionales de preparación y de respuesta en caso de desastre, y se comprometen con las autoridades del Estado para su inclusión cuando sea necesario. Esto debería incluir la garantía de que los citados planes definan el rol de la sociedad nacional en el restablecimiento de los vínculos familiares.”

Preguntas para formular

- ¿La ley de su país garantiza que los asuntos relacionados con los vínculos familiares se incluyan en los planes de preparación y de respuesta en caso de desastre?
- ¿El rol de su sociedad nacional en el restablecimiento de los vínculos familiares ha sido definido en la legislación, las políticas y/o los planes nacionales?
- ¿Existen leyes sobre la protección de datos aplicables a la recopilación, el almacenamiento y la difusión de la información de la búsqueda? En tal caso, ¿han sido previstas las excepciones apropiadas para las actividades de búsqueda de las sociedades nacionales en caso de desastre?

Ejemplos legales

La ley federal para el reconocimiento de la Cruz Roja austriaca y la protección del símbolo de la Cruz Roja de 2008 contiene una exención general de las restricciones legales relativas a las actividades de búsqueda de las familias. La sección 2 (4) estipula que cuando la sociedad nacional actúa en el marco de la búsqueda de la familia, transmite información desde su rol, o reúne a las familias según lo previsto en las Convenciones de Ginebra y en los protocolos adicionales, y por lo tanto se permite buscar y transmitir la información pertinente.

Niños no acompañados

Problema

La separación de los miembros de una familia siempre es una fuente de estrés, pero el dolor es particularmente agudo para los niños y para sus padres. Además, los niños no acompañados afrontan numerosos peligros, que van desde el tráfico y la explotación

hasta la adopción ilegal. Muchos países carecen de las protecciones jurídicas específicas de las circunstancias particulares de las situaciones de desastre.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

No existe ningún instrumento específico de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja que aborde esta cuestión.

Preguntas para formular

- ¿La ley de su país nombra con claridad a la autoridad que se hace cargo de garantizar la colocación, el refugio y el cuidado de los niños no acompañados en situaciones de desastre?
- ¿La ley del manejo de desastres, la política o la planificación prevén medidas específicas para combatir los riesgos incrementados del tráfico y de la explotación en las situaciones posteriores a los desastres?
- ¿Se incluyen protecciones especiales en sus leyes con respecto a las adopciones (en particular con las adopciones internacionales) después de desastres de gran envergadura?

Ejemplos legales

La ley de manejo de los desastres de 2010 de Indonesia cataloga a los niños generalmente como grupo vulnerable (Art. 55 (2)), lo que les otorga un trato prioritario sobre la protección y la seguridad social (Art. 25 (1)), y con respecto a los servicios de rescate, evacuación, seguridad, servicios sanitarios y servicios psicosociales (Art. 55 (1)).

En Estados Unidos, la agencia federal de manejo de las emergencias ha establecido un grupo de trabajo que interviene con otras agencias federales y actores no gubernamentales para garantizar que las necesidades de los niños son tomadas en cuenta e integradas en todos los esfuerzos de planificación, preparación, respuesta y de recuperación en caso de desastre iniciados a nivel federal. Esto incluye los esfuerzos por cubrir las necesidades especiales de los niños y apoyar la reunificación cuando las familias están separadas.

Arreglos para la identificación y el entierro de personas fallecidas

Problema

La aparición masiva de heridos y de víctimas mortales a consecuencia de desastres de gran envergadura generalmente sobrepasa la capacidad de los sistemas legales e institucionales para el registro, la identificación y el entierro o la eliminación de los cuerpos. Además, suele producirse una preocupación exagerada por los riesgos sanitarios que se producen a consecuencia de los restos humanos. En ocasiones, este fenómeno induce a las autoridades a recurrir rápidamente a entierros masivos. Como resultado de ello, los fallecidos siguen estando “desaparecidos”, y se impide a las familias el acceso a información fundamental sobre la suerte que han corrido sus seres queridos y su capacidad para enterrarlos de acuerdo con las normas de su cultura. También puede haber consecuencias legales por falta de certificado de defunción, por ejemplo en lo que respecta a la tutela legal de los niños y a la herencia de las propiedades.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

El CICR publicó en 2006, en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), “*Management of Dead Bodies after*

Disasters: A Field Manual for First Responders. (Manejo de los restos humanos después de los desastres: Manual de campo para los primeros equipos de rescate)". El manual tiene como objetivo promover el manejo apropiado y digno de los restos después de desastres masivos y maximizar la posibilidad de su identificación, en particular por personas no especializadas.

Preguntas para formular

- ¿La ley de su país presta una atención especial a los procedimientos de manipulación de un gran número de víctimas después de un desastre?
- ¿La ley prohíbe, o al menos disuade la práctica de entierros masivos en estas circunstancias?
- ¿La ley exige que las autoridades pongan todo su empeño en identificar los restos y notificárselo a los respectivos familiares?
- ¿La ley exige que las autoridades tengan en cuenta los derechos culturales y religiosos con respecto a la eliminación de los restos humanos?
- En los casos en que la sociedad nacional tiene la capacidad de prestar ayuda con respecto al manejo o a la identificación de los restos y/o a la notificación a los parientes, ¿este rol está previsto en la legislación, la política o los planes actuales del gobierno?

Ejemplos legales

La ley nacional de manejo de los desastres de 2000 aborda la presunción de la defunción después de un desastre en su Sección 24. Estipula que la presunción de la defunción de una persona en caso de desastre natural se reduce de siete a dos años; esta presunción se puede refutar. Durante este periodo de dos años, el Tribunal Supremo puede declarar fallecida a una persona a instancia de un miembro de su familia directa si se establecen suficientes pruebas de que el fallecimiento de una persona se ha producido o sucedió durante un desastre.

La ley india de manejo de los desastres de 2002 otorga a la autoridad del distrito la responsabilidad de realizar los trámites para la eliminación de los cuerpos no reclamados según la sección 13 (1) (g).

Garantizar la seguridad de las personas y de las propiedades afectadas por los desastres

Problema

Un desastre de gran envergadura puede conducir en ocasiones a infracciones de la ley y el orden. Las personas desplazadas pueden ser víctimas de la violencia y del robo. Las mujeres y los niños pueden ser víctimas de agresión sexual. Las viviendas y las propiedades dañadas pueden ser objeto del saqueo.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

No existe actualmente ninguna política de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja que aborde esta cuestión.

Preguntas para formular

- ¿Su ley o política para el manejo de los desastres asigna claramente las responsabilidades para la protección de las comunidades afectadas por los desastres frente a la violencia, el robo y otros delitos?
- ¿Proporciona medidas especiales para la protección frente al saqueo y la violencia sexual y de género en circunstancias de desastre?

Ejemplos legales

La ley de Indonesia sobre el manejo de los desastres de 2010 estipula que todas las personas tienen derecho a la protección social y a la sensación de seguridad, en particular en los grupos pertenecientes a comunidades vulnerables (Art. 25 (1)). El manejo de los desastres deberá incluir la protección de los grupos vulnerables (Art. 48 (e)), que se consigue a través de la prioridad otorgada a los grupos vulnerables, a los servicios sanitarios, al servicio psicosocial (Art. 55). Los bebés y los niños, las mujeres embarazadas o las madres lactantes, las personas discapacitadas o de edad avanzada son considerados como grupos vulnerables (Art. 55).

La ley de Nicaragua para la creación del sistema nacional para la prevención, la atenuación y la respuesta a los desastres (SINAPRED) del 2000) estipula que es un esbozo del sistema de manejo de los desastres para garantizar la seguridad de las personas y de sus propiedades, y también del estado como tal (art. 2 (7)). También prevé el establecimiento de Comisiones de Seguridad a nivel nacional y municipal (art. 16 y 20) con el fin de ajustarse a este esbozo.

Voluntariado durante las urgencias

Problema

Las sociedades nacionales y los voluntarios afrontan la incertidumbre en muchas ocasiones durante el ejercicio del voluntariado en las emergencias. Este contexto favorece la aparición de cuestiones legales específicas que deben ser abordadas, tales como las grandes preocupaciones relacionadas con la salud y la seguridad, el impacto de la declaración de emergencia, las cuestiones relacionadas con los seguros, la responsabilidad, la ley de trabajo, el voluntariado realizado por profesionales, entre otras.

En algunos países falta claridad con respecto a la definición y el alcance del voluntariado, y las barreras legales que pueden prohibir o restringir la participación de los voluntarios. A título de ejemplo, en muchas jurisdicciones, el término “voluntario” no aparece claramente definido. Debido a esta falta de claridad, la ley del trabajo o del empleo puede aplicarse a los voluntarios, lo que tiene como resultado una confusión sobre las obligaciones de las organizaciones y los derechos de los voluntarios.

A pesar de los muchos problemas que pueden afectar al voluntariado durante las emergencias, un aspecto del problema tiene que ver con la formación apropiada y la gestión de los voluntarios. En algunos casos, las leyes han previsto una formación y una gestión rigurosas de los voluntarios, tratando de garantizar que estén mejor preparados y equipados en el transcurso de sus actividades de voluntariado, en beneficio de la comunidad, del voluntario y de la organización de voluntariado. Otro asunto de preocupación tiene que ver con las obligaciones sanitarias y de seguridad de las organizaciones de voluntarios, que en ocasiones pueden resultar poco claras, con el resultado de que se adopten precauciones inadecuadas para los voluntarios. Otro aspecto está relacionado

con la cobertura de seguro por accidente o en caso de muerte durante el voluntariado, y con el pago de compensaciones, en ocasiones obligatorio por la ley.

Otro ejemplo de problema que se ha producido y que puede requerir una aclaración está relacionado con el empleo en el momento del voluntariado dentro de un contexto de emergencia. Muchos voluntarios que pueden ser enviados en caso de emergencia tienen un empleo fijo, y pueden disfrutar de una protección adicional con respecto a ese empleo. En algunos países, la ley protege a los voluntarios contra el despido en el momento de llevar a cabo las tareas de voluntariado; en otros casos, la ley permite esta actividad al prever expresamente un número fijo de días durante los cuales la persona podrá realizar su voluntariado, de manera remunerada, o en determinados casos, sin remuneración. En todos estos casos, el empleador no estará autorizado a despedirlo ni a iniciar procesos disciplinarios.

Hay una última serie de problemas relacionados con la responsabilidad de las organizaciones y con los voluntarios en el ejercicio de sus actividades, y se puede otorgar inmunidad legal en determinadas jurisdicciones para aquellas acciones que se realizan de buena fe. Sin embargo, en otras jurisdicciones, las organizaciones que envían a voluntarios pueden ser responsables en sentido estricto de las acciones de los voluntarios.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

El principio fundamental del servicio de voluntariado se encuentra en el centro del movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Más de 10 millones de voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja dan su apoyo y su asistencia a personas vulnerables en todo el mundo.

La política de voluntariado de la FISCR ratifica la importancia del voluntariado y pone de relieve los valores básicos del mismo. La política también expone las responsabilidades de las sociedades nacionales con respecto a sus voluntarios, y las responsabilidades de los voluntarios.

Reconocer la importancia del contexto legal de la creación de un entorno favorable para los voluntarios, en la 27ª conferencia internacional en 1999, el objetivo final 3.3 responsabilizó a los estados de “revisar y, cuando sea necesario, introducir o actualizar la legislación de modo que se facilite el trabajo eficiente de las organizaciones voluntarias pertinentes”.

En la continuidad de la 27ª conferencia internacional, y de acuerdo con su mandato, la FISCR ha trabajado con la Unión Interparlamentaria (UIP) y con el programa de los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) en la preparación de un documento guía en 2004, *Volunteerism and Legislation: A Guidance Note* (Voluntariado y legislación: Nota de orientación). Esta nota de orientación presenta los principales problemas y consideraciones que deben tomarse en cuenta para examinar el marco legal en lo referente al voluntariado. Estos documentos ponen de relieve la importancia de un entorno favorable para el voluntariado, proporcionando un marco legal claro que incluyan normas apropiadas, responsabilidades y protecciones con respecto al compromiso, a la intervención y a la gestión de los voluntarios.

Preguntas para formular

- ¿La ley en su país ha previsto una definición clara del término “voluntario”, incluyendo el ámbito de las actividades de voluntariado, las restricciones con respecto al voluntariado y una distinción clara en relación al estatus de empleados?

- ¿Su ley ha establecido normas y responsabilidades claras para los voluntarios y para las sociedades nacionales en lo que respecta a la formación previa y a la supervisión adecuada de los voluntarios?
- ¿Existe una legislación específica para el manejo de los desastres que se aplique a los voluntarios y a las organizaciones voluntarias?
- ¿Existe claridad con respecto a la responsabilidad del voluntario y/o la sociedad nacional en caso de violar las normas? ¿Existe inmunidad para los voluntarios o para las sociedades nacionales?
- ¿Puede identificar barreras de las leyes sectoriales particulares impedir el voluntariado en caso de emergencia?

Ejemplos legales

En Filipinas, la sección 13 de la ley para el manejo y la reducción de riesgos de los desastres de 2010 estipula que cualquier voluntario muera o sufra lesiones durante las actividades relacionadas con el desastre o la emergencia tendrá derecho a una compensación y a un seguro de accidentes personal individual.

Mozambique ha adoptado recientemente una ley sobre el voluntariado (ley 7/2011 del 11 de enero de 2011), que permite a los voluntarios ausentarse de su puesto de trabajo habitual durante tres días, si fuese necesario el voluntariado en misiones urgentes para responder a situaciones de emergencia, desastre público o equivalente, el tiempo dedicado deberá considerarse como días laborables, y será remunerado por el empleador habitual del voluntario. (Artículos 8(1) & (2))

En Pakistán, la ley de servicios de emergencia de Punjab de 2006 estipula que un acto u omisión cometido por un voluntario de buena fe con el fin de ejercer las funciones relacionadas con la emergencia no serán objeto de “ninguna acción, responsabilidad, reclamación o demanda jurídica” contra la persona del voluntario, y que cualquier procedimiento o reclamación “correrá a cargo y será indemnizado por el servicio de emergencias de Punjab”.

Fuentes e información adicional

Instrumentos internacionales

- Carta africana de los derechos y del bienestar del niño (1990).
- Constitución de la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (modificada en 2007).
- Marco de Acción de Hyogo: 2005-2015, Documento de las NU No. A/Conf.206/6 (2005).
- Convenio internacional sobre los derechos civiles y políticos (1966).
- Convenio internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales (1966).
- Estrategia del movimiento para el restablecimiento de los vínculos familiares, Consejo de delegados (2007).
- Directrices operativas sobre la protección de personas en situaciones de desastres naturales (rev 2011).
- Resolución 9, 23ª conferencia internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1977).
- Resolución 15, 25ª conferencia internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1986).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- Gestión de los restos mortales después de los desastres: Un manual de campo para los primeros equipos de rescate, CICR, OPS, OMS (2006).

Legislación nacional

- China (Hong Kong): Ordenanza No. 14 (2008) para la prevención y el control de enfermedades.
- Yibuti: Ley sobre la creación de un marco institucional para el manejo de riesgos y desastres (2006).
- República Dominicana: Ley de manejo de los desastres (2002).
- Hungría: Ley de la Cruz Roja de Hungría (1994).
- India: Ley de manejo de los desastres (2005).
- Indonesia: Ley sobre Manejo de Desastres (2007).
- Japón: Ley de Socorro en Desastres, No. 108 (1947), según fue enmendada el 25 de diciembre de 1984.
- Luxemburgo: Ley sobre el establecimiento del estatus legal de la sociedad de la Cruz Roja de Luxemburgo (1923).
- Nicaragua: Ley no. 337 Creación del sistema nacional para la prevención, la atenuación y la respuesta a los desastres (SINAPRED) de 2000 e Implementación de los reglamentos (Decretos Nos. 53-2000 y 98-2000).
- Pakistán: Ley nacional de manejo de los desastres, No. 24, (2010).
- Sudáfrica: Ley de manejo de los desastres, Ley 57 (2002).
- Sri Lanka: Ley de manejo de los desastres de 2005 (2005).
- Estados Unidos: Ley de Socorro en Desastres y Asistencia en Emergencias - Robert T. Stafford, Ley Pública, 42, Código de los Estados Unidos 5121 et seq. (1988), según fue enmendada.
- Estados Unidos (Estado de Minnesota), Estatuto 12.4 (2011).
- Vanuatu: Ley nacional de manejo de los desastres, Cap. 267 (2000).

Otras fuentes

- Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers (2008).
- CIRC, Mejores prácticas operativas relativas al manejo de los restos humanos e información sobre los fallecidos por parte de personal no especializado (2004).
- Interworks, Model for a Disaster Management Structure, Preparedness Plan and Supporting Legislation (1998).
- Directrices de emergencia para Ganado y Manual de normas (2009).
- OCHA y ISDR, Paquete de Orientación e Indicadores para implementar la Prioridad Cinco del Marco de Acción de Hyogo (2008)
- Comité permanente inter-agencias de NU, Directrices operativas sobre los derechos humanos y los desastres naturales (2006).
- PNUD, Una revisión global: el apoyo del PNUD a los sistemas institucionales y legislativos para el manejo de riesgos de desastres (2005).
- Vincent Bernard, "How government fiscal concessions can strengthen Red Cross and Red Crescent Societies," *International Review of the Red Cross*, no. 313, págs. 450-477 (1996).

Cuestiones legislativas en materia de manejo de
desastres y lucha contra las epidemias
Nota de Información Diplomática Humanitaria N° 2

Capítulo 3

Cuestiones legislativas
en materia de respuesta
internacional a desastres

Pese a que muchos gobiernos han instituido legislaciones pertinentes para manejar desastres locales, muy pocas incorporan el potencial de recibir asistencia internacional. Esta falta de preparación ocasiona a menudo retrasos, confusión y falta de responsabilidad. Desde 2001, la FISCR ha estudiado este asunto en profundidad. La experiencia llevada a cabo en más de dos docenas de países y las consultas realizadas en todo el mundo han demostrado que el momento inmediatamente posterior a un desastre de envergadura no es el apropiado para tratar de crear normas y sistemas nuevos para atender este tipo de problemas.

Este problema ha recibido una atención creciente, tanto dentro como fuera del Movimiento. Además, el rol desempeñado por la Cruz Roja y por la Media Luna Roja como experto y conocedor del entorno legal de la respuesta internacional ha crecido ostensiblemente, en los niveles nacional, regional e internacional.

Instrumentos internacionales clave

Directrices IDRL

El principal instrumento internacional para esta sección son las Directrices para la facilitación y la regulación nacional de socorro internacional y la asistencia inicial de recuperación”, también conocidas como las “Directrices IDRL”.

Naturaleza y estatus de las directrices

Las Directrices son un conjunto de recomendaciones para los gobiernos sobre cómo preparar sus leyes y planes de desastres para enfrentar los problemas regulatorios comunes en las operaciones internacionales de socorro en desastres. Aconsejan a los gobiernos respecto de las normas de calidad mínimas sobre las cuales deberían insistir en la asistencia humanitaria, como también los tipos de facilidades jurídicas que los proveedores de asistencia necesitan para hacer su labor eficazmente. Si bien responden a los problemas comunes actuales, están basadas en documentos internacionales jurídicos y de políticas que ya existen.

¿Cómo surgieron las Directrices?

En el año 2001, la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja comenzó su Programa sobre Leyes, Normas y Principios Internacionales de Respuesta a Desastres (IDRL) con el objetivo de investigar cómo las redes jurídicas pueden contribuir a mejorar la actividad de socorro en desastres. A través de este programa la Federación recopiló la información sobre el derecho internacional y nacional, preparó o encargó la preparación de más de dos docenas de estudios de casos individuales en todo el mundo, y realizó consultas extensivas con grupos de interés relevantes sobre sus experiencias en temas legales de operaciones de desastre.

En 2003, la 28ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (que reunió a los países firmantes de los Convenios de Ginebra y a los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) elogió esta labor permanente e instó a la Federación a trabajar en colaboración con los socios para crear las “directrices para el uso práctico de actividades de respuesta internacional a desastres”.

En el período que va de 2006 a 2007, el Programa de IDRL y sus socios organizaron una serie de foros regionales de alto nivel que dieron como resultado la creación de las Directrices IDRL. En total, 140 gobiernos, 140 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y

de la Media Luna Roja y 40 organizaciones internacionales, ONG y redes de ONG participaron en estos foros o acercaron sus aportes para la redacción de las Directrices.

Estatus de las Directrices

Las Directrices no son vinculantes para los estados, pero disfrutan de un alto nivel de autoridad internacional. En noviembre de 2007, los estados y los actores de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja las adoptaron unánimemente durante la 30ª conferencia internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Además, el año siguiente, la Asamblea General de las Naciones Unidas también exhortó a los estados a utilizar las directrices de la IDRL en tres resoluciones diferentes (nos. 63/139, 63/137, y 63/141 de 2008). Desde entonces, la Asamblea General ha adoptado resoluciones similares cada año (ver las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/65/264, A/RES/65/133, A/RES/64/251, A/RES/64/76, A/RES/63/141).

En 2011, la 31ª conferencia internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja fue convocada para analizar el avance global de la implementación de las directrices y para redoblar los esfuerzos de los participantes en la difusión y promoción de su uso.

Base normativa de las directrices

Además del proceso colaborativo descrito anteriormente, el lenguaje de las directrices IDRL toma prestado gran parte de los instrumentos internacionales actuales, que incluyen tratados, resoluciones de órganos internacionales y códigos y orientación aceptados internacionalmente. Las directrices IDRL se utilizan por tanto como un resumen de esas normas internacionales. A la luz de los hechos, esta nota de orientación no los describirá de forma más detallada, pero se incluirá una descripción completa dentro del estudio preliminar del IDRL y de las notas de las directrices. Además, en 2011, al FISCR, la OCHA de Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria han redactado una “versión piloto” de un Modelo de ley sobre la facilitación y la regulación de la recuperación internacional de los desastres y la asistencia a la recuperación inicial”, diseñado para ayudar a los estados interesados por implementar las directrices del IDRL en la legislación local.

¿Cuáles son las ideas centrales de las Directrices?

a. Los actores locales tienen la función principal

Las Directrices reconocen que la responsabilidad primera y principal del gobierno del estado afectado es atender las necesidades humanitarias provocadas por un desastre dentro de sus fronteras. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros actores de la sociedad civil local del estado afectado desempeñan un papel de ayuda clave. Se debe diseñar e implementar una asistencia internacional para desastres que complemente los esfuerzos de estos actores locales en lugar de desplazarlos.

b. Los socorristas internacionales tienen responsabilidades

Las Directrices también insisten en que los proveedores de asistencia internacional sean responsabilizados por observar ciertas normas humanitarias mínimas al prestar su asistencia en un desastre. Éstas incluyen los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, como también las normas mínimas de coordinación y calidad de los bienes, el personal y los programas de socorro, emanadas de fuentes tales como el Código de Conducta del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG

en la Carta Humanitaria Esfera sobre Socorro en Desastres y los Estándares Mínimos para el Socorro en casos de Desastre.

c. Los actores internacionales necesitan contar con facilidades legales

Las Directrices establecen tipos específicos o alojamientos que los gobiernos deben proveer a los estados y organizaciones humanitarias que prestan asistencia, para que puedan responder eficazmente a las necesidades humanitarias. Por ejemplo, instan a:

- Un procesamiento expedito de visas y controles aduaneros para el personal, los bienes y los equipos de socorro
- Facilitación del transporte de socorro
- Exenciones impositivas, de cargas y aranceles para las actividades de socorro
- Medios simplificados para que las organizaciones humanitarias adquieran personalidad jurídica local provisoria para operar legítimamente en el país

En algunas de estas disposiciones se realiza una distinción entre “socorro” y “asistencia inicial de recuperación”, por cuanto la rapidez es un factor mucho más crítico en el caso del primer tipo de asistencia que en el segundo. Las Directrices también alientan a los estados a reducir las barreras legales para el socorro de desastres que se originan dentro o al pasar por sus territorios con destino a otro país afectado por un desastre, a fin de evitar atrasos.

d. Algunas facilidades legales deben ser condicionales

A fin de conferir cierto peso a las responsabilidades de las organizaciones humanitarias que brindan asistencia, las Directrices alientan a los gobiernos (en la medida que lo permite el derecho internacional) a condicionar el otorgamiento de las facilidades legales a estas organizaciones al compromiso y al cumplimiento permanente de las normas mínimas descritas anteriormente. Las Directrices proponen implementarlo de diversas formas, por ejemplo, mediante un simple procedimiento de registro, que esté disponible en el mejor de los casos inmediatamente luego de producirse un desastre, pero también como medida preparatoria anticipada.

El estado otorgante debe luego monitorear el desempeño de las organizaciones registradas para verificar su cumplimiento permanente de las normas requeridas. Las Directrices advierten que algunos estados podrían estar dispuestos a otorgar facilidades legales a empresas privadas que proveen socorro de beneficencia en un escenario de desastre. En este caso, se los insta a otorgarlos basándose en los mismos estándares de otorgamiento que se usan para las organizaciones humanitarias. No se propone una condición similar a la asistencia prestada por un gobierno a otro debido a la disponibilidad de medios diplomáticos alternativos para reparar temas de calidad o coordinación.

Normas específicas relativas a la ayuda internacional en caso de desastre por parte de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Las directrices IDRL abordan todo el espectro de la ayuda en caso de desastre por parte de actores internacionales y por tanto no entran en detalles específicos acerca de la ayuda prestada por la Cruz Roja y por la Media Luna Roja. En su lugar, en su preámbulo y resolución de adopción, se estipula que tienen como objeto complementar las normas internacionales actuales de esa ayuda, no sustituirlas.

De acuerdo con los estatutos del movimiento (art. 3.3) y con los principios y reglas de la recuperación en caso de desastre para la Cruz Roja y la Media Luna Roja (art. 6) (ambos

adoptados por los estados firmantes de las Convenciones de Ginebra por medio de la conferencia internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), los componentes del movimiento se comprometen a ayudarse mutuamente internacionalmente en las actividades de ayuda a las personas afectadas por desastres cuando la sociedad nacional no pueda cubrir ella sola las necesidades. Según se indica en el capítulo 1, se trata de un componente del principio fundamental de la universalidad.

Por su parte, los estatutos y los principios y reglas de apoyo a las sociedades nacionales han asignado a la FICR un rol fundamental para llevar a cabo una respuesta y coordinar los esfuerzos internacionales. Para recibir ayuda en esta (y en otras tareas), ha firmado “acuerdos de estatutos” con más de 70 gobiernos. Estos acuerdos le proporcionan privilegios e inmunidades internacional similares a los que se otorgan a las Naciones Unidas.

Cuando no hayan sido adoptados por los estados, los componentes del movimiento han regulado su asistencia mutua en la reconstrucción internacional por medio del acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (acuerdo de Sevilla), 1997 y sus medidas complementarias, ambos adoptados por el Consejo de delegados.

Áreas temáticas

La sección que sigue identifica varios temas clave que las Sociedades Nacionales deberían incluir en sus esfuerzos por ampliar la actividad de concientización legislativa con respecto a la respuesta internacional a desastres.

Decisión acerca de pedir la asistencia internacional

Problema

Una de las áreas más difíciles y sensibles de la respuesta internacional a desastres es la decisión de los gobiernos sobre si solicitar o permitir la asistencia internacional inmediatamente luego de producirse un desastre. Algunos gobiernos pueden ser reacios a permitir la asistencia internacional por miedo a que los haga parecer inadecuados a los ojos de su población o de la comunidad internacional, o quizás les preocupe permitir el ingreso al país de una gran afluencia de equipos y bienes de socorro internacional. Así y todo, los gobiernos tienen responsabilidades internacionalmente reconocidas en este sentido que debieran ser reconocidas e integradas en los sistemas jurídicos locales y en los instrumentos y mecanismos regionales e internacionales de respuesta internacional a desastres.

Preguntas para formular

- El marco nacional jurídico y de políticas:
 - ¿Contempla y habilita la posibilidad de pedir o aceptar asistencia internacional en el caso de producirse un desastre que exceda las capacidades nacionales de contención para atender las necesidades de las personas afectadas? [Ref. Directrices IDRL 3(2)]
 - ¿Reconoce el rol del gobierno en la coordinación, regulación y monitoreo del socorro de desastre brindado por los socorristas en su territorio, de acuerdo con el derecho internacional? [Ref. Directrices IDRL 3(3)]

- Los instrumentos jurídicos y los mecanismos de respuesta internacionales:
 - ¿Refuerzan la responsabilidad primaria de los estados de asegurar el socorro ante un desastre ocurrido en su territorio? [Ref. Directrices IDRL 3(1)]
 - ¿Hacen hincapié en que cuando una situación de desastre excede las capacidades de contención nacionales los estados deben buscar asistencia internacional y/o regional para responder a las necesidades de las personas afectadas? [Ref. Directrices IDRL 3(2)]
 - ¿Refuerzan el derecho soberano de los estados de coordinar, regular y monitorear la asistencia de socorro y recuperación de desastres que brindan los socorristas en su territorio, de acuerdo con el derecho internacional? [Ref. Directrices IDRL 3(3)]

Ejemplos legales

De acuerdo con la sección 16 de la ley de atenuación y manejo de los desastres de Filipinas de 2010, el Presidente puede declarar un estado de calamidad después de una recomendación del Consejo Nacional. Además del Presidente, el Sangguniang local también puede emitir esta declaración después de una recomendación del comité local de los desastres. Esta declaración depende del “alcance, de la magnitud de los daños o de las consecuencias de los efectos adversos de un desastre” (de acuerdo con la Regla 14 de las Reglas y reglamentos de implementación de la ley de manejo y reducción de riesgos de los desastres (DRRM en sus iniciales en inglés) y puede “garantizar la asistencia humanitaria internacional según se considere necesario”.

El Manual de procedimientos para el manejo de la asistencia humanitaria internacional en situaciones de desastre de la República de Ecuador de 2004, establece en su párrafo 2.1.1 la posibilidad de solicitar ayuda humanitaria internacional con el fin de reforzar los esfuerzos nacionales, sólo en aquellos casos en los que se superen las capacidades nacionales, o cuando un recurso especial no se encuentre disponible en el estado en que se necesita.

Proceso para iniciar la asistencia internacional

Problema

Con mayor frecuencia los retrasos en pedir o aceptar la asistencia internacional son provocados no por una falta de voluntad sino por la ausencia de procedimientos claros para determinar cuándo y cómo realizar este pedido o aceptar un ofrecimiento.

Preguntas para formular

- El marco jurídico y de políticas nacional:
 - ¿Establece un proceso claro para decidir de forma oportuna si pedir o no el socorro en casos de desastres y los medios para comunicar este mensaje rápidamente? [Ref. Directrices IDRL 10(1)]
 - ¿Garantiza que la decisión de solicitar el socorro en un desastre se base en la evaluación de las necesidades y de las capacidades nacionales disponibles para responder? [Ref. Directrices IDRL 10(1)]
 - ¿Incluye la posibilidad de realizar Evaluaciones Conjuntas de Necesidades con las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias que prestan asistencia? [Ref. Directrices IDRL 10(1)]

- ¿Asegura que cualquier pedido de gobierno de asistencia internacional sea lo más específico posible respecto de los tipos y cantidades de suministros, como también de los servicios y la experiencia requeridos? ¿Debería indicarse también los tipos particulares de bienes y servicios que probablemente se ofrezcan pero que no son necesarios? [Ref. Directrices IDRL 10(2)]
- ¿Garantiza que las indicaciones del gobierno sobre los bienes, servicios y experiencia requeridos/no requeridos no limiten la capacidad de las Sociedades Nacionales de solicitar bienes, servicios y experiencia a la Federación Internacional que se hayan identificado como necesarios? [Ref. Directrices IDRL 1(b) y (d)]
- ¿Incluye algún proceso de creación de información adecuada sobre leyes y normas locales relevantes sobre el ingreso y la operación del socorro de desastres disponible para los actores que brindan asistencia? [Ref. Directrices IDRL 10(3)]

Ejemplos legales

En Grecia, la ley 3536 de 2006 clarifica el procedimiento de solicitud de ayuda internacional en periodos de emergencia. Más precisamente, el artículo 27 (2) establece que todas las autoridades nacionales griegas necesitan cursar cualquier solicitud de ayuda internacional al secretariado general para la protección civil. Después, el secretario general realiza la solicitud de ayuda internacional por medio de las organizaciones internacionales o por medio de la firma de acuerdos nacionales.

El plan nacional de desastres de 1985 de Guayana prevé que el ministro de asuntos exteriores (MAE) curse las solicitudes de ayuda internacional en caso de emergencia o de desastre. El MAE coordina los ofrecimientos de ayuda de las misiones extranjeras residentes y de otras fuentes y agencias exteriores, ya sean bilaterales o multilaterales, y notifica esos ofrecimientos a la Comisión civil de defensa a través de la oficina del primer ministro. Además, el más reciente Plan de evaluación de daños y análisis de las necesidades (2010) de Guayana menciona la creación de un Equipo Nacional de Evaluación de Daños (ENED) que recopila datos correspondientes a los desastres nacionales, y entre otras cosas, estima el apoyo adicional que requieren las fuentes locales, nacionales e internacionales para la reconstrucción y la recuperación.

Ingreso (visas, aduanas, transporte)

Problema

Como se describió más arriba, la falta de procedimientos adecuados que faciliten el ingreso del personal, los bienes y los equipos de respuesta internacional a desastres puede ser problemático, en especial cuando no hay procedimientos claros a nivel nacional para manipular su arribo. Como se identificó anteriormente, las Sociedades Nacionales están comprometidas con desempeñar un papel clave en la concientización legislativa sobre estas cuestiones, y las Directrices IDRL señalan las cuestiones principales que deben abordarse dentro de los marcos jurídicos y de políticas locales.

Preguntas para formular

- Respecto del ingreso del personal, ¿el marco nacional jurídico y de políticas pone en práctica las recomendaciones de las Directrices IDRL? ¿Se hace referencia particular a:
 - Visas

- el otorgamiento de visas y permisos de trabajo necesarios, idealmente sin costo, renovables dentro del territorio, para todo el tiempo necesario para llevar adelante las actividades de socorro y recuperación inicial en desastres? [Ref. Directrices IDRL 16(1)]
- ¿Renuncian o agilizan de modo significativo la entrega de estas visas y permisos de trabajo en las operaciones de socorro en desastres? [Ref. Directrices IDRL 16(2)]
- Aduanas
 - exenciones de aranceles aduaneros, impuestos, tarifas, aranceles del gobierno, importaciones y restricciones al tránsito y a las importaciones para los bienes y equipos de socorro y recuperación inicial? [Ref. Directrices IDRL 17(1)(a)-(b)]
 - la simplificación y minimización de requisitos documentarios para la exportación, el tránsito y la importación, como así también permisos para la re-exportación de equipos o bienes no utilizados y que el propietario desea recuperar? [Ref. Directrices IDRL 17(c)-(d)]
 - En el caso de bienes y equipos para el socorro en desastres solamente, ¿se hace referencia a priorizar, eximir o reducir los requerimientos de inspecciones – idealmente mediante un proceso de control previo – y la inspección y la liberación de los mismos fuera del horario laboral o en otros lugares? [Ref. Directrices IDRL 17(2)].
 - eximir las barreras o agilizar la importación o exportación de equipos de telecomunicaciones y tecnología de la información? [Ref. Directrices IDRL 18(2)]
 - reducir las barreras legales y administrativas a la exportación, el tránsito, la importación y re-exportación de medicamentos y equipamiento médico? [Ref. Directrices IDRL 18(3)]
 - modificar o reducir los requerimientos normales sobre fumigación y las prohibiciones y restricciones a la importación y exportación de alimentos, cuando sea posible? [Ref. Directrices IDRL 18(4)]
- Transporte
 - el permiso para el pasaje rápido de vehículos de tierra, marinos y aéreos que transportan suministros para socorro y recuperación inicial de desastres? [Ref. Directrices IDRL 19(1)]
 - el permiso para el sobrevuelo, aterrizaje y partida de aeronaves y la autorización para operar dentro del territorio para brindar asistencia? [Ref. Directivas IDRL 19(2)]
 - la emisión rápida de visas para la salida, el tránsito o el ingreso del personal que opera vehículos de transporte? [Ref. Directrices IDRL 19(3)]

Téngase en cuenta que el otorgamiento de las exenciones y facilidades mencionadas arriba también exige que se cumpla con ciertas normas de calidad de los socorristas, y se debe priorizar a aquéllos que cumplan con las Responsabilidades de los Socorristas que se describen en las Directrices IDRL, párrafo 4, como se analizará en breve más en detalle.

Además, estas facilidades están sujetas a los intereses de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y ambiental y la moral pública del país en cuestión; no obstante, deben adaptarse a las circunstancias específicas de cada contexto de desastre y estar en línea con el imperativo humanitario de atender las necesidades de las comunidades afectadas. [Ref. Directrices IDRL, Parte 5]

Ejemplos legales

El reglamento ejecutivo para la legislación aduanera de Egipto publicado en 2006 prevé la distribución de envíos de ayuda en exportación, tránsito, admisión temporal e importación con carácter prioritario.

En relación a la exportación, los envíos de ayuda están exentos del reglamento de exportación del ministerio de comercio para facilitar su distribución. En relación a la importación, los envíos de ayuda deben ser importados sin necesidad de respetar las reglas de importación, más aún cuando están sometidos a procedimientos de pre distribución. Además, se deben seguir los procedimientos simplificados para la admisión de equipos de ayuda por parte de las organizaciones de ayuda, así como el material de cobertura de las agencias de prensa.

La Ley de manejo de las aduanas de la Comunidad Africana Oriental de Kenia de 2004 (aplicable solo para la importación de bienes procedentes de otros Estados Miembros de la Comunidad Africana Oriental) prevé la exención general de los derechos e impuestos del material de ayuda importado para uso en caso de emergencia en áreas específicas donde se ha producido un desastre/catástrofe natural en un Estado Asociado.

El capítulo cinco del Borrador de la ley nacional de preparación para los desastres de Afganistán estipula que el ministro de asuntos exteriores debe crear (1) un sistema para la emisión rápida de visados por razones humanitarias y (2) procedimientos aduaneros rápidos y simplificados para las acciones en situaciones de emergencia. Además, la ley prevé privilegios aéreos y exenciones de aduana y demás impuestos para los transportes aéreos y terrestres de suministro de ayuda y de los equipos operativos procedentes de países de ultramar.

Estatus legal, registro

Problema

Una preocupación particular de cara a los futuros socorristas de desastres es la necesidad de adquirir un estatus legal apropiado que los habilite a operar eficazmente durante su estadía en el país. Sin ese estatus, es difícil para los socorristas llevar a cabo actividades básicas tales como abrir cuentas bancarias, cambiar divisas, contratar personal local y celebrar alquileres y otros contratos en el país afectado.

El tipo de estatus legal disponible depende de la naturaleza de la organización en cuestión.

Las Naciones Unidas y otras agencias especializadas relacionadas se benefician de Convenios Internacionales que les otorgan personería jurídica y les confieren una cantidad de privilegios e inmunidades, como así también de acuerdos de sede que les proporcionan un gran nivel de detalle sobre el alcance de las actividades dentro de un país en particular. Las organizaciones intergubernamentales también gozan de personería jurídica internacional y los gobiernos individuales pueden beneficiarse en ciertas circunstancias de privilegios e inmunidades diplomáticas.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales a menudo deben registrarse como ONG locales en el país afectado, un proceso que puede llevar meses en algunos casos, o incluso años, y por ende no es apropiado para situaciones de emergencia que requieren de una rápida movilización.

La Federación Internacional y el Comité Internacional de la Cruz Roja se consideran de naturaleza *sui generis* – no son ni ONG ni organizaciones intergubernamentales. El

estatus jurídico para operar en diferentes países por lo general es confirmado mediante acuerdos de estatus jurídico celebrados con cada gobierno individualmente, los cuales otorgan los mismos o similares privilegios e inmunidades que los conferidos a las Naciones Unidas.

Las Sociedades Nacionales Socias, por otro lado, podrían por lo general ser consideradas ONG por los gobiernos anfitriones y estar entonces sujetas a los requisitos de registro de las ONG. Sin embargo, por el principio Fundamental de Unidad, que requiere que sólo haya una Sociedad de la Cruz Roja o la Media Luna Roja por país, esta opción queda excluida. Así, las Sociedades Nacionales Socias presentes en una situación de socorro internacional de desastre por lo general realizan su actividad bajo los auspicios de la Federación Internacional o a través de la Sociedad Nacional anfitriona. Hay países, no obstante, en los cuales la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales deben operar sin un Acuerdo de Estatus Jurídico.

Para asistir en situaciones de desastre en donde las ONG o, en ocasiones, los Componentes del Movimiento pueden tener dificultades para obtener el estatus jurídico necesario, las Directrices IDRL recomiendan emitir una autorización provisoria para operar en el territorio que les permita llevar adelante sus actividades.

Preguntas para formular

- Los marcos jurídicos y de políticas nacionales:
 - ¿Incluyen algún proceso para otorgar a las entidades pertinentes una autorización provisoria para operar legalmente en su territorio que les permita gozar de derechos tales como abrir cuentas bancarias, celebrar contratos y alquileres, adquirir y disponer de bienes y entablar procedimientos legales? ¿Esto se otorga al ingresar o lo antes posible luego de ingresar? [Ref. Directrices IDRL 20(1)]
 - ¿Aseguran que los Estados y organizaciones humanitarias que brindan asistencia adquieran el derecho a ingresar y salir libremente del país los fondos y monedas necesarias por medios legales y obtener tasas de cambio legítimas? [Ref. Directrices IDRL 20(2)]
 - ¿Les permiten a los Estados y organizaciones humanitarias contratar y rescindir legítimamente contrataciones de personal local? [Ref. Directrices IDRL 20(3)]

Ejemplos legales

La directriz Indonesia sobre el rol de las organizaciones internacionales y de las organizaciones extranjeras no gubernamentales durante la respuesta a emergencias de 2011 (capítulo II, D.1) que los “proveedores de ayuda pueden transportar divisas extranjeras y rupias en sus entradas y salidas de Indonesia de acuerdo con las reglamentaciones monetarias y obtener un tipo de cambio legal de acuerdo con las operaciones de emergencia en caso de desastre (punto e) y que “si el personal extranjero necesita abrir cuentas bancarias personales para sus necesidades operativas durante el desarrollo de sus actividades humanitarias, debería confirmarse una coordinación con sus respectivas embajadas en Indonesia” (punto f). Además, una disposición más general en el mismo capítulo señala que “puede otorgarse un dispositivo legal doméstico para las ayudas internacionales en el marco de sus actividades de ayuda humanitaria”. Por otra parte, en lo referente al registro, la directriz Indonesia requiere que las organizaciones internacionales y las organizaciones extranjeras no gubernamentales se registren y aporten la lista y las competencias de su personal, la ubicación de sus actividades y sus bienes (capítulo II, D.2)

Tributación, acceso, idoneidad profesional

Problema

Para poder brindar una asistencia internacional económicamente rentable y eficaz, los socorristas también requieren una cantidad de otras facilidades relacionadas con la tributación, el acceso a áreas afectadas y el reconocimiento de credenciales profesionales. Aunque frecuentemente, las leyes nacionales carecen de disposiciones para manejar estas cuestiones.

Preguntas para formular

- El marco jurídico y de políticas nacional:
 - ¿Otorga a los Estados y las organizaciones humanitarias que brindan asistencia y que reúnen los requisitos exenciones del impuesto al valor agregado y otros impuestos y tributos asociados directamente con el socorro y la asistencia de recuperación inicial en casos de desastres? [Ref. Directrices IDRL 21]
 - ¿Garantiza la libertad de acceso y de movimiento hacia y desde el área afectada por el desastre, tomando en cuenta la seguridad del personal de socorro y recuperación inicial de desastres? [Ref. Directrices IDRL 16(d)]
 - ¿Establece procedimientos expeditivos para el reconocimiento provisorio de credenciales profesionales del personal médico, arquitectos e ingenieros extranjeros, licencias para conducir y otros tipos de licencias y certificados necesarios para las actividades de respuesta a desastres, siempre y cuando la organización emisora certifique estas licencias como legítimas? [Ref. Directrices IDRL 16(c)]

Ejemplos legales

La proclamación No. 285 de 2002 del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) de Etiopía exime el suministro de bienes y servicios en forma de ayuda humanitaria así como la importación de bienes transferidos a agencias estatales de Etiopía y organizaciones públicas con el propósito de la rehabilitación después de desastres naturales, accidentes industriales y catástrofes.

Del mismo modo, de acuerdo con el artículo 2 de la ley peruana 29081 (2007) sobre la importación de bienes para la ayuda humanitaria después de la declaración del estado de emergencia por desastre, las donaciones procedentes del extranjero están exentas de los derechos de aduana, del IVA y de los impuestos especiales durante una situación de emergencia causada por un desastre natural.

En Vietnam, la reparación y la construcción de infraestructuras públicas y de viviendas de uso residencial financiadas con la ayuda humanitaria están exentas de impuestos (artículo 5, ley del impuesto sobre el valor añadido No. 13/2008/QH12 de 2008). Además, los bienes importados para la ayuda humanitaria y las donaciones y regalos para los individuos residentes en Vietnam (dentro de las cuotas indicadas por el gobierno) también están exentos de impuestos.

Calidad, rendición de cuentas y coordinación

Problema

De particular preocupación en las operaciones de socorro internacional de desastres, especialmente cuando se encuentra involucrado un gran número y una gran variedad

de socorristas, son las instancias de una pobre coordinación, calidad y rendición de cuentas. Hasta las acciones de unos pocos pueden socavar los esfuerzos de socorro y empañar la reputación de la comunidad humanitaria internacional toda. Si bien los socorristas internacionales, y el Movimiento de la Cruz Roja en particular, han hecho esfuerzos considerables para desarrollar códigos internacionales de conducta y estándares de asistencia internacional, estos pocas veces son exigidos por los gobiernos de los países afectados y dependen mayormente del monitoreo de los pares y el propio o de informes desfavorables de los medios de comunicación.

Las Directrices IDRL, no obstante, proponen que la adhesión a un determinado número de estos principios y estándares se utilice como criterio para que los socorristas reciban las diversas exenciones y facilidades descritas anteriormente. Las organizaciones que adhieren a estos estándares están referidas en las Directrices IDRL como “organizaciones humanitarias de asistencia elegibles”.

Preguntas para formular

- Los marcos jurídicos y de políticas nacionales:
 - ¿Fijan criterios para las organizaciones humanitarias de asistencia que solicitan facilidades legales, que incluyan la predisposición y la capacidad de dichas organizaciones de cumplir con las “Responsabilidades de los Actores que brindan asistencia” descritas en el párrafo 4 de las Directrices IDRL? [Ref. Directrices IDRL 14(2)]
 - ¿Incluyen algún proceso que asegure el cumplimiento permanente de las organizaciones que brindan asistencia para que éstas puedan continuar gozando de las facilidades? [Ref. Directrices IDRL 14(5)]

Ejemplos legales

La ley de reducción de riesgos y manejo de los desastres de Filipinas de 2010 compromete al Estado, en el art. 2 (j) a ‘asegurar que las medidas para la reducción de riesgos en caso de desastre y para el cambio climático tengan en cuenta al género, sean sensibles a los sistemas de conocimiento indígenas y sean respetuosas con los derechos humanos’.

La ley de la República de Indonesia No. 24 de 2007 relativa al manejo de los desastres en su norma específica, la norma gubernamental No. 23 de 2008, sobre la participación de agencias internacionales y de organizaciones extranjeras no gubernamentales prevé ‘la norma de participación de las instituciones internacionales y de las organizaciones extranjeras no gubernamentales’ en el manejo de los desastres en Indonesia ‘... De acuerdo con las leyes vigentes nacionales e internacionales, incluida la ley sobre los derechos humanos y la humanidad.’ La más reciente ‘Directriz de 2011 sobre el rol de las organizaciones internacionales y de las organizaciones extranjeras no gubernamentales durante la respuesta en caso de emergencia’ de Indonesia traza los principios relativos a la cobertura de las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres, la atención hacia los grupos vulnerables y en particular el respeto y la protección de la ‘dignidad y de los derechos’ de las personas afectadas (cap. I, F).

Terminación

Problema

Las leyes de manejo de los desastres no suelen incluir procedimientos para la terminación en las disposiciones legales instauradas para los participantes internacionales

en los desastres o para finalizar sus programas. Con frecuencia, estas decisiones se toman de manera arbitraria, en un afán del gobierno por asegurar al menos la apariencia de que sus países regresan a la normalidad. Por otra parte, también se da el caso de muchos actores internacionales que finalizan sus actividades sin una consulta adecuada o sin disponer la transferencia.

Preguntas para formular

- ¿Los marcos jurídicos y de políticas nacionales contemplan notificaciones apropiadas y garantizan la consulta con los actores que brindan asistencia, teniendo en cuenta el impacto de dicha terminación en las comunidades afectadas por un desastre [ref. Directrices IDRL 12]?

Ejemplos legales

La ley No. 147-02 sobre el manejo de riesgos en la República Dominicana de 2002 prevé un procedimiento para emitir una declaración de retorno a la normalidad, de acuerdo con la cual el Consejo Nacional para la prevención, la atenuación y la respuesta en caso de desastres puede recomendar la finalización de la Declaración de emergencia (art. 25).

El capítulo V de la directriz Indonesia sobre el rol de las organizaciones internacionales y de las organizaciones extranjeras no gubernamentales durante la respuesta a las emergencias (2011) prevé que “el gobierno puede emitir una declaración para la finalización de la fase de respuesta a la emergencia” y que “esto puede realizarse también antes del plazo establecido en el inicio de la ayuda a la emergencia.”

Al final de la fase de respuesta a la emergencia, la agencia de manejo de desastres emite una carta de terminación de la ayuda internacional durante el periodo de respuesta a la emergencia (formulario 10) que debe contener un informe resumido de la última situación y condición, el avance de las operaciones de respuesta a la emergencia (incluidos los participantes locales e internacionales), así como una fecha fijada que signifique el final de la fase de respuesta a la emergencia.

Fuentes e información adicional

Instrumentos internacionales

- Directrices para la facilitación y la regulación nacional de socorro internacional y la asistencia inicial de recuperación, 30ª Conferencia internacional de la Cruz Roja (2007).
- Principios y normas para el socorro en desastres, Adoptados por la 21ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Estambul, 1969, revisados hasta 1995).
- El código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG, 1994
- El Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Acuerdo de Sevilla), 1997 y Medidas Complementarias.
- Convenio de Kyoto sobre la simplificación y armonización de procedimientos aduaneros, enmendada en 1999 (Convenio Aduanero de Kyoto)
- Convenio de Estambul sobre Admisión Temporal, 1990 (Convenio Aduanero de Estambul)
- Convenio de Tampere sobre provisión de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y operaciones de socorro en caso de catástrofe, 1998 (Convenio de Tampere)

- Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, 2005

Leyes y políticas nacionales

- Afganistán: Borrador de la ley nacional de preparación para los desastres (2011).
- República Dominicana: Ley No. 147-02 del manejo de los riesgos (2002).
- Etiopía: Proclamación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) No. 285 (2002).
- Grecia: Ley No. 3536/2006, Disposiciones especiales para asuntos de política de inmigración y otros asuntos que competen al ministerio del interior, de la administración pública y de descentralización (2006).
- Guayana: Plan nacional para casos de desastres (1985).
- Indonesia: Ley de manejo de los desastres (2007).
- Indonesia: Directriz sobre el rol de las organizaciones internacionales y las organizaciones extranjeras no gubernamentales durante la respuesta a la emergencia (2011).
- Kenia: ley de manejo de las aduanas de la Comunidad Africana Oriental (2004).
- Perú: Ley 29081 sobre la importación de bienes para la ayuda humanitaria (2007).
- Filipinas: ley de reducción de riesgos y manejo de los desastres (2010).
- Vietnam: ley del Impuesto sobre el Valor Añadido (2008).

Otras fuentes

- FISCR, Ley y asuntos jurídicos en la respuesta internacional a los desastres: estudio preliminar (2007).
- FISCR, Introducción a las Directrices para la facilitación y la regulación nacional de socorro internacional y la asistencia inicial de recuperación (2007).
- FISCR, Anotaciones a las Directrices para la facilitación y la regulación nacional de socorro internacional y la asistencia inicial de recuperación (2007).
- FISCR, OCHA & UIP, Modelo de ley sobre la facilitación y la regulación nacional de socorro internacional y la asistencia inicial de recuperación - Versión piloto (2011).
- FISCR, Progreso de la implementación de las Directrices para la facilitación y la regulación nacional de socorro internacional y la asistencia inicial de recuperación (2011).

Cuestiones legislativas en materia de manejo de
desastres y lucha contra las epidemias
Nota de Información Diplomática Humanitaria N° 2

Capítulo 4

Cuestiones legislativas en
materia de recuperación y
rehabilitación de desastres

Con el paso del tiempo después de un desastre, el interés público y la atención hacia el destino de las personas afectadas tiende a diluirse. Aunque la fase de recuperación es crítica, tanto para el futuro de las comunidades afectadas como por el progreso del desarrollo general del país.

Instrumentos internacionales clave

La importancia de los mecanismos de recuperación y rehabilitación de desastres ha sido destacada en varias declaraciones y resoluciones internacionales, que reconocen el papel de estos programas como esenciales para la comunidad afectada.

Resolución de la AG 46/182

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución AG 46/182 (1991) “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas” (“Resolución de la AG de 1991”), fijó los principios rectores para la respuesta a desastres, y también para la transición de la fase de socorro a la de rehabilitación.

El Principio 9 traza el vínculo relacional entre emergencia y rehabilitación, y desarrollo, y enfatiza la necesidad de brindar asistencia de recuperación de forma tal que contribuya al desarrollo en el largo plazo. El Principio 10 subraya que el crecimiento económico y el desarrollo sustentable son intrínsecos a la preparación para desastres y que la asistencia humanitaria debe brindarse teniendo este vínculo en cuenta. El Principio 41 también afirma que la cooperación internacional y el apoyo para la rehabilitación y la reconstrucción deberían “continuar con una intensidad sostenida” luego de la etapa de socorro.

Instrumentos de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Agenda para la Acción Humanitaria de 2003 de la 28^{va} Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja también establece metas y acciones respecto de la recuperación y la rehabilitación. La Meta Final 3.1 hace referencia a “apoyar una recuperación sustentable; y optimizar las oportunidades de construcción de capacidades para las poblaciones vulnerables”.

Asimismo, los Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre (1995) establecen, como parte del deber de asistir, el Principio 2.2:

“Reconocemos que al ayudar a las víctimas de un desastre a sobrevivir, los programas de socorro también deben tener en cuenta el futuro y garantizar que las personas no queden en situación de mayor vulnerabilidad ante futuros desastres. Toda vez que sea posible, los programas de socorro deben intentar aprovechar las capacidades de las personas asistidas, involucrarlas en el manejo y la implementación del programa y actuar con sentido de responsabilidad hacia los beneficiarios”.

Las sociedades nacionales de la FISGR han adoptado varias políticas de relevancia particular para el periodo de recuperación. La política de rehabilitación posterior a la emergencia de 1999 pone de relieve la coordinación, en particular con las autoridades gubernamentales, y sugiere que la “rehabilitación de los sistemas de apoyo de los servicios sanitarios y de la infraestructura pública sanitaria, la disposición de servicios

de búsqueda, los sistemas para garantizar la seguridad alimentaria y el acceso a agua potable, y la rehabilitación de los refugios” será una consideración particular dentro del trabajo de rehabilitación realizado por la sociedad nacional. Ese mismo año, las sociedades nacionales también adoptaron una política de ayuda a la integración, de rehabilitación y de desarrollo, que requería su compromiso para eliminar las barreras conceptuales y programáticas entre esos tres objetivos y un mayor vínculo entre su trabajo en la ayuda a corto plazo y la recuperación a más largo plazo. Ambos también ponían de relieve la importancia de la defensa de la sociedad nacional con terceros, inclusive con respecto a la integración de la atenuación y de la recuperación dentro de la programación de las ayudas.

Áreas temáticas:

Participación comunitaria

Problema

Aunque tenga que ver con su futuro a largo plazo, el calendario de planificación suele excluir a las comunidades afectadas del proceso de toma de decisiones.

El enfoque de la Cruz Roja/Media Luna Roja

El Principio 2.2 de los Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en caso de desastre pone el énfasis en evaluar las capacidades y planificar a futuro junto con la participación de las comunidades afectadas. Esto incluiría a todas las secciones de la comunidad, incluso las más vulnerables, tales como mujeres, niños y ancianos.

La “Política de respuesta a emergencias” de la FISCR, adoptada en 1997, pone el énfasis en los datos y la información como elementos clave, necesarios para la participación de los beneficiarios y de la organización local.

La “Política de rehabilitación post-emergencia” de la FISCR, adoptada en 1999, establece que las sociedades nacionales y la Federación Internacional “deben llevar a cabo actividades de rehabilitación junto con la participación activa de la comunidad en la planificación y la implementación de actividades, basándose en una evaluación oportuna y exhaustiva de las necesidades no satisfechas y la capacidad de respuesta disponible, y garantizando que, en el caso de brindarse asistencia, ésta esté dirigida a los grupos más necesitados y más vulnerables, y que complemente más que reemplace a las responsabilidades y actividades de los servicios del gobierno”.

La “Política integradora de socorro, rehabilitación y desarrollo” de la FISCR, adoptada en 1999 estipula que para la planificación e implementación de las actividades de socorro, rehabilitación y desarrollo “se requiere realizar una estrecha consulta con las personas afectadas a nivel de la comunidad y con otros proveedores de servicios”.

La “Política sobre seguridad alimentaria y nutrición” adoptada en 2003 estipula la necesidad de asegurar que los programas de seguridad alimentaria sean vigilados y evaluados adecuadamente, de manera participativa. Pone de relieve la necesidad de reconocer los aspectos de género de la inseguridad alimentaria así como los enfoques sobre la sensibilidad a la cultura local.

Preguntas para formular

- ¿Existen disposiciones relativas a la consulta de las comunidades afectadas en la legislación de manejo de desastres de su país?
- De existir, ¿cuál es el método y la forma de realizar dicha consulta?
- ¿Hay algún comité de miembros de la comunidad involucrado en la planificación de proyectos de recuperación?
- ¿Hay alguna disposición que contemple consultar a todos los miembros de la comunidad, incluidos los más vulnerables, como mujeres, personas discapacitadas y ancianos?
- ¿La información sobre proyectos de socorro y recuperación es difundida a las comunidades afectadas, y hay algún mecanismo para recibir aportes antes de la finalización de estos planes?

Ejemplos legales

Tras sufrir un terremoto en el estado de Maharashtra, en India, el gobierno puso en ejecución el “Programa de rehabilitación sísmica de emergencia en Maharashtra” (MEERP, por sus siglas en inglés), el cual requería la participación de la comunidad en programas de reconstrucción. El programa establecía grupos comunitarios que participaban y eran consultados en todas las etapas del programa de recuperación de desastres. Ello no sólo facilitó destinar los programas según las necesidades de la comunidad, sino que también proveyó de mayor información para el diseño de los programas. El aporte de la comunidad fue crucial durante el proceso de rediseño de ciudades que habían sido seleccionadas para su traslado, como también de las ciudades que necesitaban una reconstrucción extensiva.

La ley de manejo de los desastres de Zambia de 2010 prevé la creación de comités de “satélite” de manejo de los desastres que cubren uno o varios pueblos. Estos comités deben ser elegidos localmente, pero también deben incluir un representante de una autoridad tradicional, al -3 residentes locales que hayan sido formados en el manejo de desastres, un representante de una organización comunitaria de la comarca, dos mujeres y dos hombres de la comarca, al menos un joven, un empresario o granjero y un representante local de una ONG. Entre otras cosas, tendrán la función de supervisar la preparación del desastre, la ayuda y las actividades de recuperación post desastre de los individuos y de los hogares de su comarca.

Igualdad y no discriminación

Problema

La discriminación es un problema real en los contextos de rehabilitación y recuperación, aunque no siempre resulta visible. Por ejemplo, los gobiernos suelen disponer fondos, tierras y otras ayudas a los propietarios de viviendas para permitir que vuelvan a construir sus propiedades. Sin embargo, los arrendatarios y especialmente las personas que no tienen pruebas legales de titularidad sobre sus tierras suelen quedar excluidas o recibir mucho menos. Del mismo modo, las ayudas para la rehabilitación pueden ser diseñadas de modo que sean principalmente accesibles para los hombres y no para las mujeres.

El enfoque de la Cruz Roja/Media Luna Roja

Uno de los siete Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es el de imparcialidad. Éste significa que no debe haber discriminación alguna en la prestación de ayuda y socorro.

La Meta Final 3.1 de la Agenda también establece que: “Es de especial importancia dirigir esos esfuerzos hacia las poblaciones que se encuentran en mayor riesgo, incluidas las personas marginadas por la pobreza, la discriminación o la exclusión social, o aquéllas que no cuentan con acceso a servicios de preparación y respuesta a desastres como consecuencia de su situación o estatus legal.”

Preguntas para formular

- ¿La prestación de ayuda y asistencia está condicionada por determinados factores tales como la membresía a alguna comunidad en particular, o grupo social, etnia, religión o género?
- ¿Existe igualdad en las ayudas prestadas a las personas con o sin escrituras de propiedad de tierras?
- Las leyes de manejo de desastres de su país ¿previene o prohíbe de alguna forma la provisión de asistencia?

Ejemplos legales

Un ejemplo de mayor participación de mujeres y de igualdad se observa en el caso de Aceh, Indonesia. Tras el tsunami ocurrido en el año 2005, la Ley sobre el Gobierno de Aceh (LoGA, por sus siglas en inglés) fue formulada y puesta en vigencia en 2006. El debate por las disposiciones de la ley contó con la presencia de grupos de mujeres que propugnaron por la introducción de disposiciones específicas sobre género. Una de las más significativas trataba sobre la inclusión de las mujeres en las escrituras y títulos de propiedades inmuebles. Como resultado de ello, la ley LoGA contempla que las mujeres puedan registrarse como propietarias individuales o conjuntas, un paso adelante en la antigua práctica que por lo general sólo otorgaba la propiedad inmueble a los hombres.

Después del terremoto de Pisco de 2007 en Perú, el gobierno y las organizaciones humanitarias trabajaron juntos para encontrar modos rápidos de garantizar el reconocimiento de los derechos de propiedad con una documentación flexible y con la participación directa de la comunidad, con el fin de elegir a los beneficiarios de la reconstrucción. La Cruz Roja americana se basó en criterios de vulnerabilidad, y también en criterios relacionados con la titularidad de las tierras y de las propiedades construidas titularidad en ellas. Llevó a cabo un censo de la comarca para recopilar información sobre las familias que vivían ahí, y solicitó cualquier tipo de pruebas de posesión de las tierras. Estas pruebas podrían ser cualquier tipo de documentos, desde certificados de propiedad, minutas de escrituras de compra-venta, y declaraciones de los padres en las que tenían la intención de dejar en herencia las tierras a sus hijos. La Cruz Roja alemana, con el apoyo de la Cruz Roja peruana y de las autoridades locales para la selección de los beneficiarios, solicitó a los municipios que aportasen una garantía, pero no se comprobó la validez de los documentos en sí.

Acceso a las ayudas para el refugio

Problema

La pérdida de viviendas y refugios es un aditamento de la mayoría de los desastres, ya sea como resultado directo o debido al traslado de comunidades. Aunque suele haber intentos concertados, tanto por los actores gubernamentales y no gubernamentales, para aportar soluciones de refugio para las personas desplazadas, el acceso a esas ayudas no siempre se realiza de forma equitativa.

Por ejemplo, las personas afectadas que han perdido los documentos relacionados con la propiedad de la tierra pueden tener dificultades para recibir ayudas a la reconstrucción de la vivienda. También puede resultar poco claro a quién pertenece la tierra cuando se han perdido o se han destruido los jalones de la propiedad o cuando las propias oficinas gubernamentales del registro de la propiedad han resultado afectadas por el desastre. Según se ha indicado anteriormente, además, en muchas sociedades, las solicitudes informales de escritura son normales y son especialmente difíciles de dirimir después de un desastre.

Además, suele darse el caso de que las familias con bajos ingresos reciban un refugio temporal o transitorio (tiendas de campaña) en una fase inicial y sean olvidadas durante largos periodos de tiempo después del desastre (en particular después de que se diluya el interés público inicial).

El enfoque de la Cruz Roja/Media Luna Roja

En el momento de la redacción de este documento, estos asuntos debían ponerse de relieve en la 31ª conferencia internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y fueron recogidos en el borrador de una resolución para reforzar las leyes relativas a los desastres.

Además, las directrices sobre los derechos humanos y los desastres naturales adoptadas por el Comité permanente interagencias, (IASC) (rev 2011), un órgano político de las Naciones Unidas en el que participan la FISCR y el CICR como observadores, prevé que deberían aplicarse procedimientos para que los propietarios de tierras y propiedades puedan reclamar la titularidad de sus posesiones lo antes posible (C2.4-C.2.5). También debe recurrirse a los procedimientos legales que tienen en cuenta el proceso adecuado en la resolución de las solicitudes de titularidad competentes. Además, deberían reconocerse y facilitarse de manera específica los derechos de los colectivos especialmente vulnerables como las mujeres y los niños, así como el reconocimiento de la titularidad de las poblaciones indígenas. (Directrices operativas del IASC, C2.6-C.2.7).

Preguntas para formular

- ¿Existen garantías jurídicas para brindar refugio en el caso de desplazamientos causados por desastres?
- ¿Cuentan los ocupantes secundarios con derechos garantizados por ley?
- ¿Existe algún procedimiento para disputas legales por títulos de propiedad?
- ¿Existe algún procedimiento definido legalmente para el caso de pérdida de registros o documentos?
- ¿Cuánto tarda el proceso de ratificación de propiedad y resolución de conflictos? ¿Hay algún plazo establecido en la legislación? ¿Hay algún procedimiento para acelerar el proceso en el inicio de un desastre (que incluya potencialmente la exposición de los derechos territoriales basada en la comunidad)?

- ¿Existe asistencia legal disponible para este tipo de disputas?

Ejemplos legales

Después del terremoto de Chile de febrero de 2011, muchas familias fueron incapaces de optar a las ayudas para reparar o reconstruir hogares porque no podían demostrar su propiedad. El gobierno adoptó una nueva ley en agosto de 2011 que modificaba las normas para la regularización de la titularidad de las tierras, acelerando el proceso de dos años a seis meses y transfiriendo todos los gastos al Estado.

Un ejemplo de medidas jurídicas para resolver disputas asociadas a títulos y propiedades es el caso de Tailandia con posterioridad al tsunami. Se nombró una Sub-comisión Especial de Tierras para resolver las disputas sobre inmuebles. Esta sub-comisión garantizaba que en el caso de producirse una disputa no se podía construir hasta tanto la disputa se resolviera. Esta autoridad judicial fue vista como exitosa para la resolución de disputas y para garantizar los derechos de las comunidades locales.

En Sri Lanka, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estableció una “Unidad de control de la ayuda a los desastres” dedicada después del tsunami de 2004. Tenía la función de controlar de forma independiente las actividades de ayuda y de reconstrucción en la operación del tsunami, inclusive los “servicios gubernamentales y las actividades de la sociedad civil en relación con la ayuda, los beneficios, las escrituras de propiedad de las tierras y la subsistencia de las víctimas del tsunami desde la perspectiva de los derechos humanos”. Además de recibir las quejas, organizaba las reuniones de consulta con las comunidades afectadas por el desastre y desarrollada un código de conducta para los funcionarios civiles. También intervenía ante los funcionarios gubernamentales y los agentes de ayuda no gubernamentales para mediar en los litigios.

Después del terremoto de 2010 en Haití, los agentes encargados de proporcionar refugio afrontaron el problema de cómo obtener la certificación legal documentada acerca de la propiedad de la tierra en la que la gente había vivido anteriormente. El núcleo de refugio interagencias creó un documento que requería la firma de tres personas, inclusive la administración local, el beneficiario/la familia, y el propietario legítimo de la tierra interesada. Efectivamente, este documento representa un acuerdo de cesión para los tres años que deben durar los refugios provisionales.

Derecho a elegir una (re)ubicación

Problema

Por razones económicas, de planificación urbana o social y de conveniencia, los gobiernos suelen dictar términos restrictivos acerca de dónde y cómo pueden reubicarse las personas desplazadas después de que sus hogares hayan sido dañados o destruidos por un desastre. Sencillamente, esto puede justificarse cuando el emplazamiento original se ha visto tan afectado por el desastre que las medidas preventivas de la reconstrucción resultan imposibles. Sin embargo, cuando el regreso no se permite por estas razones, debería considerarse la posibilidad de abordar la pérdida potencial de los vínculos de la comunidad y las oportunidades de subsistencia.

El enfoque de la Cruz Roja/Media Luna Roja

No existe una política específica de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja sobre la elección del emplazamiento para la reubicación, pero los principios de orientación de las

Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno indican que las personas desplazadas deberían poder elegir si desean regresar a sus antiguos hogares por instalarse en otro lugar del país. En particular, no deberían ser obligados a regresar a una comarca donde correrían un gran peligro.

Preguntas para formular

- ¿La ley que rige la rehabilitación después de los desastres en su país dispone que las comunidades afectadas puedan regresar a su lugar de residencia original o decidan instalarse en otro lugar?

Ejemplos legales

Tras el terremoto ocurrido en Pakistán en el año 2005, como consecuencia de la pérdida de viviendas y tierras, una vasta parte de la población se vio impedida de regresar a su lugar de residencia original. Para hacer frente a este problema, el gobierno de Pakistán, en consulta con otros grupos de interés tales como las organizaciones internacionales, organizaciones locales y financistas, adoptó la *Política para los sin tierra rurales de la Autoridad de Reconstrucción y Rehabilitación tras un Terremoto*. Esta política permitía el desembolso de subsidios para que las personas despojadas de sus tierras adquirieran terrenos nuevos y construyeran viviendas a prueba de sismos. La política también incluía a los hogares encabezados por mujeres.

Calidad del refugio proporcionado

Problema

En algunos casos, las personas desplazadas a causa de desastres han sido realojadas en viviendas de baja calidad, poniendo en peligro su salud, su seguridad y su dignidad. Por ejemplo, se han suministrado tiendas sin aislamiento para climas fríos, se han construido refugios provisionales con una función meramente de dormitorio, sin tener en cuenta las costumbres culturales locales, en particular en relación a la intimidad, y los nuevos asentamientos se han ubicado en lugares remotos, dificultando el contacto entre las residencias y los medios de subsistencia.

El enfoque de la Cruz Roja/Media Luna Roja

El movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha contribuido activamente y ha utilizado la Carta Sphere y las normas mínimas para la respuesta humanitaria (rev. 2011), que proporciona orientación detallada con respecto a la calidad mínima de refugio después del desastre, entre otros sectores. Aunque sean voluntarias y hayan sido diseñadas inicialmente pensando en las organizaciones humanitarias como usuarios finales, las normas Sphere también invitan a los gobiernos a hacer uso de ellas.

Preguntas para formular

- ¿La ley o la política local establece normas mínimas para los refugios después de los desastres, inclusive con respecto al espacio vital, la ubicación y las garantías de intimidad, seguridad, sanidad y acceso a los servicios fundamentales?
- ¿En tal caso, estas normas son al menos tan protectoras como las que establecen las normas Sphere?

Ejemplos legales

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED, ha adoptado formalmente las normas Sphere, que requieren que todas las peticiones de ayuda aborden las normas de Sphere. Del mismo modo, en 2009, el municipio metropolitano de Ekurhuleni en la provincia de Gauteng en Sudáfrica aceptó las normas Sphere como Política del consejo para orientar la implementación de la asistencia humanitaria en cualquier emergencia”.

Por su parte, la ley de manejo de los riesgos de desastres de Filipinas de 2010 la declara como una “política estatal” que deben “suscribir y adoptar las normas universales, los principios y las normas de asistencia humanitaria y el esfuerzo global por reducir los riesgos como una expresión concreta del compromiso del país por superar el sufrimiento humano provocado por los desastres recurrentes” (art. 2).

Restauración de medios de subsistencia

Problema

Luego de un desastre es importante comenzar lo antes posible con las actividades económicas y de subsistencia. Con frecuencia, los desastres destruyen o debilitan los medios de subsistencia. Esto puede requerir la sustitución del equipo necesario, la formación u otras medidas de asistencia.

El enfoque de la Cruz Roja/Media Luna Roja

La “Política integradora de socorro, rehabilitación y desarrollo” estipula que las actividades de socorro deben sentar las bases para que la rehabilitación de los medios de subsistencia se tornen más resistentes a futuros desastres. Además, la política establece la importancia de construir las capacidades locales, como el uso de materiales y recursos locales, así como también adoptar medidas para regenerar los medios de subsistencia.

La “Política de respuesta a emergencias” de la FISCR declara que las sociedades nacionales y la Federación Internacional deben diseñar programas para maximizar las posibilidades de los beneficiarios de regresar a sus estilos de vida habituales lo antes posible, o cuando esto no sea posible, lograr una calidad de vida independiente de la ayuda externa. La política enfatiza además la necesidad de trabajar para lograr la auto-resiliencia de la comunidad afectada, teniendo en cuenta el “efecto a largo plazo de la asistencia de emergencia en las oportunidades de desarrollo futuras”.

La “Política de Seguridad Alimentaria” de la FISCR de 2003 evalúa la necesidad de apoyar el desarrollo de activos como aspecto fundamental de la seguridad alimentaria.

Preguntas para formular

- ¿Las comunidades afectadas por un desastre tienen derecho a recibir asistencia para medios de subsistencia alternativos según la ley o la política actuales?
- ¿Hay alguna prohibición de subsidios en efectivo o créditos en reemplazo de programas de asistencia para medios de subsistencia después de los desastres?

Ejemplos legales

En las Maldivas, el Programa Nacional de Recuperación y Reconstrucción Económica (NERRP, por sus siglas en inglés), mediante los auspicios del Ministerio y con el financiamiento de varios donadores, incluyendo el Banco de Desarrollo Asiático, ha venido desarrollando y poniendo en ejecución varios programas de restauración de medios

de subsistencia con posterioridad al tsunami que tuvo lugar en el año 2005. Uno de los programas que lo constituyen es el de restauración de medios de subsistencia para los agricultores afectados por el tsunami.

Fuentes e información adicional

Instrumentos internacionales

- Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución AG 46/182 (1991) “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas”.
- Agenda para la Acción Humanitaria de la 28^{va} Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2003).
- Principios de orientación sobre el desplazamiento interno (1998).
- Principios y normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el socorro en casos de desastre (1995).
- Marco de Acción de Hyogo 2005-2015
- Principios sobre restitución de la vivienda y la propiedad a refugiados y personas desplazadas (2005).

Leyes nacionales

- Pakistán: Política para los sin tierra rurales de la Autoridad de Reconstrucción y Rehabilitación tras un Terremoto (2005).
- Filipinas: Ley de manejo del riesgo de los desastres (2010).
- India (Maharashtra): Programa de rehabilitación de emergencia del terremoto.
- Zambia: Ley de manejo de los desastres (2010).

Otras fuentes

- Directrices Operativas del IASC sobre derechos humanos y catástrofes naturales (2006)
- Banco Mundial, “Participación comunitaria en la reconstrucción post desastre: lecciones aprendidas del Programa de rehabilitación sísmica de emergencia de Maharashtra”, Banco Mundial, Washington DC
- Valency, R. A. (ed.), “Gender Perspective: Working Together for Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned”, Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la reducción de desastres, Ginebra, 2007.
- Lilianne Fan, “The Struggle for Land Rights in Post-Tsunami and Post-Conflict Aceh, Indonesia”, Banco Mundial, Políticas sobre tierras y facultamiento legal de los pobres, 2006.
- Erica Harper, International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations, Organización Internacional para el Desarrollo del Derecho, 2009.

Cuestiones legislativas en materia de manejo de
desastres y lucha contra las epidemias
Nota de Información Diplomática Humanitaria N° 2

Capítulo 5

Cuestiones legislativas
en materia de respuesta
local a epidemias

Como la mayoría de los desastres naturales, las epidemias no sólo tienen la capacidad de traer consigo la muerte y la discapacidad a un gran número de personas sino también de afectar de manera poderosa a las economías locales y nacionales y a la cohesión social. Sin embargo, estas levantan todavía más dilemas reglamentarios sensibles a la luz de los intereses encontrados de las personas infectadas y de aquellas que tratan de evitar el contagio.

Instrumentos internacionales clave

Reglamento sanitario internacional

En el año 2005, la Asamblea Mundial de la Salud adoptó una versión revisada del Reglamento Sanitario Internacional (RSI), que pasó a ser vinculante para todos los estados miembros de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (que incluyen a casi todos los países del mundo) en 2007.

La versión revisada del reglamento sanitario internacional creó un nuevo sistema de notificaciones y reportes para toda amenaza a la salud pública que sea de interés internacional.¹ Entre otras, tres obligaciones legales se desprenden de este sistema: la primera es que los estados deben designar un punto focal nacional de RSI. La segunda es que los estados deben suministrar información a la OMS y notificar sobre cualquier alerta de epidemia. En este sentido, la sociedad civil también adquiere un rol ya que la OMS puede aceptar alertas de epidemia de fuentes que no sean gubernamentales. La tercera obligación exige que los sistemas nacionales de vigilancia y respuesta cumplan con los estándares del Reglamento Sanitario Internacional.

Otras cuestiones que tienen que ver con la respuesta a emergencias sanitarias a nivel internacional que deben ser consideradas en el marco jurídico nacional son la aclaración de qué autoridades pueden elevar pedidos de socorro internacional y coordinar la ayuda extranjera o qué autoridades pueden firmar acuerdos bilaterales de asistencia mutua, y en qué nivel gubernamental (por ejemplo, entre dos provincias limítrofes de países diferentes).

A los fines de la salud pública, los estados pueden requerir el examen médico, la vacunación u otra profilaxis o constancia de ello a los viajeros cuando sea necesario para determinar si existe un riesgo a la salud pública; como una condición para el ingreso de viajeros que busquen una residencia provisoria o permanente; o como condición para el ingreso de cualquier viajero para cumplir con el nivel de protección de salud que establecen las recomendaciones de la OMS. Además, si hay indicios de un riesgo sanitario inminente, los estados pueden, de acuerdo con sus leyes nacionales y en la medida que se requiera para controlar el riesgo, obligar o aconsejar a los viajeros a someterse al “examen médico que resulte menos invasivo e intrusivo para lograr el objetivo de salud pública; vacunación u otra profilaxis; otras medidas de salud que prevengan o controlen la propagación de una enfermedad, incluyendo el aislamiento, la cuarentena o someter al viajero a la observación de las autoridades de salud pública” (artículo 31).

¹ De acuerdo con el reglamento sanitario internacional, una emergencia de salud pública de interés internacional “es un acontecimiento extraordinario destinado a constituir un riesgo a la salud pública de otros estados a través de la propagación internacional de una enfermedad, y que potencialmente requiere de una respuesta internacional coordinada” (Reglamento Sanitario Internacional, artículo 1, definiciones.) El proceso para determinar una emergencia de salud pública de interés internacional se explica en el artículo 12 del Reglamento.

Por último, es importante recordar que el Reglamento Sanitario Internacional debe implementarse respetando plenamente la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas (artículo 3(1)). Las medidas de control de la salud pública deben evitar la interferencia con el tráfico y el comercio internacional (art. 2). Esto significa que no deben ser más restrictivos de lo necesario (art. 17).

Instrumentos de derechos humanos

Ya en el preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 1946, la comunidad internacional reconocía que “el gozar del más alto estándar alcanzable de salud es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, creencia política, o condición económica o social”. Dos años más tarde, en el año 1948, los estados reconocieron el “derecho [de cada individuo] a un estándar de vida adecuado para la salud y el bienestar propio y de su familia, incluyendo la alimentación, indumentaria, vivienda y atención médica, y los servicios sociales necesarios”. Y desde entonces el derecho a la salud fue desarrollado en varios instrumentos sobre derechos humanos.²

En estos instrumentos, los estados reconocen la obligación de respetar, proteger y cumplir con el derecho humano a la salud, incluido el acceso a un sistema de protección de salud (atención de salud y construcción de hospitales, acceso a medicamentos esenciales; prevención, tratamiento y control apropiados de enfermedades); agua potable segura y servicios sanitarios adecuados; nutrición y vivienda adecuados; condiciones saludables de trabajo y ambientales; educación e información sobre salud; igualdad de géneros.

Áreas temáticas

Declaración del estado de emergencia

Problema

La mayoría de las respuestas a emergencias son impulsadas por una declaración oficial de estado de emergencia como una forma de reconocer que la situación excede las capacidades normales de los estados y las comunidades de enfrentar una situación de este tipo. Por consiguiente, es importante que el marco jurídico creado para hacer frente a una emergencia sanitaria aclare quiénes tienen el poder y la autoridad para emitir una declaración de esta índole. Esto puede incluir al presidente, las autoridades de salud pública a nivel nacional o las autoridades regionales.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Actualmente no existe ninguna política específica de la Cruz Roja/de la Media Luna Roja a este respecto.

² Entre los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que defienden el derecho a la salud encontramos el Convenio Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965, art. 5,e, iv); el Convenio Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales (1966, art. 12); el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979, artículos 11,1,f; 12; 14,2,b); el Convenio sobre los derechos del niño (1989, art. 24); el Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores inmigrantes y los integrantes de sus familias (1990, artículos 28, 43,e; 45,c); el Convenio sobre los derechos de personas con discapacidades (2006, art. 25).

Preguntas para formular

- ¿La ley nacional de su país especifica quiénes tienen el poder y la autoridad de declarar el estado de emergencia?
- ¿Define claramente los roles y las responsabilidades dentro de la cadena de toma de decisiones?
- ¿La ley nacional de su país exige que esta declaración contenga limitaciones temporales y geográficas?
- ¿Estipula que la declaración del estado de emergencia debe contener especificaciones claras sobre las consecuencias de dicha declaración, en especial respecto de las limitaciones a los derechos constitucionales?

Ejemplos legales

La Ley Canadiense de Emergencias de 1985 contiene disposiciones detalladas para la declaración de una emergencia social pública. Con relación a la autoridad responsable, la Ley establece que “Cuando el gobernador en funciones crea fundadamente que existe una emergencia social pública y requiera tomar medidas especiales provisionarias para enfrentar dicha emergencia, el gobernador en funciones, luego de consultarlo (...) puede proclamar dicha emergencia”. La declaración de una emergencia social pública debe especificar “(a) brevemente el estado de situación que constituye la emergencia; (b) las medidas especiales provisionarias que el gobernador en funciones adelanta que son necesarias para enfrentar la emergencia; y (c) si los efectos directos de la emergencia no se extienden a la totalidad de Canadá, el área de Canadá sobre la cual se extenderán los efectos directos de la emergencia”. La declaración “entra a regir el día de su emisión, pero deberá elevarse un pedido de confirmación de la declaración ante cada Cámara del Parlamento y ser considerada (...)” y concluye “al término de noventa días, salvo que la declaración sea revocada previamente o prorrogada de conformidad con la Ley”.

Distanciamiento social (aislamiento y cuarentena)

Problema

Una cuestión muy importante en la respuesta a una epidemia son las medidas de distanciamiento social, tales como aislamiento, cuarentenas, restricción de reuniones en público, cierre de instituciones (escuelas, lugares de trabajo o templos). Por ello el marco jurídico debe establecer quiénes son las autoridades competentes a cargo de emitir una orden de cuarentena o aislamiento y el procedimiento legal para emitir esa orden.³

En algunos países, los poderes y los procedimientos para llevar a cabo estas medidas no están definidos con suficiente claridad como para desplegarlos con rapidez en caso de emergencia. En otros países, estos poderes no han sido adecuadamente completados con medidas de protección frente a restricciones innecesarias de las libertades civiles, tales como los procedimientos para revisar las decisiones de cuarentena o los requisitos para garantizar la dignidad y el confort de las personas afectadas. Además, la cuarentena y el aislamiento pueden tener impactos económicos atroces sobre las personas y las comunidades afectadas, que los estados deberían estar preparados para afrontar.

³ En este contexto, la *Cuarentena* es la restricción de actividades y/o el alejamiento de otros de personas bajo sospecha que no están enfermas, o de equipajes, contenedores, transportes o mercaderías sospechadas, de forma tal de prevenir la posible propagación de una infección o contaminación. *Aislamiento* significa la separación de personas enfermas o contaminadas o de equipajes, contenedores, transportes, mercaderías o paquetes postales afectados, de otras personas, de modo tal de prevenir la propagación de una infección o contaminación.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Actualmente no existe ninguna política específica de la Cruz Roja/de la Media Luna Roja a este respecto.

Preguntas para formular

- ¿La ley nacional de su país establece quiénes son las autoridades competentes para emitir una orden de cuarentena o aislamiento?
- ¿La ley nacional de su país establece el procedimiento legal para emitir una orden de este tipo?
- ¿Indica que las medidas de cuarentena y aislamiento son recursos extremos y que otras opciones viables deben considerarse antes de aplicarlas?
- ¿Contiene una prohibición para consideraciones discriminatorias en el momento de declarar una cuarentena?
- ¿La ley nacional de su país contiene disposiciones para proteger las libertades individuales (en especial cuando se está sujeto a una detención o aislamiento) y estándares mínimos para tratamientos de salud y condiciones de detención?
- ¿Permite a las personas afectadas comunicarse con sus familias, representantes legales y con los medios de comunicación (cuando se disponga de medios seguros para hacerlo)?
- ¿La ley nacional de su país contempla algún sistema de indemnizaciones para las pérdidas económicas sufridas por las personas sometidas a cuarentena o aislamiento?

Ejemplos legales

La Ley de Salud Pública de Escocia de 2008, 39, fija criterios para establecer la necesidad de que una persona sea puesta en cuarentena. Primero, un comité de salud “tiene conocimiento o sospecha que una persona que está presente en el área del comité (i) padece una enfermedad infecciosa; (ii) ha estado expuesta a algún organismo que causa la enfermedad;” y, segundo, “el comité considera que como resultado de ello (i) existe o puede existir un riesgo significativo para la salud pública; y (ii) es necesario, para evitar o minimizar dicho riesgo, que la persona sea puesta en cuarentena”.

Si se cumplen estas condiciones, “el comité puede solicitar ante cualquier alguacil del área del comité (...) “una orden de cuarentena.” La solicitud debe especificar, entre otras cosas, (i) la persona para la cual se pide la orden de cuarentena; (ii) las razones por las que el comité considera necesario que la persona sea puesta en cuarentena; (iii) el sitio propuesto para poner a la persona en cuarentena; y (iv) el período propuesto durante el cual la persona permanecerá en cuarentena.

Es muy importante mencionar que la Ley establece la obligación de revisar las órdenes de exclusión y restricción: así, “Una persona competente dentro del comité de salud apropiado debe, durante un período de 1 semana que culmine con el día pertinente, considerar si las condiciones que motivaron la cuarentena continúan aplicándose; y si “continúa siendo necesario, para evitar o minimizar un riesgo significativo a la salud pública, que la persona continúe en cuarentena”.

Otro mecanismo importante es la posibilidad de apelar de las órdenes de cuarentena y detención hospitalaria. De acuerdo con la Ley, toda persona sujeta a una cuarentena o “cualquier persona que tenga un interés en el bienestar de dicha persona” pueden apelar al alguacil principal contra (a) la orden misma; (b) en el caso de una orden de cuarentena, las condiciones impuestas por la orden; (c) cualquier otra medida tomada con relación a estas disposiciones.

Protección de la población vulnerable

Problema

Cuando las comunidades se enfrentan a emergencias como las epidemias, no todos sus integrantes tienen la misma capacidad de supervivencia y algunos de ellos tienen necesidades especiales. Las poblaciones vulnerables – como por ejemplo las comunidades de bajos ingresos, las personas física o mentalmente discapacitadas, los grupos minoritarios, la tercera edad, los niños y los desplazados, pueden no tener el mismo acceso a los recursos de supervivencia como transportes privados para evacuación, alimento y agua extra, atención de salud y un refugio seguro durante una emergencia. Más aún, los efectos negativos de los pasos adoptados para controlar las epidemias pueden reposar de manera desproporcionada sobre los hombros de las minorías desfavorecidas por causa de la discriminación o de la insuficiencia de recursos.

Por esta razón es necesario que el marco jurídico de las epidemias pertinente tome en consideración las necesidades de las personas que viven en circunstancias especiales y en la medida de lo posible, protegerlas de los efectos discriminatorios de cualquier medida adoptada.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Aunque no mencionen necesariamente de manera directa la situación de epidemia, muchos documentos de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja señalan la necesidad de prestar una atención especial a las poblaciones vulnerables. Por ejemplo, la resolución 20 de la 25ª conferencia internacional de la Cruz Roja “insta[ba] a los gobiernos, a las sociedades nacionales, a la Federación, a la CICR y demás agencias de ayuda a ocuparse especialmente de los niños cuando se produzcan las situaciones de emergencia y a protegerlos contra todas las formas de agresiones o abusos físicos y mentales”. Asimismo, la resolución 9 del 1991 Consejo de delegados solicitó al Movimiento “para actuar enérgicamente a favor de los refugiados, de los demandantes de asilo, de las personas desplazadas y retornadas” y la “Política sanitaria de la FISCR de 1999 comprometió a las sociedades nacionales a “luchar por convertirse en una voz poderosa de la conciencia social para la protección y para promocionar la salud de las poblaciones más vulnerables”.

Preguntas para formular

- ¿La ley nacional de su país, al enfrentar una epidemia y otras emergencias sanitarias, tiene en cuenta las circunstancias especiales que puedan provocar una situación de mayor vulnerabilidad?
- ¿Contempla acciones específicas para contrarrestar esta vulnerabilidad?
- ¿Protegen contra los impactos discriminatorios de las medidas de respuesta?

Ejemplos legales

El artículo 14 de la ley 57 de Suecia sobre la protección contra las amenazas internacionales de la salud humana de 2006 indica que las “medidas de protección de la salud humana adoptadas en esta ley estarán basadas en la ciencia y en la experiencia demostrada y no podrá ser más restrictiva de lo necesario para conseguir esta protección. Se adoptarán medidas con respeto por cada ser humano y por la intimidad de los individuos. Las acciones que afecten a los niños deberán ser especialmente atentas al interés de las necesidades del niño”.

Derecho a la información

Problema

Los gobiernos suelen enfrentarse a la duda entre revelar información de los brotes de enfermedades al público. Esto se debe a diversas razones, que van desde la preocupación por provocar un pánico injustificado y el ostracismo social al que se condena a los presuntos portadores de la enfermedad hasta el impacto económico potencial (que suele ser considerable). Por otra parte, el público tiene el derecho de recibir la información que necesita para mantenerse protegido de una enfermedad mortal.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Actualmente no existe ninguna política específica de la Cruz Roja/de la Media Luna Roja a este respecto.

Preguntas para formular

- ¿La ley nacional de su país contiene disposiciones sobre el derecho del público a estar informado sobre los brotes de enfermedades y las medidas preventivas?
- ¿Contiene responsabilidades específicas del gobierno respecto del derecho a la información en situaciones de emergencia?

Protección de la privacidad y de la información médica privada

Problema

La cara opuesta del “derecho a la información” es el derecho a la protección de la propia intimidad. En la mayoría de los países la información privada de salud está protegida por ley. Sin embargo, estas leyes pueden contener disposiciones especiales que permiten revelar la información en situaciones de emergencia o de urgencia, incluso sin el consentimiento de la persona. Estas excepciones pueden resultar fundamentales para una respuesta efectiva y rápida a una epidemia incipiente, pero también deberían ser controladas cuidadosamente para no destruir el propósito de las protecciones de la intimidad.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Actualmente no existe ninguna política específica de la Cruz Roja/de la Media Luna Roja a este respecto.

Preguntas para formular

- ¿La ley nacional de su país protege la información privada de salud?
- ¿Contiene alguna disposición específica sobre las circunstancias en las que esta información puede ser revelada, el tipo de información que puede revelarse y a quién, y la autoridad competente que puede emitir una orden así?
- ¿Contiene disposiciones sobre la responsabilidad legal de las autoridades sanitarias que revelan información privada de salud?

Ejemplos legales

La ley de Protección a la información privada de salud de Canadá, de 2004, regula la recolección, el uso y la revelación de la información privada de salud. La ley protege a la información privada de salud manifestando que “el depositario de la información

de salud no puede recolectar, usar o revelar la información privada de salud de un individuo salvo que cuente con el consentimiento de éste en virtud de esta Ley, y que la recolección, uso o revelación de la información, según el caso, sea, al leal saber y entender del depositario, necesario para un fin legítimo”. Sin embargo, la ley también contiene una disposición para la recolección, el uso y la revelación de esta información “si el depositario tiene razones fundadas para considerar que la revelación es necesaria a los fines de eliminar o reducir un riesgo significativo de daños físicos graves contra una persona o grupo de personas”.

La ley alemana sobre la prevención y el control de las enfermedades infecciosas establece un número de enfermedades infecciosas para las que la notificación es obligatoria (sección 6). El médico/hospital que diagnostica la enfermedad deberá informar de inmediato a la autoridad sanitaria local (sección 8). El objetivo de la protección de datos se expresa en el hecho de que para algunas enfermedades, el nombre de la persona afectada no necesita ser transmitida (secciones 9, 10), y en la lista de los datos que deben ser notificados (sección 11). Además, los datos recibidos solamente pueden ser utilizados de acuerdo con el objetivo previsto por la ley (sección 16).

Necesidad de incrementar la capacidad y los recursos extraordinarios

Problema

Para responder a una emergencia sanitaria, los socorristas necesitan aumentar considerablemente sus recursos (tales como personal, drogas, camas de hospital, equipamiento hospitalario, transporte, etc.) para poder satisfacer una demanda creciente. Por ello puede ser necesario recurrir a medidas para compartir la carga con las jurisdicciones no afectadas, por ejemplo, trasladando a las personas enfermas a los centros de salud de regiones cercanas o llevando suministros y personal médico al área de emergencia. En cualquier caso, el marco legal debe ponderar esta posibilidad y proveer una coordinación y planeamiento sólidos. Podría, por ejemplo, considerar la creación de grupos regionales y nacionales de personal entrenado en emergencias, confeccionar listas de suministros médicos y de provisiones regionales y nacionales listas para ser movilizadas en caso de emergencia, o incluso podría contener algunas disposiciones para confiscar edificios públicos y privados para aumentar la capacidad de camas.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Actualmente no existe ninguna política específica de la Cruz Roja/de la Media Luna Roja a este respecto.

Preguntas para formular

- ¿La ley nacional de su país establece procedimientos automáticos de liberación y/o reembolso de fondos para lidiar con situaciones de emergencia?
- ¿Contiene disposiciones claras sobre quiénes, y en qué circunstancias, pueden acceder a estos fondos?
- ¿La ley nacional de su país contempla mecanismos de reembolso para los recursos de la CR/MLR comprometidos en la operación?
- ¿La ley nacional de su país contempla el aumento de los mecanismos de capacidades, tales como coordinación interestatal, reservas nacionales de suministros médicos o grupos de voluntarios de salud?

- ¿Contiene algún procedimiento para confiscar tierras, edificios y vehículos, con un mecanismo apropiado de indemnización, de ser necesario?

Ejemplos legales

En 2007, Camboya desarrolló un Plan nacional global sobre la gripe aviar y humana, que regula en su capítulo 4 la respuesta nacional (cooperación interministerial) para una preparación a la gripe pandémica. El Comité nacional para el manejo de los desastres (CNMD) desempeñar funciones y responsabilidades específicas relacionadas con la gripe anémica y su departamento de respuesta a la emergencia y rehabilitación es responsable de solicitar (según las indicaciones del ministerio de sanidad) la liberación de fondos para las ayudas de emergencia.

Las *Directrices para Funcionarios Públicos* de Nebraska, actualizadas en 2008, contienen una política de reembolsos para el caso de una declaración de desastre estatal o federal. De acuerdo con las Directrices, “las jurisdicciones afectadas que hayan firmado una Declaración de Desastre local podrán solicitar reembolsos desde el inicio del acontecimiento, cuando: 1) el gobernador declare a la jurisdicción como Área de Desastre; 2) la jurisdicción haya completado una Solicitud de Asistencia Estatal que pasará a formar parte de la documentación recibida de la Agencia de Manejo de Emergencias de Nebraska (NEMA, por sus siglas en inglés); y 3) el Representante Autorizado haya presentado ante NEMA la documentación sobre los gastos incurridos”. Además, las Directrices explican que, en ausencia de un Acuerdo de Asistencia Mutua o si no estuviesen disponibles los montos en dólares para los servicios acordados en los Acuerdos de Asistencia Mutua, podrá hacerse un acuerdo verbal sobre el tipo, el alcance, los términos, condiciones y costos de la asistencia cuando ésta sea requerida por la jurisdicción afectada. En este caso, “los acuerdos verbales post-acontecimiento deberán documentarse por escrito lo antes posible. El Acuerdo deberá estar firmado y fechado por todas las partes involucradas a más tardar a las 72 horas de producido el acontecimiento”.

Protección de los derechos de las personas cuyas propiedades han sido confiscadas y cuyos animales han sido enviados a la matanza

Problema

Algunas herramientas o métodos de respuesta a emergencias sanitarias pueden implicar importantes pérdidas económicas para la población, tales como la confiscación de animales sospechados para matanza, confiscación de propiedad privada, incluidos jornales perdidos, acceso restringido a instalaciones o negocios, redireccionamiento de recursos o la interrupción de otras actividades o eventos.

Por consiguiente, para asegurar el amplio acatamiento de la población de las medidas de emergencia, el marco jurídico debe contener una metodología preceptiva para la confiscación de la propiedad privada y la selección de animales para matanza, y proveer una regulación y un financiamiento adecuado para indemnizaciones. Si el público general es consciente de la necesidad de estas medidas y confía en que las pérdidas van a ser indemnizadas, se verá menos inclinado a contravenir los procedimientos formales de emergencia.

Es importante que estas medidas se tomen únicamente cuando sea absolutamente necesario y sus efectos positivos estén comprobados. Para ello se deberían seguir las directrices y las pruebas aportadas por actores reconocidos, tales como la OMS o la

Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés). Cuando estas medidas se toman arbitrariamente (o se perciben como arbitrarias) provocan una pérdida de confianza en las autoridades públicas, lo cual tiene efectos negativos para acciones futuras.

La protección del ganado, y el control del ingreso y egreso de animales hacia y desde las áreas de emergencia, también deben contemplarse, en especial en sociedades rurales en donde la supervivencia de la población depende de estos recursos.

El enfoque de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Actualmente no existe ninguna política específica de la Cruz Roja/de la Media Luna Roja a este respecto.

Preguntas para formular

- ¿La ley nacional de su país contiene alguna metodología preceptiva para confiscar la propiedad privada y seleccionar animales para matanza?
- ¿Contempla alguna compensación para las propiedades confiscadas y para otras pérdidas económicas provocadas por las medidas de la salud pública?

Ejemplos legales

La Ley australiana que contempla la adopción de medidas necesarias para la protección de la vida y la propiedad de los efectos de desastres y emergencias y para otros fines otorga poderes especiales durante una situación de desastre, que incluyen la confiscación de la propiedad cuando sea necesario.

De acuerdo con esta ley, “durante una situación de desastre, el Tesorero del Territorio, u [otras] personas autorizadas, podrán, a los fines de llevar a cabo las operaciones de contención del desastre o para la seguridad de la población: (a) exigirle al propietario o a la persona poseedora de bienes personales que los entregue o los ponga bajo el control y la dirección de la persona que realiza la requisición; (b) solicitar a cualquier persona que preste asistencia en tareas de salvamento de vidas o de propiedad en peligro inminente; (c) ordenar al propietario o a la persona en apariencia a cargo de un negocio, templo o local de entretenimiento que cierre dicho lugar al público (...) durante el período que le sea ordenado; (d) (...) ordenar la evacuación o la exclusión de cualquier persona de cualquier lugar; (...) (e) ingresar, utilizando la fuerza razonable de ser necesario, en cualquier terreno o lugar en donde considere fundadamente que sea necesario hacerlo: (i) para salvar vidas humanas o evitar que una persona se lastime; (ii) para rescatar a una persona herida o en peligro; (iii) para retirar o asegurar cualquier cosa que se encuentre en ese terreno o lugar, cuya presencia o estado inseguro constituya, en su opinión, una amenaza para la vida o la salud de las personas situadas en los alrededores (...) ó (iv) para facilitar la realización de otras medidas urgentes relacionadas con la morigeración del sufrimiento y la aflicción; (f) si en su opinión es necesario hacerlo para llevar a cabo operaciones de contención de desastre, cerrar el tránsito por cualquier ruta dentro del alcance de la Ley de Control de Caminos, o cerrar cualquier otro lugar abierto al público o usado por éste; y (g) retirar de cualquier lugar cualquier vehículo que impida las operaciones de contención del desastre.”

La ley también dispone que toda persona que sufra la pérdida o daños a su propiedad como resultado del ejercicio de los poderes conferidos por [esta ley], tendrá derecho a recibir del Territorio una indemnización justa y razonable por dicha pérdida o daño.

Fuentes e información adicional

Instrumentos internacionales

- Reglamento Sanitario Internacional (RSI)
- Carta Humanitaria de Esfera y Estándares Mínimos para la respuesta a desastres, 2004
- El Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG para el socorro en casos de desastre, 1994

Legislación nacional

- Australia: Ley para adoptar las medidas necesarias para la protección de la vida y de la propiedad contra los efectos de los desastres y las emergencias y con otros propósitos
- Australia: Ley de emergencias de 2004 modificada en 2009
- Canadá: Ley de emergencias de 1985
- Canadá: Ley de protección de la información sanitaria personal de 2004
- Nueva Zelanda: Ley de modificación de la sanidad de 2006
- Suecia: Ley 57 sobre la protección contra las amenazas internacionales a la salud humana (2006)
- Reino Unido (Escocia): Ley de la Salud Pública de Escocia de 2008
- Estados Unidos (Nebraska): Directrices para los funcionarios públicos (2008)

Otras fuentes

- Evaluación del riesgo de enfermedades contagiosas: protocolo para emergencias humanitarias, Organización Mundial de la Salud, Junio de 2007 (OMS/CDS/NTD/DCE/2007.4)
- Checchi, Francesco, et al., Public health in crisis affected populations A practical guide for decision-makers. Número 61, diciembre de 2007, Network Paper Overseas Development Institute, Londres, Reino Unido, 2007.
- “The National Action Agenda for Public Health Legal Preparedness,” Journal of Law, Medicine & Ethics, Suplemento especial. Vol. 36, 1. EE.UU., primavera de 2008.

Conclusión

Uno de los activos fundamentales de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en todo el mundo son la confianza que se han ganado entre las comunidades, las autoridades gubernamentales y sus muchos asociados, en particular con respecto a su trabajo y a sus competencias en el manejo de los desastres y la respuesta en caso de epidemias. Gracias a sus estructuras de voluntariado comunitarias, las sociedades nacionales están bien situadas, y generalmente son invitadas, a apoyar a los gobiernos en el desarrollo de las leyes y las políticas en esas zonas.

Esperamos que esta nota de orientación genere asistencia a las sociedades nacionales para realizar esa tarea. Dado que ninguna referencia internacional puede sustituir la importancia vital de la propia experiencia operativa de las sociedades nacionales en la formulación de sus recomendaciones a los legisladores, esta nota trata de capitalizar las redes globales de la FISCR para aportar nuevas ideas, posturas políticas y ejemplos procedentes de diversas partes del mundo. Estos pueden ser complementos importantes a los argumentos basados en circunstancias locales.

La legislación de los desastres ha sido tradicionalmente un tema tabú en muchos países. Los encargados de la puesta en práctica han tratado de centrarse en planes y procedimientos más informales, mientras que los legisladores generalmente han dedicado poca atención a este asunto, salvo inmediatamente después de un acontecimiento de gran envergadura. Esto está cambiando poco a poco, debido a las consecuencias y al impacto del incremento de los desastres, y está demostrado que una buena legislación puede marcar la diferencia. Las sociedades nacionales pueden desempeñar un rol fundamental en ese cambio y, por lo tanto, multiplicar de forma ostensible su impacto potencial en la reducción de la vulnerabilidad y del sufrimiento humano.

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.**